



RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO Nº 02/2020

INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA

EXERCÍCIO 2020

18 de dezembro de 2020



PODER EXECUTIVO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA
AUDITORIA INTERNA

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO Nº 02/2020

Unidade Examinada: DIRETORIA DE GESTÃO DE PESSOAS DO INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA

Ordem de Serviço: 017/2020, DE 15 DE JUNHO DE 2020

Missão da Unidade de Auditoria Interna

Adicionar valor e melhorar as operações do Instituto Federal de Santa Catarina, auxiliando-o a realizar 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, em benefício da sociedade.



RELATÓRIO Nº 02/2020

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA?

A Unidade de Auditoria Interna avaliou os controles internos instituídos pela Diretoria de Gestão de Pessoas do Instituto Federal de Santa Catarina para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos públicos e verificar possíveis acúmulos de cargos por servidores, selecionados a partir de uma amostra estatística, notadamente, entre os servidores efetivos titulares da Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico em regime de dedicação exclusiva.

POR QUE A UNIDADE DE AUTORIA INTERNA REALIZOU ESSE TRABALHO?

A detecção e o tratamento dos casos de acumulação ilegal de cargos públicos pressupõem relevância constitucional, em atendimento aos princípios da eficiência e da moralidade da Administração Pública.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA?

A Unidade de Auditoria Interna constatou que os controles internos administrativos instituídos pelo Instituto Federal de Santa Catarina não são suficientes e eficazes para prevenir, detectar e tratar as acumulações ilegais de cargos, razão pela qual foram identificadas situações indevidas, especialmente, quanto ao descumprimento do regime de dedicação exclusiva e à acumulação funcional irregular.

Nos exames realizados, foram identificados servidores efetivos titulares da Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico do Instituto Federal de Santa Catarina em regime de dedicação exclusiva exercendo outras atividades remuneradas, públicas ou privadas, contrariando o disposto no Art. 14, inciso I, do Decreto Nº 94.664/87, e Art. 20, inciso I e § 2º da Lei Nº 12.772/2012.

Ao todo, 2 servidores docentes de uma amostra de 144 servidores docentes do quadro permanente do Instituto Federal de Santa Catarina incorreram nos casos mencionados, o que reforça a necessidade de aperfeiçoar rotinas e mecanismos de verificação periódica para detectar preventivamente os casos de acumulação indevida de cargos e de descumprimento do regime de dedicação exclusiva.



LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art. – Artigo

Audin – Unidade de Auditoria Interna

IFSC – Instituto Federal de Santa Catarina

CGU – Controladoria-Geral da União

EBTT – Ensino Básico, Técnico e Tecnológico

SeCI – Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses

TCU – Tribunal de Contas da União



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. RESULTADOS DOS EXAMES.....	11
2.1 INFORMAÇÕES.....	11
2.1.1 INFORMAÇÃO Adoção de formulário padrão de declaração de não acumulação de cargos ou informação de cargos acumulados licitamente.....	11
2.1.2 INFORMAÇÃO Uso do SeCI por demanda dos servidores.....	12
2.2 CONSTATAÇÕES.....	14
2.2.1 CONSTATAÇÃO Indícios de acumulação ilegal de cargos por servidores submetidos a regime de dedicação exclusiva no IFSC exercendo outras atividades remuneradas públicas ou privadas.....	14
2.2.1.1 Critério.....	14
2.2.1.2 Condição ou Situação Encontrada.....	15
2.2.1.3 Evidências e Informações Extraídas.....	16
2.2.1.4 Causas.....	17
2.2.1.5 Efeitos.....	17
2.2.2 CONSTATAÇÃO Os controles administrativos instituídos pelo IFSC não são suficientes e eficazes para prevenir e identificar as acumulações ilegais de cargos e o descumprimento do regime de dedicação exclusiva.....	17
2.2.2.1 Critério.....	17
2.2.2.2 Condição ou Situação Encontrada.....	18
2.2.2.3 Evidências e Informações Extraídas.....	19
2.2.2.4 Causas.....	22
2.2.2.5 Efeitos.....	22
2.3 MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA.....	22
3. RECOMENDAÇÕES.....	23
4. CONCLUSÃO.....	24



1. INTRODUÇÃO

Considera-se acumulação de cargos a situação em que o servidor ocupa mais de um cargo, emprego ou função pública ou, ainda, percebe proventos de inatividade simultaneamente com a remuneração de cargo, emprego ou função pública da administração direta ou indireta.

A matéria encontra-se disciplinada nos incisos XVI e XVII do Art. 37 da Constituição Federal de 1988:

“Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

...

XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor; (Redação EC nº 19/1998)

b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico; (Redação EC nº 19/1998)

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; (redação EC nº 34/2001)

...

XVII – a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

...”

Da mesma maneira, a Lei nº 8.112/90, alinhada com o dispositivo constitucional, estabelece que o servidor, que acumular lícitamente dois cargos efetivos, quando investido em cargo de provimento em comissão, ficará afastado de ambos os cargos efetivos, salvo na hipótese em que houver compatibilidade de horário e local com o exercício de um deles, declarada pelas autoridades máximas dos órgãos ou entidades envolvidos.



Observa-se que esta proibição está limitada a dois vínculos, a dois cargos de professor; ou, um cargo de magistério com outro técnico ou científico; ou, ainda, a dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde.

Destarte, a proibição estende-se também a acumulação em mais de um cargo em comissão e dois cargos efetivos com cargo comissionado, salvo as exceções previstas nos Arts. 9º, Parágrafo único, 119, Parágrafo único, e 120 da Lei nº 8.112/90. Isso significa dizer que a opção pelo exercício de um dos cargos de provimento efetivo deve apresentar compatibilidade de horários com o cargo em comissão ou função de confiança, caso contrário, implicará no afastamento do outro cargo com perda da remuneração.

Quanto à compatibilidade de horários, a acumulação de cargos, ainda que lícita, fica condicionada à comprovação da compatibilidade de horários, que somente será admitida quando houver possibilidade de cumprimento integral da jornada ou do regime de trabalho, em turnos completos, fixados em razão do horário de funcionamento do órgão ou entidade a que o servidor pertencer, respeitado-se os limites impostos pelos dispositivos legais que estabelecem a duração mínima de seis horas e máxima de oito horas para a jornada diária de trabalho do servidor no respectivo cargo.

No que concerne aos titulares dos cargos de provimento efetivo do Plano de Carreiras de Magistério do EBTT, a Lei nº 12.772/2012 proíbe aos servidores docentes submetidos ao regime de trabalho de dedicação exclusiva às atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão institucional acumular cargos, empregos e funções públicos com outras atividades remuneradas, pública ou privada, às exceções previstas Art. 21 desse normativo.

Segundo a Lei em epígrafe:

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

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

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

...

§ 2º O regime de 40 (quarenta) horas com dedicação exclusiva implica o impedimento do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, com as exceções previstas nesta Lei.”



No âmbito do IFSC, destaca-se que entre os anos de 2012 e 2018, o TCU e a CGU apontaram indícios de acumulação de cargos públicos e desrespeito à dedicação exclusiva, quando, a exemplo, em 2013 o TCU detectou dezoito possíveis casos de servidores em situação de acumulação ilegal de cargos e infração ao regime de dedicação exclusiva. Segundo o TCU, em seu Relatório nº 2011122202013, sobre as razões para a existência de diferença entre a situação esperada e a encontrada no IFSC, constatou:

*“Falhas nos controles internos da área de pessoal da Unidade, que não dispõe de mecanismos eficazes de detecção de acumulação de cargos, não realiza ações preventivas inibidoras dessas situações e as interpreta equivocadamente como regulares. **O acúmulo de cargos divergindo da legislação vigente torna a prática um atrativo para o servidor, por ausência de aplicação de penalidades, em que pese a previsão contida na Lei 8.112/90.”** Grifamos*

Em outra linha de defesa da entidade, a CGU, periodicamente, vem apontando indícios de acumulação ilegal de cargos públicos no IFSC, mediante a verificação das folhas de pagamento estaduais e federais, que assinalam acumulação de cargos, empregos e funções de servidores da Instituição com outra atividade remunerada, pública ou privada.

Em razão disso, a Auditoria Interna do IFSC, após avaliação dos riscos inerentes ao processo auditado, pontuou no seu Plano Anual de Atividades de Auditoria 2020, **um elevado grau de risco**, com base na relevância do processo nas atividades finalísticas do IFSC, na inexistência de ações de auditoria interna no tema nos últimos dez anos e nas sugestões de membros da gestão e dos conselhos institucionais.

Logo, esta ação de auditoria tem como objetivo avaliar eficácia dos controles internos administrativos implementados pela DGP do IFSC para prevenir, detectar e tratar as acumulações ilegais de cargos, empregos e funções públicos e o cumprimento do regime de dedicação exclusiva pelos servidores efetivos titulares da carreira de magistério submetidos ao regime de trabalho de dedicação exclusiva.

