



SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS-SUFRAMA

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 03/2018

TIPO DE AUDITORIA: AUDITORIA DE CONFORMIDADE

PROCESSO: 52710.506462/2017-80

UNIDADE AUDITADA: COORDENAÇÃO GERAL DE RECURSOS HUMANOS - CGRHU

RELATÓRIO Nº 03/2018.

Senhor Coordenador de Auditoria substituto,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 1/2017-SEI e no Programa de Auditoria nº 1/2017-SEI, bem como o estabelecido no Capítulo IV, da Instrução Normativa nº 24, de 17/11/2015, apresentamos os resultados dos exames e testes realizados na Coordenação Geral de Recursos Humanos - CGRHU.

1. **INTRODUÇÃO:**

Consoante ao estabelecido na Instrução Normativa conjunta MP/CGU nº 1/2016, apresentamos os resultados dos exames e testes realizados na conformidade e execução dos procedimentos e relatórios disponíveis na Coordenação Geral de Recursos Humanos - CGRHU, no exercício encerrado em 31 de dezembro de 2017.

2. **ESCOPO DO TRABALHO:**

A auditoria foi realizada no período de 26/10/2017 a 31/12/2017, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, análise documental.

A ação de controle teve como objetivo analisar possíveis irregularidades ou não na área de planejamento e execução de procedimentos inerentes à área de gestão de pessoas da Superintendência, bem como apontar as possibilidades de melhorias e economias nos processos administrativos e regimentais.

O escopo do trabalho foi assim definido:

- I - aplicar testes quanto ao atendimento ao limite de proporcionalidade de cargos em comissões;
- II - analisar os procedimentos adotados com relação as identificações institucionais e exames médicos periódicos;
- III - investigar as ações relacionadas à contratação de estagiários e acompanhamento do registro de presença funcional por via do controle denominado

ponto eletrônico;

- IV - verificar acerca das capacitações e progressões funcionais;
- V - avaliar as remoções promovidas e cessões/requisições;
- VI - examinar os procedimentos referentes à gratificação de qualificação;
- VII - analisar a aplicação do mapa de competência;
- VIII - verificar possíveis circunstâncias relacionadas ao descumprimento dos artigos 33 e 117, incisos X, XVIII e XIX, da Lei nº 8.112/1990.

Os critérios de seleção e a representatividade das amostras foram não probabilísticas.

Não foram impostas restrições à realização dos exames e testes aplicados pela equipe de auditoria.

Foi dado conhecimento formal dos resultados dos trabalhos à Coordenação-Geral de Recursos Humanos, à Superintendência Adjunta responsável e à Superintendência, cuja manifestação apresentada pelo gestor foi considerada na elaboração do presente relatório de auditoria definitivo.

3. RESULTADOS DOS EXAMES:

3.1. Contratação de identificações institucionais:

INFORMAÇÃO 001

Fato

A identificação de servidores perante clientes internos e externos é de fundamental importância, especialmente para aqueles que atuam na vistoria/fiscalização de empresas ou mercadorias, uma vez que é dever do agente público comprovar que faz parte do quadro de pessoal da Instituição, além de trazer segurança na informação prestada ao administrado acerca da relação ali posta.

No âmbito institucional, o porte do crachá garante o trânsito interno de apenas pessoas autorizadas.

A equipe de auditoria solicitou informações (item nº 4, da Solicitação de Auditoria nº 506462/2017-01 - 0085663) "*acerca do atual estágio do processo de licitação para aquisição de crachás de identificação*".

A unidade examinada informou (0091279) que a "*aquisição de crachás funcionais está sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos*". Ato contínuo, em pesquisas realizadas no processo SEI nº 52710.002336/2016-70, a equipe de auditoria constatou que, embora o trâmite processual tenha sido iniciado no ano de 2016, a fase interna da licitação está em estágio de conclusão, conforme Despacho COPELI (0169274).

3.2. Acompanhamento do registro de presença funcional por via do controle denominado ponto eletrônico:

INFORMAÇÃO 002

Fato

A equipe de auditoria solicitou informações (item nº 7, da Solicitação de Auditoria nº 506462/2017-01 - 0085663) sobre - considerando o período de 1 (um) ano - "*as paralisações ocorridas no ponto eletrônico referenciando a quantidade de dias em que não houve a disposição do registro*".

A unidade examinada respondeu (0091279) que "*em análise do sistema de ponto eletrônico, verificou-se não haver relatórios disponíveis que permita identificar as paralisações ocorridas no sistema. Entretanto, em períodos pontuais, verificou-se, tanto na sede quanto em unidades descentralizadas, paralisações de alguns equipamentos ocasionadas por falta de energia e sobrecarga na rede elétrica. Contudo, nunca foram identificadas paralisações por completo dos equipamentos que tenha culminado com indisponibilidade total do sistema*".

Tendo em vista que alocação de horas técnicas para o desenvolvimento de *software* específico para registrar a indisponibilidade do sistema de registro de ponto demandaria ação de baixa relevância frente as atividades finalísticas da Instituição, ponderamos que o registro deste fato no presente trabalho por meio de Informação é suficiente, podendo ser, no decorrer do presente exercício, objeto de avaliação no acompanhamento permanente de gastos.

3.3. Contratação de estagiários:

INFORMAÇÃO 003

Fato

A inserção de estagiários no âmbito do serviço público federal é de suma relevância por duas razões: 1ª) na visão social, o órgão público colabora com a sociedade na formação prática de profissionais, o que atinge diretamente a imagem institucional, eis que demonstra o comprometimento do setor público com o aperfeiçoamento das relações trabalhistas; 2ª) na visão institucional, melhora os processos em gerais haja vista a limitação/dificuldade na contratação de novos servidores e oxigena os procedimentos internos, pois alia o conhecimento acadêmico em termos conceituais com a prática funcional.

A equipe de auditoria solicitou informações (item nº 6, da Solicitação de Auditoria nº 506462/2017-01 - 0085663) "*acerca do andamento processual para a contratação de estagiários*".

