

Guilherme Luiz

**A ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E
EXTERNO SOBRE A ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS:
UM ESTUDO NA UNIVERSIDADE FEDERAL
DE SANTA CATARINA**

Dissertação submetida ao Programa de
Pós Graduação em Contabilidade, da
Universidade Federal de Santa
Catarina, para a obtenção do Grau de
Mestre em Contabilidade.

Orientador: Prof. Luiz Alberton, Dr.

Florianópolis
2016

Luiz, Guilherme

A atuação dos órgãos de controle interno e externo sobre a área de gestão de pessoas: um estudo na Universidade Federal de Santa Catarina / Guilherme Luiz ; orientador, Luiz Alberton, 2016. 201 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Florianópolis, 2016.

Inclui referências.

1. Contabilidade. 2. Controle na Administração Pública. 3. Gestão de Pessoas. 4. Não conformidade. I. Alberton, Luiz . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Contabilidade. III. Título.

Guilherme Luiz

**A ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E
EXTERNO SOBRE A ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS:
UM ESTUDO NA UNIVERSIDADE FEDERAL
DE SANTA CATARINA**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de
“Mestre em Contabilidade” e aprovada em sua forma final pelo
Programa de Pós Graduação em Contabilidade.

Florianópolis, 30 de novembro de 2016.

Prof. José Alonso Borba, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Luiz Alberton, Dr
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Rogério João Lunkes, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Ernesto Fernando Rodrigues Vicente, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Marcello Becker Zapelini, Dr.
Universidade do Estado de Santa Catarina

*Este trabalho é dedicado à minha
companheira, Mariana, e aos meus
pais, Neusa e Carlos.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Neusa e Carlos, pelo exemplo de vida, pelo apoio, pelo incentivo e por terem investido o que não podiam em minha educação.

Ao meu amor, Mariana, pelo companheirismo, por me estimular, por acreditar no meu potencial, pela compreensão durante o mestrado e pela ajuda indispensável na elaboração desta dissertação.

Aos meus irmãos, sobrinhos e cunhadas pela amizade e pela parceria que sempre tivemos.

Aos meus sogros, Fred e Nair, pela acolhida e pelo suporte que vêm me dando nos últimos anos.

Ao professor Luiz Alberton por compartilhar seus conhecimentos e pela orientação na realização desta pesquisa.

Aos professores membros da banca, Ernesto Fernando Rodrigues Vicente, Marcello Becker Zapelini e Rogério João Lunkes, pela disponibilidade e pelas sugestões, que contribuíram para a elaboração da presente dissertação.

Aos demais professores do PPGC/UFSC pelos ensinamentos.

Aos colegas servidores da UFSC, em especial à Rita de Cássia Knabben, ao João Batista da Silva e ao Aldo Felipe da Mata, por terem me auxiliado durante o processo de coleta de dados para a dissertação.

À Pró-reitora de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas, Carla Cristina Dutra Búrigo, por ter apoiado a pesquisa e por ter permitido a utilização dos dados que fossem necessários.

Aos servidores da CGU Florianópolis por disponibilizarem diversas informações, em especial à Edilce Medeiros Batista, com quem mantinha o contato.

E finalmente, aos amigos que estiveram comigo até aqui.

RESUMO

O controle no setor público – um dos mecanismos da governança pública – tem a finalidade de avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com intuito de garantir que ela aja sempre visando ao interesse comum. A Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo Federal, está sujeita a diversas formas de controle, dentre as quais se incluem aquelas realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC) e pelos órgãos de Auditoria Interna (AUDIN) das entidades da Administração Indireta. A temática desta dissertação diz respeito à atuação destes órgãos sobre a área de gestão de pessoas. Neste contexto, realiza-se um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que objetiva identificar as não conformidades apontadas pelos órgãos de controle sobre a referida área. Por conseguinte, a presente pesquisa – de caráter qualitativo e descritivo - discorre sobre os trabalhos realizados pelos órgãos de controle no período compreendido entre os anos de 2011 a 2015. Estes trabalhos são apresentados de forma segregada por tipo de atividade que os órgãos desenvolvem. As atividades que fazem parte do escopo da pesquisa, por conterem trabalhos relativos à área gestão de pessoas, são: a apreciação de atos de pessoal sujeitos a registro a cargo do TCU; a análise do MTFC sobre os processos de pessoal; as trilhas de auditoria de pessoal realizadas pelo MTFC; as auditorias do MTFC, do TCU e da AUDIN/UFSC, inclusive as auditorias anuais de contas do MTFC; e os julgamentos das contas dos administradores públicos pelo TCU. Posteriormente, as não conformidades são classificadas de acordo com o guia criado pelo MTFC, que subdivide a gestão pública em áreas – gestão de pessoas é uma delas -, subáreas e assuntos. Observa-se que grande parte das espécies de não conformidades está aglomerada nas seguintes subáreas: “remuneração, benefícios e vantagens”; “seguridade social”, “regime disciplinar” e “movimentação”. Quanto à primeira subárea, os assuntos mais recorrentes são “consistência dos registros”, o qual está relacionado à avaliação dos dados funcionais ou financeiros cadastrados no Sistema de Administração e Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) e “adicionais”, que faz referência à gestão da sua concessão e pagamento. Acerca da segunda subárea mencionada, os assuntos mais tratados são “aposentadoria” e “pensão”, em decorrência, principalmente, das ilegalidades apontadas na apreciação dos atos de pessoal pelo TCU e das diligências alusivas à análise dos processos de

peçoal pelo MTFC. No que tange à terceira subárea, o assunto mais abordado é a “infringência ao regime disciplinar”, que envolve os casos de ilegalidades sobre jornada de trabalho, acumulação de cargos e infração ao regime de dedicação exclusiva, apontados por auditorias do MTFC e do TCU. Na quarta subárea, o assunto mais frequente é “recrutamento, seleção e admissão”, em decorrência das diligências relativas à análise dos processos de peçoal pelo MTFC. Afinal, é importante ponderar que o conhecimento das não conformidades pode acarretar o aprimoramento da gestão com vistas a prevenir novos apontamentos de mesma natureza. Além disso, acredita-se que propagar o conhecimento sobre a estrutura de controle que cerca a Administração Pública é uma forma de fomentar o controle social.

Palavras-chave: Controle na Administração Pública. Gestão de Pessoas. Não conformidade. Tribunal de Contas da União. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

ABSTRACT

Control in the public sector - one of the mechanisms of public governance - has the purpose of evaluating, directing and monitoring the performance of management in order to ensure that it always acts in the common interest. The Public Administration, under the Federal Executive Branch, is subject to various forms of control, including those carried out by the Federal Audit Court (*Tribunal de Contas da União*, TCU), the Ministry of Transparency, Fiscalization and Control (*Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle*, MTFC) and by the organs of Internal Audit (*Auditoria Interna*, AUDIN) belonging to the entities of the Indirect Administration. The topic of this dissertation is these bodies' performance on the area of people management. In this context, a case study is carried out at the Federal University of Santa Catarina (*Universidade Federal de Santa Catarina*, UFSC), which aims to identify the nonconformities pointed out by the control organs on the said area. Therefore, the present research - of a qualitative and descriptive character - deals with the work carried out by the control agencies in the period between the years 2011 to 2015. These works are presented in separate, by type of activity that the organs develop. Since they contain work related to the personnel management area, the activities that are part of the scope of the research are: the scrutiny of acts of personnel subject to registration by TCU; the analysis of MTFC on personnel processes; The personnel audit trail conducted by MTFC; the audits of MTFC, TCU and AUDIN/UFSC, including the annual audit of MTFC accounts; and the judgments of the public administrators' accounts by the TCU. Subsequently, nonconformities are classified according to the guide created by the MTFC, which subdivides the public management in areas - people management is one -, subareas and subjects. It is observed that most of the non-conformity types are grouped in the following subareas: "remuneration, benefits and advantages"; "Social security", "disciplinary regime" and "turnover". As for the first subarea, the most recurrent subjects are "consistency of records", which is related to the evaluation of the functional or financial data registered in the System of Administration and Integrated Management of Human Resources (SIAPE) and "additional", which refer to the management of its concession and payment. Regarding the second sub-area mentioned, the most treated issues are "retirement" and "pension", mainly due to the illegalities pointed out in the assessment of personnel actions by the TCU and the diligences related to the analysis of the personnel processes by the MTFC. Regarding the third subarea,

the most frequently addressed issue is "infringements to the disciplinary regime", which involve cases of illegality about working hours, accumulation of positions and infraction to the regime of exclusive dedication, indicated by audits of MTFC and TCU. In the fourth sub-area, the most frequent subject is "recruitment, selection and admission", due to the diligences related to the analysis of personnel processes by the MTFC. After all, it is important to consider that the knowledge of nonconformities lead to the improvement of management in order to prevent new notes of the same nature. In addition, it is believed that widespread knowledge about the control structure surrounding the Public Administration is a way to foster control by society.

Keywords: Control in Public Administration. People Management. Non-conformity. Federal Audit Court. Ministry of Transparency, Fiscalization and Control.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – A estrutura da Administração Pública	38
Figura 2 - Elementos da governança pública	40
Figura 3 - Ciclo da governança pública.....	41
Figura 4 - Esquema do controle na Administração Pública	65
Figura 5 - Tipos de auditorias realizadas pelo TCU.....	73
Figura 6 - Formas de controle	89

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Atividades administrativas	35
Quadro 2 - Entidades da Administração Indireta	39
Quadro 3 - Princípios de boa governança	43
Quadro 4 - Elementos do controle interno	53
Quadro 5 - Atividades de controle interno realizadas pelo MTFC por linha de atuação	58
Quadro 6 - Aspectos controlados na fiscalização do Tribunal de Contas	67
Quadro 7 - Instrumentos de fiscalização	72
Quadro 8 - Descrição dos tipos de auditorias realizadas pelo TCU	74
Quadro 9 - Estrutura das ISSAI.....	78
Quadro 10 - Normas brasileiras aplicadas ao setor público (NBASP - nível 1)	80
Quadro 11 - Normas de auditoria do TCU (NAT)	82
Quadro 12 - Normas de auditoria governamental (NAG)	85
Quadro 13 - Atividades de controle abrangidas pela dissertação	90
Quadro 14 - Subáreas e assuntos da área de Gestão de Recursos Humanos	91
Quadro 15 - Fonte dos dados relativos às atividades de controle pesquisadas.....	94
Quadro 16 - Avaliação da estrutura de controle interno da área de gestão de pessoas constante na auditoria anual de contas de 2011	151
Quadro 17 - Informações sobre governança e gestão de pessoas constantes na auditoria anual de contas de 2013	155

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantitativo de atos de pessoal apreciados pelo TCU	98
Tabela 2 - Resultado da apreciação dos atos de pessoal.....	99
Tabela 3 - Não conformidades detectadas nos atos de pessoal considerados ilegais.....	101
Tabela 4 - Não conformidades constantes nas diligências relativas a atos de admissão	110
Tabela 5 - Não conformidades constantes nas diligências relativas a atos de concessão de aposentadoria	112
Tabela 6 - Não conformidades constantes nas diligências relativas a atos de concessão de pensão.....	114
Tabela 7 - Não conformidades apontadas nas trilhas de auditoria de pessoal.....	144
Tabela 8 - Não conformidades sobre consistência dos registros apontadas auditoria anual de contas de 2011	149
Tabela 9 - Não conformidades sobre consistência dos registros apontadas na auditoria anual de contas de 2013.....	154
Tabela 10 - Ausências de registro dos atos de pessoal no SISAC apontadas na auditoria anual de contas de 2015.....	158
Tabela 11 - Não conformidades sobre consistência dos registros apontadas na auditoria anual de contas de 2015.....	159

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

AUDIN – Auditoria Interna da Universidade Federal de Santa Catarina

CFC – Conselho Federal de Contabilidade

CGU – Controladoria-Geral da União

COSO – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

Cun – Conselho Universitário

EFS – Entidade Fiscalizadora Superior

IN – Instrução Normativa

INTOSAI - *International Organization of Supreme Audit Institutions*

IRB – Instituto Rui Barbosa

ISSAI – *International Standards of Supreme Audit Institutions*

ISSAI GOV - *Guidance for Good Governance*

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MTFC – Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle

NAG – Normas de Auditoria Governamental

NAT – Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União

NBASP – Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público

RAC – Relatórios de Acompanhamento

SISAC - Sistema de Avaliação e Registro de Atos de Admissão e Concessões

TCU – Tribunal de Contas da União

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	23
1.1 OBJETIVOS	24
1.2 JUSTIFICATIVA	25
1.3 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO	26
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	29
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	29
2.1.1 A evolução da Administração Pública brasileira	29
2.1.2 A organização da Administração Pública brasileira	34
2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA	39
2.3 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	44
2.3.1 Classificação do controle	45
2.3.1.1 Quanto à oportunidade ou ao momento em que o controle é exercido	46
2.3.1.2 Quanto ao aspecto controlado ou natureza do controle	47
2.3.1.3 Quanto à natureza do controlador	48
2.3.1.4 Quanto à origem, extensão ou relação entre titular e destinatário do controle	51
2.4 CONTROLE INTERNO	52
2.4.1 O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal	54
2.4.2 Auditoria e fiscalização a cargo do MTFC	56
2.4.2.1 Trilhas de auditoria de pessoal	61
2.4.2.2 Análise dos processos de pessoal	62
2.4.3 Auditoria Interna nos órgãos do Poder Executivo Federal.....	62
2.5 CONTROLE EXTERNO.....	64
2.5.1 Tribunal de Contas da União	65
2.5.1.1 Julgamento de contas	70
2.5.1.2 Fiscalização.....	71
2.5.1.3 Apreciação de atos de pessoal	76

2.5.2 A INTOSAI e as normas de Entidades Fiscalizadoras Superiores e de auditoria	76
2.5.2.1 A INTOSAI	77
2.5.2.2 Normas brasileiras aplicadas ao setor público (NBASP – Nível 1)....	79
2.5.2.3 Normas de auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT)	82
2.5.2.4 Normas de auditoria governamental (NAG)	84
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	87
3.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO	87
3.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	88
3.3 PROCEDIMENTO PARA COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	93
3.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	95
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS.....	97
4.1 ATOS DE PESSOAL SUJEITOS A REGISTRO	97
4.1.1 Apreciação dos atos sujeitos a registro realizada pelo TCU.....	97
4.1.2 Análise dos processos de pessoal realizada pelo MTFC	109
4.2 AUDITORIAS	119
4.2.1 Auditorias de acompanhamento realizadas pelo MTFC	119
4.2.2 Auditorias realizadas pelo TCU	130
4.2.3 Auditorias realizadas pela AUDIN	133
4.3 TRILHAS DE AUDITORIA REALIZADAS PELO MTFC	143
4.4 AUDITORIAS ANUAIS DE CONTAS E JULGAMENTO DE CONTAS	147
4.4.1 Auditorias anuais de contas realizadas pelo MTFC	148
4.4.2 Julgamento das contas dos administradores realizado pelo TCU	160
4.5 CLASSIFICAÇÃO DAS NÃO CONFORMIDADES APONTADAS ..	162
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	165
5.1 CONCLUSÃO.....	165
5.2 RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS	170
REFERÊNCIAS.....	171
APENDICE A.....	185

1 INTRODUÇÃO

As necessidades humanas, materiais e imateriais, constituem o pressuposto de toda a atividade econômica. Algumas destas necessidades são satisfeitas por meio da atividade privada, outras são atendidas por intermédio das atividades desenvolvidas pelas entidades públicas. Por conseguinte, o Estado deve organizar-se como um sistema de funções, que disciplinam e coordenam os meios que visam cumprir seu papel de atender as necessidades públicas (KRONBAUER *et al*, 2011).

Nesta empreitada, a Administração Pública não pode agir de forma arbitrária ou desarrazoada, devendo submeter-se aos princípios constitucionais e regras jurídicas, que são os limites à atuação de seus agentes. Desta feita, devem ser desenvolvidos mecanismos de governança, que assegurem que os administradores públicos atuem visando à finalidade administrativa, que é o interesse público (FREITAS, 2004; CASTELLO BRANCO, DA CRUZ, 2013).

O controle na Administração Pública, que, para Timmers (2000), é um dos elementos da governança pública, tem relação com a vigilância, a orientação e a correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro, bem assim, pode ser entendido como um conjunto de mecanismos que possibilitam o exercício do poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico (MEIRELLES, 2010; CARVALHO FILHO, 2013; DI PIETRO, 2013).

Visando atingir seus objetivos, o controle é exercitável em todos e por todos os Poderes de Estado, estende-se a toda a Administração Pública, abrange todas as suas atividades e possui variadas formas (MEIRELLES, 2010). Devido à diversidade de formas e à amplitude abrangente do controle, sua estrutura é um tanto complexa e de difícil sistematização. A própria Constituição Federal de 1988 não trata o tema de forma concentrada em um único título ou capítulo, estando as normas dispersas no texto constitucional.

A respeito da abrangência, Di Pietro (2013) pondera que apesar de ser exercido sobre todos os Poderes, no que tange ao Legislativo e ao Judiciário, a incidência do controle fica restrita à função atípica de administrar. Ademais, vale destacar que o foco desta dissertação está voltado para a estrutura de controle exercível sobre o Poder Executivo, no âmbito da Administração Federal.

Conforme ensina a doutrina do direito administrativo e dispõem a Constituição Federal e a legislação vigente, sobre o Poder Executivo Federal incidem diversas formas de controle, tais como o controle externo judicial; o controle externo legislativo político, exercido pelo Congresso Nacional ou por uma de suas casas; o controle legislativo financeiro, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, o controle social; o controle administrativo interno exercido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle; o controle administrativo interno exercido pela unidade de auditoria interna dos órgãos ou entidades da Administração; além de outros controles internos, como o hierárquico e a supervisão ministerial (MEIRELLES, 2010; MELLO, 2011; CARVALHO FILHO, 2013; JUSTEN FILHO, 2015).

Neste contexto, propõe-se com esta dissertação pesquisar a atuação dos órgãos de controle sobre o Poder Executivo Federal. Para tanto, selecionou-se a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para representar este Poder. A instituição é uma autarquia federal, pertencente à Administração Indireta, vinculada ao Ministério da Educação, que é órgão do Poder Executivo Federal. Ademais, dentre as formas de controle mencionadas, selecionaram-se o controle externo financeiro exercido pelo TCU, o controle interno administrativo exercido pelo MTFC e o controle interno exercido pela unidade de auditoria interna.

Convém ressaltar que estes órgãos de controle atuam sobre todas as atividades administrativas desenvolvidas pela referida universidade, entretanto, elegeram-se aquelas sob a responsabilidade da área de gestão de pessoas, tendo em vista a representatividade de recursos que esta área administra e a diversidade de formas de controle incidentes sobre ela.

Portanto, a presente pesquisa visa estudar a atuação do controle interno e externo sobre a área de gestão de pessoas da UFSC, por meio da identificação das não conformidades apontadas pelo MTFC, pelo TCU e pela Auditoria Interna da UFSC, no período compreendido entre os anos de 2011 a 2015. Ante o exposto, a questão-problema da pesquisa é: **Quais as não conformidades apontadas pelos órgãos de controle interno e externo sobre a área de gestão de pessoas da UFSC?**

1.1 OBJETIVOS

Em conformidade com a questão-problema proposta, o objetivo geral desta pesquisa é: **identificar as não conformidades apontadas**

pelos órgãos de controle interno e externo sobre área de gestão de pessoas da UFSC.

Quanto aos objetivos específicos, ficam estabelecidos os seguintes:

- Identificar as atividades, sob a responsabilidade dos órgãos de controle, que podem originar não conformidades relativas à área de gestão de pessoas, visando orientar a pesquisa e a análise dos documentos.
- Descrever as recomendações ou determinações dos órgãos de controle, bem como associá-las às não conformidades identificadas.
- Classificar as não conformidades em subáreas e assuntos da área de gestão de pessoas, de acordo com guia desenvolvido pela Secretaria de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

1.2 JUSTIFICATIVA

O controle na Administração Pública é um tema em evidência e de grande relevância, pois, segundo Kronbauer *et al.* (2011) e Meirelles (2010), é um componente essencial à manutenção da qualidade institucional de um país, que, dentre outras atribuições, é responsável pela verificação quanto à probidade dos atos da Administração, quanto à regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos, e quanto à fidelidade relativa à execução do orçamento público.

Além do mais, segundo Slomski (2011), o interesse pelo tema de controle na área pública vem crescendo nos últimos anos devido à conscientização da população em exigir dos governantes um nível maior de controle e transparência, principalmente em relação às medidas envolvendo a alocação de recursos públicos. Isso se deve, dentro outros motivos, à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (nº 101 de 2000), a qual objetiva uma ação governamental planejada e transparente, bem como à edição das Leis da Transparência (nº 131 de 2009) e de Acesso à Informação (nº 12.527 de 2011), que reforçaram a LRF e ressaltaram a figura do controle social.

No que tange à opção pelo estudo em uma instituição de educação superior, é pertinente destacar que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) são agentes essenciais do desenvolvimento econômico e social do país. Entretanto, os recursos públicos disponíveis

para a distribuição entre as universidades públicas brasileiras são escassos. Desta forma, o controle na administração pública, que visa à boa utilização destes recursos, possui relevância (ZUNINO, 2009).

Além disso, a UFSC é uma instituição importante para o desenvolvimento econômico-social da região. Na universidade, segundo dados do relatório de gestão de 2015, a comunidade acadêmica é composta por cerca de 50 mil pessoas, das quais, 5.500 são técnicos e professores (UFSC, 2016d). Conforme a Lei Orçamentária Anual nº 13.255 de 2016, o montante do orçamento para 2016 é de valor aproximado a 1,2 bilhões de reais. Deste montante, 80% destinam-se ao pagamento de pessoal e encargos, benefícios sociais e pensões (BRASIL, 2016a).

A gestão dos recursos relacionados ao pagamento de pessoal, bem como às atividades burocráticas a eles relacionadas são realizadas pela Pró-reitoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas. Nesta dissertação, estuda-se a atuação de controle sobre esta área, devido principalmente à representatividade de recursos que ela administra e pela variedade de formas e objetos de controles existentes.

Portanto, justifica-se a importância deste trabalho por meio da relevância do controle na Administração Pública, em especial sobre a área de gestão de pessoas da universidade, que conforme se mencionou, é representativa na instituição. Ademais, a identificação das não conformidades apontadas pelos órgãos de controle, que constitui o objetivo principal desta pesquisa, pode contribuir com a gestão da universidade, com os órgãos de controle e com os pesquisadores desta área.

1.3 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

A presente dissertação está estruturada em 5 capítulos. O primeiro capítulo, que possui caráter introdutório, apresenta a contextualização do problema de pesquisa, os objetivos e a justificativa para a realização do estudo.

O segundo capítulo trata do referencial teórico e aborda temas, tais como a Administração Pública brasileira, sua evolução e sua organização; o controle na Administração Pública, seus aspectos gerais e classificações; o controle interno, o qual abrange o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a auditoria e a fiscalização a cargo do MTFC e a auditoria interna nos órgãos do Executivo Federal; e, por fim, o controle externo, que trata das atribuições do TCU e das normas das Entidades Fiscalizadoras Superiores e de auditoria.

O terceiro capítulo aborda os procedimentos metodológicos da pesquisa, o qual está subdividido em: enquadramento metodológico, delimitação da pesquisa, procedimentos para coleta e análise de dados e limitações da pesquisa.

O quarto capítulo dispõe sobre a apresentação e análise dos dados, o qual se divide quatro seções, quais sejam: atos de pessoal sujeitos a registro; auditorias; trilhas de auditoria de pessoal; e auditoria anual de contas e julgamento dos administradores. O quinto capítulo trata das considerações finais da pesquisa.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo trata da fundamentação teórica desta dissertação, a qual é dividida nas seguintes seções: Administração Pública, que traz a evolução da Administração brasileira, bem como aborda a sua organização; controle na Administração Pública, que trata de aspectos gerais acerca do controle e suas classificações; controle interno, o qual aborda o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a auditoria e a fiscalização a cargo do MTFC e a auditoria interna nos órgãos do Poder Executivo Federal; e finalmente, o controle externo, que trata do Tribunal de Contas da União, da INTOSAI e das normas de Entidades Fiscalizadoras Superiores e de auditoria.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Esta seção versa sobre a Administração Pública brasileira e está dividida em dois itens: o primeiro diz respeito à evolução da Administração Pública brasileira a partir da década de 1930, a qual percorreu os modelos de Administração patrimonialista, burocrática e gerencial; já o segundo trata da estrutura formal da Administração, cujo referencial teórico é baseado na legislação e na doutrina do direito administrativo.

2.1.1 A evolução da Administração Pública brasileira

O Estado brasileiro, a partir da Revolução de 1930, empreendeu um continuado processo de modernização das estruturas e processos do aparelho de Estado (COSTA, 2008). Neste período, a Administração Pública evoluiu por meio de três modelos básicos: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial (LIMA, 2000).

Até o início do século XX, o Brasil era um Estado oligárquico e patrimonial, cuja economia era agrícola mercantil e a sociedade de classes havia acabado de sair do escravismo (BRESSER PEREIRA, 2001). Na Administração patrimonialista, o nepotismo e o empreguismo eram práticas comuns e o patrimônio público se confundia com o privado, além do mais, não se separava o político do administrador público (BRESSER PEREIRA, 1996).

A Revolução de 1930, como afirma Costa (2008), marcou o enfraquecimento das oligarquias agrárias e a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial. Deu-se início, naquela ocasião, à era Vargas (governo provisório: 1930-1934; governo constitucional: 1935-1937 e

Estado novo: 1937-1945). Na parte inicial do seu governo, houve grande concentração de poderes nas mãos do Executivo Federal, em consequência da dissolução do Legislativo e da nomeação de interventores para os governos estaduais.

Vargas, com o intuito de superar a Administração oligárquica, iniciou uma série de mudanças, as quais tinham duas principais vertentes: a primeira dizia respeito ao estabelecimento de mecanismos de controle da crise, decorrente da Grande Depressão de 1929, e à promoção de desenvolvimento industrial; e a segunda estava relacionada à promoção da racionalização burocrática, por meio de padronização, normatização e implantação de mecanismos de controle, notadamente nas áreas de pessoal, material e finanças (LIMA JUNIOR, 1998).

Sob a liderança de Getúlio, iniciou-se, em 1936, a reforma administrativa, promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes, a qual visava implantar o modelo de Administração burocrática clássica, baseada no princípio do mérito profissional, descrita por Max Weber. Neste mesmo ano, foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que se transformou, em 1938, no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), o qual passou a ser seu órgão executor e formulador da nova forma de pensar e organizar a Administração Pública (BRESSER PEREIRA, 1996; BRESSER PEREIRA, 2001). A missão do órgão incluía a definição e execução de políticas de pessoal civil, como a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo; a promoção da racionalização de métodos no serviço público; e a elaboração do orçamento da União (COSTA, 2008).

Promoveu-se também, neste período, uma série de transformações no aparelho de Estado, tanto na morfologia, quanto na dinâmica de funcionamento. Foram criados inúmeros organismos especializados e empresas estatais, dentre elas a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Siderúrgica Nacional. Vargas criou a comissão permanente de padronização e a comissão permanente de compras, ambas voltadas para a área de aquisição de materiais; instituiu a comissão mista de reforma econômico-financeira; e introduziu o princípio do mérito na área de pessoal (COSTA, 2008; LIMA JUNIOR, 1998).

Por conseguinte, percebe-se que, naquele momento, o “Estado do bem-estar no Brasil surge como um Estado burocrático, universalizando o sistema de mérito, a impessoalidade e a simplificação e padronização de rotinas de trabalho” (PIMENTA, 1998).

Segundo Bresser-Pereira (1996), a Administração Pública burocrática clássica foi adotada à época, pois era a melhor opção em

relação à continuidade da patrimonialista. Contudo, notou-se, posteriormente, que o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real e que aquele modelo burocrático não se adaptava ao Estado do século XX, pois não garantia rapidez, boa qualidade, nem baixo custo para os serviços prestados ao público. Ao contrário, mostrou-se lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Por volta de 1960, então, formava-se a convicção de que a rigidez da burocracia era um empecilho ao desenvolvimento do país. Esta insatisfação, porém, era contornada enquanto o desenvolvimento econômico acelerado ocorria, todavia, no momento em que se desencadeou a crise no início dos anos de 1960, esta questão veio à tona. Percebia-se, afinal, que o modelo não mais atendia as necessidades (BRESSER PEREIRA, 2001).

O modelo clássico de Administração Pública burocrática, conforme salienta Pimenta (1998), predominou até o final dos anos de 1960, momento em que se implantou uma filosofia de descentralização e de delegação de competências, que acarretaria relevantes mudanças conceituais e estruturais na gestão pública. Esta filosofia se materializou com a edição do Decreto-Lei nº 200 de 1967, que, segundo Costa (2008, p.851) foi “o mais sistemático e ambicioso empreendimento para a reforma da Administração Federal”. Esta norma representava uma espécie de lei orgânica da Administração Pública, que fixava princípios, estabelecia conceitos, balizava estruturas e determinava providências, bem assim, apoiava-se em uma doutrina consistente e definia preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa (COSTA, 2008).

A reforma desenvolvimentista de 1967, como ficou conhecida, teve como aspecto mais marcante a descentralização de atividades para a Administração Indireta, a qual é representada pelas fundações públicas, empresas públicas, empresas de economia mista e autarquias. Por meio das fundações, o Estado dava grande autonomia administrativa para os serviços sociais e científicos. Por meio da autonomia dada às empresas de economia mista, viabilizava-se o grande projeto de industrialização, com base em grandes empresas estatais de infraestrutura e serviços públicos, o qual já havia sido iniciado no primeiro período da era Vargas (1930 a 1945), com a Companhia Siderúrgica Nacional, e acelerado, no segundo período (anos de 1950), com a criação da Petrobrás, da Eletrobrás, da Telebrás e do BNDES. Ademais, foram criadas também, à época, as novas agências reguladoras, como o Banco Central, que

regulavam as atividades econômicas, tendo como critério a promoção do desenvolvimento industrial (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Neste período, foram definidos conceitos para Administração Direta e Indireta, distinção que foi importante para diferenciar as atividades tipicamente públicas daquelas atividades que o Estado exercia por força de conveniências ou contingências que justificassem a exploração de atividade econômica. Além disso, foram reduzidos os controles considerados meramente formais, bem como aqueles com custo superior ao risco. Houve redução também de centralizações decorrentes de mera formalidade burocrática e de preocupações com padronização. Os princípios da nova política eram: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle (PIMENTA, 1998)

Segundo Bresser-Pereira (2001), todavia, a reforma, ocorrida durante o regime militar, trouxe consequências negativas. Uma delas estava relacionada à contratação de empregados sem concurso público, que permitia a sobrevivência de práticas clientelistas. Outra se referia à falta de preocupação com a Administração Direta ou central, o que acarretou o enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado. Faltava à reforma, então, uma distinção entre as atividades exclusivas de Estado e as não exclusivas, bem como, uma aceção da importância de fortalecer o referido núcleo estratégico.

Em 1985, após mais de duas décadas de hegemonia militar, com esses ideais desenvolvimentistas e uma postura extremamente intervencionista, cujo objetivo era alavancar o desenvolvimento capitalista no país, o Brasil volta ao regime democrático. (PIMENTA, 1998). Com a redemocratização, conforme Bresser-Pereira (2001), o país descentralizava-se no plano político (descentralização aos estados e municípios) e centralizava-se no plano administrativo, com a limitação da autonomia das agências e empresas do Estado, e retomando ideais da reforma burocrática. Por este motivo, o período é chamado de retrocesso burocrático.

A Constituição de 1988 equiparou a Administração Indireta à Administração Direta para efeito de mecanismos de controle e procedimentos, bem como estendeu a aplicação de um regime jurídico único de previdência da União a todos os servidores públicos, gerando um problema para a gestão da previdência dos servidores públicos, pois foram asseguradas aposentadorias com salário integral para todos aqueles que foram incorporados ao novo regime (COSTA, 2009).

Assim, a Carta Magna de 1988 representou um retrocesso em termos gerenciais, porém, apresentou avanços principalmente no que diz

respeito à democratização da esfera pública. Segundo Costa (2009, p. 859), o poder constituinte institucionalizou os “mecanismos de democracia direta, favorecendo um maior controle social da gestão estatal, incentivou-se a descentralização político-administrativa e resgatou-se a importância da função de planejamento”.

Dois anos mais tarde, em 1990, Collor assume a presidência da república após ser eleito pelo voto direto. Sua rápida passagem pelo cargo provocou mudanças na Administração Pública. Com o objetivo de reduzir a intervenção do Estado na vida social, sua reforma administrativa caminhou no sentido da desestatização e da racionalização. Após, o governo Itamar Franco adotou uma postura tímida e conservadora com relação à reforma do Estado e à reforma administrativa. Para conservar sua base de apoio, recriou ministérios extintos por Collor e restringiu-se a tocar, de forma hesitante, o programa de privatização (COSTA, 2009).

Segundo Bresser-Pereira (2001, p.22), em 1995, já no governo de Fernando Henrique Cardoso, constatou-se a necessidade de se “reformular e reconstruir o Estado para que este pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional”. Neste mesmo ano, a então Secretaria de Administração Federal (SAF) transformou-se no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), do qual Luis Carlos Bresser-Pereira era ministro. Os ideais da reforma foram resumidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Implantava-se, então, a Administração Pública gerencial que é um “modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da Administração Pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (SECCHI, 2009, p.354). A reforma gerencial baseava-se na descentralização da ação estatal nos setores não exclusivos de Estado e na centralização do núcleo estratégico do governo, o qual seria responsável pela formulação e avaliação das políticas públicas (PIMENTA, 1998).

Afinal, no histórico apresentado, é possível identificar as transições do modelo patrimonialista ao gerencial, passando pelo burocrático, bem como as movimentações históricas que convergiram para essas mudanças. Em suma, identificam-se a reforma burocrática em 1936, após, a reforma desenvolvimentista em 1967, em seguida, o retrocesso burocrático com a Constituição de 1988, e, por fim, a implantação do modelo gerencial em 1995, sem deixar de considerar as mudanças realizadas no curto governo de Collor entre 1990 e 1992.

Lima (2000), sobre a passagem da Administração Pública brasileira pelo patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, acrescenta que a implantação dos modelos não é estanque. Logo, sobrevive no modelo gerencial o modelo burocrático, bem como há resquícios do patrimonial. O próprio Bresser-Pereira (2001), ministro responsável pela reforma gerencial, afirma que a Administração Pública brasileira vive em um modelo entre o burocrático e o gerencial.

Finalmente, visando fazer uma ligação entre a evolução dos modelos de Administração Pública no Brasil, apresentada nesta seção, com a temática principal da presente pesquisa, a qual diz respeito ao controle na Administração Pública, é válido fazer menção ao ensinamento de Secchi (2009, p. 362), o qual, ao comparar os modelos burocrático e gerencial, afirma que o “principal elemento comum desses modelos é a preocupação com a função controle”.

Ademais, explica que no modelo burocrático “as características de formalidade e impessoalidade servem para controlar os agentes públicos, as comunicações, as relações intraorganizacionais e da organização com o ambiente” (SECCHI, 2009, p. 362). Neste modelo, a função controle é uma consequência de um implícito julgamento de que os funcionários públicos se comportam de acordo com a teoria X de McGregor, a qual prega que os indivíduos comuns, em situações comuns, sempre que possível evitarão o trabalho. Já no modelo de Administração gerencial, a função de controle está presente tanto no aspecto da capacidade de controle dos políticos sobre a máquina administrativa quanto no controle dos resultados das políticas públicas (SECCHI, 2009).

2.1.2 A organização da Administração Pública brasileira

Esta seção visa demonstrar como se organiza a Administração Pública brasileira. Para tanto, busca-se na doutrina do direito administrativo e na legislação vigente uma forma de sistematizar esta estrutura. Primeiramente, vale mencionar que é pacífico na doutrina que o termo Administração Pública admite dois sentidos: o objetivo e subjetivo.

No que se refere ao sentido objetivo, material ou funcional, o termo Administração Pública está relacionado à função administrativa e materializa-se na própria atividade administrativa, desempenhada predominantemente pelo Poder Executivo (DI PIETRO, 2013; JUSTEN FILHO, 2015; CARVALHO FILHO, 2013). Justen Filho (2015) pondera que apesar de ser predominante no âmbito do Poder Executivo,

a atividade administrativa está presente nos outros Poderes, pois estes desempenham atipicamente funções administrativas.

Nesta linha, Carvalho Filho (2013, p. 11) afirma que a Administração Pública sob o enfoque objetivo trata-se, então, da “própria gestão dos interesses públicos, seja na organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado, algumas vezes até de forma restritiva”. Porém, mesmo que restrinja direito ou beneficie o Estado de forma imediata, a beneficiária final desta gestão deve ser a sociedade (CARVALHO FILHO, 2013). Ademais, Di Pietro (2013) explica que a atividade administrativa abrange as atividades de fomento, polícia administrativa, serviço público e intervenção, as quais estão descritas no Quadro 1.

Quadro 1 - Atividades administrativas

Atividade	Descrição
Fomento	abrange a atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada, como auxílios e subvenções consignados no orçamento público, financiamento sob condições especiais, favores fiscais e desapropriações que favoreçam entidades privadas sem fins lucrativos.
Polícia administrativa	compreende toda atividade de execução das limitações administrativas, que são restrições impostas por lei ao exercício de direitos individuais em benefício de direitos coletivos.
Serviço público	refere-se a toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer à necessidade coletiva, sob regime predominantemente público.
Intervenção	diz respeito à regulamentação e à fiscalização da atividade econômica de natureza privada (intervenção indireta), bem como a atuação direta do Estado no domínio econômico (intervenção direta), o que se dá normalmente por meio das empresas estatais.

Fonte: Adaptado de Di Pietro (2013)

O termo Administração Pública pode revestir-se, também, do sentido subjetivo, formal ou orgânico, que tem relação com os entes que exercem a atividade administrativa, compreendendo as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos, os quais exercem a função administrativa (DI PIETRO, 2013). O foco desta seção é apresentar a forma como se organiza a Administração Pública, ou seja, abordar o sentido subjetivo, o qual está mais detalhado na seqüência.

Justen Filho (2015) ressalta que toda competência administrativa estatal, atribuída pela norma constitucional, é concentrada e centralizada nas pessoas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Desta forma, criam-se órgãos administrativos no âmbito destes entes políticos, como os ministérios e outras repartições públicas. Contudo, a simples criação de órgãos dentro da estrutura interna do ente é insuficiente para assegurar a eficiência na gestão administrativa, por conseguinte, criam-se sujeitos dotados de personalidade jurídica autônoma, quais sejam os entes da Administração Indireta.

Vale registrar que o fenômeno da distribuição interna de competências, por meio da criação de órgãos, no âmbito do ente, denomina-se desconcentração. Esta desconcentração comumente ocorre em razão da matéria ou assunto, do grau de hierarquia, e de critério territorial ou geográfico. Na desconcentração, resta uma relação de hierarquia entre o ente e o órgão para quem a competência está sendo distribuída (MELLO, 2011). Ademais, Justen Filho (2015) complementa, afirmando que na desconcentração o aumento quantitativo do número de titulares das competências representa também a especialização de funções.

Os órgãos para os quais as competências são distribuídas são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado, ou seja, representam repartições de atribuições (MELLO, 2011). São organizações, criadas por lei, compostas por uma ou mais pessoas físicas, investidas de competência para formar e exteriorizar a vontade de uma pessoa jurídica de direito público (JUSTEN FILHO, 2015).

Por outro lado, quando a distribuição de competência ocorre com a criação de outras pessoas jurídicas, tem-se o fenômeno da descentralização. O direito brasileiro permite que o ente político atribua uma parcela de suas competências administrativas estatais a outros sujeitos de direito, criados diretamente por lei ou mediante autorização legal. Essas pessoas são unidades administrativas que recebem as suas competências de modo indireto, por uma decisão infraconstitucional dos entes políticos, a quem tais competências foram originalmente atribuídas. Fazem parte da Administração Indireta. Entre o ente político e as entidades da Administração Indireta há um vínculo de natureza supervisonal denominado tutela. Não há, portanto, relação de hierarquia (JUSTEN FILHO, 2015).

Ante o exposto, como menciona Mello (2011), percebe-se que o aparelho estatal, responsável pela execução da atividade administrativa, é composto pela própria pessoa do Estado, atuando por meio de suas

unidades interiores (os órgãos) e por pessoas jurídicas que cria para auxiliá-lo em sua missão (Administração Indireta).

