

Unidade de Auditoria Interna

AUDITORIA DE CONFORMIDADE

Relatório de Auditoria nº 03/2017



PROGRAMAS DE AUDITORIA: 02/2017

MACROPROCESSO: 08. Gestão de Recursos Humanos

PROCESSO: 08.01 Capacitação

SUBPROCESSOS: 08.01.03 Progressão por Capacitação

UJ: 153010 - Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca

SETOR: Departamento de Recursos Humanos

Leonardo Borges Gonçalves

31/05/2017

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
1.1 situação a ser averiguada.....	3
1.2 Escopo da auditoria.....	3
2. CONJUNTURA DE ANÁLISE	3
2.1 Universo amostral	3
2.2 Critério de amostra	4
2.3 Amostra	4
3. RESULTADOS DA AUDITORIA	4
3.1 Contexto da auditoria	4
3.2 Manifestação do gestor	4
3.3 Constatação: Deficiências na instrução processual	5
<i>3.3.1 Possíveis causas</i>	<i>6</i>
<i>3.3.2 Possíveis efeitos e riscos decorrentes.....</i>	<i>6</i>
<i>3.3.3 Recomendações</i>	<i>6</i>
4. ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA	7
5. CONCLUSÃO	10

1. INTRODUÇÃO

O relatório ora transcrito tem a finalidade de apresentar os resultados da auditoria realizada nas progressões por capacitação dos técnicos administrativos em educação, enquadrados no PCCTAE regulados pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, e também pela aplicação de interpretações vinculadas e balizadas pela normatização infra legal afeta ao tema, bem como seguindo a guisa dos princípios gerais do direito e sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Cabe destaque ainda que na análise das referidas progressões foram levadas em conta as adoções doutrinárias relativas à Administração Pública além de tendências, pareceres e instrumentos que externalizam o entendimento dos diversos órgãos de controle, de representação judicial somados aos procedimentos *interna corporis* aplicados no âmbito do Cefet-RJ.

Progressão por capacitação é a mudança de nível de capacitação e de padrão de vencimento mediante a feitura de capacitações que sigam os parâmetros definidos na lei.

A Divisão de Legislação e Normas é o núcleo principal onde ocorrem as análises das solicitações de progressão por capacitação, porém outras unidades estão envolvidas no referido processo. Por conta da diversidade de órgãos envolvidos nas progressões, se buscou averiguar o subprocesso como um todo não se limitando à análise de órgãos isolados.

1.1 SITUAÇÃO A SER AVERIGUADA

Averiguar a regularidade das progressões por capacitação desde a solicitação, passando pela instrução até a efetiva resolução da solicitação, sendo o pleito julgado procedente ou não.

1.2 ESCOPO DA AUDITORIA

Inicialmente nos processos de progressão por capacitação foi prevista a análise de 12,5% das progressões concedidas entre os anos de 2009 e 2016.

Durante a execução da auditoria achou-se por bem analisar uma amostra das progressões concedidas em concomitância com o enquadramento dos antigos servidores ao PCCTAE realizada no ano de 2007; a amostra foi de 1,2% do total de enquadramentos.

2. CONJUNTURA DE ANÁLISE

2.1 UNIVERSO AMOSTRAL

Inicialmente a intenção da UAUDI era analisar os processos relativos à progressão por capacitação compreendidos entre os anos de 2012 e 2016, perfazendo um total de 357 processos.

Posteriormente decidiu-se averiguar as concessões efetivadas em função do enquadramento ao PCCTAE, passando o universo amostral a compreender 783 processos.

2.2 CRITÉRIO DE AMOSTRA

Na análise do subprocesso Progressão por Capacitação foi feita escolha aleatória de processos, usando critérios de criticidade, agrupados por ano de ocorrência.

A criticidade representa o quadro de situações críticas efetivas ou potenciais a serem mitigadas, levando-se em conta os riscos do subprocesso.

2.3 AMOSTRA

Na análise do subprocesso foram selecionados 54 processos a serem analisados, englobando amostras processuais das progressões compreendidas entre os anos de 2007 e 2016.

