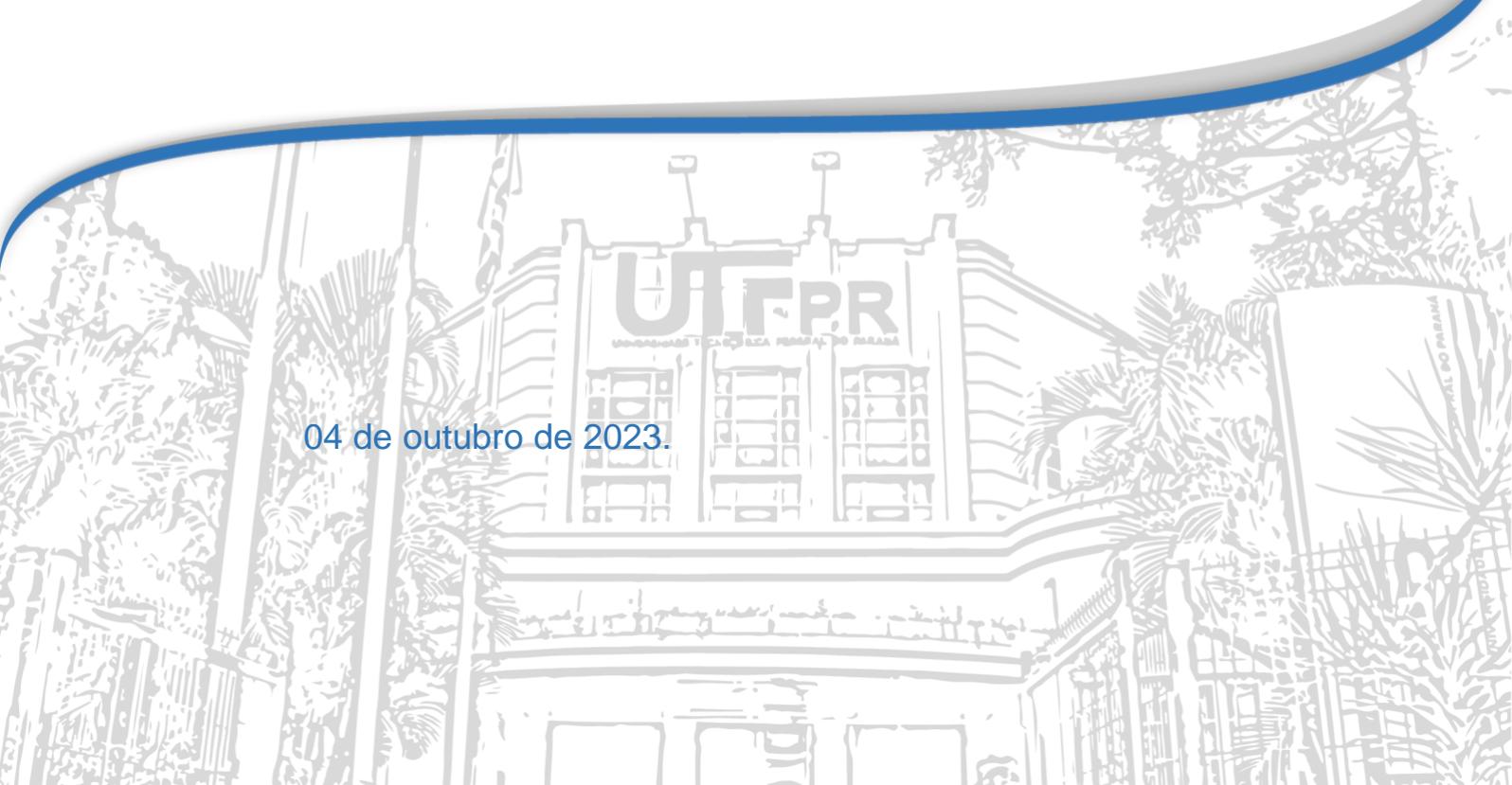




# CONSULTORIA – 202306-04

Ação: Adicional noturno (docente).

