



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIASECRETARIA DE AUDITORIA INTERNA - SECAU
DIVISÃO DE AUDITORIA DE GESTÃO DE PESSOAS - DIAUPBRASÍLIA - DF
Janeiro/2022**Processo Vinculado:** PAe SEI 0051420-03.2021.4.01.8000.**Objetivo:** Avaliar a conformidade dos atos de concessão de diárias e de passagens aéreas para desembargadores, juízes convocados e servidores deste Tribunal, dos pagamentos de diárias e das respectivas prestações de contas, bem como os controles instituídos pelo sistema e-AVS e pelas unidades participantes do fluxo do processo de trabalho.**Período abrangido pela auditoria:** janeiro a julho/2021.**Período de realização da auditoria:** agosto/2021 a dezembro/2021.**Composição da equipe:****Supervisora da auditoria:**

Marília André da Silva Meneses Graça (matrícula TR114603).

Coordenador:

João Batista Corrêa da Costa (matrícula TR300823).

Membros:

Amanda Côrtes Gomes (matrícula TR301483);

Cristiane Aparecida Pereira Caixeta (matrícula TR301216);

Sílvia Andreia Carvalho Costa (matrícula TR301403); e

Sylvia Rita Pereira M. Monteiro (matrícula TR301627) - servidora responsável pela auditoria.

SUMÁRIO

I - INTRODUÇÃO
1. Visão geral do objeto
2. Antecedentes
3. Objetivo, escopo e questões de auditoria
4. Não-escopo da auditoria
5. Período de realização
6. Composição dos dados analisados
7. Critérios e fontes de consulta

8. Procedimentos realizados e técnicas de auditoria
9. Metodologia aplicada e contextualização dos exames realizados
II - ACHADOS DE AUDITORIA
ACHADO 1. AVS autorizadas por pessoa que não detém competência para o ato
ACHADO 2. Descumprimento dos prazos estabelecidos pela IN 14-11
ACHADO 3. Fragilidade nos controles de Avaliação de AVS
ACHADO 4. Fragilidades nos controles de Autorização de AVS
ACHADO 5. Fragilidade ou insuficiência dos controles de prestação de contas
ACHADO 6. Fragilidades na gestão do sistema e-AVS
ACHADO 7. Inconsistências no sistema e-AVS
ACHADO 8. Fragilidades de controles administrativos no sistema e-AVS
ACHADO 9. Oportunidades de melhorias
III - MAPEAMENTO DE PROCESSO DE TRABALHO
IV - CONCLUSÃO
V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

I - INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria de conformidade, realizada em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria - PAA 2021 (doc. 11588431), com objetivo de avaliar os atos de concessão de diárias e de passagens aéreas para desembargadores, juizes convocados e servidores deste Tribunal, os pagamentos de diárias e as respectivas prestações de contas, bem como os controles instituídos pelo sistema e-AVS e pelas unidades participantes do fluxo dos processos de trabalho.

A Divisão de Auditoria de Gestão de Pessoas - Diaup, por meio da equipe designada para atuar na presente auditoria, após realizar os testes e os exames necessários para responder as questões propostas na Matriz de Planejamento, constante do Programa de Auditoria 13586654, efetuou o levantamento dos achados descritos no bojo deste Relatório Final

Destaca-se que os papéis de trabalho que não compuseram os processos eletrônicos relacionados neste relatório ficarão sob a guarda da Diaup, armazenados no drive de rede Secoi (\\Srvrqr2-trf1), na pasta W, no endereço W:\Diaup\4. AUDITORIAS DIAUP\2021\Auditoria de diárias e passagens.

1. Visão geral do objeto

A [Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), prevê no artigo 51, inciso II, o pagamento de diárias dentre as espécies de indenizações devidas aos servidores públicos civis da União. Conforme artigo 52 dessa lei, a concessão e o pagamento de diárias requer regulamentação acerca de valores e condições para implementação ao passo que os artigos 58 e 59 estabeleceram parâmetros gerais para a concessão e o pagamento de diárias e de passagens. As hipóteses de percepção de diárias por magistrados estão contempladas na [Lei Complementar 35/1979](#) LOMAN, artigos 65, inciso IV, 119, e 124. No âmbito do Poder Judiciário a matéria é tratada na [Resolução do Conselho Nacional de Justiça - CNJ 73, de 28 de abril de 2009](#).

O Conselho da Justiça Federal, por meio da [Resolução CJF 340, de 11 de fevereiro de 2015](#), regulamentou, além da concessão de diárias, a aquisição de passagens e outros aspectos relacionados à realização de viagens a serviço por servidores e magistrados federais. Na Justiça Federal da 1ª Região, os procedimentos relativos à indenização de despesas de viagens no território nacional e no exterior, bem como aos critérios e normas para o adiantamento de valores e para a prestação de contas estão disciplinados na [Instrução Normativa 14-11](#).

Figura 1 - Comparativo de despesas

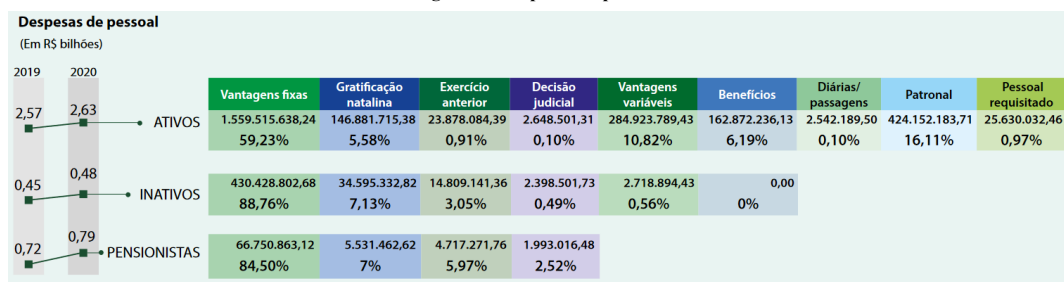
Grupo 3			
Elemento de despesa	2018	2019	2020
8 - Outros benefícios assistenciais do servidor	18,091	18,477	18,270
14 - Diárias	4,196	4,550	1,592
30 - Material de consumo	11,206	9,867	6,967
33 - Passagens	1,685	2,151	0,564
36 - Serviços de terceiros - PF	59,852	77,547	18,311
37 - Locação de mão de obra	186,742	180,312	152,649
39 - Serviços de terceiros - PJ	104,110	131,663	110,273
40 - Serviços de TIC	31,044	31,449	28,757
46 - Auxílio-alimentação	95,090	95,543	94,723
91 - Sentenças Judiciais	29,824	2,865	0,171
92 - Despesas de exercícios anteriores	33,371	33,864	23,103
93 - Indenizações e restituições	23,452	27,453	21,105
Demais elementos	13,391	14,907	2,233
Total	612,054	630,649	478,717
		Variação: R\$ -151,932 (24,09%)	

Fonte: [Relatório de Gestão 2020](#)

Os gastos com diárias e passagens encontram limites orçamentários, atualmente fixados pela [Lei 14.116, de 31 de dezembro de 2020](#), pela [Portaria CJF 569, de 19 de novembro de 2020](#) e pela [Instrução Normativa CJF 1, de 1º de março de 2019](#). Cumpre ressaltar que, neste TRF1, conforme Figura 1, ao lado, extraída da página 90 do [Relatório de Gestão 2020](#), houve redução das despesas com diárias e passagens em 2020, comparativamente aos anos de 2018 e 2019, tendo em vista os impactos advindos das restrições impostas pela pandemia provocada pelo vírus SARS-CoV-2.

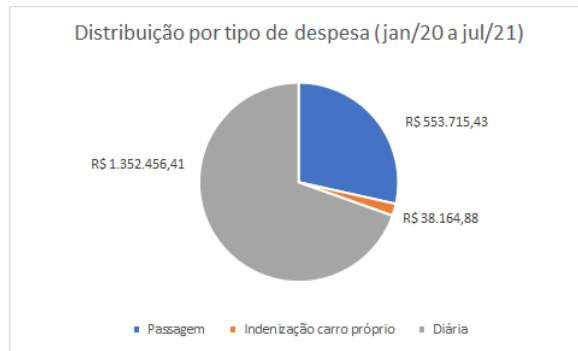
Considerando-se que, entre os exercícios de 2018 e 2019, a média simples de despesas com diárias foi de 4,373 milhões, verificou-se, em relação a 2020, redução de 63,6% referente ao dispêndio desses recursos. Ainda assim, em que pese a excepcionalidade do contexto supracitado em 2020, as despesas atinentes às diárias e passagens somaram R\$ 2.542.189,50 (dois milhões quinhentos e quarenta e dois mil cento e oitenta e nove reais e cinquenta centavos), de acordo com a Figura 2.

Figura 2 - Despesas de pessoal



Fonte: [Relatório de Gestão 2020](#)

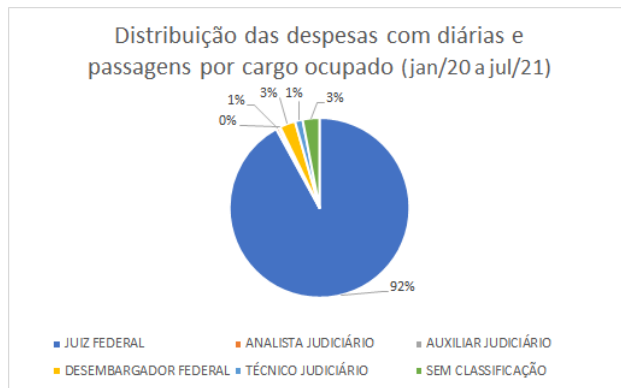
Gráfico 1



Fonte: produção própria

A amostra da auditoria foi selecionada da Planilha 14024920, encaminhada pela Divisão de Sistemas Administrativos - Disad, com informações extraídas do sistema e-AVS. A referida planilha contém as solicitações realizadas no sistema no período de janeiro de 2020 a julho de 2021. Do total de despesas desse período, observa-se que a maior parte refere-se às despesas com diárias, seguidas das despesas com passagens e por último indenização por uso de veículo próprio.

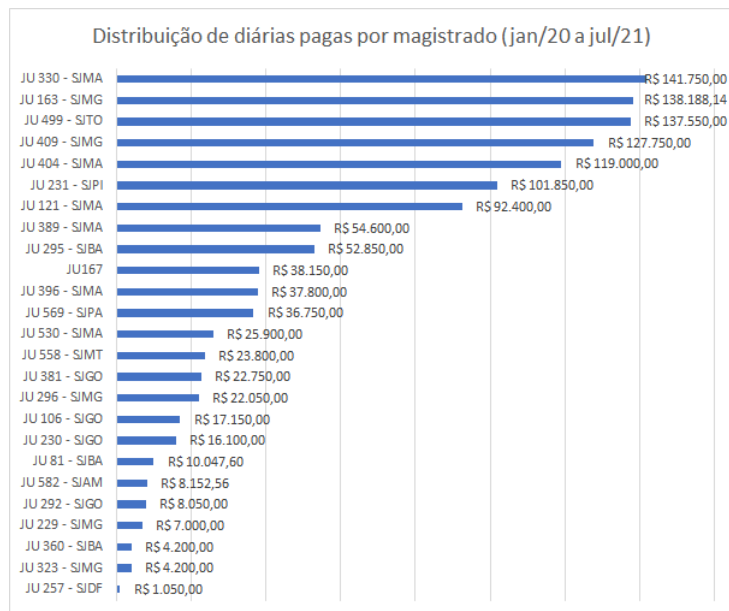
Gráfico 2



Fonte: produção própria

Relativamente à distribuição das despesas com diárias no período de janeiro de 2020 a julho de 2021, em função dos cargo dos beneficiários, identificou-se que **92% das despesas foram destinadas para juizes federais convocados** para auxílio à Presidência, Vice-Presidência ou à Corregedoria Regional do Tribunal, conforme demonstrado no Gráfico 2.

Gráfico 3



Fonte: produção própria

Dentre os gastos com magistrados, observou-se que 61% do valor despendido destinou-se ao pagamento de diárias de 6 juizes convocados, conforme demonstrado no Gráfico 3.

2. Antecedentes

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a auditoria de diárias e passagens fora inserida no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna para o exercício de 2020. No entanto, como o sistema utilizado à época estava na iminência de ser substituído pelo o atual Sistema de Autorização de Viagem a Serviço - e-AVS, decidiu-se pelo adiamento da ação de avaliação, conforme disposto na **3ª alteração do Plano Anual de Auditoria de 2020**.

O novo sistema e-AVS foi disponibilizado, no decorrer de 2020, para utilização das unidades organizacionais que integram o fluxo dos processos de trabalho, de forma segmentada e em função das atividades por essas desenvolvidas. Desde então, a aplicação é utilizada para gestão da concessão e pagamento de diárias e passagens. Cumpre esclarecer que, em virtude da complexidade, as funcionalidades não estão implementadas na totalidade, visto que algumas estão em fase de codificação por parte da fábrica de software contratada pelo TRF1, ou em fase de testes de homologação por parte do servidor designado como gestor do sistema.

3. Objetivo, escopo e questões de auditoria

A auditoria teve como objetivo avaliar a conformidade dos atos de concessão de diárias e de passagens aéreas para desembargadores, juizes convocados e servidores deste Tribunal, dos pagamentos de diárias e das respectivas prestações de contas, bem como os controles instituídos pelo sistema e-AVS e pelas unidades participantes do fluxo dos processos de trabalho.

Para o alcance desses objetivos foram formuladas as seguintes questões:

Q1 - Os procedimentos para autorização de diárias e de passagens, bem como o pagamento de diárias foram realizados em conformidade com as normas de regência?

Q2 - Os procedimentos de prestação de contas de diárias e de passagens foram realizados em conformidade com as normas de regência?

Q3 - O sistema e-AVS atende plenamente a sua finalidade, disponibilizando ambiente íntegro e que abarque todas as unidades organizacionais participantes do fluxo?

Q4 - Existem outros controles administrativos, além do sistema e-AVS, empregados pelas unidades auditadas?

4. Não-escopo da auditoria

Embora o Plano Anual de Auditoria - PAA 2021 (doc. 11588431) não tenha previsto a avaliação da aquisição de passagens aéreas, os procedimentos correlatos foram avaliados na presente auditoria em virtude de demanda apresentada pelas unidades envolvidas no fluxo dos processos de trabalho por ocasião da reunião inaugural (Ata 13947967). Não foram avaliadas as aquisições de passagens referentes aos demais meios de transporte (rodoviários, ferroviários, fluviais). Contudo, oportuno esclarecer que os procedimentos relativos ao embarque, ao desembarque e à viagem com carro próprio foram analisados, tendo em vista que tais despesas compõem o cálculo do valor a ser indenizado ao magistrado ou ao servidor.

Cumprido, ainda, ressaltar que não integrou o escopo desta auditoria a avaliação do Contrato N. 0018/2018, doc. 5819471, firmado com a empresa Agência Aerotur Ltda. - EPP, cujo objeto é a prestação de serviços de agenciamento de viagens por meio da emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas nacionais e internacionais.

Ademais, não compôs o escopo desta auditoria a revisão integral da [Instrução Normativa 14-11](#). Não obstante, foi prevista no Programa de Trabalho (doc. 13586654) a realização do cotejo entre dispositivos específicos da referida IN com outros normativos e com o sistema e-AVS, o que culminou na identificação de oportunidades de aprimoramento da regulamentação em evidência, registradas em achados apontados neste relatório.

5. Período de realização

Os trabalhos de auditoria foram realizados no período de agosto/2021 a outubro/2021.

6. Composição dos dados analisados

Quadro 1 - Relação de AVS analisadas

AVS analisadas	
TRF1-22-2021	TRF1-201-2021
TRF1-26-2021	TRF1-202-2021
TRF1-27-2021	TRF1-203-2021
TRF1-16-2021	TRF1-204-2021
TRF1-11-2021	TRF1-217-2021
TRF1-7-2021	TRF1-213-2021
TRF1-1-2021	TRF1-263-2021
TRF1-43-2021	TRF1-260-2021
TRF1-44-2021	TRF1-264-2021
TRF1-80-2021	TRF1-259-2021
TRF1-81-2021	TRF1-266-2021
TRF1-82-2021	TRF1-267-2021
TRF1-71-2021	TRF1-297-2021
TRF1-149-2021	TRF1-294-2021
TRF1-152-2021	TRF1-309-2021
TRF1-153-2021	TRF1-310-2021
TRF1-175-2021	TRF1-313-2021
TRF1-183-2021	TRF1-312-2021
TRF1-166-2021	TRF1-323-2021
TRF1-200-2021	TRF1-226-2021

Durante as atividades, foram selecionadas como amostra as AVS descritas no Quadro 1, que foram avaliadas desde a solicitação de diárias e passagens até o último procedimento constante do sistema e-AVS.

Além disso, foram analisados 100% dos valores despendidos com pagamento de diárias, indenizações e auxílios, relativamente às AVS compreendidas entre o período de 1º de janeiro de 2021 a 31 de julho de 2021, elencadas na Planilha 14024920, juntada pela Disad ao PAe SEI 0059474-55.2021.4.01.8000.

Fonte: produção própria, com base na Planilha 14024920, juntada pela Disad, ao PAe SEI 0059474-55.2021.4.01.8000

7. Critérios e fontes de consulta:

- [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#);
- [Lei Complementar 35/1979](#) - LOMAN, de 14 de março de 1979, dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional;
- [Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais;
- [Lei 14.116, de 31 de dezembro de 2020](#), dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências;
- [Resolução CNJ 73, de 28 de abril de 2009](#), dispõe sobre a concessão e pagamento de diárias no âmbito do Poder Judiciário;
- [Resolução CJF 340, de 11 de fevereiro de 2015](#), dispõe sobre a regulamentação da concessão de diárias e da aquisição de passagens aéreas no âmbito do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus;
- [Instrução Normativa 14-11 - consolidada](#) - tem por finalidade disciplinar os procedimentos relativos à indenização, no âmbito da Justiça Federal da 1ª Região, de despesas de viagens no território nacional e no exterior, bem como estabelecer critérios e normas para seu adiantamento e prestação de contas;
- [Portaria CJF 569, de 19 de novembro de 2020](#), dispõe sobre os valores de diárias e de indenização de despesa de deslocamento no âmbito do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus;
- [Instrução Normativa CJF 1, de 1º de março de 2019](#), dispõe sobre o pagamento de diárias e do adicional de deslocamento a magistrados e servidores do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, por viagens no território nacional;
- [Resolução Presi 34, de 25 de agosto de 2017](#), institui a Gestão de Riscos na Justiça Federal de 1º e 2º grau da 1ª Região;
- <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-685-de-15-de-dezembro-de-2020-294651889> Portaria Presi - 8481586 de 9 de julho de 2019, aprova a alteração adaptativa e evolutiva dos Módulos 1-Generalidades; 2 - normas Gerais; 4 - Dos Meios de Transporte e 7 - Anexos da IN 14-11 - Viagens a Serviço;
- [Resolução Presi 23, de 2 de setembro de 2021](#), dispõe sobre o uso do nome social pelas pessoas trans, travestis e transexuais usuárias dos serviços judiciários pelas partes, procuradores, magistrados, servidores, estagiários e trabalhadores terceirizados no âmbito da Justiça Federal da 1ª Região;
- [Resolução CNJ 215/2015, de 16 de dezembro de 2015](#), dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da [Lei 12.527/2011](#).

8. Procedimentos realizados e técnicas de auditoria

As atividades executadas durante a auditoria são as listadas a seguir:

- Avaliação prévia e planejamento;
- Levantamento da legislação aplicada;
- Elaboração dos papéis de trabalho;
- Confeção do relatório preliminar com formulação de observações e propostas de encaminhamentos consideradas relevantes;

- Relatório final, após análise das manifestações e esclarecimentos prestados encaminhados pelas unidades auditadas.

Neste trabalho foram utilizadas as seguintes técnicas:

- Análise documental – verificação de documentos que conduzam à formulação de indícios e evidências;
- Correlação entre as informações obtidas - cotejamento entre normativos, sistemas administrativos e processo eletrônico SEI ;
- Recálculo - conferência dos cálculos realizados pelo sistema e-AVS;
- Observação direta – coleta de informação contextualizada sobre a forma de funcionamento do objeto auditado;
- Pesquisas em sistemas informatizados;
- Mapeamento de processos;
- Entrevista – formulação de perguntas orais, via Teams, e escritas, por meio de questionário, para obtenção de dados e informações;
- Circularização - realização de pesquisa junto às seccionais vinculadas e unidades do Tribunal para verificar o funcionamento e a confiabilidade do sistema e-AVS.

9. Metodologia aplicada e contextualização dos exames realizados

O presente trabalho foi realizado em conformidade com as normas aplicáveis à Auditoria Interna Governamental na Justiça Federal da 1ª Região expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça - Resoluções CNJ [308/2020](#) e [309/2020](#), pelo Conselho da Justiça Federal - Resoluções CJF [676/2020](#) e [677/2020](#) - e pelo TRF 1ª Região - [Estatuto de Auditoria Interna da Justiça Federal da 1ª Região](#), aprovado pela [Resolução Presi/TRF1 57/2017](#).

Inicialmente foi efetuado levantamento dos normativos relacionados à concessão de diárias e passagens no âmbito do Poder Judiciário da União, da Justiça Federal, e deste Tribunal, bem como foram realizados estudos preliminares para maior conhecimento do objeto, do sistema e-AVS, dos processos de trabalho e dos controles administrativos utilizados pelas unidades envolvidas na solicitação, avaliação, autorização e pagamento de diárias e indenizações afetas à viagens a serviço, assim como na apresentação, análise e aprovação de prestação de contas e eventual complementação e devolução de valores. Esses estudos culminaram na elaboração do Programa de Auditoria 13586654 e no Mapeamento do Processo de Trabalho contido no doc. 14398026.

Outrossim, foi realizada reunião inaugural com as unidades identificadas no fluxo dos processos de trabalho em referência e com integrantes da Secretaria de Tecnologia da Informação - Secin, responsáveis pelo desenvolvimento, implementação e manutenções corretivas e evolutivas do sistema e-AVS. Nessa ocasião, colheram-se impressões e expectativas dessas unidades (Ata 13947967), que, a propósito, conduziram à alteração parcial do escopo desta auditoria, notadamente para acrescentar os procedimentos relativos à aquisição de passagens aéreas.

No decorrer dos trabalhos, foram realizadas entrevista, reunião, pesquisas de satisfação e encaminhadas as Solicitações de Auditoria elencadas no quadro abaixo, com vistas a compreender, mapear e validar o fluxo dos processos de trabalho, avaliar os controles administrativos empregados pelas unidades auditadas, esclarecer aspectos relativos ao sistema e-AVS e conhecer as percepções e dificuldades enfrentadas pelos usuários do sistema em comento, no âmbito da JF 1ª Região:

Quadro 2 - Relação de processos e papéis de trabalho da auditoria (Atas de entrevista, Circular ou Solicitações de Auditoria)

PAe SEI	DOCs. (ATA/CIRCULAR/SOLICITAÇÃO DE AUDITORIA)/UNIDADES DEMANDADAS/DATA DE REALIZAÇÃO OU EXPEDIÇÃO
0059145-43.2021.4.01.8000	Ata 13767178 - Sedin - 13/08/2021 Solicitação de Auditoria 14256245 - Sedin - 18/10/2021
0051420-03.2021.4.01.8000	Ata 13947967 - Gadir, Sedin, SecGA/Dief, Secor/Dicoc, Secin - 08/09/2021
0059474-55.2021.4.01.8000	Solicitação de Auditoria 13794345 - Secin - 10/09/2021
0066291-38.2021.4.01.8000	Solicitação de Auditoria 13991899 - SecGA/Diefi - 20/09/2021
0066295-75.2021.4.01.8000	Solicitação de Auditoria 13991908 - Dicoc - 21/09/2021 Solicitação de Auditoria 14247747 - Dicoc - 15/10/2021
0066490-60.2021.4.01.8000	Solicitação de Auditoria 14006950 - Diges, Coger, Gabinetes de Desembargadores, SecGA, Sedin - 23/09/2021
0066494-97.2021.4.01.8000	Circular 11 14037034 - seções judiciárias da JF 1ª Região - 22/09/2021
0066404-89.2021.4.01.8000	Solicitação de Auditoria 14002388 - SecGA/Diefi/Seefi - 22/09/2021
0082679-16.2021.4.01.8000	Solicitação de Auditoria 14185573 - Diges - 07/10/2021
0082692-15.2021.4.01.8000	Solicitação de Auditoria 14186591 - SecGA - 07/10/2021
0084324-76.2021.4.01.8000	Solicitação de Auditoria 14271469 - Asmag - 19/10/2021

Fonte: Processos vinculados ao PAe SEI 0051420-03.2021.4.01.8000

Diante do volume dos dados, os testes e avaliações de auditoria foram divididos da seguinte forma:

- Análise de 100% dos valores despendidos com pagamento de diárias, indenizações e auxílios, relativamente às AVS emitidas no período de 1º de janeiro de 2021 a 31 de julho de 2021, indicadas na Planilha 14024920, juntada pela Disad, ao PAe SEI 0059474-55.2021.4.01.8000;
- Análise das AVS selecionadas como amostra, elencadas no Quadro 1 do item 6 deste relatório, realizada por meio do confronto de informações registradas no sistema e-AVS, no Sistema de Recursos Humanos - SARH e nos respectivos processos eletrônicos;
- Exame das respostas apresentadas às solicitações de auditoria, entrevista e pesquisa de satisfação, elencadas no Quadro 2, acima.

II - ACHADOS DE AUDITORIA

Após conclusão das avaliações, foram identificados os achados relacionados a seguir, considerados relevantes para relato.

ACHADO 1. AVS autorizadas por pessoa que não detém competência para o ato

1.1 Situação Encontrada:

A [IN 14-11](#), no Módulo 2, Título II, item 3, estabelece que:

3. *Todo pagamento de diária e de outras despesas referentes à viagem deve ser autorizado pelo ordenador de despesas.*

Antes da autorização para o pagamento propriamente dito é necessário que haja a autorização para a realização da viagem a serviço, para a concessão de diárias, e, se for o caso, para a aquisição de passagens; atos esses que também competem ao ordenador de despesa, segundo se deduz, notadamente, do Módulo 1, Título III, item 1, c/c o Módulo 2, Título I, itens 4, 9, 10, 11 e Título II, itens 2, 3 da [IN 14-11](#).

Conforme o [Regulamento de Serviço do TRF1, disciplinado pela Portaria Presi 98/2017](#), vigente à época das autorizações das AVS, analisadas na presente auditoria, a competência para desempenhar as atribuições de ordenador de despesas cabia ao Diretor-Geral da Secretaria. Essa competência, a propósito, foi mantida no atual [Regulamento de Serviço do Tribunal - Portaria Presi 379, de 11 de novembro de 2021](#). O novel [Regulamento](#), na mesma linha do anterior, fixa, textualmente, que são atribuições do Diretor-Geral: *Autorizar a aquisição de passagens e conceder diárias de viagem a magistrados e servidores do Tribunal.*

De acordo com a [Portaria Diges 295/1999](#), a competência para atuar como ordenador foi delegada à diretora da Secretaria de Administração, atualmente denominada Secretaria de Gestão Administrativa - SecGA.

Além disso, no inciso II do referido normativo, houve delegação à diretora da SecGA e, eventualmente, ao seu substituto legal, para:

1. autorizar o pagamento de diárias (alínea b);
2. autorizar viagens a serviço de servidores deste Tribunal (alínea d);
3. autorizar a aquisição de passagens e conceder diárias aos servidores da secretaria do Tribunal (alínea e).

Para melhor compreensão, transcreve-se, *ipsis litteris*, o que dispõe a [Portaria Diges 295/1999](#):

[...]

1 - *Delegar competência ao Diretor da Secretaria de Administração para, nos impedimentos legais e eventuais do delegante, responder como Ordenador de Despesas da Unidade Orçamentária 12102 e assinar os documentos relativos à execução orçamentária e financeira, em conjunto com o*

Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira.