3. RESULTADOS DA AUDITORIA

3.1 CONTEXTO DA AUDITORIA

O subprocesso de Progressão por Capacitação encontrou diversas constatações expostas na seção 3.3. Além da análise dos processos de Progressão por Capacitação foi realizado o exame das pastas funcionais dos servidores, além da feitura de reuniões com os gestores, indagações orais em momentos específicos, utilização das respostas às solicitações de auditoria, estudo do fluxo processual, respostas a e-mails, análises de planilhas e consultas à ouvidoria e ao SIAPENET.

3.2 MANIFESTAÇÃO DO GESTOR

A Solicitação de Auditoria nº 02_01.2017 fez os seguintes pedidos ao Chefe da Divisão de Legislação e Normas – DILEN:

Responder aos seguintes questionamentos:

1ª Questão: É utilizada lista de verificação de documentos necessários à instrução dos processos de solicitação de Progressão por capacitação? Caso a resposta seja positiva fornecer a citada lista de verificação.

A resposta emitida pelo gestor evidenciou a falta de procedimentos definidos, além da ausência de atribuições claras dos responsáveis por cada etapa no processo.

2ª Questão: Os processos de concessão sofrem revisão por servidor diferente daquele que fez a apreciação inicial? Caso a resposta seja positiva, informar como é feita a distribuição das revisões.

Não há definição de atribuições de revisão, também não fica evidenciada a segregação de funções necessárias no subprocesso.

3.3 CONSTATAÇÃO: DEFICIÊNCIAS NA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Quadro 1 – Achados de auditoria

PROCESSOS		ACHADOS
23063.001716/2012-37	23603.000133/2009-93	a) Ficha de solicitação incompleta. b) Ausência de ciência do servidor ao final do processo e de ficha financeira após a concessão. c) Ausência de menção da data da progressão anterior e do órgão de exercício do servidor. d) Divergência de datas entre a solicitação e a concessão.
23063.001367/2012-53	23063.003529/2008-10	
23063.001420/2012-16	23063.000193/2013-92	
23063.000642/2013-01	23063.000428/2013-46	
23063.000252/2013-22	23063.001692/2013-05	
23063.001586/2013-13	23063.000284/2013-28	
23063.000588/2014-76	23063.000386/2013-43	
23063.001113/2014-05	23063.000208/2013-12	
23063.003593/2014-00	23063.000259/2013-44	
23063.003686/2014-84	23063.000959/2013-39	
23063.003702/2015-36	23063.001084/2013-92	
23063.000101/2015-47	23063.001214/2013-97	
23063.000271/2015-69	23063.000284/2013-28	
23063.001303/2016-92	23063.000341/2007-21	
23063.000836/2016-27	23063.000779/2007-17	
23063.001163/2016-91	23063.002855/2009-82	
23063.000576/2009-84	23141.0002016/2007-57 ¹	
23063000177/2009-13	23063.002361/2007-36	
23063.000245/2009-44	23063.000380/2007-28	
23063.002920/2008-99	23063.001780/2009-12	
23063.001567/2010-44	23063.003086/2008-59	
23063.002844/2009-01	23063.001468/2011-43	
23063.000994/2009-71	23063.000023/2009-21	
23063.003084/2009-41	23063.000686/2010-80	
23063.002380/2011-49	23063.002450/2008-63	
23063.000136/2009-27	23063.000166/2009-33	
23063.000404/2009-19		

¹ Processo do Cefet de Química de Nilópolis.

3.3.1 POSSÍVEIS CAUSAS

- Falta de rotina padronizada para a execução do processo.
- Não há critérios definidos de como é feita a distribuição das tarefas.
- Não há definição clara no mapeamento de processos em que momento da instrução deve ser feita a revisão e conferido o trâmite processual.