04 de outubro de 2023.





**UNIVERSIDADE  
TECNOLÓGICA FEDERAL  
DO PARANÁ  
CONSELHO  
UNIVERSITÁRIO  
AUDITORIA INTERNA**

**RELATÓRIO DE  
AUDITORIA  
n.º 202306-01**

**Unidade interessada:**

GABINETE DA REITORIA,  
DIRETORIA DE GESTÃO DE  
PESSOAS, PRÓ-REITORIA  
DE GRADUAÇÃO E  
EDUCAÇÃO  
PROFISSIONAL.

**Período de realização:**

11/09 a 13/09/2023

**Restrições à execução dos  
trabalhos:**

Não houve restrições.

**QUAL FOI O TRABALHO  
REALIZADO?**

Foi prestada consultoria à DIRGEP acerca de pagamentos de adicional noturno a servidores docentes em registros de “manutenção de ensino”, “permanência” e “registro do horário alterado”.

**POR QUE ESTE TRABALHO FOI REALIZADO?**

A consulta foi realizada por meio do Ofício n.º 7/2023-DIRGEP, documento SEI n.º 3578580, de 19/07/2023, que foi complementado por meio do Despacho SEDAP, documento SEI n.º 3715004, de 19/09/2023, no processo SEI n.º 23064.033048/2023-50, sobre pagamentos de adicional noturno a docentes. O complemento ocorreu por solicitação desta AUDIN, que foi prontamente atendida.

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

A área de gestão de pessoas demonstrou que o montante dos pagamentos de adicional noturno, referentes à “P - permanência” e “ME – manutenção de ensino”, quase se iguala ao montante de pagamentos à realização de “Aulas”, sendo as duas primeiras controversas e abertas à análise, avaliação e reflexão da administração; e a última sendo devida, adequada e inconteste.

Concluiu-se que existe legitimidade da consulta realizada pela DIRGEP/SEDAP, sugerindo-se que a discussão seja realizada em conjunto com a Reitoria, Pró-Reitoria de Graduação e Educação Profissional (PROGRAD) ou Conselho de Graduação e Educação Profissional (COGEP) a fim de normatizar e institucionalizar o pagamento de adicional noturno aos docentes nos casos de “P – permanência” e “ME – manutenção de ensino”, à luz dos princípios da eficiência, economicidade, motivação, razoabilidade, finalidade e do interesse público.

O pagamento de adicional noturno para lançamentos como “P – permanência” e “ME – manutenção de ensino” – que nos atuais avanços tecnológicos e recursos de comunicação à distância – estará assegurado com maior confiabilidade e assertividade na ocasião de evidências, registros e controles que justifiquem o pagamento. Tais controles estão amparados no princípio da motivação e do interesse público. De qualquer sorte, acredita-se que a “permanência” e a “manutenção de ensino” poder-se-iam estar limitadas até ao horário de 22 horas, a fim de evitar custos ao erário e de outras naturezas, pelas razões e fundamentações principiológicas elencadas.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU	Advocacia-Geral da União
AUDIN	Auditoria Interna da UTFPR
CGU	Controladoria-Geral da União
CGUNE	Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos
COGEPE	Conselho de Graduação e Educação Profissional
COUNI	Conselho Universitário
DIRGEP	Diretoria de Gestão de Pessoas
GABIR	Gabinete da Reitoria
IIA	<i>The Institute of Internal Auditors</i>
IN	Instrução Normativa
ME	Manutenção de ensino
MGI	Ministério de Gestão e Inovação
P	Permanência
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
PR	Presidência da República
PROGRAD	Pró-Reitoria de Graduação e Educação Profissional
SEDAP	Secretaria de Administração de Pessoas
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1 Da Auditoria Interna e a atividade de consultoria .....	1
1.2 Da consulta.....	2
<b>2 RESULTADOS DOS EXAMES.....</b>	<b>3</b>
2.1 Do adicional noturno aos servidores docentes .....	3
2.2 Dos princípios da eficiência, motivação e interesse público .....	5
<b>3 CONCLUSÃO.....</b>	<b>6</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 DA AUDITORIA INTERNA E A ATIVIDADE DE CONSULTORIA

As unidades de auditorias internas do Poder Executivo Federal estão sob a supervisão técnica e orientação normativa da Controladoria-Geral da União (CGU) – sendo este o órgão central do Sistema Federal de Controle Interno – e são subordinadas ao conselho superior de administração dos órgãos. Enquanto breve contextualização, o Sistema Federal de Controle Interno tem origem no Art. 70 e seguintes, da [Constituição Federal](#); na [Lei n.º 10.180, de 6 de fevereiro de 2001](#); e no [Decreto n.º 3.591, de 6 de setembro de 2000](#). Já em relação às atividades de auditoria interna, estão atualmente preconizadas na [Instrução Normativa CGU/SFC n.º 3, de 9 de junho de 2017](#), que aprovou o “Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal”; na [Instrução Normativa CGU/SFC n.º 8, de 6 de dezembro de 2017](#), que aprovou o “Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal”; na [Deliberação COUNI n.º 3, de 27 de março de 2015](#), que aprovou o “Regimento Interno da Auditoria Interna da UTFPR”; dentre outras normas brasileiras e internacionais de auditoria interna.

Inicialmente, cumpre destacar sobre os serviços de consultoria e assessoria da auditoria interna à alta administração dos órgãos do Poder Executivo Federal, e a respectiva tomada de decisões da gestão, destacados na IN CGU/SFC n.º 8/2017, senão vejamos:

1.2.1 TIPOS DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA Os serviços de consultoria compreendem atividades de **assessoramento, de aconselhamento, treinamento e de facilitação**. Essas atividades podem ser adaptadas para atender a problemas específicos identificados pela Unidade Auditada, desde que não comprometam a autonomia técnica da UAIG e a objetividade dos auditores internos governamentais. 1.2.1.1 Assessoramento/Aconselhamento. Os serviços de assessoramento e de aconselhamento geralmente caracterizam-se pela proposição de orientações em resposta a questões formuladas pela gestão. Podem decorrer de mudanças de cenário (externo e/ou interno) das organizações. **Tais serviços não se destinam a responder questionamentos que ensejem pedidos de autorização ou de aprovação, como “posso fazer?” e “sim ou não?”, pois a tomada de decisão é competência exclusiva do gestor, devendo essa atividade ser mais uma fonte de informações a subsidiar sua decisão.**

Os serviços dessa natureza são os que geralmente mais se aproximam dos trabalhos de avaliação, quando comparados com seu processo de operacionalização. (Grifos nossos)

Essa orientação normativa da Controladoria-Geral da União está consubstanciada nas normas brasileiras e internacionais de auditoria interna acerca da responsabilidade dos gestores na tomada de decisões, consoante à avaliação de conveniência e oportunidade, **não competindo às auditorias internas realizar quaisquer atos de gestão**. Trata-se da incompatibilidade e da segregação de funções entre a gestão e o controle; das etapas de um processo administrativo esboçado e de claras atribuições; e do cumprimento das normas brasileiras e internacionais de auditoria interna, bem como dos princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem a administração pública.

O Decreto n.º 3.591/2001 também preconizou sobre este assunto, qual seja:

Art. 17. **A sistematização do controle interno, na forma estabelecida neste Decreto, não elimina ou prejudica os controles próprios dos sistemas e subsistemas criados no âmbito da Administração Pública Federal, nem o controle administrativo inerente a**

**cada chefia, que deve ser exercido em todos os níveis e órgãos**, compreendendo: (Redação dada pelo Decreto nº 4.440, de 2002)

I - instrumentos de controle de desempenho quanto à efetividade, eficiência e eficácia e da observância das normas que regulam a unidade administrativa, pela chefia competente; (incluído pelo Decreto nº 4.440, de 2002)

II - instrumentos de controle da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares, pelos órgãos próprios de cada sistema; e (incluído pelo Decreto nº 4.440, de 2002)