II – Delegar competência ao Diretor da Secretaria de Administração e, em seus impedimentos, ao respectivo substituto legal, para a prática dos seguintes atos:

- a) autorizar a realização de despesas, até o limite estabelecido para a modalidade Convite, assinando com o Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira, ou seu substituto legal, as notas orçamentárias e financeiras correspondentes;
- b) autorizar o pagamento da folha de pessoal, de diárias, estagiários, precatórios, vale-transporte, auxílio creche, assistência médico-odontológica e serviços auxiliares, sem se restringir aos limites estabelecidos na alínea a;
- c) autorizar a abertura de licitação para compras, obras e serviços, sua dispensa ou inexigibilidade, até o limite estabelecido para a modalidade Convite, bem como a sua homologação ou revogação;
- d) autorizar viagens de servidores da Secretaria a serviço deste Tribunal;
- e) autorizar a aquisição de passagens e conceder diárias a servidores da Secretaria;

III – Revogar as Port. 556, de 20/12/94, e 575, de 05/09/95. (Grifou-se)

Consoante se defluiu da Portaria em comento, a competência para atuar como ordenador de despesa foi delegada exclusivamente à diretora da SecGA (inciso I). Outrossim, a delegação de competência para a concessão de diárias e aquisição de passagens à diretora da SecGA e, em seus impedimentos, ao respectivo substituto legal, restringiu-se aos servidores da secretaria do Tribunal. Não houve expressa delegação de competência para a prática de tais atos quando se trata de magistrados. Posto isso, a diretora da SecGA detém competência para conceder diárias e autorizar aquisição de passagens aos magistrados, não em virtude da delegação prevista no inciso II, da Portaria Diges 295/1999, mas em face da delegação de competência para desempenhar as atribuições de ordenador de despesa, na forma do inciso I da mesma Portaria.

Vale anotar que no caso do pagamento de diárias o normativo em referência não fez distinção entre servidores e magistrados, de onde se extrai que, havendo impedimento da diretora da SecGA, compete ao respectivo substituto legal autorizar o pagamento de diárias, tanto para magistrados quanto para servidores.

No curso dos trabalhos realizados pela equipe de auditoria foram identificadas AVS autorizadas por pessoas incompetentes perante a formalidade que o ato requer.

Cumprir destacar a irregularidade observada na AVS TRF1-166-2021, cuja autorização foi proferida por prestador de serviço, segundo se depreende dos registros consignados no sistema e-AVS.

Relativamente às AVS 200, 201, 202, 203, 204, cujos beneficiários eram magistrados, observou-se que as autorizações foram concedidas pelo servidor de matrícula 13003, diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi. O Diretor da Diefi, de acordo com a Portaria Diges 524/2014, é o substituto automático da diretora da SecGA. Contudo, baseado no que dispõe a Portaria Diges 295/1999 não houve delegação de competência ao substituto legal da diretora da SecGA para autorizar a concessão de diárias e aquisição de passagens a magistrados. Frise-se que, nos termos da Portaria Diges 295/1999, a delegação ao substituto da SecGA, no caso de magistrados, cingiu-se à prática dos atos de autorização dos pagamentos de diárias.

Sendo assim, em princípio, não foi identificado respaldo jurídico, nem localizado outro ato que delegue ao diretor da Diefi, na qualidade de substituto automático da diretora da SecGA, competência para desempenhar as atribuições de ordenador de despesa, condição que, nos termos da IN 14-11, lhe conferiria competência para conceder diárias e passagens aos juízes convocados deste Tribunal.

Por fim, para além do conflito com os normativos, a situação em tela se configura como risco potencial de dano ao erário e à imagem do Órgão, visto que evidencia a fragilidade dos controles, sejam esses sistêmicos ou de processos de trabalho, uma vez que as autorizações das viagens em apreço se concretizaram por ato de pessoa sem qualquer vínculo com a administração pública, no caso da AVS TRF1-166-2021, ou por servidor para o qual não houve delegação formal de competência, na situação das AVS 200, 201, 202, 203, 204. Diante disso, faz-se mister que o gestor do sistema em comento reavalie, criteriosamente, os perfis e permissões concedidos para acesso e atuação no sistema e-AVS e adote as providências necessárias à adequação do e-AVS.

1.2 Critérios

- [IN 14-11 Módulo 2, Título II](#);
- [Regulamento de Serviço do TRF1, disciplinado pela Portaria Presi 98/2017](#);
- [Regulamento de Serviço do TRF1 - Portaria Presi 379, de 11 de novembro de 2021](#);
- [Portaria Diges 295, de 15/07/99](#) - delega competência ao Diretor da Secretaria de Administração;
- [Portaria Diges 524, de 1º de agosto de 2014](#) - designa o substituto automático da Diretoria da Secretaria de Administração.

1.3 Evidências

Quadro 3 - AVS autorizada por pessoa que não detém competência para o ato

TRF1-166-2021	TRF1-202-2021
TRF1-200-2021	TRF1-203-2021
TRF1-201-2021	TRF1-204-2021

1.4 Causas

- Vulnerabilidade na gestão dos perfis do sistema e-AVS, que permite pessoas incompetentes autorizarem AVS e conseqüente assunção de despesa.

1.5 Efeitos

- Descumprimento da norma; Irregularidade do ato; Possível dano à imagem do órgão.

1.6 Responsáveis

- Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS;

1.7 Recomendações Preliminares

1.7.1 Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS

1.7.1.1 Informar sobre a eventual existência de ato de delegação de competência que lhe confira atribuição para, na qualidade de substituto automático da diretora da SecGA, designado pela Portaria Diges 524, de 1º de agosto de 2014, autorizar viagens a serviço, diárias e aquisição de passagens para juízes convocados deste Tribunal.

1.7.1.2 Reavaliar os perfis e permissões concedidos para acesso e atuação no sistema e-AVS e adotar as providências necessárias à adequação do referido sistema, de modo a estabelecer controle eficaz e efetivo para impedir autorizações de AVS e aprovação de PCV's por pessoas que não detenham competência para esses atos.

1.8 Manifestação da unidade auditada

A unidade envolvida no processo de trabalho avaliado na presente auditoria manifestou-se, por meio do gestor do sistema e-AVS, no Despacho Diefi 14579284. Manifestou-se, também, a Secin, por meio do |Desapacho Disad 14624019.

1.9 Análise da equipe de auditoria

Relativamente às autorizações de diárias para magistrados, realizadas pelo do diretor da Diefi, o gestor do sistema manifestou que o entendimento, até então, era de que a delegação de competência consignada na Portaria Diges 295, de 15/07/99 estendia-se ao diretor da Diefi, na qualidade de substituto legal da diretora da Secretaria de Gestão Administrativa. Todavia, diante dos apontamentos evidenciados nesta auditoria, o gestor do sistema e-AVS acatou a recomendação e informou que submeterá à Diges proposta para atualização do normativo, de modo que a delegação em comento inclua, também, o substituto legal da diretora da SecGA.

No que tange às autorizações realizadas por prestador de serviços, o gestor do sistema esclareceu, preliminarmente, que os acessos são concedidos em virtude da etapa do processo de trabalho em que o ator se insere. Especificamente em relação à AVS TRF1-166-2021, cuja autorização se deu por pessoa sem vínculo com o quadro de servidores do TRF1, transcreve-se, *in verbis*, a manifestação do gestor do sistema:

"...tal ocorrência será verificado com a SECIN, porque a concessão de aptidão para Autorizar, Encaminhar, Avaliar, Pagar, Analisar e Aprovar está dentro do Sistema e apenas a senha do Administrador pode conceder."

Observa-se que o Despacho Diefi 14579284 não apresentou evidências de que foram solicitadas providências à Secin para saneamento da fragilidade em referência. Entretanto, a Secin se pronunciou, mediante o Despacho Disad 14624019, informando que o evento em apreço se deu por erro, visto que ocorrido em meio a bateria de testes. Ademais, esclareceu que comunicou à fábrica de software sobre o ocorrido, solicitando informações a respeito do incidente e asseverou que tomará medidas de segurança para mitigar o risco.

Em que pesem as ponderações da Disad acima referenciadas, tem-se por oportuno trazer à baila o [conceito de mitigação de riscos](#) adotado por este TRF1:

Mitigar: é reduzir a probabilidade de ocorrência ou o impacto no caso de concretização de um risco. Se, antes de uma viagem, você realiza a revisão no carro, espera-se que a probabilidade de quebra do carro no meio da viagem seja menor que na ausência da referida revisão. Vale lembrar que recursos são utilizados para mitigar riscos e, por essa razão, nem sempre é uma opção viável ou a melhor opção em termos de custo e benefício.

Da definição supracitada tem-se que mitigar é reduzir, logo, neste caso concreto, pondera-se que tal medida não se configura como adequada. Inicialmente, porque a assunção de despesa pública por pessoa incompetente para o ato e sem vínculos com o órgão, como no caso do prestador de serviços da Engesoftware, constitui-se como irregularidade gravíssima, a qual deve ser consistentemente evitada, jamais mitigada ou reduzida. Ademais, segundo o Contrato 066/2016 (doc. 3383453), a Engesoftware foi contratada para prestação de serviços técnicos especializados na área de tecnologia da informação, compreendendo desenvolvimento, manutenção, integração, implantação e documentação de sistemas de informação (softwares) e tratamento de dados no modelo de fábrica de software. Considerando-se que a efetivação da contratação ocorreu em 2016, que no exercício de 2019 o contrato foi renovado por mais 2 anos, conforme Termo Aditivo 8408310 e que de acordo com o Termo Aditivo 14717057 foi novamente renovado até 30/06/2022, nos termos do PAe SEI 0027027-87.2016.4.01.8000, depreende-se que a empresa contratada reúne todas as qualificações requeridas para atuar em nível de especialização. Desse modo, reputar-se a realização de testes em base de produção como mero erro de procedimento, sobretudo com repercussões financeiras verificadas, pode ensejar à contratada responder nos termos da cláusula 3.1.5 do instrumento retro mencionado, a seguir reproduzido:

Responsabilizar-se pelos danos causados direta ou indiretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo, quando da execução dos serviços, não excluindo ou reduzindo esta responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento realizado pelo Contratante.

Posto isso, considerando-se que o evento ora analisado exorbita a esfera de atuação do gestor do sistema, bem como considerando-se o teor da manifestação da Secin, a equipe de auditoria decidiu por redirecionar à recomendação, exclusivamente, para a Secretaria de Tecnologia da Informação, tendo em vista a competência técnica especializada, a tutela do contrato que abarca o prestador de serviços envolvido nos testes relatados, os riscos advindos da autorização e, conseqüentemente, assunção de despesa por prestador de serviços, bem como as possíveis repercussões e os danos à imagem do TRF1.

1.10 Recomendações finais

1.10.1 Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS

1.10.1.1 Informar neste autos sobre as providências adotadas quanto à alteração da norma referente à delegação de competência para o substituto legal da diretora da SecGA [conceder diárias e autorizar aquisição de passagens aos magistrados](#).

1.10.2 Secretaria de Tecnologia da Informação - Secin

1.10.2.1 Reavaliar os perfis e permissões concedidos para acesso e atuação no sistema e-AVS e adotar as providências necessárias à adequação do referido sistema, de modo a estabelecer controle eficaz e efetivo para impedir autorizações de AVS e aprovação de PCVS por pessoas que não detenham competência para tais atos.

ACHADO 2. Descumprimento dos prazos estabelecidos pela [IN 14-11](#)

2.1 Situação Encontrada:

2.1.1 Inobservância do prazo mínimo de antecedência para solicitação de AVS

De acordo com o Módulo 2, Título I, item 7, da [IN 14-11](#), a Autorização de Viagem a Serviço - AVS deverá ser encaminhada, por meio de sistema informatizado, com antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis do início do deslocamento, transcreve-se:

7. A AVS deverá ser encaminhada com antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis da data prevista para o deslocamento, a fim de assegurar o pagamento das diárias antes do início do deslocamento.

No entanto, de acordo com os registros consignados no sistema e-AVS e no Sistema Eletrônico de Informações - SEI, as AVS elencadas no Quadro 4 foram solicitadas com antecedência inferior a dez dias úteis. Para além disso, verificou-se, ainda, que [as AVS relacionadas no Quadro 5 tiveram a solicitação formalizada no sistema e-AVS somente após o início da viagem](#).

A [IN 14-11](#) estabelece no Módulo 2, Título III, item 1, casos em que o pagamento da diária pode ser feito após o início do deslocamento, contudo, não há previsão de exceção para a solicitação de diárias e passagens após o efetivo deslocamento do magistrado/servidor.

1. Os valores das diárias serão pagos, salvo disposição em contrário, em moeda nacional e antecipadamente, de uma só vez, exceto nas seguintes situações, a critério da autoridade concedente:

- a) em casos de emergência, os pagamentos poderão ser processados no decorrer do deslocamento;*
- b) no deslocamento por período superior a 15 (quinze) dias, parceladamente;*
- c) quando a proposta de concessão de diárias for autorizada com menos de 3 (três) dias de antecedência, no decorrer do deslocamento.*

Considerou-se a possibilidade de que os casos identificados poderiam, em verdade, se tratar de excepcionalidades ou imprevistos decorrentes do contexto de pandemia. Todavia, ainda que assim o fossem, não se localizou, no âmbito do sistema e-AVS ou do sistema SEI, documentos que evidenciassem justificativas para eventualidade em comento.

Pelo exposto, destaca-se possível risco de dano ao erário para os casos em que o registro da solicitação no sistema e-AVS ocorre somente após o início da viagem pretendida, uma vez que essas não foram, *a priori*, autorizadas previamente pelo ordenador de despesas. Ademais, impende ressaltar que a não observância do prazo de requerimento constitui obstáculo ao desenvolvimento e à tempestividade dos processos de trabalho para concessão e para o pagamento de diárias.

2.1.2 Inobservância do prazo estabelecido para o pagamento de diárias

A [Instrução Normativa 14-11 - consolidada](#) estabelece que as diárias deverão ser pagas antecipadamente e de uma só vez, exceto em situações específicas definidas pela legislação e a critério da autoridade concedente, conforme a seguir transcrito:

[Instrução Normativa 14-11 - consolidada, Módulo 2, Título III, Item 1:](#)

1- Os valores das diárias serão pagos, salvo disposição em contrário, em moeda nacional e antecipadamente, de uma só vez, exceto nas seguintes situações, a critério da autoridade concedente:

- a) em casos de emergência, os pagamentos poderão ser processados no decorrer do deslocamento;*
- b) no deslocamento por período superior a 15 (quinze) dias, parceladamente;*
- c) quando a proposta de concessão de diárias for autorizada com menos de 3 (três) dias de antecedência, no decorrer do deslocamento.*

Ao proceder à avaliação da amostra, constatou-se que os pagamentos das diárias referentes às AVS elencadas no Quadro 6 foram creditados durante ou após o afastamento do magistrado ou do servidor. Observou-se, da confrontação dos casos em comento face às exceções normativas supracitadas, que tais viagens foram realizadas por período inferior a 15 dias, bem como as autorizações foram concedidas com mais de 3 dias de antecedência do deslocamento. Procedeu-se à verificação no sentido de analisar se tais AVS se enquadrariam no contexto de emergência definido pela alínea "a". No entanto, não restou demonstrada a situação de emergência para realização de pagamentos de diárias durante ou posteriormente à viagem.

Por todo exposto, destaca-se a necessidade de que as unidades envolvidas no processo de concessão e de pagamento de diárias enviem esforços no intuito de mitigar as falhas ora mencionadas, por meio da adoção de mecanismos de controle e medidas para garantir o cumprimento dos prazos estabelecidos na norma.

2.1.3 Autorização de viagem realizada após o período de afastamento do magistrado

A IN 14-11, Módulo 2, Título II item 3 estabelece que:

3. Todo pagamento de diária e de outras despesas referentes à viagem deve ser autorizado pelo ordenador de despesas.

Ainda o Módulo 2, Título I define que:

10. Após a autorização, toda alteração deverá ser submetida ao ordenador de despesas mediante a emissão de uma nova AVS.

10.1. Em caso de alteração apenas de horário e desde que não implique mudança no número de diárias, a unidade requisitante deverá encaminhar solicitação, via sistema eletrônico ou por e-mail, nos casos em que o sistema e-AVS não estiver completamente implementado ou estiver inoperante por circunstâncias técnicas expressamente justificadas, diretamente à área responsável, que fará a alteração e a remarcação da passagem.

10.2. Caso haja majoração do valor da passagem aérea, a solicitação de remarcação deverá ser encaminhada pela unidade requisitante ao ordenador de despesas que, após análise, poderá autorizar a alteração solicitada.

10.3. Caso haja alteração nos bilhetes de passagens emitidos por interesse particular, o magistrado ou servidor beneficiário deverá arcar com os encargos decorrentes da mudança

(...)

11.2. Havendo necessidade de prorrogação do prazo de afastamento, esta deverá ser previamente autorizada pelo ordenador de despesas na AVS inicial, concedendo-se ao magistrado ou ao servidor as diárias complementares. (Redação dada pela Portaria Presi 8481586, de 9 de julho de 2019)

Dos itens e subitens citados, conclui-se que a [IN 14-11](#) determina que todas as despesas com as viagens de servidores e magistrados devem ser previamente autorizadas pelo ordenador de despesas, ainda que decorrentes de majoração do valor de passagens aéreas, necessidade de remarcação de bilhete no interesse particular do beneficiário ou de prorrogação do prazo de afastamento.

Em análise à amostra, foram identificadas AVS cujas solicitações ocorreram antes do início da viagem pretendida, em concordância com o disposto pelo regramento. Todavia, as respectivas autorizações somente se concretizaram em data posterior ao efetivo deslocamento do magistrado, conforme Quadro 7. Portanto, em desacordo com o disposto pela instrução normativa supracitada e com o mapeamento do processo de trabalho consubstanciado no doc. SEI 14398026.

Destaca-se, ainda, a AVS TRF1-226-2021, cuja solicitação de deslocamento foi realizada após a viagem ter efetivamente ocorrido. Segundo a Autorização 13005168, a viagem em tela se deu entre os dias 03/05/2021 a 05/05/2021. No entanto, o pedido para autorização da AVS só foi apresentado para deliberação do ordenador de despesas em 17/05/2021, ou seja, neste caso específico, nem a cautela de se proceder ao registro formal do pedido, previamente à viagem, foi efetuado. Impende ressaltar que não restou demonstrada, no âmbito do sistema e-AVS ou do sistema SEI, a apresentação de justificativas ou documentos correlatos que, porventura, viessem a sanar a possível irregularidade verificada.

Por todo exposto, entende-se que a situação evidencia fragilidade dos controles internos administrativos, podendo acarretar, inclusive, danos ao erário.

2.1.4 Prestação de contas fora do prazo estabelecido na [IN 14-11](#) e autorização de viagem com prestação de contas pendente

A [IN 14-11](#) estabelece o prazo de 5 (cinco) dias úteis, a contar da data do regresso da viagem, para que seja realizada a prestação de contas, conforme trechos destacados a seguir:

2. O prazo para apresentação da prestação de contas da viagem à área financeira é de 5 (cinco) dias úteis, a contar da data do regresso.

(...)

7. A concessão de novo adiantamento de viagem é condicionada à apresentação da prestação de contas do adiantamento anterior; exceto quando se tratar de prorrogação ou de nova viagem a ser realizada antes do prazo determinado no item 2 deste Título (Apresentação) em relação à viagem anteriormente ocorrida.

7.1. Mediante justificativa da unidade requisitante e/ou do favorecido, poderá o ordenador de despesas, excepcionalmente, autorizar a concessão de novo adiantamento de viagem a serviço sem a prestação de contas da viagem anterior.

7.2. Nos casos de viagens autorizadas antes da prestação de contas da viagem anterior, mencionados no caput e no subitem 07.1, as prestações de contas deverão ser apresentadas, conjuntamente, no retorno do favorecido à sede, no prazo determinado no item 2 deste Título (Apresentação).

Entretanto, foram identificadas prestações de contas que não obedeceram ao prazo estabelecido, conforme Quadro 8. Verificou-se, ainda, autorização de nova viagem antes da prestação de contas relativa à viagem anterior e sem apresentação de justificativa por parte da unidade requisitante ou do favorecido, configurando desacordo com a norma. De acordo com a ata de reunião 13767178, a Sedin informou que o sistema e-AVS dispõe de regra para impedir a abertura de nova AVS, nos casos em que se verificar pendência de prestação de contas. Não obstante, na prática, tal controle sistêmico restou como inefetivo, tendo em vista as AVS solicitadas para beneficiários com prestações de contas em atraso, evidenciadas no Quadro 8.

Oportuno trazer à baila as diversas ações que a unidade de diárias e passagens deve adotar, no caso de atraso na prestação de contas, conforme estabelecido pela [Instrução Normativa 14-11](#), Módulo 5, Título I, item 9 e subitens, transcritos a seguir:

9. A falta de apresentação do formulário PRESTAÇÃO DE CONTAS DE VIAGEM A SERVIÇO, no prazo determinado no item 2 deste Título I, enseja o desconto, em folha de pagamento, do valor total do adiantamento recebido (vide [IN 14-11, Mód. 5, Título I, subitem 2.1.1](#)):

9.1. Transcorrido o prazo de 5 (cinco) dias úteis, a área de concessão de diárias deverá comunicar à unidade requisitante e ao favorecido as penalidades cabíveis para a não apresentação da prestação de contas da viagem a serviço.

9.2. A pedido da unidade requisitante e/ou do favorecido, o ordenador de despesas poderá, excepcionalmente, prorrogar, em mais 5 (cinco) dias úteis, o prazo para o encaminhamento da prestação de contas da viagem a serviço.

9.3. Decorrida a prorrogação do prazo inicial, a área de concessão de diárias deverá comunicar a inadimplência da prestação de contas ao ordenador de despesas, que adotará as medidas cabíveis para reposição ao erário previstas em normas do CJF.

Apesar do dispositivo supracitado, não foi identificado no sistema e-AVS, ou mesmo no processo SEI, registro que demonstre que tais ações tenham sido tomadas, evidenciando-se, portanto, descumprimento da [IN 14-11](#). Assim, imperioso que as unidades responsáveis atentem para os preceitos estabelecidos pelo regramento, ou promovam a atualização da norma, caso entendam mais apropriado, no sentido de alcançar a efetividade pretendida nos casos afetos às prestações de contas e ao cumprimento dos prazos. Por fim, pondera-se que o sistema e-AVS deve ser capaz de notificar seus diversos atores sempre que se verificar excesso de prazo, sobretudo quando tal fato impactar nas deliberações do ordenador de despesas.

2.1.5 Restituição integral do adiantamento de diárias realizada fora do prazo, no caso de cancelamento de viagem

Em análise à amostra, verificou-se que a AVS TRF1-80-2021 foi encaminhada pela unidade requisitante em 04/02/2021 para avaliação por parte da Sedin. A AVS em tela pleiteava autorização para viagem a serviço no período de 01/03/2021 a 05/03/2021 e recebeu deliberação favorável em 05/02/2021. Contudo, segundo justificativa anexada ao sistema e-AVS, em virtude do *lockdown* imposto por ato do Governo do Distrito Federal, datado de 26/02/2021 e decorrente da pandemia de COVID-19, o magistrado se viu impossibilitado de realizar o deslocamento. Com isso, foi solicitado o cancelamento das passagens aéreas. Cumpre ressaltar que a Presidência encaminhou o pedido de cancelamento para contratada no mesmo dia 26/02/2021. Todavia, a restituição dos valores pagos antecipadamente a título de diárias, que por força da [IN 14-11](#), deveria ter sido feita até 05/03/2021, só foi realizada em 12/03/2021, conforme se verifica na GRU anexada à respectiva AVS. Ademais, não restou como evidenciada, seja no PAe SEI 0003535-90.2021.4.01.8000 ou no sistema e-AVS, qualquer providência adotada pela Sedin no sentido de alertar ao magistrado quanto à necessidade de observação do prazo para devolução do montante previamente recebido. Diante disso, verificou-se fragilidade nos processos de trabalho relativos ao monitoramento dos prazos que impõem obrigação de fazer.

Diante das diversas situações encontradas corroborando o achado, pondera-se que ações de capacitação e monitoramento efetivo poderão resultar na diminuição dos casos que configurem excesso de prazo.

2.2 Critérios

- [IN 14-11](#), Módulo 2, Título I, Itens 7, 10 e Subitens e Item 11.2; Título II, Item 3; Título III, Item 1;
- [IN 14-11](#), Módulo 5, Título I, Itens 2, 9 e Subitens; Título III, item 4 e 5.

