



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

- RELATÓRIO DE AUDITORIA - 04/2014

Interessado: Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA

PROCESSO: 23091.000639/2014-22

PROGRAMA/AÇÃO: 12.364.2032.20RK0024 (Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior)

VOLUME ESTIMADO DE RECURSOS: R\$ 330.800,00 (trezentos e trinta mil e oitocentos reais) – natureza da despesa Serviço de Seleção e treinamento (cód. 33903628)

TIPO DE AUDITORIA: Acompanhamento da Gestão de Recursos Humanos.

EXERCÍCIO: 2014

PAINT: 2014/Área 04, sub área 02, Assunto 01 (área de Remuneração, Benefícios e Vantagens, assunto Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso).

UNIDADE GESTORA: Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA

CÓDIGO DA UG: 153033

RELATÓRIO DE AUDITORIA

1. ESCOPO DO TRABALHO

Em cumprimento ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – Paint/2014, Área 04, sub área 02, Assunto 01, o presente trabalho trata da verificação acerca da Concessão de Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso prevista no art.76-A da Lei nº8112/90 e Decreto nº 6114/2007.

Unidade de Auditoria Interna - Br 110 do km 47-Bairro Pres. Costa e Silva - CEP 59.625-900 - Mossoró/RN - Fone: (84) 3317 - 8230
Fax (84) 3317 - 8228 -Endereços eletrônicos: audint@ufersa.edu.br, andreluis@ufersa.edu.br e marliapinho@ufersa.edu.br

Marília de Lima Pinheiro Gadêlha Melo
Auditora- UFERSA
Matrícula SIAPE nº1895233

1



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

Os trabalhos foram realizados na Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFERSA, no período de maio a julho de 2014, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo como objetivo acompanhar e monitorar as implementações efetuadas pela Instituição tendo como avaliação sumária a gestão de Recursos Humanos, com análise de processos administrativos pertinentes ao tema em foco, a fim de verificar a adoção dos princípios administrativos de legalidade, eficiência, moralidade, economicidade, impessoalidade, dentre outros, no que tange a Concessão de Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso prevista no art.76-A da Lei nº8112/90 e Decreto nº 6114/2007.

Para o desenvolvimento do trabalho realizou-se a análise dos dados fornecidos pelo setor auditado conforme respostas às Solicitações de Auditoria expedidas, tendo sido analisado todos os processos de concessão da referida gratificação no período de janeiro a maio do ano de 2014, estando em parte fotocopiados e em parte digitalizados e arquivados em CD nas evidências de auditoria do processo de auditoria em epígrafe.

Da análise dos processos de concessão houve a necessidade de informações complementares solicitadas por meio dos Memorandos Eletrônicos nº40/2014- AUDINT e nº 50/2014- AUDINT, à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e à Comissão Permanente de Processo Seletivo, as quais foram prontamente fornecidas por meio dos Memorandos nº 55/2014, 64/2014, 77/2014- PROGEPE e nº 125/2014 - CPPS, inclusive tais informações também contiveram justificativas acerca de constatações previamente identificadas, tendo sido no mesmo momento por meio das Solicitações de Auditoria requeridas informações e justificativas dos setores.

As informações em formato PDF e planilhas quanto a períodos de férias, afastamentos dos servidores, tabelas comparativas de confrontação das informações fornecidas encontra-se nos autos do processo de auditoria em CD (formato digital), bem como impressas. As informações que estão em formato digital assim ficaram dispostas por esta auditoria entender que, dado o grande volume de informações, seria por demais dispendioso e contraproducente imprimir na integralidade.

2. RESULTADO DOS EXAMES

Analisando o conjunto de informações fornecidas a auditoria observou que houve um grande volume de concessão das gratificações em um curto período de tempo,



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

diversos servidores receberam várias vezes por diferentes trabalhos de forma reiterada, porém dentro do limite de 120 (cento e vinte) horas.

Observou-se ainda que há servidores que já estão com o limite de percepção da gratificação, de 120 (cento e vinte) horas anuais, próximo de ser atingido, sendo que o controle da concessão é feito regularmente pela PROGEPE, conforme demonstrado pela PROGEPE, por meio de planilha, documento que consta dos autos como evidência de auditoria.

