

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Nº 03/2016/AUDIN

Dirigente: Magnífico Reitor Mauro Augusto Burkert Del Pino

Unidade Auditada: Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas - PROGEP.

Gestor: Eugênia Antunes Dias

Auditor: Renata Pereira Cardoso

Origem da Demanda: Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT/2016

Sumário

1. APRESENTAÇÃO.....	2
2. INTRODUÇÃO.....	2
2.1. Visão Geral do Objeto	2
2.1.2. Informações	3
2.2. Objetivos e Escopo	4
2.3. Critérios e Metodologia	5
2.4. Avaliação sumária dos riscos.....	5
2.5. Legislação e normativos aplicáveis	5
3. EXECUÇÃO DOS TRABALHOS.....	5
3.1. Avaliação de Desempenho de Pessoal TAE	5
3.1.1. Análise crítica dos fatos.....	6
3.2. Capacitação de Pessoal TAE	7
3.2.1. Análise crítica dos fatos.....	8
3.3. Dimensionamento de Pessoal TAE	9
Fonte: Planilha de Pessoal PROGEP	10
3.3.1. Análise crítica dos fatos.....	13
4. RESULTADO DOS EXAMES	13
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	18

1. APRESENTAÇÃO

A Auditoria Interna da Universidade Federal de Pelotas – Audin, considerando as atribuições estabelecidas no Decreto nº 3.591, de 06 de setembro de 2000, e em atendimento à ação nº 2.2 – Políticas de Pessoal – do Plano Anual das Atividades de Auditoria Interna - PAINT/2016, aprovado através do Ofício nº 29578/2015/GAB/CGU-Regional/RS/CGU-PR, apresenta o Relatório de Auditoria Interna nº 2.2./2016/AUDIN.

2. INTRODUÇÃO

Os trabalhos da presente auditoria foram abertos a partir da emissão da Ordem de Serviço 02/2016 e tiveram início no mês de maio, em reunião da equipe da Audin responsável por esta ação com os responsáveis pela área auditada da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas - PROGEP. A reunião teve por finalidade informar aos gestores dos setores/áreas auditados os objetivos desta ação e apresentar o projeto de auditoria.

Os trabalhos foram realizados na Unidade de Auditoria Interna da UFPel, no período de 06/05/2016 a 25/08/2016, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

2.1. Visão Geral do Objeto

A partir do ano de 2005, o Governo Federal editou uma série de dispositivos legais que tiveram por objetivo normatizar a política de gestão de pessoas no setor público. Em termos específicos à carreira dos Técnicos Administrativos em Educação - TAE's - foi promulgada a Lei nº 11.091/2005 que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos TAE's, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação. Em 2006, foi editado o Decreto-Lei nº 5.824, regulamentando o Incentivo à Qualificação dos Servidores Técnico-Administrativos em Educação – NIQSTAE; e o Decreto-Lei nº 5.825, que institui o Plano de Desenvolvimento do Plano de Cargos e Carreira dos Servidores Técnico-Administrativos.

No mesmo sentido, o Decreto nº 5.707/2006 instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, com o objetivo de contribuir para o aumento da produtividade e a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados pelo Governo Federal à população, mediante a capacitação de seus servidores. Em 2008, o Plano Geral de Cargos e Carreiras do Poder Executivo – RPCCTAE – foi reestruturado pela Lei nº 11.784, que instituiu a Gratificação de Desempenho através de Avaliação de Desempenho.

Segue abaixo a evolução dos normativos editados referentes a políticas de pessoal de âmbito nacional, ligadas à carreira dos servidores TAE's.



Com relação aos normativos internos pertinentes ao tema, a UFPel possui as Resoluções do Conselho Universitário - CONSUN nº 03/2006 que institui o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação da UFPel, e a Resolução nº 02/2008, que institui o Programa de Capacitação do Pessoal Técnico-Administrativo da Universidade Federal de Pelotas. No Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade – PDI¹, aprovado pela resolução do CONSUN nº 13/2015, constam oito objetivos específicos relacionados à Gestão de Pessoas da Universidade.

Visando delimitar o escopo deste trabalho, partimos da análise do Decreto nº 5.825/2006 que regulamenta a Lei nº 11.091/2005, e estabelece diretrizes para a elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação-TAE. O Decreto está estruturado basicamente sobre três eixos, quais sejam: Avaliação de Desempenho, Capacitação e Dimensionamento de Pessoal TAE.

A partir desses três eixos, fica definido como Políticas de Pessoal a forma de a Universidade gerir as questões relativas à Avaliação de Desempenho, Capacitação e Dimensionamento de Pessoal TAE, em observância à legislação e aos normativos vigentes.

2.1.2. Informações

A gestão de pessoal na Universidade é de competência da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas - PROGEP, unidade onde foi realizada a presente auditoria. Atualmente, a PROGEP está estruturada sobre três coordenações, a saber, a Coordenação de Admissão de Pessoal – CAP, a Coordenação de Desenvolvimento de Pessoal-CDP, e a Coordenação de Saúde e Qualidade de Vida - CSQV. Cada coordenação está subdividida ainda em núcleos e seções. O total de servidores Técnicos Administrativos em Educação (TAE) em exercício na PROGEP é de 45².

¹ http://wp.ufpel.edu.br/pdi/files/2015/08/PDI-UFPEL_13-2015_rev03.pdf

² Informação encaminhada pela PROGEP em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2.2.02/2016

Em conformidade com o Art. 24 da Lei Nº 11.091/2005 e com as diretrizes estabelecidas pelo Decreto nº 5.825/2006, foi aprovada na UFPel, pelo CONSUN, a Resolução 03/2016, que dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira dos TAE - PDIC. No Art. 6º dessa resolução, ficou definido que deveriam ser instituídos na Universidade os seguintes programas:

- I) Programa de Dimensionamento das Necessidades Institucionais de Pessoal, com definição de modelos de alocação de vagas que contemplem a realidade da instituição;
- II) Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento; e
- III) Programa de Avaliação de Desempenho.

Em observância à Resolução 03/2016 – CONSUN, foi emitida a portaria nº 913/2006 UFPel, criando grupo de trabalho para a elaboração das propostas de três programas, que tratariam dos Programas de Avaliação de Desempenho, de Capacitação e de Dimensionamento dos TAE's na UFPel.

2.2. Objetivos e Escopo

A presente auditoria tem por objetivo avaliar os normativos internos e a gestão da Universidade referente às Políticas de Pessoal dos TAE's, com foco na Avaliação de Desempenho, Capacitação e Dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal. Ademais, serão avaliados os controles internos adotados pelas áreas auditadas.

O escopo deste trabalho contempla os normativos internos da Universidade e as práticas administrativas da gestão referentes aos temas avaliação de desempenho, capacitação e dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal TAE.

Visando atingir os objetivos desta ação, a partir da matriz de planejamento de auditoria foram elaboradas as seguintes questões:

Quadro 1 – Questões de Auditoria

Questões de Auditoria
1. Existem políticas de pessoal institucionalizadas na Universidade a partir de normativos internos, que contemplem a definição de modelos de alocação de pessoal TAE, o desenvolvimento permanente dos servidores, e um programa de avaliação de desempenho?
1.1 De que forma a Universidade observa os seguintes normativos: Decreto nº 5.825/2006; Resolução nº 03 de 2006 – CONSUN; Resolução nº 02 de 2008 – CONSUN?
1.2 A Universidade adota um Programa de Dimensionamento visando identificar a necessidade institucional de pessoal TAE? Existem modelos de alocação de vagas que avaliem as competências individuais e contemplem a realidade da instituição?
1.3 A Universidade adota uma política de capacitação que proporcione o desenvolvimento permanente dos servidores TAE, através de ações que assegurem o desempenho qualificado de suas funções em consonância com os objetivos institucionais?
1.4 A Universidade adota Programa de Avaliação de Desempenho dos servidores TAE com objetivo de promover o desenvolvimento institucional, e subsidiar a definição de diretrizes para políticas de gestão de pessoas, garantindo a melhoria da qualidade dos serviços prestados?

Fonte: Elaboração Audin

2.3. Critérios e Metodologia

Os principais critérios de auditoria utilizados para a realização desta ação foram os da Legalidade: observância às leis e regulamentos aplicáveis; Legitimidade: adequação ao interesse público; Eficiência: melhor resultado com os menores custos possíveis.

A metodologia de trabalho consistiu da análise documental, correlação das informações obtidas, elaboração de questionários, exame de registros, solicitações de auditoria e realização de reuniões.

2.4. Avaliação sumária dos riscos

- Fragilidades nos normativos internos relativos às Políticas de Pessoal.
- Ausência de um Programa de Dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal, com definição de modelos de alocação de vagas de pessoal TAE que contemple a realidade da instituição;
- Ausência de Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento dos TAE;
- Ausência de Programa de Avaliação de Desempenho dos TAE;

2.5. Legislação e normativos aplicáveis

- Constituição Federal 1988;
- Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990
- Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005;
- Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008;
- Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006;
- Decreto nº 5.825, de 29 de junho de 2006;
- Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010;
- Acórdão 3023/2013 TCU Plenário.
- Nota Técnica nº 001/2007/CGGP/SAA/MEC
- Resolução nº 03 de 2006 – CONSUN;
- Resolução nº 02 de 2008 – CONSUN;
- Plano de Desenvolvimento Institucional –PDI - UFPel;

3. EXECUÇÃO DOS TRABALHOS

3.1. Avaliação de Desempenho de Pessoal TAE

Os procedimentos de Avaliação de Desempenho e de Capacitação são de competência operacional da Coordenação de Desenvolvimento de Pessoal, que está estruturada sobre dois núcleos principais: o Núcleo de Avaliação e Acompanhamento Funcional - NAAF, e o Núcleo de Capacitação.

O NAAF tem como propósito planejar, implantar e coordenar o desenvolvimento e a permanente adequação dos processos de Avaliação de Desempenho dos Servidores Técnico-Administrativos. Realiza ações de orientação, acompanhamento, registro e controle do Estágio

Probatório de servidores TAE's e procedimentos administrativos de homologação do Estágio Probatório de servidores docentes da UFPel³.

Na página de internet da PROGEP⁴, temos que: “A Avaliação de Desempenho se constitui em um processo contínuo e sistemático de descrição, análise e mensuração do desempenho laboral, com base em competências apresentadas na consecução de metas de trabalho”. Diz ainda que: “O Programa de Avaliação de Desempenho na UFPEL, instaurará a prática da avaliação funcional como ferramenta de gestão de pessoas, no intuito de alcançar padrões mais elevados de qualidade na prestação dos serviços”.

O Programa de Desenvolvimento dos Integrantes da Carreira dos TAE's da UFPel estabeleceu que os resultados do Programa de Avaliação de Desempenho deverão: fornecer indicadores que subsidiem o planejamento estratégico, visando ao desenvolvimento de pessoal da UFPel; propiciar condições favoráveis à melhoria dos processos de trabalho; identificar e avaliar o desempenho coletivo e individual do servidor, consideradas as condições de trabalho; subsidiar a elaboração dos Programas de Capacitação e Aperfeiçoamento, bem como o Dimensionamento das Necessidades Institucionais de Pessoal; e aferir o mérito para progressão.

Para avaliar a gestão da Universidade sobre o tema Avaliação de Desempenho foram encaminhadas ao setor auditado questões de auditoria. As análises realizadas levaram em consideração todas as informações prestadas pelo gestor.

3.1.1. Análise crítica dos fatos

Em análise às informações prestadas pelo gestor observamos que ainda não foi instituído na Universidade um Programa de Avaliação de Desempenho, embora já tenha havido pelo menos duas tentativas. O registro da primeira investida foi no ano de 1992, quando foi editada a Resolução 10/1992 – CONSUN, que aprovou normas reguladoras do Processo de Avaliação de Desempenho dos Servidores TAE's e ocupantes de Funções Gratificadas e de Cargos de Direção da UFPel para aplicação do programa em caráter experimental. Esse experimento acabou não se concretizando em um programa.

A segunda tentativa ocorreu a partir da minuta de resolução elaborada pelo grupo de trabalho criado pela Portaria 916/2006. Tão logo os trabalhos foram concluídos, começou a tramitar o processo de nº 23110.001038/2007-32 que deveria instituir o Programa de Avaliação de Desempenho. Esse processo tramita na Universidade desde 2007, tendo passado por diversos setores/unidades, sem ter se tornado um programa de fato. O registro da sua última movimentação ocorreu em 31/03/2016.

Destacamos que a implementação de um Programa de Avaliação de Desempenho bem desenvolvido, além de proporcionar ganhos à sociedade, advindos da melhoria na qualidade dos serviços prestados, também deve trazer proveitos à Universidade e aos seus servidores. Abaixo indicamos os benefícios citados pelo Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho⁵, publicado em 2013 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG.

³ <http://wp.ufpel.edu.br/progep/cdp/nucleo-de-avaliacao/> (acessado em 19/07/2016)

⁴ <http://wp.ufpel.edu.br/progep/cdp/%EF%82%A7programa-de-avaliacao-de-desempenho-do-servidor-tecnico-administrativo/> (acessado em 19/07/2016)

⁵ http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/publicacoes/151124_manual_orient_desemp.pdf

Quadro 2 – Benefícios esperados do Programa de Avaliação de Desempenho

Para a Universidade	Para o Servidor
Orientar a tomada de decisões gerenciais sobre as necessidades de capacitação e programas de desenvolvimento de pessoas.	Promover o autoconhecimento e a reflexão sobre seu desenvolvimento profissional a partir do <i>feedback</i> de seu desempenho.
Possibilitar o planejamento das atividades dos servidores em consonância com as metas das equipes.	Promover maior interação entre os servidores e seus superiores.
Indicar as necessidades de movimentação e adequação funcional.	Desenvolver o senso de compromisso frente às metas institucionais.
Servir de mecanismo reorientador das políticas e diretrizes de gestão de pessoas.	Desenvolver habilidades de comunicação e negociação para o atingimento de metas.
Identificar condições de higiene, segurança e qualidade de vida no trabalho, capazes de influenciar no desempenho individual.	Favorecer a reavaliação das rotinas e afazeres diários e fornecer diretrizes para a superação das limitações.
Permitir avaliar a contribuição dos programas de capacitação para a melhoria do desempenho.	Permitir ao avaliado assumir a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento profissional.

Fonte: Adaptado MPOG 2013

Outro benefício da instituição do programa é a observância da Universidade do requisito legal de avaliação de desempenho para a concessão das progressões por mérito dos servidores TAE's, deixando de realizá-la de forma automática.

Ressaltamos ainda, que a Audin entende a complexidade do tema, bem como a importância de que o Programa realmente contemple as necessidades institucionais da Universidade, de forma que não se torne apenas um instrumento de obrigação formal, mas que seja um mecanismo que possibilite resultados efetivos.

3.2. Capacitação de Pessoal TAE

O Núcleo de Capacitação da UFPel tem por competência⁶, planejar, implantar e coordenar políticas e ações contínuas de capacitação e desenvolvimento dos servidores técnico-administrativos, visando à melhoria do desempenho, o atendimento das necessidades institucionais e à valorização do servidor. Além disso, o núcleo gerencia os processos de: liberação de horário para educação formal, afastamento para pós-graduação, licença para capacitação, incentivo à qualificação e progressão por capacitação.

Considerando a Resolução 02/2008 - CONSUN que institui o Programa de Capacitação do Pessoal TAE da UFPel, encaminhamos algumas questões de auditoria à CDP para avaliar a adequação da coordenadoria ao normativo, bem como sobre as possíveis dificuldades do setor em desenvolver suas atividades. Todas as respostas oferecidas pelo gestor foram consideradas nas análises realizadas.

⁶ <http://wp.ufpel.edu.br/progep/cdp/nucleo-de-capacitacao/> (acessado em 01/08/2016)

3.2.1. Análise crítica dos fatos

Em análise às respostas oferecidas pelo gestor, foi possível observar que a CDP promove diversas ações com vistas a alcançar os objetivos dispostos no seu Programa de Capacitação, instituído pela Resolução 02/2008 – CONSUN.

Os servidores TAE's da UFPel tem a possibilidade de participar de ações de capacitação tanto internas quanto externas. As ações internas são aquelas promovidas pela própria CDP, já as externas são as realizadas em instituições diversas.

No quadro abaixo seguem informações a respeito das ações de capacitação dos TAE's da Universidade, realizadas nos anos de 2014 e 2015.

Quadro 3 – Investimento em capacitação

	Nº Ações	Nº Vagas Oferecidas	Nº de Inscritos	Número de Certificados	Custo médio por vaga	Valor Total	Ano
Ações Internas	36	1629	1218	927	R\$ 117,09	R\$ 108.539,97	2014
	25	1246	1067	855	R\$ 66,46	R\$ 56.823,71	2015
Ações Externas	41	-	-	85	R\$ 2.182,21	R\$ 185.487,88	2014
	57	-	-	207	R\$ 1.582,11	R\$ 327.497,18	2015
Total	159	2875	2285	2074		R\$ 678.348,74	

Fonte: Informações PROGEP

Considerando o total de servidores TAE's da UFPel(1344), podemos observar que um número expressivo de servidores foram certificados entre 2014 e 2015 (2074), com investimentos financeiros por parte da Universidade que totalizam R\$ 678.348,74.

No ano de 2015, foram realizadas 25 ações internas de capacitação, o que representa uma diminuição de 30% quando comparado ao ano anterior. Essa diminuição ocorreu, principalmente, por conta da greve nacional dos servidores TAE's.

Com relação à eficiência das ações internas de capacitação observamos diferença significativa entre as vagas ofertadas para capacitação e o número de servidores certificados. Em 2014, cerca de 25% da vagas ofertadas não foram preenchidas, e 24% dos servidores inscritos não obtiveram a certificação. Em 2015, houve uma melhora na eficiência das ações de capacitação em relação ao ano anterior, sendo que 14% das vagas não foram preenchidas, e 19% dos servidores inscritos não foram certificados.

Observamos ainda que o Programa de Capacitação - Resolução 02/2008 - ainda possui itens pendentes de implementação, tais como:

- a) a observância dos prazos para definição e divulgação do Programa Anual de Capacitação;
- b) a realização de curso de iniciação ao serviço público; e
- c) a realização de cursos de preparação para o desenvolvimento de atividade de gestão.

Em resposta à Solicitação de Auditoria, o gestor informou não ser viável o cumprimento do prazo para divulgação das ações de capacitação estabelecido na resolução, pois, via de regra, os instrutores são docentes da universidade e precisam aguardar a divulgação do calendário acadêmico

para, de acordo com sua disponibilidade de horários, programarem as atividades junto à CDP. Com relação aos itens **b** e **c**, a CDP tem dois projetos em andamento, um com objetivo de oferecer capacitação para os ingressantes na Universidade, de forma *online*, e o outro que visa à realização de atividades de capacitação para gestores.

Com relação ao mapeamento dos processos e à existência de manuais de procedimentos das atividades desenvolvidas pelo setor, o gestor informou possuir alguns procedimentos mapeados e publicizados em sua página de internet. Contudo, os procedimentos indicados referem-se a rotinas que os servidores externos à CDP devem seguir, e não às rotinas e procedimentos internos do setor.

No que se refere aos objetivos do PDI relacionados à gestão de pessoas, ainda não foram adotadas medidas específicas para atendê-los, visto que as ações da CDP para o ano de 2016 já haviam sido previamente estipuladas. Entretanto, as ações realizadas pela CDP se relacionam diretamente com os objetivos especificados do PDI.

3.3. Dimensionamento de Pessoal TAE

O Dimensionamento de pessoal é de competência operacional da Coordenação de Administração de Pessoal, da qual fazem parte o Núcleo de Admissão e Políticas de Pessoal, que contempla a Seção de Admissões, Registros e Desligamentos, e a Seção de Mobilidade e Dimensionamento.

Considerando que ainda não foi instituído na Universidade Programa de Dimensionamento das necessidades Institucionais de Pessoal TAE, para avaliar os controles internos da gestão, foram encaminhadas à CAP questões de auditoria. A partir da análise das informações prestadas pelo gestor foram feitas considerações a respeito da macroestrutura da Universidade, da lotação de pessoal, do quantitativo de cargos, e da escolaridade dos TAEs.

A macroestrutura da Universidade é composta por 22 estruturas, sendo 10 unidades administrativas, 6 centros, 12 unidades e 4 institutos, além do Hospital Escola, conforme descrito no quadro abaixo.

Quadro 4 – Macroestrutura da Universidade

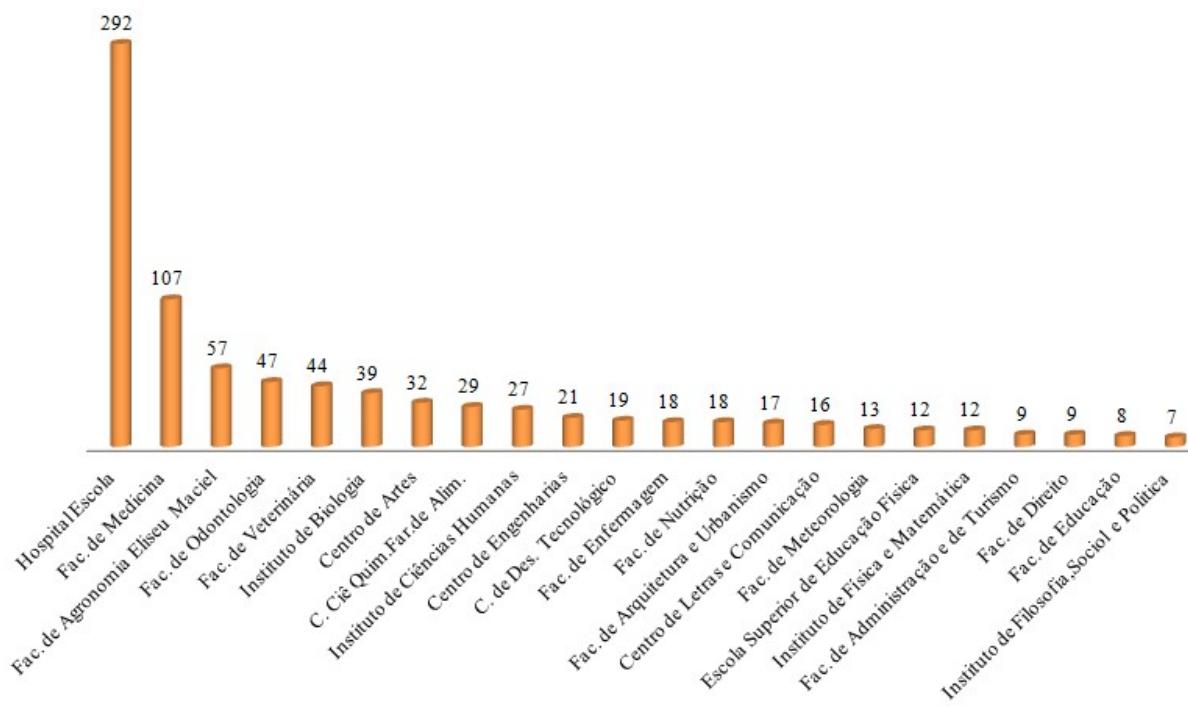
12 Unidades	10 Estruturas Administrativas	6 Centros	4 Institutos	1 Hospital
Escola Superior de Educação Física	Pró-Reitoria Administrativa	Centro de Artes	Instituto De Biologia	Hospital Escola
Faculdade De Administração e Turismo	Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento	Centro de Ciências Químicas, Farmacêuticas e de Alimentos	Instituto De Ciências Humanas	
Faculdade De Agronomia Eliseu Maciel	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis	Centro de Desenvolvimento Tecnológico	Instituto De Física E Matemática	
Faculdade De Arquitetura e Urbanismo	Pró-Reitoria de Extensão e Cultura	Centro de Engenharias	Instituto De Filosofia, Sociologia e Política	
Faculdade De Direito	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas	Centro de Integração do Mercosul		
Faculdade De Educação	Pró-Reitoria de Graduação	Centro de Letras e Comunicação		
Faculdade De Enfermagem e Obstetrícia	Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação			
Faculdade De Medicina	Pró-Reitoria de Infraestrutura			

Faculdade De Meteorologia	Gabinete do Reitor			
Faculdade De Nutrição	Gabinete do Vice-Reitor			
Faculdade De Odontologia				
Faculdade De Veterinária				

Atualmente a Universidade conta com 1344⁷ TAE's lotados nas áreas acadêmicas, administrativas e no hospital escola. Em termos percentuais, temos 36% (487) servidores desempenhando suas funções na área administrativa, 43% (565) na área acadêmica, e 21% (292) no Hospital Escola.

O controle de lotação dos TAEs é realizado basicamente por macrounidade, embora a informação de lotação de alguns servidores esteja descrita por unidades, subunidades e coordenações, principalmente as referentes às unidades administrativas vinculadas aos Gabinetes do Reitor e Vice-Reitor, conforme informações descritas nos gráficos abaixo.

Gráfico 1 - Distribuição Pessoal TAE – Área Acadêmica e Hospital Escola

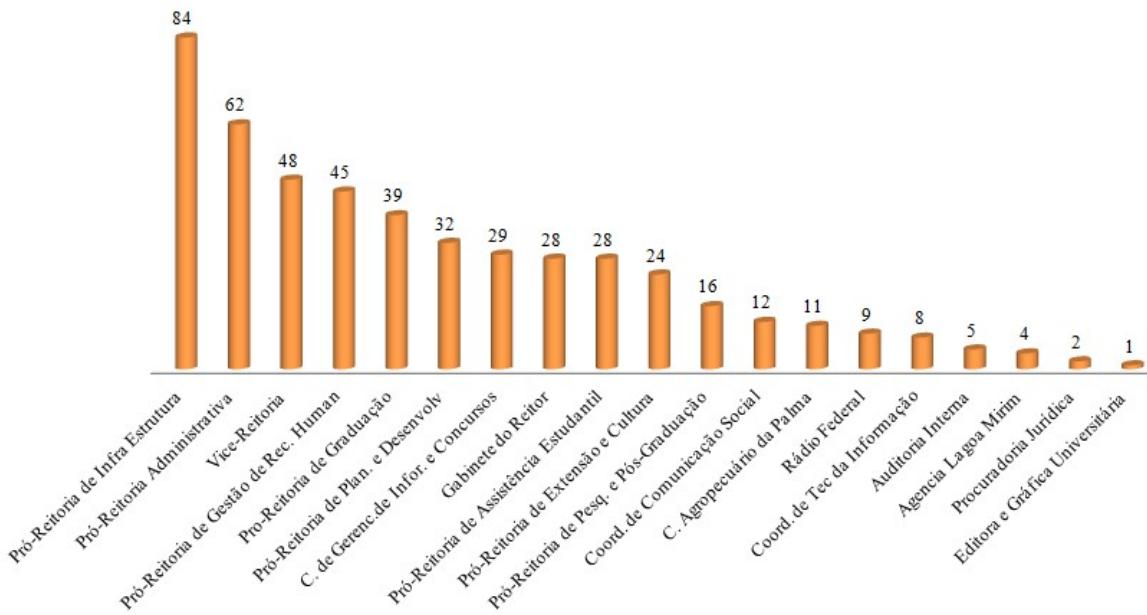


Fonte: Planilha de Pessoal PROGEP

As três unidades que possuem maior número de servidores, em relação ao total de 565 TAE's lotados nas unidades acadêmicas, são a Faculdade de Medicina com 19%, a Faculdade de Agronomia com 10% e a Faculdade de Odontologia com 8%. Destaca-se o expressivo número de servidores lotados no Hospital Escola (292), que em sua maioria ocupam cargos relacionados à área da saúde, tais como, médicos, enfermeiros e auxiliares em enfermagem.

⁷ Informações PROGEP

Gráfico 2 - Distribuição Pessoal TAE – Área Administrativa



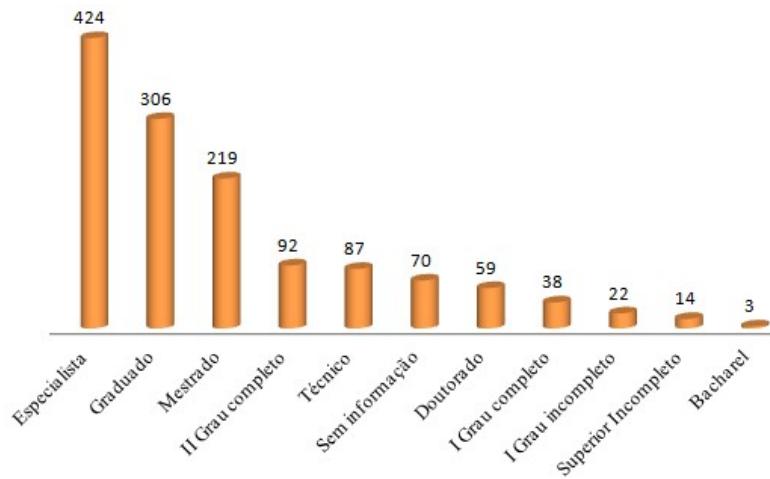
Fonte: Planilha de Pessoal PROGEP

Em relação ao total de TAE's distribuídos pelas unidades administrativas, os locais de maior concentração de servidores são a Pró-Reitoria de Infra Estrutura, concentrando 17% dos servidores e a Pró-Reitoria de Administração com 12%. A maioria dos TAE's que desempenham suas atividades na PROINFRA pertence a cargos em extinção no PCCTAE, tais como de Motorista, Pintor e Vigilante. Na PRA, a maior parte dos servidores ocupam cargos de Assistente em Administração, Administrador e Contador.

Embora os gráficos 2 e 3 nos ofereçam uma ideia da distribuição dos TAE's pelas Unidades da UFPel, a lotação dos servidores não pode ser utilizada para avaliar os critérios de eficiência, eficácia e efetividade, visto que, para uma análise completa seria necessário considerar diversos fatores tais como, análise do quadro de pessoal, análise aprofundada da estrutura organizacional da universidade e de suas competências, processos de trabalho, condições tecnológicas, entre outros.

A fim de avaliar a gestão das informações referentes aos TAE's, analisamos também a distribuição dos servidores de acordo com seu nível de escolaridade, conforme disposto no gráfico abaixo.

Gráfico 3 – Escolaridade TAE’s

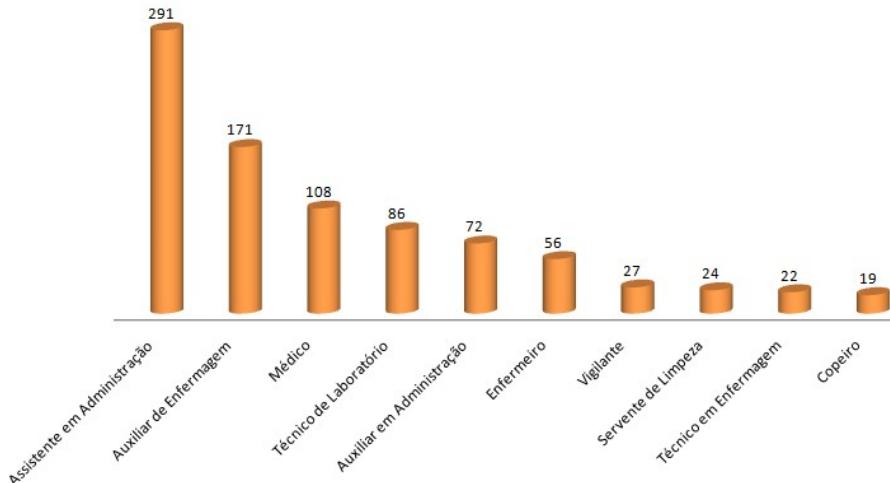


Fonte: <http://www2.ufpel.edu.br/servicos/pessoal.php>

A maioria dos servidores TAE's (32%) possui especialização, em segundo lugar temos os graduados (23%), e em terceiro os mestres (16%). É possível que algum percentual esteja subestimado, visto que não está disponível a informação da escolaridade de 70 servidores. Com relação ao controle das informações, chama a atenção o cadastro de três servidores como nível de escolaridade “bacharel”, e não junto aos “graduados”.

Cabe destacar ainda, a complexidade da estrutura de pessoal TAE's da Universidade, visto que esses servidores estão distribuídos em 122 cargos, do nível de escolaridade de fundamental incompleto até os de ensino superior. Para evidenciar a complexidade da estrutura do quadro de pessoal, no gráfico abaixo segue a distribuição dos 10 cargos com maior número de servidores, em relação ao total.

Gráfico 4 – Distribuição dos servidores TAE's na UFPel por cargo



Fonte: <http://www2.ufpel.edu.br/servicos/pessoal.php>

Os três cargos que possuem maior número de TAE's concentram 43% do total de servidores. O primeiro refere-se aos assistentes em administração, que representam 22% do total de cargos TAE da Universidade, esses servidores estão lotados tanto nas Unidades Acadêmicas quanto nas Unidades Administrativas. Os outros dois cargos pertencem à área da saúde, e contemplam os auxiliares em enfermagem (13%) e os médicos (8%), e a maioria desses profissionais desempenham suas atividades no Hospital Escola e na Faculdade de Medicina.

3.3.1. Análise crítica dos fatos

No decorrer dos trabalhos foram detectadas fragilidades nos controles internos da gestão referentes ao dimensionamento de pessoal TAE, tais como:

- a)** ausência de critérios no cadastro da lotação de servidores. A título de exemplo, analisamos o cadastro de dois servidores que desempenham suas atividades na Procuradoria Jurídica, um deles está cadastrado corretamente no local de exercício e o outro está com sua lotação cadastrada no Gabinete do Reitor;
- b)** desconhecimento do local exato em que os servidores desempenham suas funções, tendo o registro de informações apenas da macrounidade de lotação do servidor;
- c)** ausência do cadastro da escolaridade de 70 servidores;
- d)** falha no controle de informações do quantitativo de servidores da UFPel. Em listagem encaminhada à Audin constam 1344 servidores TAE's, e na página de internet⁸ constam listados 1334 servidores, dez a menos.
- e)** ausência do mapeamento dos processos e/ou manuais de procedimentos a serem desenvolvidos no setor.

Em relação aos objetivos do PDI ligados ao dimensionamento de pessoal, a CAP informou que pretende encaminhar demanda ao CONSUN para criar um instrumento coletivo que contemple a melhor alocação dos servidores, tanto nas áreas acadêmicas quanto nas administrativas. Contudo, o gestor não especificou que medidas seriam encaminhadas ao Conselho Universitário.

Entendemos a complexidade da estrutura da Universidade, entretanto salientamos a importância do controle por parte da UFPel das informações referentes às características quantitativas e qualitativas da sua força de trabalho, para que possa realizar a gestão de pessoas de forma eficiente, implementando políticas de pessoal.

4. RESULTADO DOS EXAMES

Após realizar as análises pertinentes detectamos algumas fragilidades e oportunidades de melhorias relacionadas à gestão e a organização das atividades relacionadas a Políticas de Pessoal da PROGEP. Essas constatações estão listadas abaixo, acompanhadas das respectivas recomendações entendidas pertinentes.

⁸ <http://www2.ufpel.edu.br/servicos/pessoal.php>

4.1 Constatação 01 - Ausência na Universidade de Programa de Avaliação de Desempenho e de Programa de Dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal TAE, conforme preconizado pela legislação pertinente.

4.1.1. Critério

LEI Nº 11.091, DE 12 DE JANEIRO DE 2005.

Art. 24. O plano de desenvolvimento institucional de cada Instituição Federal de Ensino contemplará plano de desenvolvimento dos integrantes do Plano de Carreira, observados os princípios e diretrizes do art. 3º desta Lei. § 3º A partir da publicação do regulamento de que trata o § 2º deste artigo, as Instituições Federais de Ensino disporão dos seguintes prazos: [...]

III – 360 (trezentos e sessenta) dias para o início da execução do programa de avaliação de desempenho e o dimensionamento das necessidades institucionais com a definição dos modelos de alocação de vagas.

DECRETO Nº 5.825, DE 29 DE JUNHO DE 2006.

Art. 1º Ficam estabelecidas as diretrizes para a elaboração do Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, em cada Instituição Federal de Ensino - IFE vinculada ao Ministério da Educação. Art. 5º O Plano de Desenvolvimento dos Integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação será vinculado ao Plano de Desenvolvimento Institucional de cada IFE, conforme definido no art. 24 da Lei nº 11.091, de 2005, e deverá contemplar:

I - dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal, com definição de modelos de alocação de vagas que contemple a realidade da instituição; [...]

III - Programa de Avaliação de Desempenho.

RESOLUÇÃO 03/2006 – CONSUN

Institui o Plano de Desenvolvimento dos Integrantes da carreira dos Cargos, Técnico-Administrativos em Educação da Universidade Federal de Pelotas – PDIC.