2.3 Evidências

Quadro 4 - AVS solicitadas fora do prazo estabelecido pela IN 14-11 (10 dias úteis)

AVS	PAe SEI	Situação
TRF1-16-2021	0002738-17.2021.4.01.8000	O período da viagem: 26/01/2021 a 30/01/2021 Solicitado: 15/01/2021 Encaminhado: 18/01/2021 Avaliada: 28/01/2021 Autorizada: 29/01/2021
TRF1-22-2021	0002746-91.2021.4.01.8000	O período da viagem: 18/01/2021 a 22/01/2021 Solicitado: 12/01/2021 Encaminhado: 13/01/2021 Avaliada: 28/01/2021 Autorizada: 29/01/2021
TRF1-11-2021	0002732-10.2021.4.01.8000	O período da viagem: 01/02/2021 a 05/02/2021

		Solicitado: 25/01/2021 Encaminhado: 25/01/2021 Avaliado: 28/01/2021 Autorizado: 29/01/2021
TRF1-45-2021	0002998-94.2021.4.01.8000	Período da viagem: 06/01/2021 a 08/01/2021 Solicitado: 05/01/2021 Encaminhado: 05/01/2021 Avaliado: 29/01/2021 Autorizada em 02/02/2021
TRF1-175-2021	0011355-63.2021.4.01.8000	Período da viagem: 26/04/2021 a 07/05/2021 Solicitação em 20/04/2021 Encaminhado: 20/04/2021 Avaliado: 23/04/2021 Autorizado: 23/04/2021
TRF1-202-2021	0012286-66.2021.4.01.8000	Período da viagem: 09/05/2021 a 14/05/2021 Solicitado: 03/05/2021 Encaminhada: 03/05/2021 Avaliada: 03/05/2021 Autorizado: 04/05/2021
TRF1-260-2021	0015331-78.2021.4.01.8000	Período da viagem: 09/06/2021 a 12/06/2021 Solicitado: 02/06/2021 Encaminhado: 04/06/2021 Avaliado: 04/06/2021 Autorizado: 04/06/2021
TRF1-294-2021	0021636-78.2021.4.01.8000	Período da viagem: 05/07/2021 a 07/07/2021 Solicitado: 01/07/2021 Encaminhado: 02/07/2021 Avaliado: 02/07/2021 Autorizado: 02/07/2021
TRF1-309-2021	0027430-80.2021.4.01.8000	Período da viagem 12/07/2021 a 15/07/2021 Solicitado: 07/07/2021 Encaminhado: 07/07/2021 Avaliado: 07/07/2021 Autorizado: 09/07/2021
TRF1-310-2021	0025952-37.2021.4.01.8000	Período da viagem: 19/07/2021 a 22/07/2021 Solicitado: 07/07/2021 Encaminhado: 07/07/2021 Avaliado: 08/07/2021 Autorizado: 09/07/2021

Quadro 5 - AVS solicitadas após o início do deslocamento

AVS	PAe SEI	Situação
TRF1-166-2021	0010988-39.2021.4.01.8000	Período da viagem: 12/04/2021 a 16/04/2021 Solicitado: 19/04/2021 Encaminhado: 19/04/2021 Avaliado: 19/04/2021 Autorizado: 19/04/2021
TRF1-183-2021	0011841-48.2021.4.01.8000	Período da viagem: 25/04/2021 a 30/04/2021 Solicitado: 28/04/2021 Encaminhado: 28/04/2021 Avaliado: 29/04/2021 Autorizado: 29/04/2021
TRF1-226-2021	0013893-17.2021.4.01.8000	Período da viagem: 03/05/2021 a 05/05/2021 Solicitado: 17/05/2021 Encaminhado: 18/05/2021 Avaliado: 18/05/2021 Autorizado: 19/05/2021
TRF1-201-2021	0012285-81.2021.4.01.8000	Período da viagem: 02/05/2021 a 07/05/2021 Solicitado: 03/05/2021 Encaminhado: 03/05/2021 Avaliado: 03/05/2021 Autorizado: 04/05/2021

Quadro 6 - Diárias pagas fora do prazo

AVS	PAe SEI	Data da viagem	Data do pagamento
TRF1-22-2021	0002746-91.2021.4.01.8000	18/01/2021 a 22/01/2021	02/02/2021
TRF1-26-2021	0002750-31.2021.4.01.8000	18/01/2021 a 22/01/2021	02/02/2021
TRF1-27-2021	0002751-16.2021.4.01.8000	01/02/2021 a 05/02/2021	02/02/2021
TRF1-16-2021	0002738-17.2021.4.01.8000	26/01/2021 a 30/01/2021	02/02/2021
TRF1-45-2021	0002998-94.2021.4.01.8000	06/01/2021 a 08/01/2021	03/02/2021
TRF1-46-2021	0003000-64.2021.4.01.8000	10/01/2021 a 14/01/2021	03/02/2021
TRF1-47-2021	0003001-49.2021.4.01.8000	11/01/2021 a 15/01/2021	03/02/2021
TRF1-48-2021	0003002-34.2021.4.01.8000	11/01/2021 a 15/01/2021	03/02/2021
TRF1-49-2021	0003003-19.2021.4.01.8000	18/01/2021 a 22/01/2021	03/02/2021
TRF1-50-2021	0003005-86.2021.4.01.8000	18/01/2021 a 22/01/2021	03/02/2021
TRF1-166-2021	0010988-39.2021.4.01.8000	12/04/2021 a 16/04/2021	06/05/2021
TRF1-183-2021	0011841-48.2021.4.01.8000	25/04/2021 a 30/04/2021	03/05/2021
TRF1-226-2021	0013893-17.2021.4.01.8000	03/05/2021 a 05/05/2021	20/05/2021
TRF1-205-2021	0012386-21.2021.4.01.8000	19/04/2021 a 23/04/2021	06/05/2021
TRF1-201-2021	0012285-81.2021.4.01.8000	02/05/2021 a 07/05/2021	05/05/2021
TRF1-206-2021	0012390-58.2021.4.01.8000	26/04/2021 a 30/04/2021	06/05/2021
TRF1-260-2021	0015331-78.2021.4.01.8000	09/06/2021 a 12/06/2021	10/06/2021
TRF1-259-2021	0015330-93.2021.4.01.8000	09/06/2021 a 12/06/2021	10/06/2021

Quadro 7 - AVS autorizadas após o período de afastamento do magistrado

Número AVS	Período de afastamento	Data da autorização	Pagamento diárias
TRF1-22-2021	18/01/2021 as 22/01/2021	29/01/2021	02/02/2021

TRF1-26-2021	18/01/2021 as 22/01/2021	29/01/2021	02/02/2021
TRF1-16-2021	26/01/2021 as 30/01/2021	29/01/2021	02/02/2021
TRF1-183-2021	25/04/2021 as 30/04/2021	29/04/2021	03/05/2021
TRF1-166-2021	12/04/2021 as 16/04/2021	19/04/2021	06/05/2021
TRF1-226-2021	03/05/2021 as 05/05/2021	19/05/2021	20/05/2021

Quadro 8 - Prestação de contas fora do prazo e autorização de nova AVS com prazo para prestação de contas vencido

Número AVS	Período de afastamento	Prazo para prestação de contas	Data da prestação de contas	Nova AVS antes da prestação de contas	Data da nova AVS	Existe justificativa na nova AVS
TRF1-22-2021	18/01/2021 as 22/01/2021	29/01/2021	10/03/2021	TRF1-101-2021	10/02/2021	Não
TRF1-26-2021	18/01/2021 as 22/01/2021	29/01/2021	10/02/2021	-	-	-
TRF1-27-2021	01/02/2021 as 05/02/2021	12/02/2021	10/03/2021	TRF1-122-2021	25/02/2021	Não
TRF1-7-2021	09/02/2021 as 13/02/2021	19/02/2021	26/02/2021	TRF1-44-2021	29/01/2021	Não
TRF1-1-2021	08/02/2021 a 12/02/2021	19/02/2021	10/03/2021	TRF1-122-2021	25/02/2021	Não
TRF1-44-2021	23/02/2021 a 27/02/2021	05/03/2021	23/03/2021	TRF1-150-2021	18/03/2021	Não
TRF1-80-2021 - viagem cancelada	01/03/2021 a 05/03/2021	05/03/2021	19/03/2021	TRF1-147-2021	09/03/2021	Não
TRF1-82-2021	15/03/2021 a 19/03/2021	26/03/2021	30/03/2021	-	-	-
TRF1-149-2021	25/03/2021 a 26/03/2021	02/04/2021	15/04/2021	-	-	-
TRF1-175-2021	26/04/2021 a 07/05/2021	14/05/2021	07/07/2021	-	-	-
TRF1-183-2021	25/04/2021 a 30/04/2021	07/05/2021	18/08/2021	-	-	-
TRF1-166-2021	12/04/2021 a 16/04/2021	23/04/2021	12/05/2021	TRF1-189-2021	26/04/2021	Não
TRF1-226-2021	03/05/2021 a 05/05/2021	12/05/2021	24/05/2021	-	-	-
TRF1-259-2021	09/06/2021 a 12/06/2021	18/06/2021	21/06/2021	-	-	-
TRF1-297-2021	05/07/2021 a 08/07/2021	15/07/2021	21/07/2021	-	-	-
TRF1-310-2021	19/07/2021 a 22/07/2021	29/07/2021	28/09/2021	-	-	-
TRF1-313-2021	26/07/2021 a 29/07/2021	05/08/2021	28/09/2021	-	-	-
TRF1-312-2021	01/08/2021 a 14/08/2021	20/08/2021	11/10/2021	-	-	-

- Restituição de diárias fora do prazo: TRF1-80-2021.

2.4 Causas

- Baixa difusão dos conhecimentos afetos à gestão de diárias e passagens entre os atores envolvidos; Necessidade de reiterar a divulgação da IN 14-11; Controles internos vulneráveis, culminando com o pagamento de diárias fora do prazo previsto na legislação e sem apresentação da devida justificativa nos sistemas SEI e e-AVS; Atraso na avaliação pela Sedin; Intempestividade no encaminhamento da solicitação de AVS; Ausência de cobrança dos prazos estabelecidos para prestação de contas; Possível desconhecimento dos prazos pelos beneficiários; Monitoramento insuficiente ou ineficaz dos prazos; Ausência de notificação do excesso de prazo pelas áreas competentes.

2.5 Efeitos

- AVS solicitada fora do prazo estabelecido; Potencial dano ao erário; Pagamento realizado fora do prazo estabelecido; Emissão de passagens aéreas sem a autorização do ordenador de despesas; Assunção de despesa sem autorização prévia; Possível dano à imagem do órgão; Descumprimento da IN 14-11.

2.6 Responsáveis

- Diretoria-Geral da Secretaria - Diges;
- Secretaria de Tecnologia da Informação - Secin;
- Seção de Controle de Pagamento de Diárias e Indenizações - Sedin;
- Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS.

2.7 Recomendações Preliminares

2.7.1 Diretoria-Geral da Secretaria - Diges

2.7.1.1 Avaliar a conveniência e oportunidade de propor a atualização da [IN 14-11](#), no sentido de incluir os casos excepcionais em que serão aceitas solicitações de AVS a menos de 10 dias úteis do início do evento.

2.7.1.2 Avaliar a necessidade de atualização da [IN 14-11](#), caso entenda apropriada a revisão dos prazos para apresentação das prestações de contas.

2.7.1.3 Avaliar a necessidade de atualização da [IN 14-11](#), de modo a prever situações excepcionais e emergenciais em que seja possível a ocorrência da viagem previamente à autorização do ordenador de despesas, caso entenda apropriado.

2.7.1.4 Caso entenda pela impossibilidade das atualizações mencionadas nos subitens anteriores, adotar controles internos efetivos e capazes de mitigar ou evitar o descumprimento dos prazos definidos pela [IN 14-11](#).

2.7.1.5 Avaliar a conveniência e oportunidade de reiterar circular informativa para as seccionais, objetivando alertar quanto a necessidade de observação dos prazos para solicitação de AVS, bem como para apresentação de PCVS.

2.7.1.6 Instituir controles internos capazes de coibir a emissão das passagens aéreas antes da devida a autorização do deslocamento pelo autorizador.

2.7.2 Seção de Controle de Pagamento de Diárias e Indenizações - Sedin

2.7.2.1 Divulgar na intranet os prazos de antecedência para solicitação da AVS e apresentação de PCVS, previstos na [IN 14-11](#), e ressaltar a necessidade de observância.

2.7.2.2 Instituir controles internos capazes de monitorar o cumprimento dos prazos determinados pela [IN 14-11](#).

2.7.2.3 Reiterar orientação às unidades solicitantes para que justifiquem adequadamente a situação de urgência caracterizada de modo a viabilizar a concessão de novo adiantamento de viagem a serviço sem a prestação de contas da viagem anterior.

2.7.2.4 Inserir a autorização da Diges, no processo SEI ou no sistema e-AVS, nos casos em que esta ocorra por outro canal que não o sistema e-AVS.

2.7.2.5 Adotar providências para que sejam anexadas às AVS as justificativas mencionadas na [IN 14-11](#), Módulo 5, Título I, subitens 7.1 e 9.2.

2.7.2.6 Adotar ações no sentido de monitorar as prestações de contas e adotar as medidas previstas no subitem 9, Título I, Módulo 5 da [IN 14-11](#), se for o caso.

2.7.3 Secretaria de Tecnologia da Informação - Secin

2.7.3.1 Avaliar, criteriosamente, a efetividade da trava sistêmica que impede o registro de novas AVS nos casos em que o beneficiário possui pendência relativa à apresentação de prestação de contas.

2.7.3.2 Implementar, em base de produção, alerta para que a Sedin e o ordenador de despesa tenham ciência de que a AVS apresentada pertence a beneficiário com pendência de prestações de contas.

2.7.3.3 Implementar alertas automáticos no sistema e-AVS para notificar a unidade responsável pelo monitoramento das AVS, a unidade requisitante e o beneficiário sobre a abertura de prazo para cumprimento de obrigação de fazer, bem como sobre os excessos de prazo e as penalidades passíveis de aplicação.

2.7.4 Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS

2.7.4.1 Impulsionar ações em conjunto com a Secin para promover efetividade à trava do sistema que impede o registro de novas AVS, nos casos em que o beneficiário possui pendência relativa à apresentação de prestação de contas.

2.7.4.2 Impulsionar ações em conjunto com a Secin para implementar alertas automáticos no sistema e-AVS, objetivando notificar a unidade responsável pelo monitoramento das AVS a unidade requisitante e o beneficiário sobre a abertura de prazo para cumprimento de obrigação de fazer, bem como sobre os excessos de prazo e as penalidades passíveis de aplicação.

2.8 Manifestação da unidade auditada

As unidades envolvidas nos processos de trabalhos avaliados na presente auditoria se manifestaram por meio do Despacho Diges 14647835, do Despacho Diefi 14579284, do Despacho Sedin 14607162 e do Despacho Disad 14624019.

2.9 Análise da equipe de auditoria

O Diretor-Geral da Secretaria manifestou-se favoravelmente a respeito das recomendações 2.7.1.1 que propõe avaliação para a atualização da IN 14-11, no sentido de incluir os casos excepcionais em que serão aceitas solicitações de AVS a menos de 10 dias úteis do início do evento; pronunciou-se afirmativamente sobre a recomendação 2.7.1.4 para adotar controles internos efetivos e capazes de mitigar ou evitar o descumprimento dos prazos definidos pela IN 14-11; bem como a respeito da recomendação 2.7.1.5 para reiterar a expedição de circular informativa para as seccionais, objetivando alertar quanto à necessidade de observação dos prazos para solicitação de AVS, bem como para apresentação de PCVS. Noutro compasso, manifestou-se negativamente quanto à recomendação 2.7.1.2 referente à avaliação da necessidade de revisão dos prazos para apresentação das prestações de contas, por considerar que o prazo de 5 dias é adequado e que o volume de PCVS em atraso poderá ser saneado mediante acompanhamento mais rigoroso da Sedin, com a adoção de cobranças mais efetivas. Também se pronunciou contrariamente em relação à recomendação 2.7.1.3 para avaliar quanto à necessidade de atualização da IN 14-11, especificamente para prever situações excepcionais e emergenciais em que seja possível a ocorrência da viagem previamente à autorização do ordenador de despesas, por considerar que tais casos excepcionais devam ser tratados de forma individualizada, sobretudo porque tanto o ordenador de despesas como seu substituto legal estão sempre acessíveis, inclusive fora do horário regular de expediente.

Impende destacar que as recomendações direcionadas à Diges foram para avaliar contextos identificados pela auditoria e para instituir controles administrativos. Assim, em que pesem as manifestações contrárias do ordenador de despesas sobre as recomendações 2.7.1.2 e 2.7.1.3, consideraram-se que todas foram atendidas, visto que as avaliações indicadas pela equipe de auditoria foram efetivamente realizadas pela Diretor-Geral da Secretaria. Contudo, a equipe de auditoria entende que a implementação encontra-se na esfera de discricionariedade do gestor. Por isso, as recomendações destinadas à Diges, para este Achado 2, não serão ratificadas nas recomendações finais, tendo em vista que restaram atendidas.

Em relação à recomendação 2.7.1.6, a Diges manifestou-se no sentido de que caberia à Sedin a instituição e monitoramento de controles internos administrativos mais eficazes e não à Diretoria-Geral da Secretaria. Em função disso e visto que a Sedin é unidade organizacional subordinada à própria Diges, a equipe de auditoria sugere redirecionar a recomendação em comento para a unidade mais específica, no caso, a Seção de Controle de Pagamento de Diárias e Indenizações.

No que tange às recomendações direcionadas à Sedin, a unidade auditada manifestou-se a respeito da recomendação 2.7.2.1 esclarecendo que, a partir de 2022, será realizada divulgação trimestral na intranet sobre os prazos consignados pela [IN 14-11](#). Diante desse esclarecimento, a equipe de auditoria considera a citada recomendação acatada. Quanto à recomendação 2.7.2.2, a Sedin informou que a ocorrência justifica-se em virtude das inúmeras vezes em que o sistema e-AVS esteve inoperante. Entretanto, relativamente a essa questão, a equipe de auditoria entende que, de fato, tal evento pode acontecer e que o beneficiário não poderá sofrer prejuízos em seus deslocamentos no interesse da Administração. Contudo, insta salientar que não foram apresentados comprovantes de inoperância do e-AVS, tampouco de que houve autorizações prévias ao deslocamento e registradas em outros canais, como teams ou e-mail. Pelo exposto, a equipe de auditoria entende que a recomendação 2.7.2.2 não foi atendida. Em relação às recomendações 2.7.2.3, 2.7.2.5 e 2.7.2.6, a Sedin manifestou-se no sentido de que tais contextos serão saneados com a implementação do sistema e-AVS em sua totalidade, bem como justificou que a carência de servidores impacta nas atividades da unidade. É entendimento da equipe de auditoria que o cumprimento dos normativos, incluindo-se os prazos definidos, devem ser executados independentemente das situações adversas de gestão das unidades, visto que não estão na esfera da discricionariedade. Ademais, pondera-se que a instituição dos regimentos é precedida de estudos acerca da aderência à realidade que se pretende estabelecer. Não se concebe a possibilidade de que a administração crie normativos para o estabelecimento de controles que sejam distantes de sua direta capacidade de cumpri-los. No que diz respeito à carência de servidores, inequivocamente tal situação atinge todo Tribunal e que cabe aos gestores adotarem medidas para consecução das atribuições da unidade ou, em casos excepcionais, demonstrar formalmente, por meio de estudos realizados, a condição a que estão submetidos e os possíveis prejuízos para o desenvolvimento das atividades. Nesse sentido, cumpre informar que a Sedin não apresentou documentos que evidenciassem os estudos em comento e que, de mesmo modo, não se pronunciou quanto à recomendação 2.7.2.4. Pelo exposto, a equipe de auditoria entende pela necessidade e relevância de se manterem as recomendações 2.7.2.2, 2.7.2.3, 2.7.2.4, 2.7.2.5 e 2.7.2.6.

A Secin manifestou-se sobre a recomendação 2.7.3.1, apresentando as linhas do código fonte que definem os parâmetros aplicáveis à trava sistêmica. Posto isso, informou que a regra sistêmica estava implementada e que, caso não refletisse total aderência do e-AVS à [IN 14-11](#), competiria ao gestor do sistema propor sua alteração. A seu turno, o gestor do sistema informou o seguinte:

Em relação a trava do Sistema já possui, existindo apenas uma questão, muitas vezes ocorreu que o próprio Sistema impediu o servidor ou magistrado a realizar a prestação de contas no tempo devido, acarretando diversos problemas, que será solucionado com o implementação de uma melhoria, que seria uma possibilidade de liberação da trava, com a devida justificativa pelo AVALLADOR, melhoria está incluída na Ordem de Serviço do Nome Social. (sic)

Não obstante as informações apresentadas pela Secin e pelo gestor do sistema, verifica-se que o sistema admite a possibilidade de que sejam solicitadas novas AVS por beneficiários com pendência de prestação de contas. Considerando-se que o desenvolvimento do sistema e-AVS é multidisciplinar e que as unidades auditadas não conseguiram, até então, apresentar evidências de que o contexto foi saneado, a equipe de auditoria entende pela necessidade e relevância de se manter a recomendação 2.7.3.1 para Secin.

Relativamente às recomendações 2.7.3.2 e 2.7.3.3, a Secin se pronunciou no sentido de que cabe ao gestor do sistema encaminhar solicitação de alteração do sistema que contemple a implementação de alertas, tendo fundamentado o entendimento com base no art. 15 do MGoTI. Entretanto, em que pesem as diretrizes estabelecidas pelo MGoTI e as atribuições que o referido modelo estruturante determina aos gestores de sistemas, impende destacar que a área de tecnologia, assim como qualquer outra esfera de conhecimento, possui meandros e complexidades que fogem ao domínio das pessoas que não frequentaram cursos acadêmicos desta natureza. Corroborando o entendimento em apreço, tem-se, no [Regulamento de Serviços](#) instituído pela [Portaria Presi 379/2021](#), como uma das **competências da Disad**:

Prover sistemas de informação administrativos compatíveis com as necessidades da JF 1ª Região e assegurar o seu correto funcionamento e o apoio aos seus usuários, de acordo com o catálogo de serviços, níveis de serviço e procedimentos de TI estabelecidos, em conjunto com os gestores dos sistemas de informação administrativos. (grifou-se)

Adicionalmente, observa-se a competência da Seção de Sistema de Gestão Corporativa - Sesge, subordinada à Disad:

Prover sistemas de informação de gestão administrativa corporativa compatíveis com as necessidades da JF 1ª Região e assegurar o seu correto funcionamento e o apoio aos usuários, de acordo com o catálogo de serviços, níveis de serviço e procedimentos de TI estabelecidos, em conjunto com os gestores dos sistemas de informação de gestão administrativa corporativa.

Ademais, note-se que, em sua manifestação (doc. 14579284), o gestor do sistema informa:

O sistema atual possui a praticidade de colocar as notificações já existentes abaixo, para o Favorecido e a Unidade Requisitante ou apenas para um. Hoje a quantidade de notificações possíveis seria em torno de 20 (vinte) e será necessário criar mais, visto que faltou algumas que serão necessárias, veja a tela abaixo do Módulo Parâmetros de Notificação:

Contudo, a despeito da afirmação supracitada e como se depreende da análise das evidências relacionadas nos Quadros 5, 6, 7, e 8, tais notificações não atingiram o objetivo de mitigar ou evitar o descumprimento dos prazos estabelecidos pelos normativos vigentes, ou não foram, até então, incluídas em base de produção, contribuindo para os excessos de prazos elencados acima para o achado em tela.

Diante disso, considerando-se a *expertise* necessária para o desenvolvimento e a disponibilização de sistema de informação de qualidade e que, também, atendam às expectativas institucionais, a equipe de auditoria entende que a participação da Secin, no caso das recomendações ora analisadas e que versam sobre a implementação de alertas, pode-se dar de modo proativo e cooperativo, no sentido de propor ao gestor do sistema a implementação de alertas para determinados atores tomarem, tempestivamente, conhecimento de que existem situações que aguardam por providências. Por todo exposto, considera-se que o entendimento fundamentado no MGoTI não isentou a Secin de atuar de forma propositiva, sobretudo se for observada a [Resolução CJF 685 de 15/12/2020](#), que elige como uma dos objetivos estratégicos da Justiça Federal aperfeiçoar e assegurar a efetividade dos serviços de TI. Entretanto, considerando-se as atribuições do gestor do sistema mencionadas pela Secin em suas argumentações, a equipe de auditoria entende pela necessidade de reformular as recomendações 2.7.3.2 e 2.7.3.3, anteriormente direcionadas apenas à Secin, para compartilhá-las, também, com o gestor do sistema.

No atinente às recomendações ao gestor do sistema e-AVS, observa-se que a 2.7.4.1 foi tratada acima juntamente com a recomendação 2.7.3.1 direcionada para a Secin, uma vez que são correlatas e, de mesmo modo, a equipe de auditoria entende pela necessidade e relevância de se manter a recomendação 2.7.4.1 ao gestor do sistema. Em relação à recomendação 2.7.4.2, o gestor teceu considerações a respeito de reclamações dos atores envolvidos nos fluxos do sistema antecessor do e-AVS, motivo pelo qual optou pela realização de estudos mais aprimorados, a fim de evitar excessos de notificações. Todavia, imperioso destacar que, ao final do relatório preliminar, havia aproximadamente 730 PCVS aguardando por aprovação, bem como o relato da diretora da SecGA de que não havia sido informada a respeito da entrada em produção do módulo para aprovação de prestação de contas e que, por isso, havia situações que aguardavam por sua deliberação no sistema e-AVS. Portanto, dos fatos apresentados, observa-se que a implementação de alertas se constituiu em medida que contribuirá para o atingimento das potencialidades da solução para assegurar o fiel acompanhamento dos repasses de recursos públicos e para comunicar aos diversos atores de que há procedimentos pendentes de suas respectivas deliberações ou providências. Pelo exposto, a equipe de auditoria entende pela necessidade e relevância de se manter as recomendações destinadas ao gestor do sistema.

2.10 Recomendações finais

2.10.1 Seção de Controle de Pagamento de Diárias e Indenizações - Sedin

2.10.1.1 Adotar providências, em parceria com a Ascom, com vistas a divulgar, com fins pedagógicos, na intranet ou em outros meios de comunicação institucional, os prazos para solicitação da AVS e apresentação de PCVS, previstos na [IN 14-11](#), e ressaltar a necessidade de observância.

2.10.1.2 Instituir e empregar, efetivamente, controles internos capazes de monitorar o cumprimento dos prazos determinados pela [IN 14-11](#).

2.10.1.3 Reiterar orientação às unidades solicitantes para que justifiquem adequadamente a situação de urgência caracterizada de modo a viabilizar a concessão de novo adiantamento de viagem a serviço sem a prestação de contas da viagem anterior.

2.10.1.4 Inserir a autorização da Diges, no processo SEI ou no sistema e-AVS, nos casos em que esta ocorra por outro canal que não o sistema e-AVS.

2.10.1.5 Adotar providências para que sejam anexadas às AVS as justificativas mencionadas na [IN 14-11](#), Módulo 5, Título I, subitens 7.1 e 9.2.

2.10.1.6 Adotar ações no sentido de monitorar as prestações de contas e adotar as medidas previstas no subitem 9, Título I, Módulo 5 da [IN 14-11](#), quando couber.

2.10.1.7 Instituir controles internos capazes de coibir a emissão das passagens aéreas antes da devida autorização do deslocamento pelo autorizador.

2.10.2 Secretaria de Tecnologia da Informação - Secin

2.10.2.1 Avaliar, criteriosamente, a efetividade da trava sistêmica que impede o registro de novas AVS nos casos em que o beneficiário possui pendência relativa à apresentação de prestação de contas.

2.10.2.2 Implementar, em conjunto com o gestor do sistema, em base de produção, alerta para que a Sedin e o ordenador de despesa tenham ciência de que a AVS apresentada pertence a beneficiário com pendência de prestações de contas.

2.10.2.3 Implementar, em conjunto com o gestor do sistema, alertas automáticos no sistema e-AVS para notificar a unidade responsável pelo monitoramento das AVS, a unidade requisitante e o beneficiário sobre a abertura de prazo para atuação no âmbito de suas atribuições, bem como sobre os excessos de prazo e as penalidades passíveis de aplicação ao beneficiário, em caso de atraso.

2.10.3 Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS

2.10.3.1 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para promover efetividade à trava do sistema que impede o registro de novas AVS nos casos em que o beneficiário possui pendência relativa à apresentação de prestação de contas.

2.10.3.2 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para implementar alertas automáticos no sistema e-AVS, objetivando notificar a unidade responsável pelo monitoramento das AVS, a unidade requisitante e o beneficiário sobre a abertura de prazo para cumprimento de obrigação de fazer, bem como sobre os excessos de prazo e as penalidades passíveis de aplicação.

2.10.3.3 Implementar, em conjunto com a Secin, em base de produção, alerta para que a Sedin e o ordenador de despesa tenham ciência de que a AVS apresentada pertence a beneficiário com pendência de prestações de contas.

2.10.3.4 Implementar, em conjunto com a Secin, alertas automáticos no sistema e-AVS para notificar a unidade responsável pelo monitoramento das AVS, a unidade requisitante e o beneficiário sobre a abertura de prazo para atuação no âmbito de suas atribuições, bem como sobre os excessos de prazo e as penalidades passíveis de aplicação ao beneficiário, em caso de atraso.

ACHADO 3. Fragilidade nos controles de Avaliação de AVS

3.1 Situação Encontrada:

3.1.1 Insuficiência de cotações de passagens aéreas para comprovar opção pelo roteiro de menor valor

Relativamente à cotação de passagens, vale citar o disposto pela [IN 14-11](#), a seguir:

Módulo 2, Título I, item 6:

6. Cabe à unidade requisitante solicitar a passagem de menor preço, optando pela modalidade sem despacho de bagagem e sem reembolso, e anexar à AVS documento que comprove a escolha da passagem de menor valor.

Módulo 2, Título III, item 4:

4. Quando houver necessidade de o Tribunal realizar despesas com aquisição de passagem aérea para viagem a serviço, o favorecido deverá, preferencialmente e nos termos da lei, optar pelo horário/itinerário/empresa e modalidade de bilhete (reembolsável ou não e com ou sem despacho de bagagens) que apresentarem menor preço, observando a compatibilidade do horário com a programação da viagem.

Em análise à amostra, constatou-se que as AVS relacionadas no Quadro 11 não apresentaram cotações em número suficiente para comprovar escolha pela passagem de menor valor. De mesma forma, foram identificadas as AVS elencadas no Quadro 11, cujas cotações não foram comprovadas no sistema e-AVS, bem como as AVS relacionadas no Quadro 9, cujas cotações não constam do sistema e-AVS nem do respectivo processo administrativo eletrônico no SEI.

A fim de construir o entendimento do leitor, impende destacar que o contrato 5819471, celebrado entre o TRF1 e a Agência Aerotur Ltda EPP., que tem por objeto o fornecimento de passagens aéreas necessárias ao deslocamento de magistrados e servidores a serviço e colaboradores eventuais, não estabelece formalmente o quantitativo mínimo de cotações a serem apresentadas à Contratante de forma a evidenciar qual dos roteiros ofertados é o mais barato. Todavia, a [IN 14-11](#), Módulo 2, Título I, subitem 7.1, dispõe expressamente quanto à necessidade de demonstração de cotações distintas, para fins de comparação e deliberação pelo roteiro de menor custo, conforme transcrito a seguir:

7.1 A AVS feita por meio do sistema informatizado será encaminhada à área responsável para avaliação e encaminhamento à empresa fornecedora de passagem aérea, que deverá cotar a passagem no horário solicitado e oferecer outras propostas de menor valor.

