



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

GABINETE DO REITOR/AUDITORIA INTERNA

NATUREZA DA AUDITORIA : **CONFORMIDADE**
CÓDIGO DA UNIDADE : **153413**
UNIDADE GESTORA : **PRÓ-REITORIA DE GESTÃO DE
PESSOAS E QUALIDADE DE
VIDA**
RELATÓRIO FINAL : **011/2017**

APOSENTADORIAS E PENSÕES

1. INTRODUÇÃO

Em conformidade com o item 13 do anexo I do Plano Anual de Auditoria Interna do exercício de 2017 – PAINT 2017, a Auditoria Interna apresenta, neste Relatório, o resultado preliminar dos trabalhos realizados no período de Novembro a Fevereiro do exercício de 2017, tendo como objetivo a análise da regularidade dos processos de aposentadorias e pensões, observando o tratamento dado pela instituição quanto ao impacto da perda de conhecimento gerado pelas aposentadorias processadas no âmbito da Universidade Federal de Pernambuco.

Os trabalhos foram realizados em estrita observância à Instrução Normativa da Controladoria Geral da União – Secretaria de Controle Interno nº 24, de 17 de novembro de 2015, bem como ao seguinte conjunto de legislações e boas práticas:

1. Constituição Federal da República Federativa do Brasil;
2. EC nº 18 de 1981;
3. EC nº 20 de 1998;
4. EC nº 41 de 2003;
5. EC nº 47 de 2005;
6. EC nº 70 de 2012;
7. Lei nº 1.711 de 1952;
8. Lei nº 8.270 de 1991;

9. Lei nº 8.112 de 1990;
10. Lei nº 9.624 de 1998;
11. Lei nº 9.678 de 1998;
12. Lei nº 10.404 de 2002;
13. Lei nº 10.887 de 2004;
14. Lei nº 10.908 de 2004;
15. Lei nº 13.135 de 2015;
16. Manual de Auditoria de Pessoal da Controladoria Geral da União - CGU

Ademais, foram observados, no decorrer dos trabalhos, os princípios constitucionais atinentes à administração pública, que serviram de arcabouço para os procedimentos executados no decorrer desta auditoria.

2. ESCOPO

O escopo dos trabalhos envolveu os processos de aposentadorias e pensões atinentes à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida publicados dentro do período de 01 de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2017, objetivando verificar a regularidade dos mesmos. Também foi parte das atividades a verificação das estratégias da unidade auditada no sentido de assegurar a eficiência das rotinas administrativas da Universidade Federal de Pernambuco diante da possibilidade de prejuízo no “*know how*” resultante da publicação de atos de aposentadoria, buscando, assim, amenizar os efeitos negativos que a saída do servidor aposentado pode acarretar nos processos relacionados à suas atividades.

A quantidade de processos observados dentro desse período, no que tange às aposentadorias, totalizaram 283, dos quais serão selecionados 42, de acordo com os ditames da tabela Phillips. No que se refere às pensões, foram verificados um total de 167 processos, dos quais serão analisados 35, através do emprego do mesmo artifício.

A verificação das estratégias relacionadas com a manutenção das rotinas do setor diante do egresso de servidores experientes foi efetivada de forma que fossem observadas as políticas que têm como objetivo a preservação do conhecimento gerado dentro dos diversos setores, amenizando, assim, o prejuízo causado pelos atos de concessão do benefício.

3. METODOLOGIA

Primeiramente, foi delimitado o interregno de tempo de 18 meses (01 de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2017) para que fossem efetuadas análises acerca da regularidade dos processos de aposentadoria e pensões. Dentro desse período, foi verificado um total de 283 processos de aposentadoria e 167 processos de pensões, conforme pode ser observado na tabela abaixo:

Fundamento	Quantitativo de servidores aposentados	
	2016	2017
Artigo 3º da emenda constitucional nº 47/2005	138	102
Artigo 6º da emenda constitucional nº 41/2003	8	10
Artigo 40º, inciso III, alínea "b", CF/1988, combinado com o artigo 1º da emenda constitucional nº 41/2003	1	1
Artigo 40º, inciso III, alínea "a", CF/1988, combinado com o artigo 1º da emenda constitucional nº 41/2003		1
Artigos 186º, inciso III, alínea "b" e 192º, inciso I da lei nº 8.112/90		1
Artigo 40º, inciso I da CF/1988 e no artigo 6º A da emenda constitucional nº 41/2003, com redação dada pela emenda constitucional nº 70/2012, com proventos integrais	9	5
Artigo 40º, inciso I da CF/1988 e no artigo 6º A da emenda constitucional nº 41/2003, com redação dada pela emenda constitucional nº 70/2012, com proventos proporcionais	3	
Artigo 40º, § 1º da Constituição Federal/1988, com redação dada pela emenda constitucional nº 41/2003, com os proventos integrais do cargo, calculados pela média das remunerações.	1	1
Artigo 40º §1º, inciso I da CF/1988 com redação dada pela emenda constitucional nº 41/2003, com os proventos proporcionais, calculados pela média das remunerações.	1	1
TOTAL	161	122

A partir disso, foi utilizada a tabela Phillips para definir o espaço amostral de processos a serem analisados, fundamentando as conclusões acerca dos trabalhos e indicando os índices toleráveis referentes aos problemas que, porventura, fossem encontrados. Vide quadro abaixo:

Tabela Phillips		
Tamanho da População	Tamanho da Amostra	Índice dos Problemas
10-19	11	1
20-50	13	1
51-100	20	2
101-200	35	3
201-500	42	4
501-1000	55	5
1001-2000	70	6
2001-5000	90	12
5001-10000	150	24
10001-20000	220	36
20001-50000	280	48
Maior que 50001	350	60

Aplicando-se a tabela, é possível observar um total de processos a serem analisados de, respectivamente:

3

	Total de processos	Quantidade a ser analisada
Aposentadorias	283	42
Pensões	167	35

O segundo passo, após a definição do período estudado e do entendimento da quantidade a ser analisada, passou a ser o estabelecimento dos processos que seriam explorados. Para tanto, foi necessário o conhecimento da listagem nominal de servidores aposentados e pensionistas dentro do período indicado de forma que, dentro desse universo, fossem retirados 42 processos de aposentadorias e 35 processos de pensões, tendo como referência, no primeiro caso, o nome dos beneficiários e os respectivos fundamentos que levaram à aposentadoria. A listagem dos nomes selecionados consta da tabela abaixo:

RELAÇÃO DE APOSENTADORIAS OCORRIDAS NA UFPE ENTRE 01/01/2016 E 30/06/2017		
SIAPE	Fundamento	Processo (23076)
1133980	EC47 3º	015850/2017-81
586866	EC47 3º	010478/2016-35
1175847	EC47 3º	025256/2016-17
338281	EC47 3º	003146/2015-13
1131619	EC47 3º	055894/2016-62
1131319	EC47 3º	006273/2017-36
1130584	EC47 3º	024864/2015-23
1131522	EC47 3º	018463/2017-04
1131683	EC47 3º	009442/2017-90
1133780	EC47 3º	033181/2016-48
1133221	EC47 3º	015269/2016-88
307208	EC47 3º	029308/2016-24
1132266	EC47 3º	013134/2017-69
1131584	EC47 3º	023050/2017-33
1132713	EC47 3º	002650/2017-68
1133046	EC47 3º	006334/2016-84
1132686	EC47 3º	017345/2016-90
345270	EC47 3º	024149/2016-71
1131731	EC47 3º	013528/2016-36
1132719	EC47 3º	003658/2016-61
1131805	EC47 3º	005752/2015-73
1131625	EC47 3º	022081/2016-96

1132536	EC47 3º	050194/2016-81
1132850	EC47 3º	019603/2016-72
1133537	EC47 3º	046139/2016-97
1169280	EC47 3º	024988/2016-90
185992	EC47 3º	014689/2017-28
1134615	EC41 6º	012020/2016-11
2321278	EC41 6º	018392/2017-31
1132368	EC41 40 I 6-A EC70 INT	048796/2015-98
585788	EC41 40 I 6-A EC70 INT	024198/2016-12
1134637	EC41 40 I 6-A EC70 PROP	029575/2015-11
1190313	EC41 40 I 6-A EC70 PROP	000277/2016-20
1851347	EC41 40 I PROP	057812/2013-71
586848	EC41 40 III B	021952/2016-54
1650528	EC41 40 I 6-A EC70 PROP	039867/2016-42
3292571	EC41 40 I INT	021896/2016-58
2227036	EC41 40 III A	002550/2017-31
1128078	EC 41 3º CF 40 III B L8112 192 I	047750/2016-32
2331595	EC41 40 I INT	006280/2017-38
2171043	EC41 40 I PROP	010160/2017-35
1134082	EC41 40 III B	015142/2017-40

O mesmo procedimento foi aplicado no que se refere às pensões, gerando a tabela abaixo:

A. M. G. A.
C. M. S. A.
C. C. M. A. L.
C. M. B. F.
F. I. M. L.
H. M. F.
I. M. R.
I. O. S.
J. G. V. A.
J. P. G. A.
J. V. F. M.
J. A. S. J.
J. M. B. C.
J. V. F. M.
M. A. M. A.
M. T. F.
M. J. C.
M. J. C.
M. N. B.
N. L. S.
N. G. M. S.
N. I. Z. N.
P. F. G. M.
P. A. C.

R. C. J. C.
R. P. N. O.
R. L. B. A. P.
R. J. S. G.
S. E. S.
S. M. F. L.
T. J. G. O.
V. L. C. M.
M. A. P. P.
R. G. S.
N. M. O. A.

No que tange à avaliação da regularidade desses processos, foram verificados os esforços despendidos pela unidade auditada no sentido de assegurar a veracidade e a legitimidade das informações referentes ao servidor aposentado e pensionista, bem como os procedimentos que suportam os atos de gestão referentes aos respectivos processos. Nesse sentido, tomaram-se como base os seguintes questionamentos de auditoria:

- Os processos estão sendo compostos pela documentação básica adequada de acordo com as normas?
- Os proventos estão sendo devidamente calculados, de acordo com cada caso?
- Os controles internos estão funcionando devidamente?

Esses questionamentos orientaram as análises e serviram de base para a aplicação dos testes de auditoria.

3.1 DOS IMPACTOS GERADOS PELAS APOSENTADORIAS NA GESTÃO: COMO LIDAR COM A PERDA DE KNOW HOW?

Um dos objetivos do presente trabalho, como pode ser observado nos item 1.3 do Programa de Auditoria, envolveu a observação do tratamento dado pela instituição quanto ao impacto da perda de conhecimento gerado pelas aposentadorias instituídas dentro da Universidade Federal de Pernambuco. A saída de servidores, por meio dos processos de aposentadorias instituídos, tem o poder de repercutir negativamente nas rotinas da administração, já que representa, de fato, uma perda no “*know how*” associada aos processos e procedimentos dominados por aqueles que o utilizam no decorrer de suas atividades. Nesse sentido, a entidade deve ser capaz de implementar mecanismos que visem reter o conhecimento adquirido pelos referidos servidores, de forma que aquele seja absorvido pela gestão, sendo possível, portanto, que o saber gerado permaneça na entidade mesmo após o estabelecimento das respectivas aposentadorias.

Dessa forma, foram efetivados questionamentos e entrevistas à unidade auditada no sentido de lançar luz sobre o referido fato, buscando compreender o posicionamento da mesma sobre a matéria abordada para corroborar o entendimento acerca dos procedimentos adotados no âmbito da retenção do conhecimento gerado pelas rotinas administrativas dentro da universidade.

Finalmente, foram observados os resultados obtidos nas análises efetivadas e sugeridos aprimoramentos que, do ponto de vista da AUDINT, seriam salutares para o alcance dos objetivos idealizados.

4. OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS DA AUDITORIA

O objetivo geral desta auditoria, de acordo com o item 13 do anexo I do Plano de Ações da Auditoria Interna para o exercício de 2017 – PAINT 2017 abrangeu a análise, por amostragem, da regularidade dos processos de aposentadorias e pensões, observando o tratamento dado pela instituição quanto ao impacto da perda de conhecimento gerado pelas aposentadorias. Para tanto, buscou-se observar os seguintes objetivos específicos:

- a) A regularidade das aposentadorias e pensões será verificada de acordo com cada caso analisado. Primeiramente, avaliar-se-á a adequação do fundamento utilizado na abertura dos processos com a situação observada pelo servidor quando do pedido, verificando se as duas informações são condizentes. Nesse ponto, serão avaliados os controles internos relacionados com a certificação do enquadramento do fundamento ao caso concreto, amenizando a possibilidade de erros e omissões.
- b) Em segundo lugar, será observada a regularidade dos valores indicados no processo referente aos proventos e pensões, observando a legitimidade desses atos e tendo sempre em vista os controles inerentes a esse procedimento.
- c) Serão verificados, adicionalmente, os esforços despendidos pela instituição no sentido de possibilitar que servidores experientes consigam transmitir o conhecimento adquirido ao longo de sua jornada para outros agentes do seu âmbito de atuação, minimizando, assim, o impacto negativo no “know how” da unidade ocasionado pela sua aposentadoria.

5. RESULTADO DOS EXAMES

Os testes e análises realizadas fundamentaram as seguintes informações e constatações, respectivamente.

5.1. DAS INFORMAÇÕES

Sobre o tema, a ação de auditoria permitiu a identificação das informações abaixo descritas, as quais são consideradas como boas práticas realizadas pela instituição, a saber:

1. INFORMAÇÃO – Efetividade nos controles internos referentes à regularidade nos processos de aposentadorias e pensões

As análises indicaram que os procedimentos adotados pela unidade auditada são apropriados ao alcance de tais objetivos, já que contam com várias formas de controle ao longo do fluxo processual, sendo capazes, portanto, de agir tempestivamente na prevenção dos riscos de erros ou omissões relacionadas à licitude de aposentadorias e pensões.

Primeiramente, pode-se citar a exigência do recibo de entrega da última declaração de ajuste anual do imposto de renda enviado à Receita Federal. Esse documento auxilia a comprovação e análise do valor pago ao servidor mensalmente, bem como ajuda na identificação de outras fontes de renda que sejam pagas ao servidor. A presença desse documento é de grande valia para a manutenção do controle relacionado à regularidade dos processos mencionados.

Em segundo lugar, podemos citar a presença dos dados funcionais do servidor para aposentadoria, emitido pela Divisão de Cadastro e Movimentação, na qual consta os períodos de licença prêmio gozadas e não gozadas e seus quinquênios respectivos. Esse dado é importante para a regularidade dos processos já que as licenças prêmios ainda não gozadas contam em dobro para o tempo de aposentadoria, de acordo com a lei 1.711 de 1952, que posteriormente foi revogada pela lei 8.112 de 1990, na qual o benefício foi extinto, sendo assegurados, no entanto, o direito adquirido daqueles que completaram os requisitos para o gozo do benefício.

Em terceiro lugar podemos citar, também, a solicitação da declaração, por parte do setor do servidor interessado, de que o referido não responde a processo administrativo. Esse mecanismo é importante para evitar que o processo siga sem, contudo, ter assegurada a manutenção dos requisitos do servidor no cargo em que ocupa

Pode-se citar, adicionalmente, as atividades desenvolvidas na Sessão de Concessão de Aposentadoria, na qual a regularidade dos documentos do processo, bem como dos requisitos de aposentadoria são revistos antes mesmo do envio dos documentos, via digital, à Controladoria Geral da União – CGU antes do envio ao TCU para homologação.

Destarte, foi observada a capacidade de verificação, pelos controles internos analisados, de possíveis erros ou omissões capazes de prejudicar a regularidade dos processos, de forma a auxiliar as tomadas de decisões acerca das aposentadorias e pensões e agregar valor à entidade, se revelando um instrumento de controle primordial no âmbito das atividades da unidade auditada.

2. INFORMAÇÃO – Adequação dos controles internos referentes à verificação da paridade dos pagamentos dos benefícios de pensões

No que tange ao tratamento dado às aposentadorias e pensões, a abrangência dos controles internos é de fundamental importância para que os atos relacionados ao processo ocorram de forma regular e econômica, assegurando, assim, a eficiência dos procedimentos. Dessa forma, é necessário que o controle seja capaz de verificar diversas variáveis que exercem influência na decisão administrativa de atribuir aposentadorias ou pensões a determinados servidores, tais como a verificação do tempo de serviço, do cálculo dos proventos a serem recebidos pelo beneficiário e a verificação da paridade dos pagamentos dos benefícios de pensões.

A paridade é um mecanismo que traz ao pensionista duas prerrogativas: primeiramente, ela assegura o recebimento dos valores recebidos a título de aposentadoria pelo *de cujus*. Em segundo lugar, ela possibilita que esse valor recebido seja reajustado de acordo com as regras que, porventura, atingirem aqueles que estão na ativa. Pretende-se, dessa forma, tornar equânime a relação entre proventos e salários, de forma que haja uma menor defasagem, dentro de uma mesma categoria, entre aqueles que estão na ativa e os aposentados ou pensionistas.

As análises identificaram que a unidade auditada possui controles eficientes para verificação da aplicação das regras de paridade. Grande parte desse feito se deve aos sistemas informatizados utilizados pelos agentes na verificação dessas situações, como o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPEnet, o Sistema de Gestão de Acesso do Ministério do Planejamento – SIGAC e os sistemas internos de gestão, que são aptos a informar mapas de serviços, de remunerações e averbações efetuadas pelo servidor.

Foi verificada a utilização de um sistema desenvolvido no contexto da PROGEPE que é capaz de compatibilizar os casos de aposentadoria e as legislações aplicáveis à época da aquisição do direito, comparando as diversas variáveis que tangenciam os atos do processo. Se trata, em resumo, de uma espécie de calculadora, onde são mostradas, de forma sintética, as diversas hipóteses de aquisição do direito pelo interessado. Esse software se mostrou de grande valia para os gestores que atuam no campo das aposentadorias e pensões, especialmente após a publicação de EC nº 41/2003, que alterou o texto do art. 40, da CF/88, extinguindo a paridade até então existente como critério de reajuste dos proventos entre ativos e inativos. A nova redação do mencionado §8º passou a assegurar que os benefícios seriam reajustados conforme critérios estabelecidos em lei, para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real.

