



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
AUDITORIA INTERNA**

RELATÓRIO FINAL DA AUDITORIA INTERNA Nº 3/2013

1-Identificação da Auditoria:

Área: 1 – Gestão de Recursos Humanos

Ação: A.1.2 - Auditar as alterações realizadas na Folha de Pagamento de Pessoal.

Setor Auditado: Coordenadoria de Administração de Pessoal e Coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoal.

Período de realização: 17 de junho a 05 de setembro de 2013.

Objetivo: *Realizar a verificação da inclusão/alteração da folha de pagamento de pessoal.*

2 –Escopo ou procedimento

Esta auditoria teve os seguintes focos de análise: A verificação do andamento e procedimentos já realizados para atualização e elaboração dos Laudos Técnicos de Insalubridade, especialmente o químico que ainda não fora concluído e que muitos servidores expostos a reagentes químicos estão aguardando sua conclusão; Realização de confronto da concessão do adicional de insalubridade e a lotação dos respectivos servidores, através de visita *in loco* nos locais de lotação de 30 servidores, representando uma amostra de aproximadamente 36% do total de 83 servidores beneficiados pelo adicional, segundo extração no Siape; Identificação e verificação de processos referentes à concessão de Auxílio Moradia, sendo analisados 100% dos processos com entradas até o primeiro semestre de 2013, equivalente a 21 processos; Levantamento de processos de Progressão por Capacitação solicitados e concluídos entre julho de 2012 e julho de 2013, contando para tanto com o apoio do Núcleo responsável por tal demanda (Nugcap – Núcleo de Gestão de Capacitação) no encaminhamento da listagem das solicitações realizadas nesse período. Posteriormente, foi realizada uma amostra de 37% dos referidos processos de progressão por capacitação no período.

3 – Acompanhamento da Gestão

A PROGEP - Pró-Reitoria de Gestão de Pessoal da UFRB tem avançado no saneamento de algumas pendências apontadas em relatórios de auditorias anteriores, tais como: A realização dos exames periódicos, ressaltando que esta foi uma grande vitória da equipe tendo em vista os empecilhos e dificuldades enfrentados para se chegar a tal resultado; Avanços na elaboração do Laudo Técnico de Insalubridade – Químico, superando os imbróglios existentes no decurso da licitação (detalhamento das atividades a serem realizadas e os altos valores dos serviços), culminando na contratação de serviços terceirizados para a avaliação das áreas e componentes químicos a que os servidores estão sujeitos, e conseqüente convocação de servidores que se encontram expostos a agentes químicos nas suas atividades laborais. Destaque-se que estas duas ações obtiveram êxito em decorrência da soma dos esforços da PROGEP com a PROAD - Pró-Reitoria de Administração, confirmando a importância da boa comunicação entre as diversas unidades administrativas e acadêmicas para se aperfeiçoar as

atividades e demandas institucionais. Além disso, houve definição de rotinas específicas para estruturação de processos de progressão por capacitação.

Embora tenham sido identificados estes avanços, observaram-se falhas nos controles internos de alguns processos nas áreas que seguem adiante elencadas.

4– Constatações, Análise e Recomendações da Auditoria Interna:

Constatação nº 14

Deficiência na comunicação para concessão ou cancelamento do Adicional de Insalubridade

Em consulta à rubrica 00053 – adicional de insalubridade, no Siape - Sistema de Administração de Pessoal do Governo Federal, identificou-se que existem 83 servidores que recebem este adicional, até junho de 2013. Após esta consulta organizou-se cada servidor que faz jus a este adicional por unidade de lotação, encontrando-se 10 unidades de lotação diferentes. Posteriormente estabeleceu-se uma amostra aleatória de 30% em cada unidade de lotação existente, resultando numa representação total de 30 servidores (36% do total). De posse desta amostra foram feitas visitas às unidades de lotação com o intuito de confrontar se os nomes constantes naquela listagem condiziam com a realidade.

Como resultado das visitas obteve-se que das 10 unidades de lotação visitadas em apenas uma foi encontrada inconsistência, qual seja: Restaurante Universitário. Ali se identificou que havia um servidor lotado naquela unidade que não percebia o adicional quando os demais servidores recebiam e um terceiro que não mais estava atuando especificamente no Restaurante, mas permanecia recebendo o referido adicional. Sendo assim, procedeu-se a verificação da existência de processos de solicitação da concessão do adicional para o caso do servidor que, salvo melhor juízo, fazia jus e não recebia e do servidor que não mais fazia jus e permanecia recebendo.

Para o primeiro caso, foi identificado o processo nº 23007.006179/2010-24, referente à solicitação de concessão do adicional de insalubridade; este foi aberto em 29 de junho de 2010, e em seguida recebeu encaminhamentos até o Núcleo responsável também pela Segurança do Trabalho (NUGASST), que só apresentou um despacho em 01 de dezembro de 2010 o qual referendava uma orientação verbal ao servidor solicitando a retificação da carga-horária de trabalho de mês para semana. Note-se que foram necessários cinco meses para o referido despacho. Na sequência identifica-se nova solicitação, recebida na Progep em 06 de dezembro de 2010, com a correção solicitada e constando a anuência da chefia imediata. Porém, a próxima movimentação no processo só ocorre em 02 de outubro de 2012, um *lapso temporal de um ano e dez meses*. Em tal movimentação consta um despacho solicitando a manifestação da chefia imediata quanto às atividades desenvolvidas pelo servidor na área da cozinha. Verifica-se, na sequência, mais um lapso temporal de *nove meses* para que fosse despachado um encaminhamento ao NUGASST indicando prosseguimento do processo. Não sendo identificadas maiores informações que contribuam para o atendimento do que fora solicitado há três anos, o deferimento ou não da concessão do adicional. Neste íterim, conforme verificado *in loco* por esta equipe de auditoria, o servidor interessado deste processo, segue trabalhando no Restaurante Universitário sendo o único da equipe que não recebe o adicional de insalubridade, embora esteja exposto as mesmas condições de trabalho dos colegas que recebem o adicional.