Ademais, de acordo com o previsto na [Lei 14.133/2021](#), que dispõe sobre licitações e contratos administrativos, uma das formas de se evidenciar a pertinência dos preços praticados ocorre por meio da pesquisa direta com, no mínimo, 3 fornecedores, mediante solicitação formal de 3 cotações. No caso da aquisição de passagens aéreas, tem-se por arrazoado que a Aerotur demonstre, sempre que possível, por meio de 3 cotações, os preços praticados para o roteiro desejado, de modo que o beneficiário tenha subsídios para escolha, nos termos ditados pelo normativo.

Mais uma vez, considerando-se as dimensões e a diversidade da JF1, combinadas com a excepcionalidade do contexto pandêmico, tem-se como factível a possibilidade de que, por vezes, não exista número mínimo de voos capazes de permitir a verificação dos preços praticados pelas companhias aéreas. Desse modo, a fim de suprir o lapso observado, pondera-se que a unidade requisitante promova a juntada de justificativa no sistema e-AVS, relatando e evidenciando sobre a situação em comento, visto que, de acordo com o estabelecido pela mesma [IN 14-11](#), Módulo 2, Título I, item 6, “cabe à unidade requisitante solicitar a passagem de menor preço, optando pela modalidade sem despacho de bagagem e sem reembolso, e anexar à AVS documento que comprove a escolha da passagem de menor valor.”.

À Sedin, na qualidade de unidade competente para avaliação quanto ao preenchimento dos requisitos mínimos para concessão de AVS, caberá verificar quanto ao cumprimento do normativo ou, nos casos em que não for possível a apresentação de cotações suficientes para avaliação a respeito da menor proposta, deverá certificar-se de que a unidade requisitante apresentou justificativa, devidamente evidenciada.

3.1.2 Ausência de documento que justifique a solicitação de bilhete de viagem com despacho de bagagem

No que tange ao despacho de bagagem, a [IN 14-11](#) determina o que se segue:

Módulo 2, Título I, 6, 6.1:

6. Cabe à unidade requisitante solicitar a passagem de menor preço, optando pela modalidade sem despacho de bagagem e sem reembolso, e anexar à AVS documento que comprove a escolha da passagem de menor valor:

6.1. Caso opte pela passagem de maior preço, na modalidade com despacho de bagagem e reembolso, a unidade requisitante deve apresentar justificativa, informando no campo correspondente.

Módulo 2, Título III, item 4:

4. Quando houver necessidade de o Tribunal realizar despesas com aquisição de passagem aérea para viagem a serviço, o favorecido deverá, preferencialmente e nos termos da lei, optar pelo horário/itinerário/empresa e modalidade de bilhete (reembolsável ou não e com ou sem despacho de bagagens) que apresentarem menor preço, observando a compatibilidade do horário com a programação da viagem.

Ao proceder à análise da amostra, verificou-se que as AVS elencadas no Quadro 12 não apresentaram, no sistema e-AVS, justificativas para o despacho de bagagem. Pelo exposto, observa-se que cabe à Sedin, na qualidade de unidade competente pela avaliação das AVS, verificar a completude das fundamentações e, em caso de

fundamentação insuficiente ou inexistente, restitui-las às unidades solicitantes para que providenciem o saneamento com a complementação que se fizer necessária, à luz dos normativos vigentes.

3.1.3 Ausência, insuficiência ou desconexão das informações apresentadas como detalhamento para solicitação de viagem.

Preliminarmente, vale lembrar o disposto pela [LN 14-11](#) Módulo 2, Título I, item 5, a seguir reproduzido:

5. O objetivo da viagem a serviço deverá ser citado pelo solicitante com clareza na AVS, no campo Detalhamento, no qual deverá ser descrito o trabalho que será realizado ou o evento ou projeto de que o favorecido tomará parte e informado que foram esgotados todos os meios de solução do assunto objeto do deslocamento.

Em que pese a determinação normativa, foram identificadas, na Planilha 14024920, AVS cujos detalhamentos continham informações incongruentes ou insuficientes perante o dispositivo supracitado, conforme explicações abaixo:

- A AVS-117-2020 registra viagem de magistrado a serviço. O campo <Justificativa da AVS> apresenta a seguinte informação: "O MAGISTRADO É LOTADO NA SEÇÃO DE BELÉM/PA, MAS SELECIONOU OS VOOS COM AS MELHORES TARIFAS PARA SÃO PAULO". (sic). Ainda na mesma AVS-117-2020, o campo <Detalhamento da Finalidade> traz a seguinte informação: "Manifestem-se o agravante e a União Federal, no prazo legal, acerca dos embargos de declaração interpostos pelo INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. Publique-se. Intime-se. Brasília/DF, 19 de setembro de 2019." (sic).

Pondera-se que a AVS 117/2020 não foi capaz de esclarecer o "porquê" e o "para que" tal deslocamento precisou ser efetuado. Contudo, ainda assim, a Sedin considerou que as informações prestadas atendiam aos pré-requisitos avaliativos e encaminhou-a para autorização. Outras AVS merecem destaque por apresentarem justificativas insuficientes:

- Na AVS TRF1-86-2020, relativamente ao campo <Justificativa da AVS> tem-se a seguinte informação: "necessidade urgente dos equipamentos". No campo <Detalhamento da finalidade> consta: "pegar equipamentos e mercadoria na Seccional de Goiás".
- A AVS TRF1-176-2020 registra o deslocamento de servidor de Brasília para Goiânia, ocorrido em 18/08/2020, onde o campo <Detalhamento da finalidade> informa: "Buscar material na SJGO (café)".

Constatou-se que as AVS TRF1-86-2020 e TRF1-176-2020 não foram capazes de comunicar a real necessidade do deslocamento, no sentido de evidenciar que foram esgotados todos os meios de solução, nos termos apregoados pela [LN 14-11](#) Módulo 2, Título 1, item 2, a saber:

2. As autorizações de viagem somente podem ocorrer quando simultaneamente:
- a) forem esgotados todos os meios de solução do assunto objeto do deslocamento;

Da análise, verifica-se que os registros inseridos pelos beneficiários ou pelas unidades solicitantes são insuficientes, ou não guardaram conexão com o que é determinado pela [LN 14-11](#). Diante disso, imperioso que se observe o rigor e a qualidade das informações prestadas, visto que tais informações são utilizadas para fins de deliberação do ordenador de despesas quanto à real necessidade do deslocamento pretendido e do dispêndio de recursos públicos para atendimento à demanda.

3.2 Critérios

- Contrato de Prestação de Serviços 5819471;
- [Instrução Normativa 14-11 - consolidada](#), Módulo 2, Título I, item 6, 6.1 e item 5 e Título III, item 4;
- [Lei 14.133/2021](#), art. 23, inciso IV.

3.3 Evidências

Quadro 9 - AVS sem demonstração de cotação tanto no sistema e-AVS quanto no PAe SEI

AVS	PAe SEI
TRF1-26-2021	0002750-31.2021.4.01.8000
TRF1-71-2021	0003507-25.2021.4.01.8000
TRF1-81-2021	0003538-45.2021.4.01.8000
TRF1-82-2021	0003540-15.2021.4.01.8000

Quadro 10 - AVS sem demonstração de cotação no sistema e-AVS, mas com cotação do PAe SEI

AVS	PAe SEI	Obsevações
TRF1-166-2021	0010988-39.2021.4.01.8000	Consta cotação no PAe SEI
TRF1-201-2021	0012285-81.2021.4.01.8000	Consta cotação no PAe SEI
TRF1-203-2021	0012391-43.2021.4.01.8000	Consta cotação no PAe SEI
TRF1-204-2021	0012251-09.2021.4.01.8000	Consta cotação no PAe SEI
TRF1-260-2021	0015331-78.2021.4.01.8000	Consta cotação no PAe SEI
TRF1-264-2021	0015597-65.2021.4.01.8000	Consta cotação no PAe SEI
TRF1-259-2021	0015330-93.2021.4.01.8000	Consta cotação no PAe SEI
TRF1-297-2021	0021706-95.2021.4.01.8000	Consta cotação no PAe SEI
TRF1-260-2021	0015331-78.2021.4.01.8000	Consta cotação no PAe SEI
TRF1-312-2021	0027822-20.2021.4.01.8000	Consta cotação no PAe SEI
TRF1-323-2021	0051208-79.2021.4.01.8000	Consta cotação no PAe SEI
TRF1-175-2021	0011355-63.2021.4.01.8000	Consta cotação no PAe SEI

Quadro 11 - AVS com menos de 3 cotações

AVS	PAe sei	Obsevações
TRF1-22-2021	0002746-91.2021.4.01.8000	-
TRF1-27-2021	0002751-16.2021.4.01.8000	-
TRF1-175-2021	0011355-63.2021.4.01.8000	Trecho BSB-BEL
TRF1-263-2021	0015594-13.2021.4.01.8000	Trecho BSB-THE
TRF1-260-2021	0015331-78.2021.4.01.8000	-
TRF1-259-2021	0015330-93.2021.4.01.8000	-
TRF1-267-2021	0015946-68.2021.4.01.8000	-
TRF1-312-2021	0027822-20.2021.4.01.8000	Trecho BEL-BSB

Quadro 12 - AVS sem justificativas para despacho de bagagem

AVS	PAe SEI
TRF1-16-2021	0002738-17.2021.4.01.8000
TRF1-43-2021	0002994-57.2021.4.01.8000
TRF1-217-2021	0012614-93.2021.4.01.8000
TRF1-263-2021	0015594-13.2021.4.01.8000
TRF1-266-2021	0015945-83.2021.4.01.8000
TRF1-200-2021	0012254-61.2021.4.01.8000
TRF1-175-2021	0011355-63.2021.4.01.8000
TRF1-297-2021	0021706-95.2021.4.01.8000
TRF1-309-2021	0027430-80.2021.4.01.8000

Quadro 13 - AVS com justificativas inadequadas

AVS-117/2020
TRF1-86-2020
TRF1-176-2020

3.4 Causas

- Controles internos insuficientes; Avaliação incipiente dos critérios estabelecidos pela [IN 14-11](#) para solicitação de AVS.

3.5 Efeitos

- Possível dano ao erário; Descumprimento do normativo pela não evidenciação de opção pelo roteiro de menor valor; Autorização de AVS sem o devido detalhamento ou justificativa, nos termos definidos pela [IN 14-11](#).

3.6 Responsáveis

- Seção de Controle de Pagamento de Diárias e Indenizações - Sedin

3.7 Recomendações Preliminares**3.7.1 Seção de Controle de Pagamento de Diárias e Indenizações - Sedin****3.7.1.1 Instituir controles internos administrativos capazes de:**

3.7.1.1.1 Identificar os casos em que a unidade solicitante deixe de anexar, no sistema e-AVS, cotações suficientes para evidenciar a escolha do roteiro de menor valor, ou justificativa ante a impossibilidade de fazê-lo.

3.7.1.1.2 Caso a unidade solicitante deixe de anexar, no sistema e-AVS, cotações suficientes para evidenciar a escolha do roteiro de menor valor, retornar a solicitação para a unidade requisitante, a fim de que apresente cotações suficientes para evidenciar a escolha do roteiro de menor valor, ou justificativa ante a impossibilidade de fazê-lo.

3.7.1.2 Orientar expressamente a empresa contratada para que apresente, no mínimo, 3 cotações para viabilizar a escolha pelo roteiro de menor valor ou, caso as companhias aéreas não disponham de alternativas suficientes, para que apresente justificativa informando acerca da impossibilidade de apresentar as cotações necessárias.

3.7.1.3 Fiscalizar o cumprimento do disposto pela [IN 14-11](#), relativamente ao despacho de bagagem, de modo a assegurar que as AVS contenham as devidas justificativas nos casos excepcionais em que tais despachos sejam necessários.

3.7.1.4 Fiscalizar, no sistema e-AVS, a aderência e a qualidade das informações registradas pelas unidades solicitantes ou pelos beneficiários, para fins de detalhamento da finalidade e justificativa da AVS, de modo que atendam ao disposto na [IN 14-11](#).

3.8 Manifestação da unidade auditada

A unidade envolvida no processo de trabalho avaliado na presente auditoria manifestou-se no Despacho Sedin 14607162.

3.9 Análise da equipe de auditoria

Sobre as recomendações **3.7.1.1.1** e **3.7.1.1.2** observa-se que a unidade auditada conduz sua explanação com base no Quadro 5 - AVS solicitadas após o início do deslocamento. Todavia, as evidências apontadas pela equipe de auditoria estão registradas nos Quadros 9, 10 e 11, referentes aos casos em que não constam demonstrações de cotações suficientes para comprovar que foi selecionado o bilhete de menor valor. Diante disso, a equipe de auditoria entende pela necessidade e relevância de se manterem as recomendações **3.7.1.1.1** e **3.7.1.1.2** para a Sedin. Por sua vez, a equipe de auditoria considera como acatada a recomendação **3.7.1.2**, visto que a Sedin manifestou-se no sentido de que orientará expressamente a empresa contratada para que apresente, no mínimo, 3 cotações. Alternativamente, como já mencionado no bojo do relatório preliminar, a Sedin poderá, também, nos casos em não for possível o atendimento de cotações suficientes, sobretudo no presente contexto de pandemia, orientar a contratada para que apresente justificativas ante a impossibilidade verificada e, de mesmo modo, anexá-las aos respectivos processos em trâmite no sistema e-AVS e SEI.

Em atenção à recomendação **3.7.1.3**, a Sedin também informou que envidará esforços para que as justificativas atinjam a completude requerida pela [IN 14-11](#). Dessa forma, a equipe de auditoria considera, também, a recomendação **3.7.1.3** como acatada, contudo ainda serão empreendidos esforços para sua implementação. Sobre a recomendação **3.7.1.4**, a Sedin informou que a conclusão do sistema e-AVS propiciará condições para que os detalhamentos de finalidade registrados pelas unidades requisitantes ou beneficiários alcancem a qualidade esperada. Entretanto, considerando-se que as definições afetas ao detalhamento estão consignadas na [IN 14-11](#), torna-se imperioso que as informações prestadas apresentem desde já a fundamentação prescrita pelo referido normativo.

Pelo exposto, a equipe de auditoria entende pela necessidade e relevância de se manterem as recomendações neste relatório final.

3.10 Recomendações finais**3.10.1 Seção de Controle de Pagamento de Diárias e Indenizações - Sedin****3.10.1.1 Instituir controles internos administrativos capazes de:**

3.10.1.1.1 Identificar os casos em que a unidade solicitante deixe de anexar, no sistema e-AVS, cotações suficientes para evidenciar a escolha do roteiro de menor valor, ou justificativa ante a impossibilidade de fazê-lo.

3.10.1.1.2 Caso a unidade solicitante deixe de anexar, no sistema e-AVS, cotações suficientes para evidenciar a escolha do roteiro de menor valor, retornar a solicitação para a unidade requisitante, a fim de que apresente cotações suficientes para evidenciar a escolha do roteiro de menor valor, ou justificativa ante a impossibilidade de fazê-lo.

3.10.1.2 Orientar expressamente a empresa contratada para que apresente, no mínimo, 3 cotações para viabilizar a escolha pelo roteiro de menor valor ou, caso as companhias aéreas não disponham de alternativas suficientes, para que apresente justificativa informando acerca da impossibilidade de apresentar as cotações necessárias.

3.10.1.3 Fiscalizar o cumprimento do disposto pela [IN 14-11](#), relativamente ao despacho de bagagem, de modo a assegurar que as AVS contenham as devidas justificativas nos casos excepcionais em que tais despachos sejam necessários.

3.10.1.4 Fiscalizar, no sistema e-AVS, a aderência e a qualidade das informações registradas pelas unidades solicitantes ou pelos beneficiários, para fins de detalhamento da finalidade e justificativa da AVS, de modo que atendam ao disposto na [IN 14-11](#).

ACHADO 4. Fragilidades nos controles de Autorização de AVS**4.1 Situação Encontrada:****4.1.1 Não emissão de nova AVS para deliberação a respeito de alterações em AVS após a efetiva autorização do ordenador de despesas**

Preliminarmente, oportuno trazer à baila o conceito estabelecido pela [Instrução Normativa 14-11](#), Módulo 1, Título III, item 1:

1. Ordenador de Despesas: autoridade responsável pela gestão orçamentária, financeira e patrimonial, cujos atos resultem em emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos.

No mesmo regramento, Módulo 2, Título II, o item 3 assevera:

3. Todo pagamento de diária e de outras despesas referentes à viagem deve ser autorizado pelo ordenador de despesas.

Por fim, de acordo com o Módulo 2, Título I, item 10 e 10.2:

10. Após a autorização, toda alteração deverá ser submetida ao ordenador de despesas mediante a emissão de uma nova AVS.

10.2. Caso haja majoração do valor da passagem aérea, a solicitação de remarcação deverá ser encaminhada pela unidade requisitante ao ordenador de despesas que, após análise, poderá autorizar a alteração solicitada.

Posto isso, questionou-se na Solicitação de Auditoria 13991899 como o e-AVS trata os casos em que se faz necessária a remarcação de viagem. Em resposta, o gestor do sistema esclareceu no Despacho Diefi 14093149 o que se segue:

Sendo antes da AUTORIZAÇÃO, basta a AVALIAÇÃO ou a AUTORIZADOR retornar ao FAVORECIDO, onde poderá fazer a alteração pretendida. Após a AUTORIZAÇÃO é via email e incluída no Sistema na PCVS, onde pode excluir o roteiro pedido na AVS e incluir um novo ROTEIRO.

A seu turno, o senhor Diretor-Geral da Secretaria, na qualidade de ordenador de despesas, informou o seguinte (doc. 14229505):

Registro que os procedimentos afetos à emissão de passagens por solicitações dos servidores e magistrados são atos que demandam celeridade, considerada a constante variação dos preços das passagens, que por muitas vezes aumentam em até 100% num período de menos de 24 horas e, por essa razão, alguns dos atos inerentes ao trâmite das autorizações se dão via Teams, por e-mail ou mesmo via chamada telefônica entre este Diretor-Geral e o supervisor da Sedin. Entretanto, essa necessidade de agilidade nos procedimentos num primeiro momento, não afasta também o dever do supervisor de juntar posteriormente aos autos a correta documentação referente à autorização desta Diretoria, e isso tem que ser avaliado pela equipe de auditoria.

No que tange à questão 2, referente a alterações das passagens pelo favorecido em momento posterior à autorização da AVS, informo que este Diretor-Geral é cientificado por e-mail, via Teams ou por telefone do pedido de alteração, previamente avaliado pela Sedin, e nesse momento verifica as justificativas para a alteração pretendida fornecidas pelo favorecido. Se não houver alteração no valor previamente autorizado, via de regra a alteração é autorizada por e-mail deste Diretor ou supervisor da Sedin. Caso o valor da nova passagem seja mais alto, a autorização dependerá da avaliação prévia da Sedin, que informará os valores gerados, e da natureza da justificativa que, obrigatoriamente, tem que demonstrar a necessidade do serviço para tanto. Alterações de passagens previamente autorizadas sob justificativas de cunho pessoal não são aceitas. Por outro lado, se o favorecido declarar que arcará com a diferença de preço, é possível a autorização da nova passagem. Registro que, durante a pandemia, houve casos excepcionais nos quais foram autorizadas alterações e cancelamentos diante de motivos relacionados à situação de prevenção à contaminação pela Covid-19 e de outras questões de saúde.

Cumprir destacar que o contexto de excepcionalidade pandêmica tem impactado sobremaneira muitos ramos de atividade econômica, sendo notório, inclusive, as repercussões relativas aos deslocamentos e transporte aéreo. Ademais, considerando-se as dimensões da JF1, arrazoado ponderar que as companhias aéreas podem, eventualmente, cancelar voos em virtude da pouca demanda. Por fim, impende destacar, também, os esforços empreendidos por toda administração pública para assegurar a continuidade da prestação de serviços à sociedade, ainda que diante de todas as limitações advindas da situação em comento.

Porém, em que pese a necessidade de celeridade nos processos de trabalho para assegurar o menor valor das passagens aéreas, assim como para garantir a tempestividade das viagens, imperioso reiterar o disposto pela [Instrução Normativa 14-11](#), Módulo 2, Título I, item 10, cuja determinação assevera que toda alteração deverá ser submetida ao ordenador de despesas, por meio da emissão de nova AVS. Relativamente às alterações, a [IN 14-11](#) prevê no Módulo 2, Título I, itens 6.3 e 10.3:

6.3. Alterações de bilhete emitido somente serão realizadas em caso de interesse público oriundo de fato superveniente. No caso de interesse particular, será observado o item 10.3 do Título I – Da Solicitação do Módulo 2 – Norma Gerais. (Incluído pela Portaria Presi 358 de 23 de novembro de 2017);

10.3. Caso haja alteração nos bilhetes de passagens emitidos por interesse particular, o magistrado ou servidor beneficiário deverá arcar com os encargos decorrentes da mudança.

Diante disso, questionou-se ao gestor do sistema se, porventura, o e-AVS dispunha de funcionalidade para diferenciar as remarcações que guardam lastro com o interesse público face aquelas que atendem ao interesse particular do beneficiário. Em resposta, o gestor do sistema esclareceu no mesmo despacho supracitado (doc. 14093149):

Essa funcionalidade foi levantada, mas devido a complexidade e dificuldade de entendimento com a equipe da Fábrica, será incluída como melhoria mais adiante. Hoje o funcionamento ocorre por email, entre a SEDIN, Empresa de Turismo e o Ordenador de Despesas, documentação essa que deve ser incluída no momento da Prestação de Contas, visto que tais ocorrências, geralmente ocorrem após a AUTORIZAÇÃO.

Observa-se que os procedimentos adotados estão em conflito com o estabelecido pelo normativo, uma vez que as alterações não são apreciadas em nova AVS. De mesma forma, observa-se, ainda, fragilidade dos controles instituídos pelo sistema e-AVS, visto que, nos casos de se proceder a emissão de nova AVS para fins de remarcação, o sistema e-AVS não possibilitará ao ordenador de despesas fazer, com segurança, a distinção entre remarcações de roteiro no interesse público das remarcações atreladas ao interesse particular do beneficiário, uma vez que o campo destinado à justificativa é textual ou se dá por meio da anexação de arquivo. Assim, caso o beneficiário ou a unidade solicitante não promovam neste campo o registro das informações com a qualidade requerida, informando corretamente quanto ao interesse público ou particular, poderá o ordenador de despesas não conseguir identificar precisamente qual contexto a ser deliberado.

4.1.2 Divergência entre o valor da passagem aérea autorizado e o valor pago à empresa de turismo

No curso da auditoria verificou-se que, em geral, as passagens aéreas não sofrem majoração após autorização da AVS. No entanto foram identificados bilhetes pagos à empresa de turismo em valores superiores aos efetivamente autorizados, conforme relação constante do Quadro 14.

Oportuno salientar que a [IN 14-11](#), Módulo 2, Título I, item 10 e subitens estabelece o seguinte:

10. Após a autorização, toda alteração deverá ser submetida ao ordenador de despesas mediante a emissão de uma nova AVS.

10.1. Em caso de alteração apenas de horário e desde que não implique mudança no número de diárias, a unidade requisitante deverá encaminhar solicitação, via sistema eletrônico ou por e-mail, nos casos em que o sistema e-AVS não estiver completamente implementado ou estiver inoperante por circunstâncias técnicas expressamente justificadas, diretamente à área responsável, que fará a alteração e a remarcação da passagem.

10.2. Caso haja majoração do valor da passagem aérea, a solicitação de remarcação deverá ser encaminhada pela unidade requisitante ao ordenador de despesas que, após análise, poderá autorizar a alteração solicitada.

10.3. Caso haja alteração nos bilhetes de passagens emitidos por interesse particular, o magistrado ou servidor beneficiário deverá arcar com os encargos decorrentes da mudança.

Ressalta-se que a majoração de valores indicados no Quadro 14 não corresponde a alteração de horário, remarcação ou alterações de bilhetes, nos termos citados pelo subitem 10.1 acima. Sendo assim, por exclusão, deveriam guardar alinhamento com o disposto pelos subitens 10.2 e 10.3. Todavia, não foram localizados, no e-AVS ou sistema SEI, documentos que evidenciassem as previsões normativas em apreço, tampouco registros de novas AVS devidamente autorizadas pelo ordenador de despesas, no valor efetivamente despendido e pago à Aerotur. Do exposto, observa-se ausência de justificativa que corrobore o valor pago a maior à empresa de turismo.

Ademais, verificou-se que os valores publicados no portal da transparência referem-se aos autorizados pelo ordenador de despesas previamente à majoração ora comentada e não ao efetivamente despendido. Nesse sentido, em cumprimento ao disposto pelo art. 8º da [Lei 12.527/2011](#) que regulamenta o acesso à informação, deveriam constar do Portal da Transparência do TRF1 os custos realmente pagos à operadora de turismo. Note-se que o princípio da transparência na administração pública deve ser entendido como a disponibilização das informações de forma global, acessíveis ao público em geral, sobretudo as que envolvam repasses ou transferências de recursos públicos e despesas. Diante disso, imperioso promover correções que atendam às necessidades de transparência efetiva, por meio de informações claras e precisas dos valores realmente despendidos.

4.2 Critérios

- [Instrução Normativa 14-11 - consolidada](#), Módulo 2, Título I, item 10 e subitens;
- [Lei 12.527/2011](#), art. 8º, Incisos II e III.

4.3 Evidências

- Despacho Diefi 14093149;
- Despacho Diges 14229505;

Quadro 14 - AVS com divergências entre os valores autorizados e os valores pagos à Contratada

AVS	PAe SEI - AVS	PAE SEI - pagamento Aerotur	Valor autorizado (AVS)	Valor pago à empresa de turismo (AEROTUR)
TRF1-16-2021	0002738-17.2021.4.01.8000, doc. 12267573	0002816-11.2021.4.01.8000, doc. 12289518	R\$ 1.009,45	R\$ 1.145,47
TRF1-43-2021	0002994-57.2021.4.01.8000, doc.12281145	0006880-64.2021.4.01.8000, doc. 12492705	R\$ 803,47 (trecho dia 20/02/2021)	R\$ 1.061,06 (trecho dia 20/02/2021)
TRF1-44-2021	0002997-12.2021.4.01.8000, doc.12281255	0006880-64.2021.4.01.8000, doc. 12492705	R\$ 1.245,70	R\$ 1.603,70
TRF1-200-	0012254-61.2021.4.01.8000, doc.	0015270-23.2021.4.01.8000, doc. 13131024	R\$ 1.245,70	R\$ 1.721,70

2021	12859329			
TRF1-264-2021	0015597-65.2021.4.01.8000, doc. 13149175	0021406-36.2021.4.01.8000, doc. 13361808	RS206,47	R\$ 291,47
TRF1-297-2021	0021706-95.2021.4.01.8000, doc.13354185	0057745-91.2021.4.01.8000, doc. 13677104	RS 1.445,96 (trecho do dia 05/07/2021)	R\$ 1.615,96 (trecho do dia 05/07/2021)

4.4 Causas

- Ausência de funcionalidade específica para tratamento de informações referentes à remarcação de viagens; Controles internos insuficientes; Ausência de autorização do ordenador de despesas para casos de passagens com majoração de valor após autorização inicial.

4.5 Efeitos

- Adoção de solução de contorno que pode representar fragilidade para o controle dos pagamentos de diárias e indenizações, visto que os documentos comprobatórios são anexados em momento posterior à autorização emitida; Dano ao princípio da transparência; Possível dano à imagem do órgão.

4.6 Responsáveis

- Diretoria-Geral da Secretaria - Diges;
- Seção de Controle de Pagamento de Diárias e Indenizações - Sedin;
- Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS.