A unidade examinada informou (0092137) que:

"O processo nº 52710.002291/2016-33 que trata sobre a contratação de estagiários teve sua atuação em dezembro de 2016, sua instrução incluiu as normativas que dispõem sobre o estágio de estudantes, as solicitações e propostas de custos das intermediárias, o estudo e consolidação do levantamento da necessidade de estagiários, termo de referencia, minuta de edital de licitação e levantamento de disponibilidade orçamentária. Após a instrução, o processo fora encaminhado à PF,

em maio de 2017, para análise e parecer jurídico. Em junho de 2017 o processo fora devolvido à SAE e em seguida, à CGRHU.

No parecer nº 00083/2017/CONJUR/PFSUFRAMA/PGF/AGU, emitido pela PF, foram recomendadas algumas modificações e atualizações.

Para iniciar o atendimento das recomendações contidas no parecer da PF, a CGRHU emitiu o Memorando-Circular nº 3/2017/CODES/CGRHU/SAE, que solicita um novo levantamento de necessidade. Esse levantamento está sendo realizado no presente momento, tendo como referencia o ano de 2018. Após o envio das informações pela unidades administrativas, os resultados serão consolidados e dar-se-á continuidade ao atendimento das recomendações PF".

Tendo em vista que tal ação está em elaboração, em razão da temporalidade, ponderamos que o registro deste fato por meio de Informação é suficiente.

3.4. Publicidade documental no âmbito do setor de gestão de pessoas:

INFORMAÇÃO 004

Fato

A edição, em 2011, da Lei nº 12.527 fundou como diretrizes a observância da publicidade como *"preceito geral e do sigilo como exceção"*(artigo 3º, inciso I).

Em razão disso, foram realizados testes no sentido de identificar qual o critério objetivo aplicado aos documentos que tramitam no âmbito da CGRHU. Mais ainda, pela possibilidade de processos tratarem de assuntos de natureza sensíveis dos servidores. Assim, a equipe de auditoria requereu informações quanto a publicidade documental no âmbito do setor de gestão de pessoas.

A Coordenação-Geral de Recursos Humanos, relacionando o item nº 9 da S.A., respondeu (0091279) que *"informações pessoais e financeiras anexadas em processos estão sendo sinalizadas com status 'restrito'. As demais informações recebem o status 'público'"*.

Foram aplicados testes em dois processos (52710.501573/2017-08 e 500172/2017-22) os quais tratam do mesmo objeto e matéria considerados de natureza pública (licença capacitação).

A CGRHU atribuiu ao processo nº 52710.501573/2017-08 acesso restrito, no entanto, ao de número 500172/2017-22 não há restrição de acessibilidade.

Portanto, não há critério objetivo para identificação documental quanto a publicidade no setor de recursos humanos institucional.

Cumprir notar que a publicidade dos documentos da Superintendência é diretriz a ser apresentada na Política de Atendimento ao Cidadão, em elaboração, de acordo com o processo SEI nº 52710.001692/2016-76.

Registramos ainda a informação contida no Despacho COLAP (0091487):

"respondemos apenas sobre os critérios de publicidade documental utilizados nesta COLAP. Ainda sobre este item, cabe dizer que, em reunião realizada, por solicitação do Auditor Chefe, no gabinete do Sr. Superintendente, tendo como tema a publicidade documental nos processos que tramitam no SEI, ficou estabelecido, no entanto, sem maiores definições, que seria criado um grupo de trabalho para tratar deste assunto, a fim de catalogarem os documentos que deveriam ser tratados como restrito ou públicos. Na ocasião, definiu-se, também, que enquanto não fosse criado o grupo de trabalho, as unidades identificariam esses documentos quando da criação do processo e sinalizariam como restrito ou público. Assim sendo, esta COLAP vem procedendo desta forma, ou seja, sinalizando como restrito apenas informações pessoais e financeiras de servidores".

Por este motivo, o fato acima informado é apenas registrado no presente trabalho como Informação, podendo ser, no decorrer do presente exercício, objeto de avaliação no acompanhamento permanente de gastos.

3.5. Contratação de empresa especializada para realização de exames periódicos:

INFORMAÇÃO 005

Fato

A equipe de auditoria solicitou informações (item nº 5, da Solicitação de Auditoria nº 506462/2017-01 - 0085663) *"acerca da realização do exame médico periódico"*.

A unidade examinada apresentou (0091279 e 0092052) histórico e informação atualizados do processo SEI nº 52710.000476/2014-41.

A equipe de auditoria realizou pesquisas no sistema informatizado evidenciando que, embora o trâmite processual tenha sido iniciado no ano de 2014, o processo ainda está na fase interna e somente agora há o registro de disponibilidade orçamentária para a realização da licitação.

Por este motivo, o fato acima informado é apenas registrado no presente trabalho como Informação, podendo ser, no decorrer do presente exercício, objeto de avaliação no acompanhamento permanente de gastos.

3.6. Mapeamento por competências:

INFORMAÇÃO 006

Fato

A equipe de auditoria solicitou informações (item nº 8, da Solicitação de Auditoria nº 506462/2017-01 - 0085663) sobre *"a instituição de Mapa de Competências"*.

A CGRHU respondeu (0092137) que:

"Não há na Suframa a realização do mapeamento por Competências. Porém, há uma prospecção deste objeto para contratação. Essa ferramenta é uma inovação institucional na Administração Pública Brasileira e sua implantação é discricionária pela administração, pois dependem de orçamento disponível na rubrica de Administração, força de trabalho organizacional, gestão integrada e inclusão da atividade no Planejamento Estratégico.

O Processo nº 52710.001354/2016-34 que trata sobre o Mapeamento por Competências teve seu início em 15 de Julho de 2016, sua instrução incluiu as recomendações do TCU, Acórdão 1278/2015-TCU de 27/05/2015, assim como, a planilha de ações e metas Globais 2016 pela CGPRO. Com este objetivo, foram encaminhadas as solicitações de proposta para 4 fornecedores de locais diversos e com base nos preços foi elaborado uma nota técnica com a escolha da Consultoria.

Visando a facilidade na contratação via TED (Termo de Execução Descentralizada) e por ser o menor preço apresentado, a escolhida foi a Universidade Federal do Pará. Por conseguinte, foi feita juntada de documentos necessário para enviar a CGORF para verificar disponibilidade orçamentária e posterior envio a SAE para deliberação.

Em 24/02/2017, foi aprovado o Termo de Referência, Plano de trabalho e o Termo de Execução Descentralizada e encaminhado para ao Gabinete para apreciação, sendo que em 08/03/2017 foi remetido a PF e retornado para CODES em 22/05/2017.

Atualmente o processo está sendo sanado visando atender 10(dez) recomendações do parecer jurídico, tratando, sobre regimento interno, planejamento estratégico, financeiro, sistema operacional, documentos comprobatórios de capacitação técnica e valores, bem como, atualização das datas no cronograma operacional no Plano de Trabalho, Termo de Referência e TED".

Constatamos que desde 14/12/2017 o processo encontra-se paralisado na CODES, sem qualquer manifestação posterior.

Após a reunião de busca de soluções conjunta, a CODES/CGRHU apresentou (0218988 e 0219213) a informação de que *"o processo será retornado ao CGRHU para as devidas providências e encaminhamentos necessários, tendo em vista, as dificuldades detectadas"*.

Pelo exposto, o fato acima informado é apenas registrado no presente trabalho como Informação, podendo ser, no decorrer do presente exercício, objeto de avaliação no acompanhamento permanente de gastos.

3.7. Atendimento ao limite de proporcionalidade de cargos em comissões:

INFORMAÇÃO 007

Fato

A equipe de auditoria examinou, sob a ótica do Decreto nº 9.021/2017, o atendimento ou não dos percentuais mínimos dos cargos em comissão existentes na Superintendência da Zona Franca de Manaus que devem ser ocupados por servidores de carreira oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas empresas públicas e sociedade de economia mista.

Para este questionamento a resposta atende ao prescrito na legislação (tanto para os cargos em comissão DAS, níveis 1 a 4 - 50% - quanto para aqueles constantes na hierarquia 5 e 6 - 60% -).

3.8. Servidores requisitados ou cedidos:

INFORMAÇÃO 008

Fato

As requisições e cessões promovidas estão adequadas aos normativos estabelecidos pelo serviço público federal.

3.9. Servidores removidos:

CONSTATAÇÃO 001

Ausência de planejamento nas remoções de cargos específicos e necessários às atividades fins do órgão.

Fato

O planejamento nas remoções realizadas nas organizações públicas é essencial à consecução dos objetivos da entidade.

O planejamento realizado de forma adequada permite identificar as áreas sensíveis/finalísticas do órgão público e o dimensionamento correto das reais necessidades da Instituição.

O processo de diagnóstico do problema a ser solucionado passa pela verificação da contingência ou não de servidores em áreas finalísticas, isto é, a prioridade no atendimento da demanda de suprimento de pessoal é, necessariamente, dos setores que executam, primariamente, os objetivos geral e específicos da missão e visão de futuro da Instituição.

Por assim dizer, nessa Superintendência, as atividades finalísticas estão ao encargo dos seguintes setores (a apresentação abaixo não tem o condão de apresentar ordem de preferência entre elas, mas apenas indicar as unidades administrativas que estão no mesmo grau de hierarquia):

- a Coordenação-Geral de Análise de Projetos Industriais - CGPRI;
- a Coordenação-Geral de Análise e Acompanhamento de Projetos Agropecuários - CGPAG;
- a Coordenação-Geral de Acompanhamento de Projetos Industriais - CGAPI;
- a Coordenação-Geral de Gestão Tecnológica - CGTEC;
- a Coordenação-Geral de Controle de Mercadorias e Cadastro - CGMEC;
- a Coordenação-Geral de Desenvolvimento Regional - CGDER.

Antes de avançarmos, importa dizer que a unidade descentralizada (compreendidas as áreas de livre comércio e as coordenações regionais) também exerce funções que promovem o desenvolvimento regional, assim como são os 'escritórios' da entidade na vistoria de empresas sob a sua circunscrição e fiscalização de mercadorias ingressadas nas áreas incentivadas.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, após avaliar o quadro de pessoal da SUFRAMA e as movimentações ocorridas após o último concurso público, expediu recomendações que constam no acórdão nº 2.388/2017 (Processo TC nº 031.699/2016-2), estando em monitoramento pelos órgãos de controle. O TCU enfatizou "*a expectativa de 226 vagas de pessoal nos próximos dois a três anos (isto é, até 2020), resultante da possível aposentadoria de servidores, o que, se efetivamente vier a ocorrer, corresponderá à expressiva saída de capital humano*".

Em tempo, sob o mesmo ângulo, cumpre informar que CGPRI e CGAPI ainda possuem em seus quadros mão-de-obra alocada por ordem judicial precária (liminar), podendo a qualquer momento ser retomado, pelo Superior Tribunal de Justiça, o julgamento do mérito da questão discutida no Mandado de Segurança nº 15.118 (2010/0049169-6), sendo que no caso de denegação do *mandamus* haverá efeito negativo (de dispensa 13 recursos humanos) nas atividades de apoio à proposição e discussão de processos produtivos básicos, à análise e acompanhamento de projetos industriais.

A CGDER e CGTEC ainda estão analisando passivos processuais que remontam aos anos anteriores a 2013, em cumprimento as determinações específicas exaradas, a partir de 2012, pela Corte de Contas da União.

A CGPAG, no cumprimento de suas atividades regimentais, além de vistoriar *in loco* os empreendimentos estabelecidos no Distrito Agropecuário, deverá apoiar as já determinadas judicialmente reintegrações de posses, sob pena da Instituição desobedecer ordens emanadas pelo Poder Judiciário Federal do Estado do Amazonas.

Já a CGMEC possui, atualmente, sob a sua alçada a incumbência de controlar o cadastro, recadastro e reativação de empresas em Manaus e adjacências, como também executa ações de acompanhamento e fiscalização de mercadorias ingressadas em todas as áreas incentivadas sob a responsabilidade da Superintendência.

Evidenciamos que a demanda por cargos específicos e de alto grau de *expertise* (como economistas e engenheiros) é prioritária em áreas como CGPRI/CGAPI (por alocação de mão-de-obra precária) e CGDER/CGTEC/CGPAG (cumprimento de demandas prioritárias perante aos órgãos de controle), sendo um excesso alocar esses cargos para execução principalmente de serviço de internamento de mercadorias.

Assim, três remoções promovidas no período de 2016 e uma no ano de 2017, apesar de revestidas de todas as formalidades legais, possuem vício de atingimento de finalidade (pois **prioritariamente** não atenderam as demandas das áreas acima especificadas), a saber: *****.701.769-***; ***.115.992-***; ***.814.602-***; ***.730.882-***.**

Critério

Ausência de atendimento do artigo 94, inciso X, do Decreto-Lei nº 200/1967.

Causa

Falha estruturante que impacta diretamente na execução das atividades fins da Superintendência.

Consequências

Ocorrência de efetivação de remoções para área sem demanda prioritária e urgente para cargos tão específico.

Manifestação da unidade examinada

A unidade examinada apresentou resposta a este achado por via de Despachos COLAP (0219257) e CGRHU (0219499):

"Inicialmente, cumpre-nos trazer o conteúdo do Art. 36, da Lei nº 8.12/1990, onde conceitua a remoção como sendo 'o deslocamento do servidor, a pedido ou de ofício, no âmbito do mesmo quadro, com ou sem mudança de sede' e, ainda, apresenta os casos em que ocorrem a remoção: Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, entende-se por modalidades de remoção: (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

I - de ofício, no interesse da Administração; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

II - a pedido, a critério da Administração; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

III - a pedido, para outra localidade, independentemente do interesse da Administração: (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

a) para acompanhar cônjuge ou companheiro, também servidor público civil ou militar, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que foi deslocado no interesse da Administração; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

b) por motivo de saúde do servidor, cônjuge, companheiro ou dependente que viva às suas expensas e conste do seu assentamento funcional, condicionada à comprovação por junta médica oficial; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

c) em virtude de processo seletivo promovido, na hipótese em que o número de interessados for superior ao número de vagas, de acordo com normas preestabelecidas pelo órgão ou entidade em que aqueles estejam lotados. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

Do enunciado, verifica-se que a legislação permite que a Administração desloque o servidor, a seu critério ou a pedido deste, verificadas a conveniência e a discricionariedade. Além disso, a remoção poderá ocorrer a pedido do servidor, independentemente do interesse da Administração, como se observa no item III, acima.

Nota-se que apenas há direito subjetivo nas seguintes hipóteses de remoção: 'acompanhamento de cônjuge ou companheiro, também servidor público civil ou militar, de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, deslocado no interesse da Administração; por motivo de saúde do servidor, cônjuge, companheiro ou dependente que vive sob as expensas do servidor e conste no assentamento funcional; quando o número de interessados em processo seletivo for superior ao número de vagas, de acordo com normas preestabelecidas pelo órgão ou entidade em que aqueles estejam lotados'.

Sobre o assunto, importante dizer que a unidade de recursos humanos, quando acionada para analisar os casos de remoção, realiza sem se prender ou observar se a solicitação de remoção apresenta falhas estruturantes que impactarão diretamente na execução das atividades fins da Superintendência, isso porque quando a demanda chega para análise desta unidade, já aconteceram todas as autorizações das áreas envolvidas.

Entendemos que, em casos futuros de remoção, cabe à administração e a autoridade da área onde o servidor está lotado proceder a avaliação quanto a conveniência e a discricionariedade do ato e, assim, verificar os impactos decorrentes desse procedimento para sua área.

A unidade de recursos humanos, quando é indagada, sinaliza à administração sobre possíveis impactos para as áreas envolvidas e submete à apreciação da autoridade máxima desta Casa.

De todo modo, **nos parece ser prudente que a administração absorva a recomendação contida no relatório de auditoria e adote medidas para a observação e aplicação do tema na instituição**". (negrito).

Análise do Controle Interno

É mantida a constatação haja vista a manifestação da unidade examinada.

Recomendação 001

Estabelecer, em processos vindouros, em nível de planejamento tático e operacional, quais as unidades administrativas são prioritárias e possuem demandas urgentes para execução de atividades contidas no plano estratégico da Suframa, podendo utilizar, para tanto, a metodologia de mapa de riscos.

3.10. Capacitação:

INFORMAÇÃO 009

Fato

Orientamos, em casos de ensino à distância, não registrar, nos relatórios de eventos de capacitação, o local de emissão do certificado, pois tal prática ocasiona ambiguidade na interpretação da informação, podendo uniformizar a 'planilha' utilizando a expressão "EAD" no respectivo campo de preenchimento.

Após a reunião de busca de soluções conjunta, a CODES/CGRHU apresentou (0218988 e 0219213) a informação de que "*será considerada a recomendação da auditoria para melhor forma de preenchimento no relatório de atividades*".

INFORMAÇÃO 010

Fato

Tendo como **referência o item 30, da Planilha de Capacitação/2017**, orientamos adotar controle interno com as seguintes finalidades:

a) aprimorar os critérios objetivos na seleção do curso, de modo a possibilitar, ao máximo, a aplicação da ementa com a atividade empreendida no órgão público (ou seja, os regulamentos e normas que regem empresas privadas possuem pouca aplicabilidade no setor público);

b) nas ocasiões de valores altamente representativos, analisar a possibilidade de seleção de alternativas que atinjam o mesmo objeto para a finalidade pretendida (com ou sem maior alcance de beneficiários).

CONSTATAÇÃO 002

Ausência de regulamentação de programa previsto em Plano de Trabalho da Unidade Examinada.

Fato

A CODES/CGRHU previu em seu Plano de Trabalho a regulamentação, em ato próprio, do Programa de Multiplicadores de Treinamento no âmbito da Superintendência, conforme as seguintes diretrizes (fl. 8) estabelecidas:

"Treinamento Interno Institucional, realizada no próprio ambiente de trabalho, em unidade da Suframa ou de outra descentralizada, deverá ser ministrado por servidor que detenha o conhecimento específico e possa desempenhar o papel de instrutor/monitor e controlar o processo de aprendizagem, em todas as suas etapas. Estes treinamentos deverão acontecer dentro da jornada de trabalho e terão o apoio da CODES/CGRHU para emissão de controle de frequência, certificados e avaliação de reação.

Quanto ao ônus:

a) Com ônus limitado – implica a pagamento de taxas e passagens, no início e término do curso, bem como o custeio de diárias, nos casos previstos em lei.

b) Sem ônus – sem qual quer despesa para a Autarquia durante o evento".

No entanto, o Relatório de Atividades da Unidade Examinada não demonstrou essa ação como implementada tampouco justificou a falta de sua regulamentação.

Critério

Ausência de atendimento ao Plano de Trabalho da CODES/CGRHU.

Causa

Previsão em planejamento do setor, no entanto, sem execução do que foi planejado ou com ausência de motivos determinantes para a sua inexecução.

Consequências

Ocorrência de inexecução do planejamento de tema relevante para a disseminação interna do conhecimento adquirido/produzido pelos próprios servidores.

Possibilidade de economia em escala (considerando a redução de custos de diárias, passagens e de valor do curso).

Melhoria em processos e procedimentos de clientes internos.

Manifestação da unidade examinada

A unidade examinada apresentou resposta a este achado por via de Despachos CODES (0218988) e CGRHU (0219213):

"O Programa de Multiplicadores de Treinamento, inovado em 2017, necessitava de uma sala equipada com computadores, internet e acesso à rede. Como as ações de reforma não foram previstas em 2017 e licitação dos novos computadores encerrou no corrente ano, estamos atuando em conjunto com a Superintendência Adjunta Executiva para lançarmos o novo programa interno de multiplicadores de treinamento ainda esse ano. Nosso objetivo é prospectar servidores capacitados, mediante edital de seleção, que possuem determinado conhecimento e tempo disponível para ministrar alguns cursos técnicos lançados no Plano de Capacitação. Tão logo, estivermos com a estrutura da sala pronta, bem como, a disponibilidade dos computadores, estaremos atendendo o programa e lançando sua regulamentação".

Análise do Controle Interno

A manifestação da unidade examinada apresenta plano de ação a ser implementado. Logo, a constatação será mantida para fins de acompanhamento das ações futuras.

Recomendação 002

Cumprir, na medida de sua possibilidade, os programas contidos em seus planejamentos, ou justificar, em relatórios de atividades, o seu não cumprimento com estabelecimento de novos prazos, se for o caso.

3.11. Progressões funcionais:

INFORMAÇÃO 011

Fato

A AUDIT avaliará, em razão de necessária consulta à área jurídica - o que extrapolaria a temporalidade do presente trabalho -, no escopo da auditoria de acompanhamento permanente de gastos a aplicabilidade ou não de interpretação restritiva de normas concernentes às progressões funcionais de servidores dessa Superintendência.

3.12. Alocação de servidor em desacordo com a sua atribuição funcional:

INFORMAÇÃO 012

Fato

Analisando o processo SEI nº 52710.000476/2014-41 evidenciamos - 0184030 - servidor atuando de forma incompatível com as suas atribuições funcionais, uma vez que há disposição normativa acerca da possibilidade de realização de atividades de gestão pelo cargo específico a que foi provido.

O critério adotado para o presente caso é o Anexo I que especifica as atribuições dos cargos previstos no Edital nº 1/2007, publicado na seção 3, página 169, do Diário Oficial da União, em 19/12/2007.

Desse modo, considerando as boas práticas de governança, assim como a vinculação técnica do cargo do servidor, orientamos que a Coordenação-Geral de Recursos Humanos informe a situação atual ao órgão de controle interno.

3.13. Alocação de servidor sem a devida cessão:

CONSTATAÇÃO 003

Ausência de formalidade na cessão de servidor a outro órgão/entidade.

Fato

A equipe de auditoria solicitou (item nº 14, da Solicitação de Auditoria nº 506462/2017-01 - 0085663) "*a listagem contendo o nome e cargo dos servidores cedidos ou requisitados, nos últimos 2 (dois) anos*". Em resposta, a CGRHU enviou as informações requisitadas.

Foram realizadas pesquisas no Portal RH com a finalidade de cruzamento das seguintes informações: alocação de servidores e as unidades onde realmente prestam seu labor.

Através do documento SEI - 0147082 - constatamos que o servidor (***.881.732-**) está lotado, precariamente, em unidade administrativa não subordinada à Superintendência.

Vale ressaltar que a unidade administrativa é integrante de Ministério diverso do qual a Suframa é vinculada, e a celebração de termo de cessão de espaço físico (disponível no processo SEI 52710.005621/2007-58) não abrange necessariamente a 'disponibilização' de recursos humanos da Superintendência.

O exercício funcional em outro órgão ou entidade da União exige a observância dos preceitos de cessão ou requisição previstos no artigo 93, da Lei nº 8.112/1990.

Critério

Artigo 93, da Lei nº 8.112/1990.

Causa

Não observância de atendimento de formalidade necessária em relação as normas de cessão/requisição.

Consequência

Redução de quantitativo de servidor ativo a serviço da Autarquia, no momento em que a Instituição necessita de mão-de-obra.

Manifestação da unidade examinada

A unidade examinada apresentou resposta a este achado por via de Despachos COLAP (0219257) e CGRHU (0219499):

"Em análise do sistema SIAPE, pode-se verificar que o servidor (***.881.732-**) se encontra lotado na unidade Superintendência (UORG 129). Esta unidade de recursos humanos não recebeu qualquer demanda para modificar o servidor de local e também não tem conhecimento dos termos de cessão de espaço físico (sala) da Suframa para ser utilizada por outro Órgão, visto que esta unidade de recursos humanos não trata de assuntos dessa natureza.

Ainda assim, esta unidade informará a Superintendência acerca da identificação deste item para que adote medidas visando sanear a inconsistência apontada".

Análise do Controle Interno

A manifestação da unidade examinada apresenta medida administrativa a ser providenciada pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos. Logo, a constatação será mantida para fins de acompanhamento das ações futuras.

Recomendação 003

Abster de lotar precariamente servidor ativo em outro órgão ou entidade mesmo que integrante do mesmo Poder.

3.14. Portal de gestão de recursos humanos:

INFORMAÇÃO 013

Fato

Tendo em vista que é incumbência da Unidade de Auditoria Interna, conforme a IN/MTCGU nº 3/2017 - que aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal -, divulgar as boas práticas adotadas na Administração Pública, orientamos que a CGRHU promova estudos técnicos preliminares no sentido de adotar ou não portal *web* de gestão de pessoas.

Tal orientação é realizada em razão dos diversos normativos e procedimentos atinentes à área de recursos humanos, além do volume de atividades ao encargo dessa Coordenação-Geral. Então, resta evidente que a centralização dessas informações e uniformização de dados em um portal promove transparência e efetividade nas atividades da CGRHU.

Sugerimos como referência o *Portal CGGP* (disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cggp/>).

3.15. Gratificação de qualificação:

INFORMAÇÃO 014

Fato

A equipe de auditoria solicitou (item nº 10, da Solicitação de Auditoria nº 506462/2017-01 - 0085663) à CGRHU que encaminhasse "*a última versão - consolidada - da listagem dos servidores que são beneficiários da gratificação de qualificação*".

A unidade examinada apresentou as informações com todas as documentações necessárias para a realização dos exames.

O artigo 42, do Decreto nº 7.922/2013, com alterações posteriores, obriga o cumprimento concomitante dos seguintes requisitos: técnico-funcionais; acadêmicos e organizacionais necessários ao desempenho das atividades da Superintendência.

Assim, realizamos exames nos processos de gratificação de qualificação. A partir disso, identificamos o processo SEI nº 52710.608406/2017-89 em que houve o deferimento de gratificação de qualificação a servidor com aperfeiçoamento acadêmico na área de saúde.

No momento da emissão do relatório preliminar a equipe de auditoria considerou que o servidor está lotado em área estratégica da Instituição, no entanto, não desempenha atividades

funcionais com a sua *expertise* acadêmica (especialização). Naquela oportunidade foi caracterizada como falha não estruturante, mas com impacto direto na pontuação e classificação da respectiva gratificação de qualificação em relação aos demais servidores no processo concorrencial. O entendimento era de que o Comitê Especial da Gratificação de Qualificação - GQ deveria revisar o processo SEI nº 52710.608406/2017-89, uma vez que havia circunstância relevante suscetível de modificação da decisão da gestão.

Entretanto, após a reunião de busca de soluções conjunta, a unidade examinada apresentou novos elementos, por intermédio dos Despachos CODES (0218988) e CGRHU (0219213), a serem apreciados pela AUDIT, quais sejam:

"Conforme abordado em reunião, de acordo com consulta realizada nos processos GQ anteriores, observa-se que no primeiro momento, o servidor [omissis] teve seu pedido indeferido pelo comitê de GQ, com a justificativa: Formação inadequada.

O servidor recorreu apresentando documentos de que constituía grupo de trabalho [omissis].

Mediante a apresentação dos documentos, o recurso foi deferido pelos membros do comitê 'por ter apresentado documentação comprobatória relacionada as atividades [omissis].'

Para conhecimento, seguem abaixo, as atribuições do Comitê Especial para a Concessão de Gratificação de Qualificação, conforme consta no art. 14 da Portaria 191/2018:

I – avaliar os requisitos técnico-funcionais, acadêmicos, organizacionais necessários à percepção da GQ;

II – analisar a documentação comprobatória dos requisitos para concessão da GQ;

III – classificar os servidores concorrentes dentro do quantitativo de vagas; e,

IV – julgar os recursos interpostos em primeira instância, quanto à pontuação e à classificação para fins de concessão da GQ.

A recomendação pela Auditoria terá respaldo mediante a definição das áreas de conhecimento da Suframa publicada pela Portaria, cujo objeto estará disponível para julgamento objetivo pelo Comitê de Gratificação. Conforme Art. 88-D do Decreto 7922/2013 incluído pelo Decreto nº 9.124 de 14 de agosto de 2017.

A portaria nº 198 que dispõe sobre a definição das áreas de conhecimento da Suframa foi publicada em 02/04/2018 no Boletim de Serviço Eletrônico".

Assim, considerando que a Superintendência emitiu nova normatização acerca da matéria e há informação de novo processo de seleção para pontuação e classificação dos servidores interessados na gratificação de qualificação, exercício de 2018, a equipe de auditoria entende que a ação está em elaboração. Dessa forma, em razão da temporalidade, ponderamos que o registro deste fato por meio de Informação é suficiente.

Cumpre ressaltar que a equipe de auditoria avaliará, na auditoria de acompanhamento permanente de gastos, os novos normativos emitidos no que se refere a gratificação de qualificação.

INFORMAÇÃO 015

Fato

Em referência ao processo SEI nº 52710.607108/2017-71 e as diversas Portarias já emitidas por essa Superintendência em relação aos critérios e procedimentos relacionados à gratificação de

qualificação, orientamos que a CGRHU requeira a compilação dessas normas, de tal modo a uniformizar as reiteraões e retificaões ocorridas sucessivamente.

