



Procedimento SEI nº 0000399-88.2015.6.24.8000

Relatório – SEAUD/COCIN nº 4/2015

Tipo de procedimento: Auditoria Ordinária

Referência: Plano Anual de Auditoria – Exercício 2015

Interessado: Presidência do Tribunal Regional Eleitoral do Acre

Assunto: Auditoria em Procedimentos de Diárias e Passagens

Senhor Coordenador de Controle Interno e Auditoria:

Em cumprimento à determinação contida no despacho (0000688) do Procedimento SEI nº 0000179-90.2015.6.24.8000 (Plano Anual de Auditoria para o Exercício/2015), apresentamos o Relatório da Auditoria realizada, por amostragem, nos procedimentos relacionados a concessão de diárias e passagens do Tribunal Regional Eleitoral do Acre relativos ao período de julho de 2013 até junho de 2015.

1. Introdução

1.1 O presente trabalho teve como **objetivo** realizar auditoria nos procedimentos relacionados a concessão de diárias e contratação de serviços de passagens do Tribunal Regional Eleitoral do Acre.

1.2 A presente auditoria teve como **escopo** avaliar a regularidade nos procedimentos de diárias e contratação de serviços de passagens, de julho de 2013 até junho de 2015, de acordo com a dicção da legislação pertinente.

1.3 Este trabalho estava previsto para ser realizado no período de junho a agosto de 2015, compreendidas, desta feita, as fases de planejamento, execução e elaboração de relatório. Todavia, somente nos foi possível a sua conclusão e apresentação



nesta data, haja vista inúmeros outros serviços que foram desenvolvidos pelos servidores que estão lotados nesta Seção de Auditoria.

1.4 As rotinas de auditoria consistem em exame dos documentos originais, exame dos registros auxiliares, inquérito, correlação das informações obtidas, conferência dos cálculos, observação e investigação minuciosa. Todas foram realizadas na extensão julgada necessária para as circunstâncias apresentadas, de acordo com os padrões internacionais e, também, levamos em consideração o contido na Instrução Normativa TRE-AC n.º 14, de 28 de outubro de 2.014, que dispõe sobre processos de trabalho de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização no âmbito deste Regional.

1.5 Nenhuma restrição nos foi imposta quanto ao método ou extensão dos trabalhos. Os procedimentos para execução dos exames de auditoria foram aplicados de acordo com a natureza e a atividade das unidades auditadas, e abrangeram suas áreas de atuação.

2 Unidades Administrativas Envolvidas no Processamento de Concessão e Pagamento de Diárias e Passagens

2.1 As unidades envolvidas no processamento de diárias são, em princípio, quatro: A unidade requisitante (vide esclarecimentos no item seguinte); a Seção de Capacitação e Desenvolvimento (SEDES) da Coordenadoria de Gestão de Pessoas; a Seção de Programação e Execução Financeira (SPEF) da Coordenadoria de Orçamento e Finanças, e a Diretoria-Geral e seu gabinete (GADG).

2.2 A unidade requisitante varia conforme a origem e a necessidade do deslocamento. Os procedimentos analisados originaram-se, basicamente, por meio de cinco tipos de solicitações:

2.2.1 Convocações da Diretoria-Geral do Tribunal Superior Eleitoral ou de outros Tribunais Regionais Eleitorais para a participação de servidores deste TRE/AC em



reuniões de serviços, seminários ou treinamentos promovidos pelo Tribunal Superior Eleitoral ou por outros Tribunais Regionais Eleitorais;

2.2.2 Solicitações de servidores responsáveis por Unidades deste Regional ou por Cartórios das Zonas Eleitorais, visando o deslocamento de servidores da Secretaria deste Tribunal ou dos Cartórios Eleitorais para a realização de serviços;

2.2.3 Solicitações de Membros do TRE ou de Juízes Eleitorais, visando o deslocamento do próprio solicitante ou de servidores da Secretaria do TRE ou dos Cartórios Eleitorais para a realização de serviços;

2.2.4 Convites de Presidentes de Tribunais Superiores ou de outros TRE's para que a Presidência, os Membros deste Tribunal ou os magistrados participem de solenidades comemorativas ou de reuniões de serviços em outros locais;

2.2.5 Participação de servidores como alunos ou na condição de instrutores em cursos de aperfeiçoamento ou treinamentos constantes do Plano Bienal de Capacitação do Tribunal ou para o público externo, realizados fora do local de lotação.