4.7 Recomendações Preliminares

4.7.1 Diretoria-Geral da Secretaria - Diges

4.7.1.1 Avaliar a conveniência e oportunidade de realizar estudo sobre a eficácia e eficiência do disposto pela [IN 14-11](#), Módulo 2, Título I, item 10, que determina a emissão de nova AVS sempre que se verificar a necessidade de alteração em AVS já previamente autorizada, para:

4.7.1.2.1 Propor, caso entenda, a atualização da norma e indicar novo procedimento a ser observado quando ocorrer majoração dos valores após efetiva autorização da AVS;

4.7.1.2.2 Propor, caso entenda, atualização pessoal do beneficiário, a diferença de custo deverá ser suportada pelo próprio interessado, devendo, ainda, tais informações constarem da AVS para formalização do ato de concessão e propiciar subsídios para accountability;

4.7.1.3 Adotar controles internos mais efetivos, capazes de mitigar ou evitar a aquisição de bilhetes de viagens por valores divergentes daqueles autorizados, caso entenda que não há necessidade de alteração do normativo vigente, por considerar que esse atende aos requisitos de segurança e monitoramento dos processos de trabalho afetos ao ordenador de despesas.

4.7.2 Seção de Controle de Pagamento de Diárias e Indenizações - Sedin

4.7.2.1 Implementar rotinas de controles nas atividades de avaliação e análise das AVS com vistas ao o cumprimento do item 10 e subitens da [IN 14-11](#), Módulo 2, Título I, no sentido de verificar o motivo ensejador da alteração de diárias e de passagens, nos seguintes aspectos:

4.7.2.1.1 Estando atrelado à conveniência pessoal do beneficiário, a diferença de custo deverá ser suportada pelo próprio interessado, devendo, ainda, tais informações constarem da AVS para formalização do ato de concessão e propiciar subsídios para accountability;

4.7.2.1.2 Estando a alteração atrelada ao interesse público, deverá promover a abertura de nova AVS e submetê-la à nova deliberação por parte do ordenador de despesas, nos termos do subitem 10.2, Título I, Módulo 2 da [IN 14-11](#);

4.7.2.2 Promover, em procedimentos futuros, a juntada de documentos comprobatórios, no sistema SEI e no sistema e-AVS, sempre que ocorrerem alterações nas AVS, sejam essas destinadas a diárias ou a passagens, de forma a evidenciar se a alteração foi motivada pelo interesse público ou pelo interesse pessoal do beneficiário.

4.7.3 Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS

4.7.3.1 Impulsionar, em conjunto com a Secin, ações para implementar campo ou funcionalidade que trate as informações de remarcações, segmentando-as em de interesse público e de interesse do beneficiário, de forma a permitir a distinção visual entre ambas.

4.7.3.2 Promover ações para corrigir a divergência de valores publicados no Portal Transparência, nos casos acima relatados, devendo constar no Portal os valores efetivamente pagos pelo tribunal.

4.8 Manifestação da unidade auditada

As unidades envolvidas nos processos de trabalhos avaliados na presente auditoria se manifestaram por meio do Despacho Diges 14647835, do Despacho Diefi 14579284 e do Despacho Sedin 14607162 .

4.9 Análise da equipe de auditoria

Relativamente às recomendações 4.7.1.1; 4.7.1.2.1; 4.7.1.2.2, a Diges manifestou-se no sentido de que serão objeto de estudo oportunamente, sobretudo no que diz respeito à atual necessidade de emissão de nova AVS, nos termos apregoados pela [IN 14-11](#), Módulo 2, Título I, item 10, uma vez que, no entendimento daquela Diretoria-Geral Administrativa, *sob a ótica da praticidade e do histórico dos registros de solicitações e outras alterações, é conveniente que se mantenha tudo em uma mesma AVS*. Todavia, em que pese a ponderação apresentada pela unidade auditada, até que os estudos mencionados sejam concluídos e resultem na publicação de novo normativo, alerta-se para a necessidade da emissão de nova AVS, em aderência ao disposto contido no regramento supracitado. No concernente à recomendação 4.7.1.3, informou que foi reiterada a autorização para que o supervisor da Sedin entre em contato com o ordenador de despesas, ou com seu substituto legal, inclusive em horários fora do expediente regular, a fim de tornar os controles administrativos mais efetivos. Esclareceu ainda que, para a próxima contratação de empresa para intermediar a aquisição de passagens, serão adotadas cláusulas contratuais mais rigorosas, no que tange à flutuação dos preços praticados após a efetiva autorização para aquisição do bilhete. Por fim, considera-se que as recomendações direcionadas à Diges para o achado 4 foram acatadas, motivo pelo qual não serão replicadas neste relatório final.

No que tange às recomendações 4.7.2.1, a Sedin esclareceu:

4.7.2.1.1 O sistema informatizado e-avs não possui funcionalidade que permita o pagamento pelo favorecido da diferença de valores que excedam o autorizado na avs. Então, quando ocorre tal situação, o favorecido é instruído a efetuar a remarcação com recusos próprios. Assim, é necessária a inclusão do comprovante do roteiro efetivamente realizado na PCVS, acompanhado da devida justificativa exigida pelo sistema, para atendimento do caso específico durante a análise da AVS e, posteriormente, na aprovação da PCVS.

4.7.2.1.2 Quando há necessidade de acréscimo de dias a uma avs já existente, o sistema e-avs permite-se a criação de uma avs de prorrogação, que será avaliada e autorizada da mesma forma que a avs principal. Essa tarefa já está em funcionamento no sistema e-AVS.

Neste ponto, impende destacar que o gestor do sistema ao ser questionado a respeito sobre a existência de rotinas para os casos de alterações de bilhetes, de acordo com o previsto nos subitens 6.3 e 10.3 do Título I do Módulo 2 da [IN 14-11](#), respondeu no Despacho Diefi 14093149 o que se segue:

Essa funcionalidade foi levantada, mas devido a complexidade e dificuldade de entendimento com a equipe da Fábrica, será incluída como melhoria mais adiante. Hoje o funcionamento ocorre por email, entre a SEDIN, Empresa de Turismo e o Ordenador de Despesas, documentação essa que deve ser incluída no momento da Prestação de Contas, visto que tais ocorrências, geralmente ocorrem após a AUTORIZAÇÃO.

Desse modo, tendo em vista as informações prestadas pela Sedin e a criticidade das possíveis repercussões financeiras, a equipe de auditoria entende pela relevância de se manterem as recomendações 4.7.2.1, 4.7.2.1.1 e 4.7.2.1.2 neste relatório final, alertando para a necessidade de que sejam emitidas novas AVS, quando se verificarem alterações em AVS previamente autorizadas.

No que tange a recomendação 4.7.3.1, que propõe o impulsionamento de ações, em conjunto com a Secin, para implementar campo ou funcionalidade que trate as informações de remarcações, segmentando-as em de interesse público e de interesse do beneficiário, de forma a permitir a distinção visual entre ambas, o gestor do sistema manifestou-se, de acordo com o seguinte:

...As ações estão sendo promovidas, este Gestor já pôde fazer pelo menos duas vezes o levantamento da funcionalidade com um analista da Fábrica, uma logo no início do Sistema e outra em meados de 2019, mas devido a demora nas entregas de outras funcionalidades e com o Sistema previsto para ser implementado em 2020, tal funcionalidade, ainda, não pôde ser incluída numa Ordem de Serviço, visto a existência de inúmeras prioridades para desenvolver.

Considero que tal funcionalidade será muito difícil de atender a norma mesmo implementada, pelos seguintes motivos:

1. Uma remarcação ocorre pelo fato superveniente e de interesse público, esses casos são sempre e necessariamente urgentes, restando muito pouco tempo para a Autorização.
2. A reserva devido ao pedido muito próximo, pode acarretar um aumento excessivo no valor da passagem.
3. A reserva tem que ser atendida de imediato, caso demore poderá não conseguir lugares para o voo.
4. O Ordenador de Despesas devido aos seus inúmeros afazeres pode não está disponível, devendo o Sistema criar um prazo razoável entre o pedido e o voo, para que possibilite o Ordenador tempo suficiente para estar presente e realizar a autorização.
5. O Sistema terá que verificar, por questão de norma, a existência de orçamento, antes de disponibilizar para autorização, para tanto, também, terá que ter a cotação da empresa de turismo.

Diante dos motivos apresentados, não todos, a viabilidade para o Sistema trabalhar com uma funcionalidade de remarcação teria que ser com um prazo 48 (quarenta e oito horas) de antecedência do voo. Sem essa trava, poderia um pedido de remarcação feita pelo Favorecido no Sistema ser autorizado muito próximo do voo e a empresa de turismo não conseguir lugar para o Favorecido, acarretando mais prejuízos que benefícios.

Cabe, sim, o Tribunal determinar um prazo para o pedido de remarcação, sem isso nenhuma funcionalidade terá êxito e terá mais um problema do que uma solução. (sic)

Sobre a recomendação em apreço, observou-se que o gestor do sistema elencou motivos pelos quais considera que a equação custo benefício não compense a implementação proposta, uma vez que, em sua leitura, o fator temporal se configura como prioritário para viabilizar a aquisição de passagens e deslocamentos pretendidos. Ademais, o gestor do sistema ponderou que, inicialmente, caberia ao Tribunal determinar prazo máximo para o pedido de remarcação. Todavia, neste ponto insta ressaltar que o próprio gestor do sistema apontou a superveniência dos fatos ensejadores das remarcações, assim, arrazoado refletir sobre a capacidade da administração determinar a respeito de prazo cujo próprio gestor do sistema citou como fator limitante a imprevisibilidade.

Nesse esteio, rememora-se o teor do subitem 4.1.2 deste relatório que aponta o fato de que a majoração de valores indicados no Quadro 14 não corresponde a alteração de horário, remarcação ou alterações de bilhetes. Desse modo, por exclusão, deveriam guardar alinhamento com o disposto pelos subitens 10.2 e 10.3, que estabelecem:

10.2. Caso haja majoração do valor da passagem aérea, a solicitação de remarcação deverá ser encaminhada pela unidade requisitante ao ordenador de despesas que, após análise, poderá autorizar a alteração solicitada.

10.3. Caso haja alteração nos bilhetes de passagens emitidos por interesse particular, o magistrado ou servidor beneficiário deverá arcar com os encargos decorrentes da mudança.

Todavia, não foram localizados, no e-AVS ou sistema SEI, documentos que evidenciassem as previsões normativas em apreço, tampouco registros de novas AVS devidamente autorizadas pelo ordenador de despesas, no valor efetivamente despendido e pago à Aerotur.

Posto isso, considerando-se a fragilidade sistêmica e dos processos de trabalho para justificar a majoração de valores efetivamente pagos à contratada e evidenciadas no Quadro 14, a equipe de auditoria entende pelo acolhimento parcial das argumentações do gestor do sistema quanto à ineficiência da implementação nos exatos termos contidos na recomendação 4.7.3.1, sobretudo considerando-se as atuais dificuldades em mensurar o critério temporal face ao fator de incerteza inerente às remarcações. Todavia, a equipe de auditoria entende, também, pela necessidade e relevância de reformular a recomendação ao gestor do sistema no sentido de adotar medidas para que o sistema e-AVS reflita de forma diferenciada os casos em que a remarcação do bilhete aéreo se deu por interesse da administração dos casos em que se faz presente o interesse particular, de forma a propiciar condições para a devida averiguação e transparência a respeito dos recursos utilizados e suas fontes originárias.

Em atenção à recomendação 4.7.3.2, o gestor do sistema apresentou o registro de e-SosTI SS954236 (14579284), onde solicita providências urgentes para correção das inconsistências apontadas. Pelo exposto, considera-se a recomendação como acatada. Todavia, considerando-se a relevância dos dados apresentados no relatório de transparência, reforma-se a recomendação para que o gestor do sistema informe neste processo administrativo quando estiver concluída correção, devendo apresentar o link comprobatório.

4.10 Recomendações finais

4.10.1 Seção de Controle de Pagamento de Diárias e Indenizações - Sedin

4.10.1.1 Implementar rotinas de controles nas atividades de avaliação e análise das AVS com vistas ao o cumprimento do item 10 e subitens da [IN 14-11](#), Módulo 2, Título I, no sentido de verificar o motivo ensejador da alteração de diárias e de passagens, nos seguintes aspectos:

4.10.1.1.1 Estando atrelado à conveniência pessoal do beneficiário, a diferença de custo deverá ser suportada pelo próprio interessado, devendo, ainda, tais informações constarem da AVS para formalização do ato de concessão e propiciar subsídios para *accountability*;

4.10.1.1.2 Estando a alteração atrelada ao interesse público, deverá promover a abertura de nova AVS e submetê-la à nova deliberação por parte do ordenador de despesas, nos termos do subitem 10.2, Título I, Módulo 2 da [IN 14-11](#).

4.10.1.2 Promover, em procedimentos futuros, a juntada de documentos comprobatórios, no sistema SEI e no sistema e-AVS, sempre que ocorrerem alterações nas AVS, sejam essas destinadas a diárias ou a passagens, de forma a evidenciar se a alteração foi motivada pelo interesse público ou pelo interesse pessoal do beneficiário.

4.10.2 Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS

4.10.2.1 Adotar medidas, no âmbito da competência atribuída pelo art. 15 do [MGoTI-JEI](#), para que o sistema e-AVS reflita de forma diferenciada os casos em que a remarcação de bilhete aéreo se deu por interesse da administração dos casos em que se faz presente o interesse particular, de forma a propiciar condições para a devida averiguação e transparência a respeito dos recursos utilizados e suas fontes originárias.

4.10.2.2 Informar nos presentes autos, quando concluída a correção dos valores publicados no Portal Transparência, nos casos relatados no Quadro 14 deste relatório, que apresentaram divergência em relação aos valores efetivamente pagos pelo Tribunal, devendo indicar *link* comprobatório.

ACHADO 5. Fragilidade ou insuficiência dos controles de prestação de contas

5.1 Situação Encontrada:

5.1.1 Ausência de comprovação de recolhimento por GRU referente ao valor das diárias não realizadas

No tocante ao recolhimento de GRU, a [IN 14-11](#) determina no Módulo 5, Título III, item 1 o seguinte:

1. Verificada a existência de alguma importância a ser devolvida pelo favorecido decorrente de valores recebidos a título de adiantamento de diárias, de adicional de embarque/desembarque ou de suprimento de fundos em valor superior ao comprovadamente gasto, o magistrado ou o servidor deve providenciar o seu recolhimento por meio de Guia de Recolhimento da União – GRU, encaminhando o comprovante de recolhimento com o formulário PCVS.

A fim de saber sobre os controles administrativos adotados para mitigar ou evitar pendência no registro de responsabilidade, expediu-se a Solicitação de Auditoria 13991908. Em resposta, a Seção de Análise de Custos - Seanc emitiu a Informação 14101945, na qual relatou casos de diárias que foram pagas e cujas viagens não se realizaram. Nesse contexto, configura-se a necessidade de aplicação do dispositivo supracitado, devendo o beneficiário restituir ao erário o valor percebido, mediante o recolhimento de GRU.

Ainda segundo a referida manifestação da Seanc, atualmente, o valor total para ser restituído ao erário, referente a adiantamentos de diárias não realizadas, é de R\$ 10.798,07 (dez mil, setecentos e noventa e oito reais e sete centavos), havendo, inclusive, AVS em situação de pendência desde o exercício de 2017. Pelo motivo ora comentado e visto que não foram adotadas providências coercitivas para a devida regularização, oportuno destacar o que determina a [IN 14-11](#), no Módulo 5, Título III, item 5 para o caso em tela:

5. Não havendo restituição dos valores recebidos a maior no prazo de 5 (cinco) dias úteis, a área de concessão de diárias comunicará o fato ao ordenador de despesa, que adotará as medidas cabíveis previstas em normas do CJF, para reposição ao erário.

5.1.2 730 PCVS aguardando aprovação ou reprovação

Em consulta ao sistema e-AVS => módulo PCVS => Aprovação, identificou-se a existência de 730 prestações de contas de viagens a serviço pendentes de aprovação/reprovação por parte do ordenador de despesas. Oportuno esclarecer que a autoridade competente para autorização/aprovação de AVS destinadas a servidores é a diretora da SecGA, nos termos da delegação de competência instituída pela Portaria Diges 295/1999. Isso posto, em resposta à Solicitação de Auditoria 14186591, a SecGA esclareceu na Informação 14194658:

A Sedin-Diges comunica mediante teams quando há alguma viagem para autorizar. Em relação à prestação de contas não houve informação de PCVS pendentes de aprovação, seja verbal ou formal. Nesta data, tomei conhecimento de que o módulo de aprovação foi colocado em produção. Em consulta ao

sistema, apesar da disponibilidade do módulo, não foi possível filtrar e identificar as PCVS sob responsabilidade da SecGA para iniciar os procedimentos de aprovação, conforme tela abaixo. O sistema deveria dispor de meio de informação periódica aos ordenadores.

Da manifestação supracitada, observou-se que a Diretora da SecGA não fora informada até então de que o sistema e-AVS estaria operando para aprovação/reprovação de prestação de contas, o que poderia explicar, em tese, a inação dessa unidade específica. Contudo, não foi possível verificar se a Diges tomou ciência sobre a possibilidade de proceder às aprovações/reprovações por meio do módulo supracitado, uma vez que, no Despacho Diges 14229505, o senhor Diretor-Geral deixou de mencionar as PCVS.

A situação ora relatada representa fragilidades em duas vertentes a saber:

- Fragilidade sistêmica, visto que não há notificações automáticas implementadas no sistema e-AVS;
- Grave fragilidade na comunicação das unidades envolvidas no fluxo, uma vez que o ordenador de despesas e a diretora da SecGA, na qualidade de autoridades competentes, deveriam ter sido formalmente notificados a respeito da disponibilização da rotina, ou do volume de prestações de contas passíveis de aprovação/reprovação.

Além disso, da resposta apresentada pela SecGA, observou-se, ainda, dificuldade para visualização dos cargos dos beneficiários das AVS (magistrados/servidores), de modo que as autoridades competentes (ordenador de despesas ou Diretora da SecGA) possam identificar rapidamente, no âmbito de suas atuações, quais prestações de contas estão sob sua responsabilidade.

5.1.3 Ausência de prestação de contas de viagem a serviço

A [IN 14-11](#), Módulo 1, Título IV, item 14 conceitua prestação de contas como:

14. PCVS é a Prestação de Contas de Viagem a Serviço, que pode ser feita por meio de sistema informatizado (e-AVS) ou do formulário digital MOD.14-11-02, disponível na intranet do Portal do TRF e das Seccionais, em "Serviços/Formulários/Sistema 4 – Administração

A norma estabelece, no Módulo 5, Título I, item 2 e subitens, que o beneficiário terá até 5 dias úteis, contados da data de retorno, para realizar a devida prestação de contas. No entanto, no caso da AVS TRF1-260-2021, tal providência não foi observada. Segundo os registros apurados, o deslocamento em tela ocorreu de 09/06/2021 a 12/06/2021. Ademais, de acordo com o Encaminhamento Sedin 13989453 datado de 15/09/2021, em virtude da ocorrência de inconsistência no sistema e-AVS, verificou-se a impossibilidade de realização da prestação de contas por meio deste canal. Diante disso, foi solicitado ao beneficiário que procedesse à prestação de contas pelo respectivo processo administrativo no SEI. Contudo, até o momento desta análise, não restou evidenciada a apresentação da prestação de contas da AVS 260-2021.

A seu turno, a AVS TRF1-294-2021 também está pendente de prestação de contas. Neste caso específico, verificou-se que a Sedin realizou duas cobranças ao beneficiário, conforme documentos 13770628 e 14142514. No entanto, até o momento desta análise, a pendência ora relatada não fora saneada, de modo que o beneficiário permanece em débito com o cumprimento da obrigação imposta pela [IN 14-11](#).

5.2 Critérios

- [Instrução Normativa 14-11](#), no Módulo 1, Título IV, item 14 e Módulo 5, Título I, item 2 e 9 e Título III, item 4 e 5.

5.3 Evidências

- Módulo de aprovação da prestação de contas do sistema e-AVS;
- Informação Seanc 14101945;
- Informação SecGA 14194658
- AVS TRF1-80-2021;
- AVS TRF1-260-2021;
- AVS TRF1-294-2021.

5.4 Causas

- Possível desconhecimento dos prazos pelos beneficiários; Monitoramento insuficiente ou ineficaz; Intempestividade na prestação de contas; Ausência de notificação do excesso de prazo pelas áreas competentes; Ausência de devolução das diárias não realizadas pelo servidor/magistrado; Comunicação ineficaz entre as unidades envolvidas no fluxo.

5.5 Efeitos

- Descumprimento da [IN 14-11](#); Dano ao erário; Ausência de finalização da AVS.

5.6 Responsáveis:

- Diretoria-Geral da Secretaria - Diges;
- Secretaria de Gestão Administrativa - SecGA;
- Seção de Controle de Pagamento de Diárias e Indenizações - Sedin;
- Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS.

5.7 Recomendações preliminares

5.7.1 Diretoria-Geral da Secretaria - Diges

5.7.1.1 Adotar providências para promover a aprovação/reprovação das prestações de contas pendentes no sistema e-AVS, no âmbito de sua competência e informar à Secau/Diaup quando houver a devida regularização.

5.7.1.2 Determinar providências para efetiva restituição ao erário dos valores pagos por diárias não realizadas, conforme Informação Seanc 14101945, e informar à Secau/Diaup quando emitida a determinação.

5.7.2 Secretaria de Gestão Administrativa - SecGA

5.7.2.1 Adotar providências para promover a aprovação/reprovação das prestações de contas pendentes no sistema e-AVS, no âmbito de sua competência e informar à Secau/Diaup quando houver a devida regularização.

5.7.3 Seção de Controle de Pagamento de Diárias e Indenizações - Sedin

5.7.3.1 Comunicar ao ordenador de despesas acerca da inadimplência dos beneficiários das AVS TRF1-260-2021 e TRF1-294-2021 e notificar as unidades requisitantes e os favorecidos acerca das cabíveis penalidades pela não apresentação da prestação de contas, nos termos do Módulo 5, Título I, item 9 e subitens, da [IN 14-11](#).

5.7.4 Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS

5.7.4.1 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para inserir funcionalidade no sistema e-AVS para notificar as autoridades competentes sobre AVS/PVCS aguardando por deliberação.

5.7.4.2 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para inserir funcionalidade no sistema e-AVS que permita identificar o cargo do beneficiário, de modo que não seja necessário a autoridade competente abrir cada uma das AVS para verificar quais são de sua esfera de atuação.

5.8 Manifestação da unidade auditada

As unidades envolvidas nos processos de trabalhos avaliados na presente auditoria se manifestaram por meio do Despacho Diges 14647835, do Despacho SecGA 14609425, do Despacho Diefi 14579284, do Despacho Sedin 14607162 e do Despacho Disad 14609425.

5.9 Análise da equipe de auditoria

Em relação às recomendações preliminares 5.7.1.1 e 5.7.1.2, a Diges manifestou-se no sentido de que ambas seriam prontamente acolhidas. Destacou, ainda, que solicitou ao desenvolvedor do sistema a segmentação de PCVS de servidores e magistrados, de forma a agilizar as aprovações, em virtude das respectivas competências perante o cargo do beneficiário. Esclareceu que o Diretor-Geral da Secretaria tem por rotina verificar no sistema e-AVS, em média 2 vezes por semana, a existência de pendências afetas a sua atuação. No que diz respeito às providências para restituição ao erário contidas na Informação Seanc 14101945, pronunciou-se pela necessidade de que as cobranças realizadas pela Sedin tenham caráter mais efetivo, para além do e-mail automático da unidade. Diante do exposto, as recomendações destinadas à Diges são consideradas como acatadas. Todavia, como ainda não puderam ser cumpridas, serão mantidas no presente relatório final.

No que concerne à manifestação da SecGA acerca da recomendação 5.7.2.1, impende rememorar que aquela Secretaria de Gestão Administrativa esclareceu, por meio da Informação 14194658, ter tomado conhecimento sobre a disponibilização do módulo PCVS, em base de produção, apenas em 08/10/2021. Até então, como não havia recebido qualquer comunicado a respeito da disponibilização em comento, deixou de atuar para aprovação/desaprovação de PCVS de servidores. Assim, assiste razão à SecGA em suas justificativas, sobretudo considerando-se que essas não foram refutadas pelo gestor do sistema ou pela Secin. Ademais, em sua manifestação, a SecGA informou ao gestor do

sistema quanto à impossibilidade de identificação, dentre o quantitativo de aproximadamente 730 PCVS, quais seriam atreladas a servidores, de sorte que pudesse adotar providências afetas à delegação de competência que lhe foi atribuída. Em resposta, o gestor do sistema esclareceu que o defeito em comento, qual seja, a não segmentação ou filtro de PCVS por magistrados ou servidores de modo a permitir a atuação das autoridades aprovadoras, foi reportado à fábrica de software contratada, sendo a expectativa de conclusão até o final do exercício de 2021.

No que diz respeito à recomendação **5.7.3.1** direcionado à Sedin, observou-se que foi realizada a prestação de contas referente à AVS TRF1-2160-2021. Com relação à pendência de prestação de contas da AVS TRF1-294-2021, observou-se que a Sedin reiterou alerta, via e-mail 14641711 encaminhado em 10/12/2021 para necessidade de cumprimento do disposto pelo normativo. Todavia, até a conclusão da análise referente a este achado em 10/01/2022, não constava dos autos do PAe SEI 0021636-78.2021.4.01.8000 o saneamento do contexto. Assim, considerando-se os sucessivos alertas emitidos pela Sedin e a inação do beneficiário, recomenda-se à Sedin para que reporte ao ordenador de despesas acerca da inadimplência em comento, para que delibere, no âmbito de sua competência, sobre as medidas cabíveis.

Em atenção à recomendação **5.7.4.1** o gestor do sistema esclareceu que *"o sistema já possui módulo de notificações que precisa apenas de algumas configurações e melhorias para ser ativada, este Gestor fará em conjunto com a SECIN os ajustes que restam para ativar as notificações, mas toda e qualquer melhoria depende da Fábrica e não tem cumprido os prazos, com o contrato próximo de término, não terá como definir um prazo"*. Sobre a recomendação **5.7.4.2**, informou que a implementação não foi aprovada, fato que resultou em comunicado para fábrica de software (doc. 14579284) por se configurar como defeito.

A seu turno, a Secin manifestou-se sobre as recomendações **5.7.4.1** e **5.7.4.2**. Sobre a primeira esclareceu que *"...existe uma funcionalidade que está sendo adaptada para atender ao padrão do servidor de e-mail deste Tribunal, conforme consta no defeito EAVSS-4937(<https://jira.engesoftware.com.br/browse/EAVSS-4937>) que se encontra na situação "em correção". No entanto, as notificações ocorrem nas alterações de situação das AVSs e PCVSs, sendo que tais notificações por e-mail devem ser configuradas pelo gestor do sistema. Para enviar notificações sobre AVSs e PCVSs aguardando por deliberação, será necessário abertura de OES junto a fábrica de software, uma vez que esse escopo não configura nas OESs abertas até o presente momento. Conforme citado anteriormente, cabe ao gestor do sistema e-AVS encaminhar pedido de alteração do sistema que contemple às solicitações supracitadas, em observância ao art. 15 do MGoTI*.

Sobre a recomendação **5.7.4.2** (doc. 14624019) informou que *"cabe ao gestor do sistema e-AVS encaminhar solicitação de alteração do sistema que contemple o atendimento às solicitações supramencionadas, em observância ao art. 15 do MGoTI"*. Posto isso, a equipe de auditoria reitera o entendimento expresso no achado 2, pois, considerando-se a expertise necessária para o desenvolvimento e a disponibilização de sistema de informação de qualidade e que, também, atendam à expectativas institucionais, tem-se por oportuno sopesar que a participação da Secin pode se dar de modo proativo e cooperativo, no sentido de propor ao gestor do sistema a implementação de alertas para determinados atores tomarem, tempestivamente, conhecimento da existência de situações que aguardam por providências. Ademais, arrazoado se faz mencionar que a instituição do MGoTI não isentou a Secin de atuar de forma propositiva, sobretudo após a publicação da [Resolução CJF 685 de 15/12/2020](#), que elegeu como um dos objetivos estratégicos da Justiça Federal aperfeiçoar e assegurar a efetividade dos serviços de TI.