Tais observações foram justificadas pela CPPS no Memorando nº125/2014 no qual especificou exatamente todos os certames em que a CPPS atuou e descreveu as atividades dos servidores que perceberam GECC, ficando justificada a necessidade e demanda.

Entretantes, as observações acima não culminaram em indícios de anormalidade, sendo verificados achados de auditoria, da análise das informações e manifestações da PROGEPE e CPPS nos Memorandos nº 77/2014- PROGEPE e nº 125/2014 – CPPS, apenas nos sub-tópicos a seguir declinados.

Das constatações relacionadas, a PROGEPE e CPPS se manifestaram e confirmaram-nas em suas manifestações. Quanto ao elevado número de concessão e gratificações em curto período aos servidores de forma repetitiva, foi justificado pela CPPS demonstrando o volume de trabalho ter sido demandado por uma séria histórica de concursos de servidores técnicos e docentes em razão da expansão acelerada da Universidade, bem como por ter sido formulado um cadastro interno de servidores dispostos a participar das atividades, sendo chamados repetidamente os servidores cadastrados para facilitar o treinamento e atendimento da demanda dos concursos.

2.1 CONSTATAÇÃO 01 - COMPENSAÇÃO DE HORAS

Quanto ao controle de compensação das horas, da análise das informações e manifestações da PROGEPE no Memorando nº 77/2014- PROGEPE, verificou-se que não é realizado pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e sim pelo setor ao qual o servidor está lotado, pelo que a PROGEPE não demonstrou o controle concomitante ou final da compensação de horas.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

2.1.1 MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

A seguir transcrevemos trecho do Memorando nº 77/2014- PROGEPE:

“d) No que concerne ao controle de compensação, cumpre-nos elucidar que cabe a chefia imediata do servidor o acompanhamento do registro de frequência, bem como o controle da compensação de horas, quando necessário.”

2.1.2 ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA ACERCA DA CONSTATAÇÃO Nº 1

Quanto à ausência de controle da compensação de horas pela PROGEPE, esta apenas suscitou que o controle é realizado pelos setores em que os servidores são lotados, **porém não foi apresentado nenhum documento que demonstre a efetividade da compensação de horas no prazo de um ano, em desconformidade com o disposto no art. 8º do Decreto 6114/2007.**

2.1.3 RECOMENDAÇÃO 01:

Quanto à ausência de controle pela PROGEPE quanto à efetivação da compensação de horas dos servidores que perceberam a GECC por atividade no horário de expediente, **RECOMENDA-SE** que a PROGEPE detenha o controle efetivo sobre as compensações e caso não seja efetivada a compensação no prazo, tome as medidas juridicamente cabíveis no âmbito administrativo.

2.2 CONSTATAÇÃO 02- PERCEPÇÃO DA GECC POR SERVIDORES DA CPPS

De acordo com a análise das informações e manifestações da PROGEPE e CPPS nos Memorando nº 77/2014- PROGEPE e nº 125/2014 – CPPS, **abaixo transcritos**, verificou-se que há concessão da gratificação em tela por servidores lotados na Comissão Permanente de Processo Seletivo, **que trabalham rotineiramente com a atividade de cursos e concursos.**



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

2.2.1 MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Quanto a este aspecto, as Unidades se manifestaram por meio dos Memorandos a seguir transcritos:

MEMORANDO ELETRÔNICO Nº 125/2014 - CPPS (11.01.18)

Assunto: Resposta da CPPS à Auditoria Interna

Prezada(o) Auditora(o),

[...] Como a CPPS tem um número reduzido de funcionários, grande parte de suas atividades logísticas de aplicação de provas são executadas por pessoas externas à CPPS, mas, por se tratar de atividades que envolvem imensa responsabilidade, apenas professores e servidores técnicos administrativos são convidados para, delas, participar. Por vezes, quando a demanda é grande, a CPPS solicita ao Reitor ordens de serviços, sob os auspícios dos quais, servidores, mediante portarias, são provisoriamente lotados na CPPS para execução daquelas atividades, sem que estes funcionários tenham direito a qualquer gratificação por este novo encargo. Vale salientar que raramente a CPPS sugere algum nome para compor esta lista de funcionários, até porque é a PROGEPE que tem ciência da disponibilidade de cada servidor e não a CPPS.[...]

