



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA ***Nº 02***

CONTROLE DE FREQUÊNCIA

2018



INSTITUTO FEDERAL
Espírito Santo

Vitória, 30 de outubro de 2018

GESTOR: Jadir José Pela
ÁREA: Operacional
SUBÁREA: Controle de Frequência no Ifes.
INSPEÇÃO: Maio-julho/2018

1- Objetivos e Estratégias

Avaliar se o Sistema utilizado para registro da frequência dos servidores do Ifes está de acordo com a legislação vigente e com as boas práticas de governança, gestão de riscos e controles internos;

Aferir a confiabilidade e a consistência do sistema e identificar os pontos mais relevantes que podem causar possível prejuízo à Instituição devido a sua utilização;

Verificar se há efetividade do controle interno para pagamento de servidores tendo em vista a validação do ponto eletrônico.

Para tanto, elencamos abaixo as estratégias que serão utilizadas ao longo dos trabalhos com a finalidade de apoiar e assessorar a administração na correção de desvios e no aprimoramento do sistema, sempre observando a legalidade, legitimidade e economicidade, bem como propiciando a maximização da eficiência e eficácia dos controles internos.

2- Técnicas de Auditoria

Para a realização dos exames, serão seguidos procedimentos de rotina, também conhecidos como testes de auditoria, a fim de obter resultados conclusivos sobre o objeto analisado. Segundo a Resolução nº 780/98, do Conselho Federal de Contabilidade - CFC, os testes de auditoria subdividem-se em duas espécies:

- a) Testes de observância – têm por finalidade verificar a segurança dos controles internos estabelecidos, quanto ao seu efetivo funcionamento e a sua aderência às normas em vigor.
- b) Testes substantivos – objetivam comprovar a suficiência, exatidão e validade das informações produzidas, seja em sua totalidade ou por amostragem.

Poderão ser aplicadas ainda as seguintes técnicas:

- Análise documental;
- Exame dos registros;
- Correlação das informações obtidas;
- Indagação oral ou escrita (entrevistas, solicitações de auditoria – SAs, questionários); e
- Consulta ao sistema informatizados do Governo Federal: SIAPE – (Sistema Integrado de Administração Pessoal).

3 – Legislação e normas aplicadas

Os trabalhos serão realizados em conformidade com a legislação e normas vigentes abaixo relacionadas:

- Constituição Federal, art. 37, caput;
- Lei 8.112/1990, Art. 19
- Decreto 1.590/1995;
- Decreto 1.867/1996;
- Decreto nº 1171/94 - Código de Ética do Servidor Público Federal;
- Nota Técnica Conjunta nº 09/2015/DENOP/DESAP/SEGEP/MP;
- Orientação Normativa MPOG nº 3, de 28 de abril de 2015;
- Decreto-lei 200/67, art. 13;
- Portaria SETEC-MEC nº 17/2016;
- Acórdão TCU nº 2729/2017 - Plenário;
- Resolução CS 19/2014 do Ifes;
- Manual Sistema de Ponto Eletrônico CEFETES versão usuário 1.0;
- Manual Sistema de Ponto Eletrônico CEFETES versão chefia; e
- Demais normas pertinentes à atividade de Auditoria Aplicada ao Setor Público.

4- Riscos significativos

O objetivo da avaliação de riscos é formar uma base para o desenvolvimento de estratégias (resposta a risco) de como os mesmos serão administrados, de modo a diminuir a probabilidade de ocorrência e/ou a magnitude do impacto. A avaliação de riscos é feita por meio de análises qualitativas e quantitativas, ou da combinação de ambas. Essa auditoria destaca como principais riscos existentes:

Identificação de Eventos de Riscos		Análise dos Riscos			
Nº	EVENTO DE RISCO	PROBABILIDADE INERENTE	IMPACTO INERENTE	SEVERIDADE DO RISCO	MEDIDA DE RISCO INERENTE
1	Baixa confiabilidade e a consistência do sistema de ponto eletrônico;	Praticamente certa	Catastrófico	Risco crítico	25

2	Dificuldade de monitoramento pela chefia imediata;	Muito provável	Grande	Risco crítico	16
3	Descumprimento da Jornada de Trabalho;	Muito provável	Catastrófico	Risco crítico	20
4	Prestação ineficiente de serviços à sociedade;	Muito provável	Catastrófico	Risco crítico	20
5	Perda de confiabilidade da gestão;	Praticamente certa	Catastrófico	Risco crítico	25
6	Comprometimento do desempenho da instituição;	Provável	Catastrófico	Risco crítico	15
7	Desperdícios dos recursos/gastos desnecessários com a contratação de novos servidores e professores substitutos;	Muito provável	Grande	Risco crítico	16
8	Distribuição ineficiente da força de trabalho;	Muito provável	Grande	Risco crítico	16
9	Pagamentos indevidos;	Muito provável	Grande	Risco crítico	16
10	Percepção de injustiça por parte dos servidores que cumprem sua jornada de trabalho em relação aos colegas que não cumprem e recebem remuneração igual ou até superior.	Praticamente certa	Moderado	Risco crítico	15
11	Falta de transparência na divulgação das informações relativas às atividades exercidas pelos servidores TAEs e docentes;	Pouco provável	Catastrófico	Risco alto	10
12	Responsabilização pelos órgãos de controle interno e externo por prejuízo ao erário em decorrência de pagamentos realizados sem a devida contraprestação.	Praticamente certa	Grande	Risco crítico	20

TABELA DE SEVERIDADE

MATRIZ DE RISCOS

IMPACTO	Catastrófico	5	5	10	15	20	25
	Grande	4	4	8	12	16	20
	Moderado	3	3	6	9	12	15
	Pequeno	2	2	4	6	8	10
	Insignificante	1	1	2	3	4	5
			1	2	3	4	5

Rara	Pouco provável	Provável	Muito provável	Praticamente certa
< 10%	>=10% <= 30%	>=30% <= 50%	>=50% <= 90%	>90%

PROBABILIDADE

Tabela de Severidade	
Níveis	Pontuação
RC - Risco Crítico	13 a 25
RA - Risco Alto	7 a 12
RM - Risco Moderado	4 a 6
RP - Risco Pequeno	1 a 3

TRATAMENTO DE RISCO

Nível de Risco	Descrição do Nível de Risco	Parâmetro de Análise para Adoção de Resposta	Tipo de Resposta	Ação de Controle
Risco Crítico	Indica que nenhuma opção de resposta foi identificada para reduzir a probabilidade e o impacto a nível aceitável	Custo desproporcional, capacidade limitada diante do risco identificado	Evitar	Promover ações que evitem/eliminem as causas e/ou consequências.
Risco Alto	Indica que o risco será reduzido a um nível compatível com a tolerância a riscos	Nem todos os riscos podem ser transferidos. Exemplo: Risco de Imagem, Risco de Reputação	Reduzir	Adotar medidas para reduzir a probabilidade ou impacto dos riscos, ou ambos
Risco Moderado	Indica que o risco será reduzido a um nível compatível com a tolerância a riscos	Reduzir probabilidade ou impacto, ou ambos	Compartilhar ou Transferir	Reduzir a probabilidade ou impacto pela transferência ou compartilhamento de uma parte do risco. (seguro, transações de hedge ou terceirização da atividade).
Risco Pequeno	Indica que o risco inerente já está dentro da tolerância a risco	Verificar a possibilidade de retirar controles considerados desnecessários	Aceitar	Conviver com o evento de risco mantendo práticas e procedimentos existentes

5- Adequação e a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da Unidade Auditada.

Conforme a Instrução normativa conjunta CGU-MP nº 01/2016 a Governança no setor público: “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”.