Pelo exposto, a equipe de auditoria entende pela necessidade e relevância de se manterem todas as recomendações tratadas neste item 5.9, ressaltando-se para a reforma das recomendações **5.7.1.1** e **5.7.2.1**, destinadas ao ordenador de despesas e à Diretora da SecGA e que necessitarão da intervenção dos desenvolvedores para sua efetivação, nos termos consubstanciados nas recomendações finais **5.10.1.1** e **5.10.2.1**.

5.10 Recomendações finais

5.10.1 Diretoria-Geral da Secretaria - Diges

5.10.1.1 Adotar providências para promover a aprovação/reprovação das prestações de contas pendentes no sistema e-AVS após a correção do defeito reportado ao desenvolvedor, no âmbito de sua competência e informar à Secau/Diaup quando houver a devida regularização.

5.10.1.2 Determinar providências para efetiva restituição ao erário dos valores pagos por diárias não realizadas, conforme Informação Seanc 14101945, e informar à Secau/Diaup quando emitida a determinação.

5.10.2 Secretaria de Gestão Administrativa - SecGA

5.10.2.1 Adotar providências para promover a aprovação/reprovação das prestações de contas pendentes no sistema e-AVS após a correção do defeito reportado pelo gestor do sistema, no âmbito de sua competência e informar à Secau/Diaup quando houver a devida regularização.

5.10.3 Seção de Controle de Pagamento de Diárias e Indenizações - Sedin

5.10.3.1 Comunicar ao ordenador de despesas acerca da inadimplência do beneficiário da AVS TRF1-294-2021, a fim de que a autoridade analise e delibere quanto à aplicação da penalidade cabível pela não apresentação da prestação de contas, nos termos do Módulo 5, Título I, item 9 e subitens, da [IN 14-11](#).

5.10.4 Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS

5.10.4.1 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para inserir funcionalidade no sistema e-AVS para notificar as autoridades competentes sobre AVS/PVCS aguardando por deliberação.

5.10.4.2 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para inserir funcionalidade no sistema e-AVS que permita identificar o cargo do beneficiário, de modo que não seja necessário a autoridade competente abrir cada uma das AVS para verificar quais são de sua esfera de atuação.

ACHADO 6. Fragilidades na gestão do sistema e-AVS

6.1 Situação Encontrada:

6.1.1 Ausência ou indefinição sobre os prazos estabelecidos para o atendimento, sobre solução ou sobre retorno ao demandante do incidente reportado

A fim de conhecer a respeito dos controles administrativos adotados, expediu-se a Solicitação de Auditoria 13794345, onde questionou-se à Secin acerca do canal estabelecido para registro das demandas por suporte técnico dos usuários do sistema e-AVS, bem como sobre o Acordo de Nível de Serviços estipulado. Em resposta, por meio do Despacho Disad 14024622, a Secin esclareceu que o canal de atendimento e-SosTI identifica o sistema e-AVS como um dos serviços sob sua tutela. Informou ainda que não houve o estabelecimento de Acordo de Nível de Serviços (ANS/SLA) relativamente aos possíveis tipos de serviços a serem prestados pela Secin, nos diferentes níveis de atendimento preconizados pela metodologia ITIL (1º, 2º e 3º níveis).

Adicionalmente, a Secin informou que a priorização das atividades oriundas do e-SosTI é realizada pelo gestor do sistema, de acordo com o item 2 alínea "j", inciso IV, art.15 do [MGoTI-JF1](#). A norma em tela, instituída pela [Resolução Presi – 10988129 de 31/08/2020](#), definiu o Modelo Estruturante de Governança da Tecnologia da Informação da JF1 e, relativamente ao dispositivo apontado pela Secretaria de Tecnologia da Informação, assevera:

O Gestor de Sistema de Informação – GSis, de caráter operacional, tem a atribuição de assessorar o Comitê Gestor de Sistemas de Informação ao qual estiver vinculado na orientação das ações e investimentos referentes aos sistemas de informação no âmbito da Justiça Federal da 1ª Região, devendo:

...

IV – participar de todo o ciclo de vida do sistema, abrangendo:

j) sustentação:

1. organizar a estrutura de atendimento contínuo às demandas técnicas e negociais dos usuários internos e externos do sistema;

2. receber, avaliar, priorizar e autorizar, previamente à execução, as demandas dos usuários do sistema, agrupando as que puderem ser atendidas em conjunto;

Note-se que, segundo informação da Secin, a determinação de **prioridade para atendimento de suporte técnico** do sistema e-AVS está adstrita à esfera de deliberação de um único colaborador, ou seja, do gestor do sistema. Ademais, em que pese a competência do Comitê Gestor de Sistemas de Informação-CGSis-ADM, estabelecida no art. 12 e incisos da mesma [Resolução Presi – 10988129 de 31/08/2020](#), não foram apresentadas evidências de que o CGSis-ADM definiu ações que resultassem na inclusão de níveis de serviços inerentes ao sistema e-AVS, ou para assegurar a priorização de demandas dentre os diversos sistemas administrativos atualmente em produção. Desse modo, considerou-se que os critérios utilizados para **avaliação e determinação de prioridade para atendimento de demanda por suporte técnico** podem ser configurados como pouco transparentes ou mesmo desconhecidos dos usuários finais.

Corroborando o entendimento em análise, oportuno mencionar a pesquisa de satisfação do usuários do sistema e-AVS. A consulta ora referenciada foi disponibilizada por meio de link, sendo a divulgação para as seccionais realizada por meio da Circular 11 14037034, para o Tribunal pela Solicitação de Auditoria 14006950 e cuja participação era de cunho facultativo. A pesquisa em tela foi instrumentalizada por meio do Questionário de Avaliação do sistema AVS, cujo resultado se encontra nos documentos 14397950 e 14397989. Uma das perguntas apresentadas foi:

Em caso de problema com o sistema e-AVS sua unidade consegue suporte rápido do TRF1?

Dos cinquenta respondentes, vinte e seis disseram que sim, ao passo que vinte e quatro, ou seja, quarenta e oito por cento da amostra, responderam que não conseguem suporte rápido. Depreende-se, então, que na percepção de praticamente metade dos participantes voluntários, a prestação de serviços de suporte técnicos para o sistema e-AVS não está acessível ou não é tempestiva na medida esperada.

Diante disso, a ausência de Acordo de Nível de Serviço (ANS/SLA) constitui-se em possível fragilidade, tendo em vista que os usuários do sistema e-AVS, ao registrarem solicitação para atendimento de suporte técnico, têm, a partir de então, expectativa de contato/retorno da TI, seja para prestar primeiro atendimento, seja para orientação sobre o incidente relatado, ou mesmo para solução. Assim, a ausência ou insuficiência de informações referentes ao tempo médio para resposta da Secin, bem como a ausência ou insuficiência de informações relativas ao tempo médio para o atendimento da demanda, podem acarretar na interrupção ou retardo das atividades laborais do usuário, uma vez que esse não logrou êxito no tratamento do incidente reportado, nem recebeu informações acerca do suporte técnico pretendido.

Noutro compasso, oportuno mencionar que o CJF editou a [Resolução CJF 685 de 15/12/2020](#), que dispõe sobre o plano estratégico de TI para a Justiça Federal, no período de 2021/2026. O regramento em questão definiu, dentre outros, dois atributos de valor de TI:

Empatia: identificar e compreender as expectativas do outro.

Resiliência: lidar com desafios e adaptar-se a mudanças de forma controlada e emocionalmente sustentável.

Para viabilizar o monitoramento dos atributos de caráter humanizado instituídos pela Resolução em tela, o CJF estabeleceu, como um dos indicadores de desempenho, a satisfação dos clientes internos de TI. Vale ressaltar que o indicador Satisfação dos Usuários também já foi eleito pela Secin em outra ocasião, como a seguir relatado.

O [PDTI 2018/2020](#) estabeleceu para ciclo 2018/2020, no item 79, a iniciativa de desenvolvimento do novo sistema de controle de viagens a serviço para atender a toda JF1. Para aferir quanto ao seu cumprimento e alinhamento ao [PETI 2015/2020](#), o PDTI em epígrafe determinou como indicador o índice de satisfação dos clientes internos com os serviços de TI, nas dimensões "equipamentos", "atendimento", "disponibilidade", "serviços" e "sistemas" (Meta: Atingir, até 2019, 80% de satisfação dos clientes internos de TI).

A título de comparação, do resultado obtido pela pesquisa de satisfação realizada no âmbito desta auditoria, especificamente em relação ao atendimento para o sistema e-AVS, verificou-se que o índice de satisfação ficou trinta e dois pontos percentuais abaixo do esperado. Vale ressaltar que, em que pesem os esforços empreendidos pela Secin e pelo gestor do sistema, tal afimco não alcançou a percepção dos usuários do sistema e-AVS. Pondera-se que a comunicação ineficaz pode contribuir para o desenvolvimento de percepção equivocada acerca da prestação de serviços de TI, onde os colaboradores podem considerá-la, por vezes, ineficiente, em razão da ausência de alinhamento de expectativas.

Por todo exposto, considerando-se a determinação contida no MGovTI para compartilhamento de responsabilidades com o CGSis-ADM a respeito da definição de prioridades do sistema e-AVS, o alinhamento à [Resolução CJF 685 de 15/12/2020](#) face aos resultados obtidos pela pesquisa de satisfação dos usuários, restou evidenciada a necessidade de se adotarem medidas para alavancar o efetivo cumprimento dos normativos supracitados e os índices de satisfação do público interno, no tocante ao sistema e-AVS.

6.1.2 Ausência de cronograma ou artefato correlato referente às manutenções corretivas e evolutivas, ou monitoramento ineficaz do cronograma, ambos em conflito com estabelecido pelo contrato 66/2016 3383453 e com a Metodologia de Gestão de Demandas e Desenvolvimento de Sistemas - MGDS

Questionou-se à Secin, por meio da Solicitação de Auditoria 13794345, quanto à **fixação de cronograma** afeto às atividades de manutenções corretivas e manutenções evolutivas do sistema e-AVS. Em resposta, a Secretaria de Tecnologia da Informação esclareceu:

Considerando-se que o projeto e-AVS encontra-se em andamento, não existem manutenções corretivas ou evolutivas. Por consequência, o cronograma ainda é o de desenvolvimento do sistema, tendo como próximas atividades os módulos Auditoria, Relatórios Gerenciais, Nome Social e as demandas oriundas das demais unidades da JF1 que são tratadas como defeitos de garantia ou de entrega.

Posto isso, a equipe de auditoria verificou o ajuste firmado entre o TRF1 e a empresa contratada Engesoftware Tecnologia S.A, por meio da análise do Contrato 66/2016 (doc. 3383453), para conhecer os termos pactuados a respeito do tratamento dos defeitos de garantia e, assim, poder firmar entendimento sobre o contexto em apreço. Da análise do instrumento, observou-se que o Anexo I, item 2, subitem 2.7, estabeleceu que:

2.7. A CONTRATADA deverá apresentar ao CONTRATANTE, semanalmente, cronograma atualizado com a situação das ordens de serviços com prazo de execução superior a 05 (cinco) dias e, diariamente, cronograma atualizado com a situação das ordens de serviços com prazo de execução de até 05 (cinco) dias.

Ainda segundo o Anexo I do contrato de prestação de serviços supracitado:

1.15. Poderão ser demandados à CONTRATADA os serviços abaixo relacionados, sendo que a OS corresponderá ao todo de uma ou mais fases do ciclo de vida do desenvolvimento, de acordo com a MGDS-JF1, observando os percentuais de esforço previstos para cada fase.

1.16. Serviços de Desenvolvimento de Novos Sistemas de Informação:

1.16.1. Dizem respeito ao desenvolvimento de novos sistemas de informações, a partir de especificações estabelecidas pelo CONTRATANTE.

1.17. Serviços de Manutenção de Sistemas de Informação.

1.17.1. São modificações em sistemas existentes, com o objetivo de prevenção, correção de falhas, implementação de melhorias ou adaptações, classificadas conforme abaixo:

1.17.1.1. Manutenção Corretiva - Consiste na correção de defeitos em sistemas, abrangendo comportamentos inadequados que causem problemas de uso ou funcionamento e quaisquer desvios em relação aos requisitos aprovados pelo gestor do sistema.

1.17.1.2. Manutenção Evolutiva - Corresponde à inclusão, alteração e exclusão de características ou funcionalidades em sistemas, decorrentes de alterações de regras de negócio ou de requisitos não funcionais ou decorrentes de exigências legais.

Preliminarmente às próximas ponderações, importante esclarecer que, de acordo com a [Metodologia de Gestão de Demandas e Desenvolvimento de Sistemas - MGDS](#), indicada pela Secin (14024622), ordem de serviço é o artefato utilizado para comunicação de entradas e, por vezes também saídas, de subprocessos atinentes à gestão de sistemas de informação. Ademais, a [MGDS](#) conceitua o seguinte nos subitens a seguir elencados:

2.3.4.1 Manutenção corretiva é a intervenção em um sistema cujas funcionalidades passaram a apresentar defeito, afetando sua qualidade funcional, executada para mantê-lo em estado operacional. É importante destacar que as demandas por manutenção corretiva precisam ser atendidas com urgência.

2.3.4.1.1 Caso o sistema esteja em garantia, sob responsabilidade da empresa que o desenvolveu, esta será acionada para suas devidas correções, nas condições e prazos estabelecidos; nesse caso, a manutenção corretiva será considerada acionamento da garantia.

Diante das correlações pontuadas entre a [MGDS](#) acima referenciada, face às disposições contratuais, verificou-se que a adoção de cronograma é de cunho obrigatório, seja para a codificação propriamente dita, ou para monitoramento das atividades de caráter corretivo, ainda que essas sejam categorizadas como defeitos de garantia, visto que são expressamente definidas pela [MGDS](#) como manutenção corretiva.

Questionou-se ainda à Secin, por meio da Solicitação de Auditoria 13794345, quanto à **definição de prioridades** relativas às atividades de manutenções corretivas e manutenções evolutivas. Em sua resposta, a Secin esclareceu que:

A priorização das atividades do projeto do sistema e-AVS é definida pelo Gestor do sistema conforme art. 15 do MGovTI. No que tange à ordem de prioridade do sistema e-AVS em relação aos demais, não existe ordem de prioridade entre os sistemas informatizados. Foi instituído o Comitê Gestor de Sistemas de Informação Administrativos - CGSis-ADM, com atribuição de definir essa ordem de prioridade, conforme definido no art. 12 do MGovTI.

Preliminarmente, destaca-se que não foram apresentadas evidências de que o Comitê Gestor de Sistemas de Informação Administrativos - CGSis-ADM tenha definido a ordem de prioridade dentre os sistemas administrativos geridos pela Secin.

Relativamente à norma indicada pela Secin, observa-se que a [Resolução Presi - 10988129 de 31/08/2020](#) assevera que:

O Gestor de Sistema de Informação - GSis, de caráter operacional, tem a atribuição de assessorar o Comitê Gestor de Sistemas de Informação ao qual estiver vinculado na orientação das ações e investimentos referentes aos sistemas de informação no âmbito da Justiça Federal da 1ª Região, devendo:

IV - participar de todo o ciclo de vida do sistema, abrangendo:

...

2. receber, avaliar, priorizar e autorizar, previamente à execução, as demandas dos usuários do sistema, agrupando as que puderem ser atendidas em conjunto;"

Noutro compasso, a mesma Resolução estabelece a competência do Comitê Gestor de Sistema de Informação - CGSis, conforme o seguinte:

Art. 12. O Comitê Gestor de Sistemas de Informação - CGSis, de caráter tático, é responsável pela governança dos sistemas de informação - administrativo e judicial - e tem a atribuição de assessorar o CGTI-JF1 na orientação das ações e investimentos referentes aos sistemas de informação no

âmbito da Justiça Federal da 1ª Região, devendo:

...

III – subsidiar a elaboração e atualização dos planejamentos no que diz respeito aos sistemas de informação, entre eles o PETI-JF1, o PDTI-JF1, o PCSTI-JF1, o PCSETI-JF1 e o Plano de Capacitação de TI da Justiça Federal da 1ª Região, e acompanhar suas aplicações e seus indicadores;

IV – subsidiar a elaboração e atualização do Catálogo de Serviços de TI da Justiça Federal da 1ª Região – CatSerTI-JF1 em relação aos sistemas de informação, inclusive quanto aos níveis de serviços inerentes aos sistemas de informação;

V – subsidiar a elaboração e atualização das demais estratégias, políticas, diretrizes e procedimentos inerentes aos sistemas de informação.

VI – definir e garantir as premissas e estratégias utilizadas para especificação, desenvolvimento, parametrização, teste, homologação, implantação e integridade de operação dos sistemas de informação;

IX – promover e garantir a priorização das demandas, ações, projetos e investimentos referentes aos sistemas de informação;

XI – organizar a estrutura e processos de atendimento às demandas negociais e técnicas dos usuários internos e externos dos sistemas de informação;

XII – propor e implementar ações que visem à melhoria dos sistemas de informação e de sua governança e gestão.

Vale ressaltar que também não foram apresentadas evidências de participação do CGSis-ADM nas deliberações sobre **prioridades para desenvolvimento** do sistema e-AVS.

Posto isso, verificou-se que a definição de prioridades para o desenvolvimento, para as manutenções corretivas e para as manutenções evolutivas do sistema e-AVS está adstrita à esfera de deliberação de um único colaborador, no caso o Gestor do Sistema, a exemplo do mesmo contexto já relatado no subitem 7.1.1. Por fim, a conduta em comento configura-se como vulnerável, visto que as deliberações são realizadas, em princípio, sem a efetiva participação do CGSis-ADM.

6.2 Critérios

- [Resolução Presi - 10988129 - MGoTI](#);
- [Res. CJF 685 de 15/12/2020](#);
- [Plano Diretor de Tecnologia da Informação da JF1 - PDTI-JF1-201-2020](#);
- Contrato de prestação de serviços 066/2016 (doc. 3383453);
- [Resolução Presi – 10988129 de 31/08/2020](#), dispõe sobre o Modelo Estruturante de Governança da Tecnologia da Informação da Justiça Federal da 1ª Região - MGoTI-JF1;
- [Metodologia de Gestão de Demandas e Desenvolvimento de Sistemas - MGDS](#).

6.3 Evidências

- Solicitação de auditoria 14024920;
- Não foram apresentadas evidências quanto à deliberação de prioridades, de qualquer natureza para o sistema e-AVS, por parte do Comitê Gestor de Sistemas de Informação;
- Questionário de Avaliação do sistema AVS, cujo resultado se encontra nos documentos 14397950 e 14397989.

6.4 Causas

- Ausência de acordo de nível de serviços formalmente estabelecido, conhecido e pactuado com o público interno; Descumprimento do MGDS.

6.5 Efeitos

- Ausência ou insuficiência de compartilhamento de responsabilidades para determinação de prioridades de atendimento e de prioridades para desenvolvimento do sistema e-AVS; Não elaboração de cronograma ou não monitoramento de cronograma de atividades desempenhadas pela contratada.

6.6 Responsáveis

- Secretaria de Tecnologia da Informação - Secin;
- Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS.

6.7 Recomendações preliminares

6.7.1 Secretaria de Tecnologia da Informação - Secin e Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS

6.7.1.1 Submeter ao Comitê Gestor de Sistemas de Informação proposta para categorização de prioridades dos sistemas de informação, conforme dispõe a [Resolução Presi - 10988129 - MGoTI](#), art. 12, de forma a viabilizar a instituição de Acordo de Nível de Serviços do sistema e-AVS;

6.7.1.2 Instituir cronogramas das atividades desempenhadas pela contratada para fins de desenvolvimento de sistemas de informação, manutenções corretivas e manutenções evolutivas, de forma a prover insumos para o fiel acompanhamento quanto ao cumprimento de prazos para entrega dos produtos contratados.

6.7.1.3 Realizar o monitoramento dos prazos estabelecidos, a fim de verificar quanto à efetividade da contratação no sentido de prover sistemas de informações de qualidade para a consecução das atividades da Justiça Federal da 1ª Região.

6.7.1.4 Submeter ao Comitê Gestor de Sistemas de Informação Administrativos – CGSis-ADM proposta para categorização de prioridades relativas ao sistema e-AVS, visando alavancar os índices de satisfação de usuários internos, em aderência com a [Resolução CJF 685/2020](#).

6.8 Manifestação das unidades auditadas

As unidades envolvidas no processo de trabalho avaliado na presente auditoria manifestaram-se por meio do Despacho Disad 14624019 e Despacho Diefi 14579284.

6.9 Análise da equipe de auditoria

Preliminarmente, destaca-se que as análises tecidas a seguir a respeito das fragilidades observadas na gestão do sistema e-AVS são conduzidas sob a ótica da gestão de pessoas, das repercussões advindas das documentações por essas produzidas, de seus relatos e percepções, tendo por objetivo levantar informações para fomentar o aprimoramento da prestação de serviços subsidiada pelo sistema e-AVS. Passa-se à análise:

Em suas considerações, a Secin manifestou-se no sentido de que o espaço amostral da pesquisa conduzida pela Secau possui irrelevância estatística, visto que a consulta contou com a colaboração voluntária de apenas 50 participantes e que tal fato, no entendimento daquela secretaria, não teria condão de representatividade perante a totalidade dos servidores da JF1. Ademais, não obstante a ponderação da Pesquisa de Satisfação em tela revestiu-se de relevância por refletir a percepção daqueles que, **voluntariamente**, decidiram externar suas opiniões, embora seu público externo seja substancialmente maior que os 69 participantes. Arrazoados se faz sopesar que pesquisas que buscam mensurar satisfação não podem adotar outro viés que não o da participação espontânea. Assim, os dados então levantados pelo CJF prestaram-se para utilização como paradigma, transparência sobre a temática e para servir de insumo ao aprimoramento da prestação dos serviços prestados, visto que foram, naquela oportunidade, os dados fidedignos possíveis.

Posto isso, oportuno trazer à baila a Pesquisa de Satisfação dos Usuários dos Serviços do CJF, realizada no ano de 2019, que contou com o total de 69 respondentes, entre público interno e público externo, de acordo com o publicação no [Observatório](#) daquele Conselho de Justiça Federal. Antagonicamente à compreensão da Secin, observa-se que, no entendimento do CJF, o espaço amostral da Pesquisa de Satisfação em tela revestiu-se de relevância por refletir a percepção daqueles que, **voluntariamente**, decidiram externar suas opiniões, embora seu público externo seja substancialmente maior que os 69 participantes. Arrazoados se faz sopesar que pesquisas que buscam mensurar satisfação não podem adotar outro viés que não o da participação espontânea. Assim, os dados então levantados pelo CJF prestaram-se para utilização como paradigma, transparência sobre a temática e para servir de insumo ao aprimoramento da prestação dos serviços prestados, visto que foram, naquela oportunidade, os dados fidedignos possíveis.

Ademais, como citado anteriormente no subitem 6.1.1 deste relatório, a comunicação ineficaz pode contribuir para o desenvolvimento de percepção equivocada acerca da prestação de serviços de TI, onde os colaboradores podem considerá-la, por vezes, ineficiente, em razão da ausência de alinhamento de expectativas. No caso do sistema e-AVS, há indícios de que tal contexto esteja se instalando, uma vez que 48% da amostra não percebe o esforço empreendido pelos 16 servidores do quadro permanente que exercem todos os papéis inerentes à gestão, apoio técnico e/ou desenvolvimento de 112 sistemas de informação (números informados pela Secin doc. 14624019). Por fim, importante repisar a publicação da [Resolução CJF 685 de 15/12/2020](#), que elegeu como meta 1 atingir, até o final de 2026, 85% de satisfação dos clientes internos de TI.

No que diz respeito à recomendação **6.7.1.1** que versa sobre a apresentação de proposta para categorização de prioridades dos sistemas de informação, de forma a viabilizar a instituição de Acordo de Nível de Serviços do sistema e-AVS, observa-se a competência do CGSis-ADM para promover e garantir a priorização das demandas, ações, projetos e investimentos referentes aos sistemas de informação, bem como organizar a estrutura e processos de atendimento às demandas negociais e técnicas dos usuários internos e externos dos sistemas de informação, nos termos do art. 12 e incisos do [MGoTI-JF1](#). Em sua manifestação (doc 14624019), a Disad sugeriu que a condução da questão fique sob a tutela da Secin, considerando-se o impacto a ser suportado pelas unidades sob sua subordinação. A equipe de auditoria entende que a proposta da Disad coaduna com as diretrizes da [Resolução CJF 685 de 15/12/2020](#) e com as competências institucionais atribuídas àquela Secretaria de Tecnologia da Informação. Ademais, no intuito de contribuir com o desenvolvimento das atividades da Secin, a equipe de auditoria compartilha alguns documentos referentes ao Gerenciamento de Nível de Serviço produzidos pelo [Tribunal de Justiça](#)

do Distrito Federal e Territórios - TJDF; pelo Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região; e pela Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário - Funpresp-Jud.

A recomendação 6.7.1.4 dispõe sobre a apresentação de proposta para categorização de prioridades relativas ao sistema e-AVS, visando alavancar os índices de satisfação de usuários internos, em aderência com a [Resolução CJF 685 de 15/12/2020](#). Em sua manifestação (doc. 14624019), a Disad argumenta que "cabe ao gestor do sistema apresentar as necessidades de categorização de prioridades relativas ao sistema e-AVS ao CGSis-ADM". O gestor do sistema, por sua vez, não se pronunciou sobre essa recomendação em específico. Desse modo, no entendimento da equipe de auditoria, a questão deve ser conduzida pela Secin em parceria com o gestor do sistema, visto que a este último competem as atribuições consubstanciadas no artigo 15 do [MGoTI-JF1](#) que, a seu turno, não alcança a [Resolução CJF 685 de 15/12/2020](#). A competência, no âmbito do TRF1, para alavancar ações rumo ao cumprimento da resolução em apreço é da Secretaria de Tecnologia da Informação. Nesse sentido, é entendimento da equipe de auditoria que não assiste razão à Disad em suas argumentações, quando expressa que tal providência cabe apenas ao gestor do sistema. Outrossim, arrazoado refletir que a Secin deva ter interesse na condução das providências, uma vez que, a exemplo da recomendação 6.7.1.1, os encargos suportados para os atendimentos do sistema e-AVS desembocarão nas equipes sob sua subordinação, em virtude das competências anteriormente citadas.

Ademais, tem-se por oportuno trazer à baila o teor da Recomendação 2.1.9.2 "Estabelecer sistemática, contemplando indicadores de nível de serviço, que propicie a avaliação e a validação de desempenho, pelos usuários, dos serviços prestados pela Secretaria de Tecnologia da Informação", emitida em março de 2019, no Relatório Final da Ação Coordenada de Auditoria 7281844. A Análise de Monitoramento relativa à ação de controle em comento (12577318), realizada em março de 2021, considerou a recomendação em tela como em fase de implementação, motivo pelo qual requereu a manifestação da Secin a respeito do prazo para conclusão, alertando que esse não poderia ultrapassar o exercício de 2021. Em sua resposta, mediante o Despacho Nugti 13212182, a Secin informou que a recomendação estaria integralmente implementada em junho de 2021. No entanto, impende destacar que, no Despacho Disad 14024622, a Secin se pronunciou afirmando que "Quanto aos acordos de níveis de serviço estabelecidos (SLA), internamente a Secin não define tempo de atendimento para os serviços associados aos sistemas informatizados...". Nesse sentido, é entendimento da equipe de auditoria que a definição do lapso temporal ou prazo para atendimento/resposta ao serviço pleiteado pelos usuários de serviços de TIC constitui-se como parâmetro objetivo, sem o qual a avaliação e validação de desempenho a ser realizada pelos usuários resta como comprometida de forma basilar.

Pelo exposto acima, a equipe de auditoria entende pela necessidade e relevância de se manter a recomendação 6.7.1.1, pois, em que pese acatada pela Secin, observa-se que para sua consecução haverá necessidade da elaboração de estudos técnicos para subsidiar a elaboração da proposta, fato que demandará tempo até que se dê a efetiva apresentação ao Comitê Gestor de Sistemas de Informação, nos termos da mencionada recomendação.

