



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS
Avenida Aristeu de Andrade nº 377 - Bairro Farol - CEP 57051-090 - Maceió - AL

RELATÓRIO DE AUDITORIA:

“AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNO EM NÍVEL DE ATIVIDADE - DIÁRIAS” (Processo 0002839-35.2016.6.02.8000)

I - Objeto do exame da auditoria:

Sistema de controles internos administrativos do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas voltado para o procedimento de concessão de diárias.

II – Objetivo da auditoria:

Diagnosticar a real situação dos controles administrativos do TRE/AL no nível operacional do processo de diárias e a partir das fragilidades constatadas, fornecer subsídios para que os gestores possam estruturar e aprimorar os sistemas de controles internos, de modo a contribuir para a melhoria da governança e do desempenho da atividade mencionada, notadamente para que os controles funcionem de maneira contínua, coerente e eficaz, alinhados com as respostas aos riscos definidos pela Administração, notadamente considerando os parâmetros estabelecidos na Resolução TSE nº 23.323/2010, na Resolução TRE-AL nº 15.656/2016 e na Instrução Normativa nº 01/2014 da Presidência.

III - Universo examinado:

Informações obtidas por meio da aplicação de questionário a uma seleção de servidores responsáveis diretamente pelo controle dos procedimentos de diárias, no âmbito da CODES, COPES, STI e Presidência, além de relatórios fornecidos pela STI.

IV – Procedimentos de auditoria:

A avaliação no nível operacional da atividade foi realizada por meio do “**Questionário de Avaliação de Controles Internos**” – QACI (documento em anexo), aplicado aos servidores que lidam com o controle do processo de diárias no âmbito da STI, SGP e Presidência, conforme acima destacado, procurando conhecer suas percepções quanto ao sistema de controles internos administrativos do TRE-AL voltados para a referida atividade. Por fim, a partir da consolidação das respostas, somando-se aos dados obtidos em relatórios disponibilizados pela STI e informações obtidas em reuniões com as áreas envolvidas, é possível extrair a situação do Órgão e identificar as possibilidades/necessidades de melhoria.

Os questionários utilizados para coleta de dados junto aos responsáveis pelo processo de trabalho, foram confeccionados com base nos parâmetros de controles instituídos pelos normativos que regulamentam a matéria, com a finalidade de colher maiores informações sobre as ferramentas de controles existentes, com o propósito de verificar se estão adequadamente concebidos.

Assim, o QACI (anexo I do relatório de auditoria – questionário de avaliação de controles internos) foi estruturado com perguntas fechadas, apresentando um total de 25 questões, relacionando os principais controles necessários.

Buscou-se, por meio dessa técnica, expor respostas de forma clara e direta que induzissem, desde já, um comportamento proativo no servidor, expondo-lhe o dever ser para cada questão apresentada.

Os dados obtidos por meio dos questionários foram agregados às informações obtidas nos relatórios extraídos do sistema de diárias e informações obtidas junto à CODES, COPES, STI e Presidência, para efeito de constituição das recomendações.

V – Limitações e dificuldades aos trabalhos de auditoria:

Buscou-se por meio da aplicação do QACI, a interação com os agentes das áreas abrangidas pelo processo de diárias e com a área responsável pela concepção do sistema, haja vista apresentarem maior conhecimento sobre as atividades, seus riscos inerentes e o modo de tratá-los. Ademais, o objetivo maior do trabalho seria contribuir para a melhoria da governança, da gestão de riscos e dos controles internos estabelecidos para o alcance dos objetivos da organização.

Desta forma, foram selecionados os servidores integrantes das áreas envolvidas no controle do processo de diárias para responder as questões do QACI. Entretanto, uma parcela dos questionários não foi retornada no prazo estabelecido.

Ademais, ante a necessidade de análise sistematizada de informações, foi solicitado à STI a disponibilização de relatórios que tiveram que ser concebidos por aquela Unidade, o que não foi possível atender em curto espaço de tempo, considerando os detalhes que envolveram a confecção dos referidos relatórios. Como resultado, atualmente estão disponíveis para consultas no sistema, em “Auditoria”, os seguintes relatórios: “**Tempo médio de tramitação por status**”, “**Tempo médio de**

tramitação dos processos de diárias pagos no período” e “Diárias pagas no período”.