Sob a ótica do Tribunal de Contas da União – TCU, expresso na Decisão nº 507/2001, “a unidade de auditoria interna (órgão ou unidade de controle interno no setor público) é um importante agente na estrutura de governança corporativa e tem como competência principal avaliar o funcionamento dos sistemas de controles internos das organizações e se os regulamentos, instruções e políticas estão sendo observadas, de modo a auxiliar essas organizações a alcançarem suas missões institucionais”.

Nesse sentido a auditoria interna é o conjunto de técnicas que visa avaliar, por amostragem, a gestão da Entidade, pelos processos e resultados gerenciais, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou normativo; não só

atuando para corrigir os desperdícios, as impropriedades/disfunções, a negligência e a omissão, mas, principalmente, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos, em especial sob a dimensão da equidade.

Assim sendo, as primeiras atividades de governança do IFES para o período de 2017 a 2021 tem o compromisso de incorporar no processo de crenças e valores da instituição:

- Consolidação Equânime
- Integração
- Desenvolvimento e Respeito
- Transparência, Visibilidade e Inovação.

Especificamente, no que tange ao controle de frequência, foi destacado conforme consta no folder institucional sobre Governança, o que segue:

“Efetivar a implantação do SIG nos campi e na Reitoria, apoiando os trabalhos em rede e integrando os processos, as coordenadorias e os campi.”

A Reitoria do Ifes, juntamente com a Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional (PRODI), com a Diretoria de Gestão de Pessoas e com a Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (DRTI), estão elaborando uma proposta de modificações e melhorias no atual sistema de ponto eletrônico. Os referidos setores, informaram que o sistema, com as melhorias implementadas, será migrado para o SIG (Sistema Integrado de Gestão) e que a mudança terá início com um projeto-piloto na Reitoria e posteriormente será implantado em todos os campi da Instituição. Com tais modificações esperam corrigir as distorções atualmente encontradas no sistema do Ponto Eletrônico e assim, torná-lo mais transparente e condizente com a realidade.

Com relação ao Gerenciamento de Riscos, consta na IN conjunta CGU-MP nº 01/2016, que trata-se de “processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização;”

A gestão de riscos deve ser integrada ao processo da governança, pois o risco precisa ser identificado, medido, tratado e monitorado. Dessa forma, traz vantagens na estrutura de governança como o aumento da transparência e da prestação de contas, o fortalecimento dos controles internos e maior comprometimento com a responsabilidade da instituição. Para funcionar adequadamente a estrutura definirá atribuições e responsabilidades de cada agente nos diferentes níveis e práticas indicando quem avaliará os riscos, quem tomará as decisões sobre o tratamento dos riscos, quem irá monitorar os riscos, e quem fiscalizará o processo como um todo.

As principais reflexões a serem discutidas para a construção do modelo de governança em controle de frequência incluem:

- O sistema de registro de ponto atualmente utilizado pelo Ifes proporciona transparência no processo de registro?
- O registro é realizado em tempo real?
- Armazena dados de forma sistematizada?
- Permite acesso rápido às informações pelo servidor, chefia imediata, área de gestão de pessoas e órgãos de controle?
- É realizado desconto, na folha de pagamento do servidor quando constatado o descumprimento da jornada de trabalho?
- É apurada a responsabilização da chefia imediata pela validação dos registros no ponto eletrônico, apesar de estar ciente de que os horários e datas indicados não coincidem com a efetiva presença do servidor no seu local de trabalho?

Quanto aos controles internos da gestão baseiam-se no gerenciamento de riscos e integram o processo de gestão. Os controles internos da gestão devem integrar as atividades, planos, ações, políticas, sistemas, recursos e esforços de todos que trabalham na organização, sendo projetados para fornecer segurança razoável de que a organização atingirá seus objetivos e missão.

Atividades de controles internos: são atividades materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas. Essas atividades podem ser preventivas (reduzem a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco), implementadas de forma manual ou automatizada. As atividades de controles internos devem ser apropriadas, funcionar consistentemente de acordo com um plano de longo prazo, ter custo adequado, ser abrangentes, razoáveis e diretamente relacionadas aos objetivos de controle. São exemplos de atividades de controles internos:

- a) regimento interno do setor;
- b) sistemas de gestão baseado em indicadores;
- c) padronização de processos internos;
- d) elaboração de manuais;
- e) sistema de monitoramentos;
- f) avaliações periódicas de desempenho com base nos indicadores e relatórios gerados pelos sistemas;
- g) segregação de funções (autorização, execução, registro, controle);
- h) supervisão;
- i) sistemas de controle de acesso a recursos e registros.

6 – Definição do Objetivo e do Escopo do Trabalho

A presente auditoria tem por objetivo a melhoria da eficiência dos serviços de ensino, pesquisa e extensão em educação prestados pelo Ifes à sociedade por meio do estabelecimento/aprimoramento de controles que assegurem o efetivo cumprimento da jornada de trabalho por parte dos docentes e técnicos administrativos.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os controles existentes são suficientes para garantir o cumprimento da jornada de trabalho de acordo com a legislação

pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

Questão 1: Quais são os controles existentes para assegurar o cumprimento da jornada de trabalho?

Questão 2: Os controles existentes são suficientes para assegurar o cumprimento da jornada de trabalho?

Para realização dos trabalhos a equipe delimitou o escopo da auditoria à verificação da existência de normativa interna que discipline o controle de frequência; à averiguação da fidedignidade do sistema de registro de ponto atualmente utilizado pelo Ifes, no sentido de averiguar se o sistema garante que o registro seja realizado em tempo real e se possui mecanismos de controle para evitar irregularidades no cumprimento da carga horária de trabalho dos servidores; a confirmação se constam no sistema o registro dos atestados médicos ou comprovantes de comparecimento para consultas ou exames, comprovantes de participação em cursos ou outros documentos que justifiquem eventuais ausências dos servidores dos setores auditados no período auditado; bem como a apuração se é realizado desconto, na folha de pagamento do servidor quando constatado o descumprimento da jornada de trabalho;

DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS DE AUDITORIA

1- Execução do trabalho de Auditoria

Os trabalhos se iniciaram com coletas de informações nos setores de Gestão de Pessoas e Assessoria Processual; pesquisa de normativos/legislações pertinentes e análise de documentos tais como o Manual do Sistema do Ponto Eletrônico do Ifes, versão usuário 1.0 e versão chefia, que está disponível no menu do próprio Sistema.

Foi realizada consulta por email à Coordenadoria de Legislações e Normas de Pessoal do Ifes acerca da existência de norma interna do Instituto, como por exemplo uma Resolução do Conselho Superior que regule a matéria objeto desta auditoria, vez que encontramos apenas a resolução CS nº 19/2014 sobre flexibilização da jornada e o manual do sistema de ponto eletrônico, acima mencionado.

A coordenadora do setor nos respondeu informando que o Controle de Frequência do Instituto é regulado pelo Decreto nº 1.590/95 e ainda, *“O Ifes adota o sistema de ponto eletrônico para controle da jornada de trabalho dos servidores, o qual fica localizado na Intranet do site do Ifes, onde o mesmo disponibiliza manuais para o servidores e chefias imediatas a fim de dirimir dúvidas quanto ao registro da jornada de trabalho, bem como demais dúvidas no que concerne o manuseio do sistema.”*

A metodologia na qual o projeto está embasado contém duas fases: Planejamento e Execução. Na primeira fase foram realizadas as tarefas necessárias para a criação de um Plano de Trabalho em

consonância com a Instrução Normativa nº 03, de 09 de junho de 2017. Em seguida passou-se ao levantamento de informações e análise preliminar acerca do objeto auditável. Na segunda fase (fase de execução) passa-se a aplicação dos procedimentos e técnicas do planejamento, com o objetivo de coletar as evidências de auditoria e documentar os achados de forma a respaldar as opiniões e recomendações da equipe de auditoria.