No que tange à recomendação 6.7.1.4, note-se que não foi acatada pela Secin, pelo que a equipe de auditoria entende pela necessidade e relevância de reiterá-la com fulcro nos argumentos tecidos acima. Ademais, verificou-se que o gestor do sistema deixou de pronunciar-se a respeito da recomendação 6.7.1.4 e, por esse motivo, a equipe de auditoria entende pela necessidade e relevância de mantê-la também para esse ator.

Passa-se, a seguir, à avaliação das recomendações preliminares 6.7.1.2 e 6.7.1.3:

Preliminarmente, impende rememorar que o achado em apreço reporta expressamente: **Fragilidades na gestão do sistema e-AVS e, uma das situações encontradas que possivelmente esteja contribuindo para a instalação de tal vulnerabilidade é narrada no subitem 6.1.2 - Ausência de cronograma ou artefato referente às manutenções corretivas e evolutivas, ou monitoramento ineficaz do cronograma, ambos em conflito com estabelecido pelo contrato 66/2016 3383453 e com a Metodologia de Gestão de Demandas e Desenvolvimento de Sistemas - MGDS**. Assim, a questão ora analisada reside no monitoramento ineficaz de cronograma e os prejuízos advindos dos sucessivos atrasos da contratada e, conseqüentemente, na repercussão que esses acarretam para a conclusão do sistema

Note-se que a Secin apresentou em suas considerações, por meio do Despacho Disad 14624019, informações sobre a ferramenta Jira, por meio da qual é realizada a gestão das Ordens de Serviço de Execução - OES. Tal informação já havia sido apontada quando da resposta à Solicitação de Auditoria 13794345, conforme Despacho Disad 14024622. Todavia, apesar da comprovada existência de cronograma, observa-se que seu monitoramento não traz a efetividade esperada, considerando-se os sucessivos descumprimentos de prazo e retrabalho apontados pelo gestor do sistema, a seguir elencados:

Esclareço, por fim, que devido a grande demora de entrega dos módulos do Sistema eAVS e defeitos, com a dificuldade para leitura das HUs e homologação, com mudanças constantes das equipes de TI da Fábrica, prejudicando os levantamentos de requisitos já entregues, certas melhorias, que não prejudicam o andamento do Sistema, apenas melhoram as facilidades de controle de informações, estão esperando a entrega dos Módulos de AUDITORIA e NOME SOCIAL, para dar continuidade. (doc. 14093149).

As ações estão sendo promovidas, este Gestor já pode fazer pelo menos duas vezes o levantamento da funcionalidade com um analista da Fábrica, uma logo no início do Sistema e outra em meados de 2019, mas devido a demora nas entregas de outras funcionalidades e com o Sistema previsto para ser implementado em 2020, tal funcionalidade, ainda, não pode ser incluída numa Ordem de Serviço, visto a existência de inúmeras prioridades para desenvolver. (doc. 14579284).

O Sistema já possui um módulo de notificações que precisa apenas de algumas configurações e melhorias para ser ativada, este Gestor fará em conjunto com a SECIN os ajustes que restam para ativar as notificações, mas toda e qualquer melhoria depende da Fábrica e não tem cumprido os prazos, com o contrato próximo de término, não terá como definir um prazo. (doc. 14579284).

Em relação as Fragilidades na gestão do Sistema e-AVS, cumpre esclarecer que as ações estão sendo empreendidas e desde o final do ano passado, além de reuniões semanais com a SECIN e a Fábrica, existe um acompanhamento dos defeitos e novas OES, mas o não cumprimento dos prazos pela Fábrica impede qualquer planejamento sustentável por um certo período, trazendo prejuízos em todo o processo. (doc. 14579284).

Nesse sentido, tem-se por imperioso analisar quais circunstâncias ou eventos contribuíram para o contexto narrado pelo gestor do sistema, acarretando na inconclusão do e-AVS. Para tal, foram analisadas as argumentações apresentadas na manifestação Secin, por meio do Despacho Disad 14624019, ao relatório preliminar, a seguir transcritas:

a) no item 6.1.2, cita-se a ausência de cronograma correlato referente às manutenções corretivas e evolutivas. No entanto, no Despacho TRF1-DISAD 14024622 (item 7) foi informado que está sendo utilizado o cronograma do projeto e-AVS, ou seja, existe um cronograma do projeto. Com a evolução das técnicas e ferramentas de gerenciamento de projetos de Tecnologia da Informação, o modelo de cronograma evoluiu e atualmente é controlado por meio da ferramenta Jira, no contexto de execução do contrato 66/2016. Portanto, conforme preconizado na MGDS, o planejamento é realizado por meio de sprints com durações curtas, em consonância com práticas e métodos ágeis de desenvolvimento de sistemas. Em complementação, a composição de cada sprint é definida e priorizada pelo gestor do sistema dentre as HUs (Histórias de Usuário) presentes na OES, divergindo do modelo de cronograma pontuado na PMBOK (Project Management Body of Knowledge - conjunto de práticas na gestão de projetos organizado pelo instituto PMI). Conforme evidência 8 deste documento, os prazos de início e fim quanto ao tempo transcorrido e período em atraso são controlados de forma automática pela ferramenta Jira. Desta forma, para projetos novos, as demandas evolutivas são denominadas como OES e, no caso de demandas corretivas, são denominadas como defeitos de garantia ou defeitos de entrega. Assim, o cronograma utilizado é o cronograma do projeto que é planejado por sprints (disponibilizado na ferramenta Jira), contemplando tanto OESs como defeitos de garantia ou defeitos de entrega. (grifou-se)

b) Ainda sobre outro relacionado no item 6.1.2, que cita quanto ao monitoramento ineficaz do cronograma, como pode ser percebido na evidência 9 e no Despacho TRF1-DISAD 14024622 (item 7), a equipe responsável pela condução técnica do projeto e-AVS gerencia as atividades do projeto por meio de dashboard configurado na ferramenta Jira, onde constam as OESs em andamento, OESs concluídas, OESs canceladas, defeitos de garantia e entrega, em andamento, corrigido, em homologação negocial, registrados, justificados, em verificação do defeito, em correção de defeito e aguardando aceite da justificativa.

c) Assim sendo, considerando que a definição do termo cronograma é "distribuição planejada das fases de execução de um projeto em determinado período de tempo"; considerando que o projeto e-AVS é composto por OESs; considerando que na MGDS e no contrato 66/2016 define o prazo de término das atividades com base no cálculo de Capers Jones presente item 5.3 do referido contrato; considerando que as fases de execução das OESs são controladas automaticamente por meio de implementação do fluxo de execução das OESs, previsto na MGDS e contrato 66/2016, na ferramenta Jira, representado na evidência 10 deste documento; considerando que o dashboard utilizado pela equipe responsável contém as principais fases do processo de execução das OESs; considerando que as datas de início, tempo transcorrido e contagem do período de atraso das OESs que compõem o projeto e-AVS constam na evidência 8; ficam demonstrados a existência de cronograma e o monitoramento efetivo das atividades do projeto e-AVS apontados no item 6.1.2, observando-se o contrato 66/2016 e a MGDS, baseada em práticas e métodos ágeis de desenvolvimento de sistemas.

d) No mesmo item 6.1.2 é relatado "... por meio da análise do Contrato 66/2016 (3383453), para conhecer os termos pactuados a respeito do tratamento dos defeitos de garantia ..." e em seguida é apresentado os itens 1.17.1.1 e 1.17.1.2, referentes à manutenção corretiva e evolutiva, considerando que: 1. os termos "defeito de garantia" e "manutenção corretiva" possuem conceitos diferentes, uma vez que a definição de defeito está presente no item 13.3.2 do contrato 66/2016; 2. o subitem 2.3.4.1.1 do contrato referenciado no relatório preliminar de auditoria cita "... Caso o sistema esteja em garantia, sob responsabilidade da empresa ..."; 3. a garantia de projetos novos inicia-se após a entrega completa do projeto; 4. o projeto não foi finalizado, ou seja, encontra-se na fase de execução; 5. os defeitos encontrados durante a execução do projeto devem ser relatados como "defeitos de entrega", para OESs ainda não aceitas, ou "defeitos de garantia", para OESs aceitas, para compor os indicadores de glosa previstos no contrato 66/2016; 6. a abertura de manutenção corretiva ou evolutiva em projetos em execução geraria custos indevidos ao tribunal uma vez que as manutenções são remuneradas e os defeitos não são remunerados; 7. o fluxo de execução de uma OES é definido pela MGDS e complementado pelo Anexo I do contrato 66/2016 e seus aditamentos; conclui-se que os fatos enumerados de 1 a 7 corroboram em evidenciar o total alinhamento das condutas no gerenciamento do projeto e-AVS com a MGDS e o contrato 66/2016.

Das informações acima apresentadas pela Secin, verifica-se possível contradição em relação aos conceitos apontados pela própria unidade, conforme a seguir:

1) no item "a", a Secin esclarece que as demandas evolutivas são denominadas como OES e que as demandas corretivas são denominadas como defeitos de garantia ou defeitos de entrega;

2) no item "d", a Secin esclarece que os termos defeito de garantia e manutenção corretiva possuem conceitos diferentes e que a conceituação de defeito está registrada no subitem 13.3.2 do contrato 66/2016 **3383453**;

Diante disso, oportuno trazer a conceituação de defeito de garantia supracitada, constante do contrato 66/2016 **3383453**. Para melhor compreensão, transcreve-se, a seguir, a cláusula 13 integralmente.

13. GARANTIA DOS SERVIÇOS.

13.1. Os serviços executados pela Contratada terão garantia de 06 (seis) meses, contados da data do aceite dos serviços pelo solicitante da Ordem de Execução de Serviço.

13.2. Quando o serviço for dividido em mais de uma Ordem, cada uma correspondendo a uma sprint do mesmo serviço (projeto), conforme definido na Metodologia de Gestão de Demandas e Desenvolvimento de Sistemas – MGDS (Anexo V deste contrato), a garantia será iniciada a partir do aceite da última Ordem.

13.3. Durante o prazo de garantia, todos os eventuais defeitos identificados deverão ser corrigidos pela Contratada, nas mesmas condições deste contrato, sem quaisquer ônus adicionais para o Contratante.

13.3.1. Os defeitos detectados durante o período de garantia serão contabilizados para efeito de cálculo do Índice de Defeitos, sendo registrados na Ordem de Execução de Serviço de garantia.

13.3.2. Serão considerados defeitos o baixo desempenho em produção do produto e impactos por ele provocados nos bancos de dados, servidores de aplicação, demais itens de infraestrutura, em funcionalidades do próprio sistema e de outros sistemas.

(grifou-se)

Observa-se, então, que a designação de Ordem de Execução de Serviço - OES expressa no subitem 13.1 é utilizada em sentido amplo, e não apenas em relação às demandas evolutivas, conforme pontuado pela Secin no item "a". Corroborando o entendimento, observa-se o subitem 13.3.2 que inclui no rol de garantia os defeitos.

Em seguida, no item "d" a Secin esclarece que **"3. a garantia de projetos novos inicia-se após a entrega completa do projeto; 4. o projeto não foi finalizado, ou seja, encontra-se na fase de execução;..."**

Neste ponto, impende retomar a resposta da Secin 14024622 ao questionamento 7 da solicitação de auditoria a seguir transcrita:

"Considerando que o projeto e-AVS encontra-se em andamento, não existem manutenções corretivas ou evolutivas. Por consequência, o cronograma ainda é o de desenvolvimento do sistema, tendo como próximas atividades os módulos Auditoria, Relatórios Gerenciais, Nome Social e as demandas oriundas das demais unidades da JF1 que são tratadas como defeitos de garantia ou de entrega." (grifou-se)

Pondera-se, então, que a informação trazida pela Secin apresenta contradição em relação ao critério temporal adotado para os serviços de garantia, uma vez que, em sua manifestação ao relatório preliminar, asseverou que **"a garantia de projetos novos inicia-se após a entrega completa do projeto"**, já na resposta a solicitação de auditoria disse que **"o projeto e-AVS encontra-se em andamento... e as demandas oriundas das demais unidades da JF1 que são tratadas como defeitos de garantia ou de entrega"**, por fim, a cláusula 13 - Garantia de Serviços do contrato 66/2016 não dispõe a respeito da necessidade de entrega completa do projeto, limitando-se apenas a estabelecer como parâmetro que os serviços executados terão garantia de 6 meses, contados da data e aceite dos serviços. E finalmente, a **Metodologia de Gestão de Demandas e Desenvolvimento de Sistemas - MGDS** menciona garantia de serviços apenas no subitem 2.3.4.1.1, no bojo das descrições de manutenção corretiva, conforme o seguinte: **"Caso o sistema esteja em garantia, sob responsabilidade da empresa que o desenvolveu, esta será acionada para suas devidas correções, nas condições e prazos estabelecidos; nesse caso, a manutenção corretiva será considerada acionamento da garantia."**

Ademais, a Secin relata ainda no item "d" acima que **"5. os defeitos encontrados durante a execução do projeto devem ser relatados como "defeitos de entrega", para OESs ainda não aceitas, ou "defeitos de garantia", para OESs aceitas..."**. Todavia, insta ressaltar que, segundo conceituação apresentada pela própria Secin no tópico "a" são denominadas OES as demandas evolutivas. As demandas corretivas são denominadas defeitos de garantia ou defeitos de entrega. Note-se que no item "a" a unidade auditada fez menção apenas à natureza da demanda (se evolutiva ou corretiva), não tendo atrelado a tais definições a sua condição de aceitabilidade, como o fez no item "d".

Por fim, a Secin asseverou no item "d" acima que **"6. a abertura de manutenção corretiva ou evolutiva em projetos em execução geraria custos indevidos ao tribunal uma vez que as manutenções são remuneradas e os defeitos não são remunerados"**. Tal afirmação coaduna com a informação prestada pela mesma unidade no doc 14024622, que diz: **"o projeto e-AVS encontra-se em andamento, não existem manutenções corretivas ou evolutivas."** No entanto, em divergência com as afirmações proferidas, observam-se os seguintes registros:

Manutenção evolutiva EAVS-4690 (doc. 13102607, PAe SEI 0015011-28.2021.4.01.8000); Manutenção corretiva EAVSS-4774 (doc.13450634 PAe SEI 0027845-63.2021.4.01.8000); Manutenção corretiva EAVSS-4775 (doc. 13450634 PAe SEI 0027845-63.2021.4.01.8000 e PAe SEI 0027845-63.2021.4.01.8000) e Manutenção evolutiva-4831(doc. 14299834 PAe SEI 0084632-15.2021.4.01.8000).

Superadas as contradições pontuadas acima, concernentes às conceituações observadas nas informações prestadas pela Secin, a equipe de auditoria entende que há condições instaladas que propiciam fragilidades relativas à gestão do sistema e-AVS. Uma delas pode estar representada pelo cronograma que mescla situações narradas ao longo desta análise e cujas definições (contradições supracitadas) não aparentam estar devidamente consolidadas nas documentações produzidas por essa unidade auditada.

Ademais, o monitoramento ineficaz do cronograma existente não reside na ausência dos servidores da Secin designados para atuar no âmbito do sistema e-AVS, tanto que há comprovações documentais capazes de evidenciar os esforços envidados para gestão contratual. De mesma forma, há depoimento do gestor do sistema atestando o acompanhamento da Secin no que diz respeito às suas atribuições. Entretanto, conforme se depreende dos Relatórios de Faturamento e Níveis Mínimos de Serviços de Janeiro 2021 (doc. 12813715), Fevereiro 2021 (doc. 12548217), Março 2021 (doc. 12791082), Abril 2021 (doc. 13102607), Maio 2021 (doc. 13450634), junho 2021 (doc. 13747709) e Julho 2021 (doc. 14121401), sucessivas são as glosas em virtude do descumprimento dos níveis de serviços e prazos acordados. Nesse sentido, deve-se atentar que a aplicação de penalidades consiste em instrumento pedagógico e balizador para a conduta da contratada, visto que em si não traz nenhum outro benefício ao órgão.

Assim, tem-se por oportuno trazer à reflexão de que o objetivo final de uma contratação é subsidiar recursos para prover ou sanar determinada carência, que no caso em apreço trata-se do sistema e-AVS. Imperioso que se tenha como norte a necessidade dos usuários dos serviços de tecnologia da informação, cuja expectativa conecta-se ao sistema/projeto concluído. Por isso, os conceitos de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade devem ser sopesados, de forma promover melhorias à gestão do sistema e-AVS.

Diante do exposto, a equipe de auditoria entende que as recomendações **6.7.1.1**, **6.7.1.3** e **6.7.1.4** devem ser mantidas, uma vez que não foram implementadas. Todavia, reforma o direcionamento dessas mesmas recomendações **6.7.1.1**, **6.7.1.3** e **6.7.1.4**, dirigindo-as apenas à Secin, com base nas análises acima consignadas. No atinente à recomendação **6.7.1.2**, acolhida parcialmente, a equipe de auditoria entende, também, pela sua reforma, nos termos da recomendação final **6.10.1.2**.

Ao gestor do sistema, nos termos da competência que lhe é atribuída para assessoramento ao comitê gestor de sistema a que estiver vinculado, a equipe de auditoria entende pela necessidade e relevância de direcionar exclusivamente a esse ator a recomendação **6.10.2.1**.

6.10 Recomendações finais

6.10.1 Secretaria de Tecnologia da Informação - Secin

6.10.1.1 Submeter ao Comitê Gestor de Sistemas de Informação proposta para categorização de prioridades dos sistemas de informação, conforme dispõe a [Resolução Presi - 10988129 - MGoTI](#), art. 12, de forma a viabilizar a instituição de Acordo de Nível de Serviços para o sistema e-AVS;

6.10.1.2 Revisar, no que couber, as designações técnicas registradas no cronograma do sistema e-AVS referentes a defeito de entrega, defeito de garantia, manutenção corretiva e manutenção evolutiva, de forma a prover insumos para o fiel acompanhamento quanto ao cumprimento de prazos para entrega dos produtos contratados.

6.10.1.3 Realizar o monitoramento dos prazos estabelecidos, a fim de verificar quanto à efetividade da contratação no sentido de prover sistemas de informações de qualidade para a consecução das atividades da Justiça Federal da 1ª Região.

6.10.1.4 Submeter ao Comitê Gestor de Sistemas de Informação Administrativos – CGSis-ADM proposta para categorização de prioridades relativas ao sistema e-AVS, visando alavancar os índices de satisfação de usuários internos, em aderência com a [Resolução CJF 685 de 15/12/2020](#), em parceria com o gestor do sistema e-AVS.

6.10.2 Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS

6.10.2.1 Submeter ao Comitê Gestor de Sistemas de Informação Administrativos – CGSis-ADM proposta para categorização de prioridades relativas ao sistema e-AVS, conforme disposto pela [Resolução Presi - 10988129 - MGoTI](#) e [Resolução Presi - 10988129 - MGoTI](#), art. 15, em parceria com a Secin.

ACHADO 7. Inconsistências no sistema e-AVS

7.1 Situação encontrada:

7.1.1 Falhas recorrentes na geração automatizada de PAe, acarretando em necessidade de intervenção manual da unidade administrativa responsável pelo atendimento às solicitações de concessão de diárias e de passagens

Para avaliação quanto à utilização das rotinas do sistema e-AVS, em base de produção, procedeu-se à análise sob duas vertentes distintas, quais sejam, por meio de solicitação de auditoria e mediante pesquisa de satisfação com os usuários dos sistema e-AVS.

Primeiramente, questionou-se ao gestor do sistema, por meio da Solicitação de Auditoria 13991899, se o sistema e-AVS gerava, automaticamente, o respectivo PAe, após efetuada a autorização de cada AVS. Em resposta (doc. 14093149), o gestor do sistema esclareceu:

Sim, no momento em que o Ordenador de Despesa autoriza a AVS, o Sistema cria o processo SEI e anexa a AVS correspondente, como publica a AVS no Boletim. Será introduzido com o NOME SOCIAL uma melhoria de possibilitar a criação do Processo SEI, também, na AVALIAÇÃO, a pedido das Seccionais.

Relativamente à pesquisa de avaliação do sistema AVS, cujos resultados se encontram nos docs. 14397950 e 14397989, observou-se que 40% dos respondentes que atuavam no processo de trabalho atrelado à geração automática do PAe SEI informaram falhas na automatização do processo administrativo em comento, sendo necessário o monitoramento constante, para intervenção manual e correção.

Corroborando os relatos das seccionais, ainda segundo informação da Sedin (13767178), tal geração imediata de PAe não ocorre com regularidade, sendo necessário o monitoramento constante desta rotina específica, a fim de intervir, caso o sistema e-AVS deixe de registrar os respectivos processos administrativos eletrônicos.

Diante do cenário identificado, considera-se necessário destacar a possibilidade de que tais inconsistências, no caso as reiteradas falhas de automatização, possam converter-se em riscos. Importante refletir que, na situação em tela, o gestor do sistema, diligentemente, determinou a automatização da atividade, de forma que os colaboradores envolvidos nessa parte do processo de trabalho não precisassem interferir. A conduta adotada se reveste de boa prática para controle administrativo. Entende-se que, ao se promover a automatização de determinada rotina, por meio da instituição de sistemas de informação, a administração está buscando, além de outras ponderações, garantir a integridade dos dados e, sobretudo, a expressiva redução de falhas inerentes à condição humana. Entretanto, do cenário acima verificado, no qual os colaboradores precisam monitorar ativamente para atuar tempestivamente nos casos de falha sistêmica, observa-se a inversão da boa prática. Assim, indispensável que se adotem medidas corretivas, de modo que as automatizações implementadas ocorram de forma efetiva e regular, pois, em caso contrário, o pretense controle instituído, na verdade, poderá converter-se em risco a ser tratado.

7.1.2 Não inclusão da figura do acompanhante no rol de favorecidos de AVS, bem como não inclusão de “perícia médica” e “participar de banca” no rol das finalidades

Oportuno destacar que o sistema e-AVS relaciona como tipos de favorecidos: magistrados, servidores, colaboradores e colaboradores eventuais. As figuras dos colaboradores e colaboradores eventuais são definidas pela IN 14-11, Módulo 1, Título III, itens 7 e 8, a seguir:

7. COLABORADOR: pessoa física vinculada à administração pública, mas que não faz parte do quadro de pessoal do órgão concedente de diárias e passagens.

8. COLABORADOR EVENTUAL: pessoa física que não tem vínculo com a Administração Pública, em qualquer de suas esferas, incluindo os aposentados, e que preste serviço não remunerado ao Tribunal ou às seccionais em atividades ligadas a sua área de atuação.

Noutro compasso, o Módulo 1, Título IV, item 13, traz distinção entre colaborador e acompanhantes:

13. e-AVS é o sistema informatizado pelo qual se realizam os procedimentos de solicitação, autorização e prestação de contas referentes às viagens realizadas a serviço por magistrados, servidores integrantes do quadro da JF da 1ª Região, colaboradores, colaboradores eventuais e, ocasionalmente, por acompanhantes de magistrados e servidores.

Ademais, o Módulo 2, Título III, item 11 e subitem 11.1, esclarecem:

11. Serão pagas diárias, passagens e adicional de embarque/desembarque a acompanhante de magistrado, servidor ou dependente com deficiência ou com mobilidade reduzida em viagem a serviço ou quando convocado para junta médica oficial em valor idêntico ao da diária estipulada para o respectivo magistrado ou servidor.

11.1. O magistrado, servidor ou dependente com deficiência ou com mobilidade reduzida, bem como o convocado pela junta médica oficial, poderá indicar o seu acompanhante, fornecendo as informações necessárias para os trâmites administrativos pertinentes à concessão de diárias.

Conforme se depreende das conceituações acima colacionadas, colaboradores e acompanhantes são figuras distintas em virtude da natureza das atividades desempenhadas perante a administração pública. Note-se que o segundo (o acompanhante) não se enquadra como prestador de serviço não remunerado do órgão, nos termos descritos pelo Módulo 1, Título III, itens 8. Ademais, de acordo com os itens 11 e 11.1, a conexão do acompanhante está diretamente atrelada ao magistrado, servidor ou dependente, com deficiência ou mobilidade reduzida, não se caracterizando, portanto, como serviço prestado à administração em qualquer instância.

Assim, com fulcro na IN 14-11, observou-se que os tipos de favorecidos estão parcialmente implementados, visto que o sistema e-AVS não identifica a figura do acompanhante, nos termos definidos pelo Módulo 1, Título II, 1. b e c. Face ao exposto, observa-se como necessária a classificação do tipo de favorecido “acompanhante” ora mencionado, de forma a prover informações fidedignas e aderentes ao regramento.

No que tange à categorização de “finalidade”, observa-se que o rol de objetos selecionáveis está, em tese, alinhado ao item 1, do Título I, do Módulo 2. Contudo, cumpre destacar que o Módulo 2, Título III, itens 11 e 12, menciona a existência de duas situações peculiares, a saber: “perícia médica” e “participar de banca”, conforme trecho destacado a seguir:

11. Serão pagas diárias, passagens e adicional de embarque/desembarque a acompanhante de magistrado, servidor ou dependente com deficiência ou com mobilidade reduzida em viagem a serviço ou quando convocado para junta médica oficial em valor idêntico ao da diária estipulada para o respectivo magistrado ou servidor. (Redação dada pela Portaria Presi 8481586, de 9 de julho de 2019)

11.1. O magistrado, servidor ou dependente com deficiência ou com mobilidade reduzida, bem como o convocado pela junta médica oficial, poderá indicar o seu acompanhante, fornecendo as informações necessárias para os trâmites administrativos pertinentes à concessão de diárias. (Redação dada pela Portaria Presi 8481586, de 9 de julho de 2019)

11.2. A concessão de diária para acompanhante deve ser autorizada a partir do resultado de perícia médica oficial que indique sua necessidade.

11.2.1. A perícia médica terá validade máxima de cinco anos, podendo ser revista a qualquer tempo, de ofício ou mediante requerimento.

12. Serão concedidas diárias, passagens e adicional de embarque/desembarque a magistrado, servidor, colaborador ou colaborador eventual que se deslocar para o Conselho da Justiça Federal ou órgão da Justiça Federal de primeiro e segundo graus para ministrar curso ou participar de banca de concursos percebendo, respectivamente, Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso ou retribuição por atividade docente e por participação em banca examinadora. (Incluído pela Portaria Presi 8481586, de 9 de julho de 2019)

Nesse sentido, verifica-se a incompletude das finalidades contidas no sistema e-AVS.

7.1.3 Ausência de campo para Nome Social

A Resolução Presi 23/2021 estabeleceu o uso de nome social pelas pessoas trans, travestis e transexuais usuárias dos serviços judiciários pelas partes, procuradores, magistrados, servidores, estagiários e trabalhadores terceirizados no âmbito da Justiça Federal da 1ª Região, conforme o seguinte:

Art. 3º. Art. 3º Nos atos administrativos internos praticados no Tribunal Regional Federal da 1ª Região e nas seções e subseções judiciárias da 1ª Região é garantido o uso do nome social, mantendo-se registro administrativo que faça a vinculação entre o nome social e a identificação civil no próprio ato praticado.

§ 1º Sem prejuízo de outras circunstâncias em que se constatar necessário, o nome social será utilizado nas seguintes ocorrências:

...

V - nome de usuário em sistemas de informática.

Verificou-se a não implementação do campo destinado à indicação do **nome social**. Oportuno destacar que já estão sendo adotadas providências para saneamento do contexto, de acordo com as informações prestadas pelo gestor do sistema, em resposta à Solicitação de Auditoria:

Esclareço, por fim, que devido à grande demora de entrega dos módulos do Sistema e-AVS e defeitos, com a dificuldade para leitura das HUs e homologação, com mudanças constantes das equipes de TI da Fábrica, prejudicando os levantamentos de requisitos já entregues, certas melhorias, que não prejudicam o andamento do Sistema, apenas melhoram as facilidades de controle de informações, estão esperando a entrega dos Módulos de AUDITORIA e NOME SOCIAL, para dar continuidade.

7.1.4 Não implementação de funcionalidade específica para o tratamento de prorrogação de viagem

O contexto de prorrogação de viagem é tratado no IN 14-11, Módulo 2, Título I, item 11.2, a seguir:

11.2. Havendo necessidade de prorrogação do prazo de afastamento, esta deverá ser previamente autorizada pelo ordenador de despesas na AVS inicial, concedendo-se ao magistrado ou ao servidor as diárias complementares.