Outro fator curioso é que posterior a data deste processo, mais precisamente em 02/12/2011, um servidor que atua no Restaurante Universitário também solicitou a concessão de adicional de insalubridade, este em formulário específico de requerimento de concessão de adicionais, o qual seguiu com certa celeridade se comparado ao do caso relatado acima, sendo publicada portaria de concessão em 26/11/2012, (menos de um ano

da solicitação para realizar todo o trâmite) e concluído os tramites financeiros em 06/12/2012 mantendo a concessão do adicional insalubridade, uma vez que conforme ficha financeira do servidor, este recebe o adicional desde setembro 2007, não havendo interrupções.

No segundo caso, foi identificado (em visita *in loco*) que dentre os servidores que atuam no Restaurante Universitário e que recebem adicional de insalubridade, um não estava mais atuando na área da cozinha, situação que respaldava a concessão do adicional de insalubridade. Ao solicitar o processo de concessão toma-se conhecimento que o mesmo recebe o adicional desde setembro de 2007 com base em uma portaria, não havendo formalização de processo para tanto. Identifica-se, porém, a abertura de um processo em 02/12/2011, que semelhante ao caso citado no parágrafo acima, foi aberto mediante formulário específico de solicitação de concessão de adicional de insalubridade, que seguiu de forma célere, se comparado ao primeiro caso, sendo observado um despacho do Núcleo de Segurança do Trabalho em 06/12/2011 solicitando informação quanto a carga horária semanal de atividades específicas na cozinha, e em sequência, verifica-se uma resposta do servidor, sem especificação de data, informando que a exposição às atividades na cozinha era em tempo inferior a 20h/semanais. Um ano e um mês depois, mais precisamente em 29/01/2013, o NUGASST se pronuncia que o servidor não faz jus ao adicional de insalubridade e convoca o servidor para ciência, o que só acontece em 18/07/2013, *quase cinco meses depois*, porém o recebimento do adicional de insalubridade só cessa nesta data com efeitos financeiros na folha de pagamento de agosto de 2013.

Destaque-se que em consulta ao Siape, módulo de consulta aos dados funcionais (>cdcoinfun), identifica-se que o referido servidor passou a ser chefe do NUGARE – Núcleo de Apoio as Residências Universitárias, em 04/08/2011, data anterior a solicitação do adicional de insalubridade (02/12/2011), e ocupa esta função até a data de encerramento deste relatório, situação comprovada em decorrência da visita, *in loco*, desta equipe de auditoria ao Restaurante Universitário onde confirmou esta situação através de informação, do chefe do Restaurante, que o referido servidor atualmente é responsável pela gestão das residências universitárias, o que também pode ser comprovado no sítio da PROPAAE no link Equipe (<http://www.ufrb.edu.br/propaae/equipe>, último acesso em 13/08/2013).

Em resumo, identifica-se um servidor que desde 2010 solicita um adicional que, salvo melhor juízo, faz jus, tendo em vista que desde aquela época atua no Restaurante Universitário na área da cozinha e demais colegas em mesma situação recebem o adicional, e passados 3 anos, até julho de 2013, possui processo inconcluso; E outro servidor que muda de área de atuação (em 04/08/2011), todavia em 02/12/2011, solicita (via processo) “manutenção” do recebimento do mesmo (uma vez que não se identificou interrupções no pagamento desde setembro de 2007 até julho de 2013), solicitação que só foi indeferida um ano e 7 meses depois, ainda que o servidor tenha informado que não estava mais sujeito as atividades da cozinha em tempo superior a 20h/semanais.

Tais fatos são questionáveis, pois uma simples visita ao Restaurante Universitário, por parte da equipe responsável pela avaliação para concessão de adicionais, identificaria tais incoerências relatadas nas duas situações apresentadas. Bem assim, chama a atenção o lapso temporal observado para o procedimento dos despachos entre uma solicitação e outra.

Sendo assim, depreende-se que o procedimento utilizado para concessão do adicional de insalubridade e a comunicação/providências a respeito da concessão ou cancelamento do adicional de insalubridade apresenta(ou) deficiências.

▪ **Manifestações do Auditado:**

Em resposta ao Relatório Preliminar da Auditoria Interna nº 03/2013 a cerca do assunto Adicional de Insalubridade participamos que:

- 1. No que tange ao andamento da Avaliação Quantitativa dos Agentes Químicos para fins de percepção de Adicional de Insalubridade por risco químico informamos que o início das medições já está agendado para 03 de setembro de 2013. Aproveitamos para esclarecer que o sucesso de tal ação depende também e significativamente da colaboração dos servidores no atendimento à solicitação desta PROGEP no preenchimento do formulário, que possibilitará a referida avaliação.*
- 2. Em relação à inconstância encontrada no Restaurante Universitário, onde um dos servidores não recebe o adicional de insalubridade – processo nº 23007.006179/2010-24, informamos que anteriormente esta PROGEP/NUGASST adotava o procedimento de encaminhar o processo para ciência ou para prestar maiores esclarecimentos, diretamente ao servidor interessado ou para a chefia imediata – quando necessário. Pelo fato de não haver um sistema de controle próprio, e pelo servidor não ter encaminhado o processo com os devidos esclarecimentos solicitados, este NUGASST não finalizou a análise, a qual foi retomada em Agosto/2013 – quando recebemos o processo. O servidor em questão já foi convocado para prestar informações ao Núcleo.*
- 3. Em relação à celeridade de análise e conclusão de alguns processos em relação a outros, se dá especificamente pelos dados apresentados pelo servidor, ou seja, se o processo estiver devidamente instruído, de forma, que não precise de esclarecimentos complementares, a área técnica tem subsídios para conclusão do parecer e publicação do ato.*
- 4. Referente ao segundo caso relatado, o adicional de insalubridade foi reanalisado, a partir do formulário específico disponibilizado por esta Pró-Reitoria. Contudo, a área técnica do Núcleo solicitou a presença do servidor (através de email e contato telefônico) para manifestação no processo e conclusão da análise, o que ocorreu, de fato, em Julho/2013 – quando foi publicada a Portaria de Cancelamento e efetivado os devidos registros no SIAPE.*

Portanto, os fatos verificados e apresentados por essa Auditoria já foram finalizados, ou estão em processo de conclusão.

Análise da Auditoria Interna referente à manifestação:

Tendo em vista os argumentos apresentados pela unidade responsável – NUGASST, quanto ao que fora constatado, reafirmamos que há deficiências na comunicação entre a Progep e os servidores no que tange aos procedimentos utilizados para a concessão do adicional de insalubridade. Este fato é confirmado através da manifestação acima quando o NUGASST, unidade responsável pela análise e concessão do adicional de insalubridade, descreve que: a “*celeridade de análise e conclusão de alguns processos em relação a outros, se dá especificamente pelos dados apresentados pelo servidor, ou seja, se o processo estiver devidamente instruído*”, todavia não se apresenta a existência de orientações quanto aos procedimentos a serem adotados para que a instrução correta no processo ocorra. Esta equipe de auditoria entende que se não houver orientações claras, por parte do setor que é responsável pela concessão do benefício, aumentarão as possibilidades de o servidor não instruir corretamente o processo e conseqüentemente aumentar o tempo para a sua conclusão em decorrência dos retornos para esclarecimentos.

Além disso, no processo nº 23007.006179/2010-24, o NUGASST justifica que o lapso temporal verificado se deu em decorrência de não ter obtido os devidos esclarecimentos solicitados o que redundou em demora na finalização da análise. Com relação a este argumento confirmamos a

ausência de controle do fluxo de processos, informado pelo próprio NUGASST, e a importância de se ter tal controle, pois se existisse poderia ser identificado, por exemplo, que havia um processo de solicitação de adicional de insalubridade inconcluso há 3 anos, e assim permitiria ao gestor responsável verificar as causas de tal demora buscando os meios para agilizar a sua conclusão. Contudo, compreendemos que o servidor como parte interessada no processo precisa fazer a sua parte buscando atender as solicitações e demandas constantes nos processos para que estes transitem da forma mais célere possível. Outrossim, reafirmamos que tal ação pode ser facilitada com orientações claras e objetivas por parte da unidade responsável ao servidor interessado, preferencialmente direcionando o servidor a algum manual de procedimentos operacionais que o instrua previamente dos requisitos necessários ao atendimento da demanda que logicamente é de seu maior interesse.

▪ **Recomendação nº 18**

Sugere-se implantação de um controle de fluxo de processos, referente à concessão de adicional de insalubridade e benefícios similares, com vistas a evitar a extensão de lapsos temporais que venham a prejudicar os servidores interessados.

Constatação nº 15

Divergências nos valores pagos na concessão do Auxílio Moradia

Sabe-se que a concessão do auxílio moradia está relacionada diretamente com a posse em cargo de direção e a necessidade de mudança de domicílio com a devida comprovação de despesas com moradia (aluguel de imóvel ou despesas com hospedagens), e que o valor a ser pago deve ser até 25% do valor da remuneração do respectivo cargo de direção, sendo limitado a R\$ 1.800,00, conforme a lei 8.112/90 nos seus arts. 60-A e 60-D:

Art. 60-A. O auxílio-moradia consiste no ressarcimento das despesas comprovadamente realizadas pelo servidor com aluguel de moradia ou com meio de hospedagem administrado por empresa hoteleira, no prazo de um mês após a comprovação da despesa pelo servidor. [\(Incluído pela Lei nº 11.355, de 2006\)](#)

Art. 60-D. O valor mensal do auxílio-moradia é limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do valor do cargo em comissão, função comissionada ou cargo de Ministro de Estado ocupado. [\(Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008\)](#)

§ 1º O valor do auxílio-moradia não poderá superar 25% (vinte e cinco por cento) da remuneração de Ministro de Estado. [\(Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008\)](#)

§ 2º Independentemente do valor do cargo em comissão ou função comissionada, fica garantido a todos os que preencherem os requisitos o ressarcimento até o valor de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais). [\(Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008\)](#)

Sendo assim, procedeu-se a verificação de processos de solicitação de auxílio moradia ocorridos no primeiro semestre de 2013. Foram encontrados 21 processos com pagamentos liquidados. Destaque-se que não foi levado em consideração solicitações em andamento.

Em decorrência disto, verificou-se que a PROGEP, até 29/05/2013, considerava, para pagamento do auxílio, o teto de 25% do valor da respectiva remuneração do cargo de direção ocupado, ou seja, em casos de comprovações de aluguel com valores que ultrapassassem o teto referente ao cargo de direção ocupado pelo servidor solicitante somente era ressarcido o valor do teto (R\$ 1800,00).

