



AUDIN
Auditoria Interna da UFSM

**Relatório de Auditoria nº
2021.003**

**Área:
Gestão de Pessoas/Desenvolvimento de Pessoal**

**Santa Maria, RS
Março/2022**

Universidade Federal de Santa Maria - UFSM
Auditória Interna

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Unidade Examinada: Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
Ordem de Serviço: 003/2021

Missão

Agregar valor aos processos de gerenciamento de riscos, controles internos, integridade e governança da UFSM, por meio dos serviços de avaliação e consultoria baseados em risco.

Auditória Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; busca auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDIN?

Trata-se de auditoria sobre o objeto realização de ações de desenvolvimento de pessoas. O trabalho buscou verificar os mecanismos de controle relativos aos processos de desenvolvimento, capacitação ou treinamento dos servidores da UFSM, bem como seu alinhamento à legislação vigente, normativos internos e diretrizes estratégicas da Instituição.

POR QUE A AUDIN REALIZOU ESSE TRABALHO?

Esta ação foi incluída no Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT/2021, devido à avaliação de riscos.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDIN? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

A Audin identificou que a PROGEP não possui plano formal de gerenciamento de riscos em relação às ações de desenvolvimento. O Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC) evoluiu pouco no que diz respeito à gestão dos riscos estratégicos no ano de 2021, ainda restando pendências acerca da metodologia a ser utilizada pela UFSM para a efetivação da gestão de riscos. Verificou-se também que, até o momento, inexiste aferição do impacto da realização da ação de desenvolvimento sobre o desempenho do(a) servidor(a) e que a vinculação das ações de desenvolvimento às competências está em fase de implementação, haja vista o processo de mapeamento das competências específicas (aqueles ligadas aos processos de trabalho) não estar concluso. Sobre os controles existentes nos processos de afastamento para participação em ações de desenvolvimento, fragilidades foram evidenciadas, a exemplo da ausência de comprovação da participação efetiva na ação que gerou o afastamento, no que diz respeito aos afastamentos para treinamento regularmente instituído. Os aspectos de publicidade e transparência das despesas mensais com as ações de desenvolvimento são devidamente observados. Considerando estes apontamentos, foram expedidas recomendações que, de modo geral, concentram-se em implementar e retomar processos e aprimorar controles internos.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|----------|---|
| AHP | Analytic Hierarchy Process |
| AUDIN | Auditória Interna |
| CGRC | Comitê de Governança, Riscos e Controles |
| CGU | Controladoria-Geral da União |
| CIMDE | Coordenadoria de Ingresso, Mobilidade e Desenvolvimento |
| COVID-19 | Coronavirus Disease 2019 |
| GECC | Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso |
| IDR | Índice de Distribuição de Recursos |
| IN | Instrução Normativa |
| LNC | Levantamento de Necessidades de Capacitação |
| MP | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão |
| NED | Núcleo de Educação e Desenvolvimento |
| PAINT | Plano Anual de Auditoria Interna |
| PCDP | Proposta de Concessão de Diárias e Passagens |
| PDI | Plano de Desenvolvimento Institucional |
| PDP | Plano de Desenvolvimento de Pessoas |
| SA | Solicitação de Auditoria |
| SCDP | Sistema de Concessão de Diárias e Passagens |
| UFSM | Universidade Federal de Santa Maria |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 7 |
| RESULTADOS DOS EXAMES..... | 8 |
| 1. Fragilidades no gerenciamento de riscos das ações de desenvolvimento previstas | 8 |
| 2. Precariedade na análise da efetividade das ações de desenvolvimento realizadas... | 10 |
| 3. Deficiências no alinhamento entre as ações de desenvolvimento e as competências necessárias ao exercício do cargo ou função | 10 |
| 4. Falhas nos afastamentos para participação em ações de desenvolvimento..... | 11 |
| 5. Aspectos de publicidade e transparência das despesas mensais com ações de desenvolvimento são devidamente observados..... | 14 |
| RECOMENDAÇÕES..... | 16 |
| CONCLUSÃO | 17 |
| ENCAMINHAMENTOS | 18 |
| ANEXOS | 19 |
| I – Manifestação da unidade auditada e análise da Auditoria Interna..... | 19 |

INTRODUÇÃO

Em atendimento à ação nº 14 do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) 2021 e à Ordem de Serviço nº 003/2021, este relatório apresenta os resultados dos exames realizados pela Auditoria Interna nos processos relacionados às ações de desenvolvimento dos servidores da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

Nesse sentido, a unidade auditada foi a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, unidade de gestão de pessoas responsável pela elaboração, implementação e monitoramento do Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), instrumento que relaciona as ações de desenvolvimento indispensáveis à consecução dos objetivos institucionais.

A referência para embasamento do objeto deste trabalho é o Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019 e alteração/normas complementares, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento.

Ainda, no âmbito institucional, tem-se a Resolução N. 003/2020, a qual regulamenta a concessão de afastamentos para participação em ações de desenvolvimento e afastamentos eventuais de servidores docentes e técnico-administrativos em educação da UFSM.

De forma geral, o escopo do trabalho consistiu em verificar os mecanismos de controle relativos aos processos de desenvolvimento, capacitação ou treinamento dos servidores da UFSM, realizados no período de 2020 a 2021, bem como seu alinhamento à legislação vigente, normativos internos e diretrizes estratégicas da UFSM.

Ademais, o trabalho foi pautado pela busca de subsídios necessários para responder às seguintes questões de auditoria:

- 1) As ações de desenvolvimento previstas no PDP estão devidamente alinhadas com as competências necessárias para o exercício do cargo ou função?
- 2) A PROGEP realiza gerenciamento dos riscos que possam impactar a efetividade das ações de desenvolvimento, consoante o disposto no art. 7º do Decreto nº 9.991/2019?
- 3) Os afastamentos para participação em ações de desenvolvimento no ano de 2020 foram realizados em conformidade com a Resolução UFSM n. 003/2020 e o Decreto nº 9.991/2019?
- 4) Como ocorre a execução do orçamento destinado para as atividades de desenvolvimento de pessoal?
- 5) O processo atual de desenvolvimento de pessoal pode ser considerado efetivo para a melhoria das desempenhadas pelos servidores?