3 Legislação e Regulamentação sobre Diárias

3.1 Lei n.º 8.112/90 – Subseção II - Das Diárias - Arts. 58 e 59;

3.2 Resolução TSE n.º 23.323, de 19 de agosto de 2010 – Dispõe sobre a concessão de diárias e passagens nacionais e internacionais no âmbito da Justiça Eleitoral e dá outras providências;

3.3 Resoluções TSE n.ºs 20.854 (de 23 de agosto de 2001), 21.997 (de 03 de março de 2005) e 22.959 (de 16 de outubro de 2008) que homologam as localidades de difícil acesso no Estado do Acre;

3.4 Portaria TSE nº 593, de 29 de novembro de 2011 – Fixa novos valores para o auxílio alimentação no âmbito da Justiça Eleitoral;



- 3.5 Portaria TSE nº 413, de 26 de julho de 2012 – Fixa novos valores para as diárias nacionais e internacionais no âmbito da Justiça Eleitoral;
- 3.6 Portaria TSE nº 52, de 9 de fevereiro de 2015 – Fixa o valor das diárias no âmbito da Justiça Eleitoral;
- 3.7 Instrução Normativa do TRE/AC nº 03, de 25 de maio de 2011 (que revogou a IN 15/2009) – Dispõe sobre o trâmite dos pedidos de concessão de diárias e sobre o ressarcimento de despesa de transporte no âmbito da Secretaria do Tribunal Regional Eleitoral do Acre;
- 3.8 Instrução Normativa TRE/AC nº 03, de 16 de maio de 2008 – Estabelece normas para o registro de informações relativas a documentos, procedimentos e processos, mediante a utilização do Sistema de Acompanhamento de Documentos e Processos (SADP);
- 3.9 Instrução Normativa TRE/AC nº 02, de 24 de maio de 2007 – Dispõe sobre os procedimentos de contratação de bens, obras e serviços e sobre a gestão e a fiscalização de contratos administrativos, no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Acre; e
- 3.10 Resolução TJ-Acre nº 176, de 16 de agosto de 2013, Institui o auxílio-alimentação para os Membros da Magistratura do Estado do Acre, no efetivo exercício.

4 Planejamento, Execução e Resultados dos Exames Específicos

- 4.1 Inicialmente tivemos reunidos para estabelecer os critérios para seleção dos procedimentos que seriam analisados na auditoria em Diárias e Passagens do TRE-AC (0001674), bem como, ao longo dos trabalhos, foram elaboradas a Matriz de



Planejamento (0001821), a Matriz de Possíveis Achados (0028561) e a Matriz de Achados (0032809).

5. Sugestões e Reivindicações por parte dos Setores Auditados

5.1 Os responsáveis pela realização de auditorias têm como prática ouvir os setores envolvidos, a fim de que os mesmos possam se manifestar, apresentando reclamações e/ou sugestões que possam contribuir para a melhoria do processo relacionado à atividade auditada. Dessa forma, foram encaminhados e-mails a servidores de diversas unidades, porém nenhum servidor se manifestou acerca desse assunto.

6. Manifestação da Alta Administração acerca dos possíveis Achados de Auditoria

6.1 De acordo com os padrões internacionais, o disposto no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da União e também levando em consideração a dicção do contido na Instrução Normativa TRE-AC n.º 14, de 28 de outubro de 2014, que dispõe sobre processos de trabalho de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização no âmbito deste Tribunal, encaminhamos a Matriz de possíveis Achados acerca dessa auditoria para a alta administração, a fim de que fosse colhida a sua manifestação sobre esse assunto (0028563).

6.2 Ressalta-se, por oportuno, que as unidades auditadas tiveram conhecimento da Matriz de Possíveis Achados, bem como foi concedido prazo para essas unidades se manifestassem formalmente (0028568)(0028618)(0030026), porém o prazo correu *in albis*,



tornando, portanto, esses achados preliminares, sem qualquer alteração, na Matriz de Achados desta auditoria (0032233).

6.3 Ocorre que, intempestivamente (13 dias após o prazo concedido), o Coordenador da COFIN/SAO, apresentou sua manifestação (0032342):

“Gozei férias de 1 a 20 de novembro. Viajei a trabalho dias 25 e 26. Apenas hoje, li os apontamentos feitos pela auditoria. Não foi possível, portanto, que eu me manifestasse no prazo designado: 18.11.15.

De qualquer forma, faço os registros a seguir com o propósito, sobretudo, de proporcionar reflexão sobre as notas que vieram para análise e esclarecimento.

Inicialmente, noto dificuldade em conhecer as eventuais falhas e produzir as respostas correspondentes com certeza e precisão necessárias. Realmente, a notícia sobre as distorções são apresentadas em termos genéricos, não havendo relação direta entre os Processos auditados e os erros porventura neles encontrados.

Por exemplo: no item 7, consta que, em determinados Processos auditados, observaram-se falta de descontos de valor de auxílio alimentação, desconto desse auxílio além ou aquém do que deveria.

A dificuldade de se produzir a resposta solicitada, ainda que em sede preliminar, reside neste tipo de imprecisão: todas as possíveis falhas foram encontradas na integralidade desses Processos de pagamento? Apenas em alguns? Em que folhas dos autos se encontram os cálculos a menor ou a maior?

Sem esses dados, a resposta torna-se tarefa difícil. Some-se o fato de que não houve tempo bastante para se obter os autos, consultá-los e elaborar as justificativas e esclarecimentos (de 12 a 18.11.15).

Por outro lado, há recomendação que, à primeira vista, se nos afigura de execução inviável ou de difícil cumprimento. Quem sabe até desnecessária. No mínimo, rigorosa. É o caso, por exemplo, da sugestão para que se faça levantamento em TODOS os Procedimentos de concessão de diárias, objetivando verificar se houve ato não publicado ou erro de publicação (Matriz 10. Registro semelhante na Matriz 2).

