RELATÓRIO DA AÇÃO DE AUDITORIA N. 4.1 DO PAINT/2016 – N.° 4/2016

Concessão de Retribuição por Titulação e Incentivo à Qualificação

Dourados – MS, julho de 2017.

Sumário

1. INTRODUÇÃO....4
2. VISÃO GERAL DO OBJETO DE AUDITORIA....9
2.1 Do Incentivo à Qualificação aos Servidores Técnicos Administrativos....9
2.2 Da Retribuição por Titulação aos Servidores Docentes....11
3. ANÁLISE DAS QUESTÕES DE AUDITORIA E SEUS ACHADOS....14
3.1. Existe processo formal para a concessão de Incentivo à Qualificação e para o Enquadramento Funcional por Titulação ou Aceleração da Promoção?....14
3.1.1. Critérios e Análise das Evidências....14
3.1.2. Causas....18
3.1.3. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada....20
3.1.4. Análise dos Comentários dos Gestores....21
3.1.5. Conclusão....22
3.1.6. Propostas....22
3.1.7. Benefícios esperados....22
3.2. Os processos apresentam os requisitos básicos necessários para a concessão de Incentivo à Qualificação e para o Enquadramento Funcional por Titulação ou Aceleração da Promoção?....23
3.2.1. Critérios e Análise das Evidências....23
3.2.2. Causas....28
3.2.3. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada....28
3.2.4. Análise dos Comentários dos Gestores....29
3.2.5. Conclusão....30
3.2.6. Propostas....30

3.3. O Valor concedido a título de Retribuição por Titulação é compatível com a titulação apresentada, conforme os anexos da lei nº 12.772/2012, alterada pela Lei nº 12.863/2013? O percentual concedido a título de Incentivo à Qualificação é compatível com a titulação apresentada, conforme o anexo IV, b, da lei nº 11.091/2005, com a redação dada pela Lei nº 12.772/2012?.....31

3.3.1. Critérios e Análise das Evidências.....31

3.3.2. Conclusão.....33

4. DO ENCERRAMENTO E DO MONITORAMENTO.....33

Número: 04/2016 Relatório de Auditoria Dourados – MS

Unidade Auditada: Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas – PROGESP; Comissão Interna de Supervisão – CIS; Comissão Permanente de Pessoal Docente – CPPD.

Objeto: Processos administrativos de concessão de Incentivo à Qualificação para servidores Técnicos Administrativos e de Retribuição por Titulação aos Docentes.

1. INTRODUÇÃO

1. No processo de planejamento anual de suas ações – que culmina com o PAINT[1], a Auditoria Interna da UFGD selecionou como objeto a ser auditado neste exercício, com base na proposta de orçamento da UFGD (Quadro de Detalhamento das Despesas da Proposta Orçamentária – QDDPO) e através da utilização de Matriz de Riscos (avaliação de Materialidade, Relevância e Criticidade), o Elemento de Despesa 2109.20TP[2] – Vencimento e Vantagens Fixas – Pessoal Civil.

Tabela 1: Matriz de Riscos PAINT/2016 – Item Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil

Ação	Valor Estimado	Materialidade			Relevância		Criticidade		
		%	Definição	Pontos	Definição	Pontos	Definição	Pontos	Total Pontos
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	103.555.938,00	54,57%	Muito Alta Materialidade	5	Média Relevância	3	Muito Alta Criticidade	5	13

2. Este foi o item com a maior pontuação dentre os analisados. Destacam-se na Matriz de Riscos suas duas máximas, a Materialidade, pois representa 54,57% dos valores previstos na Proposta Orçamentária da UFGD e, também, a Criticidade (avaliada pela Auditoria Interna).

[1] Plano Anual de Auditoria Interna – Instrução Normativa n. 24/2015 – CGU.
[2] Programa 2109 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação; Ação 20TP – Pagamento de Pessoal Ativo da União.

3. Se trata de prognóstico com base na previsão orçamentária e nos trabalhos anteriormente realizados pela AUDIN/UFGD em objetos abrangidos pelo elemento de despesa (ex.: adicional de insalubridade), somente pelo resultado da Ação de Auditoria se poderá apontar, ou não, as possíveis falhas registradas pela equipe na definição de seu planejamento anual.

4. Assim, a Auditoria Interna da UFGD, considerando as diretrizes estabelecidas em seu planejamento, definiu dentre as despesas abrangidas pelo elemento 2109.20TP qual seria passível de verificação no corrente ano, tomando por base o Manual Técnico de Orçamento do Exercício de 2016[3] - MTO 2016, que apresenta quais são os seus "objetos de gastos".

5. Serviu de apoio neste exercício o Plano de Capacitação da UFGD 2016, elaborado pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, por meio do qual a AUDIN teve acesso às seguintes informações:

> "O quadro de servidores da Universidade Federal da Grande Dourados, até outubro de 2015, era formado por 532 Técnicos Administrativos em Educação, divididos em 5 (cinco) níveis de classificação, conforme estabelecido pelo Art.6° da Lei n°11.091, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação."
>
> "Do total de servidores técnico-administrativos, 11,27% dos servidores possuem somente o ensino médio/técnico, 33,64% graduação, 39,84% especialização, 14,28% possuem mestrado e 0,56% doutorado.
>
> Através desses dados, identifica-se que a maioria dos servidores lotados na UFGD ocupa cargos de nível médio (335 servidores). Contudo, 87,16% desses servidores possuem nível superior ao exigido para o cargo, refletindo o nível de qualificação dos servidores técnicos administrativos da instituição."
>
> "Através da análise dos incentivos à qualificação, concedidos aos servidores Técnico-administrativos, é possível identificar que **dos 532 servidores da UFGD, 81,57% possuem Incentivo à Qualificação.**"[4] (grifos e negritos nossos)

[3] BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento MTO. Edição 2016. Brasília, 2015, pp. 66 e 70.
[4] BRASIL. Ministério da Educação. Fundação Universidade Federal da Grande Dourados. Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas. Plano de Capacitação da UFGD 2016. Dourados, 2015. Pp. 7-9.

Tabela 2 – Nível de Escolaridade dos Servidores Técnicos Administrativos da UFGD

Classe	Ensino Fundamental	Ensino Médio/Técnico	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado	Total
A	-	7	1	-	-	-	**8**
B	-	3	-	-	-	-	**3**
C	2	7	6	3	-	-	**18**
D	-	43	127	112	51	2	**335**
E	-	-	45	97	25	1	**168**
TOTAL	**2**	**60**	**179**	**212**	**76**	**3**	**532**

6. Como adiante será melhor explanado, o Incentivo à Qualificação toma por base o Vencimento Básico do servidor e equivale a percentual deste, variando entre 10% a 75%[5] de seu valor.

7. Assim, ante a expressiva quantidade de servidores da UFGD que, segundo dados da PROGESP, fazem jus a este incentivo e da expressividade do impacto que este pode ter sobre a previsão orçamentária da instituição (no que se refere ao Pagamento de Pessoal) o Incentivo à Qualificação foi escolhido como objeto de ação de auditoria no Exercício de 2016, atendendo aos critérios de Materialidade, Relevância e Criticidade apresentados pelo Elemento de Despesa 2109.20TP na Matriz de Riscos do PAINT/2016.

8. Prosseguindo, entendeu-se que as mesmas observações poderiam ser aplicadas à Retribuição por Titulação devida aos servidores Docentes da UFGD, uma vez que, de acordo com sua norma de regência, os valores devidos por esta retribuição existem em todos os níveis e classes da carreira e por vezes superam até mesmo o Vencimento Básico do Cargo, ainda que não sejam pagos com base em percentual deste, por exemplo:

> A Retribuição por Titulação paga a um Docente Adjunto (Classe C de Nível 1) que labore em regime de Dedicação Exclusiva e que possua o nível acadêmico de Doutor perfaz um valor de R$ 5.330,57 [6], enquanto o Vencimento Básico desse mesmo cargo é de R$ 5.227,06 [7].