2- Análise e Avaliação

Conforme já explicitado anteriormente, a Lei nº 8.112, de 1990, estabelece que é dever do servidor público ser assíduo e pontual (art. 116), sendo-lhe vedado ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato (art. 117).

A Lei 8.112/90 estabelece, ainda, em seu art. 44, incisos I e II, o que segue:

“Art. 44. O servidor perderá:

I - a remuneração do dia em que faltar ao serviço, sem motivo justificado;

II - a parcela de remuneração diária, proporcional aos atrasos, ausências justificadas, ressalvadas as concessões de que trata o art. 97, e saídas antecipadas, salvo na hipótese de compensação de horário, até o mês subsequente ao da ocorrência, a ser estabelecida pela chefia imediata.

Parágrafo único. As faltas justificadas decorrentes de caso fortuito ou de força maior poderão ser compensadas a critério da chefia imediata, sendo assim consideradas como efetivo exercício.”

Assim, para que seja possível garantir a assiduidade e pontualidade dos servidores, bem como impor descontos por eventuais descumprimentos de jornada é necessário o estabelecimento de mecanismos de controle de frequência. Neste diapasão, o Decreto nº 1590/95 em seu art. 6º preleciona que:

“O controle de assiduidade e pontualidade poderá ser exercido mediante:

I - controle mecânicos;

II - controle eletrônico;

III - folha de ponto.”

Entretanto, é importante destacar que com a edição do Decreto nº 1.867/96, ficou estabelecido que cabe à administração estabelecer mecanismos eficazes de controle de frequência de seus servidores que será realizado mediante controle eletrônico de ponto (art. 1º), ficando dispensados do referido controle os ocupantes dos cargos: de Natureza Especial; do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, iguais ou superiores ao nível 4; de Direção - CD, hierarquicamente iguais ou superiores a DAS 4 ou CD - 3; de Pesquisador e Tecnologista do Plano de Carreira para a área de Ciência e Tecnologia; de Professor da Carreira de Magistério Superior do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (§ 7º do art. 6º do Decreto nº 1.590/95, alterado pelo Decreto nº 1.867/96).

Atualmente, conforme dito na análise preliminar do planejamento desta Auditoria, o controle de frequência dos servidores técnicos administrativos em educação (TAEs) e servidores Docentes

do Ifes é realizados através do Sistema de Ponto Eletrônico desenvolvido pelo Instituto, cujo registro de frequência ou da jornada é feito diariamente pelo próprio servidor mediante a identificação no sistema por meio do usuário e senha de rede do servidor.

O referido Sistema foi desenvolvido para ser utilizado via navegador de internet e existem três maneiras para acessar o sistema:

- 2- a primeira é pelo link Ponto Eletrônico, disponível no site do Ifes, pelo menu Acesso a sistemas.
- 3- a segunda é pelo endereço direto <https://sistemas.cefetes.br/pto/>
- 4- a terceira é pela extranet, pelo link <https://extranet2.cefetes.br>

Entretanto, verificamos que o sistema permite o registro de ponto na data corrente e em qualquer horário (das 00h às 23h) e como o sistema é desvinculado do relógio do computador é possível, ainda, o registro de horários diversos aos da efetiva chegada e saída do servidor, também é possível com apenas um acesso ao Ponto Eletrônico fazer a marcação de todos os horários de entrada e saída do dia, situação que torna clara a fragilidade deste mecanismo de controle.

Com relação a tais fragilidades, recebemos um documento da Analista de Tecnologia da Informação da DRTI contendo as modificações propostas para o Ponto Eletrônico, nele consta:

“A partir de xxxxx, os servidores do Ifes vão registrar seu ponto de forma diferente, no Sistema Integrado de Gestão (SIG). A mudança começará pela Reitoria, como um projeto-piloto, e depois acontecerá em todos os campi da Instituição.

Veja o que vai mudar:

- Será possível fazer dois registros diários.
- Será possível registrar uma carga horária inferior à jornada diária. Por exemplo, registro de 6 horas naquele dia.
- Afastamentos, abonos e ausências devem ser solicitados à chefia imediata pelo servidor. Antes a chefia imediata cadastrava diretamente.
- Abonos e ausências poderão ser registrados referentes à carga horária parcial. Por exemplo, quando o servidor se ausenta 2 horas em um dia.
- Registros feitos de forma incorreta não serão mais apagados. Nesse caso, o servidor deve solicitar abono à sua chefia imediata.
- O servidor deverá solicitar à chefia o período de recesso natalino. Antes ele mesmo cadastrava o escolhido.

Você é uma chefia imediata? Veja o que muda para você.

- A chefia imediata homologará os registros de ponto, frequência, abono e afastamentos do servidor. Antes ela só registrava.
- Não será mais necessário cadastrar a substituição de chefia, ela entrará de forma automática pelo SIGRH (é necessário fazer o registro no sistema).
- Não será mais necessário cadastrar as férias do servidor. Essa informação também entra de forma automática pelo SIGRH (é necessário fazer o registro no sistema).
- A chefia deve autorizar o período de recesso natalino do servidor. Antes o servidor cadastrava o período desejado.”

Contudo, como observado, as modificações propostas, ainda não serão suficientes para tornar o registro de frequência dos servidores do Ifes condizente com a realidade, vez que o registro continuará desvinculado do relógio, ou seja, a marcação dos horários de entrada e saída do dia poderá continuar a ser realizado de forma diversa aos da efetiva chegada e saída do servidor.

Outro indício de fragilidade do sistema verificado por esta auditoria é o registro de horários

idênticos, sem ocorrência de atrasos ou antecipações sequer em minutos no decorrer do mês. Tais registros, comumente chamados de jornada britânica, não atingem a finalidade buscada, que é identificar o efetivo cumprimento de jornada de trabalho.

É imperioso destacar que nosso sistema judiciário não reconhece os registros dessa natureza como meio de prova hábil, senão vejamos o que preleciona o Tribunal Superior do Trabalho:

“Súmula nº 338 do TST

JORNADA DE TRABALHO. REGISTRO. ÔNUS DA PROVA (incorporadas as Orientações Jurisprudenciais nºs 234 e 306 da SBDI-1) - Res. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005

I - É ônus do empregador que conta com mais de 10 (dez) empregados o registro da jornada de trabalho na forma do art. 74, § 2º, da CLT. A não-apresentação injustificada dos controles de frequência gera presunção relativa de veracidade da jornada de trabalho, a qual pode ser elidida por prova em contrário. (ex-Súmula nº 338 – alterada pela Res. 121/2003, DJ 21.11.2003)

II - A presunção de veracidade da jornada de trabalho, ainda que prevista em instrumento normativo, pode ser elidida por prova em contrário. (ex-OJ nº 234 da SBDI-1 - inserida em 20.06.2001)

III - Os cartões de ponto que demonstram horários de entrada e saída uniformes são inválidos como meio de prova, invertendo-se o ônus da prova, relativo às horas extras, que passa a ser do empregador, prevalecendo a jornada da inicial se dele não se desincumbir. (ex-OJ nº 306 da SBDI-1- DJ 11.08.2003).”
(grifamos)

Tal situação dificulta o acompanhamento do cumprimento da jornada de trabalho dos servidores, inclusive pela chefia imediata, pois mesmo que fosse possível estar presente em tempo integral para fiscalizar a jornada de trabalho de seus subordinados (o que não é, vez que na maioria das vezes o chefe possui carga horária diferente de seus subordinados) não poderia, sem arcabouço probatório, deixar de validar o ponto e impor desconto ou perda da remuneração em caso de atraso, ausência injustificada, ou, demais hipóteses previstas em lei.