3.3.2 POSSÍVEIS EFEITOS E RISCOS DECORRENTES

As causas identificadas no subprocesso Progressão por Capacitação podem resultar nos efeitos expostos a seguir:

- Falta de padronização quanto aos requisitos a serem cumpridos, a depender do servidor que analisar o processo.
- Maior exposição a falhas no processamento das concessões, uma vez que não há revisão obrigatória definida.
- Dificuldade de acesso às informações da concessão, obstando o contraditório e a ampla defesa do administrado.
- Dificuldade na comunicação com os servidores, podendo provocar perdas de direitos quando não possível contatá-los em tempo hábil ao exercício de seus direitos.
- Embaraços à prevenção de falhas e conseqüente potencialização de perdas, podendo ensejar em prejuízos à Fazenda Pública.
- Falta de atualização das equipes envolvidas, ensejando em falhas ocorridas com a utilização equivocada de técnicas, normas e leis desatualizadas.

3.3.3 RECOMENDAÇÕES

- Avaliar a possibilidade da criação de rotinas internas específicas para a concessão de progressões por capacitação, de maneira a serem definidas: (i) as atividades inerentes a cada etapa da concessão; (ii) a forma de distribuição dos processos entre os membros da equipe; (iii) a revisão dos processos por servidor distinto ao inicialmente designado; (iv) a comunicação em tempo hábil ao interessado do (in)deferimento das concessões e seu respectivo efeito financeiro; e (v) que a autorização por parte do dirigente máximo deve anteceder a confecção da portaria de concessão.
- Promover estudos com vistas a capacitar regularmente os servidores da DILEN, respeitando as especificidades do setor no que tange, sobretudo, aos temas que possam suscitar dúvidas nos procedimentos e na aplicação de normativos.

- Revisar a data dos efeitos financeiros das concessões, especialmente dos processos: 23063.000101/2015-47; 23063.003702/2015-36; 23063.000271/2015-69, outorgando os valores não pagos.

4. ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

O presente trabalho visava verificar a regularidade dos processos de progressão por capacitação no âmbito do Cefet/RJ. A feita da referida auditoria instrumentalizou-se por meio de análises processuais, conversas com os responsáveis pela concessão e também com os respectivos gestores do Departamento envolvido e com a Diretoria Sistêmica responsável pela desconcentração da atribuição, bem como o uso do SIAPENET e demais conferências aceitáveis e pertinentes à consecução dos objetivos dos trabalhos.

Cabe tecer comentário positivo à celeridade das concessões de Progressão por Capacitações feitas no âmbito do DRH, tendo como núcleo central a DILEN. Por meio das análises processuais, fica evidenciada a rapidez no fluxo processual desde a instauração até a conclusão do processo.

É importante mencionar que, durante os trabalhos, constatou-se não haver regularidade na capacitação dos membros da equipe envolvidos diretamente nas progressões por capacitação, o que seria relevante à atualização do seu conhecimento. Ademais, não foi possível identificar se é efetuada a revisão dos processos de concessão por servidor diferente daquele que instruiu o processo, a fim de evitar falhas em sua tramitação.

Igualmente, foi verificado – em alguns cadernos processuais² – que a assinatura da portaria de concessão pela Direção-Geral era anterior ao despacho autorizativo no processo, enquanto que em um deles³ não foi identificada a assinatura do Diretor-Geral concordando com a concessão.

Em boa parte dos processos avaliados⁴ não foi identificado, processualmente, seu encaminhamento à Divisão de Capacitação (DICAP) para registro das capacitações do servidor. Em alguns deles, há incorreção na numeração⁵ de suas folhas. Por sua vez, em nenhum dos processos é citado o número do boletim interno no qual foi publicada a concessão das progressões por capacitação, tanto as mais recentes como as pretéritas. Apesar de não se tratar de um item obrigatório no processo, consiste em uma boa prática, fortalecendo a decisão de concessão e fornecendo certeza razoável de quando foi realizada a última concessão e em qual nível o servidor se encontra.

² Processos: 23063.001367/2012-53, 23063.002380/2011-49, 23063.000136/2009-37, 23063.000386/2013-43, 23063.000208/2013-12, 23063.000259/2013-44, 23063.000959/2013-39, 23063.001084/2013-92 e 23063.001214/2013-97. 23063

³ Processo: 23063.000836/2016-27.