Isso vai ao encontro do que estabelece o artigo 4º do Decreto nº 200 de 1967, o qual descreve que Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

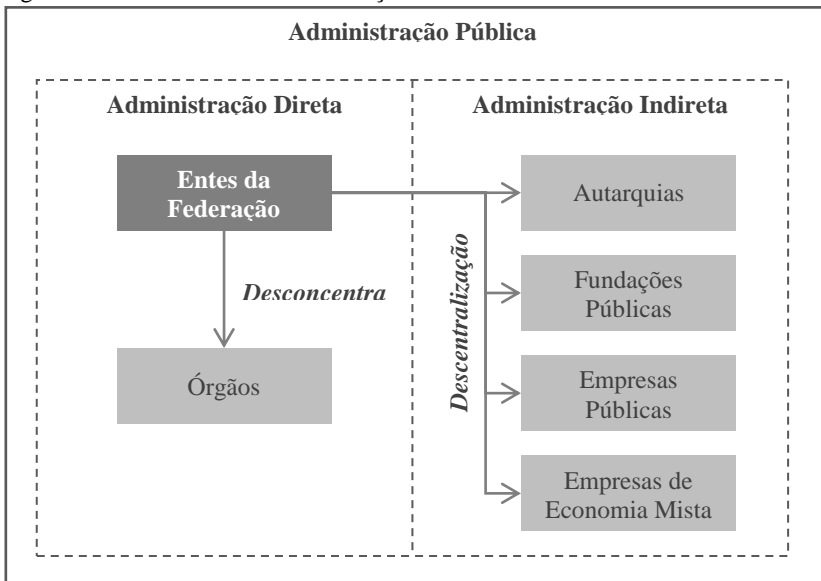
II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) autarquias;
- b) empresas Públicas;
- c) sociedades de Economia Mista;
- d) fundações públicas (BRASIL, 1967).

Portanto, como conclui Carvalho Filho (2013), a Administração Direta corresponde ao conjunto de órgãos que integram os entes da federação, aos quais é atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado. Neste caso, a Administração é titular e executora do serviço público ao mesmo tempo. Por outro lado, Administração Indireta do Estado diz respeito ao conjunto de pessoas administrativas que estão vinculadas à respectiva Administração Direta e têm por objetivo desempenhar as atividades de forma descentralizada (CARVALHO FILHO, 2013).

Diante do exposto, é possível compreender como se estrutura a Administração Pública Federal, a qual, pelo princípio da simetria, serve de base para as Administrações dos demais entes da federação. A referida estrutura consta ilustrada na Figura 1.

Figura 1 – A estrutura da Administração Pública



Fonte: Elaborado pelo autor

É válido ressaltar que o inciso I, do § 2º, do artigo 1º da Lei nº 9.784 de 1999 dispõe que órgão é “a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração Direta e da estrutura da Administração Indireta” (BRASIL, 1999). A lei, portanto, indica que as entidades da Administração Indireta, assim como os entes da federação, podem distribuir competências, no seu âmbito interno, a órgãos.

No que diz respeito às espécies de entidades que compõem a Administração Indireta, previstas no Decreto nº 200 de 1967, o Quadro 2 conceitua cada uma delas. É importante ponderar que os conceitos apresentados neste quadro são aqueles estatuídos pelo referido Decreto, contudo, a doutrina vêm modificando-os e adequando-os ao direito e à realidade atuais. Assim, os principais autores do direito administrativo apresentam definições para estas entidades, as quais são distintas, por este motivo, optou-se por trazer as definições legais.

Quadro 2 – Entidades da Administração Indireta

Entidade	Descrição
Autarquia	serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.
Empresa Pública	entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.
Sociedade de Economia Mista	entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.
Fundação Pública	entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.

Fonte: Brasil (1967)

Importante destacar, por fim, que universidades públicas brasileiras, como UFSC, em regra, são autarquias, categorizadas como especiais. São assim denominadas, conforme Di Pietro (2013), pois suas leis instituidoras, geralmente, concedem maior autonomia em relação à Administração Direta. A própria Constituição Federal de 1988 dispõe que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” (BRASIL, 1988).

2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA

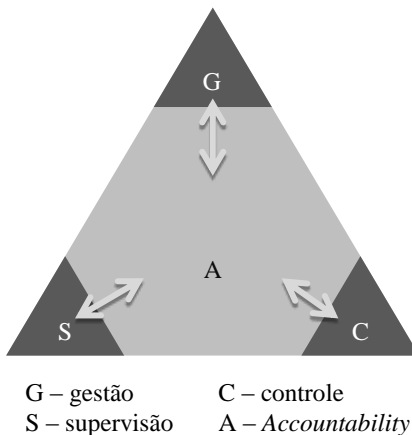
Ao Estado brasileiro é atribuída, constitucionalmente, a função de prestar serviços com qualidade adequada às necessidades do cidadão. Para desenvolver esta atribuição, a alta administração nas instituições públicas recebe autoridade sobre recursos, estrutura e pessoal necessários, bem como algum poder político. Em contrapartida, são necessários mecanismos de governança para aumentar a probabilidade

de que a alta administração atue para atender ao interesse público e não aos seus próprios interesses ou de outrem (CASTELLO BRANCO, DA CRUZ; 2013).

Peters (2016) pondera que a ênfase na governança reflete as preocupações da sociedade sobre a capacidade de seus sistemas políticos agirem com eficiência e eficácia para resolverem problemas públicos. Nesta direção, Mendes (2008, p.19) afirma que se entende por governança pública a maneira pela qual o Estado dispõe “de seu poder e sua autoridade para controlar e gerir recursos, englobando a capacidade técnica, financeira e gerencial de implementar políticas públicas consoantes com as demandas da sociedade”.

Na visão de Timmers (2000), governança pública está relacionada à preservação da inter-relação entre gestão, controle e supervisão das organizações, com vista à realização das políticas públicas de forma eficiente e eficaz e à sua respectiva prestação de contas. Esta definição demonstra que a governança é constituída de quatro elementos, os quais estão ilustrados na Figura 2.

Figura 2 - Elementos da governança pública



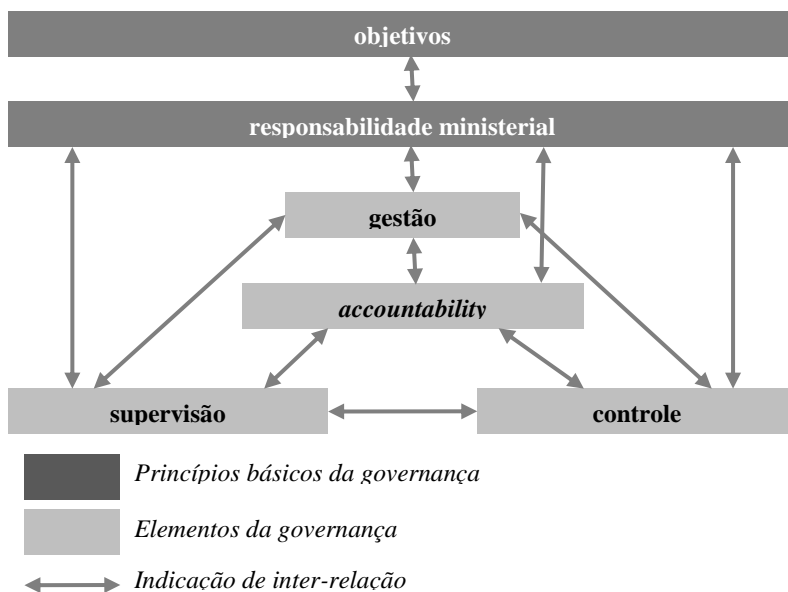
Fonte: Timmers (2000, p. 9)

Timmers (2000) trata, ainda, acerca do ciclo de governança pública, bem como o ilustra, conforme se observa na Figura 3. O primeiro elemento deste ciclo é a gestão, a qual orienta os objetivos de uma organização. Em regra, esta gestão envolve um ministro, que trabalha com a finalidade de realizar os objetivos políticos

estabelecidos, por meio da criação de uma estrutura organizacional e do desenvolvimento de processos que possibilitem a implementação das políticas relacionadas àqueles objetivos.

Ao passo que esta estrutura organizacional é criada, deve-se desenvolver um sistema de medidas e procedimentos, os quais devem oferecer garantia de que a organização permaneça no caminho certo, no curso de atingir os objetivos políticos. A este sistema dá-se o nome de controle, o segundo elemento. O terceiro elemento refere-se à supervisão, haja vista a necessidade de acompanhamento da realização das políticas, visando ao interesse da sociedade. Por fim, o quarto elemento é a *accountability*, a qual tem relação com a responsabilização pelas tarefas atribuídas e poderes delegados (TIMMERS, 2000).

Figura 3 - Ciclo da governança pública



Fonte: Timmers (2001, p. 10)

É válido, nesse contexto, fazer menção à diferença entre governabilidade e governança. Araújo (2002) descreve que governabilidade refere-se às próprias condições substantivas ou materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo, derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado. A governabilidade, então, tem relação com a autoridade

política do Estado em si, entendida como a capacidade que este tem para agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade e apresentar a ela um objetivo comum.

Já a governança está ligada aos aspectos adjetivos ou instrumentais da governabilidade. Está relacionada à capacidade – financeira, gerencial e técnica - que determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. Esta capacidade é importante para a consecução das metas coletivas definidas que compõem o programa deste governo, escolhido pelos cidadãos, nas urnas (ARAÚJO, 2002).

Sobre a diferenciação entre os conceitos, Bresser-Pereira (1996) ainda pondera que sem a governabilidade plena é impossível obter a governança, todavia, é possível que mesmo em condições satisfatórias de governabilidade haja deficiência de governança.

Ademais, conforme diferencia Araújo (2002), os cidadãos e a sociedade organizada são fonte ou origem principal da governabilidade. É a partir deles e da sua capacidade de articulação em partidos, associações e demais instituições representativas que surgem e se desenvolvem as condições para a governabilidade. Por outro lado, os próprios agentes públicos são a fonte da governança, os quais possibilitam a formulação e implementação das políticas públicas e representam a face do Estado diante da sociedade civil e do mercado.

Mendes (2008, p.19) acrescenta que a governança deve “compreender o conjunto das instituições, normas e regras que determinam a atuação dos atores políticos e a gestão do aparelho do Estado”. Segundo o autor, a institucionalização destes elementos estruturais e a instituição de mecanismos formais direcionam o comportamento dos atores políticos e a gestão do aparelho do Estado (MENDES, 2008).

No âmbito do Poder Executivo Federal, a instrução normativa conjunta CGU/MP nº 01 de 2016 veio estabelecer que os órgãos e entidades deste Poder, dentre outras medidas, devem sistematizar práticas relacionadas à governança. Esta portaria conceitua governança como a “combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos” (CGU, MP, 2016).

A mesma instrução normativa apresenta um conceito específico de governança para o âmbito da Administração Pública. De acordo com a norma, governança pública

compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (CGU, MP, 2016);

A norma ainda estabelece alguns princípios de boa governança no setor público, os quais devem ser aplicados de forma integrada, como um processo, e não apenas individualmente, sendo compreendidos por todos na organização (CGU, MP, 2016). Estes princípios estão apresentados no Quadro 3.

Quadro 3 - Princípios de boa governança

Princípio	Descrição
Liderança	as competências e responsabilidades devem estar identificadas para todos os que gerem recursos públicos, de forma a se obter resultados adequados. A liderança deve ser desenvolvida em todos os níveis da administração.
Integridade	está relacionado à honestidade e à objetividade, elevando os padrões de decência e probidade na gestão dos recursos públicos e das atividades da organização;
Responsabilidade	tem relação com o zelo que se espera dos agentes de governança na definição de estratégias e na execução de ações para a aplicação de recursos públicos;
Compromisso	é o dever de todo o agente público de se vincular, assumir, agir ou decidir pautado em valores éticos que norteiam a relação com os envolvidos na prestação de serviços à sociedade;
Transparência	é caracterizada pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil.
<i>Accountability</i>	representa a obrigação dos agentes ou organizações que gerenciam recursos públicos de assumir responsabilidades por suas decisões e pela prestação de contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente a consequência de seus atos e omissões.

Fonte: Adaptado de CGU e MP (2016)

Finalmente, vale frisar que a aplicação destes princípios visa aumentar a confiança quanto à forma como os recursos públicos são geridos (CGU, MP, 2016). Ademais, ressalta-se que o controle na

administração pública está ligado à governança pública, podendo ser entendido, ante o exposto, como elemento ou mecanismo para alcançá-la.

2.3 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em um Estado de direito, como o brasileiro, a Administração Pública está sujeita a múltiplos controles, com o intuito de evitar que se desgarre de seus objetivos, que desatenda as balizas legais e que ofenda interesses públicos ou de particulares (MELLO, 2011). Ao se organizar a Administração neste tipo de Estado, são fixadas as competências de seus órgãos e agentes e são estabelecidos os tipos e formas de controle de toda a atuação administrativa, para defesa da própria Administração e dos direitos dos administrados (MEIRELLES, 2010), ou seja, “são concebidos diversos mecanismos para mantê-la dentro das trilhas a que está assujeitada” (MELLO, 2011, p.951).

Neste sentido, Meirelles (2010) assegura que em todas as suas manifestações, a Administração Pública deve atuar com legitimidade, segundo as normas pertinentes a cada ato e de acordo com a finalidade e o interesse coletivo na sua realização. Di Pietro (2013), na mesma linha, acrescenta que a Administração deve atuar em consonância com os princípios impostos pelo ordenamento jurídico, como a legalidade, a moralidade, a finalidade pública, a publicidade, a motivação, a impessoalidade e que a finalidade do controle é assegurar tal atuação.

Controle, então, em tema de Administração Pública, está relacionado à vigilância, à orientação e à correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro (MEIRELLES, 2010). Assim, conforme Carvalho Filho (2013, p. 941), pode ser denominado como o “conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em quaisquer esferas de Poder”.

Di Pietro (2013) complementa, assegurando que o controle constitui, pela sua finalidade corretiva, um poder-dever dos órgãos a quem a lei atribui essa função. Por este motivo, ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu.

A função de controle, para Carvalho Filho (2013), tem relação com o instituto da garantia jurídica, pois embora caiba à Administração a tarefa de gerir o interesse coletivo, ela não é livre para fazer como queira, pois está limitada ao que dispõe a lei e está obrigada a buscar o

interesse da coletividade. Assim, os mecanismos de controle visam assegurar a garantia dos administrados e da própria Administração no sentido de ver alcançadas suas finalidades e não serem ofendidos os direitos dos indivíduos nem as diretrizes administrativas. Portanto, o controle constitui uma garantia para ambos, já que por meio dele, os administrados e a Administração podem aferir a legitimidade ou a conveniência das condutas administrativas.

No que diz respeito à natureza jurídica do controle, cabe invocar o artigo 6º do Decreto nº 200 de 1967 – estatuto da reforma administrativa federal – que estabelece cinco princípios fundamentais: o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle. É possível, então, perceber que o controle possui natureza de princípio fundamental, destacada a importância que a legislação deu ao tema, bem como deve ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos, como dispõe o artigo 13 do referido decreto (BRASIL, 1967).

Ressalta-se que apesar de estar previsto em legislação federal, o princípio deve ser observado por todos os demais entes da federação independentemente de lei, pois “a gestão de interesses alheios, como é o caso da Administração, implica naturalmente a prestação de contas de ações e resultados aos titulares dos mesmos interesses, no caso a coletividade” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 943).

Finalmente, convém mencionar que o “controle é exercitável em todos e por todos os Poderes de Estado, estendendo-se a toda a Administração e abrangendo todas as suas atividades e agentes”. Por este motivo, está diversificado em variados tipos e formas de atuação (MEIRELLES, 2010, p. 698).

Ademais, o controle na Administração Pública não é disciplinado de forma concentrada na legislação. Percebe-se que nem mesmo a Constituição Federal tratou-o de forma concentrada em um único capítulo ou título. Isto faz com que o tema seja de difícil sistematização. Por conseguinte, devido a essa dispersão das normas, faz-se necessário buscar na doutrina uma forma de organizar a matéria.

No tópico 2.3.1, apresenta-se uma série de classificações instituídas pelos doutrinadores do direito administrativo brasileiro, que visam sistematizar o entendimento acerca do tema.

2.3.1 Classificação do controle

O controle na Administração Pública pode ser classificado por meio de diversos critérios, quais sejam: quanto à oportunidade ou

momento em que o controle é exercido; quanto ao aspecto controlado ou natureza do controle; quanto à natureza do controlador; e quanto à origem, extensão ou relação entre o titular e o destinatário do controle. Estas classificações estão detalhadas a seguir.

2.3.1.1 *Quanto à oportunidade ou ao momento em que o controle é exercido*

No que diz respeito ao momento em que é exercido, o controle pode ser classificado como: a) prévio ou preventivo (*a priori*); b) concomitante ou sucessivo; e c) subsequente, corretivo ou posterior (*a posteriori*) (CARVALHO FILHO, 2013; DI PIETRO, 2013; MEIRELLES, 2010).

O controle prévio é aquele exercido antes da consumação da conduta administrativa, ou seja, ele antecede a conclusão ou operatividade do ato, como requisito para sua eficácia, por isso, ele tem natureza preventiva (CARVALHO FILHO, 2013; MEIRELLES, 2010).

Di Pietro (2013) menciona que, na própria Constituição Federal, constam previstos diversos exemplos de controle prévio, como as autorizações ou as aprovações prévias do Congresso Nacional, da Câmara ou do Senado, de que precisa o Poder Executivo para realização de alguns atos. Carvalho Filho (2013) exemplifica o controle prévio citando as aprovações de órgãos técnicos superiores de que dependem determinadas ações de engenharia. Por fim, Meirelles (2010) traz os casos da necessidade de liquidação da despesa pública anteriormente ao pagamento, bem como da necessidade de autorização prévia pelo Senado Federal aos entes da federação para a contratação de empréstimos externos. Note-se, conforme destaca Di Pietro (2013), que tal controle é preventivo, pois visa impedir a prática de ato ilegal ou contrário ao interesse público.

O controle concomitante é aquele que se processa à medida em que a conduta administrativa vai se desenvolvendo, ou seja, acompanha a realização do ato para verificar a regularidade de sua formação. Este controle tem aspectos preventivos e repressivos, conforme o andamento da atividade administrativa (CARVALHO FILHO, 2013; DI PIETRO, 2013; MEIRELLES, 2010).

Para exemplificar este tipo de controle, Meirelles (2010) menciona a realização de auditoria durante a execução do orçamento e a fiscalização de um contrato em andamento; Carvalho Filho (2013) cita a fiscalização dos agentes públicos no curso da execução de obras públicas; e Di Pietro (2013) faz alusão ao acompanhamento da execução

orçamentária pelo sistema de auditoria e à fiscalização que se exerce sobre as escolas, hospitais e outros órgãos públicos prestadores de serviços públicos à coletividade.

O controle posterior objetiva rever os atos após sua conclusão, visando corrigi-los, desfazê-los ou apenas confirmá-los; abrange atos como os de aprovação, homologação, anulação, revogação, convalidação (CARVALHO FILHO, 2013; DI PIETRO, 2013, MEIRELLES, 2010).

A título de exemplo, o controle judicial dos atos administrativos representa, em regra, instrumento de controle posterior, uma vez que controlam atos já praticados, ressalvados o mandando de segurança preventivo, a ação civil pública e a ação popular, que podem ser utilizados anteriormente à conclusão do ato. Além disso, a homologação, ato pelo qual os processos licitatórios e processos de concursos públicos estão obrigados, são também formas de controle posterior (CARVALHO FILHO, 2013; MEIRELLES, 2010).

2.3.1.2 Quanto ao aspecto controlado ou natureza do controle

De acordo com o aspecto da atividade administrativa controlada, o controle é classificado em: a) controle de legalidade e legitimidade e b) controle de mérito (CARVALHO FILHO, 2013; DI PIETRO, 2013; MEIRELLES, 2010).

O controle de legalidade visa verificar a conformação dos atos ou procedimentos administrativos com as normas legais (MEIRELLES, 2010). Carvalho Filho (2013) acrescenta que estas normas legais devem ser entendidas em um sentido amplo, que inclui a disciplina disposta na Constituição Federal, na lei ou em ato administrativo impositivo de ação ou de omissão.

Por meio do controle de legalidade, então, pode-se verificar a incompatibilidade da ação ou omissão administrativa com as normas jurídicas respectivas. Desta forma, uma conduta deve ser revista quando for ilegal ou ilegítima (CARVALHO FILHO, 2010). Ressalta-se que o resultado do controle de legalidade pode ser a confirmação ou a anulação do ato, pois de atos de controle de legalidade, como a homologação, a aprovação, o visto, podem decorrer confirmações ou anulações de atos ou procedimentos anteriores (CARVALHO FILHO, 2013). Portanto, quando detectada ilegalidade ou ilegitimidade, os atos devem ser anulados, nunca revogados. (MEIRELLES, 2010)

Di Pietro (2013) acrescenta que o controle de legalidade é exercido por todos os Poderes, ou seja, pela própria Administração, pelo

Judiciário e pelo Legislativo. Contudo, Meirelles (2010) pondera que o Executivo o exerce de ofício ou por provocação, enquanto o Legislativo o exerce somente nos casos previstos na Constituição Federal e o Judiciário por provocação em ação adequada.

Para exemplificar o controle de legalidade exercido pelos Poderes, Carvalho Filho (2013) menciona o controle dos atos administrativos realizados pelo Judiciário por meio de mandado de segurança; a apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal realizada pelo Legislativo, por meio dos Tribunais de Contas; e o controle de legalidade que a própria Administração, em qualquer esfera, realiza sobre os próprios atos, como o controle da atuação ilegal de um agente público por um superior hierárquico.

O controle de mérito, para Meirelles (2010, p. 701), é aquele que “visa à comprovação da eficiência, do resultado, da conveniência ou oportunidade do ato controlado”. Carvalho Filho (2013), na mesma linha, doutrina que ele se consuma “pela verificação da conveniência e da oportunidade da conduta administrativa”.

Neste sentido, verifica-se que este controle não questiona a legalidade da conduta, mas apenas se ela é interessante para a Administração e merece prosseguir ou se deve ser revista. Além disso, Di Pietro e Meirelles (2010) concordam que, devido a este caráter de verificação da conveniência e oportunidade das condutas, o controle de mérito é exercido normalmente pela própria Administração e em casos excepcionais pelo Legislativo, porém, não pelo Judiciário. Todavia, lembra-se que de forma atípica, o Legislativo e o Judiciário administram a si próprios, exercendo função administrativa atípica, passível de controle de mérito.

Finalmente, conforme destaca Carvalho Filho (2013, p. 945), o termo mérito significa aquilo que é “melhor, mais conveniente, mais oportuno, mais adequado, mais justo, tudo, enfim, para propiciar que a Administração alcance seus fins”. Assim, o controle de mérito é realizado pela Administração, por meio de confirmação, porém, caso entenda que o ato precisa ser revisto, ela o desfaz por meio do instituto da revogação (CARVALHO FILHO, 2013).

2.3.1.3 Quanto à natureza do controlador

Quanto à natureza do controlador, o controle pode ser administrativo, legislativo e judicial. O controle administrativo é aquele que a Administração exerce sobre seus próprios atos e estende-se aos três Poderes – o Executivo na sua função típica, o Judiciário e

Legislativo na sua função atípica de administrar. Este controle verifica os aspectos de legalidade e de mérito (DI PIETRO, 2013).

Portanto, o controle administrativo é controle interno, haja vista que o controlador e o controlado estão no âmbito do mesmo Poder. Ademais, este aspecto interno do controle administrativo tem relação com prerrogativa da autotutela conferida à Administração Pública. Com base nesta prerrogativa, a Administração deve invalidar condutas ilegais e pode revogar condutas inoportunas ou inconvenientes (CARVALHO FILHO, 2013).

Para Carvalho Filho (2013), o controle administrativo possui três objetivos, quais sejam: o de confirmação, meio pelo qual os atos e comportamentos são validados pela Administração; o de correção, instrumento utilizado pela Administração para revogar ou anular um ato e realizar nova conduta, compatível com a legalidade e com a conveniência; e o de alteração, a forma adequada para ratificar uma parte de um ato e substituir outra. Finalmente, o autor menciona que o controle administrativo pode ser exercido por meios como o controle ministerial, a hierarquia orgânica, o direito de petição, além de outros instrumentos legais.

O controle legislativo é aquele que o Poder Legislativo exerce sobre os outros poderes de forma direta ou com o auxílio do Tribunal de Contas. Di Pietro (2013) divide o controle legislativo em controle financeiro, o qual é realizado com o auxílio do Tribunal de Contas, e controle político, qual seja o realizado diretamente pelo Congresso Nacional ou uma de suas casas. O controle exercido com o auxílio do Tribunal de Contas está detalhado no item 2.5.1, que trata das suas atribuições.

Relativamente às formas de controle político, realizado de forma direta, cujas respectivas previsões constitucionais estão espalhadas pela Carta Magna, Mello (2011) traz algumas, quais sejam:

- sustação de atos e contratos do Poder Executivo;
- convocação de ministros de Estado e requerimentos de informações;
- recebimento de petições, queixas e representações dos administrados e convocação de qualquer autoridade e pessoa para depor;
- comissões parlamentares de inquérito (CPI);
- autorizações ou aprovações do Congresso necessárias para atos concretos do Executivo;

- poderes controladores privativos do Senado Federal, como a aprovação após arguição pública (sabatina) de ministros do TCU indicados pelo Presidente da República, do presidente e diretores do Banco Central e do Procurador-Geral da República;
- julgamento das contas do Executivo;
- suspensão e destituição (impeachment) do presidente e de ministros.

Enfim, o controle judicial, exercido pelo Poder Judiciário sobre os demais Poderes, é aquele cujo fundamento constitucional está amparado pelo inciso XXV, do artigo 5º da Carta Maior, o qual dispõe que a “lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988). Di Pietro (2013) acrescenta sobre este dispositivo, que independente de quem seja o autor da lesão, seja ele inclusive o poder público, o prejudicado poderá ir às vias judiciais.

Baseado neste princípio, a Administração pode habitar o polo passivo de uma lide judicial, assim, estão seus atos, de qualquer natureza, gerais ou individuais, unilaterais ou bilaterais, vinculados ou discricionários, sujeitos ao controle do Poder Judiciário. Portanto, este Poder tem a possibilidade de ampla investigação sobre a atividade administrativa, porém, sua competência está limitada ao aspecto da legalidade e moralidade, não do mérito administrativo (DI PIETRO, 2013; JUSTEN FILHO, 2015).

Vale mencionar que o direito brasileiro adota o sistema da jurisdição una, isto significa que somente o Poder Judiciário pode exercer a função jurisdicional, ou seja, somente a ele cabe apreciar, com força de coisa julgada, a lesão ou ameaça de direito. Isso difere do sistema de dualidade de jurisdição, em que há, paralelamente ao Judiciário, contenciosos administrativos para exercer a função jurisdicional em casos em que a Administração seja parte (DI PIETRO, 2013).

Desta feita, pode-se constatar que no Brasil a função jurisdicional é competência do Poder Judiciário e que a lei não pode afastar dele qualquer lesão ou ameaça de direito, todavia, como discorre Justen Filho (2015), o Poder Judiciário não pode exercer este controle de ofício, somente mediante provocação. Além do mais, ressalta-se que o acesso ao Judiciário, em regra, independe de instauração ou decisão em processo administrativo.

Dentre as medidas judiciais intentáveis para correção da conduta administrativa, além daquelas comuns ao direito privado, como as ações de indenização, possessórias, reivindicatórias, de consignação em pagamento, cautelares, a Constituição Federal prevê algumas específicas para enfrentar atos ou omissão lesivos realizados pela Administração Pública. São as ações específicas de controle da Administração Pública, que a doutrina costuma chamar de remédios constitucionais, pois funcionam como garantias dos direitos fundamentais: o *habeas corpus*, o mandado de segurança individual ou coletivo, o *habeas data*, o mandado de injunção, a ação popular, a ação civil pública e a ação direta de inconstitucionalidade (MELLO, 2011; DI PIETRO, 2013).

2.3.1.4 Quanto à origem, extensão ou relação entre titular e destinatário do controle

O controle, quanto à origem ou extensão, pode ser classificado como interno e externo. O interno é aquele exercido por um Poder sobre seus próprios atos e o externo aquele que um Poder exerce sobre o outro (CARVALHO FILHO, 2013; DI PIETRO, 2013; JUSTEN FILHO, 2015; MEIRELLES, 2010; MELLO, 2011).

Di Pietro (2013) e Carvalho Filho (2013), posicionando-se diferentemente dos demais doutrinadores, acrescentam que o controle exercido pela Administração Direta sobre a Indireta também é considerado controle externo, mesmo fazendo parte do mesmo Poder. Contudo, nesta dissertação, em consonância com os demais doutrinadores, dentre eles Mello (2011), Meirelles (2010) e Justen Filho (2015), o controle exercido pela Administração Direta sobre a Indireta é considerado interno.

O detalhamento dos controles interno e externo consta nas seções 2.4 e 2.5. Para estes tipos de controle há seções específicas devido a sua proximidade com o tema desta dissertação, além disso, os termos são bastante utilizados no decorrer do trabalho.

Finalmente, vale registrar a existência do controle social, que é uma forma de controle exógeno ao Poder Público, nascido das demandas sociais. Esta forma de controle é um instrumento democrático, o qual permite a efetiva participação dos cidadãos no processo de exercício do poder. No que se refere à função legislativa, pode-se visualizar este controle, por exemplo, na iniciativa popular de lei. Já na função administrativa, verifica-se na participação da comunidade no sistema relativo às ações e serviços de saúde, na edição de lei que regule a participação do usuário na Administração Direta e

Indireta, na participação social na gestão do sistema de Seguridade Social, na participação da sociedade no processo de elaboração do planejamento e orçamento nos municípios, dentre outras (CARVALHO FILHO, 2013).

2.4 CONTROLE INTERNO

A estrutura integrada de controle interno do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) de 1992, atualizado em 2013, a qual obteve grande aceitação e tem sido aplicado em todo o mundo, conceitua controle interno como “um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade” (COSO, 2013, p. 6).

De acordo com a referida estrutura, os sistemas de controle interno possuem três categorias de objetivo: a operacional, que tem relação com a eficácia e a eficiência das operações da entidade; a de divulgação, que se refere a divulgações financeiras e não financeiras, internas e externas, podendo abranger os requisitos como os de confiabilidade, oportunidade, transparência ou às políticas da entidade; e a de conformidade, que diz respeito ao cumprimento de leis e regulamentações.

Ademais, a estrutura do COSO afirma que o controle interno consiste em cinco elementos integrados, os quais estão descritos no Quadro 4.

Quadro 4 - Elementos do controle interno

Elementos	Descrição
Ambiente de controle	conjunto de normas, processos e estruturas que fornece a base para a condução do controle interno por toda a organização.
Avaliação de riscos	a avaliação de riscos envolve um processo dinâmico e iterativo para identificar e avaliar os riscos à realização dos objetivos.
Atividades de controle	atividades de controle são ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos que ajudam a garantir o cumprimento das diretrizes determinadas pela administração para mitigar os riscos à realização dos objetivos.
Informação e comunicação	a informação é necessária para que a entidade cumpra responsabilidades de controle interno a fim de apoiar a realização de seus objetivos. A comunicação é o processo contínuo e iterativo de proporcionar, compartilhar e obter as informações necessárias.
Monitoramento	avaliações contínuas, independentes, ou uma combinação das duas, para se certificar da presença e do funcionamento de cada um dos componentes de controle interno.

Fonte: COSO (2013)

O modelo do COSO, que é referência nas organizações de uma forma geral, vem sendo também incorporado pelas entidades ligadas ao setor público. Alinhada à estrutura do COSO, em 2010, o TCU tornou obrigatória, por meio da Portaria TCU n° 277 de 2010, a apresentação de informações relacionadas aos cinco componentes da estrutura, compreendidos no Quadro 4, por parte dos órgãos e entidades a ele jurisdicionados (MOTA, DANTAS; 2015).

No âmbito da Administração Pública, para Justen Filho (2015), o controle interno é o poder-dever imposto a cada Poder visando promover a verificação permanente e contínua da legalidade e da oportunidade da atuação administrativa própria. Além disso, tal controle objetiva prevenir ou eliminar defeitos e aperfeiçoar a atividade administrativa, por meio das medidas necessárias para isso. Destaque-se nesta definição, que além de poder, é dever da Administração exercer o controle interno. Percebe-se, também, que a natureza deste controle envolve tanto questões de legalidade quanto de oportunidade, ou seja, de mérito.

No Brasil, o Sistema de Controle Interno da Administração Pública, o qual está detalhado no item 2.4.1, consta previsto na Carta Constitucional de 1988, contudo, antes disso, a Lei nº 4.320 de 1964 já dispunha sobre controle interno no âmbito do Poder Executivo. Segundo a referida lei, cabe ao Poder Executivo, por meio do controle interno, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente, exercer três tipos de controle, quais sejam: a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, bem como o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; a fidelidade funcional dos agentes da Administração, responsáveis por bens e valores públicos; e o cumprimento do programa de trabalho em termos monetários e de realização de obras e prestação de serviços (BRASIL, 1964).

Além do mais, o Decreto nº 200 de 1967 (Estatuto da Reforma Administrativa) deu ao controle na Administração Pública Federal natureza de princípio fundamental e estabeleceu, em seu artigo 13, que este controle sobre as atividades administrativas deve ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente (BRASIL, 1967):

- a) O controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) O controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) O controle da aplicação de dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria. (BRASIL, 1967)

Por fim, o Decreto nº 200 de 1967 dispõe também sobre a supervisão ministerial, à qual todos os órgãos da Administração Federal, Direta e Indireta, estão sujeitos. Esta supervisão tem o dever de exercer orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados (BRASIL, 1967).

2.4.1 O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal

No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 3.591 de 2000 e a Lei nº 10.180 de 2001, posteriormente alterados, vêm dispor

sobre o Sistema de Controle Interno, o qual tem como órgão central a Controladoria-Geral da União, que após a Medida Provisória nº 726 de 2016 passou a ser denominada Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (BRASIL, 2000; BRASIL, 2001a; BRASIL, 2016b).

De acordo com o Decreto nº 4.304 de 2002, que altera do Decreto nº 3.591 de 2000, a responsabilidade pelo desempenho das funções operacionais de órgão central do Sistema de Controle Interno Federal é da Secretaria Federal de Controle Interno, a qual é vinculada à estrutura do MTFC.

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal desenvolve atividades que se destinam a subsidiar o exercício da direção superior da Administração Federal, a cargo do Presidente da República; a supervisão ministerial; o aperfeiçoamento da gestão pública, nos aspectos de formulação, planejamento, coordenação, execução e monitoramento das políticas públicas; e auxiliar os órgãos responsáveis pelo ciclo de gestão governamental, como planejamento, orçamento, finanças, contabilidade e administração federal (BRASIL, 2000).

A Constituição Federal de 1988 estatui que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta, além de ser exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, deve ser exercida pelo sistema de controle interno de cada Poder. Ademais, o caput do artigo 74, ao enunciar um rol de finalidades para estes sistemas, estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem mantê-los de forma integrada (BRASIL, 1988).

O Decreto nº 3.591 de 2000, replicando o artigo 74 da Carta Magna, estabelece que as finalidades do Sistema de Controle Interno da Poder Executivo Federal são:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 1988; BRASIL, 2000).

Decorrentes das atribuições constitucionais do artigo 71 e 74, o Decreto nº 3.591 de 2000 e suas alterações, assim como o Regimento Interno do MTCF e o manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal instituíram diversas competências à Secretaria Federal de Controle Interno além daquelas relacionadas às finalidades constitucionais atribuídas aos sistemas de controle interno, citadas anteriormente. Como estabelecem o decreto e o manual referidos, as atividades a cargo do Sistema de Controle Interno são realizadas mediante utilização de técnicas próprias de trabalho, quais sejam a auditoria e a fiscalização (BRASIL, 1988; BRASIL, 2000; MF, 2001).

2.4.2 Auditoria e fiscalização a cargo do MTCF

A referência no que diz respeito à execução das atividades realizadas pelo Sistema de Controle Interno no âmbito do Poder Executivo Federal é o manual de controle interno do Poder Executivo Federal, publicado por meio da IN nº 01 de 2001 do Ministério da Fazenda, que dentre outras disposições, aprovou normas técnicas relativas à ação de controle, com a finalidade de disciplinar e padronizar a atuação do Sistema de Controle Interno, mediante a utilização de técnicas próprias de trabalho, que são a auditoria e a fiscalização (MF, 2001).

Segundo o manual, a auditoria

é o conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal (MF, 2001).

A auditoria representa, portanto, uma técnica de controle do Estado, que visa a melhor alocação dos recursos públicos. Atua tanto na correção dos desperdícios, da improbidade, da negligência e da omissão, quanto na prevenção destas ocorrências (MF, 2001). Assim, a “auditoria tem por objetivo primordial o de garantir resultados operacionais na gerência da coisa pública” (MF, 2001, p. 32).

Como finalidade precípua, a auditoria visa, então,

comprovar a legalidade e legitimidade dos atos e fatos administrativos e avaliar os resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, operacional, contábil e finalística das unidades e das entidades da administração pública, em todas as suas esferas de governo e níveis de poder, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, quando legalmente autorizadas nesse sentido (MF, 2001, p.32).

Com o intuito de avaliar a execução dos programas de governo, a fiscalização, conforme dispõe a norma, representa a

técnica de controle que visa a comprovar se o objeto dos programas de governo existe, corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido e guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle administrativo são eficientes (MF, 2001, p.37).

As atividades de controle interno a cargo do MTFC, realizadas por meio destas duas técnicas, podem ser agregadas em quatro linhas de atuação, as quais estão apresentadas no Quadro 5. Dentre as linhas de atuação relacionadas no referido quadro, destacam-se aquelas que possuem relação com a temática desta pesquisa, quais sejam a avaliação da execução de programas de governo, a avaliação da gestão dos administradores e as ações investigativas.

Quadro 5 - Atividades de controle interno realizadas pelo MTFC por linha de atuação

Linhas de Atuação	Principais Atividades
Avaliação da execução de programas de governo	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação da execução de programas de governo.
Avaliação da gestão dos administradores	<ul style="list-style-type: none"> • Auditorias anuais de contas. • Auditorias de acompanhamento da gestão. • Auditorias nos contratos e financiamentos externos e nos projetos de cooperação técnica internacional. • Monitoramento dos gastos de pessoal. • Tomadas de contas especiais. • Prestação de contas do Presidente da República. • Relatório de gestão fiscal.
Ações investigativas	<ul style="list-style-type: none"> • Auditorias especiais. • Demandas externas. • Operações especiais.
Orientação preventiva aos gestores federais	<ul style="list-style-type: none"> • Programa capacita (realização de eventos de capacitação e publicação de cartilhas e outros documentos de orientação). • Dinamização das auditorias internas das Entidades da Administração Indireta (incluindo as Estatais).

Fonte: Adaptado de MTFC (2015) e MFTC (2016a)

Convém detalhar as linhas de atuação e atividades que possuem relação com o tema desta dissertação. A primeira linha de atuação é aquela que visa acompanhar e avaliar a “execução dos programas de governo e o desempenho dos gestores públicos, a fim de contribuir para que os resultados das políticas públicas sejam alcançados” (MTFC, 2015, p. 25).

Os trabalhos de acompanhamento e avaliação dos programas de governo podem originar relatórios de acompanhamento (RAC), os quais contêm recomendações aos responsáveis pela execução das ações de governo avaliadas (MTFC, 2016b). Estes relatórios fazem parte do escopo desta dissertação, tendo em vista que na avaliação de programas de governo executados pela UFSC, podem surgir não conformidades relacionadas à área de gestão de pessoas da universidade.

Na segunda linha de atuação, referente à avaliação da gestão dos administradores, o MTFC desempenha “atividades relacionadas à comprovação da legalidade e à avaliação dos resultados, quanto à

eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Federal”, dentre as quais, relacionam-se as seguintes (MTFC, 2015, p. 25):

- **Auditoria anual de contas:** verifica as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisa os atos e os fatos da gestão. Nesta auditoria, que instrui o processo de julgamento de contas pelo TCU, pode haver apontamentos e recomendações acerca da área de gestão de pessoas (MTFC, 2016c; MTFC, 2015).
- **Auditoria de acompanhamento de gestão:** pode ocorrer durante todo o exercício e visa agregar valor à gestão, prevenir desvios ou evitar a má aplicação de recursos públicos, representando, assim, um instrumento de interação com os gestores públicos (MTFC, 2016d; MTFC, 2015).
- **Monitoramento de gastos de pessoal:** visa verificar a legalidade dos pagamentos dos servidores no âmbito do Poder Executivo Federal. Dentre as formas de monitoramento de gastos de pessoal há duas que estão destacadas nas seções 2.4.2.1 e 2.4.2.2, que são as trilhas de auditoria de pessoal e a análise dos processos de aposentadoria, pensões, admissões e desligamentos dos servidores públicos federais (MTFC, 2016e; MTFC, 2015).
- **Tomada de contas especial:** é um instrumento de que dispõe a Administração Pública para ressarcimento de eventuais prejuízos que lhe forem causados e somente é instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano. Ao MTFC cabe emitir relatório e certificado de auditoria sobre processos de tomadas de contas especiais, além de se manifestar sobre a adequada apuração de fatos, indicando as normas infringidas, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano e das parcelas a serem restituídas (MTFC, 2016f; MTFC, 2015).

