



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
REITORIA
Avenida Vitória, 1729 – Bairro Jucutuquara – 29040-780 – Vitória – ES
27 3331-2113

Relatório Final de Auditoria nº 005 - Ano 2015 - AUDIN

Vitória/ES, 31 de março de 2015.

Ao Pró-Reitor de Desenvolvimento Institucional
Ademar Manoel Stange

Assunto: **Relatório Final de Auditoria – Substituições irregulares.**

Escopo do Trabalho:

Os trabalhos auditoriais foram realizados no período de 05/03/2015 à 31/03/2015 e analisadas as substituições realizadas nos *campi* do IFES, publicadas por meio de portaria do reitor e por portaria dos diretores gerais. Ressalta-se que esta Audin realizou no período de 4 de fevereiro à 04 de março de 2013, o Relatório Final nº 03 que analisou as Portarias n.º 1.769, 1.779, 1.793, 1.794, 1.802, 1.812, 1.815, 1.816, 1.824, 1.866, 1.873, 1.875, 1.895, 1.937, 1.960, 1.976, 2.147, todas publicadas no Diário Oficial da União no ano de 2012. Nesse exercício, fora realizada nova amostragem com a finalidade de comparar se a medida tomada pela gestão foi capaz de sanar os problemas detectados no relatório pretérito. Em atual amostragem analisou-se as Portarias n.º 474, 511, 515, 570, 1968, 160, 006, 016, 044, 088, 291 do ano de 2014 e 006 de 2013.

A metodologia consistiu no levantamento e análise das referidas portarias à luz da legislação, normas do Ministério do Planejamento e Acórdãos do Tribunal de Contas da União.

Constatação:

Permanência de pagamentos indevidos de substituição para servidores detentores de Cargos de Direção/Funções Gratificadas sem a devida observância da Lei 8.112/90 e das Orientações Normativas/Ofícios do Ministério do Planejamento.

Análise dos fatos:

Após análise das portarias que compuseram a amostra, ficou verificado a reincidência de pagamentos indevidos com base em substituições que não se baseiam na legalidade.

Feitas essas considerações iniciais, necessário citar os Art. 38 e 39 da Lei 8.112/90. Vejamos:

Art. 38. Os servidores investidos em cargo ou função de direção ou chefia e ocupantes os de cargo de natureza especial terão substitutos indicados no regimento interno ou, no caso de omissão, previamente designados pelo dirigente máximo do órgão ou entidade.

§1º O substituto assumirá automática e cumulativamente, sem prejuízo do cargo que ocupa, o exercício do cargo ou função de direção ou chefia e os de natureza especial, nos afastamentos, impedimentos legais ou regulamentares do titular e na vacância do cargo, hipóteses em que deverá optar pela remuneração de um deles durante o respectivo período.

§2º O substituto fará jus à retribuição pelo exercício do cargo ou função de direção ou chefia ou de cargo de natureza especial, nos casos dos afastamentos ou impedimentos legais do titular, superiores a trinta dias consecutivos, paga na proporção dos dias de efetiva substituição, que excederem o referido período.

Art. 39. O disposto no artigo anterior aplica-se aos titulares de unidades administrativas organizadas em nível de assessoria.

Sobre o assunto, a Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas se pronunciou, por intermédio do Ofício nº 146/2005/COGES/SRH/MP, de 29/7/2005, nos seguintes termos:

“Sobre o assunto, vale lembrar primeiramente que os servidores investidos em cargo ou função de direção ou chefia e de cargos em comissão e de Natureza Especial, terão substitutos indicados em regimento interno, ou designados pelo dirigente máximo do órgão ou entidade mediante portaria. Nestes casos, a substituição será automática e ocorrerá nos afastamentos e impedimentos legais ou regulamentares dos respectivos titulares, por período determinado.

Pode-se considerar afastamento, impedimento legal ou regulamentar para efeito de substituição, aqueles previstos na Lei nº 8.112, de 1990, a seguir discriminados:

- a) art. 77 – férias;
- b) art. 95 – afastamento para estudo ou missão no exterior, conforme regulamento contido no Decreto nº 2.794, de 1998;
- c) art. 97 – ausências do serviço para doar sangue (um dia); alistamento eleitoral (dois dias); casamento, falecimento do cônjuge, companheiro, pais, madrasta ou padrasto, filhos, enteados, menor sob guarda ou tutela e irmãos (oito dias consecutivos);
- d) art. 102 – participação em programa de treinamento regularmente instituído, conforme disposto no Decreto nº 2.794, de 1998; júri e outros serviços obrigatórios previstos em lei; licença à gestante, à adotante e à paternidade; para tratamento da própria saúde; por motivo de acidente em serviço ou doença profissional;
- e) art. 147 – afastamento preventivo (até sessenta dias, prorrogável por igual período); e
- f) art. 149 – participar de comissão de sindicância (trinta dias, prorrogável por igual período); processo administrativo disciplinar ou de inquérito (sessenta dias, prorrogável por igual período).