⁴ Processos: Todos os processos analisados, exceto os processos; 23063.003686/2014-84, 23063.003702/2015-36, 23063.000101/2015-47, 23063.000271/2015-69, 23063.001303/2016-92, 23063.000836/2016-27 e 23063.001163/2016-91.

⁵ Processos: 23063.001567/2010-44, 23063.002380/2011-49, 23063.000136/2009-27, 23063.000404/2009-19, 23063.000023/2009-21, 23063.000959/2013-39, 23063.001084/2013-92 e 23063.002855/2009-82.

Até o ano de 2014, foi identificada a prática de aplicação de progressões por capacitação *per saltum* dos servidores Técnicos Administrativos em Educação no âmbito do Cefet/RJ⁶. Segundo alguns gestores, a divergência residiria no controverso entendimento acerca das expressões “imediatamente subsequente” e “subsequente” constantes nos parágrafos elencados anteriormente. Já nas progressões ocorridas a partir de 2015 não foram identificados casos como os ocorridos até 2014, sobretudo devido à divulgação do Ofício-Circular nº 006/2015 – CGGP/SAA/SE/MEC, que deu amplo conhecimento acerca dos critérios a serem observados quando da concessão da progressão por capacitação profissional.

A seguir, serão expostas as deficiências encontradas na instrução processual e procedimental, delineando-se cada circunstância encontrada merecedora de comentário, atribuindo-a aos respectivos processos analisados.

a) Ficha de solicitação incompleta⁷:

A ficha inaugural do processo relativo à progressão por capacitação é o instrumento hábil à instauração do processo, bem como responsável por fornecer informações da parte requerente, dentre as quais a qualificação do interessado, trazendo dados básicos como: nome, cargo, matrícula, endereço, contatos, órgão de exercício, data e assinatura do interessado. A falta de qualquer dos itens descritos pode causar embaraço ao bom andamento do processo, obrigando os responsáveis pela instrução processual a buscarem as informações omitidas na peça inaugural ao invés de só confirmá-las. A ausência da data do requerimento e da assinatura do requerente fere os elementos constitutivos do ato administrativo, no que tange à sua forma. Uma maneira de prevenir tais falhas é a adoção da revisão obrigatória dos processos por servidor diverso ao que o instruiu inicialmente.

b) Ausência de ciência do servidor ao final do processo⁸ e de ficha financeira após a concessão⁹:

Na quase totalidade dos processos analisados na presente auditoria não foi identificada a sinalização de ciência do servidor quanto à concessão ou não da progressão pleiteada.

Vale lembrar que a presunção de veracidade ou legitimidade dos atos e as decisões administrativas não são absolutas; portanto, deve-se dar a oportunidade ao administrado de contestar em tempo hábil as decisões que julgue prejudicar direito próprio ou alheio no qual tenha legítimo interesse. Desta feita, é sugerido incluir a comunicação ao servidor no respectivo caderno processual, a fim de comprovar sua ciência ao resultado da concessão.

Observa-se também, nos processos analisados, que não foi identificada a ficha com efeitos financeiros nos casos da concessão solicitada de progressão por capacitação. Em caso de falhas nos cálculos, a falta da ficha

⁶ Processos: 23063.001716/2012-37, 23063.001367/2012-53, 23063.001420/2012-16, 23063.000642/2013-01, 23063.000252/2013-22, 23063.001113/2014-05, 23063.000576/2009-84, 23063000177/2009-13, 23063.000245/2009-44, 23063.001567/2010-44, 23063.002844/2009-01, 23063.000994/2009-71, 23063.003084/2009-41, 23063.002380/2011-49, 23063.000136/2009-27, 23063.000404/2009-19, 23063.000166/2009-33, 23063.001468/2011-43, 23063.000023/2009-21, 23063.000686/2010-80, 23063.000133/2009-93, 23063.001692/2013-05, 23063.000284/2013-28, 23063.000386/2013-43, 23063.000208/2013-12, 23063.000259/2013-44, 23063.000959/2013-39, 23063.001084/2013-92, 23063.001214/2013-97, 23063.000284/2013-28, 23063.000341/2007-21, 23063.002855/2009-82, 23063.002361/2007-36, 23063.000380/2007-28, 23063.001780/2009-12 e 23063.003086/2008-59.