III - instrumentos de controle de aplicação dos recursos públicos e da guarda dos bens públicos. (incluído pelo Decreto nº 4.440, de 2002). (Grifo nosso)

No mesmo sentido, cita-se a [Instrução Normativa Conjunta PR/CGU n.º 1](#), de 10 de maio de 2016, isto é:

Art. 3º Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público. Os controles internos da gestão se constituem na primeira linha (ou camada) de defesa das organizações públicas para propiciar o alcance de seus objetivos. Esses controles são operados por todos os agentes públicos responsáveis pela condução de atividades e tarefas, no âmbito dos macroprocessos finalísticos e de apoio dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. A definição e a operacionalização dos controles internos devem levar em conta os riscos que se pretende mitigar, tendo em vista os objetivos das organizações públicas. Assim, tendo em vista os objetivos estabelecidos pelos órgãos e entidades da administração pública, e os riscos decorrentes de eventos internos ou externos que possam obstaculizar o alcance desses objetivos, devem ser posicionados os controles internos mais adequados para mitigar a probabilidade de ocorrência dos riscos, ou o seu impacto sobre os objetivos organizacionais. (...)

Art. 7º Os **controles internos da gestão** tratados neste capítulo **não devem ser confundidos com as atividades do Sistema de Controle Interno relacionadas no artigo 74 da Constituição federal de 1988, nem com as atribuições da auditoria interna**, cuja finalidade específica é a medição e avaliação da eficácia e eficiência dos controles internos da gestão da organização. (Grifos nossos)

Portanto, os mandamentos normativos referem-se à responsabilidade inerente de cada chefia no desenvolvimento e implementação de seus próprios controles internos, que também é corporificado no [Modelo das Três Linhas](#), desenvolvido pelo *The Institute of Internal Auditors* (IIA). Significa, sobretudo, que a Auditoria Interna, dada a independência e objetividade, exercerá as atividades de avaliação, consultoria e assessoria por meio de abordagem sistêmica e disciplinada a fim de fortalecer os controles internos e agregar valor à gestão.

## 1.2 DA CONSULTA

A consulta foi realizada por meio do Ofício n.º 7/2023-DIRGEP, documento SEI n.º 3578580, de 19/07/2023, que foi complementado por meio do Despacho SEDAP, documento SEI n.º 3715004, de 19/09/2023, no processo SEI n.º 23064.033048/2023-50, sobre o pagamento de adicional noturno a servidores docentes. O complemento ocorreu por solicitação desta AUDIN, que foi prontamente atendida. Ante às análises realizadas pela DIRGEP no mencionado ofício, concluiu-se à seguinte solicitação:

Diante dessa apuração efetuada pela DIRGEP e pela dificuldade operacional e gerencial de acompanhar as atividades docentes do tipo "Permanência / Manutenção de ensino", esta Diretoria solicita a análise da AUDIN para avaliar e melhorar a eficácia do processo de

governança, de gerenciamento de risco e de controles internos referente ao pagamento de adicional noturno judicial para docentes.

Compreendemos que a proposta mais eficaz para mitigação do risco da UTFPR em futuras auditorias dos órgãos de controle externo, como CGU e TCU, referente as atividades desenvolvidas após as 22h que geram o passivo de pagamento de adicional noturno judicial, seria autorizar apenas a atividade finalística de "Aula" após as 22h, já que esta é devidamente registrada nos diários de classe. Portanto, as demais atividades que compõem o Mapa de Aulas e Permanências do docente, como "Permanência" e "Manutenção de ensino" poderão ser realizadas normalmente antes das 22h.

Esse ajuste de processo contribuiria para redução de gastos orçamentários, maior eficácia operacional e não prejudicaria o atendimento à comunidade acadêmica e nem as atividades docentes.

Pelas informações e documentos citados acima, e considerando a independência e objetividade técnica da Auditoria Interna, vedando-a em realizar atos de gestão, passa-se a opinar a seguir, sem efeito vinculativo.