Apenas em 2014, ano eleitoral, foram deferidos e pagos muito mais do que 1.000 pedidos de deslocamento. Para se ter uma ideia, dado o volume de atos dessa natureza, no início deste ano ainda restavam mais de 1.000 processos de pagamento de 2014 pendentes de publicação. Tudo, porque a COFIN não dispõe de recursos humanos em quantidade suficiente para responder em tempo hábil às demandas que lhe são dirigidas em ano de pleitos eleitorais.

Será mesmo necessário revisar todos eles, para se verificar eventual erro de publicação, apenas pelo fato de que se constataram falhas em alguns?

Esperamos, enfim, que a versão final desse importante trabalho de auditoria venha à COFIN com informação que lhe permita conhecer claramente as falhas encontradas e elaborar as respostas. Além disso, solicito ao titular da SAO que discuta com os interessados e decidam se, de fato, é mesmo necessário revisar todos os processos de concessão de diárias de 2013 a 2015 (Matriz 2) para se checar a existência ou não de erro, seja de pagamento, seja de publicação.”



6.4 Ademais, também de forma intempestiva (14 dias após o prazo concedido), o Coordenador da CLSC/STI, apresentou sua manifestação (0032706):

“O Gestores do sistema Ícaro, em reunião na época do desenvolvimento, decidiram por não impedir o cadastro de diárias em um mesmo período para o mesmo beneficiário, no entanto, o sistema alerta ao usuário cadastrador de que já existe uma diária cadastrada para o beneficiário para o período.”

6.5 Quanto à manifestação da COFIN/STI, não trouxe fatos novos do tipo que levam a ser alterada a Matriz de Achados. Todavia, as considerações da CLSC/STI, fez com que fosse retirada a segunda recomendação do item “1” da Matriz em tela (0032817). Qual seja: *“Recomenda-se também que a administração verifique a possibilidade técnica do sistema eletrônico Ícaro apresentar crítica em caso dessa natureza, a fim de evitar situação semelhante, qual seja, o cadastramento de diárias/viagens em um mesmo período. Enfim, conclui-se que a falha foi humana.”*

6.6 Com relação ao sistema Ícaro, foi constatado, em teste realizado, que o mencionado sistema emite aviso quando do cadastramento de viagens em datas coincidentes.

7. Conclusão

7.1 Preliminarmente, entendemos oportuno lembrar que esta é a sétima auditoria em procedimentos de Diárias e Passagens. A primeira foi realizada em 2006, a segunda em 2007, a terceira em 2009, a quarta em 2010, a quinta em 2012 e a sexta em 2013.



7.2 Ademais, ressaltamos que atualmente a essência, de todo e qualquer trabalho de auditoria, é da **Governança** e do **Risco**, razão pela qual esse trabalho caminha nesse sentido, pois os padrões que devem ser seguidos são os internacionais, conforme a dicção do COSO I e do COSO II.

7.3 Sobre **Governança** no Setor Público, não podemos nos esquecer de que as ações do administrador público devem se pautar pela legalidade e pela legitimidade. Assim, a Governança Pública não é somente uma questão de redução de conflito de agência e aumento de efetividade e eficiência, mas também de se observar a legalidade e a legitimidade no trato com a coisa pública.

7.4 Todo o trabalho desenvolvido pelo COSO I e COSO II (*Committee of Sponsoring Organizations*) tem como fito o **Risco**.

7.5 COSO é o Comitê das Organizações Patrocinadas, da Comissão Nacional sobre fraudes em Relatórios Financeiros. Criada em 1985, é uma entidade do setor privado, independente, sem fins lucrativos, voltada para o aperfeiçoamento da qualidade de relatórios financeiros, principalmente para estudar as causas da ocorrência de fraudes em relatórios financeiros.

7.6 As recomendações do COSO são referência para os controles internos. De acordo com o Comitê, no modelo COSO I, Controle Interno é:

“O processo conduzido pela Diretoria, Conselhos ou outros empregados de uma companhia, no intuito de fornecer uma garantia razoável de que os objetivos da entidade estão sendo alcançados, com relação às seguintes categorias:

1- Eficácia e eficiência das operações;



- 2- Confiabilidade dos relatórios financeiros; e
- 3- Conformidade com a legislação e regulamentos aplicáveis.

7.7 Além desses objetivos supracitados, o COSO I é composto de cinco componentes:

- 1- Ambiente de Controle;
- 2- Avaliação de Riscos;
- 3- Atividades de Controle;
- 4- Informações e Comunicações; e
- 5- Monitoramento.

7.8 No COSO II, os componentes passaram ser em número de oito, da seguinte forma:

- Ambiente de Controle;
- **Fixação de Objetivos;**
- **Identificação de Eventos;**
- Avaliação de Riscos;
- **Resposta a Risco;**
- Atividades de Controle;
- Informações e Comunicações; e
- Monitoramento.



7.9 Como podemos observar, três componentes foram acrescentados aos já existentes no COSO I:

- **Fixação de Objetivos;**
- **Identificação de Eventos;**
- **Resposta a Risco.**

7.10 No COSO II, na categoria de objetivos foi acrescentado a Estratégia, ficando, portanto, da seguinte forma:

- 1- Estratégia;
- 2- Operacional;
- 3- Comunicação; e
- 4- Conformidade.