⁷ Processos: 23063.000252/2013-22, 23063.000101/2015-47, 23063.001716/2012-37 e 23063.000994/2009-71.

⁸ Todos os processos auditados, exceto 23063.000686/2010-80.

⁹ Todos os processos auditados.

financeira no corpo do processo impõe obrigatoriamente ao interessado a espera pela divulgação de seu comprovante de rendimentos, para somente depois contestar ou apontar as eventuais divergências. Sugere-se, assim, que os processos de capacitação apresentem a respectiva ficha financeira.

c) Ausência de menção da data da progressão anterior¹⁰ e do órgão de exercício do servidor¹¹:

Em alguns dos processos há servidores que já haviam sido beneficiados por progressões anteriores. Não foi identificada menção à data da última progressão nos documentos que deveriam fundamentar a instrução processual. A instrução processual pode ficar prejudicada, já que uma vez não constando a data da última progressão, não há marco temporal que forneça subsídio para verificar o direito à nova concessão.

A omissão ao marco temporal da última progressão por capacitação pode ser resolvida: (i) com despacho do responsável pelo levantamento das informações no corpo do processo, mencionando a data da última progressão caso esta tenha ocorrido; (ii) pela aposição, no processo, da portaria da concessão da última progressão; ou ainda (iii) a partir do número do boletim interno em que foi publicada a portaria da concessão pretérita.

Nos processos auditados não foi identificado o órgão de lotação do servidor. A Lei nº 11.091/2005 é taxativa em seu artigo 10, parágrafo 1º, ao mencionar que a progressão por capacitação: “decorre da obtenção pelo servidor de certificação em Programa de capacitação, compatível com o cargo ocupado, o ambiente organizacional e a carga horária mínima exigida”. Desta maneira, se não houver menção da lotação específica do servidor, não é possível determinar, no processo, se a capacitação tem compatibilidade com o que determina a lei e os normativos complementares.

d) Divergência de datas entre a solicitação e a concessão¹²:

Os processos de solicitação de progressão por capacitação nº 23063.003702/2015-36, 23063.000101/2015-47 e 23063.000271/2015-69 encontravam-se arquivados por conta do interstício necessário à concessão estar incompleto. Quando o requisito do interstício foi completado, as servidoras solicitaram o desarquivamento dos processos para dar prosseguimento na concessão, o que foi feito em 12/05/2016, 02/05/2016 e 10/05/2016, respectivamente. Por sua vez, as portarias de concessão outorgam os efeitos financeiros a partir de 08/05/2016, 11/05/2016 e 03/06/2016. No primeiro caso não foram identificados no processo indícios do marco cronológico que remeta à data retro citada. Já nas segunda e terceira situações, foram observados 7 (sete) e 24 (vinte e quatro) dias de diferença, respectivamente, entre a solicitação e a concessão dos efeitos financeiros, não tendo sido constatado nos processos qualquer marco temporal que justificasse a não concessão do direito na data de sua reabertura.

O Decreto nº 5.824/2006, em seu artigo 1º, parágrafo 4º, vincula a data que deve ser considerada para fins de concessão: “O Incentivo à Qualificação será devido ao servidor após a publicação do ato de concessão, com

¹⁰ Processos: 23063.001367/2012-53 23063.001113/2014-05 e 23063.000193/2013-92.

¹¹ Processos: Todos os processos auditados.

¹² Processos: 23063.000101/2015-47, 23063.003702/2015-36, 23063.000271/2015-69 e 23063.000284/2013-28.

efeitos financeiros a partir da data de entrada do requerimento na IFE”. Desta maneira, se faz necessária a revisão da data dos efeitos financeiros dos processos mencionados.

5. CONCLUSÃO

Após análise da documentação, se conclui pela necessidade de fortalecimento dos controles internos administrativos, os quais apresentam – em sua maioria – eficácia fraca e se encontram em nível básico de maturidade.

É O RELATÓRIO.

RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO

LEONARDO BORGES GONÇALVES
Auditor

De acordo:

LUCIANA SALES MARQUES BISSOL
Auditora-Chefe