Art. 6º O PDIC deverá estar estruturado nos seguintes programas, que são instituídos mediante aprovação do Conselho Universitário, CONSUN da UFPel e nos prazos e limites previstos nos incisos II e III do § 3º do artigo 24 da Lei 11.091/2005. [...]

I - dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal, com definição de modelos de alocação de vagas que contemple a realidade da instituição; [...]

III - Programa de Avaliação de Desempenho.

4.1.2 Evidência

Resposta à questão de auditoria através do Memorando nº 116/2016 CDP/PROGEP

“4 - Em que estágio se encontra a instituição do Programa de Avaliação de Desempenho dos servidores TAE, conforme disposto na Resolução 03/2006 – CONSUN?”

“Até o presente momento, não foi instituído o Programa. Após a vigência do PCCTAE, com a edição da Resolução CONSUN 03/2006, um grupo de trabalho foi criado pela Portaria UFPel nº 913/2006 para elaborar minuta de norma do Programa de Avaliação de Desempenho dos Servidores Técnico-Administrativos e Ocupantes de Funções Gratificadas e Cargos Comissionados da Universidade Federal de Pelotas. O Processo de nº 23110.001038/2007-32 foi encaminhado ao CONSUN em 26/02/2007.”

Resposta à questão de auditoria através de e-mail.

“1 - Em que estágio se encontra a instituição do Programa de Dimensionamento das Necessidades Institucionais de Pessoal, conforme disposto na Resolução 03/2006 – CONSUN?”

“Não há Programa de Dimensionamento em vigor na UFPel”

4.1.3. Recomendações:

Recomendação 01 - Recomendamos que seja instituído Programa de Avaliação de Desempenho, de forma a promover o desenvolvimento institucional da Universidade.

Recomendação 02 - Recomendamos que seja instituído Programa de Dimensionamento, de forma a adequar o quadro de pessoal TAE às suas necessidades institucionais.

4.2 Constatação 02 – Inobservância do requisito de avaliação de desempenho para a progressão por mérito dos servidores TAE's.

4.2.1 Critérios

LEI N° 11.091, DE 12 DE JANEIRO DE 2005.

Art. 10. O desenvolvimento do servidor na carreira dar-se-á, exclusivamente, pela mudança de nível de capacitação e de padrão de vencimento mediante, respectivamente, Progressão por Capacitação Profissional ou Progressão por Mérito Profissional. [...]

§ 2º Progressão por Mérito Profissional é a mudança para o padrão de vencimento imediatamente subsequente, a cada 2 (dois) anos⁹ de efetivo exercício, desde que o servidor apresente resultado fixado em programa de avaliação de desempenho, observado o respectivo nível de capacitação.

NOTA TÉCNICA N° 001/2007/CGGP/SAA/MEC

1. Requisitos para a concessão da Progressão por Mérito

A Progressão por Mérito está definida no § 2º do Art 10 da Lei nº 11.091 de 12 de janeiro de 2005, [...] Assim, para efeito de concessão é necessário observar dois requisitos, a saber: [...]

- Resultado no Programa de Avaliação de Desempenho – é o resultado positivo obtido a partir da aplicação do processo de avaliação de desempenho. [...]*

3. Em relação ao Programa de Avaliação de Desempenho.

As IFE que não utilizavam um programa de avaliação de desempenho como balizador para a concessão da Progressão por Mérito a seus servidores, isto é, onde a Progressão por Mérito era concedida automaticamente a cada 02 anos de efetivo exercício, deverão:

- Dar início, até o dia 01 de julho de 2007, a execução do Programa de Avaliação de Desempenho, conforme estabelecido o inciso III do § 3º do Art. 24, da Lei nº 11.091/2005 e o Decreto nº 5.825/ 2006.*

4.2.2 Evidência

Resposta à questão de auditoria através do Memorando nº 116/2016 CDP/PROGEP

“5 - Considerando que a avaliação de desempenho é um requisito para a progressão por mérito profissional dos TAE, de que forma esse requisito é observado pela Universidade?”

“Não há observância do requisito da avaliação de desempenho para auferir progressão por mérito na carreira. O procedimento vem sendo executado desde 2007, possivelmente com base na Ata 02/2007 do CONSUN. De outro modo, agora se percebe, o procedimento de “automatismo” nas concessões por mérito possa ter perdurado durante o PCCTAE, talvez, devido à prática mais anterior, vigente desde 1992”.

⁹ A partir de 1º de maio de 2008, o interstício para Progressão por Mérito Profissional na Carreira, de que trata o § 2º do art. 10 desta Lei, passa a ser de 18 (dezoito) meses de efetivo exercício.

4.2.3 Recomendações

Recomendação 01 – Recomendamos que sejam adotadas medidas para observar o requisito de avaliação de desempenho para a progressão por mérito dos servidores TAE's.

4.3 Constatação 03 – Inobservância do disposto no Programa de Capacitação da UFPel, referente às ações de capacitação de iniciação ao serviço público, bem como à preparação do servidor para a atividade de gestão.

4.3.1. Critérios

RESOLUÇÃO 02/2008 - CONSUN

Art.7º O Programa de Capacitação deverá ser implementado nas seguintes linhas de desenvolvimento.

I – Iniciação ao serviço público: visa ao conhecimento da função do Estado, das especificidades do serviço público, da missão da IFE e da conduta e da integração do servidor público no ambiente institucional;

[...]

IV – Gestão: visa à preparação do servidor para o desenvolvimento da atividade de gestão, que deverá se constituir em pré-requisito para o exercício de funções de chefia, coordenação, assessoramento e direção.

4.3.2. Evidência

Resposta à questão de auditoria através do Memorando nº 116/2016 CDP/PROGEP

“3 - Considerando os Editais 014/2016 e 015/2016, que abrem concurso público destinado ao provimento de diversos cargos da carreira de Técnico-Administrativo em Educação (TAE) do Quadro de Pessoal Permanente da UFPel, de que forma a Universidade pretende atender ao disposto Art. 10 da Resolução 02/2008 – CONSUN: “Art. 10. O Servidor técnico-administrativo, ao ingressar na Instituição, deverá participar de formação específica de iniciação ao serviço público, em conformidade com a linha de desenvolvimento constante do inciso I do artigo 7º desta norma.”?