Diante deste cenário, a verificação dos registros dos documentos que justifiquem eventuais ausências ou atraso dos servidores, e a apuração sobre a realização ou não de desconto em folha de pagamento do servidor em caso de descumprimento de jornada, restam prejudicadas e se tornam inócuas, vez que o atual sistema de registro de frequência não traduz a realidade, não sendo, portando, fonte confiável de informações, razão pela qual esta unidade de auditoria interna decidiu por não realizar as referidas verificações.

No que concerne ao sistema de ponto eletrônico utilizado pelo Ifes, o Ministério Público Federal do Espírito Santo, face o Inquérito Civil MPF/PR/ES nº 1.17.003.000091/2016-76, emitiu a recomendação nº 48/2017 nos seguintes termos:

“O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por seu representante infra-assinado, RECOMENDA ao IFES que implante em todos os seus campi o sistema de controle eletrônico biométrico, próximo a instalações de câmara ou em locais de acesso ao público, tal como a entrada dos prédios, para fiscalizar a jornada de trabalho dos seus servidores.”

Assim, o ilustre parquet apontou como solução para se evitar possíveis descumprimentos da jornada de trabalho dos servidores do Ifes a instalação de sistema de controle eletrônico biométrico, entretanto, ao fazer essa recomendação não realizou análise aprofundada sobre a

natureza diversa das atividades dos TAEs e docentes, tampouco apontou como seriam feitos os registros dessas duas categorias, vez que os TAEs cumprem atividades administrativa e os docentes exercem atividades de ensino pesquisa e extensão sendo muitas delas fora das dependências do Instituto.

Relativamente ao tema, segue o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) expresso no Acórdão nº. 1.006/2016 – Plenário:

“109.1 recomendação à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação para que:

(...)

b) oriente os institutos federais que implementem medidas de controle de frequência dos que servidores ativos da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica que também atuam Pronatec, a exemplo do controle eletrônico de frequência previsto no Decreto 1.867/1996, de modo a evitar a participação no Programa em prejuízo à carga horária regular do servidor, configurando desobediência ao previsto na Lei 12.513/2011 e na Resolução FNDE 72/2011;” (grifamos)

A corte de contas em 2017 proferiu mais um acórdão sobre o tema, ao realizar auditoria na Fundação Universidade de Brasília-FUB, no Hospital Universitário de Brasília-HUB, na Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ e no Hospital Universitário Clementino Fraga Filho-HUCFF, com vistas a avaliar o efetivo cumprimento da jornada de trabalho por parte dos professores e dos profissionais de saúde. O TCU proferiu o acórdão nº 2729/2017 – Plenário, destacando a necessidade de aumento da expectativa de controle por parte dos professores e à maior transparência das atividades realizadas pelos docentes das universidades, e recomendando às referidas instituições, entre outras ações, o que segue:

“9.3.1. passe a divulgar ao público, em seu sítio na internet, as atividades vigentes de ensino, pesquisa e extensão dos professores, em consonância com o art. 3º, caput e incisos, da Lei 12.527/2011;

9.3.2. institua norma que estabeleça parâmetros a serem observados pelas unidades acadêmicas por ocasião da definição das disciplinas que cada professor ministrará no período letivo, a fim de assegurar nível razoável de objetividade e uniformidade nesse processo decisório, em atenção aos princípios da eficiência e da isonomia;

9.3.3. estabeleça mecanismos de controle voltados ao cumprimento do disposto no art. 57 da Lei 9.394/1996, no sentido de que os docentes estão obrigados ao mínimo de oito horas semanais em sala de aula

9.5.1. adote medidas no sentido de que a remuneração dos empregados sujeitos ao sistema de ponto eletrônico seja calculada com base nos dados de frequência nele registrados, promovendo os devidos descontos, nos casos em que os empregados deixarem de cumprir a carga horária requerida para percepção da remuneração integral;

9.5.2. institua mecanismo de controle dos lançamentos manuais no sistema de frequência, a fim de evitar excesso de lançamentos e assegurar que correspondam ao horário realmente trabalhado;

9.8.1. adote as medidas necessárias à implementação, nas universidades federais e em seus respectivos hospitais universitários, do controle eletrônico de ponto, em substituição ao registro de frequência manual (folha de ponto), a ser utilizado por todos os servidores de que trata o art. 1º do Decreto 1.867/1996;”

Consoante à carga horária dos servidores docentes a Lei nº 12.772/2012, estabelece o regime de 40 horas semanais para os docentes em regime de tempo integral, com ou sem dedicação exclusiva, e 20 horas semanais para docentes em regime de tempo parcial, *in verbis*:

Art. 20. O Professor das IFE, ocupante de cargo efetivo do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, será submetido a um dos seguintes regimes de trabalho:

I - 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, em tempo integral, com dedicação exclusiva às atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão institucional; ou

II - tempo parcial de 20 (vinte) horas semanais de trabalho.

Neste contexto é importante destacar que a Lei 11.892/2008 que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, estabeleceu em seu art. 6º como finalidades e características das IFEs a promoção do princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Assim, devem portanto as atividades dos servidores docentes serem divididas com base nesta tríade.

Para tanto, a portaria nº 17/2016 da SETEC-MEC estabeleceu diretrizes gerais para regulamentar as atividades dos docentes no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e determinou a distribuição da carga horária semanal do docente entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão, cujos limites devem ser fixados em regulamento pela instituição. Sobre este regulamento instituiu o que segue:

“Art. 12. O regulamento das instituições deverá prever, na composição da carga horária de aulas de que trata o inciso I do Art. 4º: I- no mínimo, 10 horas e, no máximo, 20 horas semanais para os docentes em regime de tempo integral, e; II- no mínimo, 8 horas e, no máximo, 12 horas semanais para os docentes em regime de tempo parcial.

§1 Para garantir a melhoria da qualidade do ensino, para cada hora de aula, o regulamento da instituição poderá prever até uma hora adicional para as atividades dos incisos II, III, IV e V do artigo 4º desta Portaria.

§2 A carga horária mínima dos docentes em regime de tempo integral poderá ser reduzida para 8 horas semanais de aula, caso a relação de alunos por professor (RAP) do campus alcance o estabelecido na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação.

§3 A avaliação da relação de alunos por professor (RAP) a que se refere o §2 terá início a partir de 18 (dezoito) meses da data de publicação desta Portaria. §4 A avaliação da relação de alunos por professor (RAP) somente será considerada para as unidades com cinco anos de autorização de funcionamento pelo Ministério da Educação.

Art. 13. Atendidas as atividades de ensino, a carga horária docente será complementada com as atividades previstas no artigo 3º desta Portaria, até o limite previsto para o regime de trabalho do docente.

Art. 14. O regulamento das instituições para fixação dos limites de carga horária das atividades docentes deverá observar as metas institucionais estabelecidas na legislação vigente, bem como termos de acordos e metas e demais compromissos institucionais.”

A questão agora é como estabelecer um controle de frequência que abarque todas essas atividades, vez que não obstante a natureza das atividades docentes serem diferentes da natureza das atividades dos TAEs, ambos são servidores públicos federais (na mesma instituição) e estão sob a égide das mesmas legislações que os obrigam igualmente aos deveres de assiduidade, zelo e dedicação ao serviço.

Nesse sentido se manifestou a Coordenadoria Geral de Gestão de Pessoas do MEC através do ofício circular nº 008/2015 CGGP/SAA/SE/MEC:

“3. Pelo exposto, resta clara a dispensa de controle de frequência dos servidores pertencentes à Carreira do Magistério Superior, não incluindo os docentes do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico.

5. Em que pese as duas carreiras estarem estruturas dentro do mesmo Plano, o Decreto n° 1.590 de 1995, não foi alterado, assim, esta coordenadoria-Geral efetuou questionamento à Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sobre a possibilidade de dispensa do ponto eletrônico aos docentes da carreira do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico. Entretanto, até o presente momento não obtivemos resposta.