7.11 Dentro dessa temática é necessário registrarmos que **Eventos** são situações em potencial – que **ainda não ocorreram** – que podem causar impacto na consecução dos objetivos da organização, caso venham a ocorrer. Podem ser **positivos ou negativos**, sendo que os eventos negativos são denominados **riscos**, enquanto os positivos, **oportunidades** (Obs.: Evento é a mesma coisa que Achado de Auditoria).

7.12 A identificação de eventos é de extrema necessidade, pois por meio de sua identificação, pode-se planejar o tratamento adequado para as oportunidades e para os riscos, que devem ser entendidos como parte de um contexto, e não de forma isolada.



7.13 Em muitas casos um risco, que parece trazer grande impacto, pode ser minimizado pela existência conjunta de uma oportunidade. Por exemplo, o risco de uma greve em determinado serviço público pode ser esvaziado caso haja a oportunidade de contratação de novos servidores em curto prazo, por meio de novo concurso público.

7.14 Ademais, é interessante identificarmos os possíveis tipos de riscos. Vejamos:

1- Risco de Auditoria= Risco de Distorção Relevante x Risco de Detecção;

2- Risco inerente é o risco que uma organização terá de enfrentar na falta de medidas que a administração possa adotar para alterar a probabilidade ou o impacto dos eventos;

3- Risco residual é aquele que ainda permanece após a resposta da administração. A avaliação de riscos é aplicada primeiramente aos riscos inerentes;

4- Risco de Controle é o erro ou irregularidade que não foi detectado pelo sistema de controle interno da entidade auditada;

5-Risco de detecção ocorre quando ao ser aplicado os procedimentos de auditoria, o auditor também não detecta os erros; e

6-Risco de distorção relevante é o risco de que as demonstrações contábeis contenham distorção relevante antes da auditoria.



7.15 Assim, para cada risco identificado, será prevista uma resposta, que pode ser de quatro tipos. Vejamos:

- 1- Evitar;
- 2- Aceitar;
- 3- Compartilhar; e
- 4- Reduzir.

7.16 Vamos voltar ao exemplo da **greve de servidores**. Podemos **evitar** o risco por meio de uma negociação justa, atendendo aos anseios dos servidores, no que for possível e justo. Podemos **aceitar** o risco, não tomando qualquer atitude, por entendermos que o impacto no serviço público não será tão relevante a ponto de prejudicar o alcance dos objetivos pela entidade. Podemos **compartilhar** o risco, por exemplo, por meio da terceirização de determinados setores, compartilhando o risco com a empresa terceirizada. E podemos **reduzir** o risco de greve, nos antecipando no atendimento do pleito dos servidores, investindo em qualidade de vida e em melhoria das condições de trabalho.

7.17 **Portanto, após essas considerações, vejamos especificamente acerca dos pontos relevantes deste trabalho por meio dos Eventos negativos, ou seja, “risco”, que é sinônimo de “achado negativo”.**

7.18 É inegável que, nos últimos anos, o TRE/AC tem avançado nas questões ligadas a diárias e passagens. Mas, certamente, a escassez de servidores nas unidades do Regional tem sido um empecilho para uma melhor análise dos procedimentos e dos relatórios assim como o cumprimento de prazos.



- 7.19 Em resumo, os achados são em um total de 11 (onze). Vejamos:
- 1) Diárias não devolvidas;
 - 2) Valor de adicional de deslocamento diverge da tabela oficial;
 - 3) Remarcação de passagens sem justificativa;
 - 4) Ausência de comprovação de deslocamento para fins de prestação de contas das diárias recebidas;
 - 5) Quantidade de diárias pagas divergem da quantidade de dias da viagem;
 - 6) Ausência de comprovação de reembolso ao erário;
 - 7) Inobservância no desconto do auxílio alimentação;
 - 8) Pagamento da diária após início do deslocamento sem justificativa;
 - 9) Inobservância de prazo para o cadastramento de diárias;
 - 10) Ausência de publicação da concessão de diárias ou publicação com dados divergentes; e
 - 11) Descumprimento contratual.

7.19.1 Diárias não devolvidas

O Des. Adair José Longuini não foi ao evento do CNJ, em Belém, período de 17 a 20 de novembro de 2013, porém não houve a devolução dessas diárias, em que pese ter sido solicitada pela Diretoria deste TRE, fl. 100, do procedimento administrativo n.º 9.121/2013, deixando, desta feita, de ser observado, também, a Instrução Normativa TRE-AC n.º 03/2011.

Recomendamos o seguinte:



Adoção de medidas no sentido de providenciar a emissão de GRU, no valor de R\$ 2.328,20 (dois mil, trezentos e vinte e oito reais e vinte centavos).

7.19.2 Valor de adicional de deslocamento diverge da tabela oficial

Foi constatado pagamento de adicional de deslocamento feito a menor, bem como a ausência de pagamento de adicional de deslocamento, em vários procedimentos, conforme Matriz de Achados (0032809).

Portanto, não foi observado o artigo 23 da Instrução Normativa TRE n.º 03/2011 e a decisão acostada ao procedimento administrativo n.º 16.065/2012.