A terceira linha de atuação refere-se a ações investigativas, que são atividades eventuais e podem ser realizadas na área de gestão de pessoas dos órgãos. As atividades que merecem ser pormenorizadas são as seguintes, por estarem ligadas à temática desta dissertação:

- **Auditorias especiais:** são, em geral, realizadas em órgãos ou entidades federais em virtude de solicitações de autoridades ou de decisão do MTFC, tendo como impulso denúncias veiculadas na imprensa ou avaliação de risco realizada pelo órgão central de controle interno (MTFC 2016g; MTFC, 2015);
- **Demandas externas:** são originadas de denúncias, requisições de ações de controle e pedidos de informação acerca da aplicação de recursos públicos federais (MTFC, 2016h; MTFC, 2015).

Convém destacar, finalmente, que estão detalhadas nesta dissertação as atividades realizadas pelo MTFC que compreendem ou podem compreender ações voltadas à área de gestão de pessoas. Em contraste, não estão detalhadas a linha de atuação relativa à orientação preventiva, bem como as atividades de auditoria nos contratos e financiamentos externos e nos projetos de cooperação técnica internacional, de prestação de contas do Presidente da República, o relatório de gestão fiscal e as operações especiais, por não fazerem parte do escopo desta pesquisa, visto que elas não originam apontamentos de não conformidade, recomendações ou deliberações especificamente a respeito da UFSC.

Ademais, no que concerne à instrumentalização das atividades, realizadas pelo Sistema de Controle Interno, vale destacar duas peças importantes, quais sejam o relatório e a certificado de auditoria. O relatório é “a forma pela qual os resultados dos trabalhos realizados são levados ao conhecimento das autoridades competentes” (MF, 2001, p. 48). Já o certificado de auditoria ou parecer é o “documento que representa a opinião do Sistema de Controle Interno sobre a exatidão e regularidade, ou não, da gestão e a adequação, ou não, das peças examinadas” (MF, 2001, p. 49). O certificado pode ser:

- Certificado de regularidade - emitido quando, na opinião do Sistema de Controle, foram adequadamente observados os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade na gestão dos recursos públicos.
- Certificado de regularidade com ressalvas - emitido quando constam falhas, omissões ou impropriedades de natureza formal no cumprimento das normas e diretrizes

governamentais, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade e que, pela sua irrelevância ou imaterialidade, não caracterizem irregularidade de atuação dos agentes responsáveis.

- Certificado de irregularidade - emitido quando é verificada a não observância da aplicação dos princípios de legalidade, legitimidade e economicidade, constatando a existência de desfalque, alcance, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo quantificável ao erário e/ou comprometam, substancialmente, as demonstrações financeiras e a respectiva gestão dos agentes responsáveis, no período ou exercício examinado (MF, 2001, p. 60).

Ressalta-se, por exemplo, que as auditorias anuais de contas, as quais, juntamente com outros documentos, instruem o julgamento das contas dos administradores pelo TCU, são acompanhadas de certificado emitido pelo MTFC. Além disso, os relatórios, como resultado dos trabalhos efetuados, são encaminhados ao TCU. É possível perceber, então, a interação entre os sistemas interno e externo de controle.

2.4.2.1 Trilhas de auditoria de pessoal

O MTFC, ainda como CGU, desenvolveu uma ferramenta *web* denominada sistema de trilhas de auditoria de pessoal, que visa monitorar os pagamentos a servidores públicos do Poder Executivo Federal de forma sistemática e continuada (MTFC, 2016i).

A ferramenta viabiliza a coleta de evidências, por meio do cruzamento de informações contidas nas bases de dados da Previdência Social e do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE). Este cruzamento de informações possibilita a verificação de inconsistências cadastrais e de pagamentos incompatíveis com o ordenamento legal. Além disso, tal ferramenta permite o acompanhamento e o monitoramento mais eficientes das providências, análises e regularização das inconsistências apontadas, por parte dos órgãos responsáveis pelo pagamento (MTFC, 2016i).

Com o sistema de trilhas, a comunicação entre os órgãos responsáveis pelo pagamento e o MTFC tornou-se mais célere e trouxe melhorias no acompanhamento das providências adotadas. O ciclo inicia-se com a inclusão de inconsistências encontradas nas trilhas,

abrindo-se prazo para que os gestores dos órgãos responsáveis pelo pagamento apresentem justificativas. Em seguida, os auditores do MTFC fazem a análise das justificativas e consideram-nas atendidas ou determinam providências adicionais (MTFC, 2016i).

O sistema de trilhas foi implantado em 2014, ano em que se disponibilizou a primeira rodada de informações (MTFC, 2016i). As não conformidades apontadas pelo sistema de trilhas também são objeto de estudo desta dissertação.

2.4.2.2 Análise dos processos de pessoal

O TCU, conforme explica a seção 2.5.1.3, aprecia atos de admissão de pessoal, bem como concessão de aposentadorias, reformas e pensões, para fins de registro. Todavia, anteriormente, o MTFC analisa os processos e emite parecer, o qual subsidia a apreciação do referido Tribunal (MTFC, 2016e). Esse processo de análise pelo órgão de controle interno e de apreciação pela Corte de Contas é materializado pelo Sistema de Apreciação e Registro de Atos de Admissão e Concessões (SISAC).

Conforme dispõe a instrução normativa TCU nº 55 de 2007, os órgãos de pessoal devem cadastrar as informações relativas aos atos de admissão e concessões de aposentadoria, reforma e pensão, as quais são disponibilizadas ao respectivo órgão de controle interno (TCU, 2007).

O órgão de controle interno, então, deve emitir parecer quanto à legalidade destes atos cadastrados pelos órgãos de pessoal, mediante cotejamento entre as informações cadastradas no SISAC e as constantes dos respectivos processos. Após, o controle interno deve enviar diligência ao órgão de pessoal quando verificar inexatidão ou insuficiência dos dados recebidos (TCU, 2007). Estas diligências destinadas à UFSC, que são apontamentos e recomendações emitidos por uma unidade regional do MTFC, fazem parte do escopo da presente pesquisa.

2.4.3 Auditoria Interna nos órgãos do Poder Executivo Federal

O Decreto nº 4.440 de 2002, que altera o nº 3.591 de 2000, estabelece que as “entidades da Administração Pública Federal Indireta deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle” (BRASIL,

2002b). Além destes objetivos, a auditoria interna visa também prestar apoio ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (MF, 2001).

Segundo o manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a auditoria interna constitui-se em um conjunto de procedimentos, que funciona por meio de acompanhamento de processos, avaliação de resultados e proposição de ações corretivas para os desvios gerenciais e tem como característica o assessoramento à alta administração da entidade, buscando agregar valor à gestão (MF, 2001).

Por ter a missão de assessorar a Administração, a auditoria interna deve estar vinculada ao conselho de administração ou a órgão de atribuições equivalentes. Além disso, a nomeação, exoneração ou dispensa do titular de unidade é submetida à aprovação deste conselho ou órgão equivalente e posterior aprovação do MTFC. Esta vinculação ao conselho traz aos servidores maior independência técnica na execução de suas atividades (BRASIL, 2002a).

As atividades das unidades de auditoria interna são semelhantes àquelas exercidas no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Todavia, por estar inserida na estrutura organizacional da entidade e por se caracterizar pela alta especialização, cabe à auditoria interna realizar atividades que incluem ações específicas e tempestivas (MF, 2001).

O manual do Sistema de Controle Interno relaciona diversas atividades específicas atribuídas à auditoria interna das entidades da Administração Indireta, dentre as quais, destacam-se as seguintes, por terem relação com a área de gestão de pessoas:

- h) acompanhar a implementação das recomendações dos órgãos/unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e do TCU;
- i) comunicar, tempestivamente, sob pena de responsabilidade solidária, os fatos irregulares, que causaram prejuízo ao erário, à Secretaria Federal de Controle Interno, após dar ciência à direção da entidade e esgotadas todas as medidas corretivas, do ponto de vista administrativo, para ressarcir à entidade;
- l) testar a consistência dos atos de aposentadoria, pensão, admissão de pessoal (MF, 2001, p. 76).

Convém mencionar, ademais, que a Secretaria Federal de Controle Interno pode utilizar-se dos serviços das unidades de auditoria interna, aqueles que atendam aos padrões e requisitos técnicos e operacionais (BRASIL, 2002b).

Diante do exposto, é possível perceber que a Universidade Federal de Santa Catarina, na qualidade de autarquia federal, parte integrante da Administração Indireta, tem a obrigação de manter unidade de auditoria interna. A atuação da AUDIN/UFSC iniciou-se em 2002, quando o Conselho Universitário aprovou a Resolução nº. 04/CUn de 2002. Esta resolução transformou a antiga Coordenadoria de Controle Interno em unidade de Auditoria Interna (UFSC, 2016a).

Segundo a página eletrônica da unidade de Auditoria Interna da UFSC, as ações de controle realizadas pelo órgão estão voltadas para a avaliação e o aprimoramento dos controles internos dos processos e sistemas administrativos e operacionais da instituição, com foco nas áreas orçamentária, financeira, patrimonial, de recursos humanos e de gestão de suprimento de bens e serviços. Além disso, a AUDIN também monitora a implementação das recomendações e determinações do MTFC e do Tribunal de Contas da União pelos gestores da universidade (UFSC, 2016b)

2.5 CONTROLE EXTERNO

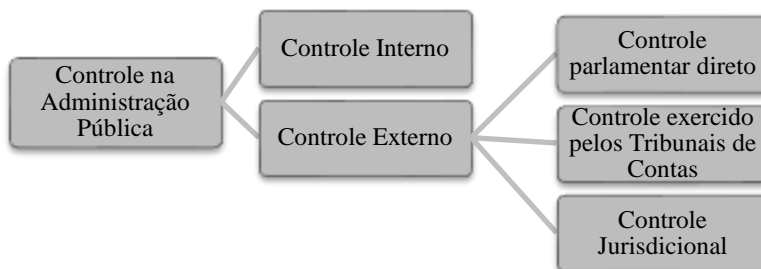
Controle externo, de acordo com Justen Filho (2015, p. 1265), é o “dever-poder atribuído constitucionalmente e instituído por lei como competência específica de certos Poderes e Órgãos, tendo por objeto identificar e prevenir defeitos e aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias para tanto”. Meirelles (2010, p. 699) completa, afirmando que o controle externo é aquele realizado “por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado”.

Nota-se que, diferentemente do controle interno, que é contínuo e permanente dentro de um mesmo Poder, o controle externo, por se tratar do controle de um Poder sobre o outro, tem sua competência estritamente limitada ao que prevê a Constituição e, por conseguinte, a lei. Isto se deve ao princípio fundamental da separação dos Poderes, previsto pelo art. 2º da Constituição Federal, que estabelece a independência e harmonia entre eles (BRASIL, 1988).

O controle externo assume diversas formas e as normas relativas a elas não estão disciplinadas de maneira concentrada na Constituição

Federal. Assim, busca-se ilustrar, de forma adaptada, em Mello (2011), um esquema do controle exercido na Administração Pública, visando ao entendimento da estrutura de controle externo.

Figura 4 - Esquema do controle na Administração Pública



Fonte: Adaptado de Mello (2011)

Depreende-se da Figura 4 que o controle externo é exercido por meio do controle parlamentar direto, ou seja, aquele realizado diretamente pelo Poder Legislativo, seja ele representado pelo Congresso Nacional ou uma de suas casas, quais sejam a Câmara dos Deputados e o Senado Federal; por meio dos Tribunais de Contas, como órgãos auxiliares do Poder Legislativo; e pelo Poder Judiciário.

O controle parlamentar direto e o controle jurisdicional estão detalhados no item 2.3.1.3, que trata da classificação do controle quanto à natureza do controlador. Na presente seção, o foco é o controle externo exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas. Logo, são abordados os tópicos: Tribunal de Contas da União, que trata das suas competências, bem como a *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), as normas que regem as Entidades Fiscalizadoras Superiores e as normas de auditoria.

2.5.1 Tribunal de Contas da União

Esta seção trata do Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, cujas atribuições e organização estão disciplinadas na Constituição Federal de 1988. A Corte de Contas da União é “integrado por nove ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio e jurisdição em todo o território Nacional” (BRASIL, 1988). De acordo

com o que dispõe a Carta Magna, o TCU possui o encargo de auxiliar o Congresso Nacional (Poder Legislativo) na sua função de controlador externo (BRASIL, 1988).

Conforme discute Justen Filho (2015), tanto no que diz respeito à organização estrutural quanto na atividade que realiza, principalmente aquela relativa à fiscalização, o Tribunal de Contas é mais semelhante ao Poder Judiciário do que ao Poder Legislativo. Isto porque a atividade reservada a ele, quanto à sua natureza, é próxima da função de controle reservada para o Judiciário, ao passo em que é distante da função legiferante. Ou seja, o Tribunal de Contas controla, assim como o Judiciário, porém, não tem a competência para produzir normas autônomas, como o Legislativo.

Observa-se, todavia, que o Tribunal de Contas não integra a estrutura do Poder Judiciário e esta opção do Constituinte, para Justen Filho (2015, p.1277), “resultou, por certo, da intenção de manter seus atos sujeitos ao controle jurisdicional”. Como reafirma a jurisprudência do STJ, a natureza do Tribunal de Contas é de órgão de controle auxiliar do Poder Legislativo, suas decisões não produzem coisa julgada e são passíveis de revisão pelo Poder Judiciário (BRASIL, 2009b).

Nesta linha, pondera-se que apesar de serem órgãos auxiliares do Poder Legislativo, conforme posição do STF em ação direta de inconstitucionalidade,

os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanção que resulta primariamente, da própria Constituição da República (BRASIL, 2010b)

Esta posição vai ao encontro do que dispõe o princípio da independência dos Tribunais de Contas para o desempenho de suas competências, previsto nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), editadas em conformidade com Normas Internacionais de Auditoria das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Tal princípio estabelece que os

Tribunais de Contas não podem sofrer ingerência por parte da Administração Pública sobre o desempenho das suas funções e que suas atividades de auditoria devem ser exercidas de forma autônoma e independente dos entes auditados, livre de interferência política, financeira, administrativa ou de quaisquer outras (IRB, 2015).

Acerca das competências ou atribuições do Tribunal de Contas, o artigo 70 Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece que

a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Di Pietro (2013) infere do texto constitucional, que os aspectos controlados pela fiscalização realizada no âmbito do Tribunal de Contas da União compreendem os itens listados e descritos no Quadro 6.

Quadro 6 - Aspectos controlados na fiscalização do Tribunal de Contas

Aspecto Controlado	Descrição
Legalidade	Examina a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações.
Legitimidade	Para a Constituição difere da legalidade. Verifica se determinada despesa, embora ilegal, foi legítima, tal como a ordem de prioridade estabelecida no plano plurianual.
Economicidade	Verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, uma adequada relação custo-benefício.
Fidelidade Funcional	Confere a fidelidade funcional dos agentes da Administração responsáveis por bens e valores públicos.
Resultado de programa de trabalhos e metas	Controla estes resultados, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Fonte: Adaptado de Di Pietro (2013)

O parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal estabelece, também, uma ampla lista das pessoas controladas, ou seja, dos sujeitos que estão obrigados a prestar contas, sejam eles qualquer “pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (BRASIL, 1988).

Finalmente, o artigo 71 da Carta Maior, o qual dispõe que o controle externo é encargo do Congresso Nacional e deve ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, enumera as competências específicas do TCU. Tais competências, conforme doutrina Di Pietro (2013), podem ser apresentadas por funções atribuídas à Corte de Contas, quais sejam a de consulta, a de julgamento, a de fiscalização financeira propriamente dita, a de informação, a sancionatória, a corretiva e a de ouvidor. Detalham-se estas funções relacionando-as com as respectivas competências constantes no texto constitucional:

- **de consulta:** está relacionada ao inciso I do artigo 71, que estabelece que o TCU apreciará “as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento” (BRASIL, 1988);
- **de julgamento:** diz respeito ao inciso II do artigo 71, o qual dispõe que o TCU julgará

as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (BRASIL, 1988).

- **fiscalização propriamente dita:** está relacionada aos incisos III, IV, V e VI do artigo 71, que tratam de fiscalização, inspeções e auditorias, os quais estabelecem que cabe ao TCU:

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder

Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município (BRASIL, 1988);

- **de informação:** tem relação com o inciso VII do artigo 71, o qual estatui que o TCU prestará “informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização [...] e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas (BRASIL, 1988);
- **sancionatória:** refere-se ao inciso VIII do artigo 71, que atribui competência ao Tribunal para “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário” (BRASIL, 1988);
- **corretiva:** diz respeito aos inciso IX do artigo 71, o qual dispõe que o TCU deve “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade”(BRASIL, 1988). Ademais, também se relaciona ao inciso X do mesmo artigo, o qual prevê que compete ao Tribunal “sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado,

comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal” (BRASIL, 1988). Um adendo deve ser feito neste tópico, já que compete ao Congresso Nacional sustar contratos administrativos e solicitar ao Poder Executivo as medidas cabíveis, contudo, caso tais medidas não sejam realizadas no prazo de 90 dias, a sustação fica a cargo do Tribunal de Contas (BRASIL, 1988)

- **de ouvidor:** tem relação com o parágrafo 2º do artigo 174, o qual estabelece que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988).

Nesta dissertação, são aprofundadas aquelas atividades de controle externo que têm relação com a sua temática, ou seja, aquelas que envolvem ou podem envolver ações de controle relacionadas à área de gestão de pessoas. Assim, o item 2.5.1.1 trata acerca do julgamento de contas; o item 2.5.1.2 discorre sobre fiscalização, a qual inclui, além da fiscalização propriamente dita, a função de ouvidor e a corretiva; e por fim, o item 2.5.1.3 faz menção à apreciação dos atos de pessoal, que, conforme Di Pietro (2013), está abrangida pela função de fiscalização, porém, por possuir especificidades está detalhada em item específico.

2.5.1.1 Julgamento de contas

A Constituição Federal estabelece que é competência do Tribunal de Contas “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta” (BRASIL, 1988). Depreende-se deste mandamento constitucional que as contas dos gestores da Universidade Federal de Santa Catarina, na qualidade de administradores desta autarquia federal, são julgadas pela Corte Federal de Contas.

Como resultado do julgamento da prestação de contas, o Tribunal de Contas emite decisão, as quais podem ser de três espécies: preliminar, terminativa ou definitiva. A decisão preliminar é aquela em que o Tribunal resolve “sobrestar o julgamento, ordenar a citação ou a audiência dos responsáveis, rejeitar as alegações de defesa e fixar novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito ou, ainda, determinar outras diligências necessárias ao saneamento do processo” (TCU, 2015a, p. 50).

A decisão terminativa é aquela em que o Tribunal ordena o trancamento das contas consideradas ilíquidáveis ou determina o seu arquivamento. E finalmente, decisão definitiva, é aquela em que as contas são julgadas regulares, regulares com ressalva ou irregulares (TCU, 2015a).

O Tribunal julga as contas como regulares quando elas expressam, “de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável” (TCU, 2015a, p. 51), caso em que dá quitação plena ao responsável. As contas são julgadas regulares com ressalva quando evidenciam impropriedades ou faltas de natureza formal de que não resultem dano ao erário. Neste tipo de decisão, o acórdão de julgamento indica os motivos das ressalvas, todavia, o Tribunal dá quitação ao responsável e pode determinar adoção de procedimentos para correção das impropriedades ou faltas identificadas. Já as contas são julgadas irregulares, nos casos em que há:

- I – omissão no dever de prestar contas;
- II – prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- III – dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
- IV – desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Nesta pesquisa, os julgamentos de contas dos administradores da UFSC são analisados para verificar os possíveis apontamentos de não conformidades que envolvam a área de gestão de pessoas.

2.5.1.2 Fiscalização

O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, por iniciativa própria, por iniciativa do Congresso Nacional, por meio de denúncia ou por representação, pode realizar “fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos” (TCU, 2015a, p. 55). Esta fiscalização pode ser realizada, por meio dos instrumentos relacionados no Quadro 7.

Quadro 7 - Instrumentos de fiscalização

Instrumento	Finalidades
Levantamento	<ul style="list-style-type: none"> • conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da Administração, bem como os sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; • identificar objetos e instrumentos de fiscalização; • avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.
Auditoria	<ul style="list-style-type: none"> • examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; • avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados; • subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.
Inspeção	<p>é utilizada pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da Administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição.</p>
Acompanhamento	<ul style="list-style-type: none"> • examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; • avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.
Monitoramento	<p>é utilizado para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.</p>

Fonte: Adaptado de TCU (2015a)

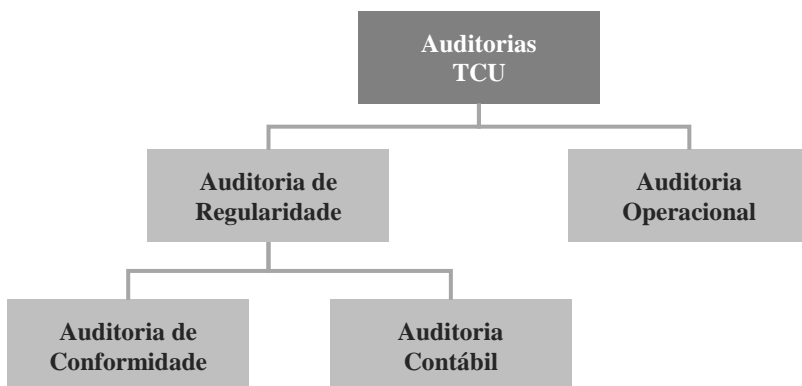
A auditoria é, portanto, no âmbito do Tribunal de Contas da União, considerada um dos instrumentos de fiscalização e é orientada

pelas Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), as quais a conceituam como um

processo sistemático, documentado e independente de se avaliar objetivamente uma situação ou condição para determinar a extensão na qual critérios são atendidos, obter evidências quanto a esse atendimento e relatar os resultados dessa avaliação a um destinatário predeterminado (TCU, 2011, p. 13).

Os trabalhos de auditoria realizados pelo TCU podem ser classificados conforme sua natureza em diversos tipos, os quais constam ilustrados na Figura 5.

Figura 5 - Tipos de auditorias realizadas pelo TCU



Fonte: Adaptado de TCU (2011)

Como se verifica na Figura 5, as auditorias do TCU são divididas em dois tipos: auditoria de regularidade e auditoria operacional. A primeira é subdividida em outras duas espécies, quais sejam a auditoria de conformidade e a auditoria contábil. Os conceitos destas auditorias estão apresentados no Quadro 8.

Quadro 8 - Descrição dos tipos de auditorias realizadas pelo TCU

Tipo de auditoria	Descrição
Auditoria de Regularidade	objetiva examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. É dividida em: auditoria de conformidade e auditoria contábil.
Auditoria Operacional	objetiva examinar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de avaliar o seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.
Auditoria de Conformidade	tem por objetivo o exame da legalidade e legitimidade dos atos de gestão em relação a padrões normativos expressos em normas técnicas ou jurídicas e regulamentos aplicáveis, bem como em relação a disposições de cláusulas de contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres.
Auditoria Contábil	tem por objetivo examinar se as demonstrações contábeis evidenciam adequadamente, em seus aspectos relevantes, os atos e fatos concernentes à administração orçamentária, financeira e patrimonial de acordo com a legislação pertinente, os princípios e as normas de contabilidade aplicáveis.

Fonte: Adaptado de TCU (2011)

O Regimento Interno do Tribunal de Contas trata, ainda, acerca dos objetos das fiscalizações a seu cargo, quais sejam, dentre outros (TCU, 2015a):

- atos e contratos;
- transferências constitucionais e legais;
- convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres;
- aplicação de subvenções, auxílios e contribuições;
- arrecadação da receita e renúncia de receita;
- cumprimento da LRF por parte dos órgãos e entidades;
- processos de desestatização;
- fiscalização de bens e rendas apresentadas pelas autoridades e servidores públicos.

Dentre os objetos relacionados, vale destacar aqueles que podem estar relacionados com a área de gestão de pessoas. O Tribunal deve realizar a fiscalização dos atos e contratos de que resulte receita ou despesa, praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, com vistas a assegurar a eficácia do controle e instruir o julgamento de contas (TCU, 2015a).

Ato administrativo, nas palavras de Carvalho Filho (2013, p. 101), representa a “exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público”. Ante o exposto, percebe-se que ato é um conceito amplo, assim, este objeto de fiscalização é abrangente, incluindo as atividades desenvolvidas na área da gestão de pessoal. Além disso, é comum que as ações desta área acarretem despesa pública.

Ao apreciar os processos relativos à fiscalização de atos e contratos, o Tribunal de Contas, pode, dentre outras medidas, determinar a adoção de providências corretivas quando verificadas falhas de natureza formal ou outras impropriedades; determinar a adoção de providências quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho; ou determinar a audiência do responsável para apresentar razões de justificativa, quando verificadas irregularidades decorrentes de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária ou patrimonial (TCU, 2015a).

Além disso, quando verificada a ilegalidade de ato ou contrato em execução, o Tribunal deve assinar prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, e, no caso de ato, pode sustar caso as providências não sejam atendidas (TCU, 2015a). Verifica-se, então, que podem ser diversas as formas de ação do Tribunal, para controlar os atos administrativos, por meio da fiscalização.

Convém mencionar, finalmente, que o objeto referente à realização da “fiscalização das declarações de bens e rendas apresentadas pelas autoridades e servidores públicos, nos termos da legislação em vigor” têm relação com a área de gestão de pessoas (TCU, 2015a, p. 63).

2.5.1.3 *Apreciação de atos de pessoal*

O Tribunal de Contas, em conformidade com o que dispõe a Carta Constitucional, aprecia, para fins de registro, mediante procedimentos de fiscalização ou processo específico, os atos de:

- I – admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público federal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão;
- II – concessão de aposentadorias, reformas e pensões a servidores públicos federais civis e militares ou a seus beneficiários, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório inicial (TCU, 2015a, p. 64).

A autoridade administrativa responsável pelo ato de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão deve submeter os dados e informações necessários ao respectivo órgão de controle interno, o qual emite parecer sobre a legalidade destes atos e torna-os disponíveis à apreciação do Tribunal (TCU, 2015a).

Finalmente, após o pronunciamento do órgão de controle interno, o Tribunal de Contas realiza o registro dos atos que considera legais e recusa o registro dos atos considerados ilegais. Quando o Tribunal considerar ilegal ato de admissão ou concessão de aposentadoria, pensão ou reforma, o órgão de origem deve adotar as medidas regularizadoras, fazendo cessar o pagamento decorrente do ato impugnado (TCU, 2015a).

A apreciação dos atos de pessoal, portanto, tem relação direta com o escopo desta pesquisa, visto que a área de gestão de pessoas é responsável pela realização destes atos.

2.5.2 A INTOSAI e as normas de Entidades Fiscalizadoras Superiores e de auditoria

Esta seção discorre acerca da *International Organization of Supreme Audit Institutions* - INTOSAI (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) e das normas que regem as Entidades Fiscalizadoras Superiores brasileiras e a auditoria governamental, sejam elas: as normas brasileiras aplicadas ao setor

público (NBASP – nível I), as normas de auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e as normas de auditoria governamental (NAG).

2.5.2.1 A INTOSAI

O Tribunal de Contas da União mantém relações de cooperação com Entidades Fiscalizadoras Superiores de vários países. Estas relações abrangem tanto o atendimento a pesquisas e outras trocas de informações quanto a organização de atividades de treinamento e intercâmbio técnico mais profundo (TCU, 2016a).

Dentre as relações de cooperação que o TCU conserva, as de maior destaque são aquelas com as Entidades membro das seguintes organizações: INTOSAI; Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), que é um dos grupos regionais da INTOSAI; Organização das Instituições Supremas de Controle (ISC); com as entidades da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); e Organização das Entidades Fiscalizadoras dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile (TCU, 2016a).

A INTOSAI é a instituição central de auditoria externa governamental no mundo. É uma organização não governamental, autônoma e independente, que foi fundada em 1953, quando se reuniram 34 EFS, dentre as quais o Tribunal de Contas da União, que é membro fundador. Atualmente, são 192 membros com plenos direitos e 5 membros associados (INTOSAI, 2016a; TCU, 2016a).

Segundo o TCU (2016b), a INTOSAI trabalha no sentido de “promover o intercâmbio de informações e de experiências sobre os principais desafios enfrentados pelas EFS no desempenho de suas funções” (TCU, 2016b). Conforme a própria organização, sua existência é um marco relativo à transferência e ao aumento de conhecimentos para melhorar o nível mundial de fiscalização pública externa, bem como, no que se refere ao fortalecimento da posição, da competência e do prestígio das EFS dos diversos países (INTOSAI, 2016a).

A INTOSAI cumpre suas atribuições e objetivos por meio de diversos órgãos, programas e atividades. São desenvolvidos, por exemplo, treinamentos por meio da promoção de seminários internacionais e cursos regionais voltados para a formação de instrutores. São também publicados a revista internacional de auditoria governamental e trabalhos dos diversos grupos de trabalho e comissões da organização, que englobam diretrizes, guias metodológicos e pesquisas, com o objetivo de subsidiar as atividades de controle externo desenvolvidas por seus membros (TCU, 2016b).

Entre as atividades realizadas pela INTOSAI, destaca-se aquela desenvolvida pelo Comitê de Normas Profissionais (CNP), o qual organiza normas e diretrizes das seguintes naturezas (INTOSAI, 2016b):

- *International Standards of Supreme Audit Institutions* – ISSAI (Normas Internacionais de Entidades Fiscalizadoras Superiores), que contém os princípios fundamentais para o funcionamento das Entidades Fiscalizadoras Superiores e os requisitos de auditoria de entidades públicas.
- *INTOSAI Guidance for Good Governance* - INTOSAI GOV (Diretrizes para a boa governança), que contém documentos sobre controle interno, normas de contabilidade e outras matérias.

A estrutura das normas consta detalhada no Quadro 9.

Quadro 9 - Estrutura das ISSAI

Nível	Norma
Nível 1 – Princípios fundamentais	ISSAI 1 – A Declaração de Lima
Nível 2 – Princípios fundamentais para o funcionamento das EFS	ISSAI 10 – Independência das EFS
	ISSAI 11 – Pautas básicas e boas práticas da INTOSAI relacionadas com a independência das EFS
	ISSAI 12 – Valores e benefícios dos Tribunais de Contas – Fazendo a diferença na vida dos cidadãos
	ISSAI 20 – Princípios de transparência e <i>accountability</i>
	ISSAI 21 – Princípios de transparência e responsabilidade – princípios e boas práticas
	ISSAI 30 – Código de ética
	ISSAI 40 – Controle de qualidade para as EFS
Nível 3 – Princípios fundamentais de auditoria	ISSAI 100 – Princípios fundamentais de auditoria do setor público
	ISSAI 200 – Princípios fundamentais de auditoria financeira
	ISSAI 300 – Princípios fundamentais de auditoria operacional
	ISSAI 400 – Princípios fundamentais de auditoria de conformidade
Nível 4 – Diretrizes de auditoria	ISSAI 1000- 4200 – Diretrizes gerais de auditoria
	ISSAI 5000-5799 – Diretrizes de auditoria de temas específicos
Diretrizes da INTOSAI para a boa governança	INTOSAI GOV 9100-9199 - Diretrizes sobre normas de controle interno
	INTOSAI GOV 9200-9299 – Diretrizes sobre normas de contabilidade

Fonte: INTOSAI (2016b)

Com base nas ISSAI dos níveis 1 e 2 da INTOSAI (demonstradas no Quadro 9), o Instituto Rui Barbosa – IRB, do qual o Tribunal de Contas da União e os demais Tribunais de Contas brasileiros são membros, em 2015, emitiu as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP – nível 1). Além disso, o TCU traduziu para o português as ISSAI de nível 3 (Princípios Fundamentais de Auditoria), com o objetivo de disseminar, no Brasil e em países de língua portuguesa, os padrões internacionalmente aceitos para auditorias governamentais, de modo a apoiar os profissionais da área (INTOSAI, 2016c).

Segundo o TCU (2011), as ISSAI da INTOSAI são aplicáveis em complemento às Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) ou as suas normas complementares, especialmente nas situações cujos assuntos não estejam explicitamente tratados nas NAT, e desde que compatíveis com as atribuições e normas constitucionais e legais relacionadas ao TCU.

2.5.2.2 Normas brasileiras aplicadas ao setor público (NBASP - nível 1)

As NBASP – nível 1 (Institucional dos Tribunais de Contas), editadas em 2015, são denominadas princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos Tribunais de Contas brasileiros e têm como “objetivo promover uma auditoria independente e eficaz e apoiar os Tribunais de Contas no desempenho de suas atribuições constitucionais e legais, em benefício da sociedade” (IRB, 2015, p. 8). Estas normas são o resultado do trabalho de harmonização realizado pelos auditores de controle externo dos Tribunais de Contas do Brasil, as quais foram desenvolvidas mantendo coerência com os princípios da INTOSAI.

AS NBASP – nível 1 foram elaboradas a partir das ISSAI dos níveis 1 e 2 da INTOSAI, porém, foram também utilizadas como referência as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), as Normas de Auditoria Governamental (NAG), as resoluções da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), bem como o marco legal que rege a Administração Pública brasileira. (IRB, 2015)

A estrutura das NBASP de nível 1 estão descritas no Quadro 10.

Quadro 10 - Normas brasileiras aplicadas ao setor público (NBASP - nível 1)

Norma	Assunto	Descrição
NBASP 10	Independência dos Tribunais de Contas	Define os princípios relacionados ao pré-requisito da independência e as diretrizes que devem reger a atuação independente dos Tribunais de Contas, no nível institucional. Para a NBASP 10, a independência é fundamental para que os Tribunais desempenhem suas atribuições com objetividade, ou seja, só é possível ser objetivo se houver independência em relação às entidades fiscalizadas e proteção contra influências externas.
NBASP 12	Valor e benefícios dos Tribunais de Contas – fazendo diferença na vida dos cidadãos	<p>Visa contribuir com o aprimoramento dos Tribunais de Contas e estabelecer um padrão nacional de atuação para comunicar e promover o valor e os benefícios que podem trazer para a sociedade por meio das auditorias que realizam. Segundo a NBASP 12, os Tribunais podem demonstrar seu valor e fazer a diferença na vida dos cidadãos por meio das seguintes ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) fortalecer a <i>accountability</i>, a transparência e a integridade dos órgãos/entidades governamentais; b) demonstrar relevância contínua para os cidadãos, para o Legislativo e para outras partes interessadas; c) ser uma organização modelo, que lidera pelo exemplo.
NBASP 20	Transparência e <i>accountability</i>	<p>Objetiva promover os princípios de transparência e de <i>accountability</i> nos Tribunais de Contas, que devem atuar de forma exemplar, mediante a aplicação destes princípios em todos os seus atos.</p> <p>Nos termos da NBASP 20, os Tribunais de Contas devem divulgar as suas atribuições e os resultados das suas atividades para a Administração e para o público em geral, ajudando-os a compreender as suas funções. Seus processos de trabalho, atividades e produtos devem ser transparentes. Os Tribunais de Contas também devem se comunicar claramente com a mídia e outras partes interessadas, e buscar ser reconhecidos na esfera pública e na comunidade.</p>

Norma	Assunto	Descrição
NBASP 30	Gestão da ética pelos Tribunais de Contas	<p>Visa apresentar um conjunto de princípios éticos e uma visão geral dos aspectos básicos envolvidos na gestão de ética, descrever os requisitos e fornecer orientações adicionais para auxiliar o cumprimento destes.</p> <p>De acordo com a NBASP 30, espera-se na atividade de auditoria pública, que o comportamento ético baseia-se em cinco princípios, quais sejam: integridade, independência e objetividade, comportamento profissional e confidencialidade. Ademais, a norma traz orientações para os Tribunais de Contas realizarem a promoção destes princípios e do comportamento ético.</p>
NBASP 40	Controle de qualidade das auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas	<p>Tem como finalidade auxiliar os Tribunais de Contas a instituir, estabelecer e manter um sistema de controle da qualidade de suas auditorias apropriado às suas competências, de forma a responder aos seus riscos de qualidade.</p> <p>Este controle de qualidade das auditorias é importante para que o Tribunal de Contas mantenha a reputação, a credibilidade e a capacidade de exercer suas competências. Além disso, para que ele seja eficaz, precisa fazer parte da estratégia, cultura, políticas e procedimentos de cada Tribunal.</p> <p>A norma estabelece elementos relevantes, que devem integrar um sistema de controle da qualidade nas auditorias do setor público, bem como associa a cada um deles um princípio.</p>

Fonte: Adaptado de IRB (2015)

Finalmente, vale ressaltar que as NBASP – nível 1 foram elaboradas apenas a partir das ISSAI dos níveis 1 e 2 da INTOSAI, das NAT e NAG, todavia, conforme afirma o próprio IRB (2016), há um cronograma de trabalho para a convergência dos níveis 3 e 4 das ISSAI. Como consequência, as NAG e as NAT serão substituídas paulatinamente pelas NBASP, o que deve ocorrer nos próximos anos (IRB, 2016).

2.5.2.3 Normas de auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT)

As normas de auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) foram publicadas por meio da Portaria TCU nº 280 de 2010, posteriormente revisadas e republicadas, por meio da Portaria TCU nº 168 de 2011. Vale enfatizar que estas normas tratam acerca da auditoria, que é um dos instrumentos de fiscalização, ao passo que o TCU é uma EFS e, nesta qualidade, possui funções mais abrangentes do que as relativas à auditoria, assim, há outras atividades realizadas pelo TCU mais abrangentes que a fiscalização (TCU, 2011).

Além das NAT, existem outras normas que orientam os trabalhos do Tribunal, como os padrões de levantamento, emitidos por meio da Portaria nº 15 de 2011 e os padrões de monitoramento, emitidos por meio da Portaria nº 19 de 2009. Além do mais, há normas específicas para cada um dos tipos de auditoria.

As NAT estão estruturadas em quatro partes ou tópicos, os quais estão detalhados no Quadro 11.

Quadro 11 - Normas de auditoria do TCU (NAT)

Parte	Assunto	Descrição
Parte 1	Preceitos básicos do controle externo	A parte 1 discorre sobre os poderes atribuídos ao Tribunal de Contas, como o poder de fiscalização, o poder judicante e o poder normativo. Os dois primeiros poderes estão pormenorizados em tópico específico sobre o TCU e o último é o que atribui aptidão para expedir atos e instruções normativas sobre matéria de sua competência. Ademais, dispõe sobre a independência e autonomia, que são requisitos também discutidos pela NBASP – nível 1 e sobre as relações do Tribunal com o Parlamento, com a Administração e com o controle interno.

Parte	Assunto	Descrição
Parte 2	Normas gerais	<p>A parte 2 estabelece os princípios e fornece orientações fundamentais para que o Tribunal e o auditor possam desempenhar sua missão com ética e competência. Institui, assim, princípios éticos, normas gerais relativas ao Tribunal e normas gerais relativas à pessoa do auditor. Os princípios éticos são: interesse público, preservação e defesa do patrimônio público; integridade; independência, objetividade e imparcialidade; e uso do cargo para fins oficiais e a proteção de informações e de recursos públicos.</p> <p>Quanto às normas gerais relativas ao tribunal, as NAT estabelecem que o Tribunal tem a responsabilidade de assegurar que as normas de auditoria sejam observadas nos trabalhos realizados e que sejam, também, observados: a manutenção de independência, objetividade e imparcialidade; o compromisso com a competência; a utilização do julgamento profissional; o controle e a garantia de qualidade.</p> <p>No que diz respeito às normas relativas ao auditor, a NAT estabelece os seguintes princípios: cautela, zelo e julgamento profissional; competência e desenvolvimento profissional; comportamento profissional e cortesia; e o impedimento de conflito de interesses.</p>
Parte 3	Normas relativas ao planejamento e à execução de auditoria	<p>A parte 3 discorre sobre as normas relativas ao planejamento e à execução das auditorias do TCU, estabelecendo os critérios gerais e procedimentos básicos para que a sua atuação seja objetiva, sistemática e equilibrada na obtenção das informações e evidências que sustentam suas avaliações, opiniões e conclusões.</p>
Parte 4	Normas relativas à comunicação dos resultados	<p>A parte 4 trata das normas relativas à comunicação dos resultados. As normas abrangem a forma, o conteúdo, os atributos e os requisitos dos relatórios de auditoria. Estes relatórios representam o instrumento formal e técnico utilizado pela equipe de auditoria para comunicar aos leitores sobre, dentre outras informações, o objetivo, as questões de auditoria, o escopo, as limitações de escopo, a metodologia utilizada, os achados de auditoria, as conclusões e as propostas de encaminhamento.</p>

Fonte: Adaptado de TCU (2011)

2.5.2.4 Normas de auditoria governamental (NAG)

As normas de auditoria governamental surgiram em 2007, a partir de projeto elaborado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). Posteriormente, em 2009, passou a contar com o apoio do Instituto Rui Barbosa e, em 2010, foi editada por esta instituição. Estas normas foram elaboradas com base nos princípios e normas da INTOSAI, em preceitos estabelecidos pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e por outras instituições internacionais. Ademais, na sua elaboração foram consideradas a legislação pertinente aos Tribunais de Contas brasileiros e a experiência prática de seus profissionais de auditoria (IRB, 2010).