6. Portanto, os docentes da Carreira do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico estão submetidos as regras do Decreto n° 1.590 de 1995, ou seja, deve ser efetuado o controle de frequência.” (grifamos)

Neste cenário o Ministério Público Federal da Bahia, ao receber a notícia de reclamações de alunos do Instituto Federal da Bahia (IFBA), analisou a questão e recomendou o que segue:

“5) No tocante aos Professores da Carreira de Magistério Superior, embora o § 7º do art. 6º do Decreto n°. 1.590, de 1995, com a redação alterada Decreto Federal n°. 1.867, de 17 de abril de 1996, os isente do controle de ponto, não se pode deixar de observar que a Lei n°. 8.112/1990, aplicável a todos os servidores públicos, impõe os deveres de assiduidade e zelo e dedicação para com as suas atribuições, além de lealdade à instituição, desse modo, deve-se estabelecer um programa de gestão de desempenho, através do qual sejam estabelecidos meios de aferição de qualidade no exercício profissional, a ser aprovado por seu(s) conselho(s) superior(es) e apresentado a esta Procuradoria da República, no segundo trimestre de 2016, envolvendo os seguintes pontos:

a) desenvolvimento por cada docente de seu plano individual de trabalho, a ser configurado conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão;

b) a necessária obediência ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão obriga a que cada professor deve organizar sua carga horária, de modo a cumprir um percentual mínimo em sala de aula, ressalvadas situações excepcionais como exercício de cargos de direção ou liberação através dos conselhos superiores para dedicação exclusiva a projeto de pesquisa ou extensão, relevante para a instituição e que assim o exija;

c) o limite mínimo referencial de carga horária docente para as aulas, em atendimento ao artigo 57, da Lei n°. 9.394 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, de 20 de dezembro de 1996, para qualquer Regime de Trabalho, é de 8 horas semanais, que corresponde a 9 (nove) horas-aula semanais, já corrigido na aplicação da hora-aula relógio, respeitado o contido na Resolução n°. 3-CNE, de 2 de julho de 2007;

d) a fixação das atividades de cada docente deve levar em consideração o plano de desenvolvimento institucional, bem como o plano de ação setorizado de cada Centro ou Departamento;

e) os critérios de qualidade e apuração de desempenho profissional devem envolver a produção científica, atividades administrativas ou gerenciais desempenhadas, a transmissão de conhecimento, a orientação de trabalhos científicos e estágios, e tanto quanto possível: e.1) a relevância do trabalho produzido; e.2) importância do trabalho produzido para a consecução da missão e estratégia da instituição ou do curso; e.3) adequação do trabalho realizado ao perfil funcional do docente;

f) necessária apresentação de relatórios periódicos de atividades às chefias imediatas ou direção de curso ou, dependendo da relevância do projeto de pesquisa ou extensão, aos respectivos conselhos superiores ou órgãos aos quais estejam vinculados, sendo que sua não apresentação deverá ser considerada falta funcional, passível de punição administrativa;”

Logo, a solução proposta pelo MPF da Bahia é o estabelecimento de normativo interno, ou programas ou mecanismos de aferição de qualidade no exercício profissional do docente que leve em consideração o plano individual de trabalho (PIT), o limite mínimo referencial de carga horária docente para aulas, a produção científica, as atividades administrativas ou gerenciais desempenhadas, a transmissão de conhecimento, a orientação de trabalhos científicos e estágios, bem como os relatórios periódicos que deverão ser apresentados pelo docente à chefia imediata.

Todavia, a citada solução ainda não nos parece tangível o suficiente para ser posta em prática.

Desse modo, julgamos interessante trazer à baila a portaria n° 709/2015 do Instituto Federal da

Bahia que determina que o controle de frequência dos professores deve ser exercido eletronicamente e terá como referência as atividades constantes no Plano Individual de Trabalho (PIT), senão vejamos:

"Art. 2º (...)

§ 2º O controle da jornada de trabalho diária do servidor docente terá como referência as atividades constantes no Plano Individual de Trabalho (PIT), e será exercido pelo registro eletrônico:

a) dos horários das aulas;

b) das reuniões de coordenação, departamentais e conselhos, além de outras convocações semanais;

c) do horário de atendimento ao estudante;

d) do horário de pesquisa ou extensão a ser comprovado pelo Relatório Individual de Trabalho (RIT) e registrado no Plano Individual de Trabalho (PIT) com Registro da PRPGI e/ou PROEX, coordenação dos cursos e coordenadores de pesquisa e extensão dos campi.

§ 3º O servidor docente está liberado do registro quanto às horas de trabalho extra classe (TCL), correspondente a 25% da jornada semanal.

§ 4º Professor que não completar sua carga horária com pesquisa e extensão deverá dedicar todo seu tempo em atividades de ensino."

Interessante também, demonstrar como a Controladoria Geral da União (CGU) realiza o controle de frequência de seus servidores. De acordo com o Manual de Orientação e Controle de Frequência (Ponto Eletrônico) elaborado pela Coordenação Geral de Recursos Humanos da CGU, *"o registro diário do ponto para controle da assiduidade e pontualidade, na forma da lei, deve ser efetuado pelo próprio servidor, mediante acesso ao Sistema SIGRH por senha pessoal e intransferível."*

Cabe ressaltar que, salvo exceções, os servidores da CGU também estão sujeitos a uma jornada de trabalho de quarenta horas semanais e para realização do registro está prevista tolerância de até 40 minutos para a jornada de 8 horas; e de 20 minutos para a jornada de 6 horas, considerada em virtude da disponibilização do Sistema na estação de trabalho.

Por conseguinte, entendemos que atual sistema de controle de frequência utilizado pelo Ifes não propicia o efetivo controle da jornada de trabalho dos servidores, o que gera risco ao bom andamento dos serviços prestados à sociedade, bem como afeta a credibilidade da instituição, vez que o cumprimento efetivo da jornada de trabalho constitui elemento indispensável à qualidade dos serviços prestados pela Instituição, bem como à satisfação do interesse público.

2.1 Da atividade docente

O Decreto n. 1.867, de 17/4/1996, institui o controle eletrônico de ponto para registro da assiduidade e pontualidade dos servidores públicos federais da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional .

Entretanto, é importante destacar que com a edição do referido decreto, ficou estabelecido que cabe à administração estabelecer mecanismos eficazes de controle de frequência de seus servidores que será realizado mediante controle eletrônico de ponto (art. 1º), ficando

dispensados do referido controle os ocupantes dos cargos: de Natureza Especial; do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, iguais ou superiores ao nível 4; de Direção - CD, hierarquicamente iguais ou superiores a DAS 4 ou CD - 3; de Pesquisador e Tecnologista do Plano de Carreira para a área de Ciência e Tecnologia; de Professor da Carreira de Magistério Superior do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (§ 7º do art. 6º do Decreto nº 1.590/95, alterado pelo Decreto nº 1.867/96).

A questão ora sob exame não se resume à avaliação do desempenho das atividades do Professor, que necessitam, por certo, de juízo de valor diferenciado em razão de sua função sócio educacional. O fato é que as atividades desenvolvidas pelos docentes da instituição estão intimamente relacionadas à atividade fim em consonância com as atribuições dos demais profissionais de instituição na atividade meio. Daí porque necessário a observância e cumprimento da carga horária do docente seja qual for o meio de controle fixado pelas normas internas do Instituto. Todavia, isso não exclui a responsabilidade das chefias imediatas pelo acompanhamento da assiduidade e pontualidade dos professores nas salas de aula, ou seja, no cumprimento do calendário escolar, visto que através de denúncias recebidas na ouvidoria e também no MPF acerca do sistema atual que não é eficiente relatando que:

“Alguns docentes com dedicação Exclusiva, com jornada de 40 hs semanais, possuindo horário de aulas condensadas com um, dois, e até três dias sem aulas para “planejamento” e “atendimento a alunos”.