“Atualmente não estamos ofertando o curso de Iniciação ao Serviço Público conforme previsto na Resolução, contudo estamos trabalhando nele como um Projeto Institucional desde o primeiro semestre de 2016 para que possa ser ofertado já no segundo semestre. Este curso será totalmente online e não terá a presença de tutores, assim o servidor ao ingressar poderá concluir-lo dentro do prazo de 90 dias estipulado no Inciso I do Art. 20 da referida Resolução. O projeto conta atualmente com três módulos: Estado e Administração Pública; Universidade Federal de Pelotas; Legislação e carreira do servidor público federal; que abordará a linha de desenvolvimento do Inciso I do Art. 7º da Resolução 02/2008”.

“...Também podemos citar que está sendo trabalhado para o segundo semestre a formação para gestores, ações de capacitação em LIBRAS (língua brasileira de sinais), LIS (línguas internacionais de sinais) e discussões sobre acessibilidade e inclusão. Proporcionando formação de apoio aos servidores que trabalham com pessoas com necessidades especiais.”

4.3.3. Recomendações

Recomendação 01 – Recomendamos que sejam implementadas as linhas de desenvolvimento instituídas no Programa de Capacitação, relacionadas à capacitação de iniciação ao serviço público e à preparação do servidor para o desenvolvimento da atividade de gestão.

4.4 Constatação 04 – Falhas nos controles internos relativos aos registros de informações cadastrais dos servidores Técnicos Administrativos em Educação.

4.4.1. Critérios

ACÓRDÃO 1162/2013 – TCU PLENÁRIO.

“2.4.11 Em auditorias de avaliação de controles internos, os critérios são tipicamente baseados em bom senso e boas práticas administrativas”.

4.4.2 Evidência

Planilha com informações dos servidores encaminhada pela CAP à Audin, confrontada com informações disponíveis na página de internet da Universidade.

4.4.3. Recomendações

Recomendação 01 - Recomendamos que seja realizado o cadastramento dos servidores da Universidade, com o objetivo de corrigir possíveis erros cadastrais e de identificar efetivamente onde cada servidor desempenha suas atividades.

4.5 Constatação 05 - Inexistência de fluxogramas e/ou mapas dos processos de trabalho relacionados a avaliação, capacitação e dimensionamento de pessoal TAE, tanto na Coordenação de Administração de Pessoal quanto na Coordenação de Desenvolvimento de Pessoal.

4.5.1. Critérios

ACÓRDÃO 1162/2013 – TCU PLENÁRIO.

“2.4.11 Em auditorias de avaliação de controles internos, os critérios são tipicamente baseados em bom senso e boas práticas administrativas”.

4.5.2 Evidência

Resposta à questão de auditoria através do Memorando nº 116/2016 CDP/PROGEP

“7 - Há fluxogramas e/ou mapas de processos que contemplam as atividades da CDP? Em caso afirmativo, é disponibilizado aos interessados? (anexar documentação comprobatória).”

“No momento não há fluxograma dos processos formalizados, no entanto, neste ano tivemos a participação de uma servidora em curso de capacitação sobre diagramação de processos, sendo estipulado para o corrente ano que dois processos da CDP sejam mapeados e tenham seus fluxogramas disponibilizados na página da PROGEP.”

“8 - Há fluxogramas e/ou mapas de processos que contemplam as atividades da CAP relativas à admissão e ao dimensionamento de pessoal? Em caso afirmativo, é disponibilizado aos interessados? (anexar documentação comprobatória).”

“Não.”

4.5.3. Recomendação 01 - Recomendamos que seja realizado o mapeamento dos procedimentos de trabalho relativos à avaliação de desempenho, capacitação e dimensionamento de pessoal TAE, realizados nas Coordenações de Desenvolvimento de Pessoal, e da Coordenação de Administração de Pessoal.

4.6 Manifestação do Gestor

O gestor manifestou-se a partir da emissão do memorando 388/2016/PROGEP, da seguinte forma:

“Aproveitamos para registrar que acolhemos as recomendações do Relatório Preliminar de Auditoria nº 03/2016/AUDIN, objeto do Memorando Nº 29/2016/AUDIN, conforme reunião realizada no dia 29/09/2016 nesta Pró-Reitoria.”

4.7 Análise da Auditoria Interna

Tendo em vista a manifestação do gestor acerca do relatório preliminar, restaram mantidas seis recomendações.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente auditoria teve por objetivo avaliar os normativos internos relativos a Políticas de Pessoal TAE da Universidade com base na legislação federal pertinente. As análises foram realizadas sobre três eixos, quais sejam: Avaliação de Desempenho, Capacitação e Dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal. Ademais, foram avaliados os controles internos adotados pela PROGEP, relativos às áreas auditadas.

Os trabalhos foram desenvolvidos basicamente sobre a avaliação dos normativos existentes e sobre a análise de informações, tanto prestadas pelo gestor quanto coletadas da página de internet da Universidade. As constatações centrais deste trabalho são: a inexistência de Programa de Avaliação de Desempenho e de Programa de Dimensionamento das Necessidades Institucionais de Pessoal TAE.

Após as análises realizadas foram emitidas seis recomendações que a Audin entendeu pertinentes no sentido de sanear as falhas/impropriedades identificadas. Em manifestação, acerca do relatório preliminar, o gestor informou que acolheu as recomendações exaradas.

Junto a este relatório segue Plano de Ação, a ser preenchido pelo gestor da unidade auditada. No Plano de Ação devem ser explicitadas as medidas que serão adotadas para fins de atendimento das recomendações emitidas. Essas recomendações terão sua implementação monitorada em momento oportuno.

Considerando os trabalhos desenvolvidos desde a etapa de planejamento até a fase de elaboração do relatório, pode-se concluir que os objetivos delineados para esta ação foram alcançados, sendo possível obter respostas para todas as questões de auditoria inicialmente propostas.

Por fim, destaca-se que este relatório não possui o intuito de esgotar as possibilidades de inconsistências que possam existir, mas sim de subsidiar as decisões administrativas a fim de racionalizar as ações de controle, fortalecer e assessorar a gestão da Universidade.

Pelotas, 20 de outubro de 2016.

Renata Pereira Cardoso
Auditora
Unidade de Auditoria Interna – UFPel

De acordo,

Carlos Arthur Saldanha Dias
Auditor
Chefe da Unidade de Auditoria Interna - UFPel