Recomendamos o seguinte:

Adoção de medidas para apurar os valores devidos e proceder o devido ressarcimento, além do reembolso dos pagamentos equivocadamente feitos, nos procedimentos em tela e nas demais diárias do período de 2013 a 2015, conforme o escopo dessa auditoria.

7.19.3 Remarcação de passagens sem justificativa

Foi constatada a existência de viagens alongadas sem justificativa e também remarcação de viagens sem reembolso dos valores pagos pela administração pública, conforme constam dos procedimentos administrativos n.º 8.043/2013 e 5.729/2013.



Não foi observado, portanto, o art. 19 da Instrução Normativa TRE-AC n.º 03/2011.

Recomendamos o seguinte:

Que a administração adote medidas com critérios objetivos e prazos máximos para o beneficiário justificar remarcação de viagens, quando gerar gasto à administração, perda de voos ou impedimento de viajar.

7.19.4 Ausência de comprovação de deslocamento para fins de prestação de contas das diárias recebidas

Constatamos a ausência de apresentação dos cartões de embarque, bem como a falta de relatórios de viagem não juntados ao procedimento físico e também ao sistema eletrônico Ícaro. Além disso, arquivos inseridos no sistema eletrônico Ícaro não abrem ou são incompletos. Enfim, diárias pendentes de comprovação no sistema Ícaro, em vários procedimentos, conforme Matriz de Achados (0032809).

Embora a Instrução Normativa TRE/AC n.º 3/2011 não traga a previsão de penalidade de devolução de diárias recebidas pela não comprovação da viagem, a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido da necessidade de comprovação, bem como da penalidade de devolução de valores recebidos sem a devida comprovação. A presente auditoria identificou melhoras quanto a essa questão, contudo, esse tipo de falha não pode existir, visto que se tratam de valores públicos, os quais devem ser necessariamente comprovados por meio de prestação de contas.



Atualmente, há uma funcionalidade no sistema eletrônico Ícaro que encaminha, via e-mail, “cobranças” aos beneficiários de diárias, a fim de que apresentem os cartões de embarque e os relatórios de viagens, em cumprimento ao artigo 33 da IN TRE/AC nº 3/2011, que trata da comprovação da seguinte forma:

Art. 33. A comprovação da viagem será feita com a entrega, por parte do beneficiário, dos cartões de embarque e relatório de viagem, no prazo de 2 (dois) dias úteis após o encerramento da viagem.

§ 1º não sendo possível cumprir a exigência da apresentação dos documentos de que trata o caput deste artigo, por motivo justificado, a comprovação da viagem poderá ser feita por qualquer das seguintes formas:

I – Ata da reunião ou declaração emitida por unidade administrativa, no caso de reuniões de conselhos, de grupos de trabalho ou de estudos, de comissões ou assemelhados, em que conste o nome do beneficiário como presente;

II – Declaração emitida por unidade administrativa ou lista de presença em eventos, seminários, treinamentos ou assemelhados, em que conste o nome do beneficiário como presente;

III – Outro meio idôneo que comprove o deslocamento, a juízo do Diretor- Geral.

§ 2º Quando o deslocamento ocorrer em transporte próprio ou oficial, a comprovação de utilização das diárias dar-se-á por declaração escrita da chefia imediata da unidade de lotação do beneficiário, e deverá ser apresentada à SEDES no prazo de 5 (cinco) dias úteis após o retorno.

Vejamos agora sobre a possibilidade de penalidade disposta na Lei nº 8.112/90:

Art. 116. São deveres do servidor:

III - observar as normas legais e regulamentares;

Art. 129. A advertência será aplicada por escrito, nos casos de violação de proibição constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave.

Ademais, como já informado, a jurisprudência do TCU prevê a necessidade de devolução de valores recebidos e aplicação de multa proporcional ao dano, caso não haja a devida comprovação da viagem:



“[Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade - Inmetro contra ex-Diretor Presidente (de 5/5/2004 a 1/1/2007) e ex-Diretor de Gestão (de 1/6/2003 a 1/1/2007), em razão da impugnação parcial de despesas relativas aos convênios de cooperação técnica e administrativa 8/2001 e 15/2005, celebrados com o Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Pernambuco - Ipem/PE, para execução de atividades de competência do Inmetro, nas áreas de metrologia legal e qualidade de bens e serviços no Estado de Pernambuco. Em síntese, as ocorrências que deram origem aos débitos foram pagamentos indevidos de diárias - exercícios 2005 e 2006. Ausência de prova idônea para amparar a justificativa do responsável. Julgamento pela irregularidade das contas. Aplicação de multa do art. 57 da Lei nº 8.443/92.]
[VOTO]

A auditoria promovida pelo Inmetro identificou irregularidades na concessão de diárias, que impedem a comprovação das viagens correspondentes. Dos atos impugnados não constam o comprovante da viagem, a identificação dos beneficiários ou a indicação do percurso efetuado.