Extrai-se daí a importância da utilização dessas redes de sistemas, que são capazes de comparar as informações relacionadas aos servidores em processo de aposentadorias e pensões, subsidiando as decisões administrativas tomadas nesse plano de atuação.

3. INFORMAÇÃO – Regularidade da documentação instrutora dos processos de aposentadorias e pensões

A regularidade e veracidade da documentação instrutora dos processos de aposentadoria são de fundamental importância para que sejam verificadas as condições para aquisição do benefício, bem como para assegurar a legalidade dos atos praticados no processo de concessão.

O processo se inicia através de um requerimento efetuado pelo interessado no qual consta a fundamentação do seu direito, que é observada de acordo com cada caso analisado. Posteriormente, a documentação segue para o setor de informação funcional, onde são anexados quadros demonstrativos, mapas de tempo de serviço, comprovantes de averbações de tempo de serviço, declaração de bens e o último contracheque do servidor.

Em seguida, as informações constantes nesses arquivos são comparadas com aquelas geradas pelos sistemas computadorizados, controlados pela instituição e pelos órgãos federais de gestão de pessoal. Além disso, no caso de aposentadorias por invalidez, foi observada a presença de laudos médicos oficiais e de sentenças judiciais – quando necessárias - como forma de suportar as decisões que envolvam casos específicos observados na legislação.

Ademais, a diversidade de setores pelos quais o processo tramita possibilita a verificação e, conseqüentemente, o controle da documentação necessária para cada ato emanado, minimizando, portanto, a existência de erros e omissões que possam prejudicar o seu andamento.

Dessa forma, conclui-se que a documentação observada na instrução de processos de aposentadorias e pensões goza de satisfatoriedade, uma vez que possibilita o cruzamento de informações declaradas pelo servidor com aqueles constantes nos bancos de dados, fazendo com que as decisões possam ser tomadas de forma acertada, reduzindo o nível de erros e proporcionando uma maior legitimidade dentro do processo.

4. INFORMAÇÃO – Regularidade no cálculo dos proventos de aposentadorias e pensões

A regularidade nos processos de aposentadorias e pensões envolve, também, a verificação da conformidade dos valores pagos a títulos de proventos de aposentadorias e pensões àqueles que gozam de tal benefício. Para tanto, é necessário que os controles internos sejam eficientes e capazes de identificar e, se necessário, corrigir possíveis erros que possam surgir no decorrer da tramitação dos processos. Assim, foram verificados, nas análises efetuadas, diversos mecanismos capazes de prevenir erros dos gestores no que tange à verificação do valor a ser concedido ao beneficiário à título de aposentadoria ou pensão.

Podemos citar, a título de exemplo, a existência do quadro demonstrativo dos valores recebidos na atividade. Este documento apresenta um resumo dos valores recebidos ao longo do período laboral do servidor, de forma que seja possível se verificar o valor que será recebido a título de proventos de acordo com cada caso expresso na legislação. É de conhecimento geral que as EC's 20/98 e 41/03 trouxeram alterações no cálculo dos proventos atribuídos ao agente público, trazendo à tona a necessidade de mecanismos de controle que

possibilitem o enquadramento e o cálculo do valor em cada caso. Nesse sentido, a presença dos quadros demonstrativos é de demasiada importância, servindo, inclusive, como um comparativo que orienta o estabelecimento do valor dos proventos.

Ademais, as análises revelaram a tramitação do processo pelo setor financeiro da unidade auditada, onde serão feitas verificações acerca das informações constante nos autos e estabelecidos acertos financeiros, possibilitando o recebimento, pelos beneficiários, dos valores devidos de forma regular e transparente.

Assim, o entendimento desta Auditoria é no sentido de considerar regulares os atos de gestão relacionados com os cálculos dos proventos de aposentadorias e pensões atribuídos aos ex-servidores da Universidade Federal de Pernambuco.

5.2. DAS CONSTATAÇÕES

Das análises realizadas resultaram as constatações apresentadas neste Relatório.

1. CONSTATAÇÃO – Subutilização da ferramenta disponibilizada pela CGU com vistas à simulação de aposentadorias

O processo de aposentadoria de servidores públicos envolve o interesse de diversos órgãos da administração. O início do procedimento se dá internamente, no âmbito do ente administrativo no qual o servidor atua, passando pelo crivo da Controladoria Geral da União – CGU que, depois de verificar a regularidade do trâmite, faz o envio da decisão para que o Tribunal de Contas da União – TCU possa efetuar o controle de legalidade e homologar o ato. Essa complexidade se dá pela existência da imensa gama de legislações acerca do tema, cada qual com especificidades relacionadas ao tempo de contribuição, proventos, abono permanência, idade, entre outros fatores que tornam a matéria um tanto quanto densa, carecendo, portanto, de diversas formas de controle que se materializam numa grande rede de interesses composta pelos órgãos da administração pública federal.

Visando aprimorar esse acompanhamento sobre os processos, a CGU desenvolveu uma ferramenta capaz de simular as condições de aposentadoria do servidor público, de forma a orientar interessados acerca dos direitos que a envolvem, verificando suas regras constitucionais. Apesar de não gozar de determinação legal, o simulador é de grande valia para aqueles que exercem suas atividades no âmbito da gestão de pessoas e, mais especificamente, se revela como um meio de controle dos referidos atos de aposentadoria.

As análises de auditoria constataram, entretanto, que o simulador não é utilizado de forma ampla e constante pela unidade auditada quando da instrução de processos, sendo verificada em uma quantidade ínfima – mais especificamente, em 16,66% dos documentos analisados, configurando a subutilização do recurso.

Ademais, de acordo com a resposta à S.A nº 34/2017, enviada na data de 30 de outubro de 2017, na qual consta a referida indagação acerca da utilização do simulador e questiona, também, os benefícios de sua utilização à unidade auditada, a AUDINT obteve a caracterização do que é a ferramenta de simulação, através do envio do texto que se encontra no site da

CGU, mais especificamente aquele no qual é apresentado o mecanismo sem, contudo, explanar as práticas de utilização e as vantagens que o mesmo traz para a unidade auditada.