Para isso, foram utilizados diversos procedimentos e técnicas de auditoria, em especial: análise documental, indagação oral e escrita, amostragem e vouching. O trabalho foi realizado com uma carga horária aproximada de 480 horas, no período de 18/02/2021 a 04/03/2022, de forma intermitente, em conformidade com o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, que estabelece os procedimentos para a prática profissional da atividade.

No decurso do trabalho, foram levantadas informações preliminares relativas à unidade e ao objeto auditado, confeccionadas as matrizes de riscos e controles e de planejamento, emitidas solicitações de auditoria, aplicadas as técnicas supramencionadas, produzida a matriz de achados e redigido o relatório preliminar.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Fragilidades no gerenciamento de riscos das ações de desenvolvimento previstas

Em 2016, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) publicaram a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, dispondo sobre a sistematização de práticas relacionadas à governança, à gestão de riscos e aos controles internos no âmbito de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

No tângente à gestão de riscos, a referida IN preconiza que os órgãos devem observar os seguintes princípios: gestão de riscos de forma sistemática, estruturada e oportuna, subordinada ao interesse público; estabelecimento de níveis de exposição a riscos adequados; estabelecimento de procedimentos de controle interno proporcionais ao risco, observada a relação custo-benefício, e destinados a agregar valor à organização; utilização do mapeamento de riscos para apoio à tomada de decisão e à elaboração do planejamento estratégico e; utilização da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua dos processos organizacionais.

Neste prisma, o normativo estabeleceu que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deveriam instituir política de gestão de riscos em até 12 meses a contar da publicação daquele, especificando, ao menos, princípios e objetivos organizacionais, diretrizes para a implementação da gestão de riscos e competências e responsabilidades para a efetivação da gestão de riscos no âmbito do órgão ou entidade.

Ao encontro da indigitada norma, o Decreto nº 9.991/2019 determinou às unidades de gestão de pessoas responsáveis pela elaboração, implementação e monitoramento do PDP a realização da gestão de riscos das ações de desenvolvimento previstas, destacando como etapas a identificação dos eventos de riscos, a avaliação de riscos, a definição das respostas aos riscos e a implementação de medidas de controle.

No âmbito da instituição, os documentos norteadores da gestão de riscos são a Resolução UFSM N. 034/2020, que aprova a Política de Gestão de Riscos da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), e a Resolução UFSM N. 015/2020, a qual (re)cria o órgão colegiado denominado “Comitê de Governança, Riscos e Controles” (CGRC), com competências alinhadas ao § 2º do artigo 23 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016 e aos incisos I, II e III do artigo 4º da Portaria N. 1.089/2018.

Sendo assim, o objetivo da análise foi avaliar a existência, adequação e efetividade do processo de gerenciamento de riscos ligado às ações de desenvolvimento. Para isso, foi solicitado o plano de gerenciamento de riscos à unidade auditada, a qual se manifestou nos seguintes termos:

(...) levando em consideração como risco o número de inscritos nas capacitações, são adotadas como medidas preventivas: a) ampla divulgação nos meios de comunicação institucionais das capacitações ofertadas; b) contato por e-mail com os servidores que solicitaram cursos sobre o tema no LNC; c) controle do número de inscritos, de forma que o curso só ocorra caso haja número mínimo de matriculados correspondentes a 50% das vagas ofertadas. (MEMORANDO Nº 204/2021-CIMDE/PROGEP)

Consultando a página da gestão de riscos na UFSM¹, identificou-se que a última reunião do CGRC foi realizada no dia 19/01/2021, momento no qual houve a aprovação dos riscos estratégicos (relacionados aos objetivos do PDI 2016-2026) identificados em 2018 e a aprovação da metodologia de avaliação de riscos baseada nas matrizes de probabilidade e impacto. Entretanto, os pesos dos critérios da matriz de impacto, baseados no método AHP (Analytic Hierarchy Process), restaram pendentes de definição naquela oportunidade.

Em recente atividade destinada à avaliação da maturidade da gestão de riscos na UFSM para fins de planejamento das atividades de auditoria para o exercício de 2022, foi constatado que os riscos identificados (estratégicos) continuam em fase de análise pelo Comitê em termos de probabilidade de ocorrência e impacto nos objetivos. Por conseguinte, as etapas relativas à definição do apetite e respostas aos riscos, acompanhamento e monitoramento dos riscos e controles-chave não foram iniciadas.

Diante do exposto, conclui-se que a unidade auditada não possui plano formal de gerenciamento de riscos relacionados às capacitações/ações de desenvolvimento de pessoal. Como possível causa principal deste cenário, pode-se indicar a morosidade no processo de implementação da gestão de riscos na UFSM, que pouco avançou no ano de 2021 no tocante aos riscos estratégicos, tampouco em relação aos riscos nos processos ou operacionais.

Posto isso, além do risco de descumprimento da legislação, a situação pode acarretar o tratamento inadequado dos riscos, assim como impactar nos processos de tomada de decisão e na melhoria contínua dos processos relativos às ações de desenvolvimento, impactando, desta maneira, a probabilidade de alcance dos objetivos institucionais.

¹ Disponível em: <https://www.ufsm.br/pro-reitorias/proplan/gestao-de-riscos-na-ufsm/>

2. Precariedade na análise da efetividade das ações de desenvolvimento realizadas

Considerando que as diretrizes do PDP estabelecem a necessidade de acompanhamento do desenvolvimento do servidor durante sua vida funcional, assim como o monitoramento e avaliação das ações de desenvolvimento para o uso adequado dos recursos públicos, procurou-se examinar se o processo de desenvolvimento pode ser considerado efetivo para melhoria das atividades desempenhadas pelos servidores.

Neste contexto, foi constatado, por meio das análises realizadas, que o Núcleo de Educação e Desenvolvimento (NED) da PROGEP encaminha, por e-mail, um formulário de “Avaliação de Reação” para os concluintes dos cursos ofertados pela Pró-Reitoria. Tal instrumento visa o aperfeiçoamento das ações de desenvolvimento, sendo constituído por questionamentos relativos ao conteúdo, instrutor, interatividade, ambiente virtual de aprendizagem e aplicabilidade e resultados.

Ainda, foi informado pela Coordenadoria de Ingresso, Mobilidade e Desenvolvimento (CIMDE) que não é realizada avaliação de impacto referente às capacitações realizadas, estando este objetivo previsto para ser implementado no ano de 2022.

Frente ao exposto, pode-se afirmar que, por ora, inexiste metodologia para medir o real impacto da realização das ações de desenvolvimento nas atividades dos servidores e nos serviços prestados pela Instituição. Mesmo que exista procedimento interno informal definido para a coleta de dados de reação imediata do servidor sobre a ação de desenvolvimento realizada e que os dados possam ser utilizados para melhorias no processo, como é o caso da consideração da avaliação recebida pelo instrutor para manutenção do mesmo na instrução de cursos ofertados pela PROGEP, verifica-se que não há um acompanhamento posterior, dificultando/inviabilizando a análise da efetividade das ações de desenvolvimento de pessoas realizadas.

Por oportuno, a ausência dessa metodologia ocasiona a insipienteza do valor agregado à instituição e da própria efetividade da ação de desenvolvimento realizada, dificultando sobremaneira a percepção do acerto institucional em privilegiar e realizar determinada ação de desenvolvimento, situação que se revela importante diante do cenário de constantes restrições orçamentárias para as universidades.

3. Deficiências no alinhamento entre as ações de desenvolvimento e as competências necessárias ao exercício do cargo ou função

O Decreto nº 9.991/2019 estabelece que a elaboração do PDP será antecedida, preferencialmente, por diagnóstico de competências, sendo este caracterizado como a identificação do conjunto de conhecimentos, habilidades e condutas necessários ao exercício do cargo ou da função (art. 3º, §§ 2º e 3º).

Por sua vez, o art. 19 do decreto supra dispõe que os afastamentos para participação em ações de desenvolvimento serão concedidos, entre outros critérios, quando a ação de desenvolvimento estiver alinhada ao desenvolvimento do servidor nas competências relativas ao seu órgão de exercício ou lotação, à sua carreira ou cargo efetivo, ou ao seu cargo em comissão ou à sua função de confiança.

Assim sendo, buscou-se verificar se ocorre alinhamento entre as ações de desenvolvimento previstas no PDP e as competências necessárias para o exercício do cargo ou da função. Em exame às manifestações e informações disponíveis no site da PROGEP, evidenciou-se que a vinculação das ações de desenvolvimento às competências mapeadas está em fase de implementação, haja vista que o processo de mapeamento das competências na UFSM ainda está em andamento.

A instituição mapeou as competências comuns (conjunto de competências comuns a todos os servidores da UFSM) e as competências gerenciais (requeridas dos servidores ocupantes de cargo de chefia e complementares às competências comuns), que foram utilizadas para o planejamento das ações de desenvolvimento ofertadas em 2021. Entretanto, o processo de mapeamento das competências específicas (aqueles ligadas aos processos de trabalho) não está concluso.

Entre as prováveis causas desta situação, podem estar a ausência de uma ferramenta informatizada e falta de pessoal para realizar o mapeamento das competências específicas, haja vista a quantidade considerável de processos desenvolvidos na instituição.

A carência deste parâmetro faz com que a disseminação do conhecimento necessário para a execução dos processos de trabalho seja baseada em um histórico de capacitações, em demandas pontuais de alguns setores, enquanto outros podem não se manifestar ou até mesmo desconhecer tais possibilidades.

Isto posto, vislumbra-se a possibilidade de aperfeiçoamento do processo de planejamento das ações de desenvolvimento, a partir do mapeamento das competências relacionadas às atividades específicas do ambiente de trabalho e do cargo, de modo a obter um maior alinhamento entre as ações e o desenvolvimento das competências necessárias para o desempenho das atividades específicas dos diversos setores da UFSM.

Ademais, cabe registrar que o mapeamento das competências fornecerá subsídios para a implantação da gestão por competências na instituição. Além dos benefícios para os processos de capacitação e desenvolvimento dos servidores, a gestão por competências resultará em melhorias nos processos de recrutamento e seleção e no planejamento da força de trabalho, assim como na implementação da gestão estratégica de pessoas, entre outros.

4. Falhas nos afastamentos para participação em ações de desenvolvimento

Nos termos do Decreto nº 9.991/2019, são considerados afastamentos para participação em ações de desenvolvimento a licença para capacitação, a participação em programa de

treinamento regularmente instituído, a participação em programa de pós-graduação *stricto sensu* no país e a realização de estudo no exterior.

Nesse sentido, o objetivo da análise foi verificar se existem controles adequados e suficientes para garantir a conformidade dos afastamentos de servidores da instituição para participar das ações retro citadas. Para tanto, a Audin selecionou uma amostra aleatória de processos de afastamento iniciados no ano de 2020. Seguem os resultados obtidos:

- I. Afastamentos solicitados sem observação da antecedência mínima prevista no art. 12 da Resolução UFSM 003/2020. Há situações em que o afastamento foi solicitado de forma retroativa, ou seja, após o seu início;
- II. Falta de identificação da necessidade de desenvolvimento a ser atendida de acordo com o PDP;
- III. Ausência de comprovação da participação efetiva na ação que gerou o afastamento pelo Portal de Afastamentos em afastamentos para participação em treinamento regularmente instituído e programa de pós-graduação *stricto sensu*, em desconformidade com a Resolução UFSM N. 003/2020, art. 42;
- IV. A utilização do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) para a comprovação da participação na ação que gerou o afastamento não pode ser considerada eficaz, pois alguns afastamentos não foram encontrados no SCDP e os que foram, não apresentavam a documentação completa ou nem chegaram a ser aprovados.

No tocante à comprovação da participação efetiva na ação que gerou o afastamento, as instruções normativas (IN 201/2019, art. 26; IN 21/2021, art. 30) e a norma interna (Resolução UFSM N. 003/2020, art. 42) dispõem que, no prazo de até 30 dias do retorno às atividades, o servidor deverá apresentar:

- I - certificado ou documento equivalente que comprove a participação;
- II - relatório de atividades desenvolvidas; e
- III - cópia de trabalho de conclusão, monografia, dissertação ou tese, com assinatura do orientador, quando for o caso.

No § 1º do art. 42 da Resolução UFSM N. 003/2020, ainda está preceituado que a aludida documentação deverá ser anexada ao Sistema Institucional de Afastamentos pelo solicitante e encaminhada para apreciação da chefia imediata, que deverá arquivar o processo, caso os documentos estejam em conformidade com o previsto. Também os normativos estabelecem que a não apresentação da documentação sujeitará ao servidor o ressarcimento dos gastos com seu afastamento.

Questionada sobre a comprovação dos afastamentos, a CIMDE informou o que segue através do Memorando nº 491/2021-CIMDE/PROGEP:

Para pós-graduação *stricto sensu*:
(...)

Afastamentos regidos pelo Decreto 9.991/2019 (iniciados entre 06/09/19 a 20/09/20)

(...) para os afastamentos iniciados entre 06/09/19 e 20/09/20, **como ainda não havia sido concluída a atualização do Sistema, a documentação mencionada deverá ser apresentada diretamente à chefia imediata**, podendo ser solicitada posteriormente pela PROGEP, caso necessário.

Afastamentos regidos pelo Decreto 9.991 (iniciados a partir de 21/09/2020)

(...) **A documentação mencionada deverá ser anexada no Sistema de Afastamentos**, no processo inicial de solicitação, pelo solicitante e tramitada à chefia imediata para apreciação, a qual encaminhará para análise da PROGEP e arquivamento do processo ou adoção das medidas caso a documentação apresentada não esteja em conformidade com a legislação acima mencionada. Essas informações quanto às formas de comprovação da efetiva participação na ação de desenvolvimento mencionadas acima constam na página da PROGEP, na aba “Serviços”, e podem ser acessadas por meio deste link: <https://www.ufsm.br/pro-reitorias/progep/servicos/afastamento-para-pos-graduacao-stricto-sensu/>.

Além disso, a partir de 2020, passou-se a enviar, no início do ano, um e-mail para todos os servidores em afastamento para pós-graduação stricto sensu, alertando quanto à obrigatoriedade de obtenção do título, sob pena de ressarcimento ao erário, bem como quanto à forma de comprovar essa obtenção.

Para treinamento regularmente instituído:

A Resolução no 003/2020 da UFSM define que a documentação deverá ser anexada ao respectivo Sistema Institucional de Afastamentos pelo solicitante e tramitada à chefia imediata para apreciação.

Foi solicitado ao CPD por meio do Ticket 2021040504001945 (em anexo) a atualização do Sistema de Afastamentos para inclusão do fluxo de comprovação da participação na ação de desenvolvimento em conformidade com o exigido pelo Decreto 9.991/2019. A atualização está suspensa devido à iminência de migração do Sistema de Afastamentos para o SouGov, prevista para fevereiro de 2022.

Até que seja realizada a alteração do sistema ou a migração para o SouGov, a UFSM conta com a documentação comprobatória anexada ao Sistema de Concessões de Diárias e Passagens (SCDP), visando a atender o que prescreve o art. 2º da Portaria no 204, de 6 de fevereiro de 2020. Na UFSM, o SCDP fica sob responsabilidade do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF). Ao ter o seu afastamento autorizado, o servidor recebe um e-mail orientando quanto à necessidade de registrar o seu afastamento no SCDP, visto que todas as viagens devem ser registradas, mesmo nos casos de afastamento sem ônus ou com ônus limitado.

Além disso, quando contatada pelo servidor, a PROGEP orienta o servidor para que apresente a documentação comprobatória à chefia imediata, bem como siga as orientações enviadas no e-mail automático quanto ao registro no SCDP. (grifos nossos)

Dado o exposto, nota-se que a Resolução UFSM N. 003/2020 entrou em vigor (em 10/01/2020) sem o suporte de um sistema para viabilizar a comprovação dos afastamentos. Para os afastamentos para pós-graduação *stricto sensu*, esta lacuna foi suprimida a partir de 21/09/2020, conforme o destacado pela unidade auditada. Vale ressaltar que em apenas um processo analisado deste tipo de afastamento há o registro, no fluxo processual, datado de julho/2021, do encaminhamento da comprovação da conclusão do curso. No entanto, estes documentos não foram disponibilizados à Audin.

Acerca dos afastamentos para participação em treinamento regularmente instituído, verifica-se que ainda carecem de fluxo para comprovação da participação na ação de desenvolvimento, em descompasso ao estabelecido no Decreto nº 9.991/2019 e na normativa da Instituição. Em 2021, foi solicitada ao CPD a atualização do Sistema de Afastamentos para inclusão desta funcionalidade. Entretanto, este processo foi interrompido em decorrência da iminência de migração do Sistema de Afastamentos para o SouGov, cuja previsão é para fevereiro de 2022.

Cabe ressaltar que a utilização do SCDP para comprovação da participação nesta categoria de afastamento não pode ser considerada adequada e suficiente, haja vista que foram encontradas apenas duas Propostas de Concessão de Diárias e Passagens (PCDP) para os afastamentos da amostra de treinamentos regularmente instituídos, sendo que um estava com a documentação comprobatória incompleta e o outro consta como criado, mas não chegou a ser aprovado.

No que concerne aos afastamentos por licença para capacitação, a UFSM já havia institucionalizado a comprovação pelo próprio processo administrativo antes mesmo da vigência do Decreto nº 9.991/2019. No entanto, cabe registrar que no processo nº 23081.062352/2019-10 essa documentação estava incompleta, em desconformidade com a IN 201/2019, vigente à época. Ademais, verificou-se que o número de licenças para capacitação concedidas simultaneamente é consideravelmente inferior ao limite máximo previsto na normativa interna e os controles empregados para assegurar que esse limite não seja ultrapassado são proporcionais.

Desta feita, de modo geral, as possíveis causas deste achado podem ser assim resumidas:

- a) Morosidade na definição e execução dos ajustes necessários no Sistema de Afastamentos para viabilizar o encaminhamento das comprovações da participação efetiva nos afastamentos para pós-graduação *stricto sensu* e treinamento regularmente instituído;
- b) Avaliação de que a utilização do SCDP era suficiente para atender o que consta nas normativas pertinentes acerca da comprovação dos afastamentos para treinamento regularmente instituído;
- c) Desconhecimento dos servidores acerca da antecedência mínima para solicitação dos afastamentos.

Conclui-se, por fim, que a existência de inconsistências alerta para o fato de que possa haver, além das prováveis incorreções formais, risco de descumprimento da legislação, podendo ocasionar prejuízos ao erário.

5. Aspectos de publicidade e transparência das despesas mensais com ações de desenvolvimento são devidamente observados

Para que haja execução adequada do PDP, a unidade de gestão de pessoas demanda recursos orçamentários, entre outros elementos. Nos termos do art. 16 do Decreto nº

9.991/2019, as despesas com ações de desenvolvimento de pessoas para a contratação, a prorrogação ou a substituição contratual, a inscrição, o pagamento da mensalidade, as diárias e as passagens poderão ser realizadas somente posteriormente à aprovação do PDP, além de terem que ser divulgadas na internet, de forma transparente e objetiva, incluídas as despesas com a manutenção da remuneração dos servidores nos afastamentos para ações de desenvolvimento.

Neste cenário, buscou-se identificar como ocorre a execução do orçamento destinado às atividades de desenvolvimento dos servidores, bem como se é promovida a devida publicidade destas despesas.

Assim, verificou-se que para elaboração do PDP vale-se de uma estimativa de orçamento baseada na média histórica de recursos disponibilizados, visto que o orçamento anual é divulgado após a elaboração do plano. Como os prazos de divulgação do orçamento anual e de encaminhamento do PDP ao órgão central do SIPEC estão previstos em normativas federais, resta à Instituição, após a publicação do orçamento, revisar o que foi planejado para que seja exequível com o orçamento disponível.

É oportuno consignar que o PDP da UFSM traz o montante do investimento previsto em ações de desenvolvimento, sendo dividido entre as naturezas da despesa Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso (GECC) e Pagamento de taxas de inscrição. A GECC é utilizada para o pagamento de instrutores para as capacitações internas, promovidas pela própria PROGEP e disponíveis a todos os servidores da Instituição.

O subsídio para pagamento da taxa de inscrição é utilizado para as ações externas à UFSM de curta duração, como congressos, cursos, seminários, palestras, entre outros. Sobre estas, realiza-se distribuição de recursos para a Reitoria e unidades de ensino com base no Índice de Distribuição de Recursos (IDR), calculado anualmente pela Pró-Reitoria de Planejamento. Quando da distribuição dos recursos orçamentários, as unidades são informadas pela CIMDE, por meio de memorando-circular, acerca dos recursos disponíveis para o ano e sobre a necessidade de atentar para o seu gerenciamento e adequado aproveitamento, dado que eles não são transferidos para as unidades.

No supramencionado encaminhamento, as unidades ainda são orientadas a respeito da indispensabilidade da abertura de Processo Eletrônico Nacional (PEN) para solicitação de pagamento de taxa de inscrição, sendo que a PROGEP avaliará este tipo de solicitação considerando os seguintes critérios: disponibilidade do recurso financeiro destinado para a unidade; parecer favorável da chefia imediata e direção da unidade quanto à relevância do evento para as necessidades específicas de capacitação; e relação do evento solicitado com o cargo/função e com o ambiente organizacional do servidor.

À medida que o orçamento destinado às ações de desenvolvimento é liberado, a sua utilização ocorre por ordem de chegada, ou seja, de acordo com a ordem de abertura do processo de pagamento de taxa de inscrição em evento externo pelos servidores ou da organização da ação de desenvolvimento pela PROGEP.

Além disso, considerando que o Decreto nº 9.991/2019 entrou em vigor em 06/09/2021, foi possível avaliar o primeiro ciclo do PDP na UFSM, ou seja, o PDP 2020 e o relatório anual de execução do PPD 2020, no que diz respeito ao orçamento previsto para as ações de desenvolvimento e o executado de fato. Destarte, evidenciou-se que cerca de 80% do valor previsto foi realizado com despesas de pagamentos de GECC e taxas de inscrição para eventos externos de todas as unidades da Instituição.

Relativamente à publicidade das despesas com ações de desenvolvimento, foi observado que na página principal da PROGEP consta link para o portal “Transparência das Ações de Desenvolvimento”, espaço no qual podem ser consultadas informações sobre os afastamentos (capacitação, qualificação e licença capacitação), taxas pagas a servidores em eventos (com o link para o processo de pagamento no PEN-SIE) e servidores capacitados pela PROGEP. A partir da seleção do ano e do mês, são gerados relatórios com o nome do servidor para o qual foi destinada a despesa, a remuneração deste durante o afastamento, o valor da despesa, dentre outros itens, ao encontro do disposto no Decreto nº 9.991/2019 e nas suas normativas complementares.

RECOMENDAÇÕES

Para o CGRC:

1 - Fornecer o suporte necessário (diretrizes, metodologias, formulários e demais documentos pertinentes) para a efetiva implementação da gestão de riscos na UFSM, no que concerne aos riscos estratégicos, de integridade e operacionais.

Achado nº 1

Para a PROGEP:

2 - Implementar o gerenciamento de riscos das ações de desenvolvimento em conformidade com o disposto no Decreto nº 9.991/2019, art. 7º.

Achado nº 1

3 - Desenvolver e aplicar metodologia para a mensuração do impacto das ações de desenvolvimento realizadas.

Achado nº 2

4 - Adotar medidas no sentido de concluir o processo de mapeamento das competências dos servidores da UFSM.

Achado nº 3

5 - Adotar as medidas necessárias para que a apresentação da documentação referente à comprovação da participação efetiva na ação de desenvolvimento que gerou o afastamento seja realizada de forma eletrônica, objetiva e suficiente para todos os tipos de afastamento.

Achado nº 4

CONCLUSÃO

Este relatório de auditoria contemplou análises acerca dos controles exercidos pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP), bem como alinhamento dos atos com a legislação e normativa interna vigentes, referentes ao tema de realização de ações de desenvolvimento para os servidores da UFSM.

Realizados os devidos exames, pode-se concluir que há espaço para o aprimoramento de processos e mecanismos de controle relacionados ao objeto em voga. Neste sentido, acerca das respostas às questões orientadoras deste trabalho, especificamente, destaca-se o seguinte:

- 1) As ações de desenvolvimento previstas no PDP estão devidamente alinhadas com as competências necessárias para o exercício do cargo ou função?

Não, pois o processo de vinculação das ações de desenvolvimento às competências está em fase de implementação. Competências comuns e gerenciais foram utilizadas para o planejamento das ações de desenvolvimento ofertadas em 2021. No entanto, o mapeamento das competências específicas, ligadas aos processos de trabalho, resta pendente de conclusão.

- 2) A PROGEP realiza gerenciamento dos riscos que possam impactar a efetividade das ações de desenvolvimento, consoante o disposto no art. 7º do Decreto nº 9.991/2019?

A PROGEP não possui plano formal de gestão de riscos relacionados às ações de desenvolvimento. Pode ser verificada pouca evolução referente à temática da gestão de riscos, em 2021, no Comitê de Governança, Riscos e Controles, que possui atribuição de liderar e supervisionar a institucionalização da gestão de riscos e dos controles internos, oferecendo suporte necessário para sua efetiva implementação no órgão ou entidade, dentre outras atribuições.

- 3) Os afastamentos para participação em ações de desenvolvimento no ano de 2020 foram realizados em conformidade com a Resolução UFSM n. 003/2020 e o Decreto nº 9.991/2019?

Da análise dos processos de afastamento para participação em ações de desenvolvimento, foram detectadas algumas fragilidades, a saber: não observância da antecedência mínima para solicitação do afastamento, ausência de identificação da necessidade de desenvolvimento a ser atendida de acordo com o PDP, falta de comprovação da participação efetiva na ação que gerou o afastamento pelo Portal de Afastamentos em afastamentos para participação em treinamento regularmente instituído, insuficiência do SCDP para este fim comprobatório. Apesar dos esforços da PROGEP, ainda existem riscos relacionados aos afastamentos que não estão adequadamente cobertos por ações de controle interno.

- 4) Como ocorre a execução do orçamento destinado para as atividades de desenvolvimento de pessoal?

Foi observado que a PROGEP gera recursos orçamentários para a realização de ações internas de desenvolvimento e subsídio ao pagamento de taxa de inscrição em ações fora da UFSM, os quais são executados por ordem de chegada à medida que o orçamento é liberado. Parte dos recursos referente ao pagamento de taxa de inscrição é destinada com base no IDR às unidades de ensino, que dispõem de autonomia para distribuí-lo internamente. Ademais, verificou-se que as despesas com as ações de desenvolvimento são divulgadas no portal “Transparência das Ações de Desenvolvimento”, em conformidade com os requisitos do Decreto nº 9.991/2019 e normas complementares.

- 5) O processo atual de desenvolvimento de pessoal pode ser considerado efetivo para a melhoria das atividades desempenhadas pelos servidores?

A resposta à questão ficou prejudicada pela ausência de metodologia para mensuração do impacto das ações de desenvolvimento realizadas, sendo endereçada uma recomendação para este fim.

Por fim, cabe destacar que as recomendações expedidas objetivam agregar valor aos processos de trabalho e aos serviços prestados pela Instituição, a fim de mitigar possíveis riscos que possam dificultar ou impossibilitar o alcance dos objetivos estratégicos da UFSM.

ENCAMINHAMENTOS

Relatados os achados de auditoria, itens 1 a 5, encaminhe-se o presente relatório:

- Ao Gabinete do Reitor para ciência e providências em relação à recomendação 1;
- À PROGEP para ciência e tomada de providências acerca das demais recomendações.

Santa Maria – RS, 04 de março de 2022.

LITIELI TADIELLO BEDINOTO FARIAS
Administradora – SIAPE 1963266

De acordo,

IVAN HENRIQUE VEY
Auditor-Chefe – SIAPE 2166747

ANEXOS

I – Manifestação da unidade auditada e análise da Auditoria Interna

Após ter conhecimento do Relatório Preliminar de Auditoria nº 2021.003, com os resultados dos exames e recomendações elaboradas pela Unidade de Auditoria, a PROGEP encaminhou suas manifestações por meio do Memorando nº 055/2022-CIMDE/PROGEP, de 17 de fevereiro de 2022, conforme se destaca na sequência:

Achado 1 – Recomendações 1 e 2

Manifestação da unidade auditada

- 1 – Não houve manifestação.
- 2 – “Informamos que está no planejamento desta unidade iniciar, no ano de 2022, o estudo de uma metodologia para o gerenciamento de riscos das ações de desenvolvimento. Pretendemos buscar exemplos junto a outras IFEs, bem como contatar o Comitê de Governança, Riscos e Controle da UFSM para orientações/informações quanto à metodologia adequada a ser usada.”

Análise da unidade de auditoria interna

- 1 – Como não houve manifestação, o teor da recomendação fica mantido.
- 2 – Considerando que não foram encaminhadas informações capazes de afastar o achado de auditoria, mantêm-se os termos da recomendação formulada até a implementação das medidas.

Achado 2 – Recomendação 3

Manifestação da unidade auditada

“Informamos que está no planejamento desta unidade iniciar, no ano de 2022, a análise de uma metodologia efetiva para acompanhamento do impacto das capacitações promovidas pela PROGEP nas atividades laborais do servidor. Faremos um levantamento/pesquisa em outras instituições para entendermos de que forma poderemos aferir um resultado mais fidedigno do impacto das capacitações realizadas.”