Em atenção ao subitem acima referenciado, questionou-se ao gestor do sistema se o e-AVS dispunha de funcionalidade para tratamento dos casos de prorrogação de viagem. Em resposta, o Despacho Diefi 14093149 esclareceu o que se segue:

No momento está sendo tratado, apenas na PCVS, visto que houve dificuldades em desenvolvimento dessa funcionalidade e será tratada, logo após a entrega dos módulos AUDITORIA e NOME SOCIAL, haja vista que foram requisitadas prioridades para essas duas funcionalidades.

Em que pesem os esforços envidados pelo gestor do sistema e pela Secin, assim como as dificuldades enfrentadas para desenvolvimento da rotina, pondera-se que a solução de contorno supracitada para o tratamento das prorrogações de viagens está em conflito com o estabelecido no normativo. Impende salientar que a IN 14-11 assevera, expressamente, que o pedido para a prorrogação pretendida deverá ser **previamente** autorizada pelo ordenador de despesas. Note-se que, no fluxo alternativo citado pelo gestor do sistema, a autorização para prorrogação se dá efetivamente *a posteriori*, quando o ordenador de despesas realiza a aprovação da prestação de contas. Corroborando o entendimento, observa-se que a norma dita que a prorrogação deverá ser previamente autorizada e não posteriormente aprovada, ou seja, a deliberação da autoridade deverá ocorrer antes do usufruto e da efetiva prestação de contas. Pelo exposto, considera-se que o fluxo adotado está em desalinho com os regramentos vigentes.

7.1.5 Não detecção de feriados para fins de repercussão nos cálculos dos descontos de auxílio-alimentação

O [inciso IX, do art. 18, da Resolução CJF 340/2015](#) estabelece que o *processo de proposta de concessão* de diárias deve conter os valores correspondentes à eventual **dedução de auxílio-alimentação**, indenização de transporte e auxílio-transporte. Especificamente em relação às regras de concessão e cômputo de diárias e, ainda, de desconto do auxílio-alimentação dos beneficiários, no âmbito da JF da 1ª Região, a [IN 14-11](#) dispõe o que se segue:

Módulo 2, Título II, item 2:

2. As diárias são concedidas por dia de afastamento da sede de serviço, incluindo-se o dia de partida e o de chegada – assim considerado como o dia em que o servidor inicia o deslocamento de retorno – e se destinam a indenizar o magistrado ou o servidor das despesas extraordinárias com alimentação, hospedagem e locomoção urbana.

Módulo 2, Título IV, item 6 e subitens 6.1 e 6.3:

6. Os valores recebidos pelo servidor ou magistrado a título de auxílio-alimentação e auxílio-transporte são descontados das diárias.

6.1. Não serão descontados o auxílio-alimentação e o auxílio-transporte das diárias que ocorrerem em sábados, domingos, feriados nacionais e regimentais.

6.3. Na impossibilidade do auxílio-alimentação e do auxílio-transporte serem descontados no ato do pagamento das diárias ou devolvidos na prestação de contas, a área de pagamento de pessoal fará o desconto em folha no mês subsequente ao da prestação de contas da viagem a serviço.

A fim de verificar a conformidade dos valores pagos a título de diárias, indenização por uso de carro próprio, auxílio embarque/desembarque e descontos previstos pela legislação, a equipe de auditoria, tendo em conta os parâmetros fixados na [Resolução CJF 340/2015](#), na [IN 14-11](#), na [Portaria CJF 569/2020](#) e na [IN CJF 1/2019](#), realizou o recálculo dos valores informados na Planilha 14024920, juntada ao PAe SEI 0059474-55.2021.4.01.8000, pela Disad. Em análise às AVS autorizadas no período de janeiro a julho de 2021, observou-se que o sistema e-AVS não identificou os feriados existentes nos casos relacionados no Quadro 15 abaixo. Diante disso, conforme demonstrado na Planilha de Recálculo 14490564, para os descontos de auxílio-alimentação sobre os valores das diárias, relativas às AVS elencadas no referido quadro, não foram excluídos os feriados existentes, em contrariedade com o que dispõe a [IN 14-11](#) Módulo 2, Título IV, subitem 6.1

Quadro 15 - AVS com desconto de auxílio-alimentação a maior

TRF1-87-2021 feriado 16/02	TRF1-164-2021 feriado 21/04
TRF1-167-2021 feriado 21/04	TRF1-172-2021 feriado 21/04
TRF1-173-2021 feriado 21/04	TRF1-196-2021 feriado 21/04
TRF1-205-2021 feriado 21/04	TRF1-223-2021 feriado 03/06
TRF1-231-2021 feriado 03/06	TRF1-232-2021 feriado 03/06

A inconsistência ora relatada não repercutiu financeiramente no caso das AVS em evidência, melhor dizendo, não acarretou prejuízos ao beneficiário ou ao erário. Isso porque após o desconto do auxílio-alimentação sobre o valor da diária, apurada de acordo com os parâmetros estabelecidos na [Portaria CJF 569/2020](#), há a incidência das limitações fixadas na [IN CJF 1/2019](#), nos arts. 2º e art. 4º. Os referidos dispositivos prescrevem que não será pago, a título de uma ou meia diária, valor superior a R\$700,00 e R\$350,00, respectivamente.

Não obstante, visando evitar o risco de erro no cálculo das diárias, na hipótese de revogação da [IN CJF 1/2019](#), imperioso que se identifique o problema que gerou a inconsistência em comento, e, se for o caso, que se promova a correção no sistema e-AVS, de modo que em feriados não haja desconto do auxílio-alimentação.

7.2 Critérios:

- [Resolução CJF 340/2015](#);
- [Portaria CJF 569/2020](#);
- [IN CJF 1/2019](#);
- [IN 14-11](#).

7.3 Evidência

- Despacho Diefi 14093149;
- Questionário de avaliação do sistema AVS, cujos resultados se encontram nos docs. 14397950 e 14397989;
- Ata 13767178;
- Planilha 14024920, apresentada pela Disad;
- Planilha de Recálculo 14490564 e
- Sistema e-AVS.

7.4 Causas

- Erro sistêmico, Não implementação de funcionalidades; Inconsistência nas regras de cálculo do sistema e-AVS.

7.5 Efeito

- Descumprimento da norma; Descontos de auxílio-alimentação em valores superiores ao efetivamente devido.

7.6 Responsáveis

- Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS;

7.7 Recomendações preliminares

7.7.1 Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS

7.7.1.1 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para solucionar as falhas narradas na geração automática de processo administrativo eletrônico, bem como informar nos presentes autos quando a correção estiver concluída.

7.7.1.2 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para implementar no sistema e-AVS a figura do beneficiário "acompanhante", bem como das finalidades "participar de banca" e "perícia médica", e informar nos presentes autos quando concluídos.

7.7.1.3 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para concluir a implementação do campo destinado ao Nome Social.

7.7.1.4 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para implementação de funcionalidade para tratar os casos em que se verifica a necessidade de prorrogação de viagem a serviço;

7.7.1.5 Avaliar as AVS relacionadas no Quadro 15, a fim de identificar o problema que impediu a detecção de feriados pelo e-AVS, nas situações em evidência, e, se for o caso, impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para correção do sistema, de modo que o auxílio-alimentação não seja descontado do valor das diárias nos feriados, em observância ao que dispõe a [LN 14-11](#) Módulo 2, Título IV, subitem 6.1.

7.8 Manifestação das unidades auditadas

As unidades envolvidas no processo de trabalho avaliado na presente auditoria manifestaram-se por meio do Despacho Disad 14624019, e Despacho Diefi 14579284.

7.9 Análise da equipe de auditoria

Inicialmente, cumpre esclarecer que as recomendações afetas ao Achado 7 foram direcionadas para o gestor do sistema. Todavia, a Secin também se pronunciou, uma vez que envolvida, de modo que suas considerações são referenciadas nesta análise.

A recomendação 7.7.1.1 versa sobre falhas na geração automática do processo administrativo eletrônico. Todavia, o gestor do sistema, em sua manifestação (doc. 14579284), prestou esclarecimentos sobre falhas verificadas na publicação automática. A seu turno, a Secin informou (doc. 14624019) apenas que a falha já está sendo corrigida pela fábrica de software, mediante o ID EAVSS-4907, o qual figura como problema de integração (DSPACE e SEI). Diante disso, como não foi possível validar se esta última unidade refere-se também a falhas na publicação automática, a equipe de auditoria entende pela necessidade e relevância de se manter essa recomendação.

A recomendação 7.7.1.2 apontava para a necessidade de que fossem implementadas no e-AVS a figura do beneficiário "acompanhante" e as finalidades "participar de banca" e "perícia médica". De acordo com a manifestação do gestor do contrato (doc 14579284), foram criados os parâmetros em comento. Porém, segundo a manifestação da Secin (doc. 14624019), será necessária a provocação do gestor do sistema e posterior verificação de disponibilidade orçamentária para abertura de nova OES com o escopo definido nos itens mencionados, vistos que não foram demandados previamente.

Em consulta ao ambiente de produção do sistema e-AVS, observou-se que, de fato, as informações prestadas pelo gestor do sistema estão disponibilizadas, entretanto, essas aparecem apenas e tão somente no módulo Configurações de AVS, nas abas <Finalidade> ou <Situação de Diária>. Não se observou a replicação das mesmas no módulo AVS, <Solicitar>, de modo que os beneficiários ou áreas demandantes possam selecionar o tipo de favorecido, o mesmo ocorre em relação à seleção de finalidade. Pelo exposto, a equipe de auditoria entende pela necessidade e relevância de se manter a recomendação 7.7.1.2, para que se verifique quanto à efetiva implementação.

Conforme informado pelo gestor do sistema e pela Secin, o campo Nome Social, indicado na recomendação 7.7.1.3 está em implementação pela contratada.

No que diz respeito à recomendação 7.7.1.4, referente à implementação de funcionalidade para tratamento dos casos em que se verifica a necessidade de prorrogação de viagem a serviço, esclareceu o gestor do contrato que tal melhoria havia sido levantada. Entretanto, em virtude dos sucessivos erros para implementação, decidiu-se pelo sobrestamento. Ademais, acatou a recomendação e informou que será retomada após a conclusão do módulo Auditoria e campo para Nome Social. A Secin, a seu turno, manifestou-se nos mesmos termos já citados acima sobre a recomendação 7.7.1.2.

Em relação à recomendação 7.7.1.5 que trata sobre a não detecção de determinados feriados, o gestor do sistema esclareceu que, embora tenha ocorrido o desconto do auxílio alimentação, o teto constitucional impediu o pagamento indevido. Diante disso, acatou a recomendação e informou que foi aberto o e-SosTI SS954237 para saneamento do contexto.

Assim, considerando-se que as recomendações, apesar de acatadas, não puderam ser cumpridas, visto que necessita-se de tempo para sua efetiva consecução, a equipe de auditoria entende pela necessidade e relevância de manter as recomendações 7.7.1.1, 7.7.1.2, 7.7.1.3, 7.7.1.4, e reformar a 7.7.1.5, nos termos do subitem 7.10, a seguir.

7.10 Recomendações finais

7.10.1 Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS

7.10.1.1 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para solucionar as falhas narradas na geração automática de processo administrativo eletrônico e na publicação automática, bem como informar nos presentes autos quando a correção estiver concluída.

7.10.1.2 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para implementar no sistema e-AVS a figura do beneficiário "acompanhante", bem como das finalidades "participar de banca" e "perícia médica", e informar nos presentes autos quando concluídos.

7.10.1.3 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para concluir a implementação do campo destinado ao Nome Social.

7.10.1.4 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para implementação de funcionalidade para tratar os casos em que se verifica a necessidade de prorrogação de viagem a serviço.

7.10.1.5 Acompanhar o e-SosTI SS954237 registrado para promover a correção do sistema e-AVS e a conseqüente detecção automática de feriados, em observância ao que dispõe a [LN 14-11](#) Módulo 2, Título IV, subitem 6.1, bem como informar, nos presentes autos, quando da conclusão.

ACHADO 8. Fragilidades de controles administrativos no sistema e-AVS

8.1 Situação Encontrada

8.1.1 "Situação de AVS/PCVS" no sistema e-AVS não apresenta status de "em atraso"

Procedeu-se à análise do sistema e-AVS, especificamente a respeito da classificação do campo "situação de AVS/PCVS", de modo a saber se todas as possibilidades de status estariam contempladas. Dentre as existentes, não se verificou a situação de AVS/PCVS "em atraso".

Arrazoada se faz a reflexão sobre o fato de que os regramentos afetos à concessão de diárias e de passagens estabeleceram parâmetros temporais para as sucessivas fases de solicitação, avaliação, autorização, liquidação, prestação de contas e aprovação no intuito viabilizar a consecução das atividades, culminando com a efetivação do deslocamento almejado, em tempo hábil, porém garantindo a observação dos rigores impostos pelo repasse de recursos.

Nesse sentido, recomenda-se a inclusão de situação de AVS/PCVS que informe sobre o excesso de prazo como critério objetivo, a fim de assegurar classificação que, até o presente momento, não consta do sistema e-AVS.

8.1.2 Vulnerabilidade decorrente da não implementação de alertas que informem sobre o excesso de prazo no sistema e-AVS

Procedeu-se à análise do sistema e-AVS para verificar quanto à implementação de alertas e notificações que tenham por objetivo advertir os atores participantes do fluxo e os beneficiários quanto ao cumprimento dos diversos prazos fixados na [LN 14-11](#). Nesse sentido, foram considerados os seguintes parâmetros:

- Funcionalidade para notificar o analisador quanto à AVS encaminhada fora do prazo de 10 dias úteis;
- Funcionalidade para notificar o analisador acerca da existência de AVS pendente de análise;
- Funcionalidade para notificar o avaliador acerca de prestação de contas pendente de aprovação;
- Funcionalidade para notificar o autorizador acerca da existência de AVS pendente de autorização;
- Funcionalidade para notificar o aprovador acerca de prestação de contas pendente de aprovação;
- Funcionalidade para notificar o favorecido acerca do atraso na prestação de contas.

Da avaliação, verificou-se que não houve implementação de alertas/notificações. Segundo esclareceu o gestor do sistema (doc. 14093149), em resposta apresentada à Solicitação de Auditoria 13991899, ao se acessar os módulos AVALIAR, AUTORIZAR, ANALISAR e APROVAÇÃO já são apresentadas automaticamente as AVS/PCVS que requerem tratamento para a fase em que se encontram. Assim, em que pese a providência não se firmar como boa prática, a solução de contorno apontada atende, ainda que parcialmente, a necessidade de alertar aos diversos atores sobre o encaminhamento de AVS para tratamento de sua competência.

Contudo, no que diz respeito aos alertas e notificações para advertir sobre prazos excedentes, notadamente AVS enviada fora do prazo mínimo de dez dias úteis da data prevista para o deslocamento (item 7, Título I, Módulo2, da [LN 14-11](#)), bem como os alertas que se destinam a advertir o beneficiário sobre o atraso na apresentação da prestação de contas (Módulo 5, Título I, item 2 e subitens 2.1 e 2.2, da [LN 14-11](#)), verificou-se que a medida de contorno supracitada não logrou êxito em abarcá-los.

Oportuno ressaltar que a inexistência de alertas ou controles efetivos acerca do cumprimento de prazos para encaminhamento da solicitação de AVS e para prestação de contas podem representar riscos para que a viagem almejada se dê tempestivamente, assim como riscos atinentes a não devolução dos valores pagos antecipadamente a título de diárias que não foram realizadas, conforme informado pela Seção de Análise de Custos - Seanc (doc. 14101945). Dessa feita, visando possibilitar que tais riscos sejam preventivamente evitados, mitigados ou tratados, recomenda-se que sejam criadas e implementadas as seguintes funcionalidades automatizadas no sistema e-AVS:

a) para alertar o avaliador e o autorizador sobre a existência de AVS enviada fora do prazo mínimo de dez dias úteis da data prevista para o deslocamento, conforme disposto pelo item 7, Título I, Módulo2, da [LN 14-11](#);

b) para advertir o analisador sobre atraso na prestação de contas, para que sejam adotadas as providências previstas pelo Módulo 5, Título I, item 9 e subitens da [IN 14-11](#);

c) para enviar notificação ao beneficiário sobre o atraso na apresentação da prestação de contas e sobre as consequências impostas pelo Módulo 5, Título I, item 2 e subitens 2.1 e 2.2, da [IN 14-11](#).

8.1.3 Imprecisão das informações a respeito da utilização de carro oficial, no sistema e-AVS

Relativamente ao tratamento das informações afetas ao uso de carro oficial no sistema e-AVS, verificou-se que a consulta de AVS poderá ser realizada por meio de dois acessos diferentes:

1- Se o usuário clicar em <Número da AVS>, aparecerá em Dados do Roteiro as seguintes informações, segmentadas por coluna: Origem/Destino, Data/Hora/partida, Tipo, Empresa, Passagem, Taxa de Embarque, Bagagem excedente, Passagens, Menor Valor?, Transporte Oficial origem/destino. Para essa última coluna, o sistema apresenta apenas duas respostas possíveis e excludentes: Sim ou Não. Nesse caso, se figurar em Transporte Oficial Origem/Destino a resposta Sim, o beneficiário fez uso de carro oficial. Noutro compasso, caso a resposta seja Não, o beneficiário não utilizou carro oficial na origem/destino.

Diária individual	12/08/2021	14/08/2021	Não						
Dados do roteiro									
Origem/Destino	Data/hora partida	Tipo	Empresa	Passagem	Taxa embarque	Bagagem excedente	Passagens	Menor valor?	Transporte oficial origem/destino
BRASÍLIA-DF/BELÉM-PA	12/08/2021 08:40	Aéreo	LATAM	R\$ 598,90	R\$ 31,57	R\$ 0,00	R\$ 630,47	Sim	Não/Sim
BELÉM-PA/BRASÍLIA-DF	14/08/2021 16:35	Aéreo	LATAM	R\$ 674,90	R\$ 36,06	R\$ 0,00	R\$ 710,96	Sim	Sim/Não
Valores da AVS									
Tipo	RDO	Saldo disponível orçamento	Saldo com AVS atual	Valor utilizado na AVS					
Diária	46056	R\$ 30.000,00	R\$ 11.806,83	R\$ 1.750,00					

2- Caso o usuário do sistema opte por consultar a AVS clicando no botão <Detalhar>, terá acesso a parte dessas mesmas informações. Porém, nessa situação, observará a ausência do vocábulo <oficial>. O fato em comentário faz com que o usuário que está realizando a consulta à AVS tenha percepção distinta, visto que a ausência da palavra <oficial> conduzirá ao entendimento de que a informação se refere a qualquer outro tipo de condução, exceto o carro oficial.

Diante disso, a depender do botão acessado, a informação apresentada levará a entendimento diverso em função de um único termo, no caso a palavra oficial. Cumpre salientar que, nas situações em que o beneficiário não se servir de carro oficial, haverá concessão de indenização para embarque/desembarque. Isso posto, por ambos acessos refletirem informações que podem gerar repercussão financeira, observou-se como vulnerável a imprecisão com que os dados são apresentados na interface do sistema. Nesse sentido, recomenda-se ao gestor do sistema que avalie a possibilidade de aprimorar a redação atinente ao uso de carro oficial no ícone <Número de AVS> e no botão <Detalhar>, de modo a compatibilizar as informações sobre a utilização do meio de transporte em comentário.

8.1.4 Ausência ou insuficiência de controles, no sistema e-AVS, capazes de tratar viagens concomitantes de juizes convocados, de modo a evitar pagamentos e descontos em duplicidade

Procedeu-se à verificação do sistema e-AVS a respeito da existência de funcionalidade capaz de controlar possível concomitância de período de viagem de juiz convocado, de forma a evitar pagamento de diárias e indenizações em duplicidade ou mesmo descontos indevidos de auxílios. O gestor do sistema respondeu positivamente à indagação relacionada à implementação dessa funcionalidade, mas destacou que foram identificadas inconsistências de cálculos, reportadas para ajustes. Vale transcrever a informação prestada no Despacho Diefi 14093149, em resposta ao item 17 da Solicitação de Auditoria 13991899:

17- O sistema e-AVS dispõe de funcionalidade para controlar viagem concomitante de juiz convocado (no mesmo período da convocação) para participar de correção ou outra viagem a serviço, de forma a evitar que sejam pagas diárias ou indenizações em duplicidade, bem como que ocorra desconto em dobro do auxílio a que o beneficiário faz jus?

Sim, mas apresentou algumas inconsistências nos cálculos que já foram relatadas a FÁBRICA e está entre os defeitos relacionados no Relatório Defeitos do Sistema eAVS 1409494.

De acordo com o disposto no item 7.1.4, do Título III, Módulo 2, da [IN 14-11](#):

7.1.4. Na hipótese de ocorrência de viagem a serviço no período de convocação, as diárias já recebidas pelo juiz federal deverão ser subtraídas das novas diárias solicitadas, sendo vedado o recebimento de mais de uma diária por dia de afastamento.

Do exposto, observou-se que o sistema e-AVS possui fragilidades concernentes aos controles internos, uma vez que a funcionalidade informada no Despacho Diefi 14093149 não demonstrou ser capaz de evitar pagamentos de diárias, indenizações ou descontos em duplicidade.

8.1.5 Ausência de controles, no sistema e-AVS, capazes de detectar, nos casos de viagem em equipe e de acompanhamento de magistrados, regresso antecipado de membro cujo valor da diária lastreou as diárias dos demais componentes

Na Solicitação de Auditoria 13991899, indagou-se ao gestor do sistema se o e-AVS dispunha de funcionalidade para alertar ao analisador, automaticamente, a respeito de regresso antecipado de membro de equipe cuja diária de maior valor lastreia as diárias dos demais membros, situação que ensejaria na necessidade de restituição da diferença por parte desses últimos. Em resposta, o gestor esclareceu, no Despacho Diefi 14093149, o seguinte:

Não, diante da dificuldade de o Sistema poder verificar tal situação, qual seja: o servidor (equipe) de maior valor de diária ou o magistrado (quando acompanhando) teria que entregar a PCVS antes do servidor que receberia uma diária maior, para criticar os períodos. Assim, o entendimento melhor seria a checagem pela ANÁLISE, manualmente.

Todavia, independentemente do momento em que o servidor ou magistrado com maior valor de diária prestar contas, se o sistema tiver uma funcionalidade que vincule as AVS dos membros da equipe e/ou dos servidores que acompanham magistrado, é factível implementar controle automatizado que alerte o avaliador, em dado momento, ou seja, no curso da avaliação da PCVS de qualquer um dos membros da equipe e dos acompanhantes, sobre regresso antecipado.

Impende salientar que a automatização de rotinas, sobretudo aquelas que ensejam em repercussão financeira-orçamentária, é considerada boa prática, visto que a adoção de controles internos eficazes reduz significativamente a possibilidade de ocorrência de erros, inerentes à condição humana. Não se olvida que a avaliação quanto à possibilidade de desenvolvimento e implementação no sistema e-AVS de controle necessário à identificação automática de regresso antecipado, nas hipóteses ora tratadas, deve ser realizada em duas instâncias. Ao gestor do sistema cumpre avaliar se o aprimoramento do e-AVS para implementação de controles administrativos automatizados, capazes de identificar o regresso antecipado de membro de equipe ou de magistrado acompanhado, tem efetivo potencial de evitar, mitigar e/ou possibilitar o tratamento do pagamento indevido. Nesse aspecto, ressalta-se que não foi possível verificar na presente auditoria o impacto financeiro e a conformidade das viagens em equipe e/ou de acompanhamento de magistrado, no âmbito deste Tribunal, posto que, no período selecionado para amostra, em face das limitações impostas pela pandemia, esses tipos de viagens não foram registrados.

Já a avaliação sobre a possibilidade de desenvolvimento das funcionalidades em referência, em razão das necessidade de conhecimento tecnológico especializado, cabe à Secretaria de Tecnologia da Informação - Secin, na visão da equipe de auditoria.

8.2 Critérios

- [Instrução Normativa 14-11 - consolidada.](#)

8.3 Evidências

- Sistema e-AVS;
- PAe SEI 0066291-38.2021.4.01.8000, doc. 14093149.

8.4 Causas

- Desenvolvimento do sistema e-AVS não está concluído, em que pese esteja sendo utilizado.

8.5 Efeitos

- Controles administrativos ausentes, insuficientes ou frágeis; Possível concretização de danos ao erário.

8.6 Responsável

- Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS.

8.7 Recomendações preliminares

8.7.1 Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS

8.7.1.1 Avaliar a relevância e oportunidade de aprimorar os controles administrativos executados pelo e-AVS e propor à Secin:

8.7.1.1.1 A inclusão da situação de AVS/PCVS "em atraso", dentre as situações contidas no sistema, a fim de contemplar a hipótese de ausência de prestação de contas no prazo previsto na [IN 14-11](#).

8.7.1.1.2 O desenvolvimento e implementação de funcionalidades automatizadas para alertar o avaliador e o autorizador sobre a existência de AVS enviada fora do prazo mínimo de dez dias úteis da data prevista para o início do deslocamento, conforme disposto pelo item 7, Título I, Módulo2, da [IN 14-11](#).

8.7.1.1.3 O desenvolvimento e implementação de funcionalidades automatizadas para advertir o analisador sobre o atraso na apresentação de PCVS, visando a adoção das providências previstas pelo Módulo 5, Título I, item 9 e subitens da [IN 14-11](#).

8.7.1.1.4 O desenvolvimento e implementação de funcionalidades automatizadas para notificar o beneficiário sobre o atraso na apresentação da prestação de contas e sobre as consequências impostas pela [IN 14-11](#), no Módulo 5, Título I, item 2 e subitens 2.1 e 2.2.

8.7.1.1.5 Compatibilizar as informações sobre a utilização de carro oficial no ícone <Número de AVS> e no botão <Detalhar>, de modo que, nesses locais de acesso, fique evidenciado se houve ou não o uso desse meio de transporte.

8.7.1.1.6 Desenvolver e implementar funcionalidade efetivamente capaz de controlar viagem concomitante de juiz convocado (no mesmo período da convocação) para participar de correição ou outra viagem a serviço, de forma a evitar que sejam pagas diárias ou indenizações em duplicidade, bem como que ocorra desconto em dobro do auxílio a que o beneficiário fizer jus.

8.7.1.2 Avaliar, sob a perspectiva de prevenção de danos ao erário, acerca do aprimoramento do sistema e-AVS, mediante a implementação de controles automatizados para detectar e alertar o avaliador sobre o regresso antecipado de membro cujo valor da diária lastreou as diárias dos demais componentes, nos casos de viagem em equipe e de acompanhamento de magistrados.

8.7.1.2.1 Se for o caso, apresentar demanda formal à Secretaria de Tecnologia da Informação - Secin para que seja realizada análise acerca da viabilidade tecnológica e do custo para o desenvolvimento de funcionalidades capazes de detectar e alertar o avaliador sobre o regresso antecipado de membro cujo valor da diária lastreou as diárias dos demais componentes, nos casos de viagem em equipe e de acompanhamento de magistrados.

8.8 Manifestação das unidades auditadas

As unidades envolvidas no processo de trabalho avaliado na presente auditoria manifestaram-se por meio do Despacho Diefi 14579284 e Despacho Disad 14624019.

8.9 Análise da equipe de auditoria

Inicialmente, cumpre esclarecer que as recomendações afetas ao achado foram direcionadas para o gestor do sistema. Todavia, a Secin também se pronunciou, uma vez que envolvida, conforme a seguir reproduzido:

Quanto aos itens 7.7.1.2, 7.7.1.4, 8.1.1, 8.1.2, 8.1.3, 8.1.4 e 8.1.5, os mesmos não foram apresentados pelo gestor do sistema como necessidades a serem implementadas no sistema e-AVS e, por esse motivo, não constam no escopo de nenhuma OES aberta. Assim, será necessária a provocação pelo gestor e posterior verificação de disponibilidade orçamentária para abertura de nova OES com o escopo definido nos itens mencