



Relatório de Auditoria 011/2022

Ação PAINT 2022: Item 19 – ATIVOS CIVIS DA
UNIÃO – FOLHA DE PAGAMENTO

FOZ DO IGUAÇU
05/05/2023



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA
INTEGRAÇÃO LATINO
AMERICANA
AUDITORIA INTERNA**

**RELATÓRIO DE
AUDITORIA
nº 011/2023**

POR QUE ESTE TRABALHO FOI REALIZADO?

Este trabalho está elencado no PAINT 2022, quadro 3, ação 19, como um dos trabalhos originados da avaliação de riscos, iniciado com a Ordem de Serviço n. 026/2022/AUDIN/UNILA e teve como escopo verificar a conformidade dos processos de pagamento de substituição de função/cargo de direção realizados no exercício de 2022 (01/01/2022 a 30/11/2022), cujo intuito foi avaliar a implementação da gestão de riscos e os controles internos de processos e/ou atividades, realizados pela Pró-reitoria de Gestão de Pessoas da UNILA, relacionados ao pagamento de espécies remuneratórias devidas aos servidores e empregados ativos civis da União.

Unidades Examinadas:

Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
- PROGEPE

Período de realização:

29/11/2022 a 05/05/2023

**Restrições à execução dos
trabalhos:**

Não houve restrições

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

Após avaliação das solicitações eletrônicas de pagamento por substituição de função/cargo de direção foram constatados descontos indevidos em pagamentos por substituição de cargo de direção e deferimentos de solicitações eletrônicas com motivos diferentes dos cadastrados. Desta feita, foram emitidas recomendações à PROGEPE, as quais estão descritas pormenorizadamente ao longo deste expediente de auditoria.

**QUAL FOI O TRABALHO
REALIZADO?**

Análise das documentações utilizadas pela unidade auditada para o pagamento de substituição de função/cargo de direção contendo os checklists próprios da unidade, solicitações eletrônicas, bem como os sistemas gerenciais que provêm as informações pertinentes.

1 INTRODUÇÃO

Trata-se o presente expediente da apresentação dos resultados do trabalho de auditoria realizado conforme os preceitos contidos na Ordem de Serviço n. 026/2022/AUDIN/UNILA e em atendimento ao inciso II, do Art. 74, da Constituição Federal de 1988, de acordo com o qual cabe ao Sistema de Controle Interno, do qual esta AUDIN é parte integrante: “comprovar a legalidade, avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, das gestões orçamentárias, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal”.

Este trabalho teve como objetivo avaliar a implementação da gestão de riscos e os controles internos de processos e/ou atividades, realizados pela Pró-reitoria de Gestão de Pessoas da UNILA, relacionados ao pagamento de espécies remuneratórias devidas aos servidores e empregados ativos civis da União.

2. ESCOPO

Verificar a conformidade dos processos de pagamento de substituição de chefia realizados no exercício de 2022 (01/01/2022 a 30/11/2022).

3. RESULTADO DOS EXAMES

3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS:

Em 02/12/2022, por meio da Solicitação de Auditoria n. 2022026-01/AUDIN/UNILA, esta unidade de controle interno requisitou à PROGEPE os seguintes itens: 1. Acesso ao Módulo “Auxílios/Solicitações” para o servidor W.M.J., no SIGRH; 2. Checklists utilizados por essa Macrounidade para pagamento de substituição de chefia; 3. Informar se para cada solicitação de substituição de chefia é aberto um respectivo processo no SIPAC.

Por sua vez, a PROGEPE concedeu o acesso requisitado e informou:

(...) os pedidos para designação de substitutos são analisados pela PROGEPE e enviados à DICAD para cadastro após ser publicada a portaria; a DICAD arquiva a SE depois de encerrada a solicitação. Já os pedidos de pagamento por substituição são analisados pelo DAP e enviados à DIPAG para inclusão na folha de pagamentos; a DIPAG arquiva a SE depois de finalizada a solicitação.

2 - Em anexo, encaminhamos o modelo de planilha utilizada para a realização do check-list /parecer de análise do pagamento de substituição.

3 - Habitualmente, para designação de substituto ou pagamento de substituição não são abertos processos, mas sim realizadas SE. O servidor realiza a SE, a qual é analisada pela

PROGEPE e subunidades e, no caso de substituição de chefia, finalmente enviada para pagamento. Apenas são abertos processos nos casos que ensejam de pagamentos de exercício anterior.

Verificou-se que mesmo com acesso ao módulo supracitado não conseguiu-se estratificar as informações contidas nele. Destarte, solicitou-se, via chamado, à CTIC o relatório de pagamento por substituição de função/cargo de direção no período de: 01/01/2022 a 30/11/2022. Em 08/12/2022, S.M.S., analista de tecnologia da informação, encaminhou arquivo eletrônico, o qual possibilitou classificar as informações necessárias ao expediente de auditoria.

Do relatório obtido, verificaram-se 430 (quatrocentos e trinta) solicitações eletrônicas de pagamento por substituição de função/cargo de direção cadastradas entre 01/01/2022 a 30/11/2022. Desse universo, selecionou-se 10% como amostra com intuito de atingimento do escopo definido pela coordenação técnica do trabalho.

3.2 CONSTATAÇÃO: DESCONTOS INDEVIDOS EM PAGAMENTOS POR SUBSTITUIÇÃO DE CARGO DE DIREÇÃO

3.2.1 FATO:

A servidora F. S. cadastrou solicitação eletrônica para pagamento de substituição de cargo de direção em 03 de janeiro de 2022.

Da solicitação em questão, número 14198, a solicitante requisita o pagamento por substituição de titular ocupante do cargo de direção “Secretaria de Apoio Científico e Tecnológico”, cujo código é CD-3, referente ao período de 01/12/2021 a 31/12/2021, totalizando 31 dias, e o motivo cadastrado do afastamento do titular do cargo de direção foi “Licença à gestante, à adotante ou licença-paternidade”. Ademais, assinalou, ainda, na referida solicitação eletrônica **NÃO** ser titular de função/cargo de direção, conforme observa-se abaixo:

Figura 01

LISTA DE SOLICITAÇÕES DA UNIDADE (1)						
Nº	Data	Servidor/Pensionista	Interessado	Serviço	Status	Unidade
14198	03/01/2022	Servidor Ativo	[REDACTED]	PAGAMENTO DE SUBSTITUIÇÃO DE FUNÇÃO/CARGO DIREÇÃO	Encerrado	DIPAG
Solicito o pagamento por substituição, com base no art. 38 da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990. IDENTIFICAÇÃO DO(A) TITULAR SUBSTITUÍDO Nome: [REDACTED] SIAPE: [REDACTED] Função/Cargo Direção: Secretaria de Apoio Científico e Tecnológico Código da Função/Cargo Direção: CD-3						
INFORMAÇÕES DA SUBSTITUIÇÃO SIAPE do solicitante: [REDACTED] (CAMPO OBRIGATÓRIO) Portaria de designação de substituto: 91/2018 - Link: https://unila.edu.br/sites/default/files/324.pdf Substituto é ocupante de função ou cargo em comissão? () SIM (X) NÃO. Qual? Código da Função/Cargo: Período do afastamento do titular do cargo: 01/12/2021 a 31/12/2021 Link da publicação de ausência do titular: Motivo do Afastamento do titular do Cargo: (não incluir novo campo - selecionar com um X abaixo) <input type="checkbox"/> Dispensa ou exoneração do titular da FG/CD. <input type="checkbox"/> Férias regulamentares. <input type="checkbox"/> Licença para tratamento da própria saúde. <input type="checkbox"/> Licença por acidente em serviço ou doença profissional. <input checked="" type="checkbox"/> Licença à gestante, à adotante ou licença-paternidade. <input type="checkbox"/> Afastamento para estudo ou missão no exterior, até 90 (noventa) dias, inclusive para aperfeiçoamento. <input type="checkbox"/> Licença para casamento. <input type="checkbox"/> Ausência por falecimento do cônjuge, companheiro, pais, madrasta ou padrasto, filhos, enteados, menor sob guarda ou tutela e irmãos. <input type="checkbox"/> Ausência do serviço para doar sangue (um dia) <input type="checkbox"/> Ausência para alistamento eleitoral (dois dias); <input type="checkbox"/> Participação em programa de treinamento regularmente instituído, conforme Decreto nº 9991/2019. (Processo de Capacitação nº: 23422...) <input type="checkbox"/> Juri e outros serviços obrigatórios por lei. <input type="checkbox"/> Licença por motivo de doença em pessoa da família, até 60 (sessenta) dias. <input type="checkbox"/> Licença para participação em competição esportiva nacional ou convocação para integrar representação desportiva nacional, no País ou no exterior . <input type="checkbox"/> Afastamento preventivo. <input type="checkbox"/> Participar de comissão de sindicância (trinta dias, prorrogável por igual período), processo administrativo disciplinar ou de inquérito (sessenta dias, prorrogável por igual período). <input type="checkbox"/> Ausência Prevista art. 15, Lei nº 8.868/94 -Compensação Eleição						
<small>Pag. 1 ▾</small> <small>1 Registro(s) Encontrado(s)</small>						

Fonte: Auditoria Interna, 2023.