Apesar de ocorrer com frequência o pagamento de substituição de servidor nesta Instituição de Ensino, esclarecemos que os afastamentos do titular no interesse do serviço (com atribuições pertinentes ao cargo) não ensejam tais pagamentos, de acordo com a Orientação Normativa SAF nº 96, de 1991, que assim dispõe:

“O titular de cargo em comissão não poderá ser substituído, nos termos do art. 38 da Lei nº 8.112, de 1990, durante o período em que se afastar da sede para exercer atribuições pertinentes a esse cargo.”

Assim sendo, deve-se chamar atenção para afastamentos do servidor detentor de cargo comissionado que participa de programa de treinamento regularmente instituído, casos comuns neste IFES, onde a substituição somente será devida caso o servidor não esteja desempenhando as atribuições do seu cargo em comissão.

Lembramos que a definição de Treinamento Regularmente Instituído está disposta no Decreto 5.707/2006, da seguinte forma:

Art. 9º Considera-se treinamento regularmente instituído qualquer ação de capacitação contemplada no art. 2º, inciso III, deste Decreto.

Parágrafo único. Somente serão autorizados os afastamentos para treinamento regularmente instituído quando o horário do evento de capacitação inviabilizar o cumprimento da jornada semanal de trabalho do servidor, observados os seguintes prazos:

- I - até vinte e quatro meses, para mestrado;
- II - até quarenta e oito meses, para doutorado;
- III - até doze meses, para pós-doutorado ou especialização; e
- IV - até seis meses, para estágio.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, entende-se por:

III - eventos de capacitação: cursos presenciais e à distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos, que contribuam para o desenvolvimento do servidor e que atendam aos interesses da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

A NOTA TÉCNICA Nº 132/2010/COGES/DENOP/SRH/MP exige a condição de “ouvinte” ao servidor, para que seja paga a substituição quando este é participante do Treinamento Regularmente Instituído, *in litteris*:

4. Desse modo, nos afastamentos do servidor para participar de programa de treinamento regularmente instituído, a substituição somente será devida caso o servidor não esteja desempenhando as atribuições do seu cargo em comissão.

5. Desse modo, não haverá pagamento de substituição quando o ocupante do cargo em comissão esteja ministrando treinamento em área afeta às atribuições do seu cargo comissionado, pois estará no exercício do mesmo. **Todavia, nos eventos em que o titular estiver apenas como ouvinte ou treinando, o servidor estará afastado das atribuições do cargo comissionado, devendo ser pago ao substituto a devida retribuição.**

Desse modo, não haverá pagamento de substituição quando o ocupante do cargo em comissão esteja ministrando treinamento em área afeta às atribuições do seu cargo comissionado, pois estará no exercício do mesmo. Todavia, nos eventos em que o titular estiver apenas como ouvinte ou

treinando, o servidor estará afastado das atribuições do cargo comissionado, devendo ser pago ao substituto a devida retribuição.

Nesta linha, cabe observar que o próprio DENOP, por meio da Nota Técnica n.º 55/CGNOR/DENOP/SRH/MP, já havia analisado caso de pagamento de substituição em decorrência de afastamento de servidor do país, semelhante ao posto em exame, pela qual assim concluiu:

6. A leitura combinada do artigo 38 com a Orientação Normativa n.º 96/91 denota claramente que, para efeito de pagamento de substituição, são considerados suficientes os afastamentos, impedimentos legais e regulamentares, da Lei 8.112/90, com a ressalva de que somente ensejarão tal pagamento quando o titular afastado não estiver exercendo as atribuições do próprio cargo à distância. Desta feita, é possível afirmar que a regra geral estatui que as substituições decorrentes das situações previstas pela Lei 8.112/90 devem ser Remuneradas. Todavia, vale a específica ressalva de que, se o titular de seu cargo estiver exercendo suas atribuições de origem em lugar diverso, não deverá haver pagamento de substituição.

7. A efetiva comparação entre as atividades exercidas durante o deslocamento do servidor somente pode ser efetuada pelo órgão de gestão de pessoal local, com vistas à correta definição a respeito do pagamento ou não ao substituto determinado.

Conclui-se que, nos casos onde o titular, mesmo fora de sua sede, exerça suas atividades sem qualquer prejuízo de seu cargo, a substituição restaria prescindível e, por conseguinte, não será devido seu pagamento. Lembramos que tais comparações realizadas entre as atividades exercidas durante o deslocamento deverão ser formalmente realizadas pela Diretoria de Gestão de Pessoas (e setores subordinados), definindo sobre o pagamento ou não, como também pela revisão das substituições pagas de maneira errônea até o recebimento do presente relatório.

Recomendações:

1 – Ainda que diante da presteza da Diretoria de Gestão de Pessoas em orientar os *campi* deste Instituto Federal, recomendamos a observância e a divulgação padronizada dos procedimentos a serem tomados quando houver requerimentos de substituição, divulgando aos servidores as regras da Nota Técnica n.º 55/CGNOR/DENOP/SRH/MP, NOTA TÉCNICA Nº 132/2010/COGES/DENOP/SRH/MP, Ofício nº 146/2005/COGES/SRH/MP, de 29/7/2005 e pela Lei 8.112/90.

Manifestação do Gestor:

Assunto: Substituição

Ao Gabinete do Reitor, aos Diretores Gerais e às Coordenadorias Gerais de Gestão de Pessoas

Reiterando o contido nos Memorandos Circulares no 01/2015 e 08/2015 desta Diretoria, e com o fito de estabelecer a padronização de procedimentos referentes às solicitações e pagamentos de Substituição de Chefia no âmbito do Ifes, passamos a relatar o que segue:

O memorando de solicitação de substituição, ainda que haja portaria de substituto eventual, deverá ser encaminhado à Diretoria de Gestão de Pessoas, no âmbito da Reitoria, ou às Coordenadorias Gerais de Gestão de Pessoas, no âmbito dos campi, contendo as justificativas do afastamento, com esclarecimentos acerca da natureza das atividades a serem desempenhadas quando for afastamento por motivo de serviço.

A Diretoria de Gestão de Pessoas ou a Coordenadoria Geral de Gestão de Pessoas deverá apreciar a substituição, analisando a possibilidade ou não de pagamento, tendo em vista o fato que ensejou a indicação do substituto, em observância ao Memorando Circular MEC/SETEC/IFES/DGP no 001/2015 e demais legislações pertinentes e analisar se o titular ou o substituto não estão com férias programadas no sistema SIAPE para o período.

A Unidade de Gestão de Pessoas (UGP) deverá encaminhar o memorando de solicitação ao Gabinete do Reitor ou ao Gabinete do Diretor Geral informando que a substituição será 'com efeitos financeiros' ou 'sem efeitos financeiros' e esta informação deverá conter na portaria, conforme Nota Técnica n. 0 55/CGNOR/DENOP/SRH/MP que dispõe: "A efetiva comparação entre as atividades exercidas durante o deslocamento do servidor somente pode ser efetuada pelo órgão de gestão de pessoal local, com vistas à correta definição a respeito do pagamento ou não ao substituto determinado."

Será com efeitos financeiros nos seguintes casos: férias; afastamento para estudo ou missão exterior; doação de sangue (um dia); alistamento eleitoral (dois dias); casamento, falecimento do cônjuge, companheiro, pais, madrasta ou padrasto, filhos, enteados, menor sob guarda ou tutela e irmãos (oito dias consecutivos); participação em programa de treinamento regulamente instituído; júri e outros serviços obrigatórios previstos em lei; licença à gestante, à adotante e à paternidade; para tratamento da própria saúde; por motivo de acidente em serviço ou doença profissional; afastamento preventivo; participar de comissão de sindicância e processo administrativo disciplinar ou de inquérito, conforme artigos 77, 95, 97, 102, 147 e 149 da Lei 8.112/90 e Ofício nº 146/2005/COGES/SRH/MP; licença para capacitação, conforme Nota Técnica 231/2009/COGES/DENOP/SRH/MP; eventos em que o titular estiver apenas como ouvinte ou treinando, conforme Nota Técnica no 132/2010/COGES/DENOP/SRH/MP e outros casos previstos em lei.

Será sem efeitos financeiros nos seguintes casos: quando o titular se afastar da sede para exercer atribuição pertinentes ao cargo, conforme Orientação Normativa SAF no 96, de 1991, e se o titular do cargo estiver exercendo suas atribuições de origem em lugar diverso, conforme Nota Técnica n. 0 55/CGNOR/DENOP/SRH/MP, e também não deverá haver pagamento de substituição para aquelas atribuições relacionadas, quais sejam, reuniões, visitas, celebrações de convênio, parcerias, evento de colação de grau, representação do Ifes em eventos, inauguração de campus, ministrar treinamento em área afeta às atribuições do cargo comissionado, entre outras.