Dessa forma o Acórdão nº 2729/2017- TCU determina a divulgação ao público por intermédio do Plano Individual de Trabalho - PIT, das atividades vigentes de ensino, pesquisa e extensão dos professores, em consonância com o art. 3º da Lei 12.527/2011, que disciplinam a divulgação/publicação das atividades dos docentes.

O Plano Individual de Trabalho é um documento elaborado a cada semestre pelo docente que deve conter os seguintes itens:

- I. carga horária de ensino, com especificação dos componentes curriculares;
- II. carga horária das atividades pedagógicas, explicitando as horas de planejamento, de atendimento aos alunos e outros;
- III. carga horária de orientação acadêmica efetiva, se houver, explicitando os estudantes envolvidos e o tipo de atividade;
- IV. carga horária de pesquisa e/ou de extensão, se houver, identificando o projeto e a portaria de designação;

- V. carga horária de capacitação docente, se houver, especificando a atividade e a portaria de designação;
- VI. carga horária de administração, se houver, especificando função, carga horária de trabalho e portaria de designação;
- VII. carga horária de representação, se houver, especificando o órgão ou entidade, o horário de trabalho e a portaria de designação;
- VIII. carga horária de assistência, se houver, especificando local, horário de trabalho e natureza da atividade.

A soma das horas destinadas às atividades e apresentadas no Plano Individual de Trabalho deverão perfazer 20 horas ou 40 horas, em consonância com o regime de trabalho do docente.

Os docentes ocupantes dos cargos de Reitor, Pró-Reitor e Diretor Geral, bem como aqueles afastados legalmente, estão dispensados de apresentar o PIT durante a vigência da ocupação de seu cargo ou de seu afastamento.

Fizemos análise, nos sites institucionais, dos PIT's referentes ao período 2018/1, dos campi Alegre, Cachoeiro do Itapemirim, Cariacica e Vitória o qual não visualizamos a publicação e no campus de Itapina não atualizaram o PIT do primeiro semestre de 2018.

Os itens que compõe o PIT nas atividades desenvolvidas pelo docente, são: ensino, pesquisa e/ou extensão, capacitação e/ou qualificação, representação e/ou gestão institucional. Vários docentes não explicitaram os alunos que irão ser atendidos/envolvidos o tipo de atividade da orientação acadêmica, não encontramos desenvolvimento de pesquisa assim como projetos, capacitação, carga horária de administração, muitas horas com planejamento e pouca horas em sala de aula, representação e assistência sem portaria de designação; docentes a disposição da coordenadoria de ensino e menos de oito aulas semanais. Nesse ínterim disciplina a Portaria nº 17/2016-MEC:

“§2 A carga horária mínima dos docentes em regime de tempo integral poderá ser reduzida para 8 horas semanais de aula, caso a relação de alunos por professor (RAP) do campus alcance o estabelecido na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação”.

Portanto para que o docente tenha menos aulas do que o normatizados na LDB, e portaria há necessidade de ter justificção no PIT.

No preenchimento do atual PIT, os docentes informam suas atividades acompanhadas das respectivas cargas horárias aleatoriamente, há de ser assegurado nível razoável de objetividade e uniformidade em atenção aos princípios da eficiência e da isonomia. Os referenciais que estão estabelecidos nas diretrizes da RESOLUÇÃO DO CONSELHO SUPERIOR Nº 10/2011, DE 09

DE MAIO DE 2011, não informam a carga horária máxima dos docentes na participação das atividades relacionadas no PIT a relatar:

Art. 112. Aos titulares dos cargos de provimento efetivo do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico será aplicado um dos seguintes regimes de trabalho:

I - tempo parcial de 20 (vinte) horas semanais de trabalho;

II - tempo integral de 40 (quarenta) horas semanais de trabalho, em 2 (dois) turnos diários completos; ou

III - dedicação exclusiva, com obrigação de prestar 40 (quarenta) horas semanais de trabalho em 2 (dois) turnos diários completos e impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada.

Parágrafo único. Aos docentes aos quais se aplique o regime de dedicação exclusiva permitir se-á:

I - participação em órgãos de deliberação coletiva relacionada com as funções de Magistério;

II - participação em comissões julgadoras ou verificadoras relacionadas com o ensino ou a pesquisa; III - percepção de direitos autorais ou correlatos;

IV - colaboração esporádica, remunerada ou não, em assuntos de sua especialidade e devidamente autorizada pela Instituição Federal de Ensino para cada situação específica, observado o disposto em regulamento.

Para efeito da elaboração do PIT, **recomendamos** uma resolução baseada nas legislações vigentes podendo ser declaradas, isoladamente ou combinadas, as Atividades de ensino, pesquisa e extensão, desta forma estabelecerá um critério objetivo para a divisão das atividades de cada docente e conseqüentemente sua carga horária efetiva.

Efetuamos a pesquisa de forma amostral dos PIT's de alguns docentes e não visualizamos a consistência nos planos individuais de trabalho dos seguintes docentes:

Os servidores [REDACTED] e [REDACTED] estão com o PIT no site do Campus Aracruz, mas os registros de frequências não visualizamos nesse campus.

O servidor [REDACTED] do Campus de Viana tem dedicação exclusiva - DE e com a carga horária no PIT de 38:40 h, por mês falta compensar ou repor ao erário 6:40 h. Também não tem portaria de designação para projeto de pesquisa .

A servidora [REDACTED] do campus de Viana escreveu no PIT que tem 0:30 min de outras atividades de assistência, falta explicitar que tipo de assistência. Conforme explanamos nos itens que compõe o Planejamento do PIT é necessário discriminar as atividades e colocar o nº da portaria de designação.

O servidor [REDACTED] do campus Serra o PIT no site está em branco. Esse

servidor possui efetivo exercício: 19/12/2012.

O servidor [REDACTED] do Campus Serra tem DE e permanece apenas 7h em sala de aula.

O servidor [REDACTED] do campus Serra não tem portaria no PIT para as atividades de representação e capacitação totalizando 5h semanais.

O servidor [REDACTED] do Campus de Vila Velha, tem DE e permanece apenas 7h em sala de aula.

A servidora [REDACTED] do Campus de Vila Velha tem DE e atividades de extensão no PIT com o Projeto ICA - Ifes: Consciência e Ação mas, não tem portaria de designação.

A servidora [REDACTED] do Campus Barra de São Francisco é docente com DE e permanece em sala de aula com 6,6h.

A servidora [REDACTED] do Campus Colatina é docente com DE, tem 39,2h de carga horária no PIT e atividade de ensino, isto é em sala de aula 5:50 h.

O servidor [REDACTED] do campus Guarapari, tem DE, e fica a disposição da coordenadoria por 10:00h sem portaria de designação.

A servidora [REDACTED], do campus Guarapari, possui DE, e também fica a disposição da coordenadoria por 11:30h sem portaria de designação.

O servidor [REDACTED], do campus Guarapari, possui DE, tem 17:30 de ensino e planejamento, fica à disposição da coordenadoria por 22:30h.

O servidor [REDACTED], Campus Ibatiba tem 9:00h em sala de aula e 26:00h para planejamento, totalizando 35:00h. Depois não relatou nada no PIT.

A servidora : [REDACTED] do campus Piúma tem DE e permanece em sala de aula 7:40h.