Em resposta à solicitação eletrônica cadastrada, a servidora F. L., incluiu a manifestação:

A substituição da titular ocorreu no período de 01/12/2021 a 31/01/2021 por motivo de férias, ficando a unidade administrada pela substituta, observando que a designação da referida servidora como substituta da titular da função se deu a partir 07/02/2018. Ante o exposto, conclui-se pelo deferimento da substituição remunerada correspondente ao período em que se efetivou a substituição, totalizando 31 (trinta e um) dias. **No período deferido o titular da função tinha CD-03 e a substituta FG-02.** O valor devido será pago na folha de FEV – 2022. (Grifo nosso)

Apresenta-se, destarte, o imbróglio, em que a solicitante substituta declara não possuir função ou cargo de direção e servidora lotada na divisão de pagamentos, à época, informa que aquela possuía a função FG-02.

Ao verificar o SIGRH, no módulo “Consultas Funcionais”, aba “Funcionais”, item “Designações”, verifica-se o registro da servidora F. S., dentre outras designações, como “titular/chefe” da “DIVISÃO ADMINISTRATIVA DA SECRETARIA DE APOIO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO”, cujo código é FG-02, desde 01/03/2018 sem data de término assinalada, representando, em tese, a manutenção desse estado até data da redação deste expediente de auditoria, como observa-se abaixo:

Figura 02

DETALHES DA DESIGNAÇÃO

Servidor: [REDACTED]
Unidade do Exercício: DIVISÃO ADMINISTRATIVA DA SECRETARIA DE APOIO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO
Origem: SIGRH
Atividade: CHEFE DE DIVISAO
Nível de Responsabilidade: Titular/Chefe
Nível: FG-02
Inicio: 01/03/2018
Término:
Remunerada: Sim
Servidor Titular: [REDACTED]
Data de Publicação de Posse: 28/02/2018
Nº do Processo: 23422.001955/2018-22
Observações: Portaria UNILA 100 de 26/02/2018, publicada no DOU 40 de 28/02/2018.

DOCUMENTOS LEGAIS

Item	Tipo	Número	Data	Observações	Arquivo
1	PORTARIA	100	26/02/2018		

Voltar **Consultas Funcionais**

Fonte: Auditoria Interna, 2023.

Não obstante, o Portal da Transparência, quando pesquisado sobre a servidora em questão, no item “histórico dos vínculos com o poder executivo federal” sinaliza o seguinte¹:

Figura 03

Nome: [REDACTED] CPF: ***.849.449-** UF: DISTRITO FEDERAL

VÍNCULOS VIGENTES

CARGO/EMPREGO EFETIVO NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

REMUNERAÇÃO CIVIL

VIAGENS A SERVIÇO

HISTÓRICO DOS VÍNCULOS COM O PODER EXECUTIVO FEDERAL

TIPO DE VÍNCULO	DATA DE INÍCIO DO VÍNCULO	DATA DE TÉRMINO DO VÍNCULO	ÓRGÃO/ENTIDADE	CARGO/EMPREGO/FUNÇÃO COMISSIONADA
Função	01/03/2018	24/01/2020	Universidade Federal da Integração Latino-Americana	FG 000.2 - FUNCAO GRATIFICADA - IFES
Função	01/03/2018		Universidade Federal da Integração Latino-Americana	FG 000.2 - FUNCAO GRATIFICADA - IFES
Função	01/07/2016	14/08/2017	Universidade Federal da Integração Latino-Americana	CD 000.3 - CARGO DE DIRECAO - CD - IFES
Função	02/07/2013	01/07/2016	Universidade Federal da Integração Latino-Americana	FG 000.2 - FUNCAO GRATIFICADA - IFES
Cargo	14/05/2012		Universidade Federal da Integração Latino-Americana	ADMINISTRADOR

Histórico registrado nas bases do Portal da Transparência conforme dados recebidos da origem. Servidores ativos: dados coletados a partir de 2013. Inativos e Pensionistas: dados coletados a partir de 2020. Em caso de dúvidas, favor contatar o órgão responsável.

Fonte: Auditoria Interna, 2023.

De acordo com informação do Portal da Transparência, o término do vínculo da função comissionada, FG-02, datou em 24/01/2020.

Posto isso, diante dos conflitos de informações apresentadas entre o relatado pela servidora, Portal da Transparência e SIGRH, esta unidade de controle interno encaminhou Solicitação de Auditoria à PROGEPE, n. 2022026-02, em 06 de janeiro de 2023, questionando se o SIGRH, sistema que AUDIN teve acesso às informações, poderia ser considerado como sistema

¹ <https://portaldatransparencia.gov.br/servidores/73307542>

centralizado, contendo as informações necessárias para análise das solicitações eletrônicas para pagamento por substituição de chefia:

1. O SIGRH é capaz de fornecer todas as informações necessárias para as solicitações e consequentes pagamentos por substituição de função/cargo de direção?

Em atendimento ao solicitado, aquela Pró-Reitoria manifestou-se² informando o que verifica-se a seguir:

R: Sim. **Hoje nós buscamos todas as informações no SIGRH** e quando necessário no Boletim de Serviços por meio do SIPAC. Então, desde a solicitação de designação de substituto e a de pagamento por substituição que são feitas por meio de Solicitações Eletrônicas no SIGRH, até a consulta de informações no cadastro do servidor para verificar férias, ausências, designações, portarias e outros. (grifo nosso)

Considerando a aparente colisão de informações arroladas nos sistemas SIGRH e Portal da Transparência, a AUDIN indagou³ à PROGEPE:

2. No caso de um(a) servidor(a) constar no Portal da Transparência com seu histórico de função/cargo de direção findado e no SIGRH ativo é possível que o primeiro sistema esteja com lançamento equivocado e o segundo correto?

Por sua vez, a Pró-Reitoria apresentou o seguinte relato:

R: **Não. O que pode acontecer é o contrário**, uma vez que primeiro o servidor é desligado no SIAPE pela Divisão de Pagamentos, depois roda-se a fita espelho no SIGRH que faz a leitura e finda a função do servidor. Entretanto, no Portal da Transparência geralmente demora uns dois meses para atualizarem com base no SIAPE, por isso que no portal da transparência pode aparecer como ativo quando no SIGRH já está desligado. **O contrário não deverá ocorrer.** (grifo nosso)

Do ofício apresentado pela PROGEPE é possível depreender que, para pagamentos por substituição de função/cargo de direção, a unidade auditada baseia-se inteiramente nas informações contidas no SIGRH, sistema utilizado na UNILA e; havendo contradição de informações do SIGRH frente ao Portal da Transparência, não existe possibilidade do segundo ter um lançamento equivocado.

No caso em tela, restou consubstanciado que a servidora F. S. teve função gratificada FG-02 a partir de 01/03/2018, entretanto, a despeito do cadastrado no SIGRH, esta função findou-se em 24/01/2020, quase 2 anos antes da solicitação eletrônica que requisitou pagamento por substituição de cargo de direção.

Ademais, ao se verificar o histórico da solicitação eletrônica 14198, tem-se o seguinte:

2 OFÍCIO N° 11/2023/PROGEPE

3 Solicitação de Auditoria n: 2022026-02/AUDIN/UNILA

Figura 04



Fonte: Auditoria Interna, 2023.

De acordo com servidora da PROGEPE, o pagamento da substituição em questão ocorreu no mês de referência janeiro/2022.

Ao analisar a ficha financeira da servidora citada, atendo-se ao mês mencionado, e considerando que a substituição em voga recaiu sobre os 31 dias de dezembro, verifica-se o pagamento de R\$ 4.804,12 (quatro mil oitocentos e quatro reais e doze centavos) a título da rubrica 83184, regularmente utilizada para pagamentos por substituição de chefia. Nota-se, outrossim, o pagamento do mesmo montante, R\$ 4.804,12, vinculado à rubrica 82964, a qual trata do pagamento de gratificação natalina aos servidores que substituíram ocupantes de função ou cargo de direção no mês de dezembro, tal qual orienta NOTA TÉCNICA Nº 609/2009/COGES/DENOP/SRH/MP⁴.

Como observa-se abaixo⁵:

Figura 05

NÃO INFORMADA (82964)	4.804,12
NÃO INFORMADA (83184)	4.804,12

Fonte: Auditoria Interna, 2023.

No que tange à remuneração do cargo em direção CD-3, de acordo com a Lei nº 13.328, de 29 de Julho de 2016, o valor integral a partir de 1º de janeiro de 2019 é de R\$ 8.842,39. Considerando os 60%⁶ respectivos, tratados pela Lei nº 11.526, de 4 de Outubro de 2007, tem-se o valor de R\$ 5.305,43 mensal, pagos ao titular do vínculo e a diária (dividido por 30) de R\$ 176,85, aos servidores substitutos, enquanto exercerem as funções do cargo de direção. Ademais, segundo a Lei nº 13.328, atualmente o valor designado para os titulares da função gratificada FG-02 é R\$ 656,28. Por sua vez, o valor da diária desse cargo em comissão é de R\$ 21,88.

4 “Por todo exposto, os servidores (...), por terem substituído ocupantes de cargo ou função de direção ou chefia no mês de dezembro, fazem jus a ter os valores decorrentes desta substituição integrando a base de cálculo da gratificação natalina, conforme estabelece o Ofício-Circular SRH no 83, de 2002.”