No que concerne ao conteúdo, as NAG definem os princípios básicos que devem reger as atividades de auditoria governamental dos Tribunais de Contas brasileiros; fornecem subsídios que auxiliam na determinação dos procedimentos e das práticas a serem utilizados no planejamento, na execução das auditorias, na elaboração dos relatórios; e são aplicáveis tanto às auditorias de regularidade quanto às de natureza operacional. Contudo, estas normas representam um guia mínimo para o profissional de auditoria governamental no exercício de suas atividades, assim, na ausência de disposições específicas, prevalecem as práticas de auditoria governamental geralmente aceitas, formalizadas por organismos próprios e consagradas pela INTOSAI (IRB, 2010).

As NAG estão organizadas em séries, as quais estão detalhadas no Quadro 12. O quadro apresenta o assunto da norma, por série, bem como a descrição do respectivo conteúdo.

Quadro 12 - Normas de auditoria governamental (NAG)

Série	Assunto	Descrição
NAG 1000	Normas gerais	Estabelecem conceitos e objetivos, gerais e específicos; bem como tratam da aplicabilidade, da amplitude e da atualização das políticas e diretrizes.
NAG 2000	Relativas aos Tribunais de Contas	Padronizam as atividades desenvolvidas no exercício da auditoria governamental, orientam a estruturação organizacional e a qualificação dos profissionais, bem como apresentam critérios para a avaliação de desempenho institucional e profissional.
NAG 3000	Relativas aos profissionais de auditoria	Dizem respeito às qualificações e às obrigações inerentes ao próprio profissional de auditoria governamental, quais sejam: competência técnica, zelo, responsabilidade, independência, ética e sigilo profissional. Além disso, orientam os profissionais para a obtenção de evidências que permitam fundamentar suas conclusões e atingir os objetivos do controle externo, assim como tratam das relações humanas e da comunicação dos profissionais e do aprimoramento de conhecimentos e capacidade técnica.
NAG 4000	Relativas aos trabalhos de auditoria governamental	Fixam critérios para definição do escopo dos exames, bem como orientam os trabalhos de auditoria em todas as suas fases: planejamento, execução, relatório e monitoramento.

Fonte: IRB (2010)

Após esta discussão sobre a INTOSAI e sobre as normas de que regulamentam as Entidades Fiscalizadoras Superiores e as auditorias no Brasil, encerra-se o capítulo de fundamentação teórica, o qual tratou também de assuntos como a Administração Pública, o controle na Administração Pública, controle interno e controle externo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente capítulo trata da trajetória metodológica da pesquisa, apresentando seu enquadramento metodológico, a delimitação da pesquisa, os procedimentos para coleta e análise de dados e suas limitações.

3.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

A pesquisa “pode ser definida como um procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos” (GIL, 2010, p.1). Portanto, quando não se tem informação suficiente para responder a estes problemas ou quando a informação está desordenada de forma que não possa ser adequadamente relacionada ao problema, uma pesquisa pode ser desenvolvida mediante concurso dos conhecimentos disponíveis e utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos (GIL, 2010). As pesquisas costumam ser classificadas sob três perspectivas, que são: quanto aos objetivos, quanto à abordagem do problema e quanto aos procedimentos.

Sob o aspecto dos objetivos, esta dissertação trata-se de pesquisa descritiva, que, para Andrade (2008), está preocupada em observar os fatos, registrá-los, analisá-los, classificá-los e interpretá-los. Ademais, Beuren e Raupp (2010, p. 81) afirmam que “descrever significa identificar, detalhar, relatar, comparar, dentre outros aspectos”.

Esta definição vai ao encontro do que se propõe neste trabalho como temática, a qual está relacionada à identificação das não conformidades apontadas pelos órgãos de controle da Administração Pública sobre a área de gestão de pessoas da UFSC, bem como à sua classificação. Convém ressaltar que a identificação destas não conformidades compreende o processo de coleta, análise e classificação dos dados, com objetivo de sumariá-los a fim de que sejam mais facilmente compreendidos.

Quanto à abordagem do problema, este trabalho é classificado como qualitativo. Este tipo de pesquisa, segundo Creswell (2014), é conduzido quando se precisa de uma compreensão complexa e detalhada da questão e demanda uma complexa análise de dados por meio da ambiciosa tarefa de esmiuçar grandes quantidades de dados e reduzi-los a poucos temas ou categorias. Ademais, a pesquisa qualitativa “não é construída a partir de uma teoria ou uma abordagem metodológica unificada e pode adotar várias posturas e métodos, estes incluindo o uso

de observações, entrevistas, questionários e análise de documentos” (GREY,2012, p.136).

Em consonância com esses conceitos, a presente dissertação visa identificar as não conformidades apontadas pelos órgãos de controle, as quais advêm de diversas atividades que eles realizam. Estas atividades estão previstas em distintos mandamentos constitucionais ou legais e possuem objetivos específicos diferentes. Assim, é necessário consolidar uma gama de dados originários de diversas fontes, que possuem, contudo, um ponto em comum, qual seja a área a que se destinam: a área de gestão de pessoas da UFSC.

Enfim, a pesquisa pode ser classificada quanto aos procedimentos, que para Beuren e Raupp (2010) referem-se à maneira pela qual se conduz o estudo e, portanto, se obtêm os dados. Sob este enfoque, a presente pesquisa pode ser classificada como estudo de caso e bibliográfica.

Este trabalho pode ser classificado como estudo de caso, pois conforme Beuren e Raupp (2010), este tipo de pesquisa caracteriza-se pelo estudo concentrado em um único caso, assim, o pesquisador visa aprofundar seus conhecimentos a respeito de um caso específico. Além disso, Grey (2014) afirma que o estudo de caso está fortemente associado à pesquisa qualitativa, isto porque, este tipo de estudo possibilita a geração de diversas perspectivas, seja por meio de vários métodos de coleta de dados, seja pela criação de muitas descrições por meio de um único método.

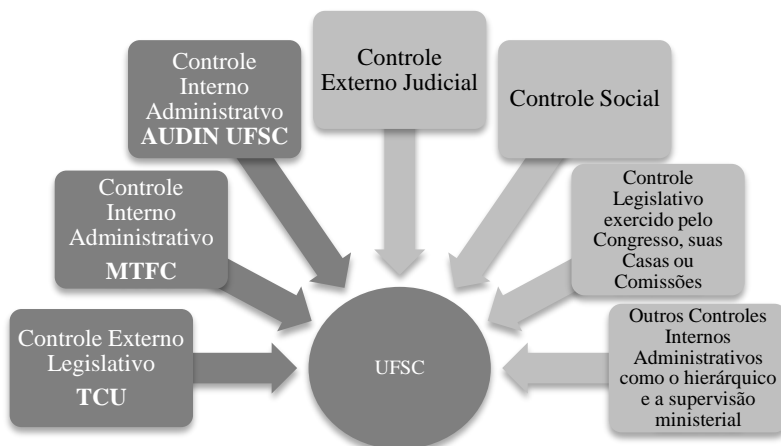
Nesta linha, a presente dissertação pode ser enquadrada como estudo de caso, pois visa estudar as diversas formas de controle exercidas sobre uma única entidade, a UFSC, mais especificamente sobre uma área dela, a área de gestão de pessoas. Finalmente, há de se mencionar a presença de pesquisa bibliográfica, visto que, segundo Dencker (2002), qualquer pesquisa requer uma fase preliminar de levantamento e revisão da literatura existente para a definição dos marcos teóricos e elaboração conceitual.

3.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Diante do exposto no capítulo de fundamentação teórica, é possível verificar que são variadas as formas de controle sobre a Administração Pública. Sobre a Universidade Federal de Santa Catarina, na qualidade de autarquia federal, são exercidas, dentre outras, as formas de controle constantes na Figura 6. Contudo, fazem parte do escopo desta dissertação o controle externo legislativo exercido pelo

TCU, o controle interno administrativo, exercido pelo MTFC, e o controle interno administrativo exercido pela Auditoria Interna da instituição, os quais estão destacados na referida figura.

Figura 6 - Formas de controle



Fonte: Elaborado pelo autor

Depreende-se também do referencial teórico que os órgãos de controle realizam uma gama de atividades, porém, esta dissertação tem como objetivo principal identificar as não conformidades apontadas sobre a área de gestão de pessoas da UFSC no período compreendido entre os anos de 2011 e 2015, Assim, primeiramente é necessário identificar quais das atividades desenvolvidas por estes órgãos podem originar estes apontamentos de não conformidades relacionados à referida área, para, então, pesquisar os documentos relativos a elas.

Com base no que se discutiu nos tópicos 2.4.2 (Auditoria e fiscalização a cargo do MTFC), 2.4.3 (Auditoria Interna nos órgãos do Poder Executivo Federal) e 2.5.1 (Tribunal de Contas da União) da fundamentação teórica, verifica-se que as atividades constantes do

Quadro 13 são as que podem originar não conformidades relativas à área de gestão de pessoas.

Quadro 13 - Atividades de controle abrangidas pela dissertação

Órgãos	Atividade
TCU	Julgamento das contas dos administradores e responsáveis pela administração da UFSC
	Fiscalização (Auditorias)
	Apreciação de atos de pessoal
MTFC	Avaliação da execução de programas de governo (não há)
	Auditorias anuais de contas
	Auditorias de acompanhamento da gestão
	Monitoramento de pessoal (engloba trilhas de auditoria e a análise dos atos de pessoal)
	Auditorias especiais (não há)
	Demandas externas (não há)
	Tomadas de contas especiais (não há)
AUDIN UFSC	Auditorias realizadas internamente que envolvam a área de gestão de pessoas.

Fonte: Dados da pesquisa

No que tange às atividades desenvolvidas pelo MTFC, vale mencionar que foi solicitado ao órgão, por meio de ofício, uma relação dos relatórios dos trabalhos realizados no período abrangido pela pesquisa. Como resposta, o órgão enviou uma listagem dos trabalhos realizados no período, a qual não contém nenhum relativo às seguintes atividades: avaliação da execução de programas de governo, auditorias especiais, demandas externas e tomadas de contras especiais.

Como o objetivo geral da pesquisa é identificar as não conformidades apontadas pelos órgãos de controle, optou-se por descrever os trabalhos realizados por estes órgãos de forma estratificada por tipo de atividade, a fim de organizar a apresentação dos dados da pesquisa. Esta descrição segregada por tipo de atividade ocorre no capítulo 4 desta dissertação. Além disso, as atividades são agrupadas em seções de acordo com suas características.

No que tange às atividades de apreciação dos atos de pessoal pelo TCU, análise dos processos de pessoal realizada pelo MTFC e trilhas de auditoria de pessoal, como há um volume significativo de dados, estes são categorizados e apresentados por meio de tabelas que demonstram sua frequência.

Por outro lado, as auditorias de acompanhamento do MTFC, as auditorias do TCU e as auditorias da AUDIN, as auditorias anuais de contas do MTFC e os julgamentos de contas pelo TCU, por não possuírem volume significativo e serem trabalhos específicos e mais profundos, são descritos caso a caso, de forma discursiva. Devido a estas características, não há, portanto, necessidade de categorização destes dados.

Além do mais, ao passo que se descrevem os trabalhos realizados pelos órgãos de controle, e, por conseguinte, identificam-se as não conformidades apontadas, discorre-se sobre as correspondentes recomendações ou determinações que os órgãos indicaram para saná-las.

Finalmente, como propõe um dos objetivos específicos da pesquisa, visa-se classificar as não conformidades apontadas. Para tanto, utiliza-se como um guia a classificação da gestão pública em áreas, subáreas e assuntos, a qual foi delineada pela Secretaria de Controle Interno do Poder Executivo Federal com a finalidade de organizar as suas atividades. Neste modelo, a referida secretaria divide a gestão pública em sete áreas, dentre as quais consta a área de Gestão de Recursos Humanos. Esta área, conforme Quadro 14, é subdividida em subáreas, e estas últimas subdivididas em assuntos (CHAVES, 2010).

Quadro 14 - Subáreas e assuntos da área de Gestão de Recursos Humanos

Subárea	Assunto
01 – Movimentação	01 - Quantidade de pessoal
	02 – Proventos
	03 – Vacâncias
	04 – Licenças e afastamentos
	05 – Movimentação entre órgãos/entidades
	06 – Recrutamento, seleção e admissão
	07 – Contratação de consultoria
	08 – Processos de demissão
	09 – Estagiários
02 – Remuneração, benefícios e vantagens	01 – Consistência dos registros
	02 – Reajustes e limites remuneratórios
	03 – Administração de salários
	04 – Vencimentos e remuneração

Subárea	Assunto
02 – Remuneração, benefícios e vantagens	05 – Controle de férias
	06 – Sistema de concessão
	07 – Gratificações
	08 – Adicionais
	09 – Benefícios assistenciais e pecuniários
	10 – Planos assistenciais
	11 – Gerenciamento das informações de pessoal
03 – Indenizações	01 – Indenizações judiciais
	02 – Diárias
	03 – Ajuda de custo
	04 – Viagens/passagens
	05 – Auxílio moradia
	06 – Despesas médicas
04 – Capacitação e desenvolvimento	01 – Treinamento e capacitação
	02 – Política motivacional
	03 – Incentivos funcionais
	04 – Segurança e higiene do trabalho
	05 – Associação de servidores
	06 – Associação de empregados
05 – Seguridade social	01 – Aposentadoria
	02 – Pensão
	03 – Auxílios e licenças securitárias
	04 – Custeio da seguridade social
	05 – Previdência complementar
06 – Regime disciplinar	01 – Processos de sindicância
	02 – Processos disciplinares
	03 – Infringência ao regime disciplinar

Fonte: Chaves (2010)

Vale ponderar que o Quadro 14 detalha as subáreas e assuntos possíveis no âmbito da área de gestão de recursos humanos da Administração Pública, não significa, porém, afirmar que houve na UFSC, no período abrangido pela pesquisa, não conformidades relativas a todos eles.

3.3 PROCEDIMENTO PARA COLETA E ANÁLISE DE DADOS

A coleta de dados emerge como fase que tem por objetivo obter informações acerca da realidade (DENCKER, 2002). Para coletar dados, utilizam-se instrumentos de pesquisa, que para Beuren e Colauto (2010, p.128) “são entendidos como preceitos ou processos que o cientista deve utilizar para direcionar, de forma lógica e sistemática, o processo de coleta, análise e interpretação dos dados”. Nesta pesquisa utilizam-se principalmente a documentação, mas também entrevistas não estruturadas para esclarecer questões sobre as atividades desenvolvidas na área de gestão de pessoas.

Utiliza-se o recurso da documentação para se analisar o teor dos documentos relativos aos trabalhos realizados pelos órgãos de controle, com vistas à identificação das não conformidades constantes nestes trabalhos e à classificação das não conformidades apontadas. O Quadro 15 demonstra a fonte de onde os dados foram coletados.

Quadro 15 - Fonte dos dados relativos às atividades de controle pesquisadas

Órgãos	Atividades	Fonte dos documentos
TCU	Julgamento das contas dos administradores e responsáveis pela administração da UFSC	Site da AUDIN: contém os números dos acórdãos Site do TCU: consulta dos acórdãos na íntegra
	Fiscalização (que engloba as auditorias)	Relatório de Gestão: contém os números dos acórdãos Site do TCU: consulta dos acórdãos na íntegra
	Apreciação de atos de pessoal	Site do TCU: consulta avançada de atos de pessoal
MTFC	Avaliação da execução de programas de governo	Não há
	Auditorias anuais de contas	AUDIN: disponibilizou os documentos na íntegra
	Auditorias de acompanhamento da gestão	MTFC: enviou, mediante requerimento, uma relação dos números das auditorias realizadas no período AUDIN: disponibilizou os documentos na íntegra
	Monitoramento de pessoal – trilhas de auditoria	Acesso ao sistema de trilhas
	Monitoramento de pessoal – análise dos atos de pessoal	MTFC: disponibilizou, mediante requerimento
	Auditorias especiais	Não há
	Demandas externas	Não há
	Tomadas de contas especiais	Não há
AUDIN UFSC	Auditorias realizadas internamente que envolvam a área de gestão de pessoas.	AUDIN: disponibilizou os documentos na íntegra

Fonte: Dados da pesquisa

Após a coleta surge a fase de análise dos dados, que, segundo Gil (2010), tem o objetivo de organizar sistematicamente os dados a fim de que a resposta ao problema de investigação seja fornecida. A análise dos dados desta pesquisa se dá pelo método descritivo, o qual, para Zikmund (2006, p.426), “refere-se à transformação de dados brutos em uma forma que facilite sua compreensão e interpretação”.

Os dados coletados em sua forma bruta, que constam nos documentos resultantes dos trabalhos realizados pelos órgãos de controle. Alguns destes dados são categorizados, tabulados e por fim,

apresentados de forma sumarizada, outros são apresentados caso a caso, de forma discursiva, com a finalidade de se compreender, na totalidade, a atuação dos órgãos de controle sobre a área de gestão de pessoas.

3.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Com o intuito de identificar as não conformidades apontadas relativas à área de gestão de pessoas da UFSC é necessária, no que diz respeito a algumas atividades, a categorização destes apontamentos. Desta forma, entende-se como um fator limitador a dificuldade na transformação do teor destes apontamentos, que estão dispostos em documentos de forma discursiva, em categorias que possam ser quantificadas. Percebe-se, então, que a omissão, a falta de critério ou a padronização de dados nesses documentos prejudicam esse processo.

Ademais, percebe-se que alguns dos apontamentos de não conformidade são justificados pelos gestores do órgão com argumentos que os desconstroem, porém, o olhar desta pesquisa está voltado para a atuação dos órgãos de controle e os apontamentos que estes realizam, não invadindo, portanto, o mérito das justificativas.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

O capítulo 4 descreve os trabalhos realizados pelos órgãos de controle, a fim de identificar as não conformidades apontadas sobre a área de gestão de pessoas. Esta descrição ocorre de forma segregada por tipo de atividades, as quais estão agrupadas em seções de acordo com suas características, de maneira a facilitar o entendimento.

As seções constantes neste capítulo são as seguintes: atos de pessoal sujeitos a registro, que se subdivide em apreciação dos atos pelo TCU e análise dos atos pelo MTFC; auditorias, que traz as autorias de acompanhamento realizadas pelo MTFC, bem como as auditorias do TCU e da AUDIN/UFSC; trilhas de auditoria de pessoal; e auditorias anuais de contas e julgamentos de contas. Por fim, a última seção trata da classificação das não conformidades apontadas pelos órgãos de controle.

4.1 ATOS DE PESSOAL SUJEITOS A REGISTRO

O inciso III, do artigo 70, da Carta Maior, estabelece que ao TCU, na empreitada de auxiliar o Congresso Nacional no seu dever como controlador externo, cabe apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão (BRASIL, 1988). Antes disso, porém, as unidades de pessoal submetem os processos relativos aos referidos atos ao MTFC, o qual realiza análise prévia e emite parecer, que subsidia a apreciação pelo Tribunal (TCU, 2015a).

Neste sentido, tendo em vista que as atividades mencionadas são complementares, optou-se por apresentá-las na mesma seção. Assim, os tópicos 4.1.1 e 4.1.2 tratam, respectivamente, da apreciação dos atos sujeitos a registro realizada pelo TCU e da análise dos processos de pessoal realizada pelo MTFC.

4.1.1 Apreciação dos atos sujeitos a registro realizada pelo TCU

Com a finalidade de examinar o conteúdo dos processos de apreciação dos atos sujeitos a registro, em especial daqueles que contêm não conformidades, são analisados, na presente pesquisa, os processos relativos à UFSC, do período compreendido entre os anos de 2011 e 2015.

No sítio eletrônico do TCU há uma ferramenta para consulta dos processos de apreciação de atos de pessoal, que possibilitou a obtenção

da relação dos processos referentes à UFSC apreciados pelo Tribunal no período abrangido pelo estudo. No *link* “pesquisa avançada”, foram preenchidos os dados relativos ao “ano do processo” e à “unidade jurisdicionada responsável”: 2011 a 2015 e Universidade Federal de Santa Catarina respectivamente. Após processamento da pesquisa, as informações foram exportadas para o *software Microsoft Excel*.

Como resultado da pesquisa, foi gerada uma relação de processos, cujos quantitativos estão apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 - Quantitativo de atos de pessoal apreciados pelo TCU

Atos	Ano					Total	%
	2011	2012	2013	2014	2015		
Admissão de Pessoal	799	249	197	479	653	2.377	75,9%
Aposentadoria	183	156	173	84	83	679	21,7%
Pensão	10	28	25	3	8	74	2,4%
Total	992	433	395	566	744	3.130	100%

Fonte: Dados da pesquisa

Conforme apresenta a Tabela 1, há 3.130 processos relativos a atos sujeitos a registro, cadastrados no TCU entre os anos de 2011 a 2015, cuja unidade jurisdicionada é a UFSC. Deste total, 75,9% referem-se a atos de admissão de pessoal, 21,7% a atos de concessão de aposentadoria e 2,4% a atos de pensão civil.

Como resultado da apreciação dos atos de pessoal, a Corte de Contas determina o registro dos atos que considerar legais e recusa o registro dos considerados ilegais, mas também pode considerar o ato prejudicado por perda de objeto ou prejudicado por inépcia (TCU, 2015a).

São considerados prejudicados por perda do objeto “os atos de admissão e concessão cujos efeitos financeiros tenham se exaurido antes de sua apreciação” (TCU, 2015a, p. 64). Já os atos considerados prejudicados por inépcia são aqueles que apresentam inconsistências nas informações prestadas pelo órgão de pessoal que impossibilitam sua análise (TCU, 2015a).

A Tabela 2 apresenta o resultado da apreciação dos 3.130 dos atos em questão

Tabela 2 - Resultado da apreciação dos atos de pessoal

Apreciação	Admissão de Pessoal		Aposentadoria		Pensão		Total	
	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%
Legal	1.615	67,9%	108	15,9%	15	20,3%	1.738	55,5%
Ilegal	0	0,0%	422	62,2%	40	54,0%	462	14,8%
Prejudicado por inépcia do ato	17	0,7%	40	5,9%	0	0,0%	57	1,8%
Prejudicado por perda do objeto	676	28,5%	108	15,9%	19	25,7%	803	25,7%
Excluído por duplicidade	69	2,9%	1	0,1%	0	0,0%	70	2,2%
Total	2.377	100%	679	100%	74	100%	3.130	100%

Fonte: Dados da pesquisa

O objetivo desta dissertação está relacionado à identificação das não conformidades pelos órgãos de controle, sejam eles internos ou externos. Desta feita, dentre as espécies de apreciação apresentadas na Tabela 2, merecem mais discussão as que tratam da ilegalidade e do prejuízo por inépcia do ato. Isto porque, dos atos julgados legais, dos prejudicados por perda do objeto e dos excluídos por duplicidade não são originados apontamentos de não conformidade.

O item constante na Tabela 2, que agrega os casos de atos excluídos por duplicidade, não se trata de resultado da apreciação da matéria destes atos, pois se refere a simples exclusão do cadastramento realizado por duas ou mais vezes de processos que versam sobre o mesmo objeto.

Ante o exposto, vale ratificar que as espécies de apreciação que estão alinhadas à temática desta dissertação são: “prejudicado por inépcia do ato” e “ilegal”, pois delas se originam apontamentos de não conformidade, assim como determinações e recomendações ao órgão de pessoal. Conforme dispõe o Regimento Interno do TCU, quando o ato é considerado prejudicado por inépcia, o órgão de pessoal responsável deve encaminhar novo ato, livre de falhas (TCU, 2015a).

De acordo com a Tabela 2, durante o período abrangido pela pesquisa, foram considerados prejudicados por inépcia 17 atos de admissão de pessoal, ou seja, 0,7% do total de atos de admissão apreciados; e 40 atos de concessão de aposentadoria, isto é, 5,9% do

total dos processos de aposentadoria apreciados. Do total global dos atos apreciados, 1,8% foram considerados prejudicados por inépcia.

Os atos considerados ilegais - diferentemente dos prejudicados por inépcia, em que a não conformidade tem relação com falha informacional, que impossibilita a apreciação do TCU e acarreta a exigência de novo ato – podem apresentar diversos tipos de apontamentos de não conformidade, os quais acarretam a ilegalidade.

Desta forma, visando identificar as não conformidades que acarretaram a ilegalidade dos atos, analisa-se o teor dos acórdãos, relacionados aos 422 processos de aposentadoria e 40 de pensão considerados ilegais. Vale destacar que estes quantitativos representam, respectivamente, 62,2% do total dos processos de concessão de aposentadoria e 54,0% do total dos processos de concessão de pensão apreciados. Estes percentuais são representativos, principalmente ao compará-los aos percentuais de processos de concessões considerados legais, que são 15,9% das aposentadorias e 20,3% das pensões. Ademais, registra-se que não há atos de admissão de pessoal considerados ilegais.

O Regimento Interno do TCU, no que tange aos atos considerados ilegais, dispõe que órgão de origem deve adotar as medidas regularizadoras cabíveis, fazendo cessar todo e qualquer pagamento decorrente do ato impugnado - no caso de admissão de pessoal - e deve cessar o pagamento dos proventos ou benefícios, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa - no caso de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão (TCU, 2015a).

Ademais, o referido Regimento também estabelece que, nos casos de registro recusado por ilegalidade, a autoridade administrativa responsável, conforme o caso, deve emitir novo ato, livre das irregularidades verificadas (TCU, 2015a).

A Tabela 3 apresenta as não conformidades constantes nos acórdãos relativos aos atos de pessoal considerados ilegais. Importante mencionar que nos casos de processos que contêm mais de um acórdão, as não conformidades são analisadas no mais recente. Há processos com vários acórdãos, em regra, quando a lide já está em fase de recurso ou monitoramento.

Tabela 3 - Não conformidades detectadas nos atos de pessoal considerados ilegais

Descrição da não conformidade	Aposentadoria		Pensão		Total	
	Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%
Ato de concessão de aposentadoria ou pensão considerado ilegal devido ao pagamento de parcela alusiva à URV 3,17% decorrente de decisão judicial	394	93,4%	35	87,5%	429	92,7%
Ato de concessão de aposentadoria ou pensão considerado ilegal devido ao pagamento de parcela alusiva à hora extra de 37,5% decorrente de decisão judicial	143	33,9%	17	42,5%	160	34,6%
Ato de concessão de aposentadoria ou pensão considerado ilegal devido ao pagamento de parcela alusiva à URP 22,05% decorrente de decisão judicial	28	6,6%	0	0,0%	28	6,0%
Ato de concessão de aposentadoria ou pensão considerado ilegal devido à contagem de tempo rural sem as respectivas contribuições à Previdência	17	4,0%	0	0,0%	17	3,7%
Ato de concessão de aposentadoria ou pensão considerado ilegal devido a erro de cálculo dos proventos pela média	15	3,6%	0	0,0%	15	3,2%
Ato de concessão de aposentadoria ou pensão considerado ilegal devido à incorporação indevida de função comissionada	0	0,0%	7	17,5%	7	1,5%
Ato de concessão de aposentadoria ou pensão considerado ilegal devido à parcela alusiva a vencimento básico complementar	3	0,7%	0	0,0%	3	0,6%
Total dos atos considerados ilegais	422	100%	40	100%	463	100%

Fonte: Dados da pesquisa

Conforme se infere da Tabela 3, o mesmo processo pode conter mais de um apontamento, por este motivo, as colunas relativas aos percentuais não totalizam 100%. Na última linha da tabela consta fixado o quantitativo total de processos julgados ilegais, o que permite verificar qual a representatividade de cada não conformidade em relação a este quantitativo.

No que tange aos processos de concessão de aposentadoria, os apontamentos mais frequentes são os relativos à parcela de decisão judicial de URV, os quais estão presentes em 93,4% do total de processos considerados ilegais, seguidos dos relativos à hora extra judicial, que estão contidos em 33,9% deles. Na sequência, em ordem decrescente de frequência, observam-se os apontamentos relativos à parcela URP (6,6%), os relativos à contagem de tempo rural (4,0%), os referentes a erro de cálculo dos proventos de aposentadoria pela média (3,6%) e finalmente, a parcela de vencimento básico complementar (0,7%).

No que concerne aos processos de concessão de pensão, os apontamentos mais frequentes também são os relativos à parcela de decisão judicial de 3,17%, os quais estão presentes em 87,5% do total de processos considerados ilegais, seguidos dos relativos à hora extra judicial, que estão contidos em 42,5% e, finalmente, dos referentes à incorporação de função comissionada, os quais constam em 17,5%.

Apresentadas as não conformidades constantes nos acórdãos de apreciação dos atos de pessoal, as quais acarretaram a sua ilegalidade, convém discorrer acerca da matéria que os envolve. Na sequência, detalham-se estas matérias:

1) Parcela alusiva à URV 3,17% decorrente de decisão judicial

Diversos servidores docentes e técnicos administrativos em educação da Universidade Federal de Santa Catarina percebem, por meio de decisão judicial, uma parcela alusiva ao resíduo da defasagem de cálculo da URV (Unidade Real de Valor), prevista na Lei nº 8.880 de 1994, no percentual de 3,17% do vencimento. Posteriormente, a Medida Provisória nº 2.225-45 de 2001 estendeu a vantagem a todos os servidores civis do Poder Executivo Federal, que passaram a tê-la incorporada nos seus vencimentos a partir de 2002. Além disso, a Lei e a MP previram também que as reestruturações posteriores de carreira deveriam absorver o percentual (BRASIL, 1994; BRASIL, 2001b).

O TCU considera, portanto, que o pagamento da vantagem de forma destacada, como ocorre na UFSC, consiste em duplicidade, devendo ser considerado indevido, ainda que amparado por sentença judicial transitada em julgado anterior à Medida Provisória 2.225-45 de

2001. Além do mais, ressalta que os pagamentos da vantagem não se incorporam indefinidamente aos vencimentos, pois têm natureza de correção salarial, sendo devidos até a data da vigência da reorganização ou reestruturação de cargos e carreiras (TCU, 2013).

As Leis nº 11.091 de 2005 e nº 11.344 de 2006 reorganizaram a estrutura de cargos e carreiras dos servidores técnicos administrativos em educação e dos servidores da carreira de magistério superior, respectivamente. Posteriormente, as Leis nº 11.784 de 2008 e nº 12.772 de 2012 também trataram do assunto (TCU, 2013).

Apesar do que foi exposto, o TCU vinha decidindo de formas diferentes sobre a mesma matéria, quais sejam estas formas:

- a) não determinar a absorção (minoridade dos casos);
- b) determinar a imediata absorção, pela suspensão dos pagamentos, ou seja, desde logo, independentemente de transformação dos pagamentos em VPNI (minoridade dos casos);
- c) determinar a absorção, mas somente por reestruturação de carreira que acontecer após a data do acórdão; e
- d) determinar a absorção pelas reestruturações de carreiras posteriores, a partir da data da prolação da sentença (TCU, 2013)

No ano de 2013, o Tribunal se pronunciou com o intuito de uniformizar as decisões e concluiu que o pagamento da rubrica relativa à URV (3,17) aos servidores da UFSC deve ser considerado ilegal e ponderou, em conformidade com o Acórdão nº 2.161/2005-TCU, que as novas estruturas de carreira deveriam, necessariamente, absorver a mencionada vantagem. Considerando que no caso dos servidores da UFSC estas reestruturações já ocorreram por meio das leis anteriormente mencionadas, o pagamento da parcela deve ser cessado (TCU, 2013).

Nas apreciações mais recentes, como no Acórdão 5.921/2016-TCU-2ª Câmara, o TCU têm se pronunciado no sentido de determinar à Universidade, que

faça cessar, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa e aplicação da sanção prevista no artigo 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, o pagamento destacado da parcela alusiva ao percentual de 3,17% (URV) à inativa

[...], por inexistir decisão judicial que resguarde seu pagamento atual e tendo em vista que a referida parcela já está integrada aos proventos ordinários da interessada por força das subseqüentes reestruturações de carreira (TCU, 2016c);

Da determinação do TCU, é válido dar destaque à responsabilidade solidária da autoridade administrativa - no caso da UFSC, do ocupante do cargo de Diretor do Departamento de Administração de Pessoal - e à aplicação de multa no caso de não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, da diligência do relator ou a decisão do Tribunal (BRASIL, 1992). Além disso, verifica-se que a decisão judicial transitada em julgado que assegurou inicialmente o pagamento da parcela, em virtude das superveniências legais, não o assegura mais, predominando a tese anteriormente abordada, acerca da absorção da parcela pelas reestruturações de carreira.

Atualmente, o pagamento da parcela de URV (3,17%), no âmbito da UFSC, ainda é realizado tanto aos servidores ativos quanto aos aposentados e pensionistas, porém, estão sendo realizados levantamentos, iniciados no segundo semestre de 2016, no sentido de fazê-lo cessar em janeiro de 2017.

2) Pagamento de parcela alusiva à hora extra de 37,5% decorrente de decisão judicial

A parcela de hora extra refere-se ao percentual de 37,5% do vencimento, percebido por diversos servidores técnicos administrativos em educação, por meio de decisão judicial. Contudo, de acordo com a súmula 241 do TCU, o entendimento da Corte de Contas é pacífico no sentido de que, após o advento da Lei nº 8.112 de 1990, as vantagens e gratificações incompatíveis com o novo Regime Jurídico não se incorporam aos proventos nem à remuneração de servidor cujo emprego era regido até então pela legislação trabalhista (TCU, 1994).

Segundo o entendimento consignado no Acórdão 5.363/2014-TCU-1ª Câmara, a continuidade do pagamento da vantagem relativa à hora-extra, em tese, teria amparo em decisão judicial que discutia a decadência administrativa. No entanto, no mesmo acórdão, o TCU conclui que não há “qualquer obstáculo para que este Tribunal determine a regularização do ato precário praticado pela Administração, mediante exclusão da parcela impugnada e encaminhamento de novo ato escoimado da irregularidade” (TCU, 2014c).

Nesta linha, durante a análise do teor dos acórdãos de apreciação dos atos de pessoal, percebeu-se que ao julgar o ato ilegal devido ao pagamento da parcela de hora extra judicial, o TCU determinava à UFSC, como no exemplo do Acórdão 1.025/2014-TCU-2ª Câmara, que acompanhasse o deslinde da ação judicial, e caso ocorresse a desconstituição da sentença, fizesse cessar os pagamentos decorrentes do ato (TCU, 2014a)

Contudo, nos acórdãos mais recentes, conforme se verifica no Acórdão 4.355/2016-TCU-2ª Câmara, o Tribunal tem determinado que a UFSC

faça cessar, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, e aplicação da sanção prevista no artigo 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, os pagamentos da rubrica referente a “hora extra”, por inexistir decisão judicial que resguarde sua manutenção [...] (TCU, 2016e)

Assim como ocorre no caso da parcela URV 3,17%, nos casos de hora extra judicial, o TCU também atribui à autoridade administrativa responsabilidade solidária, bem como multa em caso de descumprimento.

Atualmente, a área de gestão de pessoal discute com a Procuradoria Federal Junto à UFSC a legalidade da cessação do pagamento das parcelas diante da existência de pleito judicial discutindo a questão.

3) Pagamento de parcela alusiva à URP 22,05% decorrente de decisão judicial

A Unidade de Referência de Preços (URP), de acordo com a página eletrônica da UFSC, foi um mecanismo de correção salarial criado em 1987 para repor perdas inflacionárias, o qual foi extinto em 1989 pelo Plano Verão gerando perdas salariais de 26,05%. No ano da extinção, por meio de decisão judicial, diversos servidores docentes da instituição passaram a perceber a parcela (UFSC, 2016e).

Segundo entendimento consignado pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão 5.363/2014-TCU-1ª Câmara, por exemplo, compete ao Tribunal considerar ilegais e negar o registro aos atos que contemplem parcelas relativas a planos econômicos, mesmo diante de eventual decisão judicial favorável ao pagamento do benefício, porquanto os pagamentos da espécie não se incorporam à remuneração

em caráter permanente, pois têm natureza de antecipação salarial (TCU, 2014c).

Vale ressaltar que a UFSC cessou os pagamentos de URP no mês de dezembro de 2007. Por conseguinte, no que diz respeito aos atos que foram considerados ilegais devido ao pagamento desta parcela, cabe à Universidade informar ao TCU sobre o fato, para que a apreciação seja considerada legal e a aposentadoria registrada.

4) Contagem de tempo rural sem as respectivas contribuições à Previdência

O parágrafo 9.º, do artigo 201 da Constituição Federal, estabelece que é

assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei (BRASIL, 1988).

Portanto, o tempo de atividade rural pode ser averbado para fins de aposentadoria no serviço público, porém, precisam ser recolhidas as respectivas contribuições previdenciárias na época própria ou, posteriormente, de forma indenizada.

De acordo com o que afirma o Acórdão 5.658/2015-TCU-2ª Câmara, há decisões que determinam ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a expedição de certidão de tempo de serviço incluindo o trabalho rural, sem, contudo, dispensar o recolhimento das contribuições previdenciárias correspondentes (TCU, 2015b).

Por conseguinte, ao conceder aposentaria, a UFSC pode averbar o tempo constante na certidão de tempo de serviço do INSS, porém, caso esta certidão contenha tempo de atividade rural sem as respectivas contribuições, o TCU a considera ilegal e determina, em regra, que o servidor efetue o pagamento extemporâneo das contribuições ou volte à ativa até completar o tempo necessário à obtenção do benefício.

5) Erro de cálculo dos proventos pela média

A partir da Emenda Constitucional nº 41 de 2003, o cálculo dos benefícios de aposentadoria foi modificado para os servidores aposentados com base no art. 40, § 3º, da Constituição Federal de 1988. Desta forma, os proventos que até então eram calculados sobre os vencimentos percebidos pelo servidor na atividade, passaram a ser calculados pela média das remunerações utilizadas como base para as

contribuições do servidor aos regimes de previdência, nos termos da Lei nº 10.887 de 2004 (TCU, 2012b).

Assim, é considerado ilegal o ato de concessão de aposentadoria com proventos integrais, se não demonstrado o atendimento dos requisitos para exercício do direito até 19/2/2004, data de edição da Medida Provisória nº 167 de 2004, que regulamentou a forma de cálculo estabelecida no art. 40, § 3º, da Constituição Federal e que foi posteriormente convertida na Lei nº 10.887 de 2004 (TCU, 2012b)

Os apontamentos constantes nos processos de aposentadoria considerados ilegais por erro de cálculo nos proventos, dizem respeito, então, ao pagamento de proventos com base nos vencimentos integrais que o servidor percebia na ativa, quando deveriam ter sido calculados pela média.

Ademais, cabe ressaltar que nestes casos, o TCU determina à Universidade, que “faça cessar, no prazo de quinze dias, os pagamentos decorrentes dos atos impugnados por esta Corte, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, nos termos do art. 262 do Regimento Interno/TCU” (TCU, 2012b).

6) Parcela alusiva a vencimento básico complementar

Depreende-se do parágrafo 2º, do artigo 15, da Lei nº 11.091 de 2005, a qual trata do plano de carreira dos cargos técnico-administrativos em educação, que nos casos em que o enquadramento do servidor resultasse em vencimento básico inferior ao que ele percebia na estrutura de carreira anterior, a diferença seria paga em parcela complementar (BRASIL, 2005).

No entanto, o parágrafo 3º deste mesmo artigo dispõe que a parcela é “considerada para todos os efeitos como parte integrante do novo vencimento básico, e será absorvida por ocasião da reorganização ou reestruturação da carreira ou tabela remuneratória” (BRASIL, 2005). Assim, ao passo que o servidor progride na carreira e seu vencimento básico aumenta, a parcela complementar deveria diminuir até ser eliminada.

Nos termos do Acórdão 2.169/2014–TCU-1ª Câmara, alguns atos de concessão de aposentadoria, constantes na Tabela 3, foram considerados ilegais por conta da permanência da parcela de vencimento básico complementar, a qual deveria ter sido absorvida.

Assim, o TCU determinou à UFSC que fizesse

cessar os pagamentos decorrentes do ato considerado ilegal, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, até

a eventual emissão de novo ato, livre das irregularidades apontadas no presente processo, a ser submetido à apreciação do TCU, salvo se houver decisão judicial que garanta a manutenção do pagamento das vantagens em causa nos seus moldes atuais, hipótese em que a respectiva sentença deverá ser enviada à Corte de Contas, também no prazo de 15 (quinze) dias (TCU, 2014b).

7) Incorporação indevida de função comissionada

A incorporação de função comissionada (incorporação de quintos) diz respeito à parcela de 1/5 do valor da função a cada ano no seu exercício. No entanto, conforme expõe o Acórdão 6.224/2015-TCU-1ª Câmara, a incorporação aos instituidores de pensão em questão, quais sejam os que tiveram seu ato de concessão de aposentadoria considerado ilegal, só foi possível, de forma legal, com o surgimento da Lei nº 8.911 de 1994, que, em seu art. 13, revogou o inciso II do art. 7º da Lei nº 8.162 de 1991, que vedava expressamente a incorporação (TCU, 2015c; BRASIL, 1991; BRASIL, 1994).