Com relação a casos como este, foram identificados 4 servidores, onde suas comprovações com despesas de moradia ultrapassavam os 25% da remuneração do cargo ocupado. No entanto, 2 servidores contrários a esta interpretação requisitaram o pagamento da diferença do valor entre o teto do cargo e o valor máximo permitido por lei, R\$ 1.800,00

(conforme art. 60-D, § 2º), ao que lograram êxito nas suas solicitações, uma vez que os mesmos comprovaram despesas com hospedagens no valor de R\$ 1.800,00, desde outubro de 2012 até abril de 2013, embora tivessem recebido neste período valores referentes aos 25% do valor dos cargos que ocupam, representando em 2012 R\$ 1.458,13 e em 2013 R\$ 1.571,06. Os outros 2 servidores, na mesma situação, não tiveram a mesma iniciativa de requerer revisão dos valores e portanto, permanecem recebendo apenas o valor limitado a remuneração dos seus cargos.

Para melhor elucidação sobre a situação apresentada segue tabela demonstrando os valores pagos aos 4 servidores em questão e a diferença dos valores obtidos com relação ao valor pago e o valor constante nas comprovações apresentadas, levando em consideração o limite de R\$ 1.800,00 estabelecido em lei:

Siape do Servidor	Cargo de Direção - CD que ocupa	25% da remuneração do CD em 2013	Valor do aluguel comprovado	Valor que foi pago em 2013	Diferença devida levando em consideração o teto máximo de R\$ 1.800,00 (jan a abril de 2013)
1635598	CD – 003	R\$ 1.571,05	R\$ 1.800,00	R\$ 1.571,05	R\$ 915,80*
0028648	CD – 003	R\$ 1.571,05	R\$ 1.800,00	R\$ 1.571,05	R\$ 915,80*
1751401	CD – 004	R\$ 1.140,88	R\$ 1.700,00	R\$ 1.140,88	R\$ 2.236,48
1757451	CD – 004	R\$ 1.140,88	R\$ 1.288,44	R\$ 1.140,88	R\$ 590,24

* Estes valores já foram pagos através dos processos 23007.008989/2013-68 e 23007.008987/2013-79

Diante do exposto, e tendo em vista o novo entendimento/ interpretação, por parte da Progep, com relação a lei que embasa o tema auxílio moradia, constata-se uma possível despadronização no pagamento do auxílio no que tange a valores devidos. Tendo em vista que a nova interpretação, ainda que motivada pela solicitação de servidores, beneficia a estes, mas não alcançou os outros dois servidores em situação similar, na interpretação desta auditoria, e salvo melhor juízo, não é cabível que processos que tratam de um mesmo assunto e mesmas especificidades sejam saneados de forma diferente.

Entende-se que se há novo entendimento sobre um tema e que em consequência disto há benefícios ou prejuízos que alcançaram servidores estes devem ser extensivos aos demais que se encontrem em situação semelhante.

▪ Manifestações do Auditado:

Conforme manifestado na reunião de Apresentação do Relatório Preliminar, a PROGEP mantém o entendimento de que o pagamento do Auxílio Moradia deve ocorrer com base no valor comprovado pelo requerente, limitado à 25% (vinte e cinco por cento) do Cargo em Comissão Ocupado, conforme previsto no CAPUT do Art. 60D da Lei 8.112/1990.

*Diante dos pedidos de reconsideração dos valores para o previsto no §2º do referido Art. 60D, pelos Srs. **Carlos Valder do Nascimento** e **Rômulo Gabriel Moraes Lunelli** encaminhamos consulta ao nosso Órgão Setorial (Ministério da Educação), sobre qual procedimento deveria prevalecer, a fim de mantermos as decisões isonômicas, quer para a manutenção do entendimento vigente nesta PROGEP ou para a evolução deste a partir das considerações do MEC, as quais continuamos aguardando.*

Insatisfeitos com a demora da resposta da referida consulta junto ao MEC, os interessados promoveram petição junto ao Dirigente máximo desta UFRB, que acatando o proposto autorizou o pagamento pelo limite de R\$ 1.800,00, inclusive retroagindo a data do pedido inicial de ambos. O que foi prontamente cumprido por esta PROGEP, contudo sem estender o entendimento aos demais beneficiários do Auxílio Moradia, por entender que caso seja mantido o entendimento hoje vigente, os demais beneficiários que não deram causa ao

pagamento pelo teto de R\$ 1.800,00, seriam prejudicados com possíveis devoluções (reposições ao erário).

Isto posto finalizamos, informando que na presente data, continuamos por aguardar posicionamento do MEC, para que possamos embasar a manutenção ou alteração dos procedimentos adotados e mantidos nesta Unidade de Recursos Humanos.

Análise da Auditoria Interna referente à manifestação:

Considerando a manifestação da unidade auditada, mantemos a constatação para acompanhamento e verificação das ações realizadas em decorrência do posicionamento do MEC quanto ao assunto.

▪ Recomendação nº 19

Recomenda-se a PROGEP que ao receber a resposta do MEC, em caso de concordância com a interpretação dessa Pró-Reitoria, proceder ações que permitam o conhecimento aos servidores que foram beneficiados indevidamente, com reposição ao erário caso seja essa a orientação indicada pela SRH-MEC.

▪ Recomendação nº 20

Recomenda-se que ao receber a resposta do MEC, em caso de discordância com a interpretação da PROGEP, proceder ações que permitam o conhecimento aos servidores que apresentaram comprovação de aluguel acima dos 25% do valor do cargo para que os mesmos possam ter direito às diferenças devidas.