Para execução do trabalho, a Audin realizou consultas nos sistemas informatizados de gestão de processos e documentos governamentais e avaliou as rotinas das unidades orgânicas envolvidas nas ações de prevenção, detecção e tratamento dos processos de acumulação de cargos, empregos e funções públicas, e a sua aderência às normas vigentes.

As análises tiveram por base as informações e documentos disponibilizados pelos departamentos responsáveis pela gestão de pessoal do órgão e das respostas da unidade auditada às solicitações de auditoria.



Para fins de avaliação, a Audin considerou os seguintes componentes do controle interno da DGP do IFSC:

- 1) Ambiente de Controle: Conjunto de normas, processos e estruturas;
- 2) Avaliação de Riscos: Possibilidade de um evento ocorrer e afetar adversamente a realização dos objetivos;
- 3) Atividades de Controle: Ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos que ajudem a garantir o cumprimento das diretrizes determinadas pela administração para mitigar riscos à realização dos objetivos;
- 4) Informação e Comunicação: Geração, utilização e transmissão de informações originadas de fontes internas ou externas, a fim de apoiar o funcionamento dos componentes do controle interno; e
- 5) Atividades de Monitoramento: Avaliação contínua para certificação do funcionamento dos componentes do controle interno.

Para consubstanciar o seu trabalho, a Audin aplicou os seguintes procedimentos e técnicas de auditoria:

- 1) Indagação Escrita: Uso de entrevistas e questionários junto aos agentes administrativos da unidade organizacional auditada, para a obtenção de dados e informações;
- 2) Análise Documental: Exame de processos, atos formalizados e documentos avulsos;
- 3) Consulta Legislativa ou Normativa: Consulta da legislação ou normativos sobre escopo da auditoria e sua observância na instituição; e
- 4) Verificação de Registros Governamentais ou Institucionais: Verificação de dados e informação disponíveis nos sistemas informatizados de governo ou da instituição para a confrontação de dados e informações.

Ademais, os trabalhos da Audin foram realizados por amostragem estatística e estão sujeitos a risco geral de auditoria, que é a possibilidade de o auditor vir a emitir uma opinião tecnicamente inadequada sobre o processo, e ao risco de detecção, onde os procedimentos executados pelo auditor não detectam uma distorção potencialmente relevante, individualmente ou em conjunto com outras distorções. Registra-se, ainda, que os trabalhos



foram realizadas entre os meses de junho e setembro de 2020 e não houve restrições de qualquer ordem aos trabalhos de auditoria.

Em conclusão, a abordagem adotada pela Audin objetivou responder às seguintes questões de auditoria:

a) Há servidores efetivos titulares da Carreira de Magistério do EBTT do IFSC em regime de dedicação exclusiva exercendo outras atividades remuneradas públicas ou privadas?

b) Os controles internos instituídos pela Unidade Auditada são suficientes e eficazes para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos?



2. RESULTADOS DOS EXAMES

A seguir serão apresentados os achados de auditoria, com base na avaliação dos controles internos mantidos pela Unidade Auditada para detectar e tratar as acumulações ilegais de cargos públicos no IFSC.

Explica-se, por oportuno, que os itens classificados como INFORMAÇÕES, constituem o registro das normalidades da gestão, de fatos ou contextualizações relevantes para o entendimento de determinado aspecto do trabalho, bem como as questões de auditoria elaboradas no decorrer do planejamento da ação. Já as CONSTATAÇÕES caracterizam-se pelo registro de situações indesejáveis identificadas durante a execução da ação de controle. Em geral, indicam a existência de dificuldades, equívocos, situações que contrariam normas, critérios técnicos ou administrativos.

Importante salientar que os trabalhos foram realizados por amostragem e, por tanto, estão sujeitos ao risco de detecção. Outrossim, as análises estão limitadas ao conhecimento técnico da equipe da Audin sobre o assunto, sendo que as principais informações coletadas são provenientes dos sistemas informatizados de governo e documentos fornecidos pela gestão e/ou setores e servidores da instituição em respostas às solicitações de auditoria.

2.1 INFORMAÇÕES

2.1.1 INFORMAÇÃO

Adoção de formulário padrão de declaração de não acumulação de cargos ou informação de cargos acumulados licitamente.

A Lei nº 8.112/90, em seu Art. 13, § 5º, estabelece as condições para a posse de candidatos aprovados em concurso público no que concerne ao exercício ou não de outro cargo, emprego ou função pública:

“Art. 13. A posse dar-se-á pela assinatura do respectivo termo, no qual deverão constar as atribuições, os deveres, as responsabilidades e os direitos inerentes ao cargo ocupado, que não poderão ser alterados unilateralmente, por qualquer das partes, ressalvados os atos de ofício previstos em lei.