Ademais, a Lei nº 8.911 de 1994 estabeleceu também, em seu artigo 8º, que deveriam ficar mantidos os quintos concedidos até a data da sua publicação, considerando-se inclusive o tempo de serviço público federal prestado sob o regime da legislação trabalhista (BRASIL, 1994).

Contudo, há algumas prescrições, como as consignadas em entendimento pacífico do TCU, com o qual o Poder Judiciário concorda, que dispõe que os valores de parcelas de quintos incorporados em razão do exercício de função comissionada anterior à Lei nº 8.168 de 1991 - que trata de funções de confiança - são os estipulados pela Portaria-MEC 474 de 1987 (TCU, 2015c).

Vale mencionar que a jurisprudência do Tribunal de Contas também é pacífica no sentido de que, havendo decisão judicial, o valor a ser pago deve ser apurado no momento da prolação da deliberação do Poder Judiciário, cabendo, a partir daí, somente os reajustes gerais para o funcionalismo público (TCU, 2015c).

No entanto, o que há, nos casos dos pensionistas em tela, é o pagamento superior aos valores estipulados pela Portaria-MEC nº 474/87 e pelas próprias sentenças.

4.1.2 Análise dos processos de pessoal realizada pelo MTFC

Ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle cabe analisar os processos relativos aos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadoria e pensão e sobre eles emitir parecer, o qual subsidia a apreciação que o TCU realiza.

A unidade responsável, portanto, envia ao MTFC os processos físicos relativos aos atos de pessoal, bem como realiza o seu cadastramento no SISAC e tramita-os para análise do Ministério. No procedimento de análise, caso verifique inexatidão ou insuficiência de dados recebidos, o MTFC envia diligências ao órgão de pessoal, que deve tomar as providências para saná-las.

Esta seção trata do teor das diligências enviadas à UFSC no período compreendido entre os anos de 2011 e 2015. Para ter acesso a estes documentos, foi enviado à unidade do MTFC em Santa Catarina um requerimento por escrito. O órgão de controle, então, disponibilizou as diligências, as quais foram analisadas, com o intuito de identificar as não conformidades nelas apontadas.

Vale destacar que cada diligência pode fazer referência a mais de um processo e cada processo pode conter mais de um apontamento. Assim, foram disponibilizadas pelo MTFC 419 diligências que fazem menção a 2.023 processos. Destes, 1.587 referem-se a atos de admissão de pessoal, 373 a atos de concessão de aposentadoria e 63 a atos de concessão de pensão.

Estas não conformidades estão apresentadas, nas Tabelas 4, 5 e 6, de forma segregada em categorias criadas de acordo com a sua natureza. Após a apresentação das tabelas, as categorias são pormenorizadas, visando facilitar o entendimento.

Tabela 4 - Não conformidades constantes nas diligências relativas a atos de admissão

Item	Descrição da não conformidade	Qtde	%
1	Processo de admissão registrado no SISAC pendentes de parecer por falta de tramitação ao MTFC	1.321	83,2%
2	Processo de admissão registrado em duplicidade no SISAC	146	9,2%
3	Processo de admissão não cadastrado no SISAC	94	5,9%
4	Processo de admissão com ausência de dados no SISAC ou com dados inconsistentes	28	1,8%
5	Processo de admissão com ausência de informação sobre a base legal da vaga	10	0,6%
6	Processo de admissão com ausência de documentação que comprove que o respectivo processo seletivo teve ampla divulgação	10	0,6%
7	Outros apontamentos	4	0,3%
Total de processos de admissão diligenciados, por conterem não conformidades.		1.587	100%

Fonte: Dados da pesquisa

Conforme se infere da Tabela 4, o mesmo processo pode conter mais de uma não conformidade, por este motivo, a coluna relativa ao percentual não totaliza 100%. Na última linha da tabela consta fixado o quantitativo total de processos diligenciados, o que permite verificar qual a representatividade de cada não conformidade em relação a este quantitativo.

Os itens constantes na Tabela 4 podem ser detalhados da seguinte forma:

- 1) No item 1 estão os casos em que os processos de admissão foram cadastrados no SISAC, porém constam “em edição”. Isto significa que a área de gestão de pessoas não tramitou os dados ao MTFC, que ficam impedidos de emitir parecer.
- 2) O item 2 faz referência aos casos em que o gestor de pessoal cadastrou em duplicidade o mesmo processo.

- 3) O item 3 agrega os casos em que o ato de admissão não foi registrado no SISAC.
- 4) Os casos do item 4 referem-se à ausência de cadastramento de algum dado no SISAC ou ao cadastramento efetuado com informação que diverge dos documentos comprobatórios.
- 5) O item 5 diz respeito à ausência de informação sobre a base legal da vaga. Os cargos públicos, que são criados por lei, são codificados, para fins de controle. Nos processos de admissão, o gestor tem que informar o código do cargo vago, que o servidor admitido passou a ocupar. O item 5 agrega os casos em que há ausência desta informação.
- 6) Um requisito legal, no que tange ao concurso público ou processo seletivo para a contratação de temporários, é a ampla divulgação do certame. O item 6 traz os casos em que não há documentação comprobatória de que a ampla divulgação ocorreu.
- 7) O item 7 refere-se a outros apontamentos que possuem frequências iguais a 2 ou menores.

Nota-se que os apontamentos constantes na Tabela 4, os quais tratam dos atos de admissão de pessoal, ficam restritos às formalidades processuais como a ausência de documentos, ausência de cadastramento no sistema de informação, cadastramento incorreto de dados ou até mesmo a falta de tramitação dos dados cadastrados ao órgão de controle.

Por outro lado, nos atos de aposentadoria e pensão, a análise realizada pelo MTFC combina aspectos processuais com aspectos da legalidade. Além disso, por serem atos mais complexos e envolverem a análise da trajetória profissional do servidor, foi identificada uma grande diversidade de espécies de não conformidades, as quais precisaram ser agregadas em categorias mais abrangentes. A Tabela 5 apresenta as não conformidades identificadas nas diligências relativas a atos de concessão de aposentadoria.

Tabela 5 - Não conformidades constantes nas diligências relativas a atos de concessão de aposentadoria

Item	Descrição da não conformidade	Qtde	%
1	Processo de concessão de aposentadoria com ausência de registro inicial no SISAC, com inconsistência nos dados cadastrados no SISAC, com divergências entre os dados cadastrados no SISAC e os dados do SIAPE ou com divergência entre os dados cadastrados no SISAC e os documentos constantes no processo.	119	31,9%
2	Processo de concessão de aposentadoria com inconsistência que envolve o tempo de contribuição.	103	27,6%
3	Processo de concessão de aposentadoria com ausência de informação ou documentação sobre decisão judicial que implique pagamento de parcela ou apontamentos relativos à ilegalidade das parcelas judiciais de URV 3,17% e hora extra 37,5%.	60	16,1%
4	Processo de concessão de aposentadoria registrado no SISAC pendentes de parecer por falta de tramitação ao MTFC.	37	9,9%
5	Processo de concessão de aposentadoria com ausência de documentos que o instruem.	37	9,9%
6	Processo de concessão de aposentadoria com ausência de informações nos documentos ou sobre os documentos que o instruem.	29	7,8%
7	Processo de concessão de aposentadoria com ausência de informações sobre o cumprimento de acórdão do TCU, que considerou o ato inicial de concessão ilegal, tal como aqueles que envolvem as parcelas URV 3,17% e hora extra 37,5%.	24	6,4%
8	Processo de concessão de aposentadoria que envolve servidor com acumulação de cargos, com carga horária acima de 60 horas, com infração ao regime de dedicação exclusiva ou outras irregularidades relativas à jornada de trabalho.	15	4,0%
9	Processo de concessão de aposentadoria com ausência de informação ou documentação que comprove o pagamento de incentivo à qualificação ou retribuição por titulação.	14	3,8%
10	Processo de concessão de aposentadoria com inconsistência envolvendo a forma de cálculo dos proventos.	12	3,2%
11	Processo de concessão de aposentadoria em que se verificaram inconsistências de dados cadastrais, ocorrências funcionais ou dados financeiros no SIAPE.	12	3,2%

Item	Descrição da não conformidade	Qtde	%
12	Processo de concessão de aposentadoria que contém inconsistência no fundamento legal ou caso de não cumprimento dos requisitos legais para a concessão.	9	2,4%
13	Processo de concessão de aposentadoria que contém pagamento indevido de vencimento básico complementar.	4	1,1%
14	Processo de concessão de aposentadoria que contém pagamento incorreto de incorporação de quintos.	4	1,1%
15	Processo de concessão de aposentadoria em que se verificou divergência entre documentos que o instruem.	4	1,1%
16	Outros apontamentos.	12	3,2%
Total de processos de aposentadoria diligenciados, por conterem não conformidades.		373	100%

Fonte: Dados da pesquisa

Na sequência, a Tabela 6 apresenta os apontamentos identificados nas diligências relativas a atos de concessão de pensão.

Tabela 6 - Não conformidades constantes nas diligências relativas a atos de concessão de pensão

Item	Descrição da não conformidade	Qtde	%
1	Processo de concessão de pensão com ausência de registro inicial no SISAC, com inconsistência nos dados cadastrados no SISAC, com divergências entre os dados cadastrados no SISAC e os dados do SIAPE ou com divergência entre os dados cadastrados no SISAC e os documentos constantes no processo.	22	34,9%
4	Processo de concessão de pensão registrado no SISAC pendentes de parecer por falta de tramitação ao MTFC.	19	30,2%
17	Processo de concessão de pensão em que se verificou ausência do processo de aposentadoria do instituidor ou ausência do processo de pensão anterior.	12	19,0%
5	Processo de concessão de pensão com ausência de documentos que o instruem.	9	14,3%
3	Processo de concessão de pensão com ausência de informação ou documentação sobre decisão judicial que implique pagamento de parcela ou apontamentos relativos à ilegalidade das parcelas judiciais de URV 3,17% e hora extra 37,5%.	8	12,7%
18	Processo de concessão de pensão em que o servidor falecido era aposentado e o ato de concessão da aposentadoria fora considerado ilegal pelo TCU.	5	7,9%
6	Processo de concessão de pensão com ausência de informações nos documentos ou sobre os documentos que o instruem.	4	6,3%
7	Processo de concessão de pensão com ausência de informações sobre o cumprimento de acórdãos do TCU, que consideraram os atos iniciais de concessão como ilegais, tais como aqueles que envolvem as parcelas URV 3,17% e hora extra 37,5%.	4	6,3%
12	Processos de concessão de pensão que contém inconsistência no fundamento legal ou caso de não cumprimento dos requisitos legais para a concessão.	3	4,8%
10	Processo de concessão de pensão com inconsistências envolvendo a forma de cálculo da pensão.	3	4,8%
16	Outros apontamentos.	5	7,9%
Total de processos de pensão diligenciados, por conterem não conformidades.		63	100%

Fonte: Dados da pesquisa

Os apontamentos constantes nas Tabelas 5 e 6 possuem natureza semelhante, assim, os itens que os compõem são detalhados conjuntamente, com vistas a facilitar a compreensão:

- 1) O item 1 está relacionado ao cadastramento dos atos de aposentadoria e pensão no SISAC. Nesta categoria, estão englobados desde a ausência do cadastramento até divergências entre os dados preenchidos no referido sistema em relação ao SIAPE e à documentação constante no processo físico.
- 2) O segundo item envolve qualquer inconsistência relacionada ao tempo de contribuição do servidor para a aposentadoria. Assim, engloba casos em que há erros nos mapas de contribuição, ausência ou defeito em certidão de tempo de serviço em outros regimes para fins de averbação, problemas na conversão de tempo especial em tempo comum, contagem incorreta do tempo, tempo rural sem as devidas contribuições, dentre outras.
- 3) O item 3 trata dos casos de servidores que percebem parcelas por força de decisões judiciais, dentre as quais, estão aquelas relativas à URV e à hora extra. Assim como ocorreu na apreciação dos atos de pessoal pelo TCU, no âmbito dos trabalhos realizados pelo MTFC, o entendimento acerca destas parcelas também se alterou com o decorrer do tempo. Portanto, em alguns casos, o Ministério aponta como inconsistência apenas a ausência de informação ou documento que comprove o pagamento, logo, requer que a área de Gestão de Pessoas anexe o processo judicial que determina o pagamento. Contudo, em outros casos o MTFC afirma que o pagamento destas parcelas é ilegal. Ressalta-se que, no item 3, os apontamentos relativos a parcelas originadas de decisão judicial estão todos agregados, pois em muitas diligências – principalmente as que solicitam informação ou documento para comprovação - não há especificação de que parcela se trata, fala-se apenas em parcela decorrente de decisão judicial.
- 4) No item 4 estão os casos em que os processos de concessão de aposentadoria e pensão foram cadastrados no SISAC, porém constam “em edição”. Isto significa que a área de gestão de pessoas não tramitou os dados ao MTFC, que fica impedido de emitir parecer.

- 5) O item 5 agrega casos de ausência de documentos que instruem o processo de aposentadoria ou pensão. Representam formalidades, porém, são essenciais à validade dos atos. Esta categoria inclui a ausência de documentos como portarias de designação e dispensa de função, documento de comprovação da publicação do ato no diário oficial, cópias de ficha financeira, cópia do último contracheque, dentre outros.
- 6) O item 6 compreende os casos em que os documentos estão contidos nos processos de aposentadoria ou pensão, todavia, há ausência de informações nestes documentos. Ademais, compreende também os esclarecimentos muitas vezes solicitados pelo MTFC a respeito dos documentos constantes do processo. Como exemplos, é possível citar a ausência de informação sobre a opção de contribuir para o Regime Próprio de Previdência nos requerimentos de afastamento sem remuneração; a informação sobre se o beneficiário recebe outra pensão; a ausência de informações sobre a Classificação Internacional de Doenças (CID) para que fique caracterizado no processo o agravo decorrente da atividade exercida que acarreta incapacidade; a ausência de informações sobre outros vínculos; dentre outras.
- 7) No item 7 estão os casos em que o TCU considera o ato inicial de aposentadoria ou de pensão ilegal. Diante da ilegalidade identificada, o Tribunal determina que a unidade jurisdicionada tome providências para regularizar o ato. Este apontamento diz respeito às informações acerca destas providências.
- 8) No item 8 constam os casos de servidores com acumulação ilegal de cargos, com jornada total de trabalho maior que a permitida, com acumulação de atividades de gerência ou administração de empresa privada, bem como outros casos que envolvem a jornada de trabalho do servidor. As concessões de aposentadoria e pensão relacionadas a estes servidores, devido às infrações ao regime disciplinar, são contaminadas pela ilegalidade. O entendimento e a legislação acerca destes casos estão detalhados no item 4.2.1, que trata das auditorias de acompanhamento do MTFC.

- 9) Nas carreiras de docente e de técnico administrativo das Instituições Federais de Ensino Superior, há a previsão de pagamento de parcela devido à escolaridade ou à titulação do servidor. No caso de docentes, a parcela denomina-se retribuição por titulação (RT) e seu pagamento varia de acordo com o título que servidor possui. No caso de técnico administrativo, a parcela denomina-se incentivo à qualificação e é paga quando o servidor possui grau de escolaridade maior que o exigido pelo cargo. Em qualquer dos casos, o certificado ou diploma precisam constar do processo de aposentadoria, para fins de comprovação da legalidade do pagamento. Assim, o item 9 trata dos casos em que o MTFC identificou a ausência desta comprovação.
- 10) O item 10 diz respeito às inconsistências que envolvem o cálculo dos proventos de aposentadoria ou pensão, seja nos casos em que o cálculo se dá pela média, pela integralidade ou por fração.
- 11) No item 11 estão os casos em que se identificam inconsistências nos registros do SIAPE. Tais inconsistências podem se referir a dados cadastrais do servidor, a ocorrências funcionais ou a dados financeiros.
- 12) Há alguns tipos de aposentadoria ou pensão, os quais estão previstos na Constituição Federal e na Lei nº 8.112 de 1990. Quando o servidor é aposentado ou instituiu pensão com base em um dispositivo legal, porém cumpre os requisitos para se aposentar ou instituir com base em outro, o MTFC aponta a inconsistência. Ademais, há casos em que o servidor é aposentado ou institui pensão, sem cumprir requisitos para tanto. Esta categoria compreende estes dois casos: inconsistência no fundamento legal ou não cumprimento dos requisitos.
- 13) O item 13 trata da ilegalidade do pagamento da parcela de vencimento básico complementar, a qual, de acordo com a jurisprudência do TCU, foi absorvida pelas reestruturações das carreiras de docentes e técnicos administrativos das IFES.
- 14) O item 14 diz respeito à parcela de incorporação de quintos, sobre a qual já se discutiu na seção 4.1.1 desta dissertação. Nos casos em questão, o MTFC aponta

inconsistências no cálculo ou questiona a legalidade do pagamento da parcela.

- 15) No item 15 estão reunidos os casos em que dois ou mais documentos constantes do processo possuem informações divergentes.
- 16) No item outros “apontamentos”, estão contidas as inconsistências que possuíam frequências iguais ou menores que 2.
- 17) É necessário que o processo de aposentadoria do instituidor de pensão seja apensado ao processo de concessão de pensão, nos casos em que a situação funcional do de cujos era de aposentado no momento do falecimento. Ademais, nos casos em que há mudança do beneficiário da pensão, o processo de concessão da pensão anterior deve ser apensado ao processo de concessão da pensão atual. O item 17 compreende os apontamentos relacionados à ausência destes documentos.
- 18) O item 18 faz menção aos casos em que o instituidor de pensão era aposentado no momento do falecimento e o ato de concessão de aposentadoria havia sido considerado ilegal pelo TCU. Em regra, a ilegalidade no ato de aposentadoria contamina o ato de concessão de pensão.

É importante destacar que as recomendações para equalizar as inconsistências apontadas nas diligências envolvem, em regra:

- A retificação de dados, nos casos de inconsistências nos sistemas, tanto no SISAC, quanto no SIAPE.
- A retificação de documentos, quando forem identificadas divergências de informação.
- A juntada de documentos, nos casos em que se verifique sua ausência.
- A tramitação dos processos cadastrados no SISAC, nos casos em que se verifique que estes não estão disponíveis para a análise do MTFC.
- A prestação de informações ou esclarecimentos sobre dados ou documentos constantes do processo.
- A emissão de novo ato livre de ilegalidade, nos casos que se identificaram inconsistências que acarretem a ilegalidade de ato.

Por fim, convém ressaltar que - diferentemente do que ocorre na apreciação realizada pelo TCU, que discute a legalidade dos atos - os trabalhos do MTFC, por vezes, ficam restritos às formalidades processuais. É válido, contudo, ponderar que MTFC também aponta ilegalidades e inconsistências que as acarretam, porém, um volume significativo dos trabalhos está voltado a conferir a documentação constante nos processos, os dados cadastrados nos sistemas e outros trâmites processuais.

Apesar disso, o estudo do conteúdo destas diligências é relevante, pois o conhecimento dos problemas apontados pode acarretar o aprimoramento da gestão com vistas a prevenir as inconsistências apontadas, tornando os processos menos morosos e evitando retrabalho. Estas diligências acarretam a tramitação dos processos, entre o órgão de pessoal e o MTFC, o que demanda tempo de servidores lotados em ambos.

4.2 AUDITORIAS

Nesta seção, discorre-se sobre as auditorias realizadas no âmbito dos três órgãos de controle: o MTFC, o TCU e a AUDIN. Conforme já se expôs anteriormente, o volume de auditorias realizadas não é grande, tendo em vista a abrangência e profundidade destes trabalhos. Além disso, as auditorias tratam de temas específicos.

Considerando-se, portanto, o volume e a especificidade de cada trabalho, não há necessidade de categorização e tabulação de dados, desta forma, as auditorias são descritas, na presente pesquisa, de forma discursiva, com a finalidade de identificar as não conformidades relativas à área de gestão de pessoas apontadas.

Enfim, é válido mencionar que nesta seção são abordadas as auditorias de acompanhamento do MTFC, as auditorias do TCU e as auditorias da AUDIN.

4.2.1 Auditorias de acompanhamento realizadas pelo MTFC

Para ter acesso às auditorias de acompanhamento da gestão realizadas pelo MTFC, solicitou-se, por meio de ofício, à unidade do órgão no estado de Santa Catarina, a listagem de todos os relatórios de auditoria destinados à Universidade Federal de Santa Catarina no período compreendido entre os anos de 2011 e 2015.

Esta unidade, como resposta, encaminhou uma relação que contém, além dos relatórios anuais de contas, 20 relatórios de

acompanhamento. O teor destes relatórios foi analisado, com a intenção de localizar não conformidades na área de gestão de pessoal. Nesta análise, verificou-se que 4 dos 20 relatórios contêm-nas, os quais estão discutidos nesta seção.

Apesar de parecer pequeno o volume de auditorias de acompanhamento de gestão realizadas sobre a área de gestão de pessoas, deve-se ponderar que sobre esta área há outros mecanismos específicos de controle, tais como as trilhas de auditoria de pessoal e o monitoramento por meio da análise dos processos de pessoal, além do mais, há a auditoria anual de contas que também realiza trabalhos na área.

Os relatórios de auditorias de acompanhamento - os quais fazem parte do escopo desta pesquisa por possuírem não conformidades relativas à área de gestão de pessoas e por estarem no intervalo temporal proposto por este estudo – são os seguintes: I) 227792 de 21/11/2011, II) 201115315 de 25/10/2013, III) 201115148 de 12/08/2014 e IV) 201405732 de 25/11/2014.

I) Relatório nº 227792 de 21/11/2011

A auditoria de acompanhamento, oficializada por meio do relatório nº 227792 de 21/11/2011, foi um trabalho realizado pelo MTFC na área de gestão de pessoal, cuja finalidade era identificar casos de exercício irregular de cargo público. Buscou-se, nesta auditoria, verificar a regularidade do exercício de servidores da UFSC quanto à acumulação de cargos, cumprimento de jornada de trabalho, exercício de jornada compatível com os normativos vigentes e participação em sociedade privada (MTFC, 2011).

O MTFC menciona que a auditoria 227792 de 2011 acumula informações de trabalhos anteriores sobre o tema e que é resultante de extensa análise de substancial material trocado entre a unidade do Ministério em Santa Catarina e a UFSC, com mais de três mil páginas impressas fornecidas pela unidade auditada e com planilhas eletrônicas contendo uma grandiosa quantidade de campos de banco de dados (MTFC, 2011).

Como resultado dos trabalhos, na auditoria, realizaram-se as seguintes constatações:

- 1) Existência de servidores que acumulavam legalmente vínculos públicos, porém com jornada de trabalho que excedia o limite de horas permitido.
- 2) Exercício de jornada acumulada de trabalho incompatível com o cumprimento concomitante, assíduo e pontual da jornada de trabalho na instituição.

- 3) Realização de atividade remunerada concomitantemente ao exercício do cargo de docente em regime de dedicação exclusiva, sem conhecimento e comprovação de autorização pela instituição.
- 4) Inexistência de registro de frequência de servidor por atividade exercida em regime de plantão.
- 5) Inexistência de mecanismo de detecção e de registro de apuração de responsabilidades em exercício de atividades de administração ou gerência.

O apontamento constante no item 1 diz respeito aos casos de acumulação regulares de cargo sob o ponto de vista normativo, porém com afronta à jornada de trabalho. Sobre este tema, cabe mencionar que a Constituição Federal prevê os casos de acumulação legal de cargos, os quais são reiterados pela Lei nº 8.112 de 1990 – Estatuto do Servidor Público Federal. O inciso XVI do artigo 37 da Carta Maior dispõe que a acumulação lítica só pode ocorrer se houver compatibilidade de horários, nos seguintes casos (BRASIL, 1988; BRASIL, 1990):

- dois cargos de professor;
- um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Ademais, no que concerne à carga horária, o MTFC adota o entendimento consignado no Parecer da Advocacia Geral da União (AGU) CQ-145 de 1998, o qual dispõe que a compatibilidade de horário, que é pressuposto de admissibilidade de acumulação lícita de cargos efetivos, não diz respeito somente à superposição de horários exercidos em mais de um vínculo, mas também leva em conta a satisfação da condição humana de alimentação, saúde física e mental, repouso e transporte. Desta feita, se a condição humana não permite jornadas alongadas, não há como considerar compatíveis os horários exercidos em mais vínculos, mesmo que eles não se choquem (AGU, 1998).

O Parecer estabelece também que as jornadas em vínculos públicos superiores ao patamar de 60 horas semanais não são passíveis de serem executadas e, mesmo que fossem, privilegiariam o interesse privado do servidor sobre o interesse público. Assim, ao se comprometerem com estas jornadas alongadas, pode-se deduzir que os servidores estão descumprindo a carga horária a que estão sujeitos. A

Procuradoria Federal junto à UFSC, em sede de consulta, emitiu parecer ratificando o entendimento do MTFC consignado no Parecer da AGU (MTFC, 2011).

No tópico em tela, portanto, a acumulação é permitida do ponto de vista legal, ou seja, os cargos são acumuláveis, porém, tal acumulação resulta em jornada superior a 60 horas semanais. Foram identificados 177 casos deste tipo de acumulação de cargos, dos quais 172 eram servidores que possuíam lotação no Hospital Universitário (MTFC, 2011).

Como recomendação, o MTFC dispôs que cabia à UFSC:

- Proceder ao ajuste de horas totais acumuladas de modo que não ultrapassem o limite de 60 horas semanais,
- Proceder a um recadastramento dos servidores no sentido de evidenciar todas as jornadas públicas exercidas a fim de avaliar ou não sua compatibilidade com a legislação vigente.
- Proceder à verificação da capacidade da chefia imediata de realmente atestar o cumprimento de jornada dos servidores a fim de que esse controle não se torne uma peça inócua.
- Proceder à implementação de normatização que obrigue os servidores do quadro funcional da unidade a informar regular e tempestivamente eventuais mudanças na situação de acumulação de seus vínculos públicos, uma vez que a informação prestada no momento da admissão e nos eventuais períodos de recadastramento desses servidores por iniciativa da Instituição, não tem sido suficiente para a UFSC manter-se regulamente informada da situação de acumulação de cargos/vínculos públicos.
- Proceder à informatização dos dados de vínculos públicos acumulados pelos servidores, de modo a permitir confiabilidade e agilidade na detecção de irregularidades e a consequente regularização.
- Proceder à apuração de responsabilidades pela execução de jornadas acima das permitidas (MTFC, 2011).

O apontamento realizado no item 2 versa acerca do exercício de jornada acumulada de trabalho incompatível com o cumprimento

concomitante, assíduo e pontual da jornada de trabalho na instituição. Diferentemente do caso anterior, que aborda somente os casos de acumulação de vínculos públicos, neste, estão contidos os servidores que acumulam inclusive atividade na iniciativa privada.

Enquadrados no caso do tópico 2, “verificou-se a existência de 212 servidores com jornada superior a 60 horas semanais” (MTFC, 2011, p.76). O entendimento relativo à carga horária, independentemente se os vínculos são públicos ou não, é aquele consignado no Parecer da AGU, corroborado pela Procuradoria Federal Junto à UFSC.

Ademais, convém destacar que as duas listagens de servidores, quais sejam as relativas aos apontamentos dos tópicos 1 e 2, possuíam nomes em comum. Como o tópico 1 tratava apenas de servidores com acumulação de vínculos públicos e o tópico 2 tratava de servidores com acumulação de quaisquer vínculos, pode-se afirmar que a lista de servidores enquadrados nos casos do tópico 1 estava contida na lista de servidores enquadrados nos casos do tópico 2.

A auditoria destacou a fragilidade ou mesmo a inexistência de controles internos adequados, que permitissem aferir a frequência, a assiduidade e a pontualidade dos servidores da instituição, como a utilização dos sistemas biométricos eletrônicos de ponto. Ademais, recomendou à UFSC que realizasse (MTFC, 2011):

- A implementação de um sistema de controle de frequência eficaz, como o proporcionado pelos dados biométricos do servidor.
- A verificação da capacidade das chefias imediatas em realmente aferir o cumprimento de jornada dos servidores sob sua supervisão a fim de que esse controle não se tornasse uma peça inócua.
- A informatização dos dados de vínculos acumulados pelos servidores, de modo a aferir confiabilidade e agilidade na detecção de irregularidades e a consequente regularização.
- Levantamento estatístico de afastamentos que tivessem por iniciativa tratamento da própria saúde, decorrentes de sobrecarga de trabalho em vínculos acumulados.
- O lançamento de descontos nas remunerações dos servidores que deixassem de cumprir as jornadas de trabalho às quais estavam sujeitos.
- A apuração de responsabilidade pela morosidade na redução da jornada de trabalho de um servidor, cujo caso

já havia sido analisado pelo MTFC, bem como a reposição ao erário dos valores decorrentes dessa demora.

O apontamento consignado no tópico 3 aborda os casos de servidores que realizaram atividade remunerada concomitantemente ao exercício de cargo de docente em regime de dedicação exclusiva (DE). Convém ponderar que para exercitar qualquer outra atividade, o servidor enquadrado neste regime precisa da autorização da instituição. Nos casos identificados pela auditoria, contudo, não havia comprovação destas autorizações (MTFC, 2011).

O MTFC identificou 21 casos de servidores em regime DE com exercício irregular de atividade remunerada, os quais foram comprovados por Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP), ou seja, havia registros de contribuições previdenciárias dos servidores relativas ao exercício de atividade remunerada (MTFC, 2011).

A auditoria, quanto ao tópico 3, destacou a inexistência de mecanismos de controle na UFSC, que possibilitasse verificar se as atividades remuneradas de docentes submetidos ao regime de DE guardavam conformidade com a legislação, ademais, recomendou à universidade a realização dos seguintes procedimentos (MTFC, 2011):

- Verificação da regularidade do exercício de cada uma das atividades remuneradas apontadas no relatório.
- Implantação de mecanismos de controle interno que visassem detectar a realização de atividades remuneradas por docentes em regime de DE sem autorização da instituição.
- Reposição ao Erário das parcelas relativas à DE percebidas pelos servidores que realizaram atividades remuneradas não autorizadas pela instituição, inclusive atividades de administração e gerência privada.
- Apuração de responsabilidade, por meio de Processos Administrativos Disciplinares (PAD), dos servidores que realizaram atividades remuneradas consideradas irregulares, por não terem sido autorizadas, inclusive atividades de administração e gerência privada.

O apontamento mencionado no tópico 4 diz respeito à inexistência de registro de frequência de servidor por atividade exercida em regime de plantão. Segundo a auditoria, o Hospital Universitário não

possuía sistema de registro de frequência do servidor por atividade exercida em regime de plantão, o que inviabilizava o controle do cumprimento da jornada de trabalho, em especial dos servidores que possuíam múltiplos cargos (MTFC, 2011).

A origem deste apontamento tem relação com reportagem jornalística que veiculou casos de servidores, os quais possuíam múltiplos vínculos e, flagrantemente, não eram capazes de cumprir as jornadas dos cargos (MTFC, 2011).

Como recomendação, o MTFC orientou a UFSC a adotar os seguintes procedimentos (MTFC, 2011):

- Implantação de mecanismos de controle de frequência de forma a permitir a aferição de atividades realizadas sob regime de plantão no Hospital Universitário.
- Registro do descumprimento de horário relativo à jornada de plantão e o respectivo desconto dos vencimentos.

A constatação 5 discute a inexistência de mecanismo de detecção e de registro de apuração de responsabilidades em exercício de atividades de administração ou gerência. Vale destacar que o inciso X, do artigo 117, da Lei nº 8.112 de 1990, dispõe que é proibido ao servidor “participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário” (BRASIL, 1990).

Nos trabalhos de auditoria, foram identificados 41 servidores em exercício de administração ou gerência, dos quais 18 ainda exerciam a atividade irregular à época dos exames e 23 haviam cometido a irregularidade, porém, à época dos exames não exerciam mais a atividade (MTFC, 2011).

Verificou-se que não existiam registros de que a UFSC possuía qualquer mecanismo - mesmo que frágil, como uma exigência de declaração pessoal por servidor - que lhe permitisse conhecer e coibir situações de exercício de administração ou gerência privada por parte de seus servidores (MTFC, 2011).

Finalmente, o MTFC recomendou que a universidade realizasse os seguintes procedimentos (MTFC, 2011):

- Implantação de mecanismos de detecção de atividades de administração ou gerência privada pelos servidores da Instituição.
- Instauração de PAD visando apurar as responsabilidades relativas ao exercício concomitante das atividades de

administração ou gerência com as atribuições do cargo público.

II) Relatório nº 201115315 de 25/10/2013

A auditoria de acompanhamento, oficializada por meio do relatório nº 201115315 de 25/10/2013, diz respeito à gestão do Hospital Universitário e constatou o seguinte (MTFC, 2013):

- 1) Inconsistências na gestão do pagamento do adicional de plantão hospitalar (APH) e ações impeditivas ao controle social no HU/UFSC.
- 2) Existência de diferenças significativas entre as planilhas iniciais e finais publicadas no sítio eletrônico do HU/UFSC contendo informações de escalas de APH.
- 3) Inexistência de informação sobre os códigos de cargos dos servidores constantes na publicação das planilhas no sítio eletrônico do HU/UFSC.
- 4) Fragilidades nos mecanismos de controles internos permitindo que servidores recebessem APH sem cumprimento da jornada total do cargo efetivo.

Primeiramente, convém fazer referência ao artigo 298 da Lei nº 11.907 de 2009, o qual instituiu o adicional por plantão hospitalar, devido aos servidores em efetivo exercício de atividades hospitalares, desempenhadas em regime de plantão, nas áreas indispensáveis ao funcionamento ininterrupto de alguns hospitais públicos, dentre eles, os universitários, vinculados ao Ministério da Educação (BRASIL, 2009a).

No que concerne à constatação 1, vale mencionar que o artigo 299 da Lei nº 11.907 de 2009 prevê que as chefias devem elaborar escalas semestrais de plantão e submetê-las à aprovação da direção superior hospitalar, as quais devem ser afixadas em quadros de aviso e locais de acesso direto ao público em geral, inclusive no sítio eletrônico de cada unidade hospitalar (BRASIL, 2009a).

Ademais, o Decreto nº 7.186 de 2010, que regulamenta a referida lei, estabelece critérios para a divulgação dos plantões, quais sejam: data e duração dos plantões; os profissionais necessários, por nível e cargo, em cada plantão; o tipo de plantão; e os critérios de escolha dos servidores participantes dos plantões (BRASIL, 2010a).

Diante de exames efetuados pelo MTFC, identificaram-se dificuldades na gestão do plantão hospitalar e foram realizados os seguintes apontamentos:

- a) Inexistência de elaboração semestral de escalas no âmbito do Hospital Universitário.
- b) Inexistência de afixação de escalas em local de acesso direto ao público em geral.
- c) Inexistência de identificador de aprovação pela Direção Superior do HU/UFSC das planilhas elaboradas e publicadas como sendo as escalas.
- d) Inexistência de escalas no sítio eletrônico do Hospital Universitário [...] nos moldes preconizados pelos dispositivos normativos [...].
- e) Inexistência de indicação dos critérios de escolha dos servidores que participam dos plantões.
- f) Até a data de 21/08/2013, não constava no sítio eletrônico do HU a publicação de plantão hospitalar para os diversos serviços daquela unidade do mês de agosto (MTFC, 2013, p. 2).

Finalmente, quanto à constatação 1, o MTFC recomendou à unidade, a elaboração semestral das escalas de plantão hospitalar, bem como sua afixação em local de acesso direto ao público em geral e publicação no sítio eletrônico do hospital nos moldes preconizados pelas normas. Além disso, recomendou a formalização e divulgação dos critérios de escolha dos servidores participantes dos plantões (MTFC, 2013).

A constatação 2 diz respeito à diferença na quantidade de plantonistas observada entre as planilhas iniciais e finais, as quais contêm informações sobre as escalas de APH. Os trabalhos de auditoria foram realizados com base nos meses de julho e agosto de 2013. Nas planilhas do mês de julho, verificou-se um aumento de 158 servidores (aumento de 125%) e no mês de agosto houve um aumento de 73 (aumento de 35%) de servidores (MTFC, 2013).

O relatório identificou, portanto, fragilidades na capacidade operacional da unidade, bem como recomendou ao hospital a publicação das planilhas, antecipadamente, com o máximo de fidedignidade entre a publicação prévia e a final retificada conforme a execução real dos plantões (MTFC, 2013).

No que tange à constatação 3, verificou-se que nas planilhas publicadas no sítio eletrônico do Hospital havia diversos códigos dos cargos ocupados pelos servidores sem sua respectiva descrição. No caso de enfermeiro, médico, auxiliar de enfermagem e técnico em enfermagem havia o código do cargo e sua respectiva descrição, nos

demais, havia somente o código sem a descrição, o que impossibilitava identificar quais os cargos dos servidores (MTFC, 2013).

Finalmente, a constatação 4 diz respeito a fragilidades nos mecanismos de controle, as quais permitiam que servidores recebessem APH sem cumprimento da jornada total do cargo efetivo. O relatório de auditoria, a título exemplificativo, apresentou casos de servidores que receberam APH, tendo cumprido jornada inferior à fixada para o cargo (MTFC, 2013).

Verificou-se, também, que havia servidores que possuíam em sua folha de ponto manual horários de entrada e saída divergentes dos horários marcados no relógio de ponto eletrônico. Assim, constataram-se casos de servidores que não possuíam déficit de horas trabalhadas em relação à jornada do cargo na folha ponto manual, as quais eram homologadas pelas respectivas chefias, enquanto no relógio de ponto era possível verificar tal déficit (MTFC, 2013).

A auditoria apurou ainda que a maioria dos registros analisados continham informações incompletas, com dias sem registro, com entradas sem saídas e com saídas sem entradas. Além disso, identificou registros de ponto sem a matrícula e o nome do servidor correspondente, como se os servidores não tivessem cadastrados no sistema de ponto (MTFC, 2013).

Concluiu-se, portanto, que a adoção do sistema de ponto biométrico pelo HU para os servidores plantonistas, apesar de ter sido eficaz sob o prisma da confiabilidade no registro de entrada e saída, continha diversas fragilidades, demandando contínuo aperfeiçoamento e plena utilização, em detrimento da aferição por meio do mecanismo de folha ponto manual (MTFC, 2013).

Enfim, a auditoria ressaltou que a legislação vigente é clara ao estabelecer que o exercício da jornada de plantão hospitalar só é possível quando há o cumprimento da jornada normal de trabalho, bem como recomendou a implantação de mecanismos de controles internos dos registros de ponto eletrônico dos servidores, com a finalidade de detectar o real cumprimento da jornada de trabalho para todas as atividades presenciais exercidas na instituição, evitando jornadas de trabalho inferiores às dos cargos efetivos e pagamentos de vencimentos e de APH indevidos (MTFC, 2013).

É válido ressaltar que em 2013, época da realização dos trabalhos desta auditoria, já havia o sistema de ponto biométrico para os servidores plantonistas do hospital, o qual era utilizado concomitantemente com o registro de ponto manual. Em 2016, o hospital adotou o sistema eletrônico de registro de ponto para todos os

seus servidores, ao passo que reduziu a jornada de trabalho de 40 horas para 30 horas semanais. Quanto ao sistema para os demais servidores da UFSC, vale mencionar que há uma comissão designada para realizar estudos com vistas a sua implantação.

III) Relatório nº 201115148 de 12/08/2014.

O relatório de auditoria de acompanhamento da gestão nº 201115148, de 12/08/2014, foi realizado com vistas a verificar a implementação de recomendações anteriormente realizadas, no que tange ao cumprimento da jornada de trabalho pelos servidores da universidade.

De acordo com o documento, ao contrário do que havia recomendado o MTFC, a UFSC não adotara, em agosto de 2014, ponto biométrico eletrônico para controle de assiduidade, embora tivesse iniciado o procedimento visando atender a recomendação (MTFC, 2014b).

Sobre a questão da recomendação não implementada, convém mencionar que, em 2013, a gestão da Universidade manifestou-se sobre decisão de, preliminarmente à implantação do sistema biométrico, mapear as unidades da UFSC, mediante projeto denominado “Reorganiza”, o qual visava primeiramente conhecer as necessidades e demandas da instituição para então definir alocações e quantitativos de servidores por setor e demanda (MTFC, 2014b).

Na mesma manifestação, a gestão afirmou ser imprescindível conhecer a realidade institucional de pessoal da UFSC, anteriormente à decisão de implantar o sistema biométrico de ponto, devido a forte resistência pela qual teria que passar advinda dos setores organizados dos servidores da instituição. Por outro lado, reconheceu que enquanto não houvesse sistema confiável de controle de frequência, os servidores tinham ampla possibilidade de descumprimento regular e habitual de jornada de trabalho (MTFC, 2014b).

Finalmente, permaneceu, no relatório em pauta, a recomendação à UFSC de proceder à implementação de um sistema de controle de frequência efetivamente capaz de realizar a leitura dos dados de entrada e de saída dos servidores de forma confiável, como o proporcionado pelos sistemas biométricos (MTFC, 2014b).

Conforme se mencionou, no ano de 2016, o Hospital Universitário adotou o sistema eletrônico de registro de ponto para todos os seus servidores e a UFSC, por meio de comissão especialmente designada para tal, vem realizando estudos com vistas a sua implantação.

IV) Relatório nº 201405732, de 25/11/2014.