5 <https://sig.unila.edu.br/sigrh/dap/ficha/form.jsf>

6 “Art. 2º O servidor ocupante de cargo efetivo, o militar ou o empregado permanente de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal investido nos cargos a que se refere o art. 1º desta Lei poderá optar por uma das remunerações a seguir discriminadas: I – a remuneração do cargo em comissão, acrescida dos anuênios; II – a diferença entre a remuneração do cargo em comissão e a remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego; ou III – a remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego, acrescida do percentual de 60% (sessenta por cento) do respectivo cargo em comissão.”

Considerando as 31 diárias de substituição do cargo de direção CD-3, tem-se o valor de R\$ 5.482,28. Por seu turno, o valor respectivo ao mesmo período da função gratificada FG-02 é de R\$ 678,16.

Ao subtrair o montante da FG-02 do valor devido ao cargo de direção CD-3 tem-se o valor R\$ 4.804,12, mesmo valor pago à servidora F. S., após a solicitação eletrônica 14198 elaborada pela mesma, a qual informou não possuir função ou cargo em comissão.

Posto isso, atentando-se às informações prestadas pela Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, as quais apontam não ser possível o Portal da Transparência conter uma informação de término de função gratificada e esta restar equivocada, pois “(..) o que pode acontecer é o contrário, uma vez que primeiro o servidor é desligado no SIAPE pela Divisão de Pagamentos, depois roda-se a fita espelho no SIGRH que faz a leitura e finda a função do servidor”⁷ e; o fato do SIGRH manter em seus registros ativa a designação emanada pela Portaria 100, a qual trata de designar a servidora como titular da Divisão Administrativa da Secretaria de Apoio Científico e Tecnológico, que por sua vez tem como nível a FG-02, verifica-se que além de o sistema SIGRH conter informação desatualizada, esta reverberou, no caso em tela da solicitação da servidora citada, impactando em retenção, indevida, de pagamento de R\$ 1.356,32 (um mil, trezentos e cinquenta e seis reais e trinta e dois centavos), referentes à substituição de chefia efetiva e à respectiva gratificação natalina, posto que o fator gerador ocorreu no mês de dezembro de 2021.

No que tange ao princípio da boa-fé, a despeito de sua ausência no texto constitucional expressamente, verifica que seu conteúdo está implícito em outros princípios esculpidos na carta magna, como moralidade administrativa e probidade administrativa, previstos nos arts. 15, V, 37 § 4º, 85, V.

Acerca da boa-fé, Marcelo Alexandrino leciona⁸:

Por fim, vem a propósito comentar que a doutrina usualmente vincula a moralidade administrativa à noção de boa-fé (que alguns autores tratam como verdadeiro princípio).

Aliás, a Lei 9.784/1999, aplicável no âmbito da administração pública federal, alude explicitamente a ela, no seguinte preceito: "nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé" (art. 2º, parágrafo único, IV). E a mesma lei estatui que o administrado tem, perante a administração, o dever de "proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé" (art. 4º, II).

7 OFÍCIO N° 11/2023/PROGEPE

8 ALEXANDRINO, Marcelo. Direito administrativo descomplicado. 24. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 221.

Versando sobre o princípio proposto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro discorre⁹:

O princípio da boa-fé abrange um aspecto objetivo, que diz respeito à conduta leal, honesta, e um aspecto subjetivo, que diz respeito à crença do sujeito de que está agindo corretamente. Se a pessoa sabe que a atuação é ilegal, ela está agindo de má-fé.

(...)

Pode-se dizer que o princípio da boa-fé deve estar presente do lado da Administração e do lado do administrado. Ambos devem agir com lealdade, com correção. O princípio da proteção à confiança protege a boa-fé do administrado; por outras palavras, a confiança que se protege é aquela que o particular deposita na Administração Pública. O particular confia em que a conduta da Administração esteja correta, de acordo com a lei e com o direito.

Do caso concreto apresentado, insta pontuar o fato de conter no formulário de solicitação eletrônica, elaborado pela PROGEPE, a necessidade de o substituto de função de chefia, e que pleiteia o seu respectivo pagamento, assinalar se é ocupante de função ou cargo em comissão, como observa-se na figura abaixo:

Figura 06

Substituto é ocupante de função ou cargo em comissão? () SIM (X) NÃO.
Qual? _____

Fonte: Auditoria Interna, 2023.

No caso da solicitação eletrônica 14198, a servidora assinalou não possuir cargo em comissão. A despeito do SIGRH conter informação, erroneamente, acerca da manutenção do vínculo da função FG-02, pelo princípio da boa-fé, a PROGEPE poderia ter atenuado o presente imbróglio, oportunizando à servidora manifestar-se quanto à aparente ambiguidade de informações, a contida no banco de dados do SIGRH e a relatada pela servidora.

Ademais, considerando o fato de a servidora ter se desvinculado da chefia da Divisão Administrativa da Secretaria de Apoio Científico e Tecnológico há 26 (vinte e seis) meses, a Administração poderia ter saneado seu ato em decorrência do princípio da autotutela, o qual, por sua vez, é doutrinado do seguinte modo¹⁰:

Enquanto pela tutela a Administração exerce controle sobre outra pessoa jurídica por ela mesma instituída, pela autotutela o controle se exerce sobre os próprios atos, com a possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário.

É uma decorrência do princípio da legalidade; se a Administração Pública está sujeita à lei, cabe-lhe, evidentemente, o controle da legalidade .

Esse poder da Administração está consagrado em duas súmulas do STF. Pela de no 346, "a administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos"; e pela de n. 473, "a administração pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os

9 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 88-89.

10 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 70-71.

tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

Tratando sobre o instituto da convalidação no direito administrativo, José dos Santos Carvalho Filho ensina¹¹:

A convalidação (também denominada por alguns autores de aperfeiçoamento ou sanatória) é o processo de que se vale a Administração para aproveitar atos administrativos com vícios superáveis, de forma a confirmá-los no todo ou em parte. Só é admissível o instituto da convalidação para a doutrina dualista, que aceita possam os atos administrativos ser nulos ou anuláveis.

O instituto da convalidação tem a mesma premissa pela qual se demarca a diferença entre vícios sanáveis e insanáveis, existente no direito privado. A grande vantagem em sua aceitação no Direito Administrativo é a de poder aproveitar-se atos administrativos que tenham vícios sanáveis, o que frequentemente produz efeitos práticos no exercício da função administrativa. Por essa razão, o ato que convalida tem efeitos ex tunc, uma vez que retroage, em seus efeitos, ao momento em que foi praticado o ato originário.

Não obstante as possibilidades fornecidas pela doutrina administrativista, não verificou-se atividade da administração – anteriormente ao início deste expediente de auditoria – no sentido de repor os descontos indevidos, referentes aos descontos de função gratificada a qual a servidora não era titular.

Ademais, ao se analisar a ficha financeira da servidora em questão, não se observa pagamento mensal de função gratificada durante os meses de 2021 e 2022, ou seja, a despeito do SIGRH ser o sistema gerencial e única fonte de informações utilizada pela PROGEPE para pagamentos por substituição de chefia, uma busca na ficha financeira da servidora jogaria luz à questão, expondo que a mesma não é titular de função gratificada, sendo indevido, destarte, qualquer desconto nas solicitações de substituição de cargo de direção.

Considerando a relevância do achado, embora não pertença ao bojo da amostra definida pela Ordem de Serviço 026/2022/AUDIN/UNILA, urge que se pontuem as solicitações eletrônicas e respectivos pagamentos após 24/01/2020, o período em que a servidora F. S. deixou a titularidade da Divisão Administrativa da Secretaria de Apoio Científico e Tecnológico.

Em 17/09/2020 a servidora em questão cadastrou a solicitação eletrônica n. 13083, cujo objeto era o pleito do pagamento por substituição de cargo de direção CD-3 no período de 08/09 a 11/09/2020, totalizando 04 (quatro) dias. Assinalou não ser ocupante de função ou cargo em

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 166.

comissão. Em atendimento à solicitação, a servidora da PROGEPE, à época, F. M. G., incluiu a seguinte manifestação:

Ante o exposto, conclui-se pelo deferimento da substituição remunerada correspondente ao período em que se efetivou a substituição, totalizando 4 (quatro) dia (s). No período deferido o (a) titular da função possuía CD-03 e o (a) substituto (a) **não possuía cargo/função.** (grifo nosso)

Quanto ao valor, ratifica-se o informado, com o pagamento de R\$ 707,39, 4 diárias respectivas ao CD-03 sem descontos referentes à FG-02, como demonstra-se a seguir:

Figura 07

Rubrica	FICHA FINANCEIRA - ANO 2020											
	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
VENCIMENTO BASICOS (00001)												707,39
SUBSTITUICAO/INTERINO (00024)												
AUXILIO-ALIMENTACAO (00136)												
GRATIFICACAO NATALINA (00176)												
ADIANT.GRATIF.NATALINA/ATIVO (00177)												
ADICIONAL 1/3 DE FERIAS (00220)												
FUNCAO GRATIFICADA - FG - IFES (00256)												
GRAT.DESEMP.FUNCAO-GADF LD.13 (00593)												
ADIC.GESTAO EDUCACIONAL - AGE (00712)												
IQ - INCENTA QUALIFICACAO 52% (82925)												
ADIANT.GRATIF.NATALINA/ATIVO (00177)												
ADICIONAL 1/3 DE FERIAS (00220)												
FUNCAO GRATIFICADA - FG - IFES (00256)												
GRAT.DESEMP.FUNCAO-GADF LD.13 (00593)												
ADIC.GESTAO EDUCACIONAL - AGE (00712)												
CONT. PLANO SEGURIDADE SOCIAL (98002)												
CONTR.PSS - GRATIF. NATALINA (98004)												
IMPOSTO DE RENDA RETIDO FONTE (99001)												
IRRF - 13º SAL./GRAT.NATALINA (99003)												
IRRF - FERIAS (99004)												
Total												

Fonte: Auditoria Interna, 2023.