...



*§ 5º No ato da posse, o servidor apresentará declaração de bens e valores que constituem seu patrimônio e **declaração quanto ao exercício ou não de outro cargo, emprego ou função pública.**”
Grifamos.*

No caso dos servidores submetidos a regime de dedicação exclusiva no IFSC, há proibição do exercício de outro cargo, emprego ou função pública, salvo as exceções legais.

Durante as análises dos trabalhos verificou-se que a Unidade Auditada realiza este controle, diga-se, prévio ou preventivo, de forma obstar admissão de quem, no exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, ocupe cargo público em regime de trabalho de dedicação exclusiva no IFSC.

Este controle interno administrativo tem se demonstrado eficaz, uma vez que não há registros de ocorrências de in acumulação de cargos públicos na fase de processo de admissão que não tenha sido constatado pela DGP e prontamente corrigido.

2.1.2 INFORMAÇÃO

Uso do SeCI por demanda dos servidores.

A Lei nº 12.813/2013, criou mecanismo de prevenção contra situações que configuram conflito de interesses durante e após o exercício do cargo ou emprego público, em razão do acesso a informações privilegiadas que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública.

Para melhor entendimento e de acordo com o Art. 3º desta Lei, considera-se:

I – conflito de interesses: a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública; e

II – informação privilegiada: a que diz respeito a assuntos sigilosos ou aquela relevante ao processo de decisão no âmbito do Poder Executivo federal que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público.”

Do mesmo modo, em seu Art. 5º a Lei destaca as situações vedadas a todos durante o exercício do cargo ou emprego público que configuram conflito de interesses:



“1. Divulgar ou utilizar indevidamente informações privilegiadas, obtidas durante o exercício do cargo, seja em proveito próprio ou de terceiros.

2. Prestar serviços ou negociar com pessoas físicas ou jurídicas interessadas na decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe.

3. Exercer atividades incompatíveis com as atribuições do cargo ou emprego que ocupa, inclusive em áreas ou matérias correlatas.

4. Atuar, mesmo informalmente, como procurador ou intermediário de interesses privados em órgãos e entidades de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

5. Praticar atos que beneficiem pessoa jurídica em que participe o próprio agente público, seu cônjuge ou parentes (até o 3º grau).

6. Receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe, fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento.

7. Prestar serviços, mesmo que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado.”

Ainda, segundo o *site*¹ da CGU:

“Em vigor desde 1º de julho de 2013, a [Lei nº 12.813/2013 \(Lei de Conflito de Interesses\)](#) criou mecanismos para que o servidor ou empregado público federal previna possíveis conflitos de interesses e resguarde informações privilegiadas.

Para agilizar a comunicação entre o agente público e o Governo Federal no âmbito da nova lei, a Controladoria-Geral da União (CGU) desenvolveu o SeCI – Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflitos de Interesses.

O SeCI permite ao servidor ou empregado público federal fazer consultas e pedir autorização para exercer atividade privada, bem

1 <https://seci.cgu.gov.br/SeCI/Login/Externo.aspx?ReturnUrl=%2fseci>



como acompanhar as solicitações em andamento e interpor recursos contra as decisões emitidas, tudo de forma simples e rápida.”

Logo, o SeCi tem por objetivo esclarecer dúvidas dos agentes públicos sobre eventuais impedimentos que possam configurar conflito de interesses no desempenho da função pública com outras atividades privadas.

Segundo informações da Unidade Auditada, esta ferramenta – SeCI – é utilizada como forma de controle concomitante ou sucessivo para impedir acumulação ilegal de cargos por servidores submetidos a regime de dedicação exclusiva no IFSC. Desde de sua implementação, somente 2 servidores do IFSC realizaram consulta ao sistema.

Apesar de a Audin não considerar o SeCI adequado para prevenir, detectar e tratar as acumulações ilegais de cargos no IFSC, conforme menciona em constatação, não pode também desprezar esta ação da DGP como medida de controle interno administrativo.

2.2 CONSTATAÇÕES

2.2.1 CONSTATAÇÃO

Indícios de acumulação ilegal de cargos por servidores submetidos a regime de dedicação exclusiva no IFSC exercendo outras atividades remuneradas públicas ou privadas.

2.2.1.1 Critério

A acumulação remunerada de cargos públicos é vedada pela Constituição Federal², exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI, para os casos de dois cargos de professor; a de um cargo de professor com outro técnico ou científico e a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Neste diapasão, a Lei nº 8.112/90³, estabelece ainda que, a proibição de acumular estende-se a cargos, empregos e funções em autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios.