O relatório de auditoria nº 201405732, de 25/11/2014, diz respeito à identificação de servidores em regime de dedicação exclusiva pertencentes ao quadro de sociedade privada ou individual (MTFC, 2014).

Com base no cruzamento entre os dados do SIAPE e do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), foram identificados 5 servidores submetidos ao regime de dedicação exclusiva, que pertenciam ao quadro societário de empresa, ocupando posição que diverge da autorizada em lei, como acionista diretor, presidente, sócio administrador ou responsável por empresa individual (MTFC, 2014c).

O relatório ponderava que esta situação havia sido identificada anteriormente e que o MTFC havia solicitado documentação com vistas a comprovar sua regularização, entretanto, a documentação apresentada não fora capaz de equalizar a situação (MTFC, 2014c).

Esta auditoria chamou atenção ao fato de não haver rotinas de verificação do cumprimento da proibição relativa à participação de servidor na gerência ou administração de sociedade privada, seja no momento da posse do servidor no cargo público ou durante a sua vida profissional. Desta feita, recomendou a implementação de rotinas que visassem realizar esta verificação, bem como o acompanhamento individualizado dos casos identificados (MTFC, 2014c).

4.2.2 Auditorias realizadas pelo TCU

Ao Tribunal de Contas da União é atribuída, dentre outras, a função de fiscalização. Para exercício desta atribuição, um dos instrumentos utilizados é a auditoria. Com o intuito de encontrar referência a acórdãos relacionados a trabalhos de auditoria realizados pelo TCU, foram realizadas pesquisas nos Relatórios de Gestão da UFSC dos exercícios de 2011 a 2015, nos quais constam os resumos das recomendações e determinações dos órgãos de controle.

Percebeu-se que as recomendações e determinações do TCU sobre a área de gestão de pessoas, constantes nesses resumos eram, majoritariamente, relativas à atividade de apreciação de atos sujeitos a registro, contudo, foi identificado o relatório de auditoria reproduzido no Acórdão 2.900/2012-TCU-Plenário.

Este relatório de auditoria objetivou identificar casos de acumulação ilícita de cargos públicos, infração ao regime de dedicação exclusiva e jornadas de trabalho incompatíveis. Este tema havia sido abordado no relatório de auditoria nº 227792 de 2011, do MTFC.

Como resultado dos trabalhos, o TCU apontou as seguintes não conformidades (TCU, 2012a):

1) Acumulação de cargos inacumuláveis

Conforme se abordou no item 4.2.1, a acumulação de cargos ou empregos públicos é vedada, salvo alguns casos permitidos pela Carta Maior. Além disso, vale fazer menção ao parágrafo 3º do artigo 118 da Lei nº 8.812 de 1990, o qual dispõe que também é proibida “a percepção de vencimento de cargo ou emprego público com proventos da inatividade, salvo quando os cargos de que decorram essas remunerações forem acumuláveis na atividade” (BRASIL, 1990).

Sobre esta questão, o TCU identificou 20 casos, dos quais (TCU, 2012a):

- 12 servidores acumulavam dois cargos públicos;
- 3 servidores acumulavam três cargos públicos;
- 2 servidores inativos da UFSC acumulavam proventos de aposentadoria com remuneração de cargo não acumulável;
- 3 servidores que acumulavam proventos de uma aposentadoria com o exercício de outros dois cargos públicos.

2) Infração ao regime de dedicação exclusiva

A realização de atividade remunerada de forma concomitante ao exercício do cargo de docente em regime de dedicação exclusiva, em regra, é vedada. Ademais, caso o servidor altere sua carga horária para o regime de DE, ele precisa comprovar que permaneceu um tempo mínimo na instituição sob este regime antes de se aposentar, que à época dos trabalhos era de 5 anos (TCU, 2012a).

A auditoria do TCU identificou 3 casos de servidores que infringiram estas regras. Nos casos em questão, a infração refletiu na aposentadoria, ou seja, os servidores passaram a perceber proventos na inatividade correspondentes à carreira de DE indevidamente (TCU, 2012a).

O TCU, então, determinou o encaminhamento à Secretaria responsável pela apreciação dos atos sujeitos a registro, com a finalidade de que fosse providenciada a revisão dos atos de concessão das aposentadorias (TCU, 2012a).

3) Acumulação de cargos com jornadas incompatíveis

A jornada máxima de trabalho permitida, de acordo com o que foi exposto no item 4.2.1, é de 60 horas semanais. O TCU identificou 14 servidores em situação de irregularidade quanto a este limite, dentre os quais (TCU, 2012a):

- 9 possuíam jornada de trabalho total de 70 horas semanais;

- 5 possuíam jornada de trabalho total de 80 horas semanais.

4) Acumulação de cargos inacumuláveis com jornadas incompatíveis

Nestes casos, além da acumulação ilegal de cargos públicos, o servidor estava sujeito à jornada de trabalho maior que a permitida. Foram identificados 2 servidores enquadrados nesta situação (TCU, 2012a).

5) Acumulação de cargo efetivo com cargo de provimento em comissão sem atendimento a todas as exigências legais

De acordo com o que dispõe o artigo 120 da Lei nº 8.112 de 1990,

o servidor vinculado ao regime desta Lei, que acumular licitamente dois cargos efetivos, quando investido em cargo de provimento em comissão, ficará afastado de ambos os cargos efetivos, salvo na hipótese em que houver compatibilidade de horário e local com o exercício de um deles, declarada pelas autoridades máximas dos órgãos ou entidades envolvidos (BRASIL, 1990).

Desta feita, caso o servidor não cumpra com o estabelecido neste dispositivo legal, ele, em regra, estará exercendo jornada de trabalho maior que a permitida. Ademais, vale destacar que o cargo de provimento em comissão presume carga horária de 40 horas semanais, assim, para que seja possível a sua acumulação com um cargo efetivo, este cargo efetivo não pode ser regido por carga maior que 20 horas semanais. Foram identificados 3 casos de servidores enquadrados nesta situação (TCU, 2012a).

6) Inexistência ou insuficiência de controles

O TCU identificou a inexistência ou insuficiência de controles relativos à garantia do cumprimento das disposições legais e constitucionais que tratam da acumulação lícita de cargos, empregos e funções públicas, bem como da compatibilidade de jornada de trabalho e do respeito ao regime de trabalho exercido. Assim, recomendou à UFSC a adoção de medidas que visassem efetivar este controle (TCU, 2012a).

7) Concessão de alteração de regime de trabalho com data retroativa

Este apontamento não está relacionado ao assunto principal da auditoria, contudo, surgiu durante a realização dos trabalhos. A não conformidade refere-se a casos de alteração de regime de trabalho de 20 para 40 horas semanais, oficializada de forma extemporânea. Na

situação em tela, as portarias de alteração de jornada haviam sido emitidas em determinada data, porém, produzindo efeitos a partir de data anterior à emissão. Como, em regra, a data de emissão da portaria corresponde à data em que estes efeitos iniciam, o TCU entendeu que esses casos podiam conter irregularidade. Foram identificados 9 processos de alteração de jornada enquadrados nesta situação (TCU, 2012a).

8) Alteração de regime de trabalho por servidor ocupante de cargo comissionado

Este apontamento refere-se a detecção de 1 processo que diz respeito à solicitação de alteração de regime de trabalho para dedicação exclusiva por servidor docente ocupante de cargo de provimento em comissão. Ocorre que, por estar ocupando um cargo em comissão de nível elevado, o TCU inferiu que o servidor não estava praticando atividades de docência, por conseguinte, aponta a não conformidade, a qual é passível de desconstrução (TCU, 2012a).

9) Pasta funcional sem todas as informações do servidor e SIAPE desatualizado

Durante a realização dos trabalhos de auditoria, o TCU solicitou à área de gestão de pessoas as pastas funcionais de diversos servidores. Em alguns casos, identificou-se a ausência de documentos. Além do mais, também foram detectadas divergências entre a documentação e o SIAPE (TCU, 2012a).

Diante do apontamento em questão, o Tribunal recomendou à UFSC a adoção de providências necessárias para manter atualizadas as informações constantes no SIAPE, bem como nas pastas funcionais do seu quadro de pessoal, de modo a possibilitar a efetiva comprovação documental da situação funcional dos servidores perante os órgãos de controle.

4.2.3 Auditorias realizadas pela AUDIN

Nesta seção, são abordados os trabalhos de auditoria realizados pelo órgão de Auditoria Interna da UFSC entre os anos de 2011 e 2015, relativos à área de gestão de pessoas. É importante salientar, contudo, que a AUDIN tem diversas outras atribuições, como o acompanhamento da implementação das recomendações e determinações emitidas pelo MTFC e pelo TCU, o que demanda relevante recurso de tempo.

O sítio eletrônico da AUDIN/UFSC apresenta a relação das auditorias conduzidas pelo órgão. No período abrangido por esta

pesquisa, foram realizadas 32 auditorias, dentre as quais, 3 estão relacionadas à área de gestão de pessoas, quais sejam o relatório 003/2011, que trata de auxílio-natalidade e auxílio-alimentação; o relatório 005/2012, cujo objeto é a concessão de auxílio-transporte; e o relatório 002/2014, que versa sobre o pagamento de adicionais de insalubridade e periculosidade (UFSC, 2016c).

D) Relatório de Auditoria nº 003/2011

O Relatório de Auditoria 003/2011 trata acerca dos trabalhos realizados na área de gestão de pessoas, sobre dois temas específicos, quais sejam o auxílio-alimentação e o auxílio-natalidade, no período compreendido entre janeiro e agosto de 2011 (UFSC, 2011).

O auxílio-alimentação está previsto no artigo 22 da Lei nº 8.460 de 1990, o qual estabelece que o benefício, que possui caráter indenizatório, deve ser concedido por dia trabalhado, aos servidores públicos federais ativos, em pecúnia (BRASIL, 1990). À época dos exames, o valor do benefício estava fixado em R\$ 304,00 para os servidores com jornada de trabalho de 30 horas semanais ou mais e em R\$ 152 (metade) para os servidores com jornada inferior 30 horas semanais (UFSC, 2011).

Ademais, nos casos de servidores que possuem mais de um vínculo público, eles têm que optar pelo auxílio-alimentação de um destes vínculos. Por exemplo, se o servidor têm dois contratos de 30 horas ou mais, ele deve optar pelo auxílio-alimentação em apenas um deles. Contudo, nos casos em que o servidor exerce dois cargos com jornada menor que 30 horas, ele faz jus ao valor completo de um auxílio-alimentação, pois se ele tivesse que optar por um deles, receberia apenas metade de um auxílio, mesmo trabalhando no total mais que 30 horas (UFSC, 2011).

A AUDIN analisou os casos de servidores com duplo vínculo e apontou o seguinte: auxílio-alimentação pago a menor para alguns servidores com carga inferior a 30 horas semanais. Foram identificados 8 servidores que estavam recebendo valor menor que o devido. Isto ocorreu, pois o pagamento havia sido realizado a apenas um dos vínculos, que eram inferiores a 30 horas, assim, o SIAPE reduziu o valor do benefício à metade. Com vistas à regularização deste apontamento, a AUDIN recomendou que a área de Gestão de Pessoas realizasse o pagamento da diferença devida aos servidores (UFSC, 2011).

O auxílio-natalidade, previsto pelo artigo 196 da Lei nº 8112 de 1990, é a parcela devida às servidoras por motivo de nascimento de filho, inclusive natimorto, em quantia equivalente ao menor vencimento do serviço público. Porém, caso a parturiente não seja servidora, o

auxílio é pago ao cônjuge ou companheiro servidor público (BRASIL, 1990).

Desta forma, na ocorrência de nascimento do filho de servidor, é necessário juntar ao requerimento de auxílio-natalidade uma declaração de que a parturiente não é servidora pública, e, por conseguinte, não percebeu a parcela. Na realização dos trabalhos, a AUDIN analisou uma amostra de requerimentos e identificou o seguinte apontamento: “ausência de declaração de que a parturiente não é servidora pelo servidor requerente do auxílio-natalidade” (UFSC, 2011, p.6).

Para equalizar a situação apontada, que envolvia apenas 1 servidor, a AUDIN recomendou que a área de gestão de pessoas sempre verifique o correto preenchimento dos requerimentos formulados pelos servidores, tendo em vista que no caso em tela, a declaração é requisito para concessão do auxílio (UFSC, 2011).

Ademais, a AUDIN identificou também 1 caso em que o servidor percebeu o auxílio-natalidade, mesmo a parturiente sendo servidora pública. Contudo, neste caso é importante ponderar que para que o servidor perca o direito ao benefício, além de ser servidora, a parturiente precisa ter recebido o auxílio no órgão para o qual trabalha (UFSC, 2011).

Com vistas a regularizar situações semelhantes à identificada, a AUDIN recomendou a inclusão nos requerimentos de auxílio-natalidade, de declaração de que a parturiente, quando servidora, não tem direito ao benefício no órgão ao qual está vinculada.

II) Relatório de Auditoria nº 005/2012

O auxílio-transporte, no âmbito do Poder Executivo Federal, é concedido com base no Decreto nº 2.880 de 1998, por meio de pagamento em pecúnia. Tal benefício é processado pelo SIAPE e destina-se ao custeio parcial de despesas realizadas com transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual pelos servidores ou empregados públicos nos deslocamentos de suas residências para os locais de trabalho e vice-versa (BRASIL, 1998).

Os trabalhos, nesta auditoria, foram realizados com base no mês de março de 2012, mês em que havia 741 servidores recebendo auxílio-transporte. Por meio de amostragem, a AUDIN, como resultado dos exames, constatou o seguinte (UFSC, 2012):

- 1) Pagamento de auxílio-transporte a servidores cujo requerimento não constava assinatura da chefia imediata.
- 2) Contrato de utilização de transporte coletivo de natureza especial com prazo expirado.

- 3) Divergências entre o valor devido e valor pago de auxílio-transporte.
- 4) Requerimento de auxílio-transporte desatualizado.

No que concerne ao apontamento mencionado no tópico 1, foram identificados 2 casos (UFSC, 2012). Apesar de ser uma formalidade, a assinatura da chefia é uma forma de controle, haja vista que as chefias imediatas, em regra, conhecem melhor os servidores e têm maior possibilidade de saber se o servidor utiliza realmente transporte público para locomoção entre sua residência e trabalho.

No apontamento consignado no tópico 2, verificou-se o caso de 1 servidor que possuía contrato de transporte de natureza especial. Este tipo de condução, como define a Orientação Normativa nº 4 MPOG de 2011, transporta passageiros exclusivamente sentados, para percursos de médias e longas distâncias, conforme normas editadas pelas autoridades de transporte competentes (UFSC, 2012; MPOG, 2011).

Em regra, não é permitido o pagamento de auxílio para transporte de natureza especial, contudo, nos casos em que o local de residência do servidor não é atendido por transporte coletivo, há esta permissão. No entanto, é necessário que seja firmado um contrato particular de utilização de transporte especial, que, no caso em tela, estava com o prazo expirado (UFSC, 2012).

O apontamento constante no tópico 3 faz menção à inconsistência no valor do pagamento na rubrica de auxílio-transporte a 2 servidores. Segundo a AUDIN, a área de gestão de pessoas utiliza informações do sistema interno de Administração de Recursos Humanos (ADRH) para alimentar o SIAPE. Contudo, os valores das tarifas de auxílio-transporte informadas nos dois sistemas estavam divergentes (UFSC, 2012).

Finalmente, o tópico 4 refere-se à detecção do caso de 1 servidor cujo requerimento de auxílio-transporte estava desatualizado, ou seja, não estava nos moldes estabelecidos pela Orientação Normativa nº 4 MPOG de 2011 (UFSC, 2012).

Diante dos apontamentos mencionados, a AUDIN recomendou à área de gestão de pessoas a adoção dos seguintes procedimentos (UFSC, 2012):

- Atentar ao preenchimento completo dos requerimentos de auxílio-transporte.
- Revisar a situação descrita no tópico 1 a fim de averiguar a motivação para o pagamento sem o atendimento de todos os requisitos e, havendo comprovação de concessão indevida, providenciar o ressarcimento ao erário.

- Solicitar a atualização do requerimento de auxílio-transporte de servidor com contrato de transporte especial expirado e confirmar se a alternativa era comprovadamente a menos onerosa para a Administração.
- Informar ao servidor que utilizava transporte especial que ele deveria apresentar os bilhetes de transporte utilizados, para fins de controle.
- No caso de usuários de transporte intermunicipal, interestadual, seletivo e especial, adotar procedimentos para que os requerimentos de auxílio-transporte e a sua manutenção ficassem condicionados à apresentação dos bilhetes ou de notas fiscais, em conformidade com o que entende o TCU.
- Realizar mensalmente, com data estipulada pela Administração, as rotinas de procedimentos relacionadas à apresentação de bilhetes ou notas fiscais.
- Verificar a divergência constatada no tópico 3 e, havendo comprovação de diferença, providenciar a correção e, conforme o caso, o ressarcimento ao erário dos valores pagos a maior que o devido.
- Adotar rotina de conciliação entre as informações do ADRH e do SIAPE, para que as alterações realizadas em um sistema também o fossem no outro.
- Encaminhar, no caso do tópico 4, cópia do requerimento atualizado à AUDIN, com vistas a comprovar o atendimento da recomendação.

III) Relatório de Auditoria nº 002/2014

O relatório de auditoria 002/2014 diz respeito a um trabalho realizado pela AUDIN com objetivo principal de avaliar os procedimentos relacionados ao pagamento dos adicionais de insalubridade e periculosidade. Estes pagamentos, à época, eram realizados a 2.336 servidores e totalizavam, no exercício de 2013, o montante de R\$ 16.489.122,91 (UFSC, 2014).

O direito à parcela de insalubridade ou periculosidade decorre do artigo 68 da Lei nº 8.112 de 1990, o qual estabelece que “os servidores que trabalhem com habitualidade em locais insalubres ou em contato permanente com substâncias tóxicas, radioativas ou com risco de vida, fazem jus a um adicional sobre o vencimento do cargo efetivo” (BRASIL, 1990). O adicional é calculado a partir da aplicação de um

percentual sobre os vencimentos dos servidores expostos a estas atividades, o qual é definido com base em laudo médico que avalia o risco oferecido por esta exposição (UFSC, 2014).

O adicional de insalubridade tem relação com as atividades ou operações que exponham os empregados a agentes nocivos à saúde acima dos limites de tolerância, em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos. Já o adicional de periculosidade está relacionado aos casos de atividades ou operações perigosas que impliquem risco acentuado em virtude de exposição permanente do trabalhador, ou seja, realização de atividades em locais onde há risco de morte imediata (BRASIL, 1990).

Conforme dispõem o Decreto nº 97.458 de 1989 e a Orientação Normativa MPOG nº 6 de 2013, o pagamento dos referidos adicionais depende de portaria de localização ou de exercício do servidor, portaria de concessão do adicional e laudo pericial. As normas acrescentam ainda que cabe à autoridade pagadora conferir a exatidão desses documentos antes de autorizar o pagamento (BRASIL, 1989; MPOG, 2013).

Nesta auditoria, a AUDIN solicitou a documentação de servidores selecionados em amostra e confrontou-a com as informações cadastradas no SIAPE, sistema que realiza o pagamento, e com as informações cadastradas no ADRH, sistema interno de administração de recursos humanos (UFSC, 2014).

A partir desta análise, a AUDIN apontou casos de servidores, cuja análise apresentou alguma ressalva ou divergência, as quais estão descritas a seguir:

1) Divergência de dados entre o sistema SIAPE e a documentação fornecida.

Foram observados 164 casos de divergências entre os dados cadastrados no SIAPE e a documentação relativa à concessão do pagamento da parcela relativa à insalubridade e periculosidade. Segundo a AUDIN, isto demonstrava fragilidade do controle e de confiabilidade das informações, além de risco de irregularidade nos pagamentos dos adicionais (UFSC, 2014).

Os casos identificados referiam-se a: divergências entre o número da portaria de concessão e o número da portaria informada no SIAPE; dados no SIAPE que não faziam menção à portaria de concessão do servidor; data de início da concessão do adicional constante no SIAPE divergente da data de início relatada na portaria de concessão; laudo pericial informado na portaria divergente do laudo descrito no SIAPE (UFSC, 2014).

Diante deste apontamento, a AUDIN recomendou à área de gestão de pessoas a adoção dos seguintes procedimentos (UFSC, 2014):

- Justificar os motivos das inconsistências apontadas.
- Provocar o ressarcimento ao erário dos valores pagos indevidamente, provenientes dos apontamentos realizados.
- Estender a análise realizada na amostra, que originou estes apontamentos, aos demais servidores, a fim de identificar a ocorrência de casos semelhantes.
- Estabelecer rotina periódica de atualização dos dados funcionais dos servidores, a fim de que os documentos e sistemas mantivessem a mesma informação.

2) Indício de pagamento incorreto devido à divergência de percentual.

Verificaram-se, a partir dos exames realizados, 14 casos de divergência entre os percentuais informados nas portarias de concessão e os percentuais constantes no SIAPE, o que caracteriza indício de pagamento incorreto (UFSC, 2014).

Sobre o apontamento consignado no tópico 2, a AUDIN recomendou à área de Gestão de Pessoas a adoção dos seguintes procedimentos (UFSC, 2014):

- Justificar os motivos das inconsistências apontadas e atualizar os dados funcionais.
- Provocar o ressarcimento ao erário dos valores pagos indevidamente ou maior que o devido, provenientes dos apontamentos realizados.
- Estabelecer rotina periódica de atualização dos dados funcionais dos servidores, a fim de que os documentos e sistemas mantivessem a mesma informação.

3) Impossibilidade de certificação de pagamento correto.

Da análise da documentação de 16 servidores em confronto com as informações constantes no SIAPE, verificou-se que para o mesmo período analisado havia duas portarias, das quais, uma estava revogada. No entanto, a área de gestão de pessoas havia encaminhado à AUDIN somente um dos documentos, o que impossibilitara a certificação de que o pagamento do adicional ocorrera de forma correta (UFSC, 2014).

Do apontamento constante no tópico 3, resultaram as seguintes recomendações à área de gestão de pessoas (UFSC, 2014):

- Justificar os motivos das inconsistências apontadas e atualizar os documentos funcionais dos servidores.

- Provocar o ressarcimento ao erário dos valores pagos indevidamente, provenientes dos apontamentos realizados.

4) Pagamento de adicional sem documentação correspondente.

Da análise realizada, identificaram-se 33 servidores com pagamentos de adicional realizados, isto é, com cadastramento da insalubridade ou periculosidade no SIAPE, sem, contudo, haver as portarias de concessão correspondentes os autorizando. A ausência destes documentos, conforme afirma a AUDIN, pode ter acarretado desembolso indevido para a Administração, além de mitigar a confiança nas informações (UFSC, 2014).

No que concerne ao apontamento consignado no tópico 4, a AUDIN recomendou à área de gestão de pessoas o seguinte (UFSC, 2014):

- Verificar a situação dos servidores, no sentido de comprovar que eles estavam expostos ao risco desde o momento da concessão do adicional.
- Provocar o ressarcimento ao erário dos valores pagos indevidamente, no caso dos servidores cuja comprovação de exposição ao risco não fosse possível.
- Estabelecer rotina periódica de atualização dos dados funcionais dos servidores, a fim de que os documentos e sistemas mantivessem a mesma informação.

5) Pagamento indevido de insalubridade em período de licença por motivo de doença em pessoa da família.

Os servidores públicos federais, regidos pela Lei 8.112 de 1990, têm o direito a afastar-se do trabalho por motivo de doença em pessoa da família, contudo, conforme estabelece a Portaria Normativa nº 10 do Gabinete da Reitoria da UFSC de 2007, o adicional de periculosidade ou insalubridade deve ser suspenso durante o afastamento. O apontamento em tela diz respeito ao caso de 1 servidor que permaneceu recebendo indevidamente o adicional (UFSC, 2007; UFSC, 2014).

Como recomendação, a AUDIN instruiu a área de gestão de pessoas a provocar o ressarcimento ao erário dos valores pagos indevidamente (UFSC, 2014).

6) Pagamento de adicional a servidores não expostos a risco.

Foram identificados indícios de pagamentos indevidos a 15 servidores, em análise realizada sobre os seus locais de trabalho. A AUDIN enviou a algumas unidades da UFSC a listagem de seus

respectivos servidores, segregada por local de exercício ou tipo de trabalho realizado, conforme laudos periciais. A finalidade era que as unidades identificassem onde seus servidores de fato trabalhavam. A partir das informações prestadas pelas unidades, a AUDIN identificou 15 servidores que não estavam expostos a risco, o que representa indícios de pagamentos indevidos (UFSC, 2014).

Quanto ao apontamento constante no tópico 6, a AUDIN recomendou à área de gestão de pessoas a adoção das seguintes medidas (UFSC, 2014):

- Justificar as situações identificadas.
- Provocar o ressarcimento ao erário dos valores pagos indevidamente, caso se confirmasse que os servidores não estiveram expostos ao risco.
- Estabelecer que os pagamentos dos adicionais de insalubridade e periculosidade fossem efetuados somente aos servidores que tinham em suas atribuições riscos inerentes à saúde.

7) Portarias de concessão com data anterior à data de emissão dos laudos.

A área de gestão de pessoas informou à AUDIN que as concessões dos adicionais de insalubridade e periculosidade aos servidores estavam todas fundamentadas em laudos periciais do ano de 2006 ou posteriores. A AUDIN testou a informação e verificou que havia 76 casos de servidores recebendo os adicionais com base em portarias anteriores ao ano de 2006 (UFSC, 2014).

Diante deste apontamento, a AUDIN recomendou a adoção das seguintes providências (UFSC, 2014):

- Verificar se era devido o pagamento do adicional de insalubridade e periculosidade para aqueles servidores.
- Provocar, conforme o caso, o ressarcimento ao erário dos valores pagos a maior que o devido ou realizar o acerto de diferença de valores pagos a menor.
- Estabelecer rotina periódica de atualização dos dados funcionais dos servidores, a fim de que os documentos e sistemas mantivessem a mesma informação.

8) Divergência de percentual entre laudo, SIAPE e portaria de concessão.

Foi constatada divergência entre o laudo médico, a portaria de concessão e a informação constante no SIAPE, relativa ao percentual do adicional pago a 1 servidor. O caso apontado no item 8 difere do caso consignado no item 2. No item 2 a informação constante nos documentos era a mesma e divergia apenas do SIAPE e no item 8 a informação é divergente entre dois documentos (UFSC, 2014).

Como recomendação, a AUDIN instruiu a área de Gestão de Pessoas a apurar o percentual de concessão devido ao servidor e a realizar as correções devidas (UFSC, 2014).

9) Incoerência entre as normas regulamentadoras e os laudos periciais.

A AUDIN identificou a existência de laudos médicos que faziam menção a percentual de adicional de insalubridade ou periculosidade que divergiam dos percentuais especificados nas normas regulamentadoras. Assim, a Auditoria Interna mencionou que a elaboração de laudos deveria estar de acordo com a figura de risco constante nas normas regulamentadoras. Como exemplo, a AUDIN cita os laudos relativos à concessão de adicionais a 6 servidores (UFSC, 2014).

Ademais, a AUDIN recomendou que a área de gestão de pessoas revisasse os laudos, justificasse o apontamento e corrigisse os percentuais dos laudos para que ficassem em conformidade com as normas regulamentadoras (UFSC, 2014).

10) Descumprimento da Orientação Normativa MPOG nº 6/2013.

A publicação da Orientação Normativa MPOG nº 6 de 2013 trouxe determinações acerca da concessão de adicional de insalubridade e periculosidade, dentre elas, algumas especificidades no que tange à emissão de laudos para as unidades que contêm riscos. Os laudos das unidades precisaram, a partir da emissão da portaria, ser refeitos de acordo com as novas exigências. Contudo, a AUDIN apontou que a área de gestão de pessoas não estava cumprindo a determinação (UFSC, 2014).

Recomendou-se, então, a finalização e implantação dos novos laudos, informando à AUDIN o cronograma dos prazos para adequação das determinações contidas na referida Orientação Normativa (UFSC, 2014).

11) Servidores com recebimento de adicional de insalubridade ou periculosidade sem concessão em laudo pericial.

Os trabalhos de auditoria identificaram 3 casos de servidores que receberam adicional de insalubridade e periculosidade, cujos laudos periciais não constavam identificador de riscos. Assim, a AUDIN recomendou que a Administração estendesse o exame realizado aos demais servidores e verificasse se os pagamentos efetuados sobre o assunto desta constatação estavam corretos, bem como procedesse a correções, conforme o caso (UFSC, 2014).

4.3 TRILHAS DE AUDITORIA REALIZADAS PELO MTFC

O sistema de trilhas de auditoria de pessoal, desenvolvido pelo MTFC, visa monitorar os pagamentos a servidores públicos do Poder Executivo Federal realizados pelo SIAPE. Os apontamentos resultantes desta atividade são, portanto, relacionados às operacionalidades do sistema e objetivam averiguar a consistência dos seus registros.

É importante destacar que esta dissertação propõe-se a estudar a atuação dos órgãos de controle sobre a área de gestão de pessoas no período compreendido entre os anos de 2011 e 2015, contudo, o sistema de trilhas foi implantado apenas em 2014. Desta feita, são analisados, nesta seção, os apontamentos realizados nos anos de 2014 e 2015. No período, houve 237 apontamentos relativos aos registros de servidores ativos, aposentados ou pensionistas, os quais estão distribuídos nas categorias apresentadas na Tabela 7.

Tabela 7 - Não conformidades apontadas nas trilhas de auditoria de pessoal

Item	Descrição das não conformidades	Qtde	%
1	Desconto de falta ao serviço em folha sem o correspondente registro no cadastro	75	31,7%
2	Pagamento de gratificação natalina calculado por meio de base de cálculo 30% superior à base do adiantamento da gratificação	62	26,2%
3	Aposentados cadastrados em ocorrência de provento proporcional, recebendo proventos integrais	26	11,0%
4	Instituidores de pensão com cadastro ativo sem pensionista ou com pensionista excluído	18	7,6%
5	Desconto de faltas ao serviço devolvido ao servidor	14	5,9%
6	Servidores que recebem devolução de PSS concomitante ao abono de permanência	7	3,0%
7	Servidores aposentados pela média com valor de provento informado manualmente	7	3,0%
8	Servidores com parcela de reposição ao erário interrompida ou com prazo e valor alterados	6	2,5%
9	Parcela de quintos recebida por quem ingressou no serviço público depois da extinção da possibilidade de adquirir este direito	6	2,5%
10	Servidores que recebem a parcela de quintos administrativa e judicialmente de forma concomitante	5	2,1%
11	Servidores com o adiantamento de férias maior do que o desconto do adiantamento	3	1,3%
12	Parcelas judiciais pagas sem o correspondente cadastramento no SICAJ	2	0,8%
13	Rubricas com valor manualmente informado influenciando no cálculo da gratificação natalina	2	0,8%
14	Devolução de faltas ao serviço em valor superior ao descontado	2	0,8%
15	Pensionista economicamente dependente com outro vínculo no SIAPE	1	0,4%
16	Servidores que recebem vencimento básico por meio de valor manualmente informado	1	0,4%
Total		237	100%

Fonte: Dados da pesquisa

Vale ressaltar que no sistema de trilhas há a categorização dos apontamentos de forma a facilitar a análise e resposta por parte dos órgãos. Esta categorização é utilizada na apresentação da Tabela 7, contudo a descrição do apontamento das não conformidades foi alterada com o intuito de facilitar o entendimento, haja vista que a linguagem do

sistema de trilhas é um tanto técnica e habitual apenas a quem trabalha na área e lida com o SIAPE.

A seguir, são pormenorizados os itens da Tabela 7:

- 1) O caso do item 1 ocorre quando se identifica no SIAPE um desconto de falta ao serviço na folha de pagamento do servidor, sem a correspondente atualização cadastral destas faltas.
- 2) A gratificação natalina é paga, em regra, no mês de novembro, contudo, na folha junho ou no mês de férias pode haver o adiantamento de 50% do seu valor. O apontamento consignado no item 2 ocorre quando a base utilizada para pagamento da gratificação integral em novembro é 30% superior à utilizada para cálculo do adiantamento.
- 3) O apontamento do item 3 ocorre quando um servidor ou instituidor de pensão possui cadastro de ocorrência de aposentadoria com provento proporcional e está recebendo provento integral. Há, neste caso, divergência entre o pagamento e o cadastro.
- 4) O caso do item 4 ocorre quando há um instituidor de pensão com cadastro ativo no SIAPE sem seu correspondente pensionista, ou quando há pensionista e este está excluído.
- 5) O apontamento do item 5 ocorre quando um servidor é descontado por falta ao serviço e após, o valor correspondente a esta falta é devolvido a ele.
- 6) O caso assinalado no item 6 ocorre quando um servidor recebe devolução da Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor (PSS) em duplicidade com abono de permanência. Ressalta-se que a parcela de abono já corresponde ao reembolso da contribuição previdenciária ao servidor que está em condições de aposentar-se e opta por continuar em atividade.
- 7) O item 7 consigna os casos de servidores aposentados com proventos calculados pela média aritmética dos salários de contribuição que constam no SIAPE, entretanto, com valor do provento informado manualmente. Vale ressaltar que no caso deste tipo de aposentadoria, o SIAPE calcula automaticamente o valor da média paga ao aposentado, assim, o MTFC considera a informação manual como indício de irregularidade.

- 8) O apontamento do item 8 ocorre quando o servidor possui cadastrada no SIAPE uma reposição ao erário e esta reposição é interrompida ou tem seu prazo ou valor alterados. Convém destacar que no caso de reposição ao erário, em regra, o valor total do débito do servidor é informado no SIAPE e o sistema calcula automaticamente as parcelas, que não ultrapassam 10% dos vencimentos mensais.
- 9) O caso do item 9 ocorre quando um servidor percebe parcela de incorporação de quintos, qual seja a vantagem incorporada por ter exercido função de confiança, apesar de ter ingressado no Serviço Público em data posterior à extinção da possibilidade de aquisição deste direito.
- 10) O apontamento assinalado no item 10 ocorre quando um servidor está recebendo, simultaneamente, parcela de incorporação de quintos relativa ao mesmo objeto, administrativa e judicialmente, o que caracteriza duplicidade.
- 11) Quando o servidor goza férias, ele pode optar por adiantar o salário de férias, porém, quando ele retorna, o salário adiantado deve ser integralmente devolvido. O caso do item 11 ocorre quando um servidor possui, em sua folha de pagamento, desconto relativo à devolução do adiantamento de férias inferior ao valor do adiantamento recebido.
- 12) O apontamento do item 12 ocorre quando há pagamento de parcelas asseguradas judicialmente sem o devido cadastramento no Sistema Integrado de Controle Administrativo Judicial (SICAJ), que é uma ferramenta desenvolvida para auxiliar o cumprimento das decisões judiciais.
- 13) O caso assinalado no item 13 ocorre quando há rubricas lançadas manualmente (valor informado) na folha de novembro, afetando o valor da Gratificação Natalina (13º salário). Conforme a Lei nº 8.112 de 1990, a gratificação natalina é calculada com base nos vencimentos pagos ao servidor na folha de dezembro (BRASIL, 1990). Porém, de forma a facilitar a operacionalização, a gratificação é paga com base na folha de novembro e corrigida na folha de dezembro em caso de alteração no valor dos vencimentos. Afinal, caso sejam lançados, manualmente, alguns tipos de

valores na folha de novembro, a gratificação pode ter o cálculo afetado de forma incorreta.

- 14) O apontamento do item 14 ocorre quando um servidor é descontado por falta ao serviço e após, recebe a devolução deste valor em montante superior ao efetivamente descontado.
- 15) O apontamento ocorre quando um pensionista por dependência econômica possui outro vínculo no SIAPE, isto é, ele recebe pensão por dependência econômica ao passo que possui outra fonte de renda administrada pelo SIAPE.
- 16) O vencimento básico é uma rubrica paga ao servidor de forma automática no SIAPE. Os valores correspondentes a esta rubrica advêm de tabelas remuneratórias, assim, é incorreto o seu pagamento por meio de valor manualmente informado, a não ser que se trate de alguma espécie de acerto, o qual deve ser explicado.

Finalmente, convém ponderar que quando o MTFC aponta estas não conformidades por meio das trilhas de auditoria, o órgão deve proceder à verificação dos casos, com vistas a emitir parecer, contendo uma das seguintes hipóteses: a) atendido total, falha formal; b) atendido total, com R\$ a devolver; c) atendido parcial, falha formal; d) atendido parcial, com R\$ a devolver; e) não concordo; e f) atendimento depende de ação da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento (MTFC, 2014d). Desta forma, percebe-se que os apontamentos são passíveis de desconstrução por parte dos gestores dos órgãos de pessoal.

No entanto, nesta dissertação, não se invade o mérito das respostas dos gestores aos apontamentos realizados, isto porque a pesquisa está focada na atuação dos órgãos de controle, suas atividades e as não conformidades que eles apontam.

4.4 AUDITORIAS ANUAIS DE CONTAS E JULGAMENTO DE CONTAS

Nesta seção, discorre-se acerca das auditorias anuais de contas realizadas pelo MTFC e do julgamento das contas dos administradores públicos pelo TCU. Estes assuntos são apresentados na mesma seção, pois as referidas auditorias subsidiam tal julgamento.

4.4.1 Auditorias anuais de contas realizadas pelo MTFC

A auditoria anual de contas - que visa verificar as informações prestadas pelos administradores públicos federais e analisar os atos e fatos da gestão - subsidia o julgamento das contas dos administradores pelo TCU. Convém salientar que os relatórios de gestão, elaborados anualmente pelas entidades do setor público, instrumentalizam a prestação de informações dos administradores ao MTFC, e, portanto, embasam as auditorias anuais de contas.

Durante o período abrangido por esta pesquisa, qual seja o de 2011 a 2015, a UFSC, por determinação das Decisões Normativas TCU nº 124 de 2012 e nº 140 de 2014, não teve suas contas julgadas pela Corte de Contas nos anos de 2012 e 2014 e, por conseguinte, não sofreu Auditoria Anual de Contas pelo MTFC. Destarte, estão referenciados nesta seção, os Relatórios de Auditoria Anual de Contas dos anos de 2011, 2013 e 2015 (UFSC, 2016).

Destaca-se que as informações constantes nestes relatórios estão dispostas de forma discursiva e não padronizadas nos três exercícios citados, o que inviabiliza a categorização para sua apresentação. Desta forma, optou-se por discorrer, na sequência, sobre cada um dos relatórios, a fim de demonstrar os trabalhos realizados por meio da atividade de auditoria anual de contas pelo MTFC, acerca da área de gestão de pessoas.

I) Auditoria anual de contas de 2011

A auditoria realizada sobre a gestão de recursos humanos da UFSC objetivou avaliar a composição do quadro de pessoal, bem como a regularidade dos pagamentos na área de pessoal ativo e inativo, especialmente quanto ao cumprimento da legislação sobre admissão, remuneração, cessão de pessoal, concessão de aposentadoria, reforma e pensão (MTFC, 2012).

No que diz respeito à composição do quadro de servidores, o Ministério apontou que a análise da suficiência da força de trabalho estava prejudicada. Segundo o órgão, foram aplicados procedimentos de auditoria, os quais comprovaram que a área de recursos humanos enfrentava dificuldades para acompanhar o aumento das suas atribuições, visto que não havia o correspondente aumento do quantitativo de pessoal para executá-las de forma adequada e tempestiva. Apesar desta adversidade, o MTFC constatou também que a unidade não apresentara análise crítica decorrente de possível estudo que visasse dimensionar a força de trabalho do setor, bem como

definiu estratégias e ações necessárias para viabilizar o alcance de suas necessidades (MTFC, 2012).

Ademais, acerca destes apontamentos, o MTFC afirmou que era “absolutamente necessário” que unidade elaborasse estudo no sentido de dimensionar sua força de trabalho, bem como definisse as estratégias e ações necessárias para que esta fosse suficiente para viabilizar o alcance dos objetivos institucionais (MTFC, 2012, p. 9).

O item que dispõe sobre a avaliação da gestão de recursos humanos traz também apontamentos relativos à observância da legislação que trata da remuneração, cessão, concessão de aposentadorias, reformas e pensões. Segundo o MTFC (2012), foram realizados trabalhos prévios de auditoria, os quais foram construídos a partir do tratamento de dados de pessoal, mediante cruzamento e análise comparativa das informações, tendo por base SIAPE e outros sistemas correlatos. Assim, como resultado dos procedimentos realizados, detectaram-se as não conformidades constantes na Tabela 8.

Tabela 8 - Não conformidades sobre consistência dos registros apontadas auditoria anual de contas de 2011

Item	Descrição/Ocorrência	Qtde Servidores	%
1	Desconto de falta ao serviço em folha sem o correspondente registro no cadastro	5	33,3%
2	Servidores com ocorrência de falta ao serviço por mais de 30 dias consecutivo	2	13,3%
3	Devolução de Imposto de Renda (IR) e Contribuição para Seguridade Social (PSS) sem prazo na rubrica	3	20,0%
4	Servidores cedidos sem informação de valores no SIAPE	2	13,3%
5	Pensões cadastradas no SIAPE com fundamento legal inadequado	3	20,0%
Total de apontamentos		15	100%

Fonte: Adaptado de MTFC (2012)

Os apontamentos constantes no Quadro 15 podem ser detalhados da seguinte forma:

- 1) O apontamento consignado no item 1 ocorre quando se identifica no SIAPE um desconto de falta ao serviço na folha de pagamento do servidor, sem a correspondente atualização cadastral destas faltas.