Observa-se, destarte, quanto à solicitação eletrônica n. 13083 o devido pagamento por substituição de função/cargo de direção.

Em 21/12/2020 a servidora cadastrou a solicitação eletrônica n. 13304, cujo objeto era o pleito do pagamento por substituição de cargo de direção CD-3 no período de 14/12 a 18/2/2020, totalizando 05 (cinco) dias. Assinalou não ser ocupante de função ou cargo em comissão. Em atendimento à solicitação, a servidora da PROGEPE, à época, F. M. G., incluiu a seguinte manifestação:

Ante o exposto, conclui-se pelo deferimento da substituição remunerada correspondente ao período em que se efetivou a substituição, totalizando 5 (cinco) dia (s). No período deferido o (a) titular da função possuía CD-03 e o (a) substituto (a) **não possuía cargo/função.** OBS1: O período solicitado será implantado na folha do mês de

Janeiro/2021, a qual o (a) servidor (a) receberá no mês subsequente (Fevereiro/2021). (grifo nosso)

Da ficha financeira de janeiro/2021, verificou-se o pagamento de R\$ 353,70 referente à rubrica SUBSTITUICAO/INTERINO (00024) e R\$ R\$ 353,70 a título da rubrica NÃO INFORMADA (82964).

Figura 08

FICHA FINANCEIRA - ANO 2021												
Rubrica	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
VENCIMENTO BASICO (00001)												
VENCIMENTO BASICO (00001)												
SUBSTITUICAO/INTERINO (00024)				353,70								
PAGAMENTO EXERC. ANTERIOR(ES) (00058)												
AUXILIO-ALIMENTACAO (00136)												
GRATIFICACAO NATALINA (00176)												
ADANT,GRATIF.NATALINA/ATIVO (00177)												
ADICIONAL 1/3 DE FERIAS (00220)												
IQ - INCENTA QUALIFICACAO 52% (82925)												
IQ - INCENTA QUALIFICACAO 52% (82925)												
NÃO INFORMADA (82964)		353,70										
NÃO INFORMADA (83184)												
NÃO INFORMADA (83184)												
ADANT,GRATIF.NATALINA/ATIVO (00177)												
CONT. PLANO SEGURIDADE SOCIAL (98002)												
CONT. PLANO SEGURIDADE SOCIAL (98002)												
CONTR.PSS - GRATIF. NATALINA (98004)												
NÃO INFORMADA (98004)												
IMPOSTO DE RENDA RETIDO FONTE (99001)												
IRRF - 13º SAL./GRAT.NATALINA (99003)												
IRRF - FERIAS (99004)												
Total												

Fonte: Auditoria Interna, 2023.

Todavia, o valor devido de 5 dias substituição de cargo de direção CD-3 representa o montante de R\$ 884,24 para a substituição e igual valor devido à gratificação natalina da substituição, totalizando R\$ 1.768,48. No histórico da solicitação eletrônica n. 13083, não verifica-se justificativa para o desconto indevido, tampouco observa-se a devida correção e pagamento em período futuro.

Tem-se, diante do exposto, pagamento de R\$ 707,40 (substituição e gratificação natalina respectiva) frente ao valor devido de R\$ 1.768,48, o que representa uma retenção de pagamento indevida de R\$ 1.061,08, apenas no que tange à solicitação em questão.

A servidora citada requereu em 01/02/2021, por meio da solicitação eletrônica n. 13457, o pagamento de substituição de cargo de direção CD-3 referente aos dias 31/12/2022 a 19/01/2021. Como nas anteriores, assinalou não ser ocupante de função ou cargo em comissão. O motivo do afastamento da titular foi férias regulamentares.

No histórico da solicitação a servidora F. L. cadastrou a seguinte resposta:

A substituição da titular ocorreu no período de 31/12/2020 a 19/01/2021 por motivo de férias, ficando a unidade administrada pela substituta, observando que a designação da referida servidora como substituta da titular da função se deu a partir 07/02/2018. Ante o

exposto, conclui-se pelo deferimento da substituição remunerada correspondente ao período em que se efetivou a substituição, totalizando 20 (vinte) dias. No período deferido o titular da função tinha CD-03 e a **substituta FG-02**. Obs: No dia 31/12/20, por se tratar de exercício anterior, foi aberto o processo administrativo nº 23422.001484/2021-23 e encaminhado ao DIPAG para realizar o pagamento, favor acompanhar a tramitação. O período de 01/01/2021 a 19/01/2021 será pago na folha de FEV – 2021. (grifo nosso)

De fato, houve o pagamento de substituição em fevereiro de 2021, o valor pago foi de R\$ 3.360,11, conforme demonstra-se abaixo:

Figura 09

Rubrica	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
VENCIMENTO BASICO (00001)												
VENCIMENTO BASICO (00001)												
SUBSTITUICAO/INTERINO (00024)												
PAGAMENTO EXERC. ANTERIOR(ES) (00058)		3.360,11										
AUXILIO-ALIMENTACAO (00136)					309,94							
GRATIFICACAO NATALINA (00176)												
ADIANT.GRATIF.NATALINA/ATIVO (00177)												
ADICIONAL 1/3 DE FERIAS (00220)												
IQ - INCENT.A QUALIFICACAO 52% (82925)												
IQ - INCENT.A QUALIFICACAO 52% (82925)												
NÃO INFORMADA (82964)												
NÃO INFORMADA (83184)												
NÃO INFORMADA (83184)												
ADIANT.GRATIF.NATALINA/ATIVO (00177)												
CONT. PLANO SEGURIDADE SOCIAL (98002)												
CONT. PLANO SEGURIDADE SOCIAL (98002)												
CONTR.PSS - GRATIF. NATALINA (98004)												
NÃO INFORMADA (98044)												
IMPOSTO DE RENDA RETIDO FONTE (99001)												
IRRF - 13º SAL./GRAT.NATALINA (99003)												
IRRF - FERIAS (99004)												
Total												

Fonte: Auditoria Interna, 2023.

O valor pago à servidora é o mesmo de 19 dias de substituição de chefia, conforme informado na manifestação da PROGEPE relatada acima. Entretanto, a despeito de a servidora mencionar que F. S. possuía função gratificada FG-02, não houve, corretamente, o desconto dessa função na substituição analisada.

Entretanto, no que concerne aos valores pendentes referentes à substituição de 31 de dezembro de 2021 e sua respectiva gratificação natalina, nota-se o desconto indevido. Na referência maio/2021 houve o pagamento à servidora de R\$ 309,94 vinculados à rubrica “PAGAMENTO EXERC. ANTERIOR(ES) (00058)”, como observa-se na figura 09. Ocorre, todavia, que esse valor (duas parcelas de 154,97) é o mesmo da substituição do cargo de direção CD-3, descontado os valores da função gratificada FG-02, o que representa uma retenção de pagamento indevida de R\$ 43,75.

Ao continuar a análise das solicitações eletrônicas de pagamento por substituição de função/cargo de direção cadastradas pela servidora F. S. à PROGEPE, verifica-se a SE 13932, cadastrada em 03/08/2021, referente ao período de substituição de 13/07/2021 a 30/07/2021, sinalizando como motivo “licença à gestante, à adotante ou licença-paternidade”.

Em manifestação ao solicitado, J. D. L., cadastrou a seguinte resposta:

A ausência do titular foi registrada no período de 13/07/2021 a 30/07/2021, por motivo de licença maternidade, ficando a unidade administrada pelo substituto. Observando que a designação do referido servidor como substituto do titular da função se deu a partir de 07/02/2018. Considerando que a substituta estava em férias de 12/07/2021 a 13/07/2021. Ante o exposto, conclui-se pelo deferimento da substituição remunerada correspondente ao período de 14/07/2021 a 30/07/2021, totalizando 17 (dezessete) dias. No período deferido o titular da função tinha CD3 e o substituto FG2. A substituição será paga na folha de AGOSTO – 2021. (sic)

Do exposto, urge pontuar a assertividade da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoa em comprovar as férias da substituta no período de vacância da titular, negando o respectivo período requisitado em aderência ao entendimento normativo vigente¹²:

7. Assim, a substituição é devida enquanto o substituto estiver exercendo efetivamente as atribuições do cargo. Nesta linha de entendimento, vejamos excertos do Parecer/MP/CONJUR/JNS/No 0104 – 2.9/2004.

10. Em face da letra do art. 38 da Lei no 8.112, de 1990, com as alterações posteriormente promovidas, a interpretação mais razoável e adequada às normas incidentes na matéria é no sentido de se admitir que o servidor opte pela remuneração que lhe for mais vantajosa, de um cargo ou de outro, nos termos do § 1º deste artigo, e passe a percebê-la desde o primeiro dia efetiva substituição. **Despicienda se faz a observação de que o servidor deve perceber a remuneração proporcionalmente aos dias de efetiva substituição**, mais ou menos de 30 dias. (grifo nosso)

Não obstante, verifica-se a manutenção do *modus operandi* daquela Pró-Reitoria em pontuar que a servidora em questão era titular de função gratificada, mesmo sinalizando não ser.