Constatação nº 16

Utilização de critérios diversos em processos de Progressão por Capacitação similares.

Os servidores públicos integrantes do cargo de técnico-administrativos em educação possuem estruturação do plano de carreira estabelecido pela lei 11.091/05, onde no seu art.10 estabelece que o desenvolvimento na carreira dar-se-á mediante progressões por capacitação profissional ou por mérito profissional. Tratando-se especificamente sobre progressão por capacitação, o § 1º do referido artigo traz a definição:

Progressão por Capacitação Profissional é a mudança de nível de capacitação, no mesmo cargo e nível de classificação, decorrente da obtenção pelo servidor de certificação em Programa de capacitação, compatível com o cargo ocupado, o ambiente organizacional e a carga horária mínima exigida, respeitado o interstício de 18 (dezoito) meses, nos termos da tabela constante do Anexo III desta Lei.

Tabela para Progressão por Capacitação Profissional

NÍVEL DE CLASSIFICAÇÃO	NÍVEL DE CAPACITAÇÃO	CARGA HORÁRIA DE CAPACITAÇÃO
D	I	Exigência mínima do Cargo
	II	90 horas
	III	120 horas
	IV	150 horas
E	I	Exigência mínima do Cargo
	II	120 horas
	III	150 horas
	IV	Aperfeiçoamento ou curso de capacitação igual ou superior a 180 horas

Fonte: Anexo III da Lei nº 11.091 de 12/01/2005, alterada pela Lei nº 11.233, de 22/12/2005

No ano de 2012 este artigo sofreu alteração em seu § 4º, por meio da Lei nº 12.772/12, retirando a impossibilidade do somatório de carga horária dos cursos de capacitação para que se alcançassem as horas mínimas necessárias para se progredir, ficando a nova redação da seguinte forma:

§ 4º No cumprimento dos critérios estabelecidos no Anexo III, é permitido o somatório de cargas horárias de cursos realizados pelo servidor durante a permanência no nível de capacitação em que se encontra e da carga horária que excedeu à exigência para progressão no interstício do nível anterior, vedado o aproveitamento de cursos com carga horária inferior a 20 (vinte) horas-aula. [\(Redação dada pela Lei nº 12.772, de 2012\)](#)

Tal alteração gerou expectativas nos servidores que, de certa forma, foram prejudicados com o não lançamento do Plano Anual de Capacitação da UFRB - PACAP 2012 (fato ocorrido e justificado em decorrência das greves de docentes, discentes e técnicos ocorridas em meados de 2011 e 2012), meio pelo qual são viabilizadas a maior parte das capacitações válidas e reconhecidas para se progredir, bem como contém cursos planejados com cargas horárias compatíveis com o mínimo exigido para as progressões, em conformidade com o anexo III do PCCTAE, constituindo a principal escolha dos servidores em processo de capacitação.

Sendo assim, denota-se que com a atual possibilidade de somatório de cargas horárias, aumentou as opções, para os servidores, de alcançar as horas mínimas exigidas nos cursos de capacitação (mínimo de 20 horas por curso). Logo, acredita-se que aumentou, também, o leque de possibilidades de cursos a serem ofertados no PACAP.

Todavia, a referida alteração, recebeu interpretações divergentes até mesmo entre unidades de trabalho da PROGEP, quando estas por apresentarem entendimentos discordantes entre si e variáveis em prazos curtos acabaram ocasionando imbróglis para os servidores que solicitaram progressões por capacitação no primeiro semestre de 2013, gerando inclusive instruções processuais e resultados diversos para processos diferentes que continham solicitações similares. Nos casos que serão relatados posteriormente identificam-se situações onde solicitações iguais seguiram trâmites administrativos diferentes culminando em indeferimento para um caso e deferimento para outro.

Até se chegar às constatações acima citadas, esta auditoria solicitou do Núcleo de capacitação da PROGEP uma listagem das solicitações de progressões recebidas pela unidade no primeiro semestre de 2013, resultando em 51 processos (com a ressalva que não foi possível coletar todas as entradas); A partir de então se coletou uma amostra aleatória, considerando um percentual de 37% do total, o que resultou na análise de 19 processos.

Dos processos analisados, verificou-se que a trilha/ rotina pré-estabelecida, a qual esta auditoria tomou ciência mediante Solicitação de Auditoria nº 33/2013, é seguida em todos eles. Todavia, conforme relatado anteriormente, com o advento da retificação no PCCTAE identificou-se, em alguns processos, que há clara divergência no entendimento acerca da legislação nos despachos dados, o que resultou em demora na conclusão dos processos, fato incomum em relação à maioria dos processos observados.

Relativo aos processos que apresentaram as divergências verificou-se que:

No **processo 23007.000401/2013-28** cadastrado em 15/01/2013, trata-se de solicitação de progressão por capacitação para o nível III de servidor técnico administrativo ocupante de cargo da classe D (carga horária mínima exigida de 120h) mediante apresentação de curso promovido pela PROGEP e concluído em 30/05/2011, na sequência apresenta-se que o interstício relacionado a tal solicitação vai de 01/08/2011 a 01/02/2013. Conseqüentemente, o Núcleo responsável pela análise do pleito procede parecer sugestivo de deferimento e encaminha para CDP/PROGEP com cópia de Portaria para assinatura (conforme trilha). Embora o Pró-Reitor tenha assinado a Portaria, o Coordenador de Desenvolvimento de Pessoal apresenta parecer discordante (em 08/02/2013) com justificativas que respaldam os seus argumentos, ao que convence o Pró-Reitor quanto ao indeferimento do processo, alegando que a alteração da lei permite o somatório das cargas horárias dos cursos realizados, não permitindo, porém, a obtenção de progressão apenas com apresentação de carga horária de curso concluído em interstício anterior. Sendo assim, a solicitação é indeferida e é comunicado ao servidor interessado o qual solicita cópia do processo. Posteriormente, o servidor apresenta outro curso, realizado no período de 01/02/2012 a 31/01/20103 com carga horária de 106h solicitando que seja anexado ao processo para somar a carga horária anteriormente apresentada, ficando assim a solicitação com a apresentação de uma carga horária de 256h, 136 horas a mais que as necessárias para a progressão. Sendo orientado para formalizar a solicitação através de RDV – Requerimento de Direitos e Vantagens, o servidor o faz e o processo prossegue segundo rotina pré-definida e tem como conclusão o deferimento (em 14/03/2013) sem a necessidade de outras solicitações ou averiguações;

No **processo 23007.001268/2013-27** cadastrado em 01/02/2013, trata-se de solicitação de progressão por capacitação para o nível III de servidor técnico administrativo ocupante de cargo da classe E (carga horária mínima exigida de 150h) mediante apresentação de curso promovido pela PROGEP e concluído em 30/05/2011, na sequência apresenta-se que o interstício relacionado a tal solicitação vai de 28/07/2011 a 28/01/2013. Posteriormente encontra-se outra solicitação, via RDV, pedindo a inclusão de outro curso com carga horária de 45h, concluído em 04/04/2012 para que seja somado ao anteriormente apresentado, resultando assim no total de 195h, 45h a mais que as necessárias para a progressão solicitada. Segue-se assim, as rotinas pré-definidas pela PROGEP, culminando na sugestão de deferimento do processo por parte do NUGCAP (núcleo responsável pela análise das progressões), todavia a sugestão de deferimento é seguida de um pedido de verificação quanto ao aproveitamento da carga horária referente a curso realizado em interstício anterior ter sido apresentada em solicitação de progressão anterior e quanto restou da carga horária apresentada em relação ao que fora utilizado. Em resposta, o NUGCAP informa que na progressão anterior só foi apresentado um certificado de 125h, quando a exigência mínima para aquele nível era de 120h, restando, portanto 5h que não foram utilizadas para a progressão, apresentando como total de horas aproveitáveis para a solicitação de progressão atual 200h (150h realizadas no interstício anterior; 45h no interstício atual e 5h excedentes da solicitação de progressão anterior). Em consequência deste parecer, a Coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoal - CDP encaminha parecer ao Pró-Reitor com opinião de indeferimento da solicitação da progressão (em 08/04/2013) justificando o entendimento que a carga horária referente a curso realizado em interstício anterior somente pode ser aproveitada caso tenha sido apresentada em solicitação de progressão anterior e tenha sobejado a exigência mínima de horas. Posteriormente segue despacho de indeferimento da solicitação por parte do Pró-Reitor.

Note-se que inicialmente este processo é bem semelhante ao anterior, porém no primeiro considera-se a carga horária de curso realizado em interstício anterior sem a necessidade de averiguação de que o mesmo tenha sido apresentado em solicitação de progressão anterior e o pedido de progressão é deferido. Porém no segundo solicita-se averiguação e detectando-se a não apresentação em solicitação anterior o pleito é indeferido.

Na sequência das informações constantes neste processo a servidora interessada despacha no processo relatando quanto a problemas de comunicação da PROGEP com os servidores, uma vez que não divulgou amplamente orientações sobre os encaminhamentos a serem seguidos frente a nova normatização, fato que a prejudicou, tendo em vista que embora tivesse outros cursos realizados no interstício incluiu apenas um conforme orientação informal da PROGEP. Juntamente com estes argumentos anexa ao processo certificados de cursos de capacitação realizados dentro do interstício atual (28/07/2011 a 28/01/2013) e que somam 190h. Estas horas foram somadas às 45h anteriormente apresentadas resultando em 235h que foram consideradas válidas para a progressão, redundando então em deferimento do pedido de progressão por capacitação à servidora interessada.

No **processo 23007.001247/2013-10** cadastrado em 01/02/2013 também refere-se a solicitação de progressão por capacitação para o nível III de servidor técnico administrativo ocupante de cargo da classe E (carga horária mínima exigida de 150h) mediante apresentação de curso promovido pela PROGEP e concluído em 30/05/2011, na sequência apresenta-se que o interstício relacionado a tal solicitação vai de 01/08/2011 a 01/02/2013. Posteriormente é apresentado um parecer, pelo NUGCAP, informando que por se tratar de carga horária referente a curso realizado em interstício anterior há divergência de entendimento entre o NUGCAP e a CDP, em que o entendimento do NUGCAP é que a lei atual contempla o aproveitamento de carga horária excedente do interstício anterior e que não há ordenamento jurídico vigente que impossibilite a utilização de carga horária cumprida unicamente no interstício anterior. Já o entendimento da CDP, citado pelo NUGCAP, é que não se pode aproveitar apenas a carga horária de curso concluído em interstício anterior, podendo, porém utilizá-la como complementação de carga horária do interstício atual. O parecer sugere ainda consulta formal à Comissão Interna de Supervisão do PCCTAE ou a outra instância cabível ao que, por conseguinte, a CDP despacha (em 28/03/2013) informando a desnecessidade da consulta por se tratar de entendimento pacificado entre a CDP e a PROGEP, procedendo assim o indeferimento do pleito.