A CODES/CGRHU informou, após a reunião de busca de soluções conjunta, por intermédio dos Despachos CODES (0218988) e CGRHU (0219213), que a *"recomendação que trata sobre a compilação das normas foi sanada pela Portaria nº 191/2018, inclusive no que tange sobre o conteúdo do Parecer nº 00030/2018/GAB/PFSUFRAMA/PGF/AGU"*.

INFORMAÇÃO 016

Fato

Em referência aos critérios e procedimentos relacionados à gratificação de qualificação, orientamos que a CGRHU requeira a normatização da periodicidade de participação dos membros no Comitê Especial, de forma a mitigar eventuais conflitos de interesses.

A CODES/CGRHU informou, após a reunião de busca de soluções conjunta, por intermédio dos Despachos CODES (0218988) e CGRHU (0219213), que a *"periodicidade dos membros foi incluída através da Portaria nº 212 de 04 de abril de 2018, publicada em 05/04/2018 no BSE"*.

INFORMAÇÃO 017

Fato

Em sede de consulta formulada, com base no artigo 2º, da Portaria Suframa nº 001/2017, por interessado ao Comitê Especial de Gratificação de Qualificação - GQ, à Comissão de Ética, à Corregedoria, à Procuradoria Federal e Auditoria Interna, foi realizado o seguinte questionamento: *"É cabível o reconhecimento de direito autoral a servidores públicos que participem de trabalho intelectual desenvolvido no âmbito da administração pública, no desempenho das tarefas próprias de seus cargos e, a partir disso, auferir benefícios privados?"*.

O órgão de consultoria e assessoria jurídica assim respondeu (Parecer nº 00030/2018/GAB/PFSUFRAMA/PGF/AGU), em 9/3/2018: *"(...) os servidores não têm direitos patrimoniais sobre suas criações intelectuais desenvolvidas em cumprimento a dever funcional na SUFRAMA, mas tão somente a direitos morais, por isso não fazem jus ao pagamento de indenizações, de royalties ou de licenças para uso dessas obras, tampouco a Gratificações de Qualificação baseadas em trabalhos desenvolvidos no âmbito da Autarquia"*.

Em resposta, o órgão correccional recomendou (DESPACHO Nº 0195345/2018/CORREG/SUFRAMA), em 12/3/2018: *"partindo da consulta formulada pela referida servidora, resta clara a necessidade em se recomendar ao Comitê Especial designado para concessão da GQ, se assim for o seu entendimento, que reveja a regulamentação que estabelece critérios e procedimentos específicos para concessão da gratificação (Portaria nº 172 de 16 de maio de 2013), levando em consideração o resultado da presente consulta, e detalhe os trabalhos que serão passíveis de pontuação, visto que tal prerrogativa é conferida ao mesmo em sede do art. 5º, § 5º, do Decreto nº 7.922 de 18 de fevereiro de 2013"*.

Ainda, consta em grau recursal no Tribunal Federal da 1ª Região os seguintes mandados de segurança: 0015360-85.2015.4.01.3200 e 0015360-85.2015.4.01.3200. As decisões judiciais, em primeira instância, firmaram o entendimento de que *"a Impetrante faz jus à contagem das referidas obras/publicações como pontuação para o recebimento da Gratificação de Qualificação, posto que as obras supramencionadas são de produção técnica na área de atuação da Impetrante na SUFRAMA, publicado com ISBN (em observância ao inciso V do art. 46 do Decreto n. 7.922/2013 e à Portaria n. 404/2014, item III do Anexo I) e de co-autoria da Impetrante (vide fls. 85 a 90 – rolagem única do e-Jur), não obstante conste a SUFRAMA como suposta única autora na descrição da obra"* e decidiram por ratificar *"a liminar deferida CONCEDO PARCIALMENTE A SEGURANÇA pleiteada reconhecendo nos termos do inciso V do art 46 do Decreto n79222013 e do item III do Anexo I da Portaria n 4042014 a atribuição de pontuação atinente às seguintes obras em razão da coautoria no trabalho intelectual 1 Áreas de Livre Comércio ALCs Diagnóstico socioeconômico e propostas para o desenvolvimento Volume 1 1ª ed Manaus 2014 v ISBN 9788560602353 2 Marco Regulatório dos Incentivos Fiscais da Zona Franca de Manaus Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio 3ª ed Manaus 2013 v ISBN 9788560602285 3 Tabela de Recursos e Usos do Amazonas2006 TRUAM2006 2012 1ª ed Manaus 2012 v ISBN 9788560602261 4 Matriz de Insumo Produto do Amazonas2006 MIP2006 1ª ed Manaus 2012 v ISBN 9788560602117 Deve a autoridade Impetrada reconhecer nas periódicas análises documentais realizadas pelo Comitê Especial para a concessão de GQ a produção intelectual do Impetrante quanto às obras acima indicadas e atribuir a pontuação condizente às obras apresentadas nos termos da legislação em vigor à época da classificação para concessão de Gratificação de Qualificação Custas nos termos da lei Sem condenação em honorários art 25 da Lei n 1201609 Operado o trânsito em julgado arquivem-se atendidas as formalidades legais"* (cópia de trecho das decisões da Justiça Federal).

Quanto ao aspecto legal, apenas cabe à Procuradoria Federal opinar acerca da interpretação ou aplicação da norma no caso concreto. A equipe de auditoria, quando da emissão do relatório preliminar, entendia que a resposta à consulta atendeu aos termos genéricos da matéria ventilada, no entanto, não adentrou a especificidade das decisões judiciais em grau de recurso. Desta feita, após a reunião de busca de soluções conjunta, a CODES/CGRHU informou, por intermédio dos Despachos CODES (0218988) e CGRHU (0219213), que *"os casos sub judice já foram objetos de análise pela procuradoria através da NOTA nº 00038/2017/COJUR/PFSUFRAMA/PGF/AGU, emitida pela PROJUR"*.