Verifica-se, também, a seguinte informação cadastrada na solicitação eletrônica “IMPLANTADO NA FOLHA DE PAGAMENTO DE AGOSTO A SER PAGO EM SETEMBRO” feita por J. A. B. S.. De fato comprova-se o pagamento na referência agosto/2021 de R\$ 2.634,52, sob a rubrica “NÃO INFORMADA (83184)”, como demonstra-se abaixo:

Figura 10

Rubrica	Janeiro	Fevereiro	Marco	Abri	Mai	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
VENCIMENTO BASICO (00001)												
VENCIMENTO BASIC0 (00001)												
SUBSTITUICAO/INTERINO (00024)												
PAGAMENTO EXERC. ANTERIOR(ES) (00058)												
AUXILIO-ALIMENTACAO (00136)												
GRATIFICACAO NATALINA (00176)												
ADJANT.GRATIF.NATALINA/ATIVO (00177)												
ADICIONAL 1/3 DE FERIAS (00220)												
IQ - INCENTA QUALIFICACAO 52% (82925)												
IQ - INCENTA QUALIFICACAO 52% (82925)												
NÃO INFORMADA (82964)												
NÃO INFORMADA (83184)												
NÃO INFORMADA (83184)												
ADJANT.GRATIF.NATALINA/ATIVO (00177)												
CONT. PLANO SEGURIDADE SOCIAL (98002)												
CONT. PLANO SEGURIDADE SOCIAL (98002)												
CONTR.PSS - GRATIF. NATALINA (98004)												
NÃO INFORMADA (98044)												
IMPOSTO DE RENDA RETIDO FONTE (99001)												
IRRF - 13º SAL./GRAT.NATALINA (99003)												
IRRF - FERIAS (99004)												
Total									2.634,52			

Fonte: Auditoria Interna, 2023.

Considerando os 17 dias de substituição do cargo de direção CD-3, o valor referente seria de R\$ 3.006,41. Por sua vez, 17 dias da função gratificada FG-02 representam o montante de R\$ 371,89. Ao descontar o segundo valor do primeiro, em hipotética substituição, sendo titular de função gratificada FG-02, tem-se o valor de R\$ 2.634,52, mesmo valor pago à servidora. O que, por sua vez, representa um desconto indevido de pagamento por substituição de R\$ 371,89, apenas considerando a solicitação eletrônica n. 13932.

Ao se analisar a SE 13983, cadastrada em 01/09/2021, referente ao período 01/08/2021 a 31/08/2021 e motivo informado: “Licença à gestante, à adotante ou licença-paternidade”, nota-se que a servidora substituta solicitante informou não ser ocupante de função ou cargo em comissão.

Nesse caso em tela, a PROGEPE sinalizou, em manifestação à solicitação, que a servidora não possuía função, como observa-se:

A ausência do titular foi registrada no período de 01/08/2021 a 31/08/2021, por motivo de licença maternidade, ficando a unidade administrada pelo substituto. Observando que a designação do referido servidor como substituto do titular da função se deu a partir de 07/02/2018. Ante o exposto, conclui-se pelo deferimento da substituição remunerada correspondente ao período de 01/08/2021 a 31/08/2021, **totalizando 31 (trinta e um) dias. No período deferido o titular da função tinha CD3 e o substituto não possuía função.** A substituição será paga na folha de SETEMBRO – 2021. (grifo nosso)

Do pagamento em questão, no mês de referência setembro/2021, nota-se o pagamento sem o deflator de função gratificada da substituta, como verifica-se a seguir:

Figura 11

Rubrica	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
VENCIMENTO BASICO (00001)												
VENCIMENTO BASICO (00001)												
SUBSTITUICAO/INTERINO (00024)												
PAGAMENTO EXERC. ANTERIOR(ES) (00058)												
AUXILIO-ALIMENTACAO (00136)												
GRATIFICACAO NATALINA (00176)												
ADJANT.GRATIF.NATALINA/ATIVO (00177)												
ADICIONAL 1/3 DE FERIAS (00220)												
IQ - INCENTA QUALIFICACAO 52% (82925)												
IQ - INCENTA QUALIFICACAO 52% (82925)												
NÃO INFORMADA (82964)												
NÃO INFORMADA (83184)												
NÃO INFORMADA (83184)												
ADJANT.GRATIF.NATALINA/ATIVO (00177)												
CONT. PLANO SEGURIDADE SOCIAL (98002)												
CONT. PLANO SEGURIDADE SOCIAL (98002)												
CONTR.PSS - GRATIF. NATALINA (98004)												
NÃO INFORMADA (98044)												
IMPOSTO DE RENDA RETIDO FONTE (99001)												
IRRF - 13º SAL./GRAT.NATALINA (99003)												
IRRF - FERIAS (99004)												
Total												
												5.305,43

Fonte: Auditoria Interna, 2023.

Pautando-se pelo período e o total em dias de substituição, 31, verifica-se que o valor devido ao respectivo espaço temporal é de R\$ 5.482,28. Considerando a quantidade de dias manifestados pela PROGEPE, 31, o que pode ter acontecido no pagamento é, equivocadamente, a unidade haver adotado o pagamento do valor mensal do titular do cargo de direção, R\$ 5.305,43. Entretanto, tal argumentação não pode prosperar, pois o valor pago é pela quantidade de dias efetivamente substituindo o titular e a base de cálculo das substituições é pautada no valor mensal da função/cargo de direção dividida por 30.

Diante do exposto, nota-se uma retenção indevida de valor devido à servidora a título de pagamento por substituição de cargo de direção de R\$ 176,85, no que concerne à SE 13983.

Atendo-se à Solicitação Eletrônica n. 14038, cadastrada em 01/10/2021, cujo período de substituição ocorreu de 01/09/2021 a 30/09/2021, sendo cadastrado como motivo de afastamento “Licença à gestante, à adotante ou licença-paternidade”, verifica-se a sinalização da solicitante em não ser ocupante de função ou cargo em comissão.

Em manifestação da PROGEPE ao solicitado, J. D. L. cadastrou a seguinte mensagem:

A ausência do titular foi registrada no período de 01/09/21 a 30/09/21, por motivo de licença gestante, ficando a unidade administrada pelo substituto. Observando que a designação do referido servidor como substituto do titular da função se deu a partir de 07/02/2018. Ante o exposto, conclui-se pelo deferimento da substituição remunerada correspondente ao período de 01/09/21 a 30/09/21, **totalizando 30 (trinta) dias. No período deferido o titular da função tinha CD3 e o substituto FG2. A substituição será paga na folha de OUTUBRO – 2021.** (grifo nosso).

No caso em tela, nota-se que a unidade ora decide descontar os valores de eventual titularidade de função gratificada FG-02, ora não.

Figura 12

Rubrica	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
VENCIMENTO BASICOS (00001)												
VENCIMENTO BASICOS (00001)												
SUBSTITUICAO/INTERINO (00024)												
PAGAMENTO EXERC. ANTERIOR(ES) (00058)												
AUXILIO-ALIMENTACAO (00136)												
GRATIFICACAO NATALINA (00176)												
ADJANT.GRATIF.NATALINA/ATIVO (00177)												
ADICIONAL 1/3 DE FERIAS (00220)												
IQ - INCENTA QUALIFICACAO 52% (82925)												
IQ - INCENTA QUALIFICACAO 52% (82925)												
NÃO INFORMADA (82964)												
NÃO INFORMADA (83184)												
NÃO INFORMADA (83184)												
ADJANT.GRATIF.NATALINA/ATIVO (00177)												
CONT. PLANO SEGURIDADE SOCIAL (98002)												
CONT. PLANO SEGURIDADE SOCIAL (98002)												
CONTR.PSS - GRATIF. NATALINA (98004)												
NÃO INFORMADA (98044)												
IMPOSTO DE RENDA RETIDO FONTE (99001)												
IRRF - 13º SAL./GRAT.NATALINA (99003)												
IRRF - FERIAS (99004)												
Total												4.649,15

Fonte: Auditoria Interna, 2023.

Verifica-se o valor de R\$ 4.649,15, pago à servidora, vinculado à rubrica “NÃO INFORMADA (83184)”. Esse valor é o mesmo de 30 diárias referentes ao CD-3 (5.305,43) subtraindo 30 diárias referentes à FG-02 (656,28).

Considerando que a servidora já não exercia a titularidade da Divisão Administrativa da Secretaria de Apoio Científico e Tecnológico desde 24/01/2020, o desconto de R\$ 656,28, nessa solicitação eletrônica, representa desconto indevido.

Em 04/11/2021 a servidora cadastrou solicitação eletrônica de pagamento por substituição de cargo de direção, n. 14095, referente ao período de 01/10/2021 a 31/10/2021, informando não ser ocupante de “função ou cargo em comissão”.

Em resposta à solicitação, J. D. L., consignou:

A ausência do titular foi registrada no período de 13/07/2021 a 08/01/2022, por motivo de licença gestante, ficando a unidade administrada pelo substituto. Observando que a designação do referido servidor como substituto do titular da função se deu a partir de 07/02/2018. Ante o exposto, conclui-se pelo deferimento da substituição remunerada correspondente ao período de 01/10/2021 a 31/10/2021, **totalizando 31 (trinta e um) dias**. No período deferido o titular da função tinha CD3 e o substituto FG2. **A substituição será paga na folha de DEZEMBRO – 2021.** (grifo nosso)

Ao analisar a ficha financeira da servidora, nota-se o pagamento do valor de R\$ 4.804,12 vinculado à rubrica “NÃO INFORMADA (83184)”, conforme figura abaixo:

Figura 13

Rubrica	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	<th>Junho</th> <th>Julho</th> <th>Agosto</th> <th>Setembro</th> <th>Outubro</th> <th>Novembro</th> <th>Dezembro</th>	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
VENCIMENTO BASICO (00001)												
VENCIMENTO BASICO (00001)												
SUBSTITUICAO/INTERINO (00024)												
PAGAMENTO EXERC. ANTERIOR(ES) (00058)												
AUXILIO-ALIMENTACAO (00136)												
GRATIFICACAO NATALINA (00176)												
ADIANTE.GRATIF.NATALINA/ATIVO (00177)												
ADICIONAL 1/3 DE FERIAS (00220)												
IQ - INCENTA QUALIFICACAO 52% (82925)												4.804,12
IQ - INCENTA QUALIFICACAO 52% (82925)												4.649,15
NÃO INFORMADA (82964)												
NÃO INFORMADA (83184)												
NÃO INFORMADA (83184)												
ADIANTE.GRATIF.NATALINA/ATIVO (00177)												
CONT. PLANO SEGURIDADE SOCIAL (98002)												
CONT. PLANO SEGURIDADE SOCIAL (98002)												
CONTR.PSS - GRATIF. NATALINA (98004)												
NÃO INFORMADA (98044)												
IMPOSTO DE RENDA RETIDO FONTE (99001)												
IRRF - 13º SAL./GRAT.NATALINA (99003)												
IRRF - FERIAS (99004)												
Total												

Fonte: Auditoria Interna, 2023.

O valor pago é o mesmo de 31 dias de substituição do cargo de direção CD-3 (R\$ 5.482,28), descontando 31 dias de função gratificada FG-02 (R\$ 678,16). Considerando o apontamento da própria Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas sinalizando que o pagamento referente à SE 14095 foi “Implantado na folha de pagamento de DEZ/2021”¹³, verifica-se uma retenção indevida de R\$ 678,16, tendo em vista que a servidora solicitante não era titular de função gratificada e a incidência de desconto em substituição de cargo de direção representa em desconto desarrazoado.

Prosseguindo na cronologia das substituições de função/cargo de direção da servidora F. S., após deixar a titularidade da Divisão Administrativa da Secretaria de Apoio Científico e Tecnológico em 24/01/2020 e confrontar com os respectivos pagamentos, tem-se a Solicitação Eletrônica 14151, cadastrada em 01/12/2021, abrangendo o período de 01/11/2021 a 30/11/2021, cujo motivo sinalizado foi “Licença à gestante, à adotante ou licença-paternidade” e, no que concerne a ser titular de função ou cargo em comissão a opção assinalada foi “NÃO”.

A servidora da PROGEPE, ao analisar a solicitação incluiu a seguinte resposta:

A ausência do titular foi registrada no período de 13/07/2021 a 08/01/2022, por motivo de licença gestante, ficando a unidade administrada pelo substituto. Observando que a designação do referido servidor como substituto do titular da função se deu a partir de 07/02/2018. Ante o exposto, **conclui-se pelo deferimento** da substituição remunerada

13 Solicitação Eletrônica n. 14095

correspondente ao período de **01/11/2021 a 30/11/2021, totalizando 30 (trinta) dias**. No período deferido o titular da função tinha CD3 e o substituto FG2. A substituição será paga na folha de **DEZEMBRO – 2021**. (grifo nosso)

A figura 13, acima exposta, demonstra o recebimento de R\$ 4.649,15 a título da rubrica NÃO INFORMADA (83184), utilizada para pagamento de substituições de função/cargo de direção. O citado valor é o mesmo de 30 dias de substituição do cargo de direção CD-03 (R\$ 5.305,43) descontando 30 dias de titularidade da FG-02 (R\$ 656,28). Considerando o sinalizado em 09/12/2021 por J. A. B. S. “implantado na folha de dezembro a ser pago em janeiro” verifica-se que o valor pago à servidora em questão é referente à substituição 14151, e, baseado nisso, constata-se o desconto indevido de R\$ 656,28, visto que a servidora não possuía a titularidade da FG-02 desde 24/01/2020.

Cronologicamente, tem-se a solicitação eletrônica n. 14198, entretanto, a mesma já foi tratada nesse relatório, compreendendo a amostra deste expediente de auditoria, a qual foi motivadora para o levantamento de eventuais descontos indevidos feitos pela PROGEPE aos pagamentos devidos à servidora F. S..

A solicitação eletrônica n. 14286 requisiou pagamento por substituição de cargo de direção CD-03 durante o período de 01/01/2022 a 31/01/2022, cujos motivos foram férias regulamentares e licença gestante.

Todavia a servidora I. D. V. D., em manifestação da PROGEPE, fez pontuações pertinentes sinalizando que a solicitante não foi substituta durante todo o período, como observa-se abaixo:

A substituição da titular ocorreu no período de **01/01/2022 a 08/01/2022 por motivo de Licença Gestante** e no período de **10/01/2022 a 14/01/2022, de 17/01/2022 a 21/01/2022 e de 24/01/2022 a 31/01/2022 por motivo de férias**, ficando a unidade administrada pela substituta, observando que a designação da referida servidora como substituta da titular do cargo se deu a partir de 07/02/2018. Ante o exposto, conclui-se pelo deferimento da substituição remunerada correspondente ao período em que se efetivou a substituição, **totalizando 26 (vinte e seis) dias**. No período deferido a titular do cargo tem CD-03 e a **substituta tem função FG-02**. O valor devido será pago na folha de FEV – 2022. (grifo nosso).

Posto isso, e considerando os 26 dias devidos de substituição, verifica-se o pagamento de R\$ 4.029,26 a título da rubrica “NÃO INFORMADA (83184)”, como observa-se abaixo:

Figura 14

Rubrica	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
VENCIMENTO BASICO (00001)												
VENCIMENTO BASICO (00001)												
AUXILIO-ALIMENTACAO (00136)												
GRATIFICACAO NATALINA (00176)												
GRAT.NATALINA PROPORCIONAL (00178)												
ADICIONAL 1/3 DE FERIAS (00220)												
IQ - INCENTA QUALIFICACAO 52% (82925)												
IQ - INCENTA QUALIFICACAO 52% (82925)												
NÃO INFORMADA (82964)												
NÃO INFORMADA (83184)												
ADIANT.GRATIF.NATALINA/ATIVO (00177)												
CONT. PLANO SEGURIDADE SOCIAL (98002)												
CONT. PLANO SEGURIDADE SOCIAL (98002)												
CONTR.PSS - GRATIF. NATALINA (98004)												
IMPOSTO DE RENDA RETIDO FONTE (99001)												
IRRF - 13º SAL./GRAT.NATALINA (99003)												
IRRF - FERIAS (99004)												
Total												

Fonte: Auditoria Interna, 2023.

Insta pontuar que o valor pago em fevereiro de 2022, R\$ 4.029,26, representa o mesmo valor de 26 dias de substituição de cargo de direção CD-3 (R\$ 4.598,04), descontando 26 dias de titularidade de função gratificada FG-02 (R\$ 568,78). Considerando o já, deveras, reiterado nesse expediente, todos os descontos promovidos pela PROGEPE a partir de 24/01/2020, são desprovidos de legitimidade jurídica, pois a servidora em questão já não era titular da função comissionada. No caso tem tela, some-se aos descontos indevidos pela Administração à servidora o valor de R\$ 568,78.

Em 15/02/2022 a servidora cadastrou a solicitação eletrônica n. 14334, requisitando pagamento por substituição de cargo de direção pelo período de 01/02/2022 a 12/02/2022, em virtude do motivo “Férias regulamentares”. Como de costume, a servidora sinalizou não ser “ocupante de função ou cargo em comissão”.

Em atendimento ao pleiteado, a PROGEPE arrolou a seguinte manifestação:

A ausência do titular foi registrada no período de **01/02/2022 a 12/02/2022**, por motivo de férias, ficando a unidade administrada pelo substituto. Observando que a designação do referido servidor como substituto do titular da função se deu a partir de 07/02/2018. Ante o exposto, **conclui-se pelo deferimento da substituição remunerada correspondente ao período de 01/02/2022 a 12/02/2022, totalizando 12 (doze) dias**. No período deferido o titular da função tinha cd3 e **o substituto FG2**. A substituição será paga na folha de MARÇO – 2021.

Observando a já citada figura 14, verifica-se o pagamento na referência março/2022 de R\$ 1.859,66 vinculado à rubrica “NÃO INFORMADA (83184)”. Esse montante é o mesmo da remuneração devida a 12 dias do cargo de direção CD-3 (R\$ 2.122,17), descontando 12 dias da

função gratificada FG-02 (R\$ 262,51). Considerando o exposto pela servidora M. P. O. informando que o valor da substituição foi “Implantado na folha de MAR/2022”, a sinalização de que F. S. era titular da função gratificada FG-02, verifica-se o desconto indevido de R\$ 262,51 na ficha financeira da servidora.