Diante do exposto identifica-se dubiedade de critérios na concessão da progressão de capacitação, em que, especialmente nos casos dos dois primeiros processos acima citados, encontrou-se resultados diferentes para mesma situação, observando que houve excesso de rigor ao indeferir o pleito do processo 23007.001268/2013-27, fato não observado no deferimento ocorrido no processo 23007.000401/2013-28. Quanto ao terceiro processo citado, embora apresente inicialmente muitas semelhanças com os outros dois, o desfecho deste incita dúvida a quem o analisa quanto ao fato de que se o servidor vier a apresentar outro certificado com carga horária mínima de 20h, em complementação ao que já fora apresentado, irá obter deferimento assim como o caso do primeiro processo ou se será indeferido como ocorreu no segundo processo citado. Tendo em vista que o entendimento parece estar realmente pacificado quanto à não aceitação do aproveitamento de carga horária unicamente realizada em interstício anterior, o mesmo não se pode observar quanto ao somatório de carga horária de no mínimo 20h em curso realizado em interstício vigente com carga horária de curso realizado em interstício anterior e não aproveitado na solicitação de progressão por capacitação.

Certo é que denota-se falhas nos controles internos quando do tratamento desigual a processos que apresentam situações semelhantes, como nos casos relatados onde processos de servidores que realizaram o mesmo curso, com período de interstício vigente semelhante tenham conduções diferentes nos seus processos, a ponto de um ser deferido e outro indeferido em decorrência de mudança na interpretação de legislação, com o agravante de não ocorrer,

conforme disposto nos processos, em momento algum orientações aos servidores quanto à interpretação majoritária seguida pela unidade de Gestão de Pessoal da Instituição, ainda que esta fosse única e definitiva, o que também não é o caso.

▪ **Manifestações do Auditado:**

O Núcleo de Gestão de Capacitação - NUGCAP vem esclarecer os fatos ocorridos nos processos auditados de Progressão por Capacitação, que tiveram seu tratamento questionado pelos auditores internos, bem como, publicizar as providências tomadas para evitar novas inconsistências nestes tipos de processos.

Focando nos processos de Progressão por Capacitação questionados por esta Auditoria Interna, vamos aos fatos:

Inicialmente, cabe informar que houve alteração na gestão deste núcleo a partir de 18/03/2013, e que todos os processos enquadrados foram inicialmente tratados pela servidora que estava chefe do NUGCAP à época (SIAPE 1673759), tendo sua tramitação concluída já sob a gestão de minha responsabilidade (SIAPE 1730945).

A progressão por capacitação dos servidores técnico-administrativos em educação é garantida pela Lei 11.091/05 e no âmbito da UFRB pela Resolução CONSUNI 02/2009.

A Lei 12.772 de 28 de Dezembro de 2012 (publicada no D.O.U. em 31/12/2012) alterou a Lei 11.091/05, em especial no Art. 10, § 4º, que passou a vigorar o seguinte texto:

§ 4º No cumprimento dos critérios estabelecidos no Anexo III, é permitido o somatório de cargas horárias de cursos realizados pelo servidor durante a permanência no nível de capacitação em que se encontra e da carga horária que excedeu à exigência para progressão no interstício do nível anterior, vedado o aproveitamento de cursos com carga horária inferior a 20 (vinte) horas-aula.

O processo 23007.000401/2013-28 (cadastrado em 15/01/2013) foi, o primeiro processo de Progressão por Capacitação tratado neste núcleo que se enquadrava nos novos critérios legais oferecidos pela lei 11.091/05, uma vez que pedia Progressão por Capacitação com carga horária de curso realizado no interstício anterior.

Um primeiro entendimento deste núcleo é de que o texto legal passou a oferecer as seguintes possibilidades aos servidores:

I – Somatório de Cargas Horárias de cursos de capacitação, desde que fossem igual ou superior a 20 (vinte) horas-aula.

II – Possibilidade de uso de carga horária de cursos realizados em interstício do nível anterior, desde que ainda não utilizada, independentes de terem sido apresentados no momento da última progressão.

Assim foi emitido parecer favorável deste núcleo, encaminhando à Coordenadoria de Desenvolvimento de Pessoal – CDP, sendo questionado pelo Sr. Coordenador que atentou à necessidade de se adicionar alguma carga horária de capacitação realizada dentro do interstício, a fim de dar o caráter de continuidade ao processo de capacitação do servidor.

Com o indeferimento do pedido, o servidor apresentou novo certificado de capacitação, desta vez realizada dentro do interstício, possibilitando sua progressão.

O processo **23007.001247/2013-10** (cadastrado em 01/02/2013) também pedia Progressão por Capacitação com carga horária de curso realizado no interstício anterior. Uma vez que o NUGCAP já tinha conhecimento da posição da CDP e da Pró-Reitoria, a então gestora, optou por sugerir o encaminhamento à Comissão Interna de Supervisão – CIS, para análise, sendo descartada esta necessidade pelo Coordenador de Desenvolvimento de Pessoal. O servidor interessado tomou ciência do ocorrido e não impetrou recurso.

Por fim, o processo **23007.001268/2013-27** (cadastrado em 01/02/2013), com características equivalente aos demais.

A servidora interessada solicitou a progressão por capacitação com carga horária de curso realizado no interstício anterior, mas optou por adicionar um novo certificado de capacitação realizado no interstício, não ofertando explicação dos motivos que a levaram a tal. O processo teve tramitação normal sendo emitido parecer favorável deste núcleo. Contudo a CDP se posicionou contrária ao deferimento por considerar que a carga horária da capacitação realizada em interstício anterior não caracterizava-se como excedente por não ter sido apresentada na última progressão, sendo acatada pelo Sr. Pró-Reitor de Gestão de Pessoal.

O fato foi informado a servidora, que tomou ciência da decisão do Pró-reitor e apresentou novos certificados que possibilitaram sua progressão.

Todas estas situações ocorreram devido a alteração da Lei 11.091/05, que por não possuir um texto claro, gerou uma situação de discordância entre o NUGCAP e a CDP/PROGEP, ao tempo em que ofereceu um grau de complexidade ao tema que precisava ser entendido e consensualizado.

Ciente de todas estas ocorrências, ao assumir a gestão deste NUGCAP, adotei as seguintes medidas a fim de evitar novos entraves e/ou dubiedade de entendimentos, evitando desigualdade de tratamento e dúvidas aos interessados.

1. Realização de reuniões com o Coordenador de Desenvolvimento de Pessoal e o Pró-Reitor de Gestão de Pessoal da UFRB a fim de discutir e pacificar o entendimento do tema.
2. Estudo e discussão da legislação com a equipe de trabalho do NUGCAP, onde chegou-se a uma conclusão sobre o tema e adotando-se uma mesma postura que vem sendo mantida desde então.
3. Divulgação de um Manual, publicado no sítio da UFRB/PROGEP, no link <http://www.ufrb.edu.br/progep/index.php/component/content/article/167>

Por fim, informo após estas providências resolverem a situação, como é possível perceber através dos processos auditados cadastrados entre abril e junho de 2013. Além disso, não mais foram encaminhadas ao NUGCAP, dúvidas e/ou questionamentos dos servidores técnico-administrativos da UFRB.

Análise da Auditoria Interna referente à manifestação:

De acordo com o que fora argumentado pelo NUGCAP, unidade diretamente responsável pelas progressões por capacitação, as divergências apresentadas nos processos pontuados na constatação decorreram da falta de clareza no texto de alteração da Lei 11.091/05, que por sua vez, gerou dubiedade de entendimentos entre as unidades da PROGEP. Informou também que já houve uniformidade no entendimento e que não mais ocorrerão fatos como os relatados. Todavia não foi relatada uma possível revisão no processo **23007.000401/2013-28** em que foi constatada a não verificação da carga horária de 150h, referente a curso realizado em interstício anterior, como carga horária excedente para a concessão da progressão, assim como se

procedeu no processo **23007.001268/2013-27**. Tal ação pode sanar a dubiedade de critérios uma vez que a PROGEP já encontrou consenso quanto à interpretação da alteração da lei. Além disso, o NUGCAP apresenta como uma das providências adotadas para evitar dúvidas aos servidores, a divulgação, no site da PROGEP, de um Manual **que está desatualizado** justamente no que se refere ao tema abordado nesta constatação. No referido manual, no link sobre Capacitação, contém a seguinte descrição: “*O que você deve saber: A Progressão por Capacitação Profissional deverá obedecer aos critérios estabelecidos na Lei 11.091/2005, sendo vedada a soma de cargas horárias de cursos de capacitação*”. Afirmção descabida tendo em vista que está se justificando exatamente sobre a alteração deste item na referida lei.

Tal informação só confirma a necessidade de melhoria de comunicação da PROGEP com os servidores que são usuários diretos das suas informações, evitando assim, conflitos entre os servidores da PROGEP e servidores interessados no andamento de processos; podendo gerar maior economicidade ao evitar gastos desnecessários com aberturas de processos incoerentes; agilidade nas atividades exercidas pela PROGEP; transparência nas suas ações, entre outros benefícios que a boa comunicação pode proporcionar.

Sabe-se que o volume de processos administrativos, especialmente aqueles desnecessários, onera a administração pública e torna o sistema público mais lento e ineficaz, pois ocupa o tempo dos servidores (mais horas de trabalho), aumenta o gasto com papel, e os diversos materiais de expediente, gerando ainda expectativas no servidor interessado.

Além disso, o Governo Federal tem primado pela transparência na gestão pública, especialmente no que diz respeito a divulgação de *informações atualizadas, claras e objetivas* para otimizar o serviço público. Resta claro, porém que conforme fora constatado, não houve promoção de maiores esclarecimentos aos servidores técnicos administrativos quanto a postura da PROGEP frente à alteração da lei 11.091/05, redundando nos efeitos negativos ora constatados.

Ou seja, se fosse buscado um consenso sobre os entendimentos a respeito das alterações da lei em questão, antes de prosseguir os despachos nos processos, bem assim, se publicizasse tal entendimento para conhecimento dos servidores técnicos administrativos, se poderia ter evitado tantos imbróglis e aberturas desnecessárias de processos. Desta forma, acredita-se que otimizar a comunicação é o melhor caminho para a eficiência da administração pública.

▪ **Recomendação nº 21**

Rever os processos 23007.000401/2013-28 e 23007.001268/2013-27 de progressão por capacitação, com vistas a promover a igualdade nos critérios utilizados, uma vez que foi pacificado o entendimento entre as unidades da PROGEP em período posterior a um dos processos.

▪ **Recomendação nº 22**

Recomenda-se a atualização do Manual, publicado no sitio da UFRB/PROGEP, no link <http://www.ufrb.edu.br/progep/index.php/component/content/article/167> bem como de outros similares que orientem a concessão de benefícios a servidores.

Cruz das Almas, 05 de setembro de 2013.

Siméa Azevedo Brito Borges
Auditora
Siape 1578303

Igor Dantas Fraga
Chefe da Auditoria Interna
Siape 1560345

Alexsandra Silveira Mota
Assistente em Administração
Siape 1755960