INFORMAÇÃO 018

Fato

Em razão da nova regulamentação, Portaria Suframa nº 191/2018, no que se refere a gratificação de qualificação, em sede de auditoria de acompanhamento permanente de gastos, a auditoria interna avaliará dentre outros, três quesitos:

1) se os critérios e procedimentos específicos atendem as disposições contidas na Lei nº 9.610/1998, especialmente os conceitos estabelecidos no artigo 5º (em relação a autoria/co-autoria e outros colaboradores de obra literária);

2) se o novo regulamento considera o resultado da consulta, em tese, emitido no Parecer nº 00030/2018/GAB/PFSUFRAMA/PGF/AGU;

3) quais os critérios objetivos relacionados ao subitem 2.2.1, do item 2, do Anexo I, o que pode ocasionar restrição à competição dos pretensos candidatos.

3.16. Possíveis circunstâncias relacionadas ao descumprimento dos artigos 33 e 117, incisos X, XVIII e XIX, da Lei nº 8.112/1990:

INFORMAÇÃO 019

Fato

A AUDIT avaliará, posteriormente - haja vista a quantidade de informações a serem pesquisadas no banco de dados da Secretaria de Receita Federal -, no escopo da auditoria de acompanhamento permanente de gastos, as possíveis circunstâncias relacionadas ao descumprimento dos artigos 33 e 117, incisos X, XVIII e XIX, da Lei nº 8.112/1990.

3.17. Informação não-decorrente da investigação de questões do planejamento da auditoria:

INFORMAÇÃO 020

Fato

Em análise da documentação relacionada ao registro da pensão civil (***.925.692-**), constatamos, na Declaração de Imposto de Renda Pessoa Física - DIRPF - ano-calendário 2016, a não aplicação da isenção do imposto de renda.

A qualidade de pensionista contida nos autos foi determinada por via judicial em razão da alienação mental do beneficiário da pensão.

O ato de pensão civil foi cadastrado no Sisac.

Convém mencionar que o ato em análise foi registrado há menos de 5 (cinco) anos, motivo pelo qual caberia a revisão administrativa.

A auditoria interna, ao apreciar este caso específico, tinha como objetivo verificar se aplicável ou não a isenção do imposto de renda, uma vez que a doença, alienação mental, se enquadrava nas hipóteses permissivas legalmente.

Com o objetivo de organizar a apreciação do mérito da concessão em epígrafe, o presente exame técnico foi dividido em duas partes: a) primeiramente, verificação dos fundamentos de pensão civil utilizados nos atos constantes do processo (ato inicial e de alteração); b) em seguida, análise da possibilidade da doença ensejar isenção do imposto de renda da pensão recebida pelo interessado.

Neste ínterim, foram realizadas consultas na legislação e jurisprudência acerca da matéria aqui ventilada.

De acordo com o ato inicial, o interessado é beneficiário de decisão judicial que reconheceu a sua incapacidade mental a partir de laudo médico pericial que demonstrou ser incontroversa a enfermidade que acomete o interessado, cujo prognóstico não revela possibilidade de cura.

Portanto, todos os fundamentos técnicos estão presentes não cabendo qualquer reparo acerca da concessão da pensão civil.

Em seguida, a equipe de auditoria avaliou o questionamento que consistia em definir se o pensionista alienado mentalmente - doença grave - teria o direito a isenção do imposto de renda sobre a remuneração percebida. Assim, foi analisada a Lei nº 7.713/1988, que alterou a legislação do imposto de renda e determinou outras providências. Tal norma não prevê a isenção do IR aos pensionistas em casos de alienação mental, conforme *in verbis*:

"Art. 6º Ficam isentos do imposto de renda os seguinte rendimentos percebidos por pessoas físicas:

[...]

XII - as pensões e os proventos concedidos de acordo com os Decretos-Leis, nºs 8.794 e 8.795, de 23 de janeiro de 1946, e Lei nº 2.579, de 23 de agosto de 1955, e art. 30 da Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963, em decorrência de reforma ou falecimento de ex-combatente da Força Expedicionária Brasileira;

[...]

XIV – os proventos de aposentadoria ou reforma motivada por acidente em serviço e os percebidos pelos portadores de moléstia profissional, tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, hepatopatia grave, estados avançados da doença de Paget (osteíte deformante), contaminação por radiação, síndrome da imunodeficiência adquirida, com base em conclusão da medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída depois da aposentadoria ou reforma".

Logo, embora a doença grave seja causa de possibilidade a ensejar pensão civil ao filho com alienação mental, de acordo com o amparo legal vigente, não decorre necessariamente a isenção de imposto sobre a renda auferida a partir desta pensão.

Por vinculação expressa à legislação em vigor, o rol descrito acima é taxativo valorando a norma inserta na Lei nº 7.713/1988 quanto aos agentes beneficiários da isenção prevista. Por essa razão, o rol dos agentes beneficiários de isenção constantes do artigo 6º da Lei mencionada tem caráter *numerus clausus*, não se permitindo ampliá-lo por via interpretativa. E mais, a isenção de imposto de renda a pessoas físicas, não tem o alcance de elastecer a sua aplicação do âmbito tributário para o previdenciário, pois, do contrário, feriria o princípio da legalidade.

Ante o exposto, a equipe de auditoria concluiu pela legalidade do registro de pensão civil, especialmente quanto a incidência do imposto devido sobre os rendimentos do pensionista.

4. CONCLUSÃO:

Em face dos exames realizados, a AUDIT recomenda que a Superintendência Adjunta Executiva e a Coordenação Geral de Recursos Humanos adotem as recomendações constantes neste Relatório de Auditoria. No entanto, registramos que os gestores podem assumir o risco administrativo, com a respectiva motivação do ato.

Documento assinado eletronicamente por **Débora Cristina Passos de Sá, Analista Técnico Administrativo**, em 17/04/2018, às 12:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **William Santos Mathias, Auditor (a)**, em 17/04/2018, às 12:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida na http://www.sei.suframa.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0225883** e o código CRC **467C7364**.

Referência: Processo nº 52710.506462/2017-80

SEI nº 0225883