Dessa forma, apesar de não se caracterizar como de uso obrigatório pela gestão, a AUDINT considera que a utilização do dispositivo é de grande estima para a orientação de processos relacionados à aposentadoria, servindo, inclusive, como uma espécie de controle desses procedimentos.

CAUSA

A unidade auditada não vê como necessária a utilização do simulador uma vez que são utilizadas, na análise dos processos, outras ferramentas que comprovam a situação do solicitante. Ademais, a unidade auditada argumenta que não há obrigação legal imposta no sentido de utilizar o simulador da CGU na verificação de informações.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

À PROGEPE, em atendimento a constatação 01, do item III, do Relatório de Apresentação dos Fatos, informamos que o processo de aposentadoria deve ter documentos necessários para análise da CGU e TCU. A exigência dos documentos é do TCU e deve constar: mapa de tempo de contribuição, com dados dos períodos ano a ano, das averbações, licenças e afastamentos. Não exige o simulador, nem da CGU nem da UFPE.

O simulador da CGU não é oficial. O referido simulador é para ser utilizado por qualquer servidor que queira saber sua condição para a aposentadoria. Para utilizar no processo de aposentadoria fica a critério de quem está instruindo o referido processo, para ter certeza de que a aposentadoria está correta ou ficar mais completo. Há outros métodos para a confirmação.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

O posicionamento da unidade auditada, na justificativa da não utilização do simulador da CGU quando da verificação dos requisitos de aposentadoria em todos os processos – mas apenas em 16% deles, conforme observado na constatação em epígrafe, levou em consideração dois aspectos principais. Primeiramente, foi abordado o fato de que devem constar, nos processos de aposentadoria, documentos exigidos pelo TCU, como mapas de tempo de contribuição, averbações, licenças, etc. Em segundo lugar, foi mencionado que o simulador não é oficial, sendo uma ferramenta utilizável por servidores que desejem saber sua condição de aposentadoria como uma forma de consulta.

Com relação aos pontos abordados, a AUDINT compartilha do entendimento da unidade auditada, na medida em que não há, por parte do TCU, nenhuma indicação ou exigência regulamentada no sentido de incluir o referido simulador como uma peça formal do processo, de forma que a ferramenta não possui eficácia jurídica nem pode ser utilizada como documento para iniciar o processo de concessão de aposentadoria ou do abono de permanência.

Por outro lado, também não há, expressamente, nenhuma vedação legal ou regulamentada que obste a utilização do sistema da CGU pelos órgãos de controle administrativos relacionados às concessões de aposentadoria no âmbito da Universidade Federal de Pernambuco. Tal impedimento, caso existisse, restaria ilegítimo, na medida em que teria o condão de suprimir um importante instrumento de controle desenvolvido pela administração pública.

Ademais, observa-se que o simulador foi desenvolvido sob a égide duas vertentes: a primeira se volta ao servidor, possibilitando a ele consultas diretas através da internet para verificação das suas condições de aposentadoria. A segunda vertente se refere aos órgãos de fiscalização e auditoria, que necessitavam de um software que consolidasse a imensa gama de regulamentos referentes ao assunto, permitindo, assim, análises mais legítimas e concretas, sendo levadas em consideração as especificidades de cada caso. Necessidade essa que se tornou um incentivo para o desenvolvimento da ferramenta. O fato pode ser observado no sítio da CGU, que versa o seguinte:

“O sistema foi desenvolvido com o objetivo inicial de facilitar a auditoria e a fiscalização dos processos de concessão de aposentadoria dos servidores públicos, tendo em vista a complexidade da legislação envolvida. Diante da eficiência do sistema, que garante maior segurança nas análises, a CGU decidiu torná-lo acessível também aos servidores interessados em conhecer as condições de sua aposentadoria ou do chamado abono de permanência”.

Dessa forma, resta clara a ideia de que o simulador deve auxiliar as análises do servidor interessado na aposentadoria, que poderá consultar sua situação diretamente, sem recorrer à administração, como também poderá ser utilizado pela administração, fomentando os mecanismos de controles já existentes, resultantes de leis ou regulamentos que versam sobre a matéria. Nesse ponto, é importante frisar a alta relevância das ferramentas de controle no que tange à aposentadorias que, como já se sabe, desfruta de alta abrangência jurídica, gozando, por isso, de alta suscetibilidade de erros ou omissões.

Por fim, é digna de nota a informação constante no manual de Aposentadoria de Pessoal, também publicado pela CGU, que versa sobre perguntas e respostas referentes à auditorias de pessoal, que no item 19, apresenta o seguinte questionamento:

Item 19: O Simulador de Aposentadorias da CGU pode ser utilizado para subsidiar as análises das concessões de aposentadorias?

Do Manual se extrai a seguinte resposta:

Sim. Um dos objetivos do Simulador é este: auxiliar a auditoria de pessoal na emissão de pareceres sobre as concessões de benefícios de pessoal. Porém, o Simulador não pode ser utilizado como prova para o servidor público requerer sua aposentadoria.

Da informação acima cabe a seguinte reflexão: se o simulador é capaz de subsidiar as análises de auditoria acerca dos pareceres sobre os processos de aposentadoria, qual seria o impedimento da utilização do mecanismo nos atos de controle administrativo relacionados ao assunto?

Vê-se, claramente, que o simulador da CGU possui um alto valor agregado para a administração, na medida em que possibilita aos gestores a obtenção de mais uma ferramenta de controle para além das exigidas pela via legal. Assim, é de grande serventia que a utilização da ferramenta possa abranger uma quantidade significativa de processos, de forma que os benefícios do emprego da ferramenta possam ser observados.

Diante do exposto, o entendimento desta Auditoria é no sentido de que a utilização do simulador de aposentadorias da CGU é capaz de fortalecer os controles internos da administração de forma a tornar mais eficaz o monitoramento efetuado pelas unidades relacionadas à aposentadorias, bem como tornar mais efetivos os atos de gestão atinentes ao assunto. Dessa forma, a AUDINT recomenda que haja um maior aproveitamento, pela unidade auditada, no tocante à utilização da ferramenta, de forma que seus benefícios sejam aplicados significativamente nos processos instruídos pela referida unidade, aumentando, dessa forma os controles internos a ela atribuídos.

Vale salientar que, em interlocução com o gestor da Diretoria de Desenvolvimento de Pessoal - DDP, ponderou-se que os sistemas utilizados pela PROGEPE, no âmbito dos processos de aposentadoria, permitiriam o alcance de níveis aceitáveis de controles internos, já que os referidos sistemas (como por exemplo o SIGARh e o SIAPENET) seriam capazes de aglutinar parâmetros e regras de forma ampla e eficaz, em detrimento aos métodos utilizados pelo simulador, sendo, portanto, de maior utilidade para a unidade. Esse fato justificaria a utilização da ferramenta em questão apenas em casos específicos, nos quais fossem necessárias outras formas de caracterização da situação do aposentado.

Ademais, os gestores concluíram que o entendimento acerca da desnecessidade da utilização da ferramenta na totalidade dos processos não obsta a utilização do simulador pelo agente que julgue adequada sua operacionalização na tramitação dos processos de aposentadoria, fato que justificaria a constatação indicada nesta auditoria referente ao emprego do mecanismo em apenas 16% dos processos analisados.

Dessa forma, entende-se que a imposição da utilização do simulador da CGU não gozaria de razoabilidade, na medida em que a verificação das condições do aposentado já estariam sendo observadas nos demais sistemas utilizados na gestão dos processos de aposentadorias e pensões.

Dessa forma, a AUDINT compartilha do entendimento proferido na reunião com o gestor e acata a manifestação da unidade auditada.

2. CONSTATAÇÃO – Carência de políticas que visem a substituição do servidor aposentado

A aposentadoria de servidores, principalmente nos casos de voluntariedade ou de idade, tem o condão de gerar diversos efeitos para a administração pública. Pode-se pontuar, primeiramente, uma repercussão econômica, gerada por dois dispêndios “extras” que a administração passará a ter após a conclusão do processo. Uma dessas expensas se refere ao fato de que o ente ao qual o servidor se vincula desembolsará os proventos referentes à sua aposentadoria, impactando seu orçamento mensal. O segundo gasto está relacionado à substituição desse servidor, uma vez que a administração deverá encontrar meios de repor a falta ocasionada pela aposentadoria, implicando um aumento dos gastos mensais relativos à nova remuneração que será paga ao próximo ocupante do cargo vago.

Em segundo lugar, fica caracterizado um efeito administrativo que, de início, poderá não surtir efeitos financeiros para o ente, no entanto, a longo prazo, tem o poder influenciar na dinâmica do serviço, intervindo na sua eficiência e, inevitavelmente, acarretando efeitos no orçamento: trata-se da perda de “know how” ocasionada pela aposentadoria de servidores.

Na maioria dos casos, o ato de se aposentar está ligado à idade ou à voluntariedade, ou seja, o indivíduo completa os requisitos para aquisição aposentadoria e resolve dar início ao processo. Em último caso, esse indivíduo sai do serviço público através da aposentadoria compulsória, aos 75 anos de idade. Em qualquer hipótese, o fato evidencia a experiência daquele servidor no cargo em que ocupa, remetendo à idéia de que ele concentra diversos saberes, técnicas e práticas administrativas que, certamente, auxiliam positivamente as dinâmicas do setor. Assim, a administração, ao publicar a portaria de aposentadoria do referido servidor, estará sofrendo uma terceira perda (além das duas mencionadas), que pode ser traduzida na evasão que o conhecimento gerado e armazenado naquele servidor aposentado causará no setor no qual exercia suas atribuições, tornando-o, mesmo que temporariamente, menos eficiente.

É um problema no *modus operandi* da repartição. O agente aposentado, que dominava as técnicas administrativas, exercia as funções de forma mais rápida e com menores custos e era capaz de sanar as dúvidas de terceiros, agora deixa a administração, que terá dispêndios com sua substituição e cujo treinamento do novo servidor não aproveitará da vasta experiência adquirida por aquele que se foi.

Nesse sentido, é de suma importância para o ente que se estabeleçam políticas institucionais que tenham como objetivo a capacitação de servidores para a ocupação de cargos que restarão vagos por motivos de aposentadoria de forma que os efeitos causados pela saída do servidor que se aposenta sejam amenizados, reduzindo esses impactos.

Por meio de informações concedidas pela unidade auditada, restou claro o entendimento de que a Universidade Federal de Pernambuco não logra de políticas que visem referidos objetivos, de forma que o “conhecimento” que se perde com a saída de servidores aposentados está sendo repostado através de mecanismos tradicionais, que não levam em consideração o tempo e o custo de treinamento de novos servidores a fim de colocá-los no mesmo nível de atuação daqueles mais experientes, sem contar, portanto, com o auxílio de mecanismos de retenção do saber adquirido.

Por fim, os trabalhos identificaram falhas no processo de transmissão do conhecimento adquirido pelo servidor no decorrer de suas atividades funcionais, dificultando o repasse dessas informações a outros membros da equipe quando da sua aposentadoria, o que acarreta uma ineficiência no que tange à execução dos procedimentos comuns de competência da unidade de atuação do mesmo.

CAUSA

Morosidade na elaboração e aplicação de políticas de substituição de servidores aposentados, de forma que se retenha o *know how* adquirido.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Não houve, por parte da unidade auditada, posicionamento tempestivo a fim de esclarecer ou justificar a constatação observada.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

Diante da ausência de manifestação, por parte da unidade auditada, no que tange à referida constatação, a AUDINT recomenda que sejam criados mecanismos de capacitação de servidores que permitam a manutenção do nível de eficiência do setor quando da aposentadoria do servidor, de forma que seja possível a retenção e a disseminação do conhecimento gerado para aqueles diretamente relacionados às funções da unidade.

A implementação de um modelo de gestão por competências, no qual a definição da área de atuação de cada gestor depende, dentre outros fatores, das suas habilidades mais expressivas, seria capaz de amenizar os prejuízos causados pela aposentadoria de servidores mais experientes, já que o processo de seleção para seu substituto levaria em consideração variáveis de cunho objetivo, o que reduz os custos da mudança.

A implantação de políticas de desenvolvimento de competências, nas quais os servidores são selecionados e capacitados no âmbito do seu nível de atuação profissional, com o objetivo de se especializarem dentro de suas atividades, também figuram como uma importante ferramenta para o alcance de níveis eficientes de manutenção do *know how* gerado dentro da universidade.

Outro mecanismo importante, no âmbito da definição de agentes para ocupar a posição de gestores que se aposentam, é o estabelecimento de instrumentos de avaliação 360º, nos quais o ocupante do cargo é avaliado por todos aqueles que a ele se relacionam de forma funcional, permitindo uma caracterização mais legítima de como deve – ou deveria – ser o perfil do administrador. A utilização desse sistema permitiria uma indicação mais acertada, amenizando, assim, os prejuízos causados pela aposentadoria.

Resta claro, então, que a implantação de políticas de substituição de aposentados é capaz de tornar mais eficaz o processo de seleção de servidores para a ocupação do cargo vago, de forma que o *know how* possa ser adquirido, repassado e aproveitado pela unidade como um todo de um modo mais eficiente. Assim, a AUDINT reitera seu posicionamento, no sentido de que sejam estabelecidos mecanismos que fortaleçam o processo decisório da escolha dos

gestores que sucederão os servidores aposentados, de forma que se mantenham no nível razoável de eficiência e eficácia as dinâmicas do setor quando da substituição.

Frise-se que, em interlocução com o gestor da DDP, restou claro o entendimento, por parte do mesmo, da real necessidade da implementação de políticas de substituição de servidores, pela entidade, de forma que sejam mitigadas as perdas de eficiência oriundas da aposentadoria. Alegou-se, ademais, que a implantação de políticas desse porte encontra algumas dificuldades. Uma delas seria o fato de que alguns servidores atingem os requisitos para a aquisição da aposentadoria voluntária mas não o fazem, de forma que a administração não tem ciência do período em que o ato ocorrerá, dificultando a inclusão do servidor em políticas ou programas de gestão por competências. Outro ponto que obstaria a implementação é o fato de que determinados cargos são dotados de eletividade, o que impossibilitaria a aplicação das políticas de substituição no processo de seleção do servidor que irá ocupá-lo.

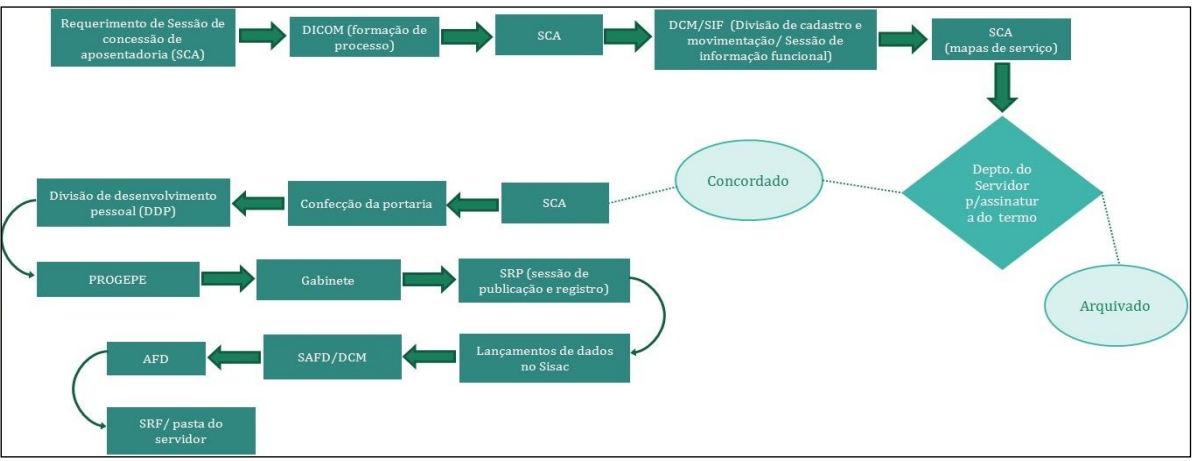
A AUDINT entende que o conhecimento ou não, por parte da gestão, sobre a vontade do servidor em iniciar o processo de aposentadoria não é obstáculo para impedir a aplicação de políticas de substituição e manutenção do saber gerado, já que poderiam haver métodos para classificar e identificar setores e servidores que estão sujeitos à perdas de pessoal decorrentes desses casos, possibilitando a implementação das políticas dentro dos setores selecionados.

Com relação ao fato de alguns cargos da entidade serem dotados de eletividade, o entendimento da AUDINT é no sentido de que a aplicação da política seria plenamente possível no âmbito do corpo administrativo, no qual podem ser verificados diversos cargos de chefia aptos a receber tal tratamento.

Nesse sentido, a AUDINT ratifica a recomendação por ora observada, acerca dos benefícios envolvidos na implementação das políticas de substituição, salientando que a mesma será objeto de acompanhamento no Plano de Providências Permanentes.

003 - CONSTATAÇÃO – Ausência de tempestividade na disponibilização das amostras a serem analisadas

Os processos de aposentadorias e pensões, conforme mencionado anteriormente, possuem vários órgãos interessados. Assim, quando iniciado, o processo tramita por diversos setores, conforme pode ser observado no fluxograma abaixo:



Dessa forma, uma vez solicitado o acesso a determinado processo, o setor responsável buscará a sua localização, que pode se dar dentro de qualquer um dos setores componentes do referido fluxo. Por isso, os trabalhos revelaram restrições no acesso a determinados processos selecionados como amostra para análises e aplicações técnicas de auditoria.

Como exemplo, os processos de aposentadorias foram solicitados através da S.A nº 37/2017, datada de 09 de novembro de 2017, que pode ser observada nos papéis de trabalho. No documento indicaram-se servidores cujos processos de aposentadoria foram selecionados para análises. No entanto, os materiais requisitados adentraram na AUDINT na data de 14 de dezembro de 2017. Caso semelhante aconteceu com os processos de pensão. Os referidos arquivos foram requisitados na data de 17 de novembro de 2017, porém, os primeiros processos surgiram na AUDINT na data de 14 de janeiro de 2018.