9. É fato que há até diferenças maiores, como é o caso dos professores Titulares (Classe E) em que a Retribuição por Titulação supera o Vencimento Básico em mais de R$ 3.000,00[8], mas na Visão Geral do Objeto de Auditoria se perceberá que a forma de acesso a esses

[5] Anexo IV, alínea "b" (a partir de março de 2013), da Lei n. 11.091/2005 com a redação dada pela Lei n. 12.072/2012.
[6] Alínea "b", Tabela III, do Anexo IV da Lei n. 12.772.
[7] Alínea "b", Tabela I, do Anexo III da Lei n. 12.772.
[8] Ibidem.

níveis demanda um processo interno diferente do abrangido por esta ação.

10. Razões pelas quais o Objeto deste relatório é a auditagem de "processos administrativos de concessão de Incentivo à Qualificação para servidores Técnicos Administrativos e de Retribuição por Titulação aos Docentes".

11. Estabelecido o Objeto da ação a AUDIN/UFGD, com base em benchmarking[9], definiu quais seriam as Questões de Auditoria a serem respondidas por esta ação:

> Q1. Existe processo formal para a concessão de Incentivo à Qualificação e para o Enquadramento Funcional por Titulação ou Aceleração da Promoção?
>
> Q2. Os processos apresentam os requisitos básicos necessários para a concessão de Incentivo à Qualificação e para o Enquadramento Funcional por Titulação ou Aceleração da Promoção?
>
> Q3. O Valor concedido a título de Retribuição por Titulação é compatível com a titulação apresentada, conforme os anexos da lei nº 12.772/2012, alterada pela Lei nº 12.863/2013?
>
> Q.4 O percentual concedido a título de Incentivo à Qualificação é compatível com a titulação apresentada, conforme o anexo IV, b, da lei nº 11.091/2005, com a redação dada pela Lei nº 12.772/2012?

12. Por meio das Solicitações de Auditoria números 011-002-2016 a 011-006-2016 definiu-se a Amostra de Auditoria da presente ação que, considerando as informações das áreas auditadas PROGESP e CPPD foi a seguinte:

Tabela 3: Amostra de Processos de Concessão de Incentivo à Qualificação a servidores Técnicos Administrativos de 01/07/2015 a 01/07/2016

N. do Processo (23005.)	Matrícula SIAPE
001614/2016-30	2307548
002768/2015-68	2254447
000721/2016-41	1816931

[9] BRASIL, Tribunal de Contas da União, Técnicas de Auditoria: Benchmarking, 2000. P. 7.

001239/2016-28	1930493
000794/2016-32	2135333
002751/2015-19	2671456

Tabela 4: Amostra de Processos Enquadramento Funcional por Titulação (para docentes em estágio probatório que apresentarem titulação superior ao grau exigido para o cargo) ou Aceleração de Promoção, de 01/07/2015 a 01/07/2016 - Ação 4.1 - 2016

N. do Processo (23005.)	Matrícula SIAPE
2120/2015-91	2210395
1386/2016-06	2866989
1720/2016-13	2140715
1084/2016-20	2840427

13. De acordo com as diretrizes definidas pela Chefia de Auditoria, partindo sempre de uma abordagem proativa da Auditoria Interna – focada mais em recomendações preventivas do que corretivas, como forma de colaborar com o aprimoramento da gestão, Missão regimental[10] deste órgão da UFGD, optou-se por processos recentes, que espelhassem as atuais práticas de gestão de pessoas da universidade.

14. Entendeu-se adequado, também, que a amostra fosse composta por uma maior quantidade de processos de Incentivo à Qualificação (6 ante 4 dos de Retribuição por Titulação) em razão do contingente de servidores Técnicos Administrativos ser o maior no quadro da UFGD.

15. Buscou-se, ainda, garantir a equanimidade na seleção de categorias, tanto de formação (processos de concessão/alteração por graduação, especialização, mestrado ou doutorado) quanto de categorias profissionais (servidores administrativos, na área de saúde, engenharia, etc.) e situação funcional (servidores estáveis - aceleração da promoção - ou em estágio probatório - enquadramento funcional). O objetivo era verificar o processo de trabalho do setor com a maior variedade de fatores possíveis.

[10] Art. 1º, §1º e inciso III do art. 2º do RIAUDIN – Res. 199/2013 COUNI

16. A atividade de definição dos processos que comporiam a amostra encontra-se arquivada em papéis de trabalho desta ação.

17. Ao final da análise documental, de acordo com as Fichas Financeiras extraídas do Sistema SIAPE, a Materialidade da Amostra perfez o valor de **R$ 226.234,29 (duzentos e vinte e sei mil, duzentos e trinta e quatro reais e vinte e nove centavos)**, considerando-se os valores pagos a título de Incentivo à Qualificação e Retribuição por Titulação dos processos abrangidos pela amostra no período de julho de 2015 a julho de 2016.

18. No Título 2 deste Relatório será apresentada uma visão geral do objeto desta ação e no Título 3 buscar-se-á apresentar respostas às Questões de Auditoria enumeradas no parágrafo 11 deste texto.

2. VISÃO GERAL DO OBJETO DE AUDITORIA

2.1 Do Incentivo à Qualificação aos Servidores Técnicos Administrativos

19. A matéria encontra-se regulada na Lei 11.091/2005 e no Decreto 5.824/2006. Para melhor compreensão transcrevem-se os dispositivos pertinentes dos dois diplomas normativos:

> "Art. 11. Será instituído Incentivo à Qualificação ao servidor que possuir educação formal superior ao exigido para o cargo de que é titular, na forma de regulamento".
>
> "Art. 1°. O Incentivo à Qualificação será concedido aos servidores ativos, aos aposentados e aos instituidores de pensão com base no que determina a Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005, e no estabelecido neste Decreto.
>
> § 2°. Após a implantação, o servidor que atender ao critério de tempo de efetivo exercício no cargo, estabelecido no art. 12 da Lei no 11.091, de 2005, poderá requerer a concessão do Incentivo à Qualificação, por meio de formulário próprio, ao qual deverá ser anexado o certificado ou diploma de educação formal em nível superior ao exigido para ingresso no cargo de que é titular".

20. Conforme as normas acima, a formação e/ou titulação apta a permitir a concessão da Gratificação de Incentivo à Qualificação é aquela superior à exigida para o ingresso no cargo.

21. Citam-se alguns exemplos: a) para um cargo cujo ingresso exija o diploma de ensino médio, seria necessário apresentar um diploma de nível superior; b) para um cargo cujo ingresso exija diploma de nível superior, seria necessário apresentar, no mínimo, um certificado de pós-graduação "lato sensu"; c) para um cargo cujo ingresso exija pós-graduação "lato sensu" seria necessário apresentar, no mínimo, um diploma de pós-graduação "stricto sensu" em grau de mestrado; d) para um cargo cujo ingresso exija pós-graduação "stricto sensu" em grau de mestrado seria necessário apresentar um diploma de pós-graduação "stricto sensu" em grau de doutorado.

22. Ao que se observa, então, as questões encontram-se muito bem delineadas no texto da lei, de maneira que somente se concede a Gratificação de Incentivo à Qualificação, criada no artigo 11 da Lei 11.091/2005 e regulada pelo Decreto 5.824/2006, se o grau de formação apresentado para tanto for superior àquele exigido para ingresso no cargo.

23. O Decreto n. 5.824 traz, em seu Anexo II, uma lista de Ambientes Organizacionais para que se verifique, dentre aqueles listados, em qual se enquadra o de lotação do servidor (art. 2°): 1. Administrativo; 2. Infra-estrutura; 3. Ciências Humanas, Jurídicas e Econômicas; 4. Ciências Biológicas; 5. Ciências Exatas e da Natureza; 6. Ciências da Saúde; 7. Agropecuário; 8. Informação; 9. Artes, Comunicação e Difusão; 10. Marítimo, Fluvial e Lacustre.

24. O Anexo III do decreto, por sua vez, lista as áreas de conhecimento e o relacionamento destas aos Ambientes Organizacionais, (art. 3°). É por meio desta correlação que se define o percentual do Vencimento Básico do servidor que é devido a título de Incentivo à Qualificação.

25. Na UFGD o Incentivo à Qualificação é regulamentado pela Res. COUNI n. 83/2013. A instância interna com capacidade decisória no processo administrativo de Incentivo à Qualificação é a Comissão Interna de Supervisão – CIS, art. 68 da Res. COUNI n. 83/2013.