² Art. 37, Inciso XVI

³ Art. 118, § 1º



Além disso, os servidores efetivos titulares da Carreira de Magistério do EBTT do IFSC, em regra, estão submetidos ao regime de trabalho de dedicação exclusiva, ou seja, jornada de trabalho de 40 horas semanais, em tempo integral, com dedicação exclusiva às atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão institucional.

Desta maneira, os servidores efetivos titulares da Carreira de Magistério do IFSC, que estejam submetidos ao regime de 40 horas com dedicação exclusiva estão impedidos do exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, excetuados os casos previstos na Lei nº 12.772/2012.

2.2.1.2 Condição ou Situação Encontrada

A Auditoria Interna durante a fase de execução dos trabalhos selecionou uma amostra de 10% de uma população 1.431 servidores docentes do IFSC submetidos ao regime de trabalho de dedicação exclusiva às atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão institucional.

Após aplicação de testes substantivos sobre a amostra estatística, mediante a confrontação de dados em sistemas de transparência governamental e informações da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, ano-base 2019 – exercício 2020, constatou-se indícios de acumulação ilegal de cargos por servidores docentes submetidos ao regime de dedicação exclusiva com outras atividades remuneradas, contrariando o disposto no Art. 14, Inciso I, do Decreto nº 94.664, de 23 de julho de 1987, e Art. 20, Inciso I e § 2.º, da Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012.

A situação encontrada para dois servidores docentes da relação da amostra está registrada na tabela a seguir:

TABELA 1: Índícios de Irregularidades em Acumulação de Cargos no IFSC

SERVIDORES SUBMETIDOS A REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA COM ACUMULAÇÃO DE OUTROS VÍNCULOS					
Matrícula	Vínculos				Período Acumulado
15***24	IFSC		Prefeitura Municipal de Florianópolis		02/05/2017 –
	Admissão	Desligamento	Admissão	Desligamento	
	13/12/2006	-	02/05/2017	-	
22***45	IFSC		Secretária de Estado de Educação		04/02/2019 – 20/12/2019
	Admissão	Desligamento	Admissão	Desligamento	
	17/12/2007	-	04/02/2019	28/07/2019	
			29/07/2019	20/12/2019	

Fonte: Audin – Região Grande Florianópolis (2020)

À vista disso, constata-se a duplicidade de vínculos para os servidores Siapes 15***24 e 22***45, o que é vedado pela legislação vigente.

2.2.1.3 Evidências e Informações Extraídas

As evidências coletadas apontam para achados de acumulação de cargo por servidores submetidos a regime de dedicação exclusiva no IFSC exercendo outras atividades remuneradas públicas ou privadas.

As informações foram coletadas em sistemas de informação de dados do IFSC e confrontadas com banco de dados em outros sistemas informatizados, notadamente, na Relação Anual de Informações Sociais e portais da transparência de governos.

A Unidade de Auditoria selecionou uma amostra de 144 Servidores de uma população de 1.431 Servidores efetivos titulares da Carreira de Magistério do IFSC submetidos ao regime de trabalho de dedicação exclusiva. Dentro da amostra testada, a Unidade de Auditoria identificou dois servidores que possuem outros vínculos remunerados no período ano-base 2019, conforme **TABELA 1: Índícios de Irregularidades em Acumulação de Cargos no IFSC**.

Salvo as situações constatadas em tabela, a Audin não verificou a existência de outros vínculos remunerados nos períodos anteriores ao ano-base 2019, contudo, não descarta a probabilidade da existência de vínculos anteriores, particularmente, naquele em que o



servidor firma contratos de trabalho sucessivos com a Secretária de Estado da Educação do Governo de Santa Catarina.

Conseqüentemente, por trata-se de critério objetivo, não há ponderação de justificativas quanto à capacidade laborativa em mais de um vínculo empregatício, dada as limitações impostas pela legislação aos servidores submetidos ao regime de dedicação exclusiva no IFSC, salvo erro de lançamento equivocado de dados em sistemas ou registros funcionais desatualizados.

2.2.1.4 Causas

Deficiência de Controle.

Ação do Próprio Servidor.

Descumprimento de Dispositivo Legal.

2.2.1.5 Efeitos

Prejuízo na Qualidade dos Serviços Prestados (Efeito Potencial)

Descumprimento de Norma Legal/Constitucional (Efeito Real)

Prejuízo ao Erário (Efeito Real)

2.2.2 CONSTATAÇÃO

Os controles administrativos instituídos pelo IFSC não são suficientes e eficazes para prevenir e identificar as acumulações ilegais de cargos e o descumprimento do regime de dedicação exclusiva.