É importante salientar que o problema identificado não decorreu da morosidade da unidade auditada, muito menos dos servidores que a constituem. No ponto de vista da AUDINT, o ponto central da questão é a alta gama de setores nos quais o processo tramita, o que torna a localização e identificação dos mesmos um trabalho mais refinado, tendo como contraponto o retardo no envio dos mesmos.

É também digno de nota o fato de que a dilação mencionada não prejudicou as análises técnicas efetuadas no decorrer dos trabalhos, na medida em que foi possível extrair conclusões acerca da regularidade dos processos mesmo sem a presença de parte das amostras selecionadas.

Ressaltamos, ainda, que a tempestividade na entrega de documentos à unidade de Auditoria Interna é obrigação legal que encontra respaldo no artigo 26º da lei 10.180 de 2001 e cuja desobediência poderá acarretar sanções administrativas.

CAUSA

Inobservância dos prazos determinados para disponibilização dos processos solicitados.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

Não houve, por parte da unidade auditada, posicionamento tempestivo a fim de esclarecer ou justificar a constatação observada.

ANÁLISE E RECOMENDAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

É de vasto conhecimento que a Universidade Federal de Pernambuco passa, atualmente, por mudanças relacionadas ao modo de acesso a processos que tramitam no âmbito de suas unidades, de forma que os mesmos poderão ter seu conteúdo verificado digitalmente pelos interessados, em contraponto com o modelo ainda vigente hoje, que não dispensa a utilização de papel para concretização dos procedimentos e para a checagem de informações relacionadas aos agentes envolvidos. A adoção dessa nova sistemática exige que os processos sejam digitalizados e organizados na rede, para, posteriormente, serem arquivados. Essa dinâmica acaba por prejudicar a disponibilização dos processos, já que exige do setor

18

responsável o dispêndio recursos para a captura e tramitação dos mesmos, o que, fatalmente, poderá retardar o acesso por parte dos interessados.

Entretanto, ainda que a mudança de procedimentos de acesso a processos faça parte da realidade vivida hoje pela UFPE, resta clara a impossibilidade da utilização do referido argumento para justificar a morosidade na disponibilização de processos requisitados pela Auditoria Interna.

As alterações nas dinâmicas ou procedimentos do setor são fruto de um planejamento estratégico a ser realizado pela administração que, por sua vez, deve prever os resultados das ações capazes de influenciar a execução do plano original. Assim, mudanças na estrutura de acesso a processos devem observar os efeitos trazidos à entidade de forma que não restem por prejudicadas as demais rotinas administrativas essenciais ao seu funcionamento.

Nesse sentido, não se pode atribuir à implementação de novas sistemáticas de acesso o retardamento na entrega dos processos solicitados pela AUDINT. A utilização do referido argumento, pelo contrário, poderia revelar falhas no planejamento estratégico da unidade, que, no caso em epígrafe, não levara em consideração todos os efeitos da implementação.

Paralelamente, a ausência de tempestividade na disponibilização das amostras, conquanto aparentem ser uma questão de pouca relevância, já que não influenciaram significativamente nas análises efetuadas, guardam estreita relação com a atuação administrativa dentro da Universidade. Isto porque os processos que não foram concedidos à Auditoria Interna, por razões ainda desconhecidas, poderiam ser alvo de solicitação de outros setores, sendo objeto de assuntos que exigem uma maior cautela, como sindicâncias ou processos administrativos. Nesse caso, a morosidade na disponibilização dos processos seria altamente prejudicial, podendo gerar efeitos administrativos e até mesmo financeiros para a entidade.

Diante do exposto, a AUDINT recomenda que sejam instituídos mecanismos que permitam a celeridade no acesso a processos pelos interessados de forma que não restem por prejudicada as análises acerca do mesmo. Ademais, recomenda-se que, no decorrer da alteração da sistemática de acesso, que passará à forma digital, as diligências necessárias à disponibilização tempestiva dos processos sejam redobradas, de forma que seja assegurado o princípio administrativo da transparência e, no caso específico da Auditoria Interna, sejam respeitadas as regras estabelecidas na lei 10.180 de 2001.

Resta salientar que as referidas recomendações não serão objeto de acompanhamento no Plano de Providências Permanentes – PPP.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, apresentamos o Relatório Preliminar, para ciência das informações e constatações levantadas pela equipe da Auditoria Interna.

De forma geral, as análises identificaram boas práticas estabelecidas pela unidade auditada, principalmente no que tange à gestão dos controles internos atinentes aos processos

observados. Por outro lado, foram encontradas fragilidades de ordem técnica relacionadas à implantação de políticas que visem à retenção do conhecimento gerado dentro da universidade. Essa vulnerabilidade, contudo, poderá ser suplantada através de esforços que visem a implementação das referidas políticas. Ademais, no que tange à disponibilização dos processos, foram recomendadas maneiras de mitigar retardos decorrentes de solicitações de setores estratégicos, como é o caso da Auditoria interna, de forma que seja alcançada uma maior eficiência na entrega dos documentos requisitados.

Com efeito, vencidos os trabalhos de análises na Comissão Permanente de Pessoal Docente - CPPD/UFPE, encaminhamos este Relatório Final ao Gabinete do Reitor para ciência, solicitando o seu envio à Controladoria Geral da União, em obediência à Instrução Normativa CGU – SCI nº 24, de 17 de novembro de 2015.

A AUDINT também encaminhará este Relatório à UG auditada para que os procedimentos já adotados nesse trabalho sejam mantidos e aperfeiçoados em toda a Instituição e para que seja realizada a implementação das recomendações emanadas por essa Auditoria Interna. Por oportuno, informamos que, em cumprimento à IN-CGU outrora mencionada, a AUDINT dará conhecimento ao Conselho de Administração sobre o presente Relatório.

Por fim, é oportuno frisar que o objetivo deste trabalho desenvolvido pela AUDINT foi atender ao seu Plano Anual de Atividades da Auditoria, bem como buscar a melhoria constante da gestão da Universidade Federal de Pernambuco.

É o relatório.

Recife, 22 de março de 2018.

Jedienne Galdino Gonçalves
Auditora Titular
SIAPE 1959532

Bruno Viegas Becker
Auditor
SIAPE 2404932