[...] Por fim, no que concerne a membros da CPPS que perceberam gratificações por encargo de concurso tem-se o seguinte a dizer. Os membros oficiais da CPPS, designados segundo portarias e o que determina o Art. do Estatuto da UFERSA, são seu presidente, o único que tem função gratificada, o vice-presidente, geralmente um professor, e a administradora da CPPS, estando ainda lotados na CPPS Raimunda Letícia do Nascimento, no cargo de Secretária Executiva, e David Emerson de Moraes, como Assistente de Administração; o horário de funcionamento da CPPS é de segunda à sexta-feira, das 07h e 30min às 11h e 30min e das 13h e 30min às 17h e 30min. Quando, eventualmente, há aplicação de prova de concurso aos sábados e/ou aos domingos, fora, portanto, do horário de expediente da CPPS, quem participa da aplicação em questão tem direito a receber gratificação por encargo de concurso, uma vez que a hora trabalhada fora de seu expediente normal, como também tem direito a pagamento de horas-extras, quando trabalharem fora de seu horário de expediente, embora raramente isto tem sido requisitado, não obstante, em várias ocasiões, funcionários lotados na CPPS tenham trabalhado além de seus expediente normal, para dar apoio a bancas examinadoras em exercício. Estes pagamentos, aliás, só foram autorizados mediante consulta à COMPERVE da UFRN, a qual



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

exerce as mesmas atividades que a CPPS e pratica este tipo de expediente, pelo assessor jurídico da PROGEPE, na pessoa do servidor Esaú Castro de Albuquerque Melo.”

MEMORANDO ELETRÔNICO Nº 77/2014 - PROGEPE (11.01.04)
(Identificador: 201425131)

Mossoró-RN, 13 de Junho de 2014.

UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

Assunto: RE.: Solicitação de Auditoria

Prezado Chefe,

Em atendimento à Solicitação de Auditoria realizada por meio do Memorando Eletrônico nº 40/2014 - AUDINT, datado de 08 de maio de 2014, encaminhamos os arquivos em anexos e informamos que:

f) Os servidores efetivamente lotados na CPPS são 04 (quatro): David Emerson de Moraes, Maria de Fátima Santos Oliveira Duarte, Raimunda Letícia do Nascimento e Raphaella Marques Vilela. Ademais, os servidores Antonio Jorge Soares e Ana Tereza de Abreu Lima também possuem exercício na referida Comissão, conforme documentos em anexo. Acerca da regularidade da disponibilidade dos servidores, as informações poderão ser obtidas no relatório supramencionado no item “c”, bem como junto à Comissão Permanente de Processo Seletivo - CPPS.

2.2.2 ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA ACERCA DA CONSTATAÇÃO Nº 2

Quanto aos servidores lotados na Comissão Permanente de Processo Seletivo, perceberem a gratificação, justificou a CPPS que foi feita pesquisa junto da UFRN e COMPERVE, ou seja, a comissão similar a CPPS no âmbito da UFRN, e foi indicado que o procedimento era o pagamento da GECC aos servidores lotados na Comissão, em virtude de os mesmos laborarem sem nenhuma gratificação fixa, bem como por ter rotineiramente labor em horários fora do expediente.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

Entretanto, observa-se que a conduta de pagamento da GECC nesses casos está em contradição ao disposto no art. 2º, §2º do Decreto nº 6114/2007, e conseqüentemente **em desacordo ao requisito legal da eventualidade disposto no art. 76-A, caput, da Lei nº 8.112/90. Ou seja, somente poderá perceber a gratificação as pessoas cujas atividades que ensejam a GECC não estiverem incluídas entre suas atribuições permanentes.** (conforme item 51, pág.39, da Coletânea de Entendimentos da Controladoria Geral da União acerca da Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Institutos que compõe a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Brasília, 2013).

Ademais, há jurisprudência do Tribunal de Contas da União que veda a percepção da GECC com a quebra do requisito da eventualidade, pelo que citamos ementa a seguir:

Acórdão nº 4598/2009 – Segunda Câmara:

“Sumário

PRESTAÇÃO DE CONTAS. PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO DE ENCARGO DE CURSO E CONCURSO. AUDIÊNCIAS. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1. Julgam-se regulares com ressalvas as contas ordinárias quando evidenciadas impropriedades revestidas de gravidade insuficiente para macular toda a gestão dos responsáveis(...)

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Prestação de Contas da Universidade Federal Rural da Amazônia, referente ao exercício de 2006.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, em julgar as presentes contas regulares com ressalva e dar quitação aos responsáveis;

9.2. determinar à Universidade Federal Rural da Amazônia a adoção das seguintes medidas:



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

9.2.1. identificar e promover o ressarcimento, por parte dos beneficiários, das quantias pagas em desacordo com a Portaria UFRA n.º 981/2004, a título de gratificação de encargo de curso e concurso, sem a devida caracterização da eventualidade dos serviços prestados, bem como dos serviços realizados durante o expediente normal de trabalho;” (grifos nossos)

Noutro quadrante, o pagamento rotineiro da GECC a membros da Comissão de Seleção já ensejou demandas judiciais noutras Instituições com pedido para incorporação da mesma à remuneração do servidor para efeitos de aposentadoria, o que foi negado pelo Judiciário, mas gerou expectativa errônea ao servidor e prejuízo à Administração que teve custos para se defender judicialmente e correu o risco inerente ao processo de ter a causa perdida em favor do servidor, como se vê na ementa a seguir:

ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO – SUPRESSÃO DO PAGAMENTO DA GRATIFICAÇÃO POR ENCARGO DE CURSO OU CONCURSO – POSSIBILIDADE – NATUREZA EVENTUAL - DIREITO ADQUIRIDO – INEXISTÊNCIA. I - A Lei n° 8.162, de 08 de janeiro de 1991, a qual complementou a Lei n° 8.112/90, extinguiu, a partir de 12 de dezembro de 1990, os contratos individuais de trabalho dos servidores que passaram para o regime jurídico instituído pela citada Lei n° 8.112/90. Desse modo, extintos os contratos de trabalho dos servidores da recorrida, regidos pela CLT, apenas as vantagens do novo regime, estabelecidas em lei, são devidas, não havendo nenhum direito adquirido às vantagens do antigo regime. II - A bem do serviço e do interesse público, as condições vigentes na época da admissão podem ser unilateralmente modificadas pela Administração Pública, dado não ter o servidor direito à sua inalterabilidade, ressalvado o direito adquirido, quando configurado. **III - A Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso foi instituída para ser concedida ao servidor pelo desempenho eventual de atividades de auxiliar [...] de comissões de provas ou concursos públicos, como também de professor de cursos de treinamento e aperfeiçoamento regularmente instituídos por força do plano de Classificação de Cargos, sem prejuízo do exercício das atribuições normais do cargo ou emprego de que for titular.** IV – A mencionada gratificação é concedida em caráter eventual e/ou temporário, sendo, por definição legal, exclusiva para aqueles que estejam no efetivo exercício de atividades de auxiliar [...] de comissões de provas ou concursos públicos, não se incorporando ao vencimento ou proventos de inativos, sob pena de se tornar definitiva. V - Conforme a remansosa jurisprudência dos nossos Tribunais, não há direito adquirido a regime jurídico,



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

bem como aos elementos que compõem a remuneração do servidor. (TRF-2 - AC: 259470 2001.02.01.007106-4, Relator: Desembargador Federal SERGIO SCHWAITZER, Data de Julgamento: 24/09/2003, SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJU - Data:11/11/2003 - Página:174)

2.2.3 RECOMENDAÇÃO 02:

RECOMENDA-SE, ademais, que a PROGEPE se abstenha de conceder a Gratificação por Encargo de curso ou concurso para servidores lotados na CPPS e/ou quando as atividades que ensejam percepção da GECC estiverem incluídas como atribuições permanentes do servidor.