Em sede de alegações de defesa, dizem os responsáveis, sem se desincumbir do ônus probatório, haver documentos que demonstrariam a legalidade das despesas impugnadas. No caso concreto, cabe aos responsáveis apresentar os documentos que dizem existir, porque o ônus da prova recai, exclusivamente, a quem tem o dever constitucional de prestar contas, a teor do que estipulam o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, o art. 93 do Decreto-lei 200/1967, o art. 8º da Lei 8.443/1992 e os arts. 66 e 145 do Decreto 93.872/1986.

A falta de prova idônea, de responsabilidade dos gestores, impede, pois, o acolhimento das alegações de defesa.
[ACÓRDÃO]

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar irregulares [...] as contas de [Diretor Presidente] e [Diretor de Gestão], condenando-os ao pagamento das importâncias a seguir indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, até a do efetivo recolhimento, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento do débito ao Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade - Inmetro: Data Valor R\$ [diversos valores]

9.2. aplicar individualmente a [Diretor Presidente] e [Diretor de Gestão], a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), [...];

9.3. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.4. encaminhar cópia do acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis, ao Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade - Inmetro, e ao Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Pernambuco - Ipem/PE.” Grifei.



Recomendamos o seguinte:

Que a Administração adote medidas para atualizar as comprovações das diárias pendentes, bem como proceder ao reembolso das que não forem comprovadas.

Recomenda-se, ainda, adoção de medidas para que, pelo menos, venha mitigar fato dessa natureza, visto que essa situação já foi encontrada na última auditoria de diárias e passagens, conforme consta do procedimento 12.525/2013, item 8.11 do relatório daquela auditoria.

Recomenda-se também, alteração da IN 03/2011 para que a chefia imediata seja responsável por verificar a comprovação dos deslocamentos relativos a viagens a serviço.

7.19.5 Quantidade de diárias pagas divergem da quantidade de dias da viagem

Constatamos a existência de Diárias pagas em quantidade maior ou menor que os dias de viagem, conforme constam nos procedimentos administrativos n.ºs 9.544/2013 e 5.729/2013.

Não foram, portanto, observados os artigos n.ºs 1º, 2º, 25, 26 e 27, todos, da Instrução Normativa TRE-AC n.º 03/2011.

Recomendamos o seguinte:

Que a Administração adote medidas para calcular os valores pagos em divergência e determine, se for o caso, o ressarcimento.



Sugere-se, via de regra, que o cadastro no sistema Ícaro seja feito pelo beneficiário e confirmado pelo chefe imediato, conforme a Instrução Normativa TRE-AC n.º 03/2011.

7.19.6 Ausência de comprovação de reembolso ao erário

Constatamos a existência de viagens não realizadas, bem como recebimento de valores a maior, todos sem apresentação da comprovação de reembolso, conforme os seguintes procedimentos administrativos n.ºs 8.835/20013, 9.121/2013 e 2.139/2015 e, também, os seguintes números de diárias que constam no sistema eletrônico Ícaro: 20140902064, 20140902183, 20150203948, 20150504045 e 20150704179.

Portanto, constata-se que o artigo 34 da Instrução Normativa TRE-AC n.º 03/2011 não foi atendido.

Recomendamos o seguinte:

Que a administração determine que os beneficiários comprovem, o mais breve possível, o ressarcimento das diárias e, em não havendo comprovação, que se proceda ao desconto em folha de pagamento das diárias não comprovadas ou o recolhimento por meio de GRU.

Adote, ainda, medidas no sentido de melhorar os controles sobre o processo de diárias e passagens, visando a existência de controles mais eficazes.

7.19.7 Inobservância no desconto do auxílio alimentação



Constatamos que não há desconto de valores referentes ao auxílio alimentação dos dias úteis das viagens, bem como a existência de descontos feito a maior e, também, a menor, em vários procedimentos, conforme Matriz de Achados (0032809).

Foi inobservado, desta feita, o art. 26 da Instrução Normativa TRE-AC n.º 03/2011, bem como a Resolução TJ-Acre de n.º 176, de 16 de agosto de 2013.

Recomendamos o seguinte:

Que a Administração faça levantamento de todos os procedimentos em que membros, juízes e servidores requisitados, que recebam auxílio alimentação em seus órgãos de origem, para que devolvam ao erário valores acaso recebidos em desacordo com o previsto nas normas supracitadas, não descontados quando do cálculo das diárias devidas.

7.19.8 Pagamento de diária após início do deslocamento sem justificativa

Constatamos a existência de atraso no pagamento de diárias com até 60 dias sem justificativa e também a existência de justificativas lacônicas e simplórias, justificando a falha apenas quanto ao seu aspecto formal, em vários procedimentos, conforme Matriz de Achados (0032809).

Chamamos a atenção para o que disciplina a Instrução Normativa n.º 3/2011 quanto ao prazo para pagamento da diária:

Art. 17. As diárias serão pagas antecipadamente, de uma só vez, exceto nas seguintes situações, a critério da autoridade concedente:

I – quando o deslocamento ocorrer em situação de emergência, caso em que poderão ser processadas no decorrer do afastamento;

II – quando o afastamento compreender período superior a 15 (quinze) dias, caso em que poderão ser pagas parceladas;



III – quando a proposta de concessão de diárias for autorizada com menos de 3 (três) dias de antecedência, caso em que poderão ser processadas no decorrer do afastamento.