Análise da unidade de auditoria interna

Considerando que não foram encaminhadas informações capazes de afastar o achado de auditoria, mantêm-se os termos da recomendação formulada até a implementação das medidas.

Achado 3 – Recomendação 4

Manifestação da unidade auditada

“Os Planos de Desenvolvimento de Pessoas de 2021 e 2022- PDPs, nos quais consta o registro das necessidades de desenvolvimento dos servidores e das respectivas ações planejadas, estão alinhados às competências organizacionais, comuns e gerenciais, mapeadas atualmente na UFSM. Observamos que o mapeamento das competências específicas encontra-se em fase de estudo, tão logo estiverem concluídas, estas serão incluídas no planejamento das ações promovidas.”

Análise da unidade de auditoria interna

Considerando que não foram encaminhadas informações capazes de afastar o achado de auditoria, mantêm-se os termos da recomendação formulada até a implementação das medidas.

Achado 4 – Recomendações 5 e 6

Manifestação da unidade auditada

“I. Afastamentos solicitados sem observação da antecedência mínima prevista no art. 12 da Resolução UFSM 003/2020. Há situações em que o afastamento foi solicitado de forma retroativa, ou seja, após o seu início;

Conforme Resolução 003/2020-UFSM, Art. 12, Parágrafo único, nos Afastamentos para Treinamento Regularmente Instituído - TRI, “a abertura de processo com prazos inferiores aos especificados no caput deste artigo será analisada pelo órgão competente, sob pena de indeferimento caso não haja tempo hábil para publicação do ato de concessão”. Quando ocorre (a abertura de processo em prazo inferior aos especificados) tal situação, a PROGEP informa no despacho ao Gabinete do Reitor que o prazo é inferior ao previsto e o Reitor/Vice-Reitor (órgão competente) decide sobre a possibilidade de deferimento. O referido artigo não é taxativo quanto ao indeferimento do pedido, pois facilita essa análise ao órgão competente. Além disso, a PROGEP realiza o indeferimento imediato da solicitação quando se trata de afastamento para o exterior sem tempo hábil para publicação da portaria no DOU, cumprindo o que prevê o Art. 3º do Decreto 1387/95. Diante do exposto, entendemos que o cumprimento dos prazos está sendo atendido de acordo com a normativa vigente.

II. Falta de identificação da necessidade de desenvolvimento a ser atendida de acordo com o PDP;

No Portal de Afastamentos, quando da solicitação, o servidor deve preencher a qual objetivo estratégico (necessidade de desenvolvimento a ser atendida de acordo com o PDP) está alinhada a capacitação solicitada. Os objetivos disponíveis no portal são os que constam no PDI da instituição: Internacionalização, Educação inovadora e transformadora com excelência acadêmica, Educação inovadora e transformadora com excelência acadêmica, Inovação, geração de conhecimento e transferência de tecnologia e Modernização e desenvolvimento organizacional.

Como o PDP está alinhado aos desafios elencados no Plano de Desenvolvimento Institucional (objetivo estratégico), a de identificação da necessidade está contemplado nesse item.

III. Ausência de comprovação da participação efetiva na ação que gerou o afastamento pelo Portal de Afastamentos em afastamentos para participação em treinamento regularmente instituído e programa de pós-graduação stricto sensu, em desconformidade com a Resolução UFSM N. 003/2020, art. 42;

Nos afastamentos para Pós-Graduação iniciados a partir de 21/09/2020, já existe a parametrização da cobrança da comprovação da participação efetiva na ação que gerou o afastamento diretamente no Sistema de Afastamentos. Para os afastamentos iniciados em datas anteriores, a apresentação é realizada diretamente à chefia imediata. No entanto, a PROGEP realiza verificações anuais com base nas ocorrências de Incentivo à Qualificação e Retribuição por titulação, permitindo a identificação de situações em que o servidor não concluiu a ação de desenvolvimento para a qual se afastou. Quando identificada alguma irregularidade quanto à situação mencionada, são adotadas todas as providências para o cumprimento do disposto no § 6º do Art. 96-A da Lei 8.112/90.

Em relação aos afastamentos para Treinamento Regularmente Instituído, como já mencionamos em relatos anteriores, a atualização do sistema de afastamentos está suspensa devido à iminência de migração da concessão de afastamentos para o SouGov, prevista para fevereiro de 2022. Como o gerenciamento e a execução das migrações de funcionalidades para o SouGov são feitas pelo Ministério da Economia, sugerimos aguardar as novas orientações, pois a demanda apontada será suprida quando da implementação desse novo sistema.

IV. A utilização do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) para a comprovação da participação na ação que gerou o afastamento não pode ser considerada eficaz, pois alguns afastamentos não foram encontrados no SCDP e os que foram, não apresentavam a documentação completa ou nem chegaram a ser aprovados.

Quando da publicação do Decreto 9.991/19, da IN 201/2019 (hoje substituída pela IN 21/2021) da Resolução 003/2020-UFSM e da Portaria nº 204 do Ministério da Educação, que previa a necessidade de registro de todas as viagens no interesse da Administração no SCDP, foram realizadas reuniões com a equipe do DCF para verificar como ocorria a comprovação da participação nesse sistema (SCDP). Visto que os documentos necessários à comprovação nesse sistema (SCDP) eram os mesmos exigidos pela IN e, portanto, pela Resolução 003/2020-UFSM, compreendeu-se que a comprovação poderia ser realizada apenas no SCDP, pois todas as viagens deveriam estar nele registradas. Com isso, a providência quanto ao Portal de Afastamentos, em um primeiro momento, foi apenas o envio de um e-mail automático a todos os servidores que solicitam afastamento.

Tomando ciência da ineficácia da comprovação pelo SCDP, solicitamos a parametrização no Portal de Afastamentos. No entanto, conforme descrito no item anterior, a atualização do sistema de afastamentos está suspensa devido à iminência de migração da concessão de Afastamentos para o SouGov, prevista para fevereiro de 2022, o que poderá possibilitar atender ao apontado.

V. Possível irregularidade na concessão de licença para capacitação concernente ao processo administrativo eletrônico 23081.062352/2019-10.