Em face do exposto, **recomendamos** estabelecer maior controle no que se refere ao PIT dos docentes quanto ao cumprimento da jornada de trabalho, de modo a evitar possível responsabilização de servidores públicos envolvidos, na ausência de acompanhamento das chefias imediatas propiciando a ocorrências de falhas constatadas nesse relatório, visto que esses PIT's estão publicados e que poderiam afetar a imagem no programa de desempenho institucional na qual sejam estabelecidos meios de aferição de qualidade no exercício profissional.

3- Papéis de Trabalho

Os Papéis de Trabalho (PT's) dessa auditoria constituem um registro permanente do trabalho efetuado pela equipe de auditoria e é composto por um conjunto de documentos probatórios, registro de exames e anotações de informações que compõem as evidências obtidas ao longo da execução dos trabalhos e contribuíram para a formação da nossa opinião. Essa documentação que deu suporte ao trabalho obedeceu aos seguintes preceitos básicos: lógica, concisão, correção linguística e clareza.

Assim, apresentamos a seguir, os papéis de trabalho desta auditoria:

- Folder Institucional – Governança Ifes 2017-2021;
- Manual Sistema de Ponto Eletrônico CEFETES versão usuário 1.0;
- Manual Sistema de Ponto Eletrônico CEFETES versão chefia;
- Email – consulta à Coordenadoria de Legislação e Normas de Pessoal - CNLP – Reitoria do Ifes;
- Proposta de divulgação Novo Ponto Eletrônico;
- Ata/síntese de reunião realizada com o Reitor do Ifes, a PRODI e a DRTI;
- Recomendação nº 48/2017 do MPF/ES ao Ifes;
- Processo nº 23147.005041/2017-80 – Viabilidade do pedido de implantação de sistema de controle eletrônico biométrico;
- Portaria SETEC/MEC nº 17/2016;
- Ofício-Circular nº 008/2015-CGGP/SAA/SE/MEC;
- Portaria IFBA nº 709/2015 – Ponto Eletrônico; e
- Recomendação nº 10/2016 do MPF/BA ao IFBA.

4 - Recomendações

4.1 - Por todo o exposto, diante da importância de se desenvolver ou implantar um sistema de controle que proporcione o registro da frequência efetivamente realizada pelos servidores, **recomendamos** que a Alta Administração do Ifes realize estudo de viabilidade econômica e opte por uma das alternativas abaixo para o controle de frequência tanto dos TAEs quanto dos docentes:

1ª - aquisição e instalação em todos os campi e reitoria de sistema de ponto eletrônico biométrico, conforme recomendação nº 48/2017 do Ministério Público Federal do ES.

2ª - implantação de novo sistema de ponto eletrônico no Sistema Integrado de Gestão (SIG) atrelado ao relógio do computador, cujos registros devem ser realizados 4 vezes ao dia, ou seja, entrada, intervalo, retorno e saída, podendo conter uma tolerância de até 40 minutos para a jornada de 8 horas e de 20 minutos para a jornada de 6 horas, a exemplo do controle eletrônico de frequência praticado pela CGU.

Manifestação da Gestão:

Memorando Eletrônico nº 114/2018-REI-PRODI

“Embora sejam de grande relevância os trabalhos de auditoria sobre o ponto eletrônico, depreende-se pelo conjunto de documentos citados logo acima que se trata assunto de elevada complexidade para a administração pública, em geral, e para o Ifes, em específico. Tanto assim que foi designada comissão de avaliação e encaminhamentos relacionados à IN nº 2, de 2018, com a participação de vários personagens da Alta Gestão do Ifes. Dessa comissão pretendem-se extrair encaminhamentos que orientem, em definitivo, quanto à uniformização, procedimentos e critérios relativos ao controle de frequência, à jornada de trabalho e ao controle de compatibilidade de horários na acumulação remunerada de cargos, empregos e funções, além de tratar da instituição do banco de horas e do sobreaviso aplicáveis aos servidores do Ifes. Sobre às recomendações da equipe de auditoria, consignadas no referido relatório preliminar, registramos o seguinte:

2. O entendimento da Alta Gestão, em relação às características e oportunidades de aperfeiçoamento do sistema eletrônico de controle de frequência de servidores, se encontram registrados no Ofício nº 13/2018 e no Parecer AGU/PGF/PF-IFES/JAB nº 012/2018, razão pela qual entendemos que não cabe reiterá-los memorando eletrônico.”

Parecer AGU/PGF/PF-IFES/JAB nº 012/2018

“a) O controle de frequência via ponto biométrico é uma faculdade do gestor, através da análise dos critérios de conveniência e oportunidade (mérito administrativo). A Administração está obrigada legalmente a implantar o ponto eletrônico, o melhor tipo cabe ao gestor a escolha. O IFES efetivamente adora o ponto eletrônico previsto no Decreto n. 1.867/96.

b) Acerca dos fatos apontados pelo MPF em sua recomendação, a Administração deve realizar um diagnóstico do seu sistema de controle de frequência eletrônico, analisar se ele vem atendendo a contento, fazendo levantamento junto às chefias dos setores, avaliar se ele precisa de aperfeiçoamentos indicados a partir do diagnósticos, isto de forma documentada.”

Ofício nº 13/2018-Gabinete/Reitoria/Ifes

“De início, registra-se que o Instituto Federal do Espírito Santo acolhe, na íntegra, o parecer jurídico da Procuradoria Federal junto ao Ifes, acostado em anexo. 3. Nesse sentido, temos a legalidade do sistema eletrônico de frequência / ponto vigente no Instituto Federal, nos termos previstos no Decreto n. 1.867/96. 4. Não fosse isso, informa-se ao I. Parquet que a gestão administrativa do IFES decidiu implementar, no ano de 2018, o novo sistema ERP (Enterprise Resource Planning), ferramenta corporativa capaz de controlar todas as informações do Instituto, integrando e gerenciando dados, recursos e processos, na busca pela eficiência da gestão pública. 5. Note-se que a aquisição do sistema é resultado de parceria de colaboração técnica com a

UFRN (Universidade Federal do Rio Grande do Norte). 6. Assim, com a implantação do sistema ERP, serão substituídos os atuais módulos eletrônicos de gestão do Instituto Federal do Espírito Santo, como o de pagamento, o de gestão de pessoas, o ponto eletrônico, dentre outros.”

Análise da Auditoria Interna:

De fato o Ifes adota o ponto eletrônico para registro de frequência de seus servidores, entretanto, conforme demonstrado na presente auditoria, tal sistema não se mostra eficaz para controle da jornada de trabalho dos servidores, vez que verificamos que o sistema permite o registro de ponto na data corrente e em qualquer horário (das 00h às 23h) e como o sistema é desvinculado do relógio do computador é possível, ainda, o registro de horários diversos aos da efetiva chegada e saída do servidor, também é possível com apenas um acesso ao Ponto Eletrônico fazer a marcação de todos os horários de entrada e saída do dia, situação que torna clara a fragilidade deste mecanismo de controle.

Assim, tendo em vista a manifestação da gestão com relação o novo sistema ERP (Enterprise Resource Planning), que propiciará melhorias no atual sistema de ponto eletrônico bem como sua migração para o Sistema Integrado de Gestão (SIG), esta Unidade de Auditoria Interna mantém a recomendação até que tal sistema seja implementado e o atendimento da recomendação seja realizado.

4.2 - Tendo em vista as peculiaridades das atividades realizadas pelos docentes, **recomendamos** que, a exemplo do praticado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia, disposto no parágrafo 2º do artigo 2º da portaria 709/2015, o controle de frequência destes servidores seja realizado com base nas atividades constantes no Plano Individual de Trabalho (PIT) e os registros no terminal de ponto biométrico ou no sistema SIG, sejam referentes:

- a) aos horários das aulas, em cumprimento do disposto no art. 57 da Lei 9.394/1996, o qual estabelece que os docentes ficam obrigados ao mínimo de oito horas semanais em sala de aula;
- b) aos horários das reuniões de coordenação, departamentais e conselhos, além de outras convocações semanais;
- c) ao horário de atendimento ao estudante;
- d) ao horário de pesquisa ou extensão a ser comprovado por Relatório Individual de Trabalho (RIT) e registrado no Plano Individual de Trabalho (PIT).