- 2) O item 2 assinala os casos de servidores que, devido ao número de faltas, já estavam com pagamento suspenso. Contudo, o órgão agiu intempestivamente quanto à regularização da situação funcional do servidor, depois de caracterizado o abandono de cargo. Resta mencionar que a Lei nº 8.112 de 1990 dispõe que trinta dias seguidos de inassiduidade caracterizam abandono de cargo, caso em que se faz necessária a instauração de procedimento disciplinar que pode acarretar demissão (BRASIL, 1990).
- 3) O apontamento do item 3 diz respeito à permanência do pagamento das rubricas de devolução de IR e PSS na folha de pagamento do servidor por tempo indeterminado. Porém, este tipo de pagamento, em regra, tem caráter excepcional para fins de acerto financeiro e é lançado manualmente no SIAPE.
- 4) Os casos do item 4 referem-se a servidores cedidos a órgãos de outras esferas de governo, sem o cadastramento devido das informações no SIAPE acerca das retribuições percebidas no órgão cessionário.
- 5) O apontamento assinalado no item 5 faz menção a pensões que foram concedidas com base em um fundamento legal e estão informadas no SIAPE com fundamento legal inadequado.

No relatório de auditoria anual de contas, o MTFC faz referência também ao cadastramento dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão do ano de 2011 no SISAC. O órgão apontou que a UFSC descumpriu prazos previstos no art. 7º da IN TCU nº 55 de 2007. Ademais, o Ministério deu ênfase ao cadastramento dos atos de admissão, haja vista que do total de 404 analisados, 40 não foram cadastrados e 81 foram cadastrados, porém não enviados para análise do controle interno (MTFC, 2012).

O referido relatório faz menção também a trabalhos realizados pelo MTFC no Hospital Universitário sobre a acumulação de cargos que resultavam em jornada superior à permitida, ou seja, 60 horas semanais, bem como sobre a acumulação de cargo público com gerência ou administração de empresa privada (MTFC, 2012).

O Ministério, sobre uma amostra contendo 223 servidores ocupantes do cargo de médico, verificou as seguintes não conformidades (MTFC, 2012):

- 160 dos 223 médicos analisados possuíam jornada superior a 60 horas semanais, dos quais 115 extrapolavam o limite de 80 horas semanais.
- 69 dos 223 médicos analisados exerciam atividade de gerência ou administração em empresa privada.

O relatório de auditoria anual de contas traz ainda um item denominado “avaliação do funcionamento do sistema de controle interno da unidade”, que no ano de 2011 avaliou as áreas de gestão de pessoas e de licitações. Esta avaliação visou verificar a estrutura de controles internos instituída pela UFSC, com a finalidade de garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício fossem atingidos, nas áreas de licitação e recursos humanos. Nesta empreitada, analisaram-se os seguintes componentes do controle interno, os quais são abordados pelo COSO: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento (MTFC, 2012).

Esta avaliação do controle interno, então, está alinhada à estrutura de controle interno apresentada no item 2.1.3.4 da fundamentação teórica. Nesta pesquisa, como a temática está relacionada ao controle sobre a área de gestão de pessoas, são abordados apenas os aspectos da avaliação do controle interno ligados a esta área.

O Quadro 16 demonstra a avaliação do MTFC quanto à estrutura de controle interno da UFSC, no que diz respeito à área de gestão de pessoas. Neste demonstrativo, são apresentados os pontos positivos e os pontos negativos de cada um dos componentes de controle interno.

Quadro 16 - Avaliação da estrutura de controle interno da área de gestão de pessoas constante na auditoria anual de contas de 2011

Pontos Positivos	Pontos Negativos
Ambiente de Controle	
<ul style="list-style-type: none"> • Existência e utilização de rede interna (intranet) e externa (internet) para divulgação das principais ações, políticas, notícias e diretrizes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de manuais com normas e procedimentos prevendo sistemas de autorizações e aprovações, linhas de autoridade definidas e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas.
Avaliação de Risco	
Não constam no relatório.	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de estudos ou análises de identificação de pontos críticos e riscos na área de recursos humanos. • Ausência de histórico de ocorrência de fraudes e perdas decorrentes de fragilidades em processos internos.

Pontos Positivos	Pontos Negativos
Atividades de Controle (Procedimentos de Controle)	
<p>Não constam no relatório.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de dimensionamento da força de trabalho necessária para alcançar a suficiência quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal frente aos objetivos, metas e estratégias do setor de pessoal. • Fragilidades no controle de frequência dos servidores e morosidade na aplicação de procedimento sumário com vistas à apuração e à regularização imediata da situação de servidor diante das hipóteses de abandono de cargo ou inassiduidade habitual. • Fragilidades nos controles internos administrativos da área de pessoal, em específico quanto à revisão das rubricas informadas nas fichas financeiras dos servidores, e conferência dos dados cadastrais lançados no SIAPE. • Atuação não pró-ativa na detecção de erros e falhas nos lançamentos feitos na folha de pagamento da unidade.
Informação e Comunicação	
<ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidade de intranet e de página própria na internet, onde eram divulgados tanto os atos normativos como informações atualizadas relacionadas às ações relevantes desenvolvidas pelas unidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • A atualização desses dados não era tempestiva e nem atendia às expectativas dos diversos grupos e indivíduos da instituição. • A UFSC não vinha cumprindo a obrigação de divulgar em sua página na internet as informações sobre sua relação com as fundações de apoio, como a sistemática de aprovação de projetos e dados sobre os projetos em andamento, tais como valores das remunerações pagas e seus beneficiários.
Monitoramento	
<ul style="list-style-type: none"> • Trabalhos realizados pela AUDIN, cujas atividades visaram o fortalecimento da gestão na universidade para o cumprimento de seus objetivos institucionais, e trabalhos realizados pela CGU e pelo TCU. 	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de intensificação das atividades de monitoramento sobre os controles existentes em relação a esses contratos entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio.

Fonte: Adaptado de MTFC (2012)

Ante o exposto, o Ministério concluiu que os procedimentos de controle interno adotados pela universidade, na área de recursos humanos, não foram capazes de evitar impropriedades nos processos analisados, precisando ser revistos e melhorados, com objetivo de buscar maior aderência à legislação que regulamenta o assunto. Ademais, avaliou a estrutura geral de controle interno ligada à área de recursos humanos como não adequada (MTFC, 2012).

Finalmente, é válido mencionar que ao final do Relatório Anual de Contas, o MTFC emite Certificado de Auditoria Anual de Contas aos administradores. Sobre as contas de 2011, o Ministério certificou as contas do então ocupante do cargo de Pró-reitor da área de gestão de pessoas como regulares com ressalva (MTFC, 2012).

O certificado do Pró-reitor cita como motivo da ressalva, o descumprimento dos prazos para envio dos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadoria e pensão no SISAC, bem como a ausência de adoção de medidas eficazes para o dimensionamento da força de trabalho na área de recursos humanos, capazes de fazer frente ao aumento das atribuições da área. Por conseguinte, no Parecer do Controle Interno, o MTFC recomenda que o TCU julgue as contas do referido administrador como regulares com ressalva. Finalmente, quanto aos demais administradores e responsáveis lotados na área de gestão de pessoas foram concedidos certificados de regularidade (MTFC, 2012).

II) Relatório anual de contas de 2013

Na auditoria anual de contas do exercício de 2013, relativamente à avaliação da gestão de pessoas da unidade, realizou-se uma análise censitária no SIAPE a partir de ocorrências pré-estabelecidas por meio do cruzamento entre registros do sistema e a legislação de pessoal (MTFC, 2014a).

O resultado das análises realizadas nos dados da folha de pagamento e nos dados cadastrais funcionais dos servidores considerados na amostra registrou inconsistências nas informações, bem como incompatibilidades entre si, indicando a existência de ocorrências inadequadas, as quais precisavam ser regularizadas pela Unidade (MTFC, 2014a).

Ademais, os resultados dos trabalhos do MTFC indicaram que o controle realizado pelo gestor de pessoal da unidade, em relação ao acompanhamento dos dados alimentados no Sistema SIAPE, possuía fragilidades e necessitava ser aprimorado, com vistas a evitar a ocorrência de novas impropriedades (MTFC, 2014a). As ocorrências que embasaram esta constatação estão apresentadas na Tabela 9. A descrição dos itens que a compõem esta tabela são semelhantes à dos

que compõem a Tabela 7, que trata das trilhas de auditoria, assim o seu detalhamento pode ser encontrado no item 4.3 desta dissertação.

Tabela 9 - Não conformidades sobre consistência dos registros apontadas na auditoria anual de contas de 2013

Não conformidades apontadas	Qtde	%
Desconto de falta ao serviço em folha sem o correspondente registro no cadastro	26	28,6%
Servidores com parcela de reposição ao erário interrompida ou com prazo e valor alterados	24	26,4%
Aposentados cadastrados em ocorrência de provento proporcional, recebendo proventos integrais	20	22,0%
Pensionistas com parcela de reposição ao erário interrompida ou com prazo e valor alterados	8	8,8%
Servidores que recebem devolução de PSS concomitante ao abono de permanência	8	8,8%
Devolução de faltas ao serviço em valor superior ao descontado	2	2,2%
Desconto de faltas ao serviço devolvido ao servidor	2	2,2%
Pensionista economicamente dependente com outro vínculo no SIAPE	1	1,1%
Total	91	100%

Fonte: Adaptado de MTFC (2014a)

Além da questão dos dados alimentados no SIAPE, o Ministério apontou aspectos inadequados na governança na área de gestão de pessoas. Estes apontamentos estão relacionados às informações que a própria gestão da UFSC forneceu quanto à adoção de normas e boas práticas para a governança da gestão de pessoas. Quando questionada, a universidade informou que adotava parcialmente ou informou que ainda pretendia adotar a maioria das boas práticas relacionadas. As repostas da universidade, apresentadas à época, acerca da adoção das boas práticas, estão apresentadas no Quadro 17.

Quadro 17 - Informações sobre governança e gestão de pessoas constantes na auditoria anual de contas de 2013

Informações sobre governança e gestão de pessoas	
Questão	Resposta
A alta administração:	
Liderança da alta administração	
1) Monitora regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas?	Sim, porém não foram apresentados documentos ou informações comprobatórias.
2) Designou formalmente corpo colegiado (ex. comitê, conselho) responsável por auxiliá-la nas decisões relativas à gestão de pessoas?	Não.
3) Monitora regularmente o funcionamento deste corpo colegiado?	Não.
A unidade, sistematicamente:	
Alinhamento estratégico e planejamento da gestão de pessoas	
4) Executa processo de planejamento de gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, metas e indicadores de desempenho?	Pretende adotar a prática. Porém não foram apresentados documentos ou informações comprobatórias.
Unidade de gestão de pessoas como parceira estratégica	
5) Identifica lacunas de competência da equipe de RH, com o objetivo de avaliar suas necessidades de capacitação (ex.: necessidades de competências na área de gestão estratégica de pessoas, na área de concessão de direitos, etc.)?	Pretende adotar a prática. Porém não foram apresentados documentos ou informações comprobatórias.
Gestão de liderança e do conhecimento	
Gestão da liderança e processo decisório	
6) Oferece programas de treinamento e desenvolvimento de competências de liderança que atendem às necessidades de cada nível de gestão (do operacional ao estratégico), incluindo potenciais líderes?	Adota parcialmente a prática.
Integridade e comprometimento	
7) Verifica a opinião dos colaboradores quanto ao ambiente de trabalho e utiliza os resultados para orientar eventuais mudanças?	Adota parcialmente a prática.
Aprendizagem contínua	
8) Identifica as necessidades individuais de capacitação quando da avaliação de desempenho dos colaboradores, levando-as em consideração nas avaliações subsequentes?	Pretende adotar a prática.

Cultura orientada a resultados	
Comunicação	
9) Identifica e divulga para os profissionais de RH a legislação, a jurisprudência e as orientações normativas relativas à gestão de pessoas, orientando acerca de como elas devem ser aplicadas internamente?	Adota parcialmente a prática.
Avaliação de desempenho	
10) Realiza avaliação de desempenho dos membros da alta administração e demais gestores vinculada ao alcance dos resultados da unidade/organização?	Pretende adotar a prática. Porém não foram apresentados documentos ou informações comprobatórias.
Gestão de talentos	
Recrutamento, seleção e integração	
11) Executa processo formal, baseado em competências para seleção de gestores?	Não prevê adotar a prática.
Resultados e prestação de contas (Accountability)	
12) Monitora, por meio de sistema informatizado de gestão de pessoas, algum conjunto de informações relevantes sobre a força de trabalho (ex. índices de absenteísmo, índices de rotatividade, projeções de aposentadoria, etc)?	Adota parcialmente a prática.

Fonte: Adaptado de MTFC (2014a)

O MTFC (2014a) destacou com ênfase a inadequação da resposta dada à questão 11: “Executa processo formal, baseado em competências, para seleção de gestores?”. A UFSC informou que não previa adotar a prática, além de não mencionar como as seleções eram realizadas. O órgão de controle ressaltou que apesar de ser discricionário o ato de nomeação para o exercício de direção, chefia ou assessoramento, a

Administração Pública submete-se a diversos princípios, dentre os quais, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Dessa forma, entendemos que o artigo 37 da Constituição Federal proíbe a utilização de critérios pessoais para nomeações, ou seja, visa evitar que o agente político utilize-se de nomeações para satisfação de questões de interesse distinto do público. Este entendimento corrobora com o teor da Súmula Vinculante nº 13

do STF, a qual impôs limites para o preenchimento de cargos públicos. Dessa forma, como boa prática, é recomendável que o gestor realize processo formal para recrutamento e nomeação dos cargos de direção, com intuito de comprovar que o ato praticado respeitou aos princípios previstos no art.37 da Constituição Federal (MTFC, 2014a, p. 7).

Além disso, a universidade afirmou que previa adotar as práticas relacionadas às questões 4, 5 e 10, contudo, não apresentou documentos ou informações que comprovassem esta intenção.

Finalmente, no que diz respeito ao certificado de auditoria anual de contas de 2013, o qual subsidiou o julgamento de contas pelo TCU, o MTFC registrou, dentre as constatações relevantes, as inconsistências de informações verificadas no SIAPE, que, na visão do órgão controlador, geram eventos inadequados nas fichas financeiras e impropriedades no cadastro funcional dos servidores, ocasionando prejuízo operacional (MTFC, 2014a).

III) Relatório anual de contas de 2015

O Relatório de auditoria anual de contas de 2015 discorre sobre um levantamento acerca da força de trabalho existente na instituição e a compara com a quantidade de força de trabalho autorizada. Deste comparativo, o MTFC identificou uma insuficiência de 414 servidores, ou seja, havia vagas autorizadas não preenchidas. O órgão acrescenta ainda que este número poderia representar um incremento de 7% na força de trabalho (MTFC, 2016j).

Na avaliação da gestão de pessoas são apresentados outros dados acerca da força de trabalho, como a faixa etária e a escolaridade. Contudo, sobre o tema, o MTFC ressaltou o fato de que não ter sido identificada, no ano de 2015, a realização de estudos com o objetivo de (MTFC, 2016j):

- Apurar o dimensionamento da força de trabalho, no que diz respeito ao quantitativo, composição, perfil e parâmetros de lotação;
- Apurar a suficiência quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal frente aos objetivos, metas e estratégias da unidade;
- Utilização de instrumentos e metas para a redução da defasagem entre o quantitativo e o perfil atual frente ao

desejado, com estimativa de custos e cronograma de implementação;

- Prever o impacto no quantitativo de pessoal decorrente da evolução futura dos desligamentos e aposentadorias.

O Ministério identificou também que os atos de admissão e concessões de aposentadorias e pensão não estavam sendo, em sua totalidade, registrados no SISAC, bem como não estavam sendo encaminhados ao MTFC nos tempos previstos na Instrução Normativa do TCU nº 55 de 2007. A Tabela 10 demonstra a frequência dos atos não registrados no SISAC, no ano de 2015. No que diz respeito aos atos registrados e não encaminhados ao controle interno para análise e parecer, foram apontados 123 atos do total de 790 registrados (MTFC, 2016j).

Tabela 10 - Ausências de registro dos atos de pessoal no SISAC apontadas na auditoria anual de contas de 2015

Tipo de ato	Quantidade praticada em 2015	Quantidade de atos registrados no SISAC	Percentual de registro no SISAC
Admissão	538	290	53,9%
Aposentadoria	474	442	93,2%
Pensão	64	58	90,6%
Total	1076	790	73,4%

Fonte: Adaptado de MTFC (2016j)

Finalmente, no que concerne à análise dos dados da folha de pagamento e dos dados cadastrais funcionais dos servidores, na amostra selecionada pelo MTFC, identificaram-se 251 não conformidades, as quais estão apresentadas na Tabela 11. A descrição pormenorizada é semelhante à dos itens constantes na referida tabela pode ser encontrada na seção 4.3, que trata das trilhas de auditoria de pessoal.

Tabela 11 - Não conformidades sobre consistência dos registros apontadas na auditoria anual de contas de 2015

Descrição da não conformidade	Qtde	%
Desconto de falta ao serviço em folha sem o correspondente registro no cadastro	76	30,30%
Desconto de faltas ao serviço devolvido ao servidor	16	6,40%
Servidores com parcela de reposição ao erário interrompida ou com prazo e valor alterados	6	2,40%
Parcela de quintos recebida por quem ingressou no serviço público depois da extinção da possibilidade de adquirir este direito	6	2,40%
Pensionista economicamente dependente com outro vínculo no SIAPE	2	0,80%
Aposentados cadastrados em ocorrência de provento proporcional, recebendo proventos integrais	26	10,40%
Parcelas judiciais pagas sem o correspondente cadastramento no SICAJ	2	0,80%
Servidores que recebem a parcela de quintos administrativa e judicialmente de forma concomitante	5	2,00%
Servidores com o adiantamento de férias maior do que o desconto de adiantamento	3	1,20%
Servidores aposentados pela média com valor de provento informado manualmente	1	0,40%
Servidores que recebem devolução de PSS concomitante ao abono de permanência	7	2,80%
Instituidores de pensão com cadastro ativo sem pensionista ou com pensionista excluído	18	7,20%
Pagamento de gratificação natalina calculado por meio de base de cálculo 30% superior à base do adiantamento da gratificação	62	24,70%
Rubricas com valor manualmente informado influenciando no cálculo da gratificação natalina	2	0,80%
Devolução de faltas ao serviço em valor superior ao descontado	2	0,80%
Servidores aposentados pela média com valor de provento informado manualmente	7	2,80%
Aposentados que recebem vantagem relativa à diferença entre o padrão de classe do servidor e o padrão da classe imediatamente superior, concedida nas aposentadorias integrais, pagas com valores inconsistentes	9	3,60%
Servidores que recebem auxílio-transporte acima do limite de R\$ 800,00, que residem no mesmo município	1	0,40%
Total	251	100%

Fonte: Adaptado de MTFC (2016j)

De acordo com o MTFC (2016j), dentre as 251 não conformidades apontadas, 185 foram integralmente solucionadas; 26 solucionadas parcialmente; 6 permaneceram pendentes de regularização; 16 não foram objeto de concordância com as justificativas apresentadas, ficando, então, como não solucionadas; e outras 18 encontravam-se com a justificativa em elaboração pela universidade.

4.4.2 Julgamento das contas dos administradores realizado pelo TCU

O poder constituinte estatuiu competência às Cortes de Contas para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte prejuízo ao erário público (BRASIL, 1988).

São abordados, nesta pesquisa, os julgamentos das contas dos anos de 2011 e 2013, haja vista que a prestação de contas de 2015 ainda estava pendente de julgamento na época da coleta de dados. Além disso, conforme se mencionou anteriormente, nos anos de 2012 e 2014, as contas da UFSC não foram julgadas pelo TCU.

Convém ressaltar que o julgamento das contas, no âmbito da área de gestão de pessoas da UFSC, atinge quatro administradores, quais sejam o ocupante do cargo de Pró-reitor da área e os três diretores a ele vinculados. Estes diretores são os gestores dos departamentos que atualmente denominam-se: Departamento de Administração de Pessoal, Departamento de Desenvolvimento de Pessoas e Departamento de Atenção à Saúde.

Conforme se explicitou no item 2.5.1 desta dissertação, as decisões definitivas relativas ao julgamento das contas dos administradores podem ser classificadas em regulares, regulares com ressalva ou irregulares. Na sequência, analisam-se os julgamentos das contas dos administradores de 2011 e 2013.

I) Julgamento das contas de 2011

De acordo com o Acórdão nº 8.352/2016-TCU-2ª Câmara, o Tribunal de Contas julgou regulares as contas dos Diretores de Administração de Pessoal, de Desenvolvimento de Pessoas e de Atenção à Saúde, dando-lhes quitação plena. Contudo, julgou as contas do ocupante do cargo de Pró-Reitor da área de Gestão de Pessoas regulares com ressalva, dando-lhe quitação (TCU, 2016d).

O motivo que ensejou a ressalva no julgamento das contas do referido Pró-Reitor diz respeito ao “descumprimento dos prazos

previstos no art. 7º da IN/TCU 55/2007” (TCU, 2016d). O referido dispositivo faz menção aos prazos para cadastramento dos atos de admissão, inclusive os contratados por tempo determinado, e das concessões de aposentadoria e pensão no SISAC. No caso em tela, o administrador foi julgado em conformidade com o que orientou o MTFC no certificado de auditoria anual de contas e no parecer do dirigente de controle interno.

Finalmente, quanto ao julgamento das contas de 2011, cabe mencionar que o TCU aplicou a multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei nº 8.443 de 1992, a qual é devida aos responsáveis por “ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial”, ao então Diretor do Hospital Universitário da UFSC, no valor de R\$ 5.000,00 (TCU, 2016d).

No relatório da prestação de contas, que acompanha o julgamento, foram apontados diversos indícios de irregularidade no Hospital Universitário, contudo, a maioria deles em outras áreas da gestão da coisa pública. Tangenciando a área de gestão de pessoas, houve um apontamento relevante acerca da “precariedade do controle da frequência dos servidores médicos, do que decorreu jornada acumulada de trabalho incompatível com o cumprimento concomitante, assíduo e pontual da jornada de trabalho no hospital” (TCU, 2016d). Este objeto foi abordado em auditoria de acompanhamento do MTFC, sobre a qual se discorreu em tópico específico desta dissertação.

O assunto, à época dos fatos, tomou grande proporção, haja vista que se tornou alvo de uma operação do Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça denominada Onipresença, a qual foi diversas vezes veiculada na televisão. Além do mais, ainda de acordo com o relatório de prestação de contas, a irregularidade ensejou recomendações do MTFC, sobre as quais o responsável manifestou-se em audiência, porém, suas justificativas não foram acolhidas (TCU, 2016d).

II) Julgamento das contas de 2013

Conforme estabelece o Acórdão nº 7.099/2015-TCU-2ª Câmara, o Tribunal de Contas julgou regulares as contas dos Diretores de Administração de Pessoal, de Desenvolvimento de Pessoas e de Atenção à Saúde, dando-lhes quitação plena. No entanto, julgou as contas do ocupante do cargo de Pró-Reitor da área Gestão de Pessoas regulares com ressalva, dando-lhe quitação (TCU, 2015d).

O julgamento das contas do Pró-reitor foi realizado em conformidade com o que recomendou o MTFC no certificado de auditoria anual de contas e no parecer do dirigente de controle interno.

Os motivos da ressalva referiam-se às inconsistências nos dados cadastrados no SIAPE, as quais demonstraram fragilidade e necessidade de aprimoramento dos controles.

Ademais, o julgamento apontou também como motivo da ressalva a morosidade no cumprimento da auditoria constante no Acórdão 2.900/2012-TCU-Plenário, que identificou casos de acumulação ilícita de cargos públicos, infração ao regime de dedicação exclusiva e jornadas de trabalho incompatíveis. Esta morosidade também foi relatada como motivo para julgar regulares com ressalva as contas do servidor ocupante de cargo de Reitor da universidade.

4.5 CLASSIFICAÇÃO DAS NÃO CONFORMIDADES APONTADAS

Finalmente, conforme se propôs como um dos objetivos específicos, as não conformidades apontadas são classificadas de acordo com o guia criado pelo MTFC, que subdivide a gestão pública em áreas, subáreas e assuntos, para de fins de organização das ações de controle.

Com base nessa classificação, percebeu-se que as não conformidades identificadas estão concentradas nas seguintes subáreas: “movimentação”, “remuneração, benefícios e vantagens”, “seguridade social” e “regime disciplinar”.

No que diz respeito à “movimentação”, há não conformidades sobre dois assuntos: “quantidade de pessoal” e “recrutamento, seleção e admissão”. Quanto à subárea “remuneração, benefícios e vantagens”, os apontamentos identificados referem-se aos assuntos: “consistência dos registros”, “adicionais” e “benefícios assistências e pecuniários”. No que concerne à subárea “seguridade social”, há não conformidades referentes aos assuntos “aposentadoria” e “pensão”. Finalmente, relativamente à subárea “regime disciplinar”, há apontamentos sobre o assunto “infringência ao regime disciplinar”.

A fim de classificar todas as não conformidades abordadas no decorrer do capítulo 4, foi elaborado um quadro, o qual, devido à extensão, consta no Apêndice A. Este quadro é dividido em subáreas e assuntos e contém 3 colunas. A primeira coluna descreve a não conformidade; a segunda indica a sua origem, isto é, em que tipo atividade e em qual trabalho ela foi apontada; e a terceira, o dimensionador.

A coluna que trata de dimensionador faz alusão aos quantitativos de casos detectados pelos trabalhos relativos às não conformidades, contudo, há apontamentos direcionados à gestão como uma unidade.

Nestes casos, a terceira coluna não é preenchida. Ademais, convém destacar que não se pode falar em totalização da terceira coluna, haja vista que a depender da natureza da não conformidade, a unidade de medida pode ser diferente. Ora a unidade pode ser número de processos, ora número de servidores, ora número de registros, dentre outras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo de considerações finais desta dissertação divide-se em duas seções, quais sejam: conclusão e recomendações para trabalhos futuros.

5.1 CONCLUSÃO

Na empreitada de prestar serviços com qualidade à sociedade, o Estado dispõe de recursos financeiros, estrutura física, pessoal e algum poder político. Por outro lado, para garantir que ele atue sempre visando ao interesse público, são necessários mecanismos de governança. O controle – um destes mecanismos – é posto em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão.

A Administração Pública no âmbito do Poder Executivo Federal, portanto, está sujeita a diversas formas de controle, dentre as quais se incluem o controle externo legislativo exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, o controle interno administrativo exercido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle e o controle interno administrativo exercido pelos órgãos de Auditoria Interna das entidades da administração indireta.

A temática desta dissertação está relacionada à atuação desses órgãos de controle sobre a área de gestão de pessoas. Destarte, com a finalidade de discorrer sobre esta atuação, realiza-se um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Catarina, o qual objetiva identificar as não conformidades que os referidos órgãos apontaram no período compreendido entre os anos de 2011 a 2016. Para tanto, preliminarmente, foram identificadas as atividades desenvolvidas por estes órgãos que, em tese, podem originar tais não conformidades.

A pesquisa, de caráter descritivo e qualitativo, é organizada por tipo de atividade desenvolvida pelos órgãos. Primeiramente, aborda-se a atividade de apreciação dos atos de admissão e concessão de aposentadoria e pensão realizada pelo TCU. Verificou-se que, no período abrangido pela pesquisa, o TCU apreciou 2.377 atos de admissão, 679 atos de concessão de aposentadoria e 74 atos de pensão.

Do total de atos apreciados, os que contêm não conformidades são aqueles considerados ilegais ou prejudicados por inépcia. Dos atos de admissão, somente 0,7% foram considerados prejudicados e não houve atos ilegais. Por outro lado, verificou-se que relevante parte dos atos de concessão foi considerada ilegal, isto é, 62,2% das aposentadorias e 54,0% das pensões. Ademais, 15,9% das

aposentadorias e 20,3% das pensões foram consideradas prejudicadas por inépcia.

Nos casos de atos considerados prejudicados por inépcia, a não conformidade está relacionada a falhas formais no processo, que acarreta a inviabilidade da apreciação. Por outro lado, para se conhecer as não conformidades que acarretaram a ilegalidade dos atos, os acórdãos de apreciação precisaram ser analisados.

Desta feita, foram examinados os acórdãos de apreciação das 422 aposentadorias e 40 pensões consideradas ilegais. Percebeu-se, no que tange às aposentadorias, que as não conformidades mais frequentes são as relativas ao pagamento da parcela de decisão judicial de URV e as relativas à parcela de hora extra judicial, as quais estão presentes em 93,4% e 33,9% do total de processos de aposentadoria considerados ilegais. Foram observadas também as seguintes não conformidades: parcela URV (6,6%), contagem de tempo rural (4,0%), erro de cálculo dos proventos de aposentadoria pela média (3,6%) e parcela de vencimento básico complementar (0,7%).

No que concerne aos processos de concessão de pensão, as não conformidades mais frequentes são as relativas à parcela de decisão judicial de URV (3,17%), as quais estão presentes em 87,5% do total de processos de pensão considerados ilegais, seguidas das relativas à hora extra judicial, que estão contidas em 42,5% e, finalmente, das referentes à incorporação de função comissionada, as quais constam em 17,5%.

A dissertação aborda, na sequência, a atividade de análise dos processos de pessoal desenvolvida pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, a qual objetiva emitir parecer que subsidia a apreciação dos atos pelo TCU. Durante esta análise, caso verifique inexatidão ou insuficiência de dados recebidos, o MTFC envia diligências ao órgão de pessoal, que deve tomar as providências para saná-las.

Durante o período abrangido pela pesquisa, foram enviadas à UFSC 419 diligências que fazem menção a 2.023 processos de pessoal. Destes, 1.587 referem-se a atos de admissão, 373 a atos de concessão de aposentadoria e 63 a atos de concessão de pensão. O teor das diligências foi analisado e foram criadas categorias, de modo a agrupar os casos semelhantes e verificar suas frequências.

É possível perceber que as diligências a respeito dos atos de admissão ficam restritas às formalidades processuais. As não conformidades mais frequentes são as relativas à pendência de parecer por falta de tramitação ao MTFC, que estão contidas em 83,2% dos processos de admissão diligenciados; as referentes ao cadastramento em

duplicidade do ato no SISAC, que estão contidas em 9,2% e as atinentes à ausência de cadastramento dos atos no SISAC, que estão contidas em 5,9%.

No caso dos atos de aposentadoria e pensão, percebeu-se a análise realizada pelo MTFC combinou aspectos processuais com aspectos de legalidade. Ademais, por serem mais complexos e envolverem a análise da trajetória profissional do servidor, identificou-se uma grande diversidade de tipos de não conformidades, por este motivo, foram criadas categorias mais abrangentes.

A não conformidade mais frequente, no caso tanto de aposentadorias e pensões, diz respeito à ausência de registro inicial no SISAC ou inconsistências de cadastros neste sistema, que está presente em 31,9% dos processos de aposentadoria diligenciados e em 34,9% dos processos de pensão.

Na sequência, quanto às aposentadorias, constam os casos de processo de concessão com inconsistência que envolve o tempo de contribuição do servidor, não conformidade que está presente em 27,6% dos processos de aposentadoria diligenciados. Já no caso de pensão, o segundo apontamento mais frequente refere-se à pendência de parecer por falta de tramitação ao MTFC, que consta em 30,2% dos processos de pensão diligenciados.

Após abordar a apreciação e análise prévia dos atos sujeitos a registro, o trabalho versa, de forma discursiva, sobre auditorias realizadas pelos órgãos de controle. Foram identificadas 4 auditorias de acompanhamento do MTFC, 1 auditoria do TCU e 3 auditorias da AUDIN realizadas sobre a área de gestão de pessoas da UFSC, no período abrangido pela pesquisa.

Percebe-se que as auditorias MTFC e do TCU estiveram focados em identificar casos de infringência ao regime disciplinar. Os órgãos realizaram trabalhos com a finalidade de conferir a regularidade do exercício de servidores da UFSC quanto à acumulação de cargos, cumprimento de jornada de trabalho, exercício de jornada compatível com os normativos vigentes e participação em sociedade privada.

As auditorias identificaram quantidade expressiva de não conformidades a respeito da existência de casos de servidores que exerciam jornada acumulada de trabalho incompatível com o cumprimento concomitante, assíduo e pontual da jornada de trabalho na instituição; de casos de servidores que acumulavam vínculos públicos legalmente acumuláveis, porém com jornada total superior à permitida; de casos de servidores sob regime de dedicação exclusiva acumulando

outras atividades remuneradas, bem como de casos de servidores exercendo atividades de gerência ou administração de empresa privada.

Ademais, os trabalhos de auditoria também fizeram menção à inexistência ou insuficiência de controles relativos à garantia do cumprimento das disposições legais e constitucionais que tratam da acumulação lícita de cargos, da compatibilidade de jornada de trabalho e do respeito ao regime de trabalho exercido.

O MTFC realizou auditoria relevante sobre o adicional de plantão hospitalar, trabalho em que identificou pagamentos do adicional a servidores que sequer estavam cumprindo a jornada de trabalho fixada para o cargo. No mesmo trabalho, destacou fragilidades nos controles internos relativos à frequência do servidor, que permitiam este tipo de pagamento.

No que tange às auditorias realizadas pela AUDIN, estas ficaram restritas à avaliação da concessão de benefícios, como o auxílio-alimentação, auxílio-natalidade e auxílio-transporte, bem com da concessão dos adicionais de periculosidade e insalubridade. O mais relevante destes trabalhos é o que diz respeito aos adicionais. Nesta auditoria, foi identificada uma quantidade expressiva de inconsistências entre a documentação de concessão e as informações constantes no sistema de pagamento.

A dissertação aborda também os trabalhos realizados por meio das trilhas de auditoria de pessoal. Estas trilhas avaliam a consistência dos registros constantes no SIAPE. Como o sistema de trilhas foi criado em 2014, foram analisados apenas os dados de 2014 e 2015. Neste sistema as categorias de não conformidades já existem, então bastou tabular os dados para apresentá-los, bem como reescrever a descrição das categorias de maneira a facilitar o entendimento.

Foram realizadas 237 trilhas no período, dentre as não conformidades apontadas nelas, as mais frequentes são as relativas ao desconto de falta ao serviço em folha sem o correspondente registro no cadastro, que representam 31,7% do total, e as atinentes ao pagamento de gratificação natalina calculada por meio de base de cálculo 30% superior à base do adiantamento da gratificação, que representam 26,2% e do total.

Finalmente, o trabalho aborda a atividade de auditoria anual de contas realizada pelo MTFC, bem como o julgamento das contas dos administradores realizado pelo TCU. Os dois temas foram tratados conjuntamente, pois esta auditoria subsidia o julgamento. Foram analisadas as auditorias anuais de contas dos anos de 2011, 2013 e 2015 e os julgamentos das contas de 2011 e 2013. É importante destacar que

em 2012 e 2014 não houve auditoria, tampouco julgamento e que as contas de 2015 não foram julgadas até o período de coleta de dados.

Da análise dos relatórios relativos às auditorias anuais de contas, verificou-se que havia nos três exercícios em comum a avaliação da consistência dos registros do SIAPE. São apresentados no relatório da auditoria anual os casos de registros inconsistentes, os quais são semelhantes às não conformidades apontadas pelas trilhas de auditoria. Percebeu-se que não conformidades desta natureza foram apontadas em todos os relatórios anuais analisados, porém, no exercício de 2013, foram motivo de ressalva no julgamento das contas do servidor ocupante de cargo de Pró-reitor da área de gestão de pessoas.

Ademais, outro tema recorrente nos relatórios anuais é descumprimento dos prazos de cadastramento dos atos de pessoal no SISAC. A não conformidade relativa à ausência de registros no sistema aparece em todos os relatórios analisados, porém, no exercício de 2011, foi causa de ressalva no julgamento das contas do Pró-reitor da área de gestão de pessoas.

Nesta dissertação, então, como propunha o objetivo geral, os trabalhos dos órgãos de controle foram descritos de forma segregada por tipo de atividade que eles desempenham e as não conformidades constantes nestes trabalhos foram identificadas.

Após, classificaram-se as não conformidades de acordo com o guia criado pelo MTFC, que subdivide a gestão pública em áreas, subáreas e assuntos, para de fins de organização das ações de controle. Com base nessa classificação, percebeu-se que as não conformidades estão concentradas nas seguintes subáreas: “movimentação”, “remuneração, benefícios e vantagens”; “seguridade social”, e “regime disciplinar”.

Relativamente à primeira subárea, há não conformidades sobre dois assuntos: “quantidade de pessoal” e “recrutamento, seleção e admissão”. Quanto à segunda, a maioria das não conformidades diz respeito à “consistência dos registros”, que avalia, dentre outras informações, o correto cadastramento dos dados no SIAPE. No que diz respeito à terceira, os assuntos mais tratados são “aposentadoria” e “pensão”. Finalmente, no que tange à última, o assunto mais abordado é a “infringência ao regime disciplinar”, que envolve, dentre outros, os casos de jornada de trabalho, acumulação de cargos e infração ao regime de DE.

Afinal, é importante fazer menção à relevância desta dissertação. Sob o ponto de vista do gestor público, a identificação das não conformidades pode acarretar o aprimoramento da gestão com vistas a

prevenir novos apontamentos de mesma natureza. Isto tende a trazer benefícios, haja vista que se dispense relevante recurso de pessoal e tempo para responder as comunicações e atender as recomendações dos órgãos de controle, bem como tende a reduzir o risco de responsabilização e penalização com multa dos gestores.

Sob o ponto de vista da academia e do público em geral, a importância está em conhecer a estrutura de controle que cerca a Administração Pública, que é um tanto complexa, por envolver diversos órgãos, os quais possuem competências diferentes. Além do mais, propagar o conhecimento acerca do tema controle na Administração Pública é uma forma de fomentar o controle social.

5.2 RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Como recomendação para trabalhos futuros, sugere-se:

- A realização de pesquisa semelhante em outras áreas da gestão pública ou em outros órgãos;
- A realização de pesquisa que considere as respostas ou o posicionamento dos gestores acerca das não conformidades apontadas;
- A realização de pesquisa que verifique a cumprimento das recomendações ou determinações.

REFERÊNCIAS

AGU – ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Parecer GQ 145/1998**. Brasília: 1998. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8324>>. Acesso em: 05 nov. 2016.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação**: noções práticas. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. **ENAP**, 2002. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/661/A%20conceitua%C3%A7%C3%A3o%20de%20governabilidade%20e%20governan%C3%A7a%2c%20da%20sua%20rela%C3%A7%C3%A3o%20entre%20si%20e%20com%20o%20conjunto%20da%20reforma%20do%20Estado%20e%20do%20seu%20aparelho.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

BEUREN, Ilse Maria; RAUPP, Maury Fabiano. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (Org). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teria e prática. São Paulo: Atlas, 2010.

BEUREN, Ilse Maria; COLAUTO, Romualdo Douglas. Coleta, análise e interpretação dos dados. In: BEUREN, Ilse Maria (Org). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teria e prática. São Paulo: Atlas, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contróle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 01 nov. 2016.

_____. **Lei nº 8.162**, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a revisão dos vencimentos, salários, proventos e demais retribuições dos servidores civis e da fixação dos soldos dos militares do Poder Executivo, na Administração Direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8162.htm>. Acesso em: 02 nov. 2016.

_____. **Lei nº 8.443**, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 30 out. 2016.

_____. **Lei nº 8.880**, de 27 de maio de 1994. Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor (URV) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8880.htm>. Acesso em: 30 out. 2016.

_____. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. **Lei nº 10.180**, de 6 de fevereiro de 2001a. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. **Lei nº 11.091**, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm>. Acesso em: 04 nov. 2016.

_____. **Lei nº 11.907**, de 02 de fevereiro de 2009a. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória de Carreiras, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11907.htm>. Acesso em: 04 nov. 2016.

_____. **Lei nº 13.255**, de 14 de janeiro de 2016a. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2016/Mpv/mpv726.htm>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. **Medida Provisória nº 2.225-45**, de 04 de setembro de 2001b. Altera as Leis nºs 6.368, de 21 de outubro de 1976, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.525, de 3 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2225-45.htm>. Acesso em: 29 out. 2016.

_____. **Medida Provisória nº 726**, de 12 de maio de 2016b. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2225-45.htm>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. **Decreto nº 97.845**, de 11 de janeiro de 1989. Regulamenta a concessão dos Adicionais de Periculosidade e de Insalubridade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d97458.htm>. Acesso em: 04 nov. 2016.

_____. **Decreto nº 2.880**, de 15 de dezembro de 1998. Regulamenta o Auxílio-Transporte dos servidores e empregados públicos da administração federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo da União e altera o Decreto nº 95.247, de 17 de novembro de 1987. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2880.htm>. Acesso em: 04 nov. 2016.

_____. **Decreto nº 3.591**, de 6 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. **Decreto nº 4.304**, de 16 de julho de 2002a. Altera dispositivos do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4304.htm>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. **Decreto nº 4.440**, de 16 de julho de 2002b. Altera dispositivos do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4440.htm>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. **Decreto nº 7.186**, de 27 de maio de 2010a. Regulamenta os arts. 298 a 307 da Lei nº 11.907 de 2 de fevereiro de 2009, que tratam do Adicional por Plantão Hospitalar - APH. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7186.htm>. Acesso em: 04 nov. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.032.732/CE, 1ª T, rel. Min. Luiz Fux, j. 19.11.2009, De 03.12.2009. **Jurisprudência STJ**. Brasília, 2009b.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.190-MC-REF, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 10-3-2010, Plenário, *DJE* de 11-6-2010. **Jurisprudência STF**. Brasília, 2010b.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **FGV**. 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73estadopatrimonial-gerencial.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

_____, Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. S.Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95_admpublicaburocraticaaagerencial.pdf>. Acesso em 10 jun.2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manuel de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CASTELLO BRANCO, Claudio Souza; DA CRUZ, Cláudio Silva. A prática da governança corporativa no setor público federal. **Revista do TCU**. Ano. 45, n. 127, p. 20-27. Mai-ago/2013. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/85/83>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

CHAVES, Renato Santos. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (Org). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2010.

CGU; MP - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Instrução normativa conjunta CGU/MP nº 01**, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=14&data=11/05/2016>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

COSO - COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Controle Interno – Estrutura Integrada**: Sumário Executivo. 2013. Disponível em: <http://www.iiabrazil.org.br/new/2013/downs/coso/COSO_ICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2016.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p.829-874, set./out. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

DENCKER, Ada De Freitas Maneti. **Pesquisa e interdisciplinaridade no ensino superior**: uma experiência no curso de turismo. São Paulo: Aleph, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GRAY, David E. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012

INTOSAI - INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Acerca de nosotros**. Austria, 2016a.

Disponível em: <<http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>>.

Acesso em: 10 jun. 2016.

_____. **ISSAI**. Austria, 2016b. Disponível em: <<http://es.issai.org/>>.
Acesso em: 10 jun. 2016.

_____. **Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores**: Nível 3. Austria, 2016c. Versão traduzida pelo Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/ISSAI_400_Portugues.pdf> Acesso em: 12 jun. 2016.

IRB – INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas de auditoria governamental**. Belo Horizonte: 2010. Disponível em:<http://www.tce.es.gov.br/portais/Portals/15/Destaques/Proposta-de-Anteprojecto-NAGs_24-11.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2016.

_____. **Normas brasileiras de auditoria do setor público (NBASP):** Nível 1 – Institucional dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: 2015. Disponível em: <<http://www.irbcontas.org.br/files/NBASP-10-11-15.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. Brasília: Revista dos Tribunais, 2015.

KRONBAUER, Clóvis Antônio; KRÜGER, Gustavo Piresb; OTT, Ernani; NASCIMENTO, Cléber José. **Análise de inconsistências apontadas pelo TCE/RS em auditorias municipais:** estudo do Controle Externo da gestão pública. Revista de Contabilidade e Organizações. São Paulo, v. 5, n. 12, p. 48-71, 2011.

KRÜGER, Gustavo Piresb; KRONBAUER, Clóvis Antônio ; SOUZA, Marco Antonio de. **Análise dos fatores explicativos de inconformidades apontadas pelo TCE/RS em auditorias municipais.** Contexto. Porto Alegre, v. 12, n. 22, p. 43-548, 2s, 2012.

LIMA, Vivian Cristina. A Proteção ao usuário de serviço público no contexto da reforma do estado. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, [Curitiba], v.34, p.187-201, 2000. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1839>>

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, p. 5-32. abr-jun/1998. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1490/1998%20Vol.49%2cn.2%20J%C3%BAnior.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em 10 jun. 2016.

MARCONI, M. de Andrade; LAKATOS, E. Maria. **Fundamentos de metodologia científica:** Técnicas de pesquisa. 7 ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

MENDES, Francisco A. H. Governança corporativa no setor público: análise do conceito e um estudo de caso do Banco Central do Brasil. **Revista de Gestão Pública DF**, Brasília, v. 2, n.1, p. 5-22, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Estados_Brasileiros%20Distrito_Federal/Revistas/revista_gestao_publica_vol_2.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. XX ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. XX ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MF – MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal**. 2001. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2016.

MOTA, Andreyra Ferreira da Silva; DANTAS, José Alves. Avaliação da efetividade do Controle Interno pelas percepções da própria Administração e da Controladoria-Geral da União (CGU): O caso do Ministério da Saúde. **Revista da CGU**. v. 7, n. 11. p. 199-227. jul-dez/2015.

MPOG – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Orientação Normativa nº 04/2011**. Brasília: 2011. Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacao/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=8440>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

_____. **Orientação Normativa nº 06/2013**. Brasília: 2013. Disponível em: <<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacao/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=9270>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

MTFC – MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. **Auditoria de Acompanhamento nº 227792**. Brasília: 2011. Disponível nos controles interno da UFSC.

_____. **Relatório de Auditoria Anual de Contas do Exercício 2011**. Brasília: 2012. Disponível nos controles internos da UFSC.

_____. **Relatório de Auditoria de Acompanhamento nº 201115315/2013**. Brasília: 2013. Disponível nos controles internos da UFSC.

_____. **Relatório de Auditoria Anual de Contas do Exercício 2013**. Brasília: 2014a. Disponível nos controles internos da UFSC.

_____. **Relatório de Auditoria de Acompanhamento nº 20115148/2014**. Brasília: 2014b. Disponível nos controles internos da UFSC.

_____. **Relatório de Auditoria de Acompanhamento nº 201405732/2014**. Brasília: 2014c. Disponível nos controles internos da UFSC.

_____. **Manual do Usuário - Sistema de Trilhas de Auditoria de Pessoal – Gestores das Unidades Pagadoras**. Brasília: 2014d. Disponível em: < https://trilhasauditoria.cgu.gov.br/trilhaauditoria/resources/pdf/Manual_Trilhas_GestorUPAG.pdf>. Acesso em 06 nov. 2016.

_____. **Relatório de Gestão Exercício 2014**. Brasília: 2015. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2014/cgu-relatorio-de-gestao-2014-publicado-tcu.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2016

_____. **Auditoria e Controle**. Brasília: 2016a. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

_____. **Avaliação da execução de programas de governo**. Brasília: 2016b. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-de-programas-de-governo>>. Acesso em 25 jun. 2016.

_____. **Auditorias anuais de contas**. Brasília: 2016c. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/auditorias-anuais-de-contas>>. Acesso em 25 jun. 2016.

_____. **Auditoria de Acompanhamento de gestão**. Brasília: 2016d. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/auditorias-de-acompanhamento-da-gestao>>. Acesso em 25 jun. 2016.

- _____. **Monitoramento dos gastos de pessoal.** Brasília: 2016e. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/monitoramento-dos-gastos-de-pessoal>>. Acesso em 25 jun. 2016.
- _____. **Tomada de contas especial.** Brasília: 2016f. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/tomadas-de-contas-especiais>>. Acesso em 25 jun. 2016.
- _____. **Auditorias especiais.** Brasília: 2016g. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/acoes-investigativas/auditorias-especiais-cgu>>. Acesso em 25 jun. 2016.
- _____. **Demandas externas.** Brasília: 2016h. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/acoes-investigativas/demandas-externas>>. Acesso em 25 jun. 2016.
- _____. **Sistema de trilhas de auditoria.** Brasília: 2016i. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/monitoramento-dos-gastos-de-pessoal/sistema-de-trilhas-de-auditoria-de-pessoal>>. Acesso em 25 jun. 2016.
- _____. **Relatório de Auditoria Anual de Contas do Exercício 2015.** Brasília: 2016j. Disponível nos controles internos da UFSC.

PETERS, B. Guy. **What is Governance?** Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/controlado-externo/normas-e-orientacoes/tecnicas-estudos-e-ferramentas-de-apoio/tecnicas-estudos-e-ferramentas-de-apoio.htm>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 32, n. 5, p. 173–199, 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7762/6355>> Acesso em: 10 jun. 2016.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, p. 347–369, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

SLONSKI. **Controladoria e governança na gestão pública**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Súmula 241/1994**. Brasília, 1994. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>>. Acesso em 25 out. 2016.

_____. **Instrução Normativa nº 55**, de 24 de outubro de 2007. Dispõe sobre o envio e a tramitação, no âmbito do Tribunal de Contas da União, para fins de registro, de informações alusivas a atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20090206/INT2007-055.doc>>. Acesso em 23 jun. 2016.

_____. **Instrução Normativa nº 63**, de 01 de setembro de 2010. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/contas/relatorio-de-gestao/2010.htm>> Acesso em: 26 jun. 2016.

_____. **Normas de auditoria do Tribunal de Contas da União**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/fiscalizacao-e-controle/normas-de-auditoria-do-tcu/>>. Acesso em 25 jun. 2016.

_____. **Acórdão 2.900/2012 – Plenário**. Brasília, 2012a. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=19177&p2=2011&p3=9>>. Acesso em 26 out. 2016.

_____. **Acórdão 4.718/2012 – 1ª Câmara**. Brasília, 2012b. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=31912&p2=2011&p3=7>>. Acesso em 26 out. 2016.

_____. **Acórdão TCU (3,17%)/2013 – Plenário**. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=18390&p2=2014&p3=5>>. Acesso em 04 nov. 2016.

_____. **Acórdão 1.025/2014 – 2ª Câmara.** Brasília, 2014a.
Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=11945&p2=2012&p3=5>>. Acesso em 25 out. 2016.

_____. **Acórdão 2.169/2014 – 1ª Câmara.** Brasília, 2014b.
Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=6625&p2=2014&p3=2>>. Acesso em 26 out. 2016.

_____. **Acórdão 5.363/2014 – 1ª Câmara.** Brasília, 2014c.
Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=17631&p2=2011&p3=4>>. Acesso em 25 out. 2016.

_____. **Regimento interno do Tribunal de Contas da União.**
Brasília, 2015a. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>>. Acesso em 23 jun. 2016.

_____. **Acórdão 5.658/2015 – 2ª Câmara.** Brasília, 2015b.
Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=15433&p2=2011&p3=0>>. Acesso em 31 out. 2016.

_____. **Acórdão 6.224/2015 – 1ª Câmara.** Brasília, 2015c.
Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=15433&p2=2011&p3=0>>. Acesso em 27 out. 2016.

_____. **Acórdão 7.099/2015 – 2ª Câmara.** Brasília, 2015d.
Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=15433&p2=2011&p3=0>>. Acesso em 28 out. 2016.

_____. **O TCU e a cooperação internacional.** Brasília, 2016a.
Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/relacoes-institucionais/home/home.htm>>. Acesso em 25 jun. 2016.

_____. **Conheça a INTOSAI.** Brasília, 2016b. Disponível em:
<<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4PeiEtsMgH4J:portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A14DB4AFB3014DBAAB267F6ADA+&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em 25 jun. 2016.

_____. **Acórdão 5.921/2016 – 2ª Câmara.** Brasília, 2016c.
Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=2379&p2=2011&p3=2>>. Acesso em 25 out. 2016.

_____. **Acórdão 8.356/2016 – 2ª Câmara.** Brasília, 2016d.
Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=18390&p2=2014&p3=5>>. Acesso em 04 nov. 2016.

_____. **Acórdão 4.355/2016 – 2ª Câmara.** Brasília, 2016e.
Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=18390&p2=2014&p3=5>>. Acesso em 29 out. 2016.
TIMMERS, Hans. Government Governance, Holanda. 2000. **Ecgi.**
Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

UFSC – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA.
Portaria Normativa nº 10/GR/UFSC/2007. Florianópolis: 2007.
Disponível em: <<http://portal.ctc.ufsc.br/adicionalocupacional/>>.
Acesso em: 06 nov. 2016.

_____. **Relatório de auditoria interna nº 003/2011.** Florianópolis, 2011. Disponível nos controles internos da UFSC.

_____. **Relatório de auditoria interna nº 005/2012.** Florianópolis, 2012. Disponível nos controles internos da UFSC.

_____. **Relatório de auditoria interna nº 002/2014.** Florianópolis, 2014. Disponível nos controles internos da UFSC.

_____. **Apresentação Auditoria Interna.** Florianópolis: 2016a.
Disponível em: <<http://audin.ufsc.br/>>. Acesso em: 29 jun. 2016

_____. **Atribuições Auditoria Interna.** Florianópolis: 2016b.
Disponível em: <<http://audin.ufsc.br/atribuicoes/>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

_____. **Relatórios de Auditoria Interna da CGU.** Florianópolis: 2016c. Disponível em: <<http://audin.ufsc.br/relatorios-de-auditoria-da-cgu-2/>> Acesso em: 06 nov. 2016.

_____. **Relatório de gestão 2015.** Florianópolis: 2016d. Disponível em: <<http://dpgi.seplan.ufsc.br/files/2016/04/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-2015.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2016

_____. **Informações sobre a URP.** Florianópolis: 2016e. Disponível em: < <http://noticias.ufsc.br/2013/07/reitoria-manifesta-se-sobre-processo-de-devolucao-da-urp/>>. Acesso em: 07 nov. 2016

ZIKMUND, Willian G. **Princípios de pesquisa de marketing.** São Paulo: Thompson, 2006.

ZUNINO, Adriel. **Custo e desempenho socioeconômico do restaurante universitário da Universidade Federal de Santa Catarina.** Dissertação (Mestrado em Contabilidade), Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

APENDICE A

Não conformidades	Origem	Dimensionador (quando há)
SUB-ÁREA: MOVIMENTAÇÃO		
Assunto: Quantidade de pessoal		
Composição do quadro da área de recursos humanos prejudicado, pois há aumento das atribuições sem o aumento quantitativo de pessoal para executá-las de forma tempestiva.	Auditoria anual de contas de 2011 / MTFC	-
Inexistência de análise crítica decorrente de estudos realizados com vistas a dimensionar a força de trabalho da área de pessoal.	Auditoria anual de contas de 2011 / MTFC	-
Insuficiência de servidores com vagas autorizadas e não preenchidas	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	414 vagas autorizadas e não preenchidas
Inexistência de estudo para apurar o dimensionamento da força de trabalho, no que diz respeito ao quantitativo, composição, perfil e parâmetros de lotação.	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	-
Inexistência de estudo para apurar a suficiência quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal frente aos objetivos, metas e estratégias da unidade.	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	-
Inexistência de estudo sobre a utilização de instrumentos e metas para a redução da defasagem entre o quantitativo e o perfil atual frente ao desejado, com estimativa de custos e cronograma de implementação.	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	-
Inexistência de estudos para prever o impacto no quantitativo de pessoal decorrente da evolução futura dos desligamentos e aposentadorias.	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	-

Não conformidades	Origem	Dimensionador (quando há)
SUB-ÁREA: MOVIMENTAÇÃO		
Assunto: Recrutamento, seleção e admissão		
Ato de admissão prejudicado por inépcia.	Apreciação de atos sujeitos a registro / TCU	17 dos 2377 atos de admissão apreciados (0,7%)
Processo de admissão registrado no SISAC, pendentes de parecer por falta de tramitação ao MTFC.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	1.321 dos 1587 processos de admissão diligenciados contêm esta não conformidade (83,2%)
Processo de admissão registrado em duplicidade no SISAC.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	146 dos 1587 processos de admissão diligenciados contêm esta não conformidade (9,2%)
Processo de admissão não cadastrado no SISAC.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	94 dos 1587 processos de admissão diligenciados contêm esta não conformidade (5,9%)
Processo de admissão com ausência de dados no SISAC ou com dados inconsistentes.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	28 dos 1587 processos de admissão diligenciados contêm esta não conformidade (1,8%)
Processo de admissão com ausência de informação sobre a base legal da vaga.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	10 dos 1587 processos de admissão diligenciados contêm esta não conformidade (0,6%)
Processo de admissão com ausência de documentação que comprove que o respectivo processo seletivo teve ampla divulgação.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	10 dos 1587 processos de admissão diligenciados contêm esta não conformidade (0,6%)

Não conformidades	Origem	Dimensionador (quando há)
SUB-ÁREA: REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS		
Assunto: Consistência dos registros		
Pastas funcionais sem todas as informações do servidor e SIAPE desatualizado.	Auditoria - Acórdão 2900/2012-TCU-Plenário	-
Descumprimento dos prazos previstos para cadastramento dos atos no SISAC.	Auditoria anual de contas de 2011 / MTFC	40 processos não cadastrados e 81 cadastrados e não enviados ao MTFC
	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	Dos 1076 atos de admissão, aposentadoria e pensão realizados em 2015, apenas 790 foram cadastrados, ou seja, 73,4%
	Julgamento de contas de 2011 / TCU	Julgamento das contas do servidor ocupante do cargo de Pró-reitor da área de gestão de pessoas como "regulares com ressalva" devido ao descumprimento dos prazos previstos para cadastramento dos atos no SISAC
Inconsistência de dados cadastrados no SIAPE.	Julgamento de contas de 2013 / TCU	Julgamento das contas do servidor ocupante do cargo Pró-reitor de gestão de pessoas pela "regularidade com ressalva" devido a estas inconsistências
Aposentado cadastrado em ocorrência de provento proporcional, recebendo proventos integrais.	Auditoria anual de contas de 2013 / MTFC	20 casos relacionados
	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	26 casos relacionados
	Trilhas de Auditoria / MTFC	26 casos relacionados

Não conformidades	Origem	Dimensionador (quando há)
SUB-ÁREA: REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS		
Assunto: Consistência dos registros		
Desconto de falta ao serviço em folha sem o correspondente registro no cadastro.	Auditoria anual de contas de 2011 / MTFC	5 casos relacionados
	Auditoria anual de contas de 2013 / MTFC	26 casos relacionados
	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	76 casos relacionados
	Trilhas de Auditoria / MTFC	75 casos relacionados
Desconto de faltas ao serviço devolvido ao servidor.	Auditoria anual de contas de 2013 / MTFC	2 casos relacionados
	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	16 casos relacionados
	Trilhas de Auditoria / MTFC	14 casos relacionados
Devolução de faltas ao serviço em valor superior ao descontado.	Auditoria anual de contas de 2013 / MTFC	2 casos relacionados
	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	2 casos relacionados
	Trilhas de Auditoria / MTFC	2 casos relacionados
Devolução de IR e PSS sem prazo na rubrica.	Auditoria anual de contas de 2011 / MTFC	3 casos relacionados
Instituidor de pensão com cadastro ativo sem pensionista ou com pensionista excluído.	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	18 casos relacionados
	Trilhas de Auditoria / MTFC	18 casos relacionados
Pagamento de gratificação natalina calculado por meio de base de cálculo 30% superior à base do adiantamento da gratificação.	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	62 casos relacionados
	Trilhas de Auditoria / MTFC	62 casos relacionados
Parcela de quintos recebida por quem ingressou no serviço público depois da extinção da possibilidade de adquirir este direito.	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	6 casos relacionados
	Trilhas de Auditoria / MTFC	6 casos relacionados

Não conformidades	Origem	Dimensionador (quando há)
SUB-ÁREA: REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS		
Assunto: Consistência dos registros		
Parcelas judiciais pagas sem o correspondente cadastramento no SICAJ.	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	2 casos relacionados
	Trilhas de Auditoria / MTFC	2 casos relacionados
Pensionista economicamente dependente com outro vínculo no SIAPE.	Auditoria anual de contas de 2013 / MTFC	1 caso relacionado
	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	2 casos relacionados
	Trilhas de Auditoria / MTFC	1 caso relacionado
Pensionista com parcela de reposição ao erário interrompida ou com prazo ou valor alterados.	Auditoria anual de contas de 2013 / MTFC	8 casos relacionados
Pensão cadastrada no SIAPE com fundamento legal inadequado.	Auditoria anual de contas de 2011 / MTFC	3 casos relacionados
Rubrica com valor manualmente informado influenciando no cálculo da gratificação natalina.	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	2 casos relacionados
	Trilhas de Auditoria / MTFC	2 casos relacionados
Servidor aposentado pela média com valor de provento informado manualmente.	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	7 casos relacionados
	Trilhas de Auditoria / MTFC	7 casos relacionados
Servidor cedido sem informação de valores no SIAPE.	Auditoria anual de contas de 2011 / MTFC	2 casos relacionados
Servidor com o adiantamento de férias maior do que o desconto do adiantamento.	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	3 casos relacionados
	Trilhas de Auditoria / MTFC	3 casos relacionados
Servidor com ocorrência de falta ao serviço por mais de 30 dias consecutivos	Auditoria anual de contas de 2011 / MTFC	2 casos relacionados

Não conformidades	Origem	Dimensionador (quando há)
SUB-ÁREA: REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS		
Assunto: Consistência dos registros		
Servidor com parcela de reposição ao erário interrompida ou com prazo ou valor alterados.	Auditoria anual de contas de 2013 / MTFC	24 casos relacionados
	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	6 casos relacionados
	Trilhas de Auditoria / MTFC	6 casos relacionados
Servidor que recebe a parcela de quintos administrativa e judicialmente de forma concomitante.	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	5 casos relacionados
	Trilhas de Auditoria / MTFC	5 casos relacionados
Servidor que recebe auxílio-transporte acima do limite de R\$ 800,00, que reside no mesmo município.	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	1 caso relacionado
Servidor que recebe devolução de PSS concomitante ao abono de permanência.	Auditoria anual de contas de 2013 / MTFC	8 casos relacionados
	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	7 casos relacionados
	Trilhas de Auditoria / MTFC	7 casos relacionados
Servidor que recebe vencimento básico por meio de valor manualmente informado.	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	1 caso relacionado
	Trilhas de Auditoria / MTFC	1 caso relacionado
Aposentado que recebe vantagem relativa à diferença entre o padrão de classe do servidor e o padrão da classe imediatamente superior, concedida nas aposentadorias integrais, pagas com valores inconsistentes.	Auditoria anual de contas de 2015 / MTFC	9 casos relacionados

Não conformidades	Origem	Dimensionador (quando há)
SUB-ÁREA: REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS		
Assunto: Adicionais		
Inconsistências na gestão do pagamento do adicional de plantão hospitalar (APH) e ações impeditivas ao controle social.	Auditoria de acompanhamento de gestão 201115315 de 2013 / MTFC	-
Existência de diferenças significativas entre as planilhas iniciais e finais publicadas no sítio eletrônico do HU/UFSC contendo informações de escalas de APH.	Auditoria de acompanhamento de gestão 201115315 de 2013 / MTFC	Foram analisados 2 meses. No primeiro mês, houve um incremento de 158 servidores (aumento de 125%) entre as planilhas inicial e final e no segundo mês, um incremento de 73 servidores (aumento de 35%)
Inexistência de informação dos códigos de cargos dos servidores existentes na publicação das planilhas no sítio eletrônico do HU/UFSC.	Auditoria de acompanhamento de gestão 201115315 de 2013 / MTFC	-
Fragilidades nos mecanismos de controles internos permitindo que os servidores recebam APH sem cumprimento da jornada total do cargo efetivo.	Auditoria de acompanhamento de gestão 201115315 de 2013 / MTFC	-
Inexistência de elaboração semestral de escalas no âmbito do Hospital Universitário.	Auditoria de acompanhamento de gestão 201115315 de 2013 / MTFC	-
Inexistência de afixação de escalas em local de acesso direto ao público em geral.	Auditoria de acompanhamento de gestão 201115315 de 2013 / MTFC	-
Inexistência de identificativo de aprovação pela Direção Superior do HU/UFSC das planilhas elaboradas e publicadas como sendo as escalas.	Auditoria de acompanhamento de gestão 201115315 de 2013 / MTFC	-
Inexistência de escalas no sítio eletrônico do Hospital Universitário nos moldes preconizados pelos dispositivos normativos.	Auditoria de acompanhamento de gestão 201115315 de 2013 / MTFC	-

Não conformidades	Origem	Dimensionador (quando há)
SUB-ÁREA: REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS		
Assunto: Adicionais		
Inexistência de indicação dos critérios de escolha dos servidores que participam dos plantões.	Auditoria de acompanhamento de gestão 201115315 de 2013 / MTFC	-
Servidor com divergência entre os dados do SIAPE e a documentação de concessão dos adicionais de insalubridade e periculosidade.	Auditoria 002/2014 / AUDIN	164 casos relacionados
Servidor com indícios de pagamento incorreto dos adicionais de insalubridade e periculosidade devido à divergência de percentual.	Auditoria 002/2014 / AUDIN	14 casos relacionados
Servidor com impossibilidade de certificação de que o pagamento dos adicionais de insalubridade e periculosidade é correto, devido à falta de documentação.	Auditoria 002/2014 / AUDIN	16 casos relacionados
Servidor com pagamento dos adicionais de insalubridade e periculosidade sem a documentação que o suporta.	Auditoria 002/2014 / AUDIN	33 casos relacionados
Servidor com pagamento do adicional de insalubridade, mesmo estando afastado por motivo de doença em pessoa da família.	Auditoria 002/2014 / AUDIN	1 caso relacionado
Servidor com pagamento de adicionais de insalubridade e periculosidade, mesmo não estando exposto ao risco.	Auditoria 002/2014 / AUDIN	15 casos relacionados
Servidor que tem sua portaria de concessão de adicionais de insalubridade e periculosidade com data anterior à data de emissão do laudo.	Auditoria 002/2014 / AUDIN	76 casos relacionados
Servidor em que há divergência quanto ao percentual dos adicionais (insalubridade ou periculosidade) entre o laudo, o SIAPE e a portaria de concessão.	Auditoria 002/2014 / AUDIN	1 caso relacionado
Incoerência entre as normas regulamentadoras e os laudos periciais (sobre adicionais de insalubridade e periculosidade).	Auditoria 002/2014 / AUDIN	São citados, a título de exemplo, os laudos de 6 servidores
Descumprimento da Orientação Normativa 6 de 2013 do MPOG, que trata da concessão dos adicionais de insalubridade e periculosidade	Auditoria 002/2014 / AUDIN	-
Servidor recebendo o adicional de insalubridade ou periculosidade sem a concessão em laudo pericial	Auditoria 002/2014 / AUDIN	3 casos relacionados

Não conformidades	Origem	Dimensionador (quando há)
SUB-ÁREA: REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS		
Assunto: Benefícios assistenciais e pecuniários		
Servidor recebendo auxílio-alimentação em valor menor do que o devido.	Auditoria 003/2011 / AUDIN	8 casos relacionados
Concessão de auxílio-natalidade com ausência de declaração do servidor requerente de que a parturiente não é servidora pública.	Auditoria 003/2011 / AUDIN	1 caso relacionado
Concessão de auxílio-natalidade a servidor cuja esposa, parturiente, também é servidora.	Auditoria 003/2011 / AUDIN	1 caso relacionado
Servidores com pagamento de auxílio-transporte cujo requerimento não consta assinatura da chefia imediata.	Auditoria 005/2012 / AUDIN	2 casos relacionados
Servidor cujo contrato de utilização de transporte coletivo de natureza especial estava com prazo expirado.	Auditoria 005/2012 / AUDIN	1 caso relacionado
Servidor com divergências entre o valor devido e o valor pago a título de auxílio-transporte.	Auditoria 005/2012 / AUDIN	2 casos relacionados
Servidor com requerimento de auxílio-transporte desatualizado.	Auditoria 005/2012 / AUDIN	1 caso relacionado

Não conformidades	Origem	Dimensionador (quando há)
SUB-ÁREA: SEGURIDADE SOCIAL		
Assunto: Aposentadoria		
Ato de concessão de aposentadoria considerado prejudicado por inépcia.	Apreciação de atos sujeitos a registro / TCU	40 dos 679 atos de admissão apreciados (5,9%)
Ato de concessão de aposentadoria considerado ilegal devido ao pagamento de parcela alusiva à URV 3,17% decorrente de decisão judicial.	Apreciação de atos sujeitos a registro / TCU	394 dos 422 atos de aposentadoria considerados ilegais (93,4%), ou seja, 58,0% dos 679 atos de aposentadoria apreciados contêm esta não conformidade
Ato de concessão de aposentadoria considerado ilegal devido ao pagamento de parcela alusiva à hora extra de 37,5% decorrente de decisão judicial.	Apreciação de atos sujeitos a registro / TCU	143 dos 422 atos de aposentadoria considerados ilegais (33,9%), ou seja, 21,06% dos 679 atos de aposentadoria apreciados contêm esta não conformidade
Ato de concessão de aposentadoria considerado ilegal devido ao pagamento de parcela alusiva à URP 22,05% decorrente de decisão judicial.	Apreciação de atos sujeitos a registro / TCU	28 dos 422 atos de aposentadoria considerados ilegais (6,6%), ou seja, 4,1% dos 679 atos de aposentadoria apreciados contêm esta não conformidade
Ato de concessão de aposentadoria considerado ilegal devido à contagem de tempo rural sem as respectivas contribuições à Previdência.	Apreciação de atos sujeitos a registro / TCU	17 dos 422 atos de aposentadoria considerados ilegais (4,0%), ou seja, 2,5% dos 679 atos de aposentadoria apreciados contêm esta não conformidade
Ato de concessão de aposentadoria considerado ilegal devido a erro de cálculo dos proventos pela média.	Apreciação de atos sujeitos a registro / TCU	15 dos 422 atos de aposentadoria considerados ilegais (3,6%), ou seja, 2,2% dos 679 atos de aposentadoria apreciados contêm esta não conformidade
Ato de concessão de aposentadoria considerado ilegal devido à parcela alusiva a vencimento básico complementar.	Apreciação de atos sujeitos a registro / TCU	3 dos 422 atos de aposentadoria considerados ilegais (0,7%), ou seja, 0,4% dos 679 atos de aposentadoria apreciados contêm esta não conformidade

Não conformidades	Origem	Dimensionador (quando há)
SUB-ÁREA: SEGURIDADE SOCIAL		
Assunto: Aposentadoria		
<p>Processo de concessão de aposentadoria com ausência de registro inicial no SISAC, com inconsistência nos dados cadastrados no SISAC, com divergências entre os dados cadastrados no SISAC e os dados do SIAPE ou com divergência entre os dados cadastrados no SISAC e os documentos constantes no processo.</p>	<p>Análise dos processos de pessoal / MTFC</p>	<p>119 dos 373 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (31,9%)</p>
<p>Processo de concessão de aposentadoria com inconsistência que envolve o tempo de contribuição.</p>	<p>Análise dos processos de pessoal / MTFC</p>	<p>103 dos 373 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (27,6%)</p>
<p>Processo de concessão de aposentadoria com ausência de informação ou documentação sobre decisão judicial que implique pagamento de parcela ou apontamentos relativos à ilegalidade das parcelas judiciais de URV 3,17% e hora extra 37,5%.</p>	<p>Análise dos processos de pessoal / MTFC</p>	<p>60 dos 373 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (16,1%)</p>
<p>Processo de concessão de aposentadoria registrado no SISAC pendentes de parecer por falta de tramitação ao MTFC.</p>	<p>Análise dos processos de pessoal / MTFC</p>	<p>37 dos 373 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (9,9%)</p>
<p>Processo de concessão de aposentadoria com ausência de documentos que o instruem.</p>	<p>Análise dos processos de pessoal / MTFC</p>	<p>37 dos 373 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (9,9%)</p>
<p>Processo de concessão de aposentadoria com ausência de informações nos documentos ou sobre os documentos que o instruem.</p>	<p>Análise dos processos de pessoal / MTFC</p>	<p>29 dos 373 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (7,8%)</p>
<p>Processo de concessão de aposentadoria com ausência de informações sobre o cumprimento de acórdãos do TCU, que consideraram os atos iniciais de concessão como ilegais, tais como aqueles que envolvem as parcelas URV 3,17% e hora extra 37,5%.</p>	<p>Análise dos processos de pessoal / MTFC</p>	<p>24 dos 373 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (6,4%)</p>

Não conformidades	Origem	Dimensionador (quando há)
SUB-ÁREA: SEGURIDADE SOCIAL		
Assunto: Aposentadoria		
Processo de concessão de aposentadoria que envolve servidor com acumulação de cargos, com carga horária acima de 60 horas, com infração ao regime de DE ou outras irregularidades relativas à jornada de trabalho.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	15 dos 373 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (4,0%)
Processo de concessão de aposentadoria com ausência de informação ou documentação que comprove o pagamento de incentivo à qualificação ou retribuição por titulação.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	14 dos 373 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (3,8%)
Processo de concessão de aposentadoria com inconsistência envolvendo a forma de cálculo dos proventos.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	12 dos 373 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (3,2%)
Processo de concessão de aposentadoria em que se verificaram inconsistências de dados cadastrais, ocorrências funcionais ou dados financeiros no SIAPE.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	12 dos 373 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (3,2%)
Processos de concessão de aposentadoria que contém inconsistência no fundamento legal ou caso de não cumprimento dos requisitos legais para a concessão.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	9 dos 373 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (2,4%)
Processo de concessão de aposentadoria que contém pagamento indevido de vencimento básico complementar.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	4 dos 373 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (1,1%)
Processo de concessão de aposentadoria que contém pagamento incorreto de incorporação de quintos.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	4 dos 373 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (1,1%)
Processo de concessão de aposentadoria em que se verificou divergência entre documentos que o instruem.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	4 dos 373 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (1,1%)

Não conformidades	Origem	Dimensionador (quando há)
SUB-ÁREA: SEGURIDADE SOCIAL		
Assunto: Pensão		
Ato de concessão de pensão considerado ilegal devido ao pagamento de parcela alusiva à URV 3,17% decorrente de decisão judicial.	Apreciação de atos sujeitos a registro / TCU	35 dos 40 atos de concessão de pensão considerados ilegais (87,5%), ou seja, 47,2% dos 74 atos de concessão de pensão apreciados contêm esta não conformidade
Ato de concessão de pensão considerado ilegal devido ao pagamento de parcela alusiva à hora extra de 37,5% decorrente de decisão judicial.	Apreciação de atos sujeitos a registro / TCU	17 dos 40 atos de concessão de pensão considerados ilegais (42,5%), ou seja, 23,0% dos 74 atos de concessão de pensão apreciados contêm esta não conformidade
Ato de concessão de pensão considerado ilegal devido à incorporação indevida de função comissionada.	Apreciação de atos sujeitos a registro / TCU	7 dos 40 atos de concessão de pensão considerados ilegais (17,5%), ou seja, 9,4% dos 74 atos de concessão de pensão apreciados contêm esta não conformidade
Processo de concessão de pensão com ausência de registro inicial no SISAC, com inconsistência nos dados cadastrados no SISAC, com divergências entre os dados cadastrados no SISAC e os dados do SIAPE ou com divergência entre os dados cadastrados no SISAC e os documentos constantes no processo.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	22 dos 63 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (34,9%)
Processo de concessão de pensão registrado no SISAC pendentes de parecer por falta de tramitação ao MTFC.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	19 dos 63 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (30,2%)
Processo de concessão de pensão em que se verificou ausência do processo de aposentadoria do instituidor ou ausência do processo de pensão anterior.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	12 dos 63 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (19,0%)

Não conformidades	Origem	Dimensionador (quando há)
SUB-ÁREA: SEGURIDADE SOCIAL		
Assunto: Pensão		
Processo de concessão de pensão com ausência de documentos que o instruem.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	9 dos 63 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (14,3%)
Processo de concessão de pensão com ausência de informação ou documentação sobre decisão judicial que implique pagamento de parcela ou apontamentos relativos à ilegalidade das parcelas judiciais de URV 3,17% e hora extra 37,5%.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	8 dos 63 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (12,7%)
Processo de concessão de pensão em que o servidor falecido era aposentado e o ato de concessão da aposentadoria fora considerado ilegal pelo TCU.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	5 dos 63 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (7,9%)
Processo de concessão de pensão com ausência de informações nos documentos ou sobre os documentos que o instruem.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	4 dos 63 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (6,3%)
Processo de concessão de pensão com ausência de informações sobre o cumprimento de acórdãos do TCU, que consideraram o ato inicial de concessão como ilegais, tais como aqueles que envolvem as parcelas URV 3,17% e hora extra 37,5%.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	4 dos 63 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (6,3%)
Processos de concessão de pensão que contém inconsistência no fundamento legal ou caso de não cumprimento dos requisitos legais para a concessão.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	3 dos 63 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (4,8%)
Processo de concessão de pensão com inconsistências envolvendo a forma de cálculo da pensão.	Análise dos processos de pessoal / MTFC	3 dos 63 processos de concessão de aposentadoria diligenciados contêm esta não conformidade (4,8%)

Não conformidades	Origem	Dimensionador (quando há)
SUB-ÁREA: REGIME DISCIPLINAR		
Assunto: Infringência ao regime disciplinar		
Existência de servidores que acumulam legalmente vínculos públicos, porém a jornada de trabalho excede o limite de horas permitido.	Auditoria de acompanhamento de gestão 227792 de 2011 / MTFC	177 casos, dos quais, 172 estavam lotados no Hospital Universitário
Existência de servidores que exercem jornada acumulada de trabalho incompatível com o cumprimento concomitante, assíduo e pontual da jornada de trabalho na instituição (jornada superior a 60 horas semanais).	Auditoria de acompanhamento de gestão 227792 de 2011 / MTFC	212 servidores com jornada superior a 60 horas semanais
	Auditoria anual de contas de 2011 / MTFC	160 médicos do Hospital Universitário relacionados, dentre os 223 analisados
	Auditoria - Acórdão 2900/2012-TCU-Plenário	14 servidores relacionados
Existência de servidores ocupantes de cargo de docente em regime de dedicação exclusiva que realizam, concomitantemente, outra atividade remunerada.	Auditoria de acompanhamento de gestão 227792 de 2011 / MTFC	21 casos relacionados
Existência de servidores ocupantes de cargo de docente em regime de dedicação exclusiva exercendo atividade de gerência e administração de entidade privada.	Auditoria de acompanhamento de gestão 201405732 de 2014 / MTFC	5 casos relacionados
Existência de servidores exercendo atividade de gerência e administração de entidade privada.	Auditoria de acompanhamento de gestão 227792 de 2011 / MTFC	41 casos relacionados
	Auditoria anual de contas de 2011 / MTFC	69 médicos do Hospital Universitário relacionados, dentre os 223 analisados
Existência de servidores que acumulam cargos públicos legalmente inacumuláveis.	Auditoria - Acórdão 2900/2012-TCU-Plenário	20 casos relacionados
Existência de servidores que acumulam cargos públicos legalmente inacumuláveis, cuja jornada total de trabalho excede o limite de horas permitido.	Auditoria - Acórdão 2900/2012-TCU-Plenário	2 casos relacionados

Não conformidades	Origem	Dimensionador (quando há)
SUB-ÁREA: REGIME DISCIPLINAR		
Assunto: Infringência ao regime disciplinar		
Existência de servidores que acumulam cargos efetivos com cargos de provimento em comissão sem o atendimento a todas as exigências legais	Auditoria - Acórdão 2900/2012-TCU-Plenário	3 casos relacionados
Inexistência de registro de frequência por atividade exercida em regime de plantão.	Auditoria de acompanhamento de gestão 227792 de 2011 / MTFC	-
Inexistência de mecanismo de detecção e de registro de apuração de responsabilidades em exercício de atividades de administração ou gerência privada.	Auditoria de acompanhamento de gestão 227792 de 2011 / MTFC	-
Inexistência ou insuficiência de controles relativos à garantia do cumprimento das disposições legais e constitucionais que tratam da acumulação lícita de cargos, da compatibilidade de jornada de trabalho e o respeito ao regime de trabalho exercido.	Auditoria - Acórdão 2900/2012-TCU-Plenário	-
Concessão de alteração de regime de trabalho com data retroativa.	Auditoria - Acórdão 2900/2012-TCU-Plenário	9 processos relacionados
Alteração para o regime de DE por servidor ocupante de cargos comissionado.	Auditoria - Acórdão 2900/2012-TCU-Plenário	1 processo relacionado
Não cumprimento de recomendação acerca da adoção de sistema de controle de ponto para controle de assiduidade.	Auditoria de acompanhamento de gestão 201115148 de 2014 / MTFC	-
Morosidade no cumprimento do Acórdão 2900/2012-TCU-Plenário, que trata dos casos de acumulação ilícita de cargos públicos, infração ao regime de dedicação exclusiva e às jornadas de trabalho incompatíveis.	Julgamento de contas de 2013 / TCU	Julgamento das contas do servidor ocupante do cargo Pró-reitor de gestão de pessoas e do servidor ocupante do cargo de Reitor pela "regularidade com ressalva" devido a esta morosidade

Não conformidades	Origem	Dimensionador (quando há)
SUB-ÁREA: REGIME DISCIPLINAR		
Assunto: Infringência ao regime disciplinar		
<p>Precariedade do controle de frequência dos servidores médicos, do que decorreu jornada acumulada de trabalho incompatível com o cumprimento concomitante, assíduo e pontual da jornada de trabalho do Hospital Universitário.</p>	<p>Julgamento de Contas de 2011 / TCU</p>	<p>O ocupante do cargo de diretor do hospital foi multado por ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.</p>