26. O processo de trabalho relacionado se inicia por requerimento do servidor à Seção de Avaliação Funcional e Estágio Probatório. Essa procede a análise dos documentos com base nos requisitos previstos na Resolução n° 83, de 04 de julho de 2013, em caso de indeferimento, os documentos são devolvidos ao servidor via Comunicação Interna ou em caso de deferimento o processo de incentivo à qualificação do servidor é encaminhado para a Comissão Interna de Supervisão – CIS.

27. Após a análise da CIS e parecer favorável o processo é encaminhado para a Reitoria, para publicação de portaria de concessão de Incentivo à qualificação.

2.2 Da Retribuição por Titulação aos Servidores Docentes

28. Inicialmente, cumpre esclarecer que a Carreira de Magistério Superior é estruturada pelo Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal a partir de 1° de março de 2013, conforme disciplina a Lei n° 12.772, de 2012, em seu artigo 1°:

> Art. 1°. Fica estruturado, a partir de 1° de março de 2013, o Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, composto pelas seguintes Carreiras e cargos:
> I - Carreira de Magistério Superior, composta pelos cargos, de nível superior, de provimento efetivo de Professor do Magistério Superior, de que trata a Lei n. 7.596, de 10 de abril de 1987;

29. A Carreira de Magistério Superior do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal tem a seguinte composição, de acordo com o artigo 1°, §1° e Anexo I da Lei 12.772, de 2012:

> § 1o A Carreira de Magistério Superior é estruturada em classes A, B, C, D e E e respectivos níveis de vencimento na forma do Anexo I.

Tabela 5: Composição da Carreira de Magistério Superior

CARGO	CLASSE	DENOMINAÇÃO	NÍVEL
Professor de Magistério Superior	E	TITULAR	ÚNICO
	D	Associado	4
			3
			2
			1
	C	Adjunto	4
			3
			2
			1
	B	Assistente	2
			1
	A	Adjunto-A – se Doutor Assistente-A – se Mestre	2
		Auxiliar – se Graduado ou Especialista	1

30. Assim, desde 1° de março de 2013, o ingresso na Carreira de Magistério Superior ocorre sempre no primeiro nível da Classe de Professor Auxiliar. Aos oriundos do regime anterior a Lei definiu norma de transição com tabela de referência.

31. Cabe destaque que, o candidato nomeado ingressa na Classe de Professor Auxiliar, entretanto faz jus a Retribuição por Titulação, objeto desta ação de auditoria, de acordo com a titulação apresentada. Retribuição por Titulação que tem natureza jurídica de gratificação, de acordo com a Controladoria-Geral da União - CGU[11], assim como o Incentivo à Qualificação.

32. No que diz respeito ao desenvolvimento na Carreira de Magistério Superior, este ocorrerá mediante progressão funcional e promoção. Para que ocorra a progressão funcional, deverá ser observado o interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício em cada nível da Classe.

33. Para que o servidor possa progredir na carreira, deverá passar por processo de avaliação de desempenho, e conforme dispõe a Lei n° 12.772, de 2012, em seu artigo 12, § 4°, ato do Ministério da Educação estabelecerá as diretrizes para o processo de avaliação de desempenho para fins de progressão e de promoção.

34. A progressão docente é a passagem do servidor para o nível imediatamente superior dentro de uma mesma classe, e a promoção, a passagem do servidor de uma classe para outra subsequente. A progressão ocorre mediante o cumprimento do interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício dentro de uma mesma classe, condicionada à aprovação na avaliação de desempenho.

35. Já a promoção, por avaliação de desempenho, ocorre mediante o cumprimento do interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício, no último nível de cada classe antecedente àquela para a qual se dará a promoção, desde que atendidos os critérios exigidos pela Resolução n° 131 de 11 de setembro de 2013- COUNI/UFGD.

36. Aos docentes que ingressaram no cargo após 1° de março de 2013, será concedida aceleração da promoção pela apresentação de titulação superior a classe ao qual está enquadrado nos moldes do artigo 13, Parágrafo único, da Lei n° 12.772, de 2012:

> Parágrafo único. Aos servidores ocupantes de cargos da Carreira de Magistério Superior em 1° de março de 2013 ou na data de publicação desta Lei, se posterior; é permitida a aceleração da promoção de que trata este artigo ainda que se encontrem em estágio probatório no cargo.

37. Como dito, no âmbito da UFGD, a norma regulamentar sobre esta matéria é a Res. COUNI n. 007/2014. Esta também traz a possibilidade do Enquadramento Funcional ao servidor docente da UFGD que ainda não

[11] BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório n. 201407335.

haja concluído o Estágio Probatório, quando este obtiver titulação superior à exigida para o cargo:

> Art. 22. ...
> Parágrafo único. Ocorrerá enquadramento funcional, seguindo os mesmos procedimentos da promoção por titulação, nas situações em que os docentes obtiverem titulação durante o estágio probatório mantendo-se na classe A, reenquadrados da seguinte forma:
> a) de Professor Auxiliar para Professor Assistente-A, após a obtenção do título de mestre;
> b) de Professor Assistente-A para Professor Adjunto-A, após a obtenção do título de doutor;
> c) de Professor Auxiliar para Professor Adjunto-A, após a obtenção do título de doutor.

38. Da Leitura da Res. COUNI n. 007/2014 é possível se perceber que impactam diretamente na Retribuição por Titulação unicamente em razão da apresentação de titulação, superior à exigida pelo cargo ou a situação funcional anterior, o Enquadramento Funcional e a Aceleração da Promoção.

39. Em razão da delimitação do objeto desta ação, realizado em seu planejamento, a amostra deste trabalho de auditoria abrangeu apenas estes processos de trabalho, relacionados à repercussão na Retribuição por Titulação unicamente decorrentes da obtenção de titulação superior à exigida para o cargo, logo, por essa razão requereram-se à PROGESP os processos de Promoção por Titulação e Enquadramento Funcional.

40. No que se refere ao valor da Retribuição por Titulação estes podem ser encontrados no Anexo IV da Lei n. 12.772/2012.

41. A instância com capacidade decisória na UFGD sobre os processos abrangidos por esta amostra é a Comissão Permanente de Pessoal Docente – CPPD (nos termos dos arts. 25 e 26 da Res. COUNI n. 007/2014).

42. De acordo com o Manual da PROGESP[12], o processo de trabalho relacionado a este ponto da ação de auditoria é o seguinte:

O servidor protocola junto à Reitoria o requerimento, juntamente com a documentação necessária. O processo administrativo é enviado pela Reitoria à Seção de Avaliação Funcional e Estágio Probatório –

[12] BRASIL. MEC. UFGD. Manual de Procedimentos da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas – PROGESP. Atualização de abril de 2015. P. 158-160.

SEAFE/DIDA/CODAS/PROGESP. A SEAFE analisa a solicitação e consulta o SIAPE. Após a análise e parecer favorável da CPPD, o processo é encaminhado para reitoria para publicação de ato de concessão da promoção ou enquadramento funcional. Com base na publicação esta é lançado no SIAPE pela SEAFE.

3. ANÁLISE DAS QUESTÕES DE AUDITORIA E SEUS ACHADOS

3.1. Existe processo formal para a concessão de Incentivo à Qualificação e para o Enquadramento Funcional por Titulação ou Aceleração da Promoção?

3.1.1. Critérios e Análise das Evidências

43. Além das Leis n. 11.091 e 12.772 que tratam especificamente do incentivo e da retribuição versados nesta ação, existem normativos que se referem à forma dos requerimentos e processos. No que tange a esta indagação, existência de Processo Administrativo, trazemos as seguintes normas regulamentares:

a) Lei n. 9.784/99, arts. 1°, 2°, 6° e 7°:

Art. 6°. O requerimento inicial do interessado, salvo casos em que for admitida solicitação oral, deve ser formulado por escrito e conter os seguintes dados:
I - órgão ou autoridade administrativa a que se dirige;
II - identificação do interessado ou de quem o represente;
III - domicílio do requerente ou local para recebimento de comunicações;
IV - formulação do pedido, com exposição dos fatos e de seus fundamentos;
V - data e assinatura do requerente ou de seu representante.
Parágrafo único. É vedada à Administração a recusa imotivada de recebimento de documentos, devendo o servidor orientar o interessado quanto ao suprimento de eventuais falhas.