Importante destacar o teor do art. 7º da citada IN:

Art. 7º. Os pedidos de deslocamento que impliquem pagamento de diárias deverão ser protocolizadas com, no mínimo 10 (dez) dias de antecedência, salvo impossibilidade justificada.

Destaque-se que a inobservância do artigo 7º contribui decisivamente para o atraso no pagamento das diárias e consequentemente à desobediência ao artigo 17 da IN TRE/AC nº 3/2011.

Necessário ressaltar que o pagamento realizado sem a devida antecedência, além de ferir a norma, pode trazer algumas complicações para os servidores envolvidos, especialmente os requisitados, que, muitas vezes, percebem salários muito pequenos em seus Órgãos de origem, e necessitam de uma certa logística para os deslocamentos a comunidades de difícil acesso dos municípios do interior do Estado.

Recomendamos o seguinte:

Que a administração verifique a possibilidade técnica para incluir, no sistema eletrônico Ícaro, campo específico para registro da justificativa do pagamento após iniciado o deslocamento do beneficiário da diária e adote medidas para efetivamente realizar o pagamento das diárias com a antecedência prevista.

7.19.9 Inobservância de prazo para o cadastramento de diárias



Constatamos a existência de cadastramento de deslocamento realizado sem a necessária observação do prazo mínimo de antecedência e também a existência de justificativas sem objetividade, pois são lacônicas e simplórias, justificando a falha apenas quanto ao seu aspecto formal, em vários procedimentos, conforme Matriz de Achados (0032809).

Não foi observado, portanto, o art. 7º da Instrução Normativa TRE-AC n.º 03/2011.

Recomendamos o seguinte:

Que a Administração adote medida para, pelo menos, mitigar esses atrasos, visto não ser razoável que se tenha atraso no cadastramento de diárias/viagens até mesmo no caso de ações planejadas.

Sugere-se, ainda, que o cadastro seja realizado simultaneamente nos sistemas eletrônicos Ícaro e SEI.

7.19.10 Ausência de publicação da concessão de diárias ou publicação com dados divergentes

Constatamos a ausência de publicação de extrato de concessão de diárias, bem como a falta de informação ou certificação da publicação no procedimento. E, ainda, publicação de diária com dados divergentes, em vários procedimentos, conforme Matriz de Achados (0032809).

Portanto, não foi observado o Princípio da Publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e, também, o art. 21 da Instrução Normativa TRE-AC n.º 03/2011.



Recomendamos o seguinte:

Que sejam adotadas medidas visando evitar que os atos deixem de ser publicados ou sejam publicados com erros.

Sugere-se, ainda, que a administração faça levantamento em todos os procedimentos para constatar os atos que não foram publicados, ou foram publicados com dados errados, objetivando uma nova publicação.

7.19.11 Descumprimento contratual

A empresa BucciQLT Informática foi Contratada para promover treinamento para 3 servidores deste Tribunal, entre os dias 11 e 13/12/2013, conforme consta do Procedimento Administrativo n.º 9.544/2013, fl. 49, porém alterou a data desse evento e por tal motivo houve também alteração de passagens e pagamento pelo TRE-AC, de multa no valor de R\$ 808,69, em virtude da remarcação. Todavia, não houve notificação formal da empresa contratada para apresentar justificativa da alteração e nem decisão da administração a respeito.

Não foi, portanto, observado o art. 26, inc. VI da Instrução Normativa TRE-AC n.º 02/2007, bem como o art. 54, § 2º, da Lei n.º 8.666/93.

Recomendamos o seguinte:

Que a administração adote medida no sentido de notificar a empresa contratada para que apresente justificativa quanto a alteração da data do evento e, sendo o caso, seja aplicada eventual penalidade contratual prevista.



Recomenda-se, ainda, que o gestor do contrato observe que qualquer alteração relativa ao objeto contratado, que acarrete gasto maior ao Tribunal, deve ser submetido à administração, a teor da IN 02/2007.

8 Recomendações

Diante do exposto, relacionamos a seguir algumas recomendações objetivando melhorar o processo relacionado a diárias e passagens deste Regional:

8.1 Diárias não devolvidas

Adoção de medidas no sentido de providenciar a emissão de GRU, no valor de R\$ 2.328,20 (dois mil, trezentos e vinte e oito reais e vinte centavos), para que o Des. Adair José Longuini faça o reembolso das diárias não utilizadas, conforme procedimento n.º 9.121/2013.

8.2 Valor de adicional de deslocamento diverge da tabela oficial

Adoção de medidas no sentido da administração adotar medidas para apurar os valores devidos e proceder o devido ressarcimento, além do reembolso dos pagamentos equivocadamente feitos, nos procedimentos em tela e nas demais diárias do período de 2013 a 2015, conforme o escopo dessa auditoria e visando atender o art. 23 da



Instrução Normativa TRE-AC n.º 03/2011 e a decisão acostada ao procedimento administrativo n.º 16.065/2012.

8.3 Remarcação de passagens sem justificativa

Que a administração adote medidas com critérios objetivos e prazos máximos para o beneficiário justificar remarcação de viagens, quando gerar gasto à administração, perda de voos ou impedimento de viajar, a fim de atender o art. 19 da Instrução Normativa TRE-AC n.º 03/2011.