## 2 RESULTADOS DOS EXAMES

### 2.1 DO ADICIONAL NOTURNO AOS SERVIDORES DOCENTES

Uma instituição, pela natureza ou necessidade, requer o funcionamento ininterrupto ou em período noturno para atender suas finalidades e cumprir com seus objetivos. Esse atendimento às necessidades de uma instituição, em jornada de trabalho diferenciada, é compensado por meio de pagamento de adicional noturno em razão de variados fatores, dentre eles os eventuais desgastes físicos ou mentais dos trabalhadores envolvidos. No caso dos servidores públicos, o adicional noturno está previsto no Art. 75, da [Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), senão vejamos:

Art. 75. O serviço noturno, prestado em horário compreendido entre 22 (vinte e duas) horas de um dia e 5 (cinco) horas do dia seguinte, terá o valor-hora acrescido de 25% (vinte e cinco por cento), computando-se cada hora como cinquenta e dois minutos e trinta segundos.

Parágrafo único. Em se tratando de serviço extraordinário, o acréscimo de que trata este artigo incidirá sobre a remuneração prevista no art. 73.

Nesse sentido, a prestação de serviço noturno, compreendido entre 22 (vinte e duas) horas de um dia e 5 (cinco) horas do dia seguinte, faz jus ao adicional, considerando-se a hora trabalhada como cinquenta e dois minutos e trinta segundos, conforme o amparo legal.

No entanto, cabe à administração avaliar a conveniência e oportunidade de a decisão de servidores docentes registrarem, especificamente, as atividades de “Permanência” (P), “Manutenção de ensino” (ME) e o "Registro do horário alterado (ou Horário –‘x’ posteriormente excluído)" no mapa de aulas em horário noturno, sob à luz dos **princípios da eficiência, economicidade, motivação, razoabilidade, finalidade e do interesse público**.

Insta observar que, conforme informado no Ofício n.º 7/2023-DIRGEP (3578580), a UTFPR foi condenada judicialmente para realizar o pagamento de adicional noturno para docentes em regime de dedicação exclusiva, bem como ajustar o fator de divisão para fins de cálculo do adicional noturno (de 200 horas mensais para os professores submetidos ao regime de trabalho de 40 horas semanais e de 100 horas mensais para os professores submetidos ao regime de trabalho de 20 horas semanais). Essas medidas ocasionaram no desenvolvimento de sistema

informatizado para o cálculo e controle do adicional noturno aos docentes, entre outras finalidades, o qual foi entregue, pela Diretoria de Gestão de Tecnologia da Informação (DIRGTI), em novembro de 2021. Ressalta-se que tais comunicações de força executória, em razão de judicialização em face da UTFPR, constam nos Pareceres de Força Executória n.º 00091/2020/SEGAP/PFPR/PGF/AGU (documento SEI n.º 3750737) e n.º 00092/2020/SEGAP/PFPR/PGF/AGU (documento SEI n.º 3750743), que podem ser consultados no processo SEI n.º 23064.033048/2023-50.

Ocorre que tais condenações judiciais não eximem a administração no dever de fortalecer seus próprios controles internos, mecanismos de governança e aprimoramento da gestão de riscos, à luz do **princípio da autotutela**.

Portanto, a identificação e ação da DIRGEP/SEDAP em relação aos pagamentos do adicional noturno é relevante e enreda-se ao princípio da autotutela da administração, bem como ao eventual zelo de recursos públicos. Assim, as áreas de gestão de pessoas realizaram um levantamento de valores devidos para pagamento, conforme as planilhas nos documentos SEI n.º 3578631 (referente ao ano letivo 2022, de abril de 2022 a janeiro de 2023) e n.º 3715003 (referente ao exercício financeiro de 2022, de janeiro a dezembro), conforme as Tabelas abaixo.

Tabela 1 - Pagamentos de adicional noturno (docentes) de abril 2022 a janeiro 2023 (exercício letivo).