2.2.2.1 Critério

Entende-se por controles internos, o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as Unidades Jurisdicionadas sejam alcançados (IN TCU N° 63/2010).



A responsabilidade por conceber, implantar, manter e monitorar os controles internos para assegurar os objetivos mencionados é da administração do órgão ou entidade pública, cabendo à Audin ou ao órgão de controle interno da entidade avaliar a qualidade desses processos. Desta forma, um bom ambiente de controle caracteriza-se não só pela consciência, mas também pela cultura de controle da entidade sobre os seus processos.

Por conseguinte, quando da constatação da inexistência de qualquer um dos elementos formadores do processo de controle interno, pode-se afirmar que não há controle ou ainda que, em tese, se estruturado informalmente, é ineficaz.

Portanto, a alta administração deve discutir as suas políticas, estabelecer os procedimentos, elaborar, aprovar e publicar os seus códigos e manuais, de forma que os servidores e demais envolvidos entendam o seu papel na missão institucional.

2.2.2.2 Condição ou Situação Encontrada

Os trabalhos realizados tiveram por objetivo avaliar se os procedimentos de controle na verificação de ocorrências de acúmulo de cargos estão efetivamente instituídos e se tem contribuído para o alcance dos objetivos estratégicos.

Verificou-se, por meio dos achados de auditoria, que os controles internos administrativos instituídos pelo IFSC não são suficientes e eficazes para prevenir e tratar as acumulações ilegais de cargos, razão pela qual foram identificadas situações indevidas, notadamente, quanto ao descumprimento do regime de dedicação exclusiva e à acumulação funcional irregular.

Logo, a Audin, após a aplicação de testes e solicitação de informações à Unidade Auditada, constatou:

- a) Inexistência de manual ou norma interna com o fim de orientar e estabelecer procedimentos, mecanismos e rotinas, sobre a acumulação de cargos públicos;
- b) Inexistência de mapeamento de processos e fluxo de trabalho para análise do acúmulo de cargos, funções e empregos públicos;
- c) Inexistência de identificação e análise de riscos, com o fim de aprimorar os controles internos administrativos;



d) Inexistência de rotinas e mecanismos de verificação periódica eficazes para detectar casos de acumulação indevida de cargos e de descumprimento do regime de dedicação exclusiva;

e) Inexistência de acompanhamento das fases dos processos de acumulação de cargos, de modo a identificar o tempo médio gasto em cada etapa do processo, assim como os obstáculos que possam impactar o seu andamento regular;

f) Inexistência de monitoramento para detectar os possíveis casos de acumulação de cargos públicos com o exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, em desacordo com a legislação vigente; e

g) Deficiências nas ações ou mecanismo adotados pela Unidade Auditada para mitigar os riscos de prejuízo ao erário e lesões ao serviço público em razão da acumulação ilegal de cargos públicos.

A Audin constatou deficiências nos controles internos da Unidade Auditada, que tem entre as suas atividades a verificação da ocorrência do acúmulo ilegal de cargos, funções ou empregos públicos ou privados exercidos pelos servidores efetivos titulares da Carreira de Magistério do IFSC, que estejam submetidos ao regime de 40 horas com dedicação exclusiva.

Importante destacar que, historicamente, o IFSC tem registros apontados pelo TCU e pela CGU de acumulação ilegal de cargos por servidores submetidos ao regime de trabalho de dedicação exclusiva às atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão institucional com o exercício de outra atividade remunerada pública ou privada.

2.2.2.3 Evidências e Informações Extraídas

Constatou-se que o IFSC tem controle interno deficiente sobre os processos de acumulação ilegal de cargos públicos e que somente toma ciência de situações de possíveis ilegalidades, na maioria dos casos, quando instado pelos órgãos de controle.

Para avaliar o controle interno da Unidade Auditada sobre o processo de acumulação ilegal de cargos públicos, a Unidade de Auditoria Interna elaborou um questionário de avaliação de controle interno, contendo questões relacionadas as ações e procedimentos de controle sobre esse processo, com base no COSO⁴ – Controle Interno – Estrutura Integrada.

4 *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*



Em resposta, a Unidade Audita informou que não respondeu o questionário por não haver ou desconhecer departamento ou coordenadoria, servidor designado ou comissão responsável pela análise dos processos de acumulação de cargos no IFSC, sendo a resposta negativa ou não aplicável às questões.

Não obstante, além do questionário de avaliação de controle interno, a Unidade de Auditoria elaborou também quatro questões adicionais, nestes termos:

“17 – Quais ações ou mecanismo foram adotados pela Administração para mitigar os riscos de prejuízo ao erário e lesões ao serviço público em razão da acumulação ilegal de cargos públicos no IFSC?”

18 – De que forma a Diretoria de Gestão de Pessoas realiza o monitoramento para detectar os possíveis casos de acumulação de cargos públicos com o exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, em desacordo com a legislação vigente? Outrossim, qual a periodicidade de realização deste monitoramento?”

19 – Explicar os procedimentos e esclarecer as ações realizados nos casos de acumulação de cargos públicos com o exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, em desacordo com a legislação vigente no IFSC?”

20 – Houve casos no IFSC de acumulação de cargos públicos com o exercício de outra atividade remunerada, pública ou privada, entre 01/01/2018 e 31/12/2019? Se sim, enviar a relação dos servidores e documentos sobre a acumulação e esclarecer as medidas que foram adotadas.

Em resposta às questões, a Unidade Auditada informou que a atuação sobre a acumulação dos cargos é feita da seguinte maneira:

“a) Na admissão, assinatura de declaração de não acumulação de cargos ou informação de cargos acumulados licitamente;

b) Esclarecimentos de trilhas de auditoria da CGU quando questionados – as trilhas são realizadas por trimestre;

c) Resposta às consultas recebidas pelo Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses – SeCI por demanda dos servidores – até hoje somente dois.”



Do mesmo modo, informou que o procedimento de apuração indicado pelo TCU e utilizado pelo IFSC é o seguinte:

“1) Confirmar se o servidor encontra-se em regime de dedicação exclusiva. Verificar também a aba de indícios relacionados na tela de consulta do indício (lupa), pois o mesmo servidor pode estar caindo em outras trilhas relacionadas a acumulação de cargos públicos;

2) Se confirmado, solicitar manifestação do servidor quanto à manutenção dos outros vínculos empregatícios públicos ou privados ou participação como sócio-administrador em empresa privada;

3) Se confirmado qualquer um desses vínculos ou participação acionária como administrador, o servidor deve optar: Ou se desvincula dos demais empregos e da participação acionária ou perde o regime de dedicação exclusiva;

4) Apurar também se houve má-fé do servidor, ensejando algum tipo de punição pela violação das exigências da dedicação exclusiva.”

Que pese a informação da Unidade Auditada de ações posteriores à ocorrência da ilegalidade de acumulação remunerada de cargos públicos, mediante a reposição ao erário de valores indevidamente recebidos no período da acumulação, apurados em procedimento administrativo, sem a indicação de outras repercussões negativas ou penas para os infratores, os valores a serem devolvidos ao erário podem chegar a ordem de R\$ 1.065.370,25 (Um milhão e sessenta e cinco mil e trezentos e setenta Reais e vinte e cinco centavos). Da mesma forma, a Unidade Auditada assinalou a impossibilidade de ressarcimento de valores ao erário de dois casos de acumulação ilegal de cargos no IFSC anteriores a julho/1994.

Não obstante, embora a Unidade Auditada apresente uma declaração de não acúmulo ilegal de cargos, que deve ser assinada pelos servidores no momento de ingresso na Instituição, não há outras evidências de ferramentas eficazes para a verificação da ocorrência posterior da acumulação ilegal de cargos no IFSC, já que a declaração inicial se limita ao ato de ingresso somente.

Por outro lado, o uso do SeCI como ferramenta de controle interno da Unidade Auditada não demonstra eficácia, visto que o sistema tem por objetivo permitir aos servidores interessados realizar consultas e pedir autorizações para o exercício de cargo ou emprego privados posterior ao exercício de cargo ou emprego públicos que possam gerar conflito de interesses e resguardar informações privilegiadas, nos termos e condições da Lei nº



12.813/2013. Que desde de sua implementação, não ocorreram mais do que duas consultas por servidores do IFSC, o que demonstra sua ineficácia diante dos indícios de acumulação de cargos, empregos e funções públicas com outra atividade remunerada pública ou privada.

2.2.2.4 Causas

Deficiência nos controles internos, nas rotinas, procedimentos e mecanismos capazes de prevenir, detectar e inibir casos de acumulação ilegal de cargos públicos.