Assim, ressaltamos a incidência de fatos que refletiram na necessidade de postergação da conclusão dos trabalhos, mas que não inviabilizaram a sua concretização.

VI - Avaliação do tempo médio (em dias) do trâmite dos procedimentos de diárias:

Foi promovido um levantamento com o objetivo de identificar possíveis gargalos na fase de instrução dos procedimentos até a sua conclusão, considerando a previsão instituída pelo art. 2º da Instrução Normativa nº 01/2014 da Presidência:

Art. 2º Em virtude da natureza alimentar/indenizatória, e salvo disposição legal ou regulamentar, os procedimentos de diárias terão prioridade de análise, pronunciamento e tramitação em relação aos demais processos/procedimentos no Tribunal.

Desta feita, solicitamos à STI a disponibilização de relatório de tempo médio dos processos de diárias.

Realizada consulta das diárias pagas durante o período de 01/06/2015 a 31/12/2015, o sistema retornou as seguintes informações:

*“Tempo médio, em dias, de tramitação de um processo de diárias, desde sua abertura até o registro de pagamento, considerando as diárias pagas no período de 01/06/2015 a 31/12/2015: **18.02**”*

(Grifo nosso)

Da verificação dos dados, constatamos que o tempo médio de tramitação dos processos de diárias é de, aproximadamente, 18 (dezoito) dias corridos. Esse prazo, em regra, pode refletir no descumprimento da obrigação de pagamento antecipado (*caput* do art. 17 da Resolução TSE nº 23.323/2010), sobretudo, tendo em consideração a indicação de que os pedidos realizados com antecedência de 7 (sete) dias úteis serão processados a tempo, conforme previsto no art. 5º da Instrução Normativa nº 01/2014 da Presidência deste Regional:

Art. 5º As diárias deverão ser pagas até a data do deslocamento, razão pela qual a confirmação da solicitação no Sistema Informatizado de Diárias pela unidade demandante deverá ser efetuada com antecedência mínima de sete dias úteis com relação àquela data. *(Grifo nosso)*

§ 1º Quando da utilização dos Formulários de Diárias, a protocolização da solicitação deverá ser efetuada com antecedência mínima de sete dias úteis com relação à data do deslocamento.

§ 2º O disposto no caput deste artigo e em seu § 1º não se aplica quando a necessidade do deslocamento não for previsível com suficiente antecedência, devendo a referida situação ser claramente consignada pela unidade solicitante.

O dispositivo visa garantir o pagamento antecipado ao solicitante que oferta a demanda com antecedência igual ou superior a 07 (sete) dias úteis. Ocorre que a média de tramitação dos processos, em média de 18 (dezoito) dias corridos, impacta na garantia do direito ofertado pela Administração.

Os andamentos (por unidade) que apresentam média de tramitação **superior a 02 (dois) dias corridos**, no período de 01/06/2015 a 31/12/2015, foram:

TRAMITAÇÃO	TEMPO EM DIAS
Solicitação aguardando deferimento pela Presidência	3,38
Solicitação aguardando ateste da conformidade com a legislação vigente pela COPES	3,03
Solicitação aguardando confirmação pelo gestor da unidade solicitante	2,59
Solicitação aguardando deferimento pela Direção-Geral	2,37
Solicitação aguardando registro da ordem bancária pela COFIN	2,06
TOTAL	13,43

Considerando que os 05 (cinco) andamentos acima especificados, do total de 12 (doze) existentes, correspondem 74% do tempo necessário de tramitação de todo o processo, temos por recomendável a busca pela redução dos prazos de deferimento/análise acima indicados. Entretanto, caso a Administração reconheça que tal providência não seja possível, recomendamos que seja avaliada a necessidade de ampliação do prazo regulamentar de 07 (sete) dias úteis previsto no art. 5º da Instrução Normativa nº 01/2014 da Presidência deste Regional.

VII – Possível divergência entre informações de endereço constantes do SGRH e as consideradas para efeito de pagamento de auxílio-transporte e seus reflexos na concessão de diárias.

No período de 01/06/2015 a 31/12/2015, verificamos por meio das solicitações 404/2015 e 622/2015, que foram concedidas diárias ao servidor José Francisco Marinho de Barros e Sousa para deslocamento para Maceió/AL, com desconto de auxílio-transporte, considerando ser beneficiário do referido auxílio, bem como tendo em vista sua lotação na 24ª Zona Eleitoral - Colônia de Leopoldina e seu endereço residência no SGRH ser localizado na Cidade de João Pessoa/PB.

Entretanto, em razão da distância entre Colônia de Leopoldina/AL (24ª ZE) e a Cidade de João Pessoa/PB, ser superior a 275 km, temos que seria inviável a concessão de auxílio-transporte para um percurso diário de ida e volta de mais de 550 km por dia, conforme parâmetros definidos pelo TCU

(Acórdão TCU 485/2008 – 1ª Câmara).

Sendo assim, é possível que o auxílio-transporte tenha sido concedido fora dos parâmetros devidos ou a informação de endereço constante do SGRH não seja a mesma declarada para concessão do referido benefício.

Com efeito, tal inconsistência pode refletir em concessão indevida do auxílio-transporte ou na concessão indevida de diárias, caso o endereço do SGRH não corresponda a real localidade de residência do servidor. Por exemplo, caso o local de residência do servidor não seja na cidade de João Pessoa/PB, mas sim em Maceió/AL, não caberia concessão de diárias nos deslocamentos com destino a capital alagoana.

Nesse sentido, é pertinente que a SGP, por meio da área responsável pela gestão do benefício do auxílio-transporte, esclareça a possível inconsistência e verifique ocorrências similares.

VIII – Lotação provisória. Possível falta de registro no SGRH para efeito de gestão de benefício, como pagamento de auxílio-transporte e diárias.

Enquanto a servidora Daniela Arroxellas de Albuquerque estava lotada provisoriamente na Sede do TRE-AL, durante o ano de 2015, verificamos por meio das solicitações 20/2015, 59/2015, 90/2015, 109/2015, 110/2015, 139/2015, 213/2015 e 223/2015, o pagamento de diárias com desconto do auxílio-transporte.

Consta do sistema de diárias a informação de lotação (49ª Zona Eleitoral - São Sebastião), possivelmente extraída do SGRH.

Nesse sentido, é pertinente que a SGP, por meio da área responsável pela gestão do benefício do auxílio-transporte, esclareça se a servidora recebeu auxílio-transporte durante o período que estava lotada provisoriamente na sede deste Tribunal. Caso positivo, informar se tal recebimento era devido, considerando o endereço residencial da servidora.

IX – Uniformização da aplicação do entendimento acerca do deslocamento em equipe de trabalho.

Com exceção das solicitações de diárias 820/2014 (Participação no II Evento de Gestão de Pessoas dos Patrocinadores, realizado pela FUNPRESP-JUD) e 997/2014 (Participação no Encontro das Secretarias de Gestão de Pessoas da Justiça Eleitoral), a grande maioria das solicitações relacionadas a participação em eventos ou encontros destinados à exposição de assuntos diversos que não resultaram no desenvolvimento de um trabalho determinado ou específico, não tiveram a aplicação do conceito de deslocamento em equipe de trabalho.

Temos que o entendimento aplicado a maioria dos casos, é o mais adequado, motivo

pelo qual recomendamos a harmonização de sua aplicação em todos os encontros de Diretores, Controles Internos, Gestão de Pessoas, Secretários de Administração, Assessores Jurídicos e demais eventos que tratem de diversos temas relacionados às categorias específicas, que não são voltados ao desenvolvimento de um trabalho específico e determinado, ou seja, independente da participação de servidores deste TRE-AL, o evento se realiza e produz resultados.

Ademais, a fim de evitar interpretações diversas, uma vez que cabe a cada requerente a indicação da opção viagem em equipe de trabalho, sugerimos que o tema seja normatizado no âmbito deste Regional.

Nesse sentido, destacamos os entendimentos dos seguintes Tribunais:

Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro:

Resolução nº 768/11:

Art. 16 - O servidor que se deslocar em equipe de trabalho receberá diária equivalente ao maior valor pago entre os demais servidores membros da equipe.