<b>Atividade</b>	<b>Pagamentos</b>	<b>% em relação ao Total</b>
P - Permanência	R\$ 412.074,05	29%
ME - Manutenção de ensino	R\$ 280.031,55	20%
Registro do horário alterado	R\$ 15.879,10	1%
AULA	R\$ 720.706,33	50%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 1.428.691,03</b>	<b>100%</b>
<b>P+ME</b>	<b>R\$ 692.105,60</b>	<b>49%</b>
<b>P+ME+Registro</b>	<b>R\$ 707.984,70</b>	<b>51%</b>
<b>Aulas</b>	<b>R\$ 720.706,33</b>	<b>50%</b>

Fonte: AUDIN a partir de dados da DIRGEP/SEDAP.

Tabela 2 - Pagamentos de adicional noturno (docentes) de janeiro a dezembro de 2022 (exercício financeiro).

<b>Atividade</b>	<b>Pagamentos</b>	<b>% em relação ao Total</b>
P - Permanência	R\$ 404.139,00	29%
ME - Manutenção de ensino	R\$ 267.822,80	19%
Registro do horário alterado	R\$ 15.879,10	1%
AULA	R\$ 713.647,03	51%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 1.401.487,93</b>	<b>100%</b>
<b>P+ME</b>	<b>R\$ 671.961,80</b>	<b>48%</b>
<b>P+ME+Registro</b>	<b>R\$ 687.840,90</b>	<b>49%</b>
<b>Aulas</b>	<b>R\$ 713.647,03</b>	<b>51%</b>

Fonte: AUDIN a partir de dados da DIRGEP/SEDAP.

Percebe-se, portanto, que o **montante dos pagamentos de adicional noturno referentes à “P - permanência” e “ME – manutenção de ensino” quase se iguala ao montante de pagamentos à realização de “Aulas”**, sendo estas últimas devidas, adequadas e incontestas. Já em relação ao "Registro do horário alterado (ou Horário -‘x’ posteriormente excluído)", não foi possível identificar precisamente as situações em que geram o direito ao adicional noturno;

contudo, na ocasião de se tratar como alteração para “aula”, entende-se como incontestável o pagamento; em caso contrário, entende-se como controverso e aberto à análise, avaliação e reflexão da administração.

## 2.2 DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, MOTIVAÇÃO E INTERESSE PÚBLICO

A legitimidade da consulta ancora-se, em especial, no **princípio constitucional da eficiência**, proporcionando economia dos recursos públicos financeiros, bem como em eventual redução do desgaste físico ou emocional do capital humano da instituição no que concerne à permanência e atendimento a alunos, ou manutenção do ensino, em jornada de trabalho noturno.

Não obstante, assevera-se que o fortalecimento dos controles internos da administração deve estar imbuído de mecanismos de mitigação de riscos e de instrumentos de aprimoramento da governança institucional.

Significa, sobretudo, que o pagamento de adicional noturno para lançamentos como “P – permanência” e “ME – manutenção de ensino” – que nos atuais avanços tecnológicos e recursos de comunicação à distância – estará assegurado com maior confiabilidade e assertividade na ocasião de evidências, registros e controles que justifiquem o pagamento. Tais controles estão amparados no **princípio da motivação e do interesse público**. De qualquer sorte, acredita-se que a “permanência” e a “manutenção de ensino” poder-se-iam estar **limitadas até ao horário de 22 horas**, a fim de evitar custos ao erário e de outras naturezas, pelas razões e fundamentações principiológicas já elencadas.

Para fins de reflexão e subsídios à tomada de decisão, desenvolveram-se novas políticas e programas de gestão para otimizar e melhorar o desempenho dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Cita-se, por exemplo, o [Decreto n.º 11.072, de 17 de maio de 2022](#), regulamentado pela [Instrução Normativa Conjunta SEGES-SGPRT/MGI n.º 24, de 28 de julho de 2023](#), que implementaram o Programa de Gestão e Desempenho (PGD). Na UTFPR, o PGD foi autorizado e regulamentado pela [Instrução Normativa GABIR/UTFPR n.º 54. De 23 de agosto de 2023](#).