Na solicitação eletrônica n. 14507, cadastrada em 25/05/2022, compreendendo período de 17/05/2022 a 23/05/2022 e tendo como motivo “Licença por motivo de doença em pessoa da família, até 60 (sessenta) dias”, sendo sinalizado não ser “ocupante de função ou cargo em comissão” teve a seguinte manifestação de servidora lotada na PROGEPE:

A substituição da titular ocorreu no período de **17/05/2022 a 23/05/2022** por motivo de licença por motivo de doença em pessoa da família, ficando a unidade administrada pela substituta, observando que a designação da referida servidora como substituta da titular da função se deu a partir 07/02/2018. Ante o exposto, conclui-se pelo deferimento da substituição remunerada correspondente ao período em que se efetivou a substituição, **totalizando 07 (sete) dias. No período deferido a titular da função tinha CD-03 e a substituta FG-02.** O valor devido será pago na folha de JUNHO – 2022. (grifo nosso)

Diferente dos demais meses, em que a ficha financeira dos servidores constou no SIGRH, o mês de referência junho/2022 de todos os servidores analisados na amostra selecionada não continham valores nos itens devidos.

Considerando a ausência de informações no SIGRH para o mês de pagamento citado, solicitaram-se “informações pela ausência de valores nas fichas financeiras, no SIGRH, referente ao mês de junho/2022”¹⁴, tendo como manifestação o seguinte:¹⁵

Houve um erro técnico ao subir e rodar o arquivo da fita espelho do mês de junho/2022. Este arquivo é responsável por espelhar os dados registrados no SIAPE no SIGRH. Porém, em decorrência deste erro a ficha financeira de todos os servidores está zerada em junho/2022. Entretanto, o processo de pagamento correu normal e todos receberam. Em anexo encaminho a ficha financeira da servidora em questão, usada para exemplificar, emitida pelo e-Siape, o qual mostra corretamente os valores.

Entretanto, por ausentar as informações pertinentes aos demais servidores que receberam valor por substituição de função/cargo de direção na referência junho/2022, requisitaram-se, por meio da Solicitação de Auditoria no: 2022026-04/AUDIN/UNILA, “as fichas financeiras dos servidores que receberam pagamento de substituição de função/cargo de direção na referência junho/2022”, razão pela qual apresenta-se ficha financeira da servidora F. S., referente à substituição recebida em junho/2022, em formato diferente das demais arroladas nesse expediente de auditoria.

14 Solicitação de Auditoria no: 2022026-03/AUDIN/UNILA

15 OFÍCIO N° 58/2023/PROGEPE

Figura 15



Consulta dados financeiros do servidor
Nome: [REDACTED]

Data: 24/02/2023
Mês pagamento: MAR2023

Órgão Solicitado:
26267 - UNILA
Situação Funcional:
ATIVO PERMANENTE

Matrícula:
[REDACTED]
Função:
0000

Ident. única:
[REDACTED]
Cargo:
701001 E 407

Nascimento:
10JUN1988
Mês/ano solicitado:
JUN2022

Dependente:
[REDACTED]

R/D	Mov. Fin.	Rubrica	Nome rubrica	Seq./ Ass.	Mês-ano/Perc.	Prazo/Fração	Valor
R		00001	VENCIMENTO BASICO	0			
R		00136	AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO	0			
R	3	00177	ADIANTE.GRATIF.NATALINA AT	1			
				18			
R	G	82925	IQ - 52% - LEI 11.091/05 AT	0			
				01			
R	H	83184	SUBSTITUIÇÃO DE INTERINO	6	MAI2022	001	1.084,80
				44			
D		98002	CONT. PLANO SEGURIDADE SOCIAL	0			
D		99001	IMPOSTO DE RENDA RETIDO FONTE	0			

Bruto:

Desconto:

Líquido:

Fonte: Auditoria Interna, 2023.

Verifica-se o valor de R\$ 1.084,80 vinculado à rubrica 83184. Esse valor é o mesmo de 7 dias de remuneração do cargo de direção CD-3 (R\$ 1.237,93), descontando 7 dias de titularidade da função gratificada FG-02 (R\$ 153,13).

Considerando o ratificado pelo servidor J. A. B. S., informando que o pedido foi “implantado na folha de pagamento de junho a ser recebido no inicio de julho” (sic) e o fato de a servidora não ser mais titular de função gratificada, constata-se o desconto indevido de R\$ 153,13, no que concerne à SE 14507.

Do exposto, referente aos valores pagos à F. S. a título de pagamento por substituição de função/cargo de direção, após o período de 24/01/2020, data em que a servidora deixou a chefia da Divisão Administrativa da Secretaria de Apoio Científico e Tecnológico, tem-se o seguinte panorama:

Tabela 01

Solicitação Eletrônica	Período	Qtd Dias	Folha do Pagamento	Valor Devido	Valor Pago	Valor Pendente
13083	08/09/2020 a 11/09/2020	4	OUTUBRO/2020	R\$ 707,39	R\$ 707,39	R\$ 0,00
13304	14/12/2020 a 18/12/2020	5	JANEIRO/2021	R\$ 884,24	R\$ 353,70	R\$ 530,54
13304	14/12/2020 a 18/12/2020 (gratificação natalina)	5	JANEIRO/2021	R\$ 884,24	R\$ 353,70	R\$ 530,54
13457	31/12/2020 a 19/01/2021 + GN	20	FEVEREIRO/2021	R\$ 3.713,8	R\$ 3.670,05	R\$ 43,75

	dezembro					
13932	14/07/2021 a 30/07/2021	17	AGOSTO/2021	R\$ 3.006,41	R\$ 2.634,52	R\$ 371,89
13983	01/08/2021 a 31/08/2021	31	SETEMBRO/2021	R\$ 5.482,28	R\$ 5.305,43	R\$ 176,85
14038	01/09/2021 a 30/09/2021	30	OUTUBRO/2021	R\$ 5.305,43	R\$ 4.649,15	R\$ 656,28
14095	01/10/2021 a 31/10/2021	31	DEZEMBRO/2021	R\$ 5.482,28	R\$ 4.804,12	R\$ 678,16
14151	01/11/2021 a 30/11/2021	30	DEZEMBRO/2021	R\$ 5.305,43	R\$ 4.649,15	R\$ 656,28
14198	01/12/2021 a 31/12/2021	31	FEVEREIRO/2022	R\$ 5.482,28	R\$ 4.804,12	R\$ 678,16
14198	01/12/2021 a 31/12/2021 (gratificação natalina)	31	FEVEREIRO/2022	R\$ 5.482,28	R\$ 4.804,12	R\$ 678,16
14286	01/01/2022 a 08/01/2022 – 10/01/2022 a 14/01/2022 – 17/01/2022 a 21/01/2022 – 24/01/2022 a 31/01/2022	26	FEVEREIRO/2022	R\$ 4.598,04	R\$ 4.029,26	R\$ 568,78
14334	01/02/2022 a 12/02/2022	12	MARÇO/2022	R\$ 2.122,17	R\$ 1.859,66	R\$ 262,51
14507	17/05/2022 a 23/05/22	7	JUNHO/2022	R\$ 1.237,93	R\$ 1.084,80	R\$ 153,13
Total de Retenções Indevidas de Pagamentos						R\$ 5.985,03

Fonte: Auditoria Interna, 2023.

Posto isso, contextualizados os fatos ocorridos e arrolados neste expediente de auditoria, insta fazer menção a pontos sensíveis dentre os achados de auditoria.

Considerando o uso do SIGRH como sistema gerencial de informações na UNILA, nota-se, nas palavras do Pró-Reitor de Gestão de Pessoas¹⁶, no OFÍCIO N° 11/2023/PROGEPE , a verificação do citado sistema como única fonte de informação:

Hoje nós buscamos todas as informações no SIGRH e quando necessário no Boletim de Serviços por meio do SIPAC. Então, desde a solicitação de designação de substituto e a de pagamento por substituição que são feitas por meio de Solicitações Eletrônicas no SIGRH, até a consulta de informações no cadastro do servidor para verificar férias, ausências, designações, portarias e outros.

Todavia, os relatos apresentados permitem depreender a falibilidade do SIGRH em condensar as informações, no que tangem à solicitação de pagamento por substituição de função/cargo de direção, análise e respectivos pagamentos, haja visto que a servidora F. S. havia sido desligada do SIAPE desde 24/01/2022, da chefia da Divisão Administrativa da Secretaria de

Apoio Científico e Tecnológico e a respectiva portaria esteve ativa, indicando a titularidade da servidora, durante a elaboração deste relatório de auditoria. Ou seja, a única fonte de informações gerenciais sobre gestão de pessoas esteve desatualizada, impactando em diversos descontos indevidos e reiterados à servidora.

Ademais, os eventuais controles internos da PROGEPE falharam em corrigir os atos desarrazoados demonstrados nesse relatório, a saber:

- i. O modelo de solicitação eletrônica, da PROGEPE, requisita do servidor postulante a indicar se é titular de função gratificada ou cargo de direção. Em todas as SE arroladas, 13083, 13304, 13457, 13932, 13983, 14038, 14095, 14151, 14198, 14286, 14334, 14334 a servidora indicou não ser ocupante de função ou cargo em comissão, o que por si só deveria alertar a unidade de gestão de pessoas quanto à informação, erroneamente, mantida no sistema;
- ii. Dentre as SE supracitadas verificam-se despachos de servidores da PROGEPE ora sinalizando que a servidora “não possuía cargo/função” e ora “no período deferido o titular da função tinha CD-03 e a substituta FG-02”, o que demonstra que uma consulta ao histórico das solicitações de pagamento por substituição poderia ter findado a esse período de portaria desatualizada e impactado nos recebimentos da servidora;
- iii. A simples consulta pela Divisão de Pagamentos às fichas financeiras da servidora poria fim à questão, visto a partir do mês de referência março/2020 a mesma não recebeu pela, eventual, titularidade de função gratificada FG-02.