Art. 7°. Os órgãos e entidades administrativas deverão elaborar modelos ou formulários padronizados para assuntos que importem pretensões equivalentes.

b) Decreto 5.824/06, art.1°, §2°:

Art. 1°. O Incentivo à Qualificação será concedido aos servidores ativos, aos aposentados e aos instituidores de pensão com base no que determina a Lei no 11.091, de 12 de janeiro de 2005, e no estabelecido neste Decreto.

§ 2°. Após a implantação, o servidor que atender ao critério de tempo de efetivo exercício no cargo, estabelecido no art. 12 da Lei no 11.091, de 2005, poderá requerer a concessão do Incentivo à Qualificação, por meio de formulário próprio, ao qual deverá ser anexado o certificado ou diploma de educação formal em nível superior ao exigido para ingresso no cargo de que é titular.

c) Res. COUNI 007/2014, art. 23:

Art. 23. Para promoção por titulação o docente deverá comprovar junto à UFGD a obtenção do grau acadêmico pertinente.

§1°. Os graus acadêmicos brasileiros serão aceitos somente quando obtidos em Programas de pós-graduação recomendados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

§2°. Os graus acadêmicos obtidos no exterior serão aceitos somente quando o título ou diploma obtido tiver sido revalidado/reconhecido, conforme normas estabelecidas pela CAPES.

d) Res. COUNI 022/2007 (Regimento da CPPD/UFGD).

44. No procedimento de seleção de amostra e com a vinda das informações que a integraram foi possível concluir que a UFGD autua os requerimentos relacionados aos Incentivos à Qualificação e à Retribuição por Titulação em processos administrativos (no curso da análise também se aplicaram os itens da check list relacionados aos requisitos formais dos processos).

45. Todavia, nesta fase, também restou evidenciado que existiu certa dificuldade, por parte das áreas auditadas, no que se refere aos controles internos relacionados aos processos administrativos, senão vejamos.

46. A AUDIN/UFGD em sua SA n. 011-002-2016, item 2, requereu à PROGESP que preenchesse tabelas com informações[13] referentes aos

[13] Incentivo à Qualificação: N.º de processo, Nome, Matrícula SIAPE, Cargo, Nível de Classificação do Cargo, Titulação Formal do Servidor e Percentual de IQ; Retribuição por Titulação: N.º de processo, Nome, Matrícula

processos de Incentivo à Qualificação e Retribuição por Titulação. A PROGESP atendeu a SA no que se refere ao Incentivo à Qualificação, já no que tangia à Retribuição por Titulação assim fez constar em sua resposta (CI n. 187/2016-PROGESP):

> "Diante da inexistência, pela PROGESP, de tabela de processos que concederam Enquadramento Funcional por Titulação (para docentes em estágio probatório que apresentarem titulação superior ao grau exigido para o cargo) ou Aceleração de Promoção, informamos a impossibilidade do preenchimento da tabela apresentada no Anexo I.
> Esclarecemos que os processos referentes ao enquadramento funcional por titulação ou à aceleração de promoção docente somente são encaminhados à PROGESP para fins de pagamento."
>
> "Assim, a CPPD **poderá ter o controle** do referido procedimento, pois é responsável pela formulação e acompanhamento dos processos para subsidiar a decisão da Reitoria UFGD, conforme estabelece a Resolução COUNI n° 007/2014 que trata sobre as Normas de Avaliação de Pessoal Docente para Desenvolvimento na Carreira do Magistério Superior."

47. Diante desta informação, por meio das SA 011-003-2016 a AUDIN/UFGD requereu à Comissão Permanente de Pessoal Docente – CPPD:

> "Ante as atribuições outorgadas a esta comissão pelo inciso IV, do parágrafo 1°, do art. 26 da Lei n. 12.772/03, que a CPPD informe se possui e, em caso positivo, apresente os Controles Internos relacionados aos processos de concessão de Enquadramento Funcional por Titulação ou Aceleração de Promoção, que tenham a finalidade de controle do referido procedimento (início, desenvolvimento, resultado e arquivamento do processo, número de processos pendentes, etc)."

48. Esta por sua vez em sua resposta assim consignou (CI n. 022/2016-CPPD):

> "Em resposta a Solicitação de Auditoria n° 011-03-2016, encaminhamos em anexo a **tabela preenchida** (solicitação de informação n° 1) **com os dados que a CPPD possui**, considerando que os processos, depois de aprovados, são encaminhados à PROGESP para serem arquivados junto à pasta funcional do docente.
> Com relação a solicitação de informação n° 2, estamos encaminhando cópia dos despachos do presidente da CPPD à

SIAPE, Cargo, Data da Entrada em Exercício, Titulação Formal do Servidor, Jornada de Trabalho, Classe e Nível.

> Reitora, com parecer favorável aos Reenquadramentos/Acelerações, visto que todos os documentos que originam os processos, nele ficam apensados; são examinados pelos relatores que emitem parecer (aprovados em reunião) onde o presidente emite despacho à Reitoria para tramitação dos procedimentos administrativos (Portaria de concessão de Reenquadramento ou Aceleração da promoção)."

49. Em razão do conteúdo da resposta oferecido pela CPPD, especialmente quando se registrou que seriam apenas "os dados que a CPPD possui", como forma de Circularização da Informação prestada, a AUDIN/UFGD abriu outra SA (011-005-2016), onde requereu à PROGESP – de acordo com sua competência - que esta informasse:

> "quais servidores tiveram suas Retribuições por Titulação alteradas/majoradas por Enquadramento Funcional por Titulação ou por Aceleração de Promoção Docente no período de 01/07/2015 a 01/07/2016".

50. Em sua resposta (CI n. 211/2016) a PROGESP informou que:

> "Considerando a Solicitação de Auditoria nº 011-005-2016 que requer informações sobre quais servidores tiveram Retribuições por Titulação alteradas/majoradas, Enquadramento Funcional por Titulação ou por Aceleração da Promoção Docente no período de 01/07/2015 a 01/07/2016, encaminhamos abaixo a lista de servidores docentes que tiveram estas alterações.
> Conforme indicado na CI nº 187/2016 – PROGESP/UFGD, **esclarecemos que a listagem abaixo provém de levantamento realizado no Boletim de Serviço da UFGD** e todos eles foram lançados no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE."

51. De posse das informações prestadas pela PROGESP e pela CPPD a AUDIN/UFGD realizou pesquisa no Sistema de Protocolo da UFGD, valendo-se de termos afins aos processos objeto desta ação (registrados em papéis de trabalhos) e, então, comparou os três resultados, para verificar se haveria correspondência entre os mesmos.

52. Ao final identificaram-se divergências entre as informações prestadas pela CPPD, PROGESP e os resultados das pesquisas no Protocolo da UFGD, no que se refere aos processos objeto desta ação.

53. É importante se registrar, todavia, que o achado aqui noticiado refere-se a indisponibilidade prévia destas informações, a inexistência de controle administrativo sobre estas e a utilização de fontes subsidiárias para o atendimento dos requerimentos da AUDIN. O procedimento de auditoria de comparação entre os processos

apresentados pela CPPD, PROGESP e a pesquisa no protocolo teve apenas o condão de dar garantias ao auditor de que as informações de que dispusesse no momento da definição da amostra fosse a mais completa possível.

54. A forma com que se deu a apresentação das informações já se configura uma oportunidade de melhoria.

55. Assim, como encaminhamento decorrente deste fato, decidiu-se por selecionar um dos processos identificados como divergente entre as fontes de informação, para que integrasse a amostra.

56. Após a vinda dos processos, requeridos por meio das SA's 011-004 e 011-006, confirmou-se a existência dos mesmos.

57. No entanto encontrou-se oportunidade de melhoria nos controles internos relacionados a estes processos por parte da UFGD.

3.1.2. Causas

58. Os Processos de Trabalho dos Procedimentos Administrativos relacionados à Retribuição por Titulação e ao Incentivo à Qualificação enquadram-se na espécie de Processo de Negócio Interno[14] à instituição (UFGD), pois apesar de envolverem atividades de diferentes órgãos desta (Reitoria, CPPD, Comissão Interna de Supervisão - CIS e PROGESP) é possível tomar conhecimento de quais atividades devem ser realizadas por cada um destes e o momento de sua realização (normativos de regência).

59. Em seu "Manual de Procedimentos da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas", nos capítulos referentes ao Incentivo à Qualificação e à Progressão e Promoção Docente[15], a PROGESP mapeia as etapas e atividades destes processos de trabalho e identifica, dentro de sua estrutura organizacional, a unidade de Referência e com quais outros órgãos da UFGD estas se relacionam.

60. Em razão da plena disponibilidade da informação em relação ao Incentivo à Qualificação, nada se constatou quanto aos controles internos relacionados aos processos a cargo da CIS, razões pelas quais não lhe foram solicitadas maiores informações.

61. Todavia, no que se refere aos processos cuja "formulação e acompanhamento" estão sob responsabilidade da CPPD, conforme

[14] BRASIL. TCU. Instituto Serzedello Corrêa. Curso de Mapeamento de Processos de Trabalho com BPMN e Bizagi. Aula 2: Notação BPMN para mapeamento de processos de trabalho. 2013. P. 34.
[15] BRASIL. MEC. UFGD. Manual de Procedimentos da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas – PROGESP. Atualização de abril de 2015. P. 148-149; 158-160.

estabelece a Resolução COUNI n° 007/2014, encontrou-se a dificuldade noticiada no ponto anterior deste capítulo, demandando trabalhos suplementares para verificação da fidedignidade das informações prestadas.

62. Não por outra razão constou da SA n. 011-003-2016, Solicitação de Informações n. 2, onde se requereu maiores esclarecimentos da CPPD acerca dos controles internos relacionados aos processos de enquadramento funcional por titulação ou aceleração da promoção que tivessem por finalidade o controle do referido procedimento (início, desenvolvimento, resultado e arquivamento do processo, número de processos pendentes, etc.).

63. O objetivo era verificar como se dava o efetivo acompanhamento deste processo e o registro de seu desenvolvimento, uma vez que este feixe de atribuições do procedimento foi alocado para a CPPD. Em sua resposta, como já registrado, aquela comissão apresentou pareceres e despachos que são exarados no curso dos processos de Retribuição por Titulação. Todavia, estes documentos/atos são os chamados "pontos de decisão", atividades a cargo das autoridades cuja competência é definida em normativos e que são essenciais ao processo.

64. Fazem parte, é fato, do gênero Controles Internos, mas são preexistentes (fixados em normas) e não representam, nem deveriam resumir, os controles associados à tramitação dos processos. Estes controles são aqueles relativos às atividades/etapas do processo de trabalho que devem ser cumpridas pelo setor para realização de determinado processo ou às ferramentas de gestão dos mesmos. A exemplo têm-se os manuais (de normas, de mapeamento de processos, de modelos, de procedimentos operacionais padrão, etc.) e eventuais ferramentas administrativas (tabelas, programas, arquivos, formulários, etc.) utilizados naquele processo de trabalho.

65. Quando se questionou a CPPD acerca dos Controles Internos associados ao Processo de Trabalho de Aceleração da Promoção ou Enquadramento funcional foi para atestar a eventual existência de um mapeamento de processo de trabalho (etapas desde a chegada do documento até seu encaminhamento para o setor responsável), eventuais manuais (de formulários, modelos, etc.) ou ferramentas administrativas (tabelas, registros, arquivos) que dessem suporte às atividades do setor no que se relacionasse ao processo de trabalho referido.

66. Para reforçar o aqui exposto, nos termos do regulamento da CPPD exarado pelo COUNI, Resolução n. 22/2007, em seu art. 10 define esta atividade como competência de sua Secretaria:

> Art. 10 - Compete à Secretaria Executiva:

> IV – Manter o controle sobre os processos em tramitação na CPPD;
> VI- Manter codificadas e arquivadas todas as decisões e deliberações da Comissão, providenciando a sua publicação e expedição, quando necessário;

67. Ante as afirmações nas respostas das SA's, a dificuldade na apresentação precisa de quantos e quais processos tramitaram em determinado período de tempo e as disposições regulamentares em torno do acompanhamento processual entende-se estarem delineadas as causas do achado relacionado a este capítulo.

3.1.3. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

68. Os Efeitos e Riscos decorrentes da Ausência de controle da tramitação dos processos impacta diretamente nas funções da CPPD, de acordo com seu Regimento:

> Art. 3°- Ao promover a avaliação dos docentes, a CPPD deverá, além de observar as diretrizes definidas pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior, utilizar procedimentos e instrumentos diversificados, respeitando as especificidades de suas atividades, e assegurar:
> I – a <u>análise global e integrada</u> das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais dos docentes;

> Art. 6°. - Compete à CPPD apreciar os assuntos concernentes:
> V- desenvolver estudos e análises que permitam fornecer subsídios para fixação, aperfeiçoamento e modificação da política de pessoal docente e de seus instrumentos.

69. Estas questões são essenciais, consideradas as razões de sua criação, conforme o Decreto n. 94.664/1.987:

> Art. 11. Haverá em cada IFE uma Comissão Permanente de Pessoal Docente - CPPD.
>
> 1° À CPPD caberá prestar assessoramento ao colegiado competente na instituição de ensino superior e ao dirigente, nas demais IFE, para **<u>formulação e acompanhamento da execução da política de pessoal docente.</u>**

70. O quantitativo de processos abertos, o número de servidores que percebem a Retribuição por Titulação e o impacto material do pagamento destas retribuições no orçamento da UFGD demanda que haja um controle dos processos que tramitem anualmente tratando deste tema, como forma de subsidiar a tomada de decisão relacionada à Política de Pessoal

da UFGD, da qual a CPPD é órgão de assessoramento, nos exatos termos do art. 11 do Decreto n. 94.664/1.987.

71. De acordo com a Lei n. 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação, toda informação pública deve ser dotada de atributos, dentre os quais destacam-se a disponibilidade, autenticidade, integridade e primariedade (art. 4°, incisos VI a IX), que podem ser melhor implementadas através de uma geração contínua de informação sobre os processos afetados à competência da CPPD.

72. Assim, partindo da acepção do termo "controle da tramitação" e da atribuição de assessoramento no acompanhamento da política de pessoal docente, a competência alocada à CPPD implica que esta deva dispor de controle interno que lhe garanta o acesso a informações relevantes sobre os processos em tramitação (início, desenvolvimento, resultado e arquivamento do processo, número de processos pendentes, etc).

3.1.4. Análise dos Comentários dos Gestores

73. O Relatório Preliminar foi encaminhado aos setores auditados e oportunizou-se a manifestação destes quanto aos achados da Auditoria Interna.

74. Por meio do Memorando 003/2017 – Comissão Permanente de Pessoal Docente, o presidente em exercício acatou a recomendação e encaminhou manifestação nos seguintes termos:

> "Os pontos divergentes encontrados nos procedimentos referentes à Retribuição por Titulação (RT) são pertinentes e carece de melhorias, como as citadas pela própria auditoria.
> Desse modo, sugere-se, como Presidente em Exercício da CPPD, para a secretaria da CPPD que, na montagem dos processos administrativos para Enquadramento Funcional por Titulação ou aceleração da Promoção sejam observados:
> a) Que os documentos sejam conferidos quanto às rubricas da secretaria, interessados e presidência, neste aspecto em todos os processos da CPPD.
> b) Que os documentos comprobatórios sejam apresentados autenticados em cartórios, ou seja, apresentados originais e cópia para que seja dada fé ao documento.
> c) Que seja obrigatório o Termo de Compromisso de Juntada de Documento – Diploma nos devidos processos."

75. Além disso, como forma de melhorar a gestão dos processos da CPPD, o presidente em exercício sugeriu à Reitoria as seguintes providências:

> a) "Disponibilize servidor para dedicação integral a CPPD, uma vez que o volume de informações e a crescente população de professores na UFGD irão demandar a cada dia mais atribuições da secretaria. Isso fará com a gestão da informação passe a ser mais eficiente.

b) Disponibilize espaço físico compatível para que o arquivamento do processo fique a cargo da CPPD, e que seja enviado a PROGESP apenas o despacho final da Reitoria com Portaria para concessão do benefício para todos os processos emanados da CPPD.
c) Notifique a PROGESP que insira no Manual de Procedimentos o termo de juntada como um dos documentos obrigatórios para os processos de Enquadramento Funcional por Titulação ou aceleração da Promoção. E que a guarda dos processos da CPPD fique a cargo da mesma."

3.1.5. Conclusão

76. Ante o exposto é possível se concluir que existe oportunidade de melhoria no que se refere à primeira Questão de Auditoria, pois a disponibilidade de informação sobre quantos e quais processos sobre determinada matéria tramitaram é questão que se relaciona com a existência ou não destes, devendo, assim, ser respondida pelo órgão ao qual foi alocada a respectiva competência, no caso a Comissão Permanente de Pessoal Docente – CPPD.

77. É importante frisar que, partindo de uma abordagem de colaboração para o aprimoramento da gestão, as propostas apresentadas por meio deste relatório terão um enfoque preventivo, ou seja, visam à aplicação para futuro, para que a gestão da UFGD disponha permanentemente de informação autêntica, íntegra e fidedigna. Servindo os processos analisados e o período de tempo versado nesta ação apenas como substrato de sua análise e fundamento de suas conclusões.

3.1.6. Propostas Preventivas

RA 2016/04 3.1.6.1. Que a Comissão Permanente de Pessoal Docente – CPPD mantenha controle atualizado da tramitação (início, desenvolvimento, resultado e arquivamento do processo, número de processos pendentes, etc.) dos Processos Administrativos relacionados à suas competências normativas, em especial a estabelecida pela Res. COUNI n. 007/2014.

3.1.7. Benefícios esperados

78. Os benefícios esperados para a gestão da UFGD, no que se refere ao objeto desta ação de auditoria, é uma maior disponibilidade das informações relacionadas à política de pessoal da UFGD.

3.2. Os processos apresentam os requisitos básicos necessários para a concessão de Incentivo à Qualificação e para o Enquadramento Funcional por Titulação ou Aceleração da Promoção?

3.2.1. Critérios e Análise das Evidências

79. Serviram como critérios para análise desta questão de auditoria os seguintes normativos: Lei n. 9.784/99, Res. COUNI n. 007/2014, Lei 9.394/96, Decreto 5.786/2006, Res. COUNI n. 131/13, Lei 12.772/12, Decreto 94.664/87, Portaria MEC nº 475/87, Decreto 5.824/06, Res. 83/13 COUNI, Lei n. 11.091/05, Acórdão nº 11.374/2016-TCU-2ª Câmara, Ofício Circular nº 818/2016-MP, Ofício Circular nº 3/2017/GAB/SAA/SAA-MEC.

80. Os pontos abordados nas Listas de Checagens, no que se refere a esta questão de auditoria, tinham por enfoque:

a) a existência de diploma ou certificado de conclusão de curso;
b) existência de carimbos e assinaturas nas cópias dos documentos certificando tratarem-se de reproduções fieis dos documentos originais;
c) se havia informação referente ao ambiente organizacional de lotação do servidor (no caso de Incentivo à Qualificação);
d) parecer da respectiva comissão acerca do objeto do processo(CIS ou CPPD);
e) portaria de concessão;
f) se o título apresentado ou grau de formação autorizaria a concessão do incentivo/retribuição requerido;
g) se o título apresentado encontra-se registrado no SIAPE;
h) se o incentivo/retribuição encontra-se implantado na folha.

81. Foram identificadas três impropriedades relacionadas à formalização dos processos:

a) Pagamento de incentivo à qualificação e de retribuição por titulação sem suporte em diplomas ou certificados de escolaridade, colacionados ao processo de concessão do benefício;
b) Falta de rubricas dos servidores responsáveis pela autuação dos processos;
c) Falta de Carimbo e assinatura certificando que a cópia é reprodução fiel do documento original no Diploma ou Certificado ou Declaração de Conclusão de Curso e documentos complementares.

82. Seguem abaixo os números dos processos nos quais se verificaram as impropriedades noticiadas nos itens "b" e "c":

Tabela 6 - Falta de rubricas dos servidores responsáveis pela autuação dos processos	
N. do Processo	N. das Páginas
23005.00721/2016-41	23-27
23005.001386/2016-06	01-08
23005.001720/2016-13	01-10
23005.001084/2016-20	01-09

Tabela 7 - Falta de Carimbo e assinatura certificando que a cópia é reprodução fiel do documento original no Diploma ou Certificado ou Declaração de Conclusão de Curso e documentos complementares	
N. do Processo	N. das Páginas
23005.001386/2016-06	04-04v
23005.001614/2016-30	02-02v
23005.001084/2016-20	03-04

83. As impropriedades descritas nos itens "b" e "c" referem-se a falhas formais dos processos e que, ante o caráter propositivo da presente ação não se converterão em Recomendações, pois são de fácil saneamento pelos setores responsáveis pela aposição das rubricas de quem haja realizado a juntada das folhas aos processos ou pela apresentação em secretaria dos documentos originais para que se possa certificar sua existência e correspondência com as cópias juntadas. Estas evidências estão formalmente documentadas e são passíveis de verificação, caso se apresentem quaisquer irregularidades relacionadas aos processos citados no futuro.

84. No que se refere à ausência de rubricas, inclusive, realizou-se verificação no sistema de protocolo da universidade e a data de criação dos processos corresponde, de maneira razoável, à data do requerimento, o que atesta a preexistência dos processos à verificação por parte da AUDIN/UFGD.

85. Será aberto um sub-tópico para tratar especificamente da ausência de diploma ou certificado apto a concessão de incentivo à qualificação e de retribuição por titulação.

3.2.1.1 – Pagamento de Incentivo à Qualificação e de Retribuição por Titulação sem suporte em diplomas ou certificados de escolaridade, colacionados ao processo de concessão do benefício.

86. Seguem abaixo os números dos processos selecionados na amostra e nos quais se verificaram a concessão do Incentivo à Qualificação previsto no art. 11 da Lei nº 11.091/2005 aos servidores do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação – PCCTAE e da Retribuição por Titulação – RT aos docentes com base apenas em atas de dissertação de mestrado ou doutorado, em certidões ou declarações de instituições nacionais de ensino:

Tabela 8 – Ausência de diploma ou certificado colacionado ao processo de concessão de incentivo à qualificação e retribuição por titulação

N. do Processo	Observações
23005.000794/2016-32	Incentivo à qualificação concedido mediante assinatura de Termo de Compromisso
23005.002120/2015-91	Retribuição por titulação concedida com base em certificado de defesa
23005.001720/2016-13	Retribuição por titulação concedida com base em ata de defesa da tese de doutorado

87. A UFGD por meio da Resolução COUNI n. 83/2013, arts. 29 e 30, estabeleceu a possibilidade da concessão do Incentivo à Qualificação sem a apresentação imediata do Certificado ou Título correspondente, por meio do Termo de Compromisso de Juntada, no qual o servidor se compromete em trazer aos autos os documentos referidos no prazo de 12 (doze) meses, senão vejamos:

> Art. 29 Provisoriamente poderão ser aceitos documentos comprobatórios de conclusão de curso, desde que os mesmos contenham os requisitos necessários para posterior verificação pela PROGESP conforme segue:
> I- Para os cursos de Graduação deverão ser entregues Declaração de Colação de Grau e Histórico Escolar;
> II- Para Pós-Graduação Lato Sensu deverá ser entregue Declaração de Conclusão do curso e Histórico Escolar;
> III- Nos casos de Pós-Graduação Lato Sensu a distância, serão aceitos Declaração de Conclusão de curso, em que conste a data da defesa presencial, ou acompanhada da Ata de Defesa e Histórico Escolar;
> IV- Para Pós-Graduação Stricto Sensu o servidor deverá entregar a Ata da Defesa e Declaração de Conclusão do curso, desde que nesta conste que o aluno cumpriu todos os requisitos do programa e que o diploma encontra-se fase de registro na respectiva IES.

> Art. 30 A concessão do incentivo à qualificação é condicionada à substituição da declaração pelo respectivo diploma ou certificado de conclusão no prazo máximo de 12 meses. A não apresentação do diploma neste prazo implicará, obrigatoriamente, na suspensão do pagamento do incentivo e na devolução dos valores recebidos.

88. A Resolução COUNI n. 007/2014, a seu turno, para a concessão ou majoração da Retribuição por titulação, exige apenas a comprovação da titulação, que pode se dar por histórico escolar e documento comprobatório de defesa e aprovação:

> Art. 24. O requerimento à Reitoria, solicitando promoção, deve ser instruído com a seguinte documentação:
> I- cópia do histórico escolar integralizado;
> II- documento comprobatório de defesa e aprovação da dissertação ou tese e do cumprimento das demais exigências para obtenção do título;
> III- documento comprobatório, nos casos previstos de reconhecimento ou revalidação

89. O pagamento de vantagens estatutárias e/ou concessões de progressões funcionais a servidores sem suporte em documentos hábeis a comprovar tais direitos, contraria reiterada jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, a exemplo dos Acórdãos 3.150/2010, 11.374/2016 e 1565/2017.

90. Segundo recente jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão nº 11.374/2016 – 2ª Câmara, é irregular a concessão de Retribuição por Titulação (RT) aos servidores com base apenas em atas de dissertação de mestrado ou doutorado, em certidões ou em declarações, uma vez que esses documentos não são aptos a fazer prova da formação obtida por seu titular, pois apenas os diplomas devidamente registrados no órgão competente são capazes de comprovar a conclusão do mestrado ou doutorado, nos termos dos artigos 17 e 18 da Lei 12772/2012.

91. Neste acórdão o TCU expediu a seguinte recomendação:

> 9.1.4. suspenda imediatamente o procedimento de autorização de pagamento da Retribuição por Titulação – RT mediante apresentação de outro documento que não o diploma de conclusão do curso, exigido nos arts. 17 e 18 da Lei 12.772/2012;
> 9.2. recomendar à Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, órgão central do SIPEC, que expeça orientação a todas as suas unidades que pagam a RT no sentido de exigir a apresentação do diploma de conclusão de curso como requisito

para seu pagamento, em cumprimento aos arts. 17 e 18 da Lei 12.772/2012.

92. Desta forma o procedimento administrativo adotado pela UFGD se opõe diametralmente à posição do TCU sobre a matéria, que entende devida a percepção da Retribuição por Titulação – RT aos docentes que comprovem a respectiva titulação, a qual, por seguro, somente se dá com a apresentação do referido diploma.

93. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP (Ofício Circular nº 818/2016-MP, de 09 de dezembro de 2016) em cumprimento à recomendação proferida pelo TCU no Acórdão 11374/2016, item 9.2, encaminhou a seguinte orientação:

> Comunico aos órgãos e entidades que efetuam o pagamento de Retribuição por Titulação – RT sobre a obrigação de exigirem a apresentação do diploma de conclusão de curso como requisito para seu pagamento, em cumprimento aos arts. 17 e 18 da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2013.
> Por fim, oriento que verifique se os pagamentos de retribuição por titulação estão de acordo com a legislação de regência sobre o assunto e o entendimento daquele Tribunal de Contas da União.

94. O Ministério da Educação – MEC (Ofício-Circular nº 3/2017/GAB/SAA/SAA-MEC, de 07 de abril de 2017) após orientação do MP, alterou entendimento vigente até então:

> A Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão encaminhou a este Ministério da Educação o Ofício-Circular nº 818/2016-MP, informando da exigência de apresentação do diploma de conclusão de curso como requisito para a nomeação em cargo, bem como da necessidade de confirmação quanto ao cumprimento de tal premissa para a realização dos pagamentos de Retribuição por Titulação.
> Diante disso, **comunico que fica revogado o Ofício-Circular nº 8/2014-MEC/SE/SAA, de 22 de setembro de 2014, devendo as Instituições observarem o disposto no Ofício-Circular nº 818/2016-MP e no Acórdão nº 11.374/2016 da 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União**.

95. Assim, a não exigência do Diploma ou Certificado diverge do nível de segurança jurídica necessário para a concessão de gratificação que implique em tamanho impacto financeiro no orçamento de pessoal da instituição.

3.2.2. Causas

96. Existência de entendimento administrativo que respaldava a concessão de tais benefícios sem a necessidade da apresentação do Certificado ou do Diploma como ensejadores da concessão das citadas gratificações. Tal entendimento pode ser conferido, por exemplo, no Ofício Circular nº 08/2014/MEC/SE/SAA[16], em vigência até março/2017:

> "Visando uniformizar os procedimentos a serem adotados em relação ao ingresso e desenvolvimento dos servidores docentes e técnicos administrativos das instituições vinculadas ao Ministério da Educação, esclarecemos que poderão ser aceitos como comprovação do grau de Mestre ou Doutor, a Ata conclusiva da defesa de dissertação ou tese, onde esteja consignada a aprovação do discente sem ressalvas.
> Lembramos que, tão logo o servidor recebe o diploma, este deverá ser apresentado à unidade de gestão de pessoas para compor seus assentamentos funcionais".

97. Além disso, o Conselho Universitário da UFGD, por meio das Resoluções 83/2013 e 07/2014, possibilitou a aceitação da ata de defesa de tese ou dissertação para a concessão de vantagens estatutárias a servidores do PCCTAE (Incentivo à Qualificação) e da Carreira de Docente(Retribuição por Titulação).

98. Todavia, como demonstrado por meio do Acórdão n. 11.374/2016, o TCU rechaça essa interpretação. Ou seja, em eventual ação de auditoria que tenha por tema este componente remuneratório poderá exarar recomendação que, inatendida, gere reprovação das contas.

3.2.3. Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

99. Os efeitos e riscos decorrente da Concessão de Incentivo à Qualificação (IQ) e Retribuição de Titulação (RT) aos seus servidores com base apenas em atas de dissertação de mestrado ou doutorado, certidões ou declarações são:

a) adoção de interpretação diversa do TCU, como registrado no Acórdão n. 11.374/2016 – 2ª Câmara;

b) recomendações de órgãos de controle relacionadas a matéria, de mudança de procedimentos, comprovação documental, suspensão de pagamentos ou restituições;

[16] O Ministério da Educação – MEC revogou o Ofício-Circular nº 08/2014-MEC/SE/SAA, em 07/04/2017.

c) eventual reprovação de contas caso não atendidas as recomendações.

100. As propostas apresentadas pela Auditoria Interna buscam aprimorar os processos internos, sem causar impacto excessivo nos mesmos, como ficou registrado nas seções anteriores.

3.2.4. Análise dos Comentários dos Gestores

101. No curso desta ação foi publicado o Acórdão 11.374/2016 – 2ª Câmara do TCU, no qual o Tribunal ratifica sua jurisprudência no sentido de que inexiste amparo legal para a concessão de Incentivo à Qualificação e Retribuição por Titulação, com fundamento, apenas, em atas de dissertação de mestrado ou doutorado, certidões ou declarações, uma vez que esses documento não são aptos a fazer prova da formação obtida por seu titular, pois apenas os diplomas devidamente registrados no órgão competente são capazes de comprovar a conclusão do mestrado ou doutorado.

102. A Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público (Ofício Circular nº 818/2016-MP) e o Ministério da Educação (Ofício-Circular nº 03/2017/GAB/SAA/SAA-MEC), em atendimento ao Acórdão 11.374/2016 – 2ª Câmara do TCU, orientaram os dirigentes de Gestão de Pessoas sobre a obrigatoriedade de exigirem a apresentação do diploma de conclusão de curso como requisito para o pagamento de Retribuição por Titulação.

103. Assim, tempestivamente, a Auditoria Interna, antes do término dos trabalhos, convocou reunião com os servidores da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas – PROGESP/UFGD e Comissão Permanente de Pessoal Docente – CPPD, a fim de que estes tomassem providências cabíveis para a regularização das concessões de Incentivo a Qualificação e Retribuição por titulação no âmbito da UFGD.