2.2.2.5 Efeitos

Prejuízo na qualidade dos Serviços Prestados. (Efeito Potencial)

Prejuízo ao Erário (Efeito Real)

2.3 MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

A Unidade Auditada manifestou-se sobre os achados de auditoria mediante MEMORANDO ELETRÔNICO Nº 35/2020 – DGP-REI (11.14.01) (Identificador: 202159572) Nº do Protocolo: 23292.031735/2020-87, que se encontra devidamente arquivado entre os papéis de trabalho da auditoria e disponível para consulta mediante simples solicitação de qualquer interessado.



3. RECOMENDAÇÕES

2020.02.01.R: Instaurar o devido processo legal para apuração de responsabilidade, com observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, visando verificar os indícios de acumulação ilegal dos servidores Siapes 15***24 e 22***45, circunstância que infringe o Art. 14, inciso I, do Decreto Nº 94.664/87, e Art. 20, da Lei 12.772/2012. **Prazo:** Imediatamente.

2020.02.02.R: Promover, nos casos comprovados, as medidas cabíveis para ressarcimento de recursos indevidamente recebidos, tendo em vista que o exercício de atividade remunerada infringe o regime de dedicação exclusiva. **Prazo:** Imediatamente.

2020.02.03.R: Realizar o mapeamento do processo e a identificação de riscos, com o fim de aprimorar os controles internos administrativos, mediante elaboração de manual ou norma interna, com o fim de orientar e estabelecer procedimentos, mecanismos e rotinas, sobre a acumulação de cargos públicos. **Prazo:** 6 meses

2020.02.04.R: Implantar e aperfeiçoar rotinas e mecanismos de verificação periódica para detectar casos de acumulação indevida de cargos e de descumprimento do regime de dedicação exclusiva, utilizando-se também do planejamento e atuação da Unidade de Gestão da Integridade do IFSC. **Prazo:** 6 meses



4. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo avaliar os controles internos administrativos do IFSC relacionados aos processos de acumulação ilegal de cargos públicos pelos servidores efetivos titulares da Carreira do Magistério do EBTT, visto a ocorrência e indícios inopinados registrados pelo TCU e CGU.

Constatou-se que os controles internos administrativos instituídos pelo IFSC não são suficientes e eficazes para prevenir e tratar as acumulações ilegais de cargos, razão pela qual foram identificadas situações indevidas, notadamente, quanto ao descumprimento do regime de dedicação exclusiva e à acumulação funcional irregular, sintetizadas abaixo:

- **Servidores efetivos da carreira do Magistério do EBTT do IFSC em regime de dedicação exclusiva com outra atividade remunerada pública ou privada; e**
- **Deficiência de controle para prevenir, detectar e tratar as acumulações ilegais de cargos no IFSC.**

Apesar de a Unidade Auditada acatar as recomendações dos órgãos de controle, as suas ações de controle interno não se demonstraram suficientes para reduzir a exposição dos riscos aos objetivos da Instituição, já que o apetite pelos riscos que causam prejuízos à qualidade dos serviços prestados e ao Erário são grandes. Esta afirmação consubstancia-se nos inúmeros casos registrados ao longo do tempo e os prejuízos financeiros e de qualidade provocados pela ilicitude da acumulação de cargos no IFSC.

Como causa comum a todos os problemas detectados, tem-se a insuficiência do controle concomitante, que deve aperfeiçoado, mediante, por exemplo, o estabelecimento formal de rotinas e procedimentos, a definição de responsabilidades de todos os atores envolvidos no processo e a comunicação de orientações capazes de dirimir dúvidas entre os servidores e demais envolvidos na missão institucional.

Em desfecho ao trabalho de auditoria, conclui-se que os objetivos propostos pela Audin foram alcançados, na medida em que obteve achados suficientes para responder as questões de auditoria, senão vejamos:

a) Há servidores efetivos titulares da Carreira de Magistério do EBTT do IFSC em regime de dedicação exclusiva exercendo outras atividades remuneradas públicas ou privadas?



RESPOSTA: Sim, há evidências de servidores efetivos titulares da Carreira de Magistério do EBTT do IFSC em regime de dedicação exclusiva exercendo outras atividades remuneradas públicas ou privadas.

b) Os controles internos instituídos pela Unidade Auditada são suficientes e eficazes para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos?

RESPOSTA: Não, uma vez que se demonstraram ineficazes para prevenir, detectar e tratar os casos de acumulação indevida de cargos públicos e de descumprimento do regime de dedicação exclusiva no IFSC.

As recomendações registradas neste relatório serão acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

É o relatório.

Cláudio Dorneles Santa Maria
AUDITOR INTERNO – Audin/IFSC/GFLN

De Acordo.

Tamara Maria Bordin
AUDITORA-CHEFE Audin/IFSC