Ressaltamos a impossibilidade de pagamento de substituições referente ao recesso de natal e ano novo, autorizado comumente nos finais de ano, devido ao fato da necessidade de compensação.

Ressaltamos ainda que as diretrizes apresentadas neste memorando devem ser compreendidas conjuntamente às informações prestadas nos memorandos supracitados desta Diretoria, sob pena de responsabilização.

Solicitamos que a UGP dê ampla divulgação aos servidores do contido neste documento.

Memorando MEC/SETEC/IFES/DGP nº 010/2015 - 19/01/2014

Diretora de Gestão de Pessoas - [REDACTED]

Análise da Auditoria Interna:

Acatamos a justificativa do gestor, tendo em vista que foi dada ampla divulgação de como proceder sobre substituições.

2 – Executar a revisão de todos os pagamentos realizados de forma ilegal, uma vez que o assunto é **reincidente**, para tanto usando necessariamente a Orientação Normativa nº 5, de 21 de fevereiro de 2013, na forma de seu art. 2º, que impõe a necessidade de instauração de abertura de processo administrativo sempre que houver indícios de pagamento indevido.

Manifestação do Gestor:

Prezado(a) Senhor(a),

Trata a presente Notificação de atendimento ao Relatório Preliminar de Auditoria no 005/2015 AUDI, para fins de prestação de informações acerca da(s) substituição(ões) de V.Sra, nos termos da(s) Portaria(s) nº(s) XXX X.

Por meio desta, solicitamos esclarecimentos quanto à natureza do afastamento, se foi para exercer atribuições pertinentes ao cargo, tais como reuniões, visitas, celebrações de convênio, parcerias, evento de colação de grau, representação do Ifes em eventos, inauguração de campus, ministrar treinamento em área afeta às atribuições do cargo comissionado, entre outras, ou se foi em virtude de férias; afastamento para estudo ou missão exterior; doação de sangue; alistamento eleitoral; casamento, falecimento do cônjuge, companheiro, pais, madrasta ou padrasto, filhos, enteados, menor sob guarda ou tutela e irmãos; participação em programa de treinamento regulamente instituído; júri e outros serviços obrigatórios previstos em lei; licença à gestante, à adotante e à paternidade; para tratamento da própria saúde; por motivo de acidente em serviço ou doença profissional; afastamento preventivo; participar de comissão de sindicância e processo administrativo disciplinar ou de inquérito, licença para capacitação, eventos em que estava apenas como ouvinte ou treinando e outros casos previstos em lei, dado que houve repercussão financeira ao servidor substituto.

Insta-nos ressaltar que o não atendimento do supramencionado acarreta em necessidade de reposição ao erário sob responsabilidade do servidor substituto, nos termos da Orientação Normativa 11005/2013.

Art. 62 O servidor ativo, aposentado ou beneficiário de pensão civil deverá ser notificado, na forma da Seção II deste Capítulo, e terá o prazo de quinze dias consecutivos, contados de sua ciência, para apresentar manifestação escrita,

Art. 72 Transcorrido o prazo de quinze dias, com ou sem a manifestação do interessado, o dirigente de recursos humanos deverá emitir decisão, devidamente fundamentada, nos autos do processo, e dar ciência ao interessado, concedendo-lhe o prazo de dez dias para recorrer, nos termos do art. 1º desta Orientação Normativa.

Art. 82 Não havendo interposição de recurso ou exauridas as instâncias recursais, o dirigente de recursos humanos notificará o interessado para que seja efetuada a reposição do valor apurado no prazo máximo de trinta dias, mediante Guia de Recolhimento à União — GRU, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Parágrafo único. As reposições poderão ser parceladas, a pedido do interessado, por intermédio de desconto em folha de pagamento.

Nesse sentido, solicitamos a prestação das devidas informações para regularização dos apontamentos destacados, apresentando a esta Diretoria, até a data limite, conforme dispõe a Lei no 8.112/90.

Modelo de Notificação

Diretora de Gestão de Pessoas - [REDACTED]

Análise da Auditoria Interna:

Mantemos a recomendação até a apresentação da regularização dos pagamentos, que por ventura sejam considerados ilegais, por esta diretoria

Disposições Finais:

Na forma da INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 01, DE 06 DE ABRIL DE 2001, as atividades das unidades de auditoria interna guardam similitude àquelas exercidas pelos órgãos/unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, portanto, na forma do item 13 da referida IN, este relatório poderá ser enviado a outras autoridades interessadas, dependendo do tipo ou forma de auditoria/fiscalização realizada.

Atenciosamente,

Abdo Dias da Silva Neto
Auditor
Mestre em Gestão Pública
OAB/ES: 13.456