O PGD, essencialmente direcionado aos servidores em atividades de gestão – a partir da mensurabilidade destas e da lógica por entregas e resultados (e não mais por cumprimento de carga horária) –, emerge diferentes raciocínios e objetivos, procurando provocar maior eficiência, economia e acompanhamento das atividades de gestão. Entre tais raciocínios, citam-se os seguintes:

- a) Acompanhamento periódico e documentado das atividades realizadas pelo servidor e pelas unidades de gestão autorizadas;
- b) Gestão de desempenho das unidades e dos servidores, possibilitando o diagnóstico para o redimensionamento da força de trabalho;
- c) Em razão da mensurabilidade das atividades por meio de entregas e resultados, ficam vedadas as indenizações por serviços extraordinários e banco de horas. Na ocasião da opção pela modalidade de teletrabalho, o servidor não fará jus ao auxílio moradia (teletrabalho integral), auxílio transporte (sendo devido apenas nos efetivos deslocamentos presenciais), adicionais ocupacionais (insalubridade, periculosidade e outros, salvo se houver presencialidade e o atendimento dos requisitos legais que configurem o pagamento), e adicional noturno (salvo comprovação da atividade, ainda que remota).

Portanto, conclui-se que existe legitimidade da consulta realizada pela DIRGEP/SEDAP, sugerindo-se que a discussão seja realizada em conjunto com a Reitoria, Pró-Reitoria de Graduação e Educação Profissional (PROGRAD) ou Conselho de Graduação e Educação Profissional (COGEP) a fim de normatizar e institucionalizar o pagamento de adicional noturno aos docentes nos casos de “P – permanência” e “ME – manutenção de ensino”.

### 3 CONCLUSÃO

Trata-se de consulta realizada por meio do Ofício n.º 7/2023-DIRGEP, documento SEI n.º 3578580, de 19/07/2023, que foi complementado por meio do Despacho SEDAP, documento SEI n.º 3715004, de 19/09/2023, no processo SEI n.º 23064.033048/2023-50. O complemento ocorreu por solicitação desta AUDIN, que foi prontamente atendida.

A análise da AUDIN é estritamente técnica no que toca ao aprimoramento dos processos de governança, à mitigação de riscos à administração, bem como ao fortalecimento dos controles internos, buscando-se elevar a eficiência, efetividade, eficácia e economicidade dos atos e fatos administrativos. No entanto, não cabe à AUDIN realizar atos de gestão ou efetuar tomadas de decisões, conforme as normas nacionais e internacionais de auditoria, cabendo à administração realizá-las à luz dos princípios constitucionais, normas aplicáveis e à avaliação da conveniência e oportunidade da medida.

Desse modo, conclui-se que a administração, sob à luz do princípio da autotutela, deve fortalecer os controles internos de gestão, aprimorando a governança institucional e a mitigação de riscos. Acredita-se que há legitimidade na consulta realizada pela DIRGEP/SEDAP quanto ao melhor uso dos recursos financeiros e humanos da instituição, cuja decisão administrativa poder-se-ia realizar por meio de norma conjunta entre a área de gestão de pessoas e a de graduação e educação profissional, a fim de regulamentar o pagamento de adicional noturno a servidores docentes, conforme já explicitado nos subcapítulos antecedentes. Ressalta-se sobre o montante dos pagamentos de adicional noturno referentes à “P - permanência” e “ME – manutenção de ensino”, que quase se iguala ao montante de pagamentos à realização de “Aulas”, sendo estas últimas irrefutáveis.

Vale acrescentar que a AUDIN, por força da lei, não realiza e não se responsabiliza pelos atos de gestão. As ações da AUDIN, que visam fortalecer os controles internos, não elidem, sobremaneira, a incessante responsabilidade de cada chefia em produzirem e executarem os seus próprios controles de gestão (Art. 17 do Decreto n.º 3.591/2000 e Art. 7º da IN Conjunta PR/CGU n.º 1/2016).

É este o relatório.

Tiago Hideki Niwa  
Chefe da Auditoria Interna da UTFPR