Conforme Nota Técnica SEI nº 7737/2020/ME, a identificação do cumprimento da carga horária mínima para a Licença para Capacitação é realizada considerando a seguinte fórmula:

$$\begin{array}{c}
 \text{Cálculo da carga horária} \\
 \text{semanal para fins de} \\
 \text{licença capacitação} \\
 \hbox{=} \\
 \text{Carga horária total da ação} \\
 \text{ou ações de} \\
 \text{desenvolvimento no} \\
 \text{período da licença} \\
 \hbox{=} \\
 \text{Nº de dias do afastamento} \\
 \times 7
 \end{array}$$

No processo em questão, verificou-se que o período da Licença para Capacitação foi de 30/12/19 a 24/01/2020, ou seja, 26 dias de afastamento, e que a carga horária total das ações de desenvolvimento foi de 160 horas. Logo, $160 \text{ dias} \times 7 / 26 = 43$. Portanto, a carga horária semanal do conjunto de ações de desenvolvimento foi de 43h, superior às 30h semanais exigidas. Assim, mesmo que o período de disponibilidade do curso, conforme certificados, seja superior ao período do afastamento, não há ocorrência de irregularidade, pois o cálculo da carga horária é realizado sobre o número de dias do afastamento (conforme equação acima), sendo que este deve ser o período utilizado pelo(a) servidor(a) para participação na ação de desenvolvimento. Hoje, com a necessidade de apresentação do documento de conclusão junto a um relatório das atividades desenvolvidas, conforme art. 30 da IN 21/2021 do Ministério da Economia, tal comprovação do período de participação na ação de desenvolvimento fica melhor evidenciada.

Desta forma, entendemos que o processo foi autorizado atendendo a todos os itens previstos nas legislações e normativas vigentes, assim, não incorrendo em irregularidade.”

Análise da unidade de auditoria interna

5 – Tendo em conta que a manifestação trouxe informações já conhecidas pela Audin, mantém-se a recomendação ora abordada até a implementação de uma solução efetiva para a viabilização da comprovação da participação em afastamentos para treinamento regularmente instituído.

A despeito da manifestação da PROGEP em relação à falta de identificação da necessidade de desenvolvimento a ser atendida de acordo com o PDP, cabe registrar que o apontamento foi realizado em função de constar a expressão “Não informado” no campo “Objetivo Estratégico” de 2/3 dos processos de afastamentos analisados. Desta forma, não pode ser concluído que a necessidade de desenvolvimento estava contemplada.

Como não foi formulada recomendação para este ponto, orienta-se que a unidade torne o campo “Objetivo Estratégico”, do Portal de Afastamentos, de preenchimento obrigatório, caso ainda não seja.

6 – Em sua manifestação, a PROGEP refere que não haveria irregularidade no processo de licença capacitação (23081.062352/2019-10), pois seguiu as instruções da Nota Técnica SEI nº 7737/2020/ME para identificação do cumprimento da carga horária mínima para a licença para a capacitação. Por mais que a “carga horária total da ação ou das ações de desenvolvimento no período da licença” possa suscitar diferentes interpretações no caso em tela, pois se tratam de cursos a distância, não se pode deixar de considerar que a unidade auditada seguiu as indicações da instância competente. Acerca da documentação comprobatória da participação efetiva na ação de desenvolvimento, não consta no processo o relatório das atividades desenvolvidas, conforme exigência da IN 201/2019, vigente à época, dificultando a evidenciação do período de participação na referida ação. Assim, fica

a orientação para que a unidade se atenha à legislação também no que se refere à documentação necessária para comprovação da participação no afastamento. À vista do exposto, suprime-se a recomendação e adequa-se a redação do achado preliminar para corresponder à situação fática.

Achado 5 – Recomendação 7

Manifestação da unidade auditada

“Entendemos que a sugestão da adoção de um edital possa tornar o processo de pagamento de taxa de inscrição mais moroso e menos dinâmico, pelos seguintes fatos:

- A liberação do orçamento ocorre gradualmente e de maneira inconstante, muitas vezes por meio de recursos contingenciados, e sem uma data definida para a liberação efetiva, o que exige, ao longo do ano, diversas adequações no planejamento do uso do recurso para o pagamento da taxa de inscrição.
- O servidor, muitas vezes, não sabe, com antecedência, se terá artigos e outros trabalhos aprovados em eventos, que venham a criar a necessidade da solicitação da taxa de inscrição. A reserva de um recurso para esta finalidade, que por ventura, possa não se concretizar, ou ainda, a não reserva deste recurso e o surgimento da necessidade, são riscos existentes em caso de utilização de edital para distribuição de recursos.
- A necessidade de capacitação em virtude do surgimento ou alteração de legislações, constantes na administração pública, muitas vezes é imediata, e a necessidade de participação em um edital de distribuição de recursos pode tornar o processo moroso e impossibilitar o atendimento a alguma demanda premente.

Além dos motivos expostos, entendemos que o Menu de Transparência das Ações de Desenvolvimento, disponível na página da Progep, atende a legislação existente (dá transparência) e demonstra claramente à forma de utilização deste recurso público.”

Análise da unidade de auditoria interna

Em sua manifestação, a PROGEP relata que a adoção de um edital tornaria o processo de pagamento de taxa de inscrição mais moroso e menos dinâmico. A partir das justificativas apresentadas, verifica-se que a conveniência e oportunidade para adoção de edital para a distribuição dos recursos geridos pela PROGEP para apoio à participação dos servidores em ações de desenvolvimento externas à UFSM restam comprometidas. Considerando ainda que os requisitos de transparência estão cobertos pelo portal “Transparência das Ações de Desenvolvimento”, conforme avaliação realizada durante a execução da auditoria, resolve-se suprimir a recomendação e alterar, em parte, a redação preliminar do item 5 ao encontro do entendimento firmado. Ademais, orienta-se a unidade para que, no momento da distribuição dos recursos para as unidades de ensino, não deixe de estabelecer critérios mínimos a serem atendidos pelos solicitantes para pagamento de taxa de inscrição, bem como alertar os gestores para o uso apropriado deste recurso.