Urge pontuar que a forma de cálculo para pagamento por substituição de função/cargo de direção não é algo simples, principalmente caso o substituto possua uma função gratificada ou cargo de direção inferior ao do substituto. Destarte, é compreensível que a própria servidora não tenha sinalizado à PROGEPE que os descontos indevidos em seu contra-cheque foram indevidos.

Outrossim, caso a forma do cálculo fosse divulgada, eventualmente com uma calculadora simplificada, oportunizaria ao servidor ser mais um controle interno ao processo em questão, podendo, ciente do valor a receber em momento futuro, questionar as importâncias recebidas em sua ficha financeira.

Diante do demonstrado, verifica-se que a Administração procedeu descontos nos vencimentos da servidora F. S., de forma reiterada, desarrazoada e indevida. O professor Celso Antônio Bandeira de Mello, versando sobre enriquecimento ilícito, ensina que¹⁷:

Enriquecimento sem causa é o incremento do patrimônio de alguém em detrimento do patrimônio de outrem, sem que, para supeditar tal evento, exista uma causa juridicamente idônea. É perfeitamente assente que sua proscrição constitui-se em um princípio geral de direito.

Do caso em tela, é premente que a PROGEPE repare o erro cometido contra a servidora, apure as causas do seu ocorrido, crie soluções para que não haja nova incidência de descontos indevidos e verificação de eventuais outros casos em que pôde-se ter exposto servidores a descontos em seus vencimentos de forma indevida.

3.2.2 RECOMENDAÇÕES:

3.2.2.1 Recomenda-se à PROGEPE a reparação do dano à servidora F. S., procedendo o pagamento dos valores atualizados, indevidamente, retidos pela Administração.

3.2.2.2 Recomenda-se à PROGEPE a apuração dos motivos ensejadores para a manutenção de portaria de designação de titular de função gratificada ativa, enquanto já havia perdido a vigência do SIAPE.

3.2.2.3 Recomenda-se à PROGEPE a varredura de eventuais outros casos, similares ao da servidora F. S., no sistema SIGRH e, caso seja constatada sua ocorrência, que a Administração de ofício promova o pagamento devido e atualizado ao(s) servidor(es) afetado(s).

3.2.2.4 Recomenda-se à PROGEPE a criação de item específico nos checklists de pagamento por substituição de função ou cargo em comissão, de modo que, ao receber, do servidor substituto, o indicativo de não ser titular de função ou cargo em comissão e conste portaria vigente de titularidade no SIG, que seja oportunizado ao servidor contraditar a informação contida no sistema, a fim de verificar se houve equívoco na solicitação eletrônica ou desatualização do SIGRH.

3.2.2.5 Recomenda-se à PROGEPE a criação de espaço dedicado, em sua página na internet, aos valores devidos por mês aos titulares de Função Gratificada, Cargo de Direção e Funções de Coordenação de Curso vigentes na UNILA e por dia aos substitutos, incluindo meio, intuitivo e de

¹⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Boletim de Licitação e Contratos Administrativos. São Paulo: NDJ, abril de 1998, p. 193.

fácil compreensão do servidor substituto calcular o valor da substituição a ser recebido, descontando, quando for o caso, a remuneração da função ou cargo em comissão da qual é titular.

3.2.2.6 Recomenda-se à PROGEPE a checagem periódica, seja manual ou automatizada, das portarias ativas da UNILA no SIAPE e sua respectiva adequação no SIGRH, de modo que o sistema seja fidedigno, tempestivo e espelho do registrado no SIAPE.

3.3 CONSTATAÇÃO: DEFERIMENTOS DE SOLICITAÇÕES ELETRÔNICAS COM MOTIVOS DIFERENTES DOS CADASTRADOS

3.3.1 FATO:

Em 05/04/2022 o servidor W. R. K. cadastrou solicitação de pagamento por substituição de função FG-02 número 14414, indicando substituição do titular entre 14/02/2022 a 28/02/2022. Dentre as opções elencadas no corpo da solicitação, assinalou que o motivo da substituição foi “Licença para tratamento da própria saúde”.

Todavia, no corpo da resposta da PROGEPE à solicitação pleiteada, verifica-se manifestação de servidora daquela unidade consignando motivo diverso ao solicitado:

A substituição do titular ocorreu no período de 14/02/2022 a 28/02/2022 **por motivo de férias**, ficando a unidade administrada pelo substituto, observando que a designação do referido servidor como substituto do titular da função se deu a partir de 08/12/2021. Ante o exposto, conclui-se pelo deferimento da substituição remunerada correspondente ao período em que se efetivou a substituição, totalizando 15 (quinze) dias. No período deferido o titular da função tinha FG-02 e o substituto não possuía cargo/função. O valor devido será pago na folha de ABR – 2022. (grifo nosso)

Na folha ponto de M. F. da C., titular da Divisão de Serviços Corporativos e Segurança, a quem W. R. K. é substituto, consta a observação “Licença tratamento da própria saúde (14/02/2022 a 28/02/2022)” e ao clicar nas ocorrências verifica-se “Homologado conforme laudo médico pericial nº 033.092/2022”.

Observou-se *modus operandi* similar na solicitação eletrônica n. 14465, na qual A. T. G., solicitou pagamento por substituição de função gratificada – FG-03, em que D. W. de C. R. é titular da “Seção de Administração dos Espaços” e o motivo do afastamento do titular do cargo foi assinalado como “Afastamento para estudo ou missão no exterior, até 90 (noventa) dias, inclusive para aperfeiçoamento.”

No bojo da solicitação, servidora lotada na PROGEPE, à época, assinalou:

A substituição do titular ocorreu no período de 21/03/2022 a 19/04/2022 **por motivo de férias**, porém, considerando as ausências por motivos de férias e comparecimento em juri foi descontado 5 dias deste período. No período efetivamente substituído a unidade foi administrada pelo substituto, observando que a designação do referido servidor como substituto do titular da função se deu a partir de 25/10/2019. Ante o exposto, conclui-se pelo deferimento da substituição remunerada correspondente ao período em que se efetivou a substituição, totalizando 25 (vinte e cinco) dias. A titular da função tem FG-03, e o substituto não possui função/cargo. A substituição será paga na folha do mês de Maio/2022. (grifo nosso)

No entanto, ao consultar o espelho ponto do servidor ausente, verifica-se o cadastro da seguinte ocorrência de 21/03/2022 a 19/04/2022: “Licença para Capacitação”.

Em que pese a vacância dos titulares terem ocorrido, as substituições terem sido efetivas pelos seus respectivos substitutos, há que se pontuar que no processo administrativo deve haver um mínimo de formalidade para realização dos atos administrativos.

José dos Santos Carvalho Filho ensina, versando sobre a forma do ato administrativo, ensina¹⁸:

A forma é o meio pelo qual se exterioriza a vontade. A vontade, tomada de modo isolado, reside na mente como elemento de caráter meramente psíquico, interno. Quando se projeta, é necessário que o faça através da forma. Por isso mesmo é que a forma é elemento que integra a própria formação do ato. Sem sua presença, o ato (diga-se qualquer ato que vise a produção de efeitos) sequer completa o ciclo de existência.

(...)

A forma, como concepção material, não se identifica com a forma na concepção jurídica. De fato, uma coisa é o ato ter forma, e outra, diversa, é o ato ter forma válida. Por isso, para ser considerada válida, a forma do ato deve compatibilizar-se com o que expressamente dispõe a lei ou ato equivalente com força jurídica. Desse modo, não basta simplesmente a exteriorização da vontade pelo agente administrativo; urge que o faça nos termos em que a lei a estabeleceu, pena de ficar o ato inquinado de vício de legalidade suficiente para provocar-lhe a invalidação.

Embora se aplique no processo administrativo o chamado princípio do informalismo ou do formalismo moderado, cabe pontuar que os despachos da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, os quais têm o condão de deferir ou não as solicitações de servidores, não podem formalizar atos com premissas equivocadas, a saber: relatar como que a ausência do titular foi por motivo de férias, sendo que de fato foi por licença saúde e licença para capacitação.

Seja por equívoco na redação, copiar texto padrão diverso ou efetivamente a ausência de conferência dos devidos fundamentos para concessão das solicitações requisitadas, as manifestações da PROGEPE com fundamentações diversas das ocorridas de fato demonstram o alto risco à qual a unidade está exposta.

¹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 112.

3.3.2 RECOMENDAÇÕES:

3.3.2.1 Recomenda-se à PROGEPE a inclusão, nos registros da Solicitação Eletrônica 14414, do correto motivo da vacância do titular da unidade administrativa.

3.3.2.2 Recomenda-se à PROGEPE a inclusão, nos registros da Solicitação Eletrônica 14465, do correto motivo da vacância do titular da unidade administrativa.

3.3.2.3 Recomenda-se à PROGEPE a inclusão no checklist, pertinente ao pagamento por substituição de função/cargo de direção, da verificação se a manifestação de servidor(a) da unidade de gestão de pessoas está consonante com a motivo da ausência arrolado na respectiva solicitação eletrônica e no SIGRH.

Esta é a análise.

Foz do Iguaçu, 05/05/2023.