*§ 1º - Para os fins desta Resolução, **considera-se equipe de trabalho toda aquela que seja responsável por desenvolver um projeto ou trabalho, específico e determinado, com vistas ao aperfeiçoamento ou melhoria das atividades do Tribunal, bem assim aquelas definidas por ato do Presidente.***

§ 2º - Não se aplica o disposto no caput quando:

a) a atividade a ser desenvolvida constituir atribuição ordinária da unidade administrativa;

b) o deslocamento se der para supervisionar, auxiliar ou dar apoio às zonas eleitorais;

c) o deslocamento se der para prestar apoio ou auxiliar na organização de eventos.

TRF 5ª Região:

Resolução nº 28, de 26/10/2011.

Seção V – Da viagem em equipe de trabalho

Art. 11. Considera-se equipe de trabalho a delegação expressamente instituída por ato do presidente do Tribunal, do Corregedor-Geral ou portaria do Diretor-Geral para a realização de missões institucionais específicas.

Conselho Nacional de Justiça:

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 35, de 05/02/2010.

Art. 10. O servidor que se deslocar em equipe de trabalho receberá diária equivalente ao maior valor pago entre os demais servidores membros da equipe, excluídos Conselheiros ou Juízes Auxiliares.

*Parágrafo único. **Considera-se equipe de trabalho a instituída por ato do Presidente ou do Corregedor para missões institucionais específicas.***

X – Constatções/recomendações:

A Administração Pública no desempenho de suas funções deve submeter-se a controles diversos, incluindo os controles que deve exercer sobre seus próprios atos, denominados controles internos. A existência e o efetivo funcionamento dos sistemas de controles internos é uma obrigação estatuída pela Constituição Federal de 1988 (art. 70). A finalidade desses controles é garantir que a administração atue em consonância com os princípios constitucionais, como da legalidade e da eficiência, de forma a assegurar o melhor aproveitamento dos recursos públicos e a boa qualidade dos serviços prestados à população.

É certo que a responsabilidade precípua pela existência, adequação e efetividade dos controles internos administrativos compete aos gestores diretamente envolvidos nos processos de trabalho que lhe são afetos.

Assim, o sucesso dos controles esta diretamente ligado aos donos do processo de trabalho, cabendo a auditoria interna avaliar a eficácia e qualidade dos controles internos implantados, recomendando ações de aperfeiçoamento.

Para que não subsistam dúvidas a respeito, seguem definições normatizadas pelo MPOG e CGU, por meio da Instrução Normativa Conjunta nº 1/2016:

*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.***

(...)

*Art. 12. **A responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos da gestão é da alta administração da organização, sem prejuízo das responsabilidades dos gestores dos processos organizacionais** e de programas de governos nos seus respectivos âmbitos de atuação.*

Parágrafo único. Cabe aos demais funcionários e servidores a responsabilidade pela operacionalização dos controles internos da gestão e pela identificação e comunicação de deficiências às instâncias superiores.

(Grifo nosso)

Desta forma, considerando as fragilidades detectadas nos sistemas de controles internos, em nível de atividade, temos por oportuno:

1) alertar sobre a importância das Unidades responsáveis pela instrução dos procedimentos de diárias efetivarem acompanhamento/controle das finalidades e justificativas que não demonstram compatibilidade entre o motivo do deslocamento com o interesse público (art. 4º da Resolução TSE nº 23.323/2010), emitindo alerta ao gestor para situações nas quais o deslocamento demonstra evidente desvio do padrão habitual de concessão, bem como destacar ressalvas para eventuais casos que demonstram fragilidade acerca da conveniência e oportunidade dos motivos apresentados para o deslocamento;

2) recomendar que a SGP preste informações sobre as situações elencadas nos tópicos VII e VIII do presente relatório de auditoria;

3) recomendar que, sempre que identificado pela CODES que o servidor não efetuou a devolução das diárias indevidas, seja, imediatamente, comunicada à Direção Geral, com a finalidade de determinação de desconto em folha dos respectivos valores e informação da COPES quanto ao efetivo desconto, em razão do disposto no §4º do art. 27 da Resolução TSE nº 3.323/2010;

4) considerando que o sistema de diárias é de livre acesso aos servidores, recomendamos que os mesmos sejam orientados acerca da necessidade de anexar no sistema, após a viagem, o respectivo documento comprobatório do deslocamento nos termos do art. 26 da Resolução TSE nº 23.323/2010; com essa ferramenta poderão ser anexados certificados de participação em cursos, bilhetes de embarque, declarações de comparecimento, etc, para consulta das Unidades interessadas e gestores de contratações correlatas, bem como para subsidiar futuras auditorias;