2.3 CONSTATAÇÃO 03 - PERCEPÇÃO DA GECC POR SERVIDORES NO PERÍODO DE FÉRIAS

Noutro ponto, constatou-se, ainda, da análise dos documentos, informações e manifestações da PROGEPE no Memorandos nº 77/2014- PROGEPE e documentos que o instruíam, a concessão da gratificação para servidores no período de férias.

2.3 .1 MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Quanto a esse aspecto transcrevemos trecho do memorando citado:

“b) Os extratos SIAPE que demonstram a efetivação dos pagamentos autorizados são as fichas financeiras dos servidores, as quais estão sendo enviadas em anexo.

c) Quanto ao horário de realização das atividades, estamos encaminhando o relatório com os dados das atividades, com processos administrativos, datas e horários, bem como o controle de frequência dos servidores.

e) Na oportunidade, enviamos os relatórios de férias e licenças extraídos do SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos.”



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

2.3.2 ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA ACERCA DA CONSTATAÇÃO Nº 3

No caso da percepção da GECC por servidores durante o período de férias, verifica-se sua inviabilidade pela natureza jurídica dos institutos ser colidente (afastamento e prestação de serviço para percepção da GECC), conforme interpretação da Advocacia Geral da União, por meio do PARECER PGFN/CJU/COJPN Nº 1478/2012, acostado aos autos deste processo de auditoria, bem como por estar em contradição ao disposto no art. 7º da Resolução CONSUNI/UFERSA nº002/2010 e ao disposto no entendimento consolidado da SEGEP-MP¹ na Nota Informativa nº 270/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP e Nota Técnica nº 66/2012/CGNOR²/DENOP³/SEGEP/MP, como órgão central do SIPEC que detém competência normativa em matéria de pessoal civil da Administração federal, nos termos do Parecer com efeito vinculante da AGU GQ-46.

Entrementes, verifica-se que a concessão indevida da gratificação, tanto aos servidores lotados na CPPS quanto aos servidores em férias, foi realizada, *a priori*, por erro interpretativo quanto à aplicação da Lei e normas pela Administração, não implicando ressarcimento disposto no art. 46 Lei 8112/90, conforme entendimento do TCU e AGU respectivamente:

Súmula 249 – TCU: “É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.”

Súmula nº 34 da Advocacia-Geral da União:[...] “Não estão sujeitos à repetição os valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, em decorrência de errônea ou inadequada interpretação da lei por parte

¹ A Secretaria de Gestão Pública (Segep) é resultado da fusão entre a Secretaria de Gestão (Seges) e parte da Secretaria de Recursos Humanos (SRH)

² COORDENAÇÃO-GERAL DE APLICAÇÃO DAS NORMAS

³ DEPARTAMENTO DE NORMAS E PROCEDIMENTOS JUDICIAIS DE PESSOAL



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA

da Administração Pública".[...] Legislação Pertinente: Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Precedentes: Superior Tribunal de Justiça: Resp. nº 643.709/PR, AgRg no Resp nº 711.995, Resp. nº 488.905/RS e AgRg no Resp nº 679.479/RJ (Quinta Turma); ROMS nº 18.121/RS, Resp nº 725.118/RJ, Resp nº 651.081/RJ e AgRg no REsp. nº 597.827/PR(Sexta Turma); MS nº 10.740/DF (Terceira Seção).”

2.3.3 RECOMENDAÇÃO 03:

RECOMENDA-SE que a PROGEPE se abstenha de conceder a Gratificação por Encargo de curso ou concurso para servidores que estejam gozando férias, licenças ou quaisquer afastamentos de suas atividades no serviço público federal.

3. CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados, observando as informações obtidas e análises acima declinadas, esta Auditoria Interna expede as recomendações descritas supra e encaminha o presente Relatório para análise e ciência de Vossa Magnificência.

Mossoró, 29 de julho de 2014.

Marília de Lima Pinheiro Gadelha Melo

Auditor - Matrícula SIAPE nº1895233

Para visto do **titular** da Unidade de Auditoria Interna e encaminhamento ao Reitor da Ufersa.

André Luís Américo Moreira
Chefe da Unidade de Auditoria Interna
- Ufersa
Matrícula SIAPE nº01481524