Manifestação da Gestão

Memorando Eletrônico nº 114/2018-REI-PRODI

“...A evolução paulatina dos controles ocorre naturalmente na administração pública e, no caso do controle de frequência dos servidores, possui significado ainda mais relevante, por se tratar de tema polêmico entre as carreiras do magistério federal, decorrente da dispensa do controle

frequência atribuída à carreira do magistério superior. Nesse ponto, impõe registrar que o Governo Federal assinou o Termo de Acordo nº 19/2015 (anexo) com as entidades representativas dos Professores das Instituições Federais de Ensino em que explicita, na cláusula sexta, o compromisso com a isonomia com as regras de controle de frequência entre as carreiras do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT) e do Magistério Superior (MS), in verbis:

Cláusula sexta. O controle de frequência do professor da carreira do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico terá o mesmo tratamento hoje dado ao professor da carreira do Magistério Superior, com alteração da legislação pertinente...”

“...Por todo o exposto, há que se lançar mão de outros métodos, como os que já estão implantados no IFES (o Plano Individual de Trabalho – PIT e o Relatório Individual de Trabalho – o RIT) e recomendados pela distinta equipe de auditoria, para o controle de frequência do docente. Por exemplo, em breve implantaremos um sistema informatizado de controle do PIT/RIT, criado pelo Instituto Federal de Santa Catarina (há outros sistemas similares em Institutos Federais de outros Estados da Federação), que dará maior transparência e visibilidade ao horário de aulas e às demais atividades acadêmicas dos docentes (grupos de pesquisa, aulas decampo, atendimento ao aluno, participação em conselhos de classe, dentre tantas outras atividades do docente que não se resumem a sala de aula).

Note-se que a publicização dos Planos Individuais de Trabalho geram a possibilidade de controle social e são, portanto, muito mais evoluídas do que o simples controle eletrônico de entradas e saídas dos locais de trabalho. Elas medem resultados, para além de acessos eletrônicos!

Nesse contexto é que se dá a decisão da gestão do IFES em seguir com o processo de aprimoramento paulatino dos mecanismos de controle de frequência dos servidores, mas sempre observando as peculiaridades de uma instituição de ensino.”

Análise da Auditoria Interna:

Em que pese o fato do Governo Federal ter assinado um Termo de Acordo se comprometendo a alterar a legislação para incluir os professores da carreira EBTT no rol de cargos dispensados do controle de frequência, tal alteração legislativa ainda não ocorreu e portanto o controle de frequência destes servidores permanecem obrigatórios.

Com relação a informação de futura implementação de um sistema informatizado de controle de PIT/RIT com maior transparência e visibilidade ao horário de aulas e às demais atividades acadêmicas dos docentes, esta Unidade de Auditoria entende que as informações contidas nesse novo sistema podem e devem ser utilizadas para controle de frequência dos docentes, por meio de terminal biométrico ou outro sistema informatizado de controle de ponto com registro em tempo real.

Sendo assim, esta Unidade de Auditoria Interna mantém a recomendação até que seja

providenciado o atendimento da recomendação.

4.3 - **Recomendamos** que haja transferência automática de informações para o sistema de pessoal a fim de serem realizados os descontos em folha de pagamento do servidor que se atrasar, faltar ao serviço sem motivo justificado, ou não realizar compensação de horário das ausências e faltas justificadas, nos moldes do art. 44 da Lei 8.112/90.

Manifestação da Gestão:

Memorando Eletrônico nº 114/2018-REI-PRODI

“3. O novo sistema eletrônico de controle de frequência de servidores, baseado no SIGRH, permitirá a transferência automática de informações para o sistema de pessoal a fim de serem realizados os descontos em folha de pagamento do servidor que se atrasar, faltar ao serviço sem motivo justificado, ou não realizar compensação de horário das ausências e faltas justificadas, nos moldes do art. 44 da Lei 8.112/90.”

Análise da Auditoria Interna:

Tendo em vista a manifestação da gestão esta Unidade de Auditoria Interna mantém a recomendação até que seja providenciado o atendimento da recomendação.

4.4 - Para efeito da elaboração do PIT, **recomendamos** uma resolução baseada nas legislações vigentes podendo ser declaradas, isoladamente ou combinadas, as Atividades de ensino, pesquisa e extensão, desta forma estabelecerá um critério objetivo para a divisão das atividades de cada docente e conseqüentemente sua carga horária efetiva.

Recomendamos estabelecer maior controle no que se refere ao PIT dos docentes quanto ao cumprimento da jornada de trabalho, de modo a evitar possível responsabilização de servidores públicos envolvidos, na ausência de acompanhamento das chefias imediatas propiciando a ocorrências de falhas constatadas nesse relatório, visto que esses PIT's estão publicados e que poderiam afetar a imagem no programa de desempenho institucional na qual sejam estabelecidos meios de aferição de qualidade no exercício profissional.

Manifestação da Gestão:

Memorando Eletrônico nº 114/2018-REI-PRODI

“Embora sejam de grande relevância os trabalhos de auditoria sobre o ponto eletrônico, depreende-se pelo conjunto de documentos citados logo acima que se trata assunto de elevada complexidade para a administração pública, em geral, e para o Ifes, em específico. Tanto assim

que foi designada comissão de avaliação e encaminhamentos relacionados à IN nº 2, de 2018, com a participação de vários personagens da Alta Gestão do Ifes. Dessa comissão pretendem-se extrair encaminhamentos que orientem, em definitivo, quanto à uniformização, procedimentos e critérios relativos ao controle de frequência, à jornada de trabalho e ao controle de compatibilidade de horários na acumulação remunerada de cargos, empregos e funções, além de tratar da instituição do banco de horas e do sobreaviso aplicáveis aos servidores do Ifes. Sobre às recomendações da equipe de auditoria, consignadas no referido relatório preliminar, registramos o seguinte:

1. Há uma comissão instituída pela Portaria Ifes nº 612, de 2018, destinada à elaboração de minuta de resolução que normatiza as atividades docentes no Ifes, incluindo a distribuição de carga horária e as questões relacionadas ao PIT/RIT, observando os termos da Portaria SETEC/MEC nº 17, de 2016, entre outras disposições relacionadas ao tema. Os trabalhos da comissão estão avançados e acreditamos que em breve a referida minuta será disponibilizada para consulta pública à comunidade.”

Análise da Auditoria Interna:

Tendo em vista a manifestação da gestão esta Unidade de Auditoria Interna mantém a recomendação até que seja providenciado o atendimento da recomendação.

5 – Disposições Finais

Pelas razões expostas neste documento, a equipe de Auditoria, considera o desempenho do Ifes, no que corresponde ao controle de frequência de seus servidores, insatisfatório.

Destacamos mais uma vez que as atividades de auditoria interna tem por objetivo a melhoria da eficiência dos serviços de ensino, pesquisa e extensão em educação prestados pelo Ifes à sociedade e as análises e recomendações propostas no presente trabalho visam ao estabelecimento/aprimoramento de controles que assegurem o efetivo cumprimento da jornada de trabalho por parte dos docentes e técnicos administrativos.

Esta Unidade de Auditoria Interna fica à disposição para prestar demais esclarecimentos que forem julgados pertinentes.

Atenciosamente,

Cintia Petri
Coordenadora/IFES

Eliege da Silva Madeira
Auditor Interno/IFES

Ciente do Relatório de Auditoria.
Abdo Dias da Silva Neto
Chefe da Unidade de Auditoria Interna do Ifes