5) com fundamento no art. 15 e § 5º do art. 30 da Resolução TSE nº 23.323/2010, sugerimos que a Secretaria de Gestão de Pessoas solicite aos Membros do Tribunal, aos colaboradores ou colaboradores eventuais, declaração informativa acerca de eventuais vínculos empregatícios que lhe beneficiam com o auxílio-alimentação e/ou auxílio-transporte e seus respectivos valores, para fins de lançamento prévio no sistema de diárias;

6) tendo em vista as informações contidas no tópico VI do presente relatório, recomendamos a busca pela redução dos prazos de análise nas Unidades responsáveis pelos andamentos especificados, considerando a prioridade de análise e tramitação dos procedimentos de diárias, frente sua natureza alimentar/indenizatória, nos termos do art. 2º da Instrução normativa nº 01/2014 da Presidência;

7) recomendar a normatização e harmonização na aplicação do conceito de “equipe de

trabalho”, para que não sejam aplicados em situações nas quais não é possível identificar o desenvolvimento de um trabalho específico e determinado;

8) considerando as recomendações desta Unidade, que motivaram a aprovação da Resolução TRE/AL nº 15.656/2016, sugerimos que se ofereça conhecimento à Presidência de algumas das diárias pagas durante o exercício 2015 que corresponderam a deslocamentos inferiores a 30 Km (anexo II do relatório de auditoria – Diárias com deslocamento inferior a 30km solicitadas no ano de 2015), destacando que tais deslocamentos ocorreram em momento anterior ao entendimento firmada por meio do PA nº 17.155/2015;

9) recomendar, em face do entendimento firmado por meio do PA nº 5.900/2011 (Parecer 130/2011 – COCIN – anexo III do relatório de auditoria – Majoração de diária por acompanhar Magistrado), que seja implementado no sistema de diárias a inclusão de controle ou vinculação de solicitações, quando dos deslocamentos com acompanhamento de Membro do Tribunal que permita o pagamento do respectivo acréscimo apenas no período correspondente ao efetivo acompanhamento, a fim de evitar o pagamento de valores a maior, relativo a diária que não corresponde ao deslocamento com acompanhamento integral de Magistrado da Corte deste Regional;

10) recomendar, em atenção à sugestão da Seção de Registro de Servidores, Oficiais de Justiça e Autoridades/CODES que seja avaliada a oportunidade e conveniência de alteração da forma de publicidade das diárias, com a finalidade de que a publicação seja mensal, com a relação de beneficiários no mês e demais informações pertinentes, na forma realizada pelo TSE (anexos IV e V do relatório de auditoria - RELAÇÃO DE MINISTROS, SERV. , COLAB E COLAB. EVENTUAIS RECEBERAM DIÁRIAS DE ABR/16 e MAIO/16 - RES 23323/10).

11) recomendar que seja evitada a concessão de diárias nos deslocamentos individualizados de servidores, realizados com o objetivo exclusivo de recebimento/entrega de processos, documentos/materiais e inquéritos, no entanto, caso as justificativas da excepcionalidade sejam acatadas pela autoridade superior, sugerimos que sejam limitados, em regra, a concessão de 0,5 (meia) diária.

12) recomendar que os relatórios de auditoria, recentemente criados pela STI, sejam disponibilizados à COPES e à CODES para eventuais consultas.

Por fim, ressaltamos que as recomendações lançadas buscam contribuir de maneira preventiva para o aperfeiçoamento da governança, com o objetivo de fornecer subsídios para estruturar/aprimorar o sistema de controle interno, tornando-o mais eficiente, eficaz e efetivo.

Maceió, 15 de julho de 2016.

Marcus Christianus Bezerra Vieira
Chefe da Seção de Auditoria

Giane Duarte Coêlho Moura
Coordenadora de Controle Interno



Documento assinado eletronicamente por **MARCUS CHRISTIANUS BEZERRA VIEIRA, Chefe da Seção de Auditoria**, em 15/07/2016, às 11:56, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **GIANE DUARTE COÊLHO MOURA, Coordenadora de Controle Interno**, em 15/07/2016, às 11:57, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.tre-al.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0145493** e o código CRC **4DDFA7A3**.

0002839-35.2016.6.02.8000

0145493v15