104. A Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas acatou a orientação da Auditoria Interna e emitiu Memorando Circular nº 11/2017:

> (...) somente será concedido Incentivo a Qualificação (IQ) e Retribuição por Titulação (RT) àqueles que apresentarem requerimento e diploma. Não serão aceitos, para nenhum fim, outros documentos, como ata de defesa e declaração.
> Os servidores que atualmente recebem RT ou IQ cuja concessão foi dada apenas com as declarações/atas serão notificados para apresentar o diploma no prazo de 180 dias contados a partir da emissão da notificação, sendo revogados os prazos dos Termos de Compromisso. Àqueles que não entregarem o documento no prazo

estipulado terão o pagamento da parcela do incentivo/retribuição suspenso.
As normativas internas sobre IQ e RT serão atualizadas em atendimento ao Ofício.

105. Verifica-se assim, a mudança de posicionamento da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, que nos dias atuais exige o diploma ou certificado respectivo para fins de concessão do benefício, como se verifica no Memorando Circular nº 11/2017 – PROGESP/UFGD, de 03/05/2017. Contudo, constata-se a necessidade de realizar uma revisão e/ou alteração nos normativos internos de concessão de Incentivo à Qualificação e Retribuição por Titulação no âmbito da UFGD, para fins de subsidiar a concessão de tais benefícios, abstendo-se, hodiernamente, de concedê-lo com documentos diversos.

3.2.5. Conclusão

106. O achado apontado na seção anterior decorre da adoção equivocada de interpretações acerca dos normativos.

107. Razões pelas quais, ante todo o exposto, é que a AUDIN/UFGD, após a análise dos fatos com base nos referenciais apresentados entendeu por bem apresentar proposta de melhoria que segue.

3.2.6. Propostas

RA 201604 3.2.6.1. Que a UFGD revise, anule ou altere quaisquer normas internas que autorizem o pagamento de gratificações com fundamento em atas de dissertação de mestrado ou doutorado, certidões ou declarações de instituições de ensino, em especial as Resoluções do COUNI/UFGD nº 83/2013 e nº 07/2014, bem como promova a atualização do Manual de Procedimentos da PROGESP/UFGD, em obediência à jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

3.2.7. Benefícios esperados

108. Com as propostas apresentadas pretende-se colaborar com a gestão, na garantia da observância dos normativos de regência associados às áreas abrangidas por esta ação.

109. A exigência de Diploma ou Certificado para os processos de Retribuição por Titulação e Incentivo à Qualificação tem por

finalidade adequar tais procedimentos à interpretação dos órgãos de controle acerca da matéria, evitando as repercussões citados na seção 3.2.3.

3.3. O Valor concedido a título de Retribuição por Titulação é compatível com a titulação apresentada, conforme os anexos da lei nº 12.772/2012, alterada pela Lei nº 12.863/2013? O percentual concedido a título de Incentivo à Qualificação é compatível com a titulação apresentada, conforme o anexo IV, b, da lei nº 11.091/2005, com a redação dada pela Lei nº 12.772/2012?

3.3.1. Critérios e Análise das Evidências

110. Lei 11.091/05, art. 1º, art. 12 e Anexo IV; Decreto nº 5.824/06, art. 1º, §2º, §3º e §4º, e Anexos II e III. Lei 12.772/12, art. 17, §2º e Anexos.

111. As listas de verificação tinham como questões relacionadas ao objeto desta ação os seguintes itens:

a) Incentivo à Qualificação:
a.1 - O título obtido dá direito à concessão de incentivo à qualificação? (Para isso, considerar se a educação formal obtida é superior ao requisito mínimo de ingresso no cargo).

a.2 - O percentual concedido ao servidor corresponde ao devido?
Obs.: Para isso, analisar, cumulativamente:
1. se o ambiente organizacional possui relação direta ou indireta com o título formal obtido – ver Anexo II e III do Decreto 5.824/06 (lembrando que no final do anexo III existe uma relação de cursos que são diretamente relacionados a qualquer ambiente organizacional); e
2. se o percentual corresponde ao descrito na tabela constante do Anexo IV da Lei 11.091/05.

a.3 - A data de concessão do incentivo está correta?

a.4 - O título apresentado encontra-se registrado no sistema SIAPE?
(Obs.: verificar estas informações através das transações: >CDCOFORMRH e/ou >CDCOINDFUN)

a.5 - O incentivo concedido encontra-se implantado na folha de pagamento do servidor?
(Obs.: transação SIAPE: >FPCLPAGTO e/ou >FPCOFICHAF)

a.6 - O incentivo implantado na folha de pagamento possui o percentual correto?

b) Retribuição por Titulação
b.1 - O título apresentado encontra-se registrado no sistema SIAPE? (Obs.: verificar estas informações através das transações: >CDCOFORMRH e/ou >CDCOINDFUN)

b.2 - A RT concedida encontra-se implantada na folha de pagamento do servidor?
(OBS: transação SIAPE: >FPCLPAGTO e/ou >FPCOFICHAF)
b.3 - A RT implantada na folha de pagamento possui o valor correto?
SIAPE – FOLHA – EMITEFOLHA - FPEMFICHAF (EMITE FICHA FINANC. SERVIDOR)

b.4 - A instituição se eximiu de efetuar pagamento cumulativo de RT para diferentes titulações ou pagamento cumulativo de RT com quaisquer outras Retribuições por Titulação, adicionais ou gratificações de mesma natureza?

112. No que se refere aos pontos deste capítulo, nos exatos termos do registrado nas análises empreendidas nas Listas de Verificação e nos papéis de trabalho a elas relacionados, a AUDIN/UFGD não identificou irregularidade ou inconformidade.

113. Auxiliou neste processo o fato das Listas de Verificação trazerem "linhas de comando" a serem inseridas diretamente no Sistema de gestão de pessoas do Governo Federal (SIAPE) que permitiram verificar o lançamento de informações e a parametrização dos pagamentos devidos aos servidores por meio daquele software.

114. Foram geradas as folhas de pagamentos dos servidores no período de verificação, qual sendo julho de 2015 a julho de 2016, servindo estes papéis de trabalho como fontes de informação.

115. Realizou-se análise comparativa dos cálculos lançados nos processos administrativos com os dados lançados no SIAPE.

116. Antes de apenas ressaltar o enfoque dado pela Administração Pública Federal na parametrização dos processos de trabalho relacionados à Gestão de Pessoas, especialmente pelos softwares desenvolvidos para esta área (SIAPE, SIGEPE) associados a práticas rotineiras de verificação (tais quais o Sistema de Trilhas de Auditoria de Pessoal da CGU) é digno de nota que ao final deste trabalho de auditoria a AUDIN não tenha identificado nenhum achado relacionado a questões financeiras.

117. Frisa-se este ponto, pois, estão envolvidas nos processos de Incentivo à Qualificação e Retribuição por Titulação a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas – PROGESP, a Comissão Interna de Supervisão – CIS e a Comissão Permanente de Pessoal Docente – CPPD. Na verificação dos processos o acerto procedimental, material e documental evidenciou um adequado tratamento do tema pela UFGD, com formulários ricos em informações e adequados aos fins a que se prestam.

3.3.2. Conclusão

118. Do exposto e de acordo com os papéis de trabalho, no que se refere ao valor concedido a título de Retribuição por Titulação e ao percentual concedido a título de Incentivo à Qualificação, de acordo com o proposto no planejamento e de acordo com os parâmetros da Lista de Verificação, a AUDIN/UFGD não identificou achados de auditoria que demandassem manifestação do gestor ou medidas administrativas.

4. DO ENCERRAMENTO E DO MONITORAMENTO

140. Este Relatório de Auditoria encerra as atividades da Ação n. 4.1 do PAINT 2016 – *Concessão de Retribuição por Titulação e Incentivo à Qualificação*, por meio da informação de seu resultado via Memorando à Reitoria da UFGD e às áreas auditadas, e comunicação eletrônica ao Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União-Regional/MS. As Propostas ao setor auditado serão registradas no Plano de Providências Permanente da UFGD para a realização de seu monitoramento.

Daniely Guskuma Franco
Chefe da Auditoria Interna UFGD