8.4 Ausência de comprovação de deslocamento para fins de prestação de contas das diárias recebidas

Que a Administração adote medidas para atualizar as comprovações das diárias pendentes, bem como proceder ao reembolso das que não forem comprovadas.

Recomenda-se, ainda, adoção de medidas para que, pelo menos, venha mitigar fato dessa natureza, visto que essa situação já foi encontrada na última auditoria de diárias e passagens, conforme consta do procedimento 12.525/2013, item 8.11 do relatório daquela auditoria.

Recomenda-se também, alteração da IN 03/2011 para que a chefia imediata seja responsável por verificar a comprovação dos deslocamentos relativos a viagens a serviço.



8.5 Quantidade de diárias pagas divergem da quantidade de dias da viagem

Que a Administração adote medidas para calcular os valores pagos em divergência e determine, se for o caso, o ressarcimento, objetivando atender os artigos n.ºs 1º, 2º, 25, 26 e 27, todos, da Instrução Normativa TRE-AC n.º 03/2011.

Sugere-se, via de regra, que o cadastro no sistema Ícaro seja feito pelo beneficiário e confirmado pelo chefe imediato, conforme a Instrução Normativa TRE-AC n.º 03/2011.

8.6 Ausência de comprovação de reembolso ao erário

Que a administração determine que os beneficiários comprovem, o mais breve possível, o ressarcimento das diárias e, em não havendo comprovação, que se proceda ao desconto em folha de pagamento das diárias não comprovadas ou o recolhimento por meio de GRU, visando atender o artigo 34 da Instrução Normativa TRE-AC n.º 03/2011.

Adote, ainda, medidas no sentido de melhorar os controles sobre o processo de diárias e passagens, visando a existência de controles mais eficazes, principalmente os relativos a comprovação de reembolso.

8.7 Inobservância no desconto do auxílio alimentação

Que a Administração faça levantamento de todos os procedimentos em que membros, juízes e servidores requisitados, que recebam auxílio alimentação em seus



órgãos de origem, para que devolvam ao erário valores acaso recebidos em desacordo com o previsto nas normas supracitadas, não descontados quando do cálculo das diárias devidas, a fim de observar o art. 26 da Instrução Normativa TRE-AC n.º 03/2011, bem como a Resolução TJ-Acre de n.º 176, de 16 de agosto de 2013.

8.8 Pagamento de diária após início do deslocamento sem justificativa

Que a administração verifique a possibilidade técnica para incluir, no sistema eletrônico Ícaro, campo específico para registro da justificativa do pagamento após iniciado o deslocamento do beneficiário da diária, com o fito de melhor observar o artigo 17 da IN TRE/AC n.º 3/2011.

8.9 Inobservância de prazo para o cadastramento de diárias

Que a Administração adote medida para, pelo menos, mitigar esses atrasos, visto não ser razoável que se tenha atraso no cadastramento de diárias/viagens até mesmo no caso de ações planejadas, visando melhor atender o art. 7º da Instrução Normativa TRE-AC n.º 03/2011.

Sugere-se, ainda, que o cadastro seja realizado simultaneamente nos sistemas eletrônicos Ícaro e SEI.

8.10 Ausência de publicação da concessão de diárias ou publicação com dados divergentes



Que sejam adotadas medidas visando evitar que os atos deixem de ser publicados ou sejam publicados com erros, objetivando atender o Princípio da Publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e, também, o art. 21 da Instrução Normativa TRE-AC n.º 03/2011.

Sugere-se, ainda, que a administração faça levantamento em todos os procedimentos para constatar os atos que não foram publicados, ou foram publicados com dados errados, objetivando uma nova publicação.

8.11 Descumprimento contratual

Que a administração adote medida no sentido de notificar a empresa contratada (BucciQLT Informática) para que apresente justificativa quanto a alteração da data do evento e, sendo o caso, seja aplicada eventual penalidade contratual prevista (procedimento administrativo n.º 9.544/2013), a fim de atender o art. 26, inc. VI da Instrução Normativa TRE-AC n.º 02/2007, bem como o art. 54, § 2º, da Lei n.º 8.666/93.

Recomenda-se, ainda, que o gestor do contrato observe que qualquer alteração relativa ao objeto contratado, que acarrete gasto maior ao Tribunal, deve ser submetido à administração, a teor da IN 02/2007.



8.12 Gestão/Organizacional

Que seja elaborado Plano de Ação para cada recomendação acolhida pela administração, podendo ser dispensado o referido plano mediante justificativa, de acordo com a dicção da Instrução Normativa n.º 14, de 28 de outubro de 2014.

Que a Seção de Acompanhamento e Orientação de Gestão – SOAGE/COCIN efetue o monitoramento das recomendações que forem acolhidas pela administração deste Tribunal, pois, em sendo acolhidas, serão não mais recomendações, e sim **determinações**, bem como efetue o monitoramento dos planos de ação, conforme inteligência da Instrução Normativa n.º 14, de 28 de outubro de 2014.

É o relatório.

Rio Branco/AC, 4 de dezembro de 2015.

Jônathas Santos Almeida de Carvalho
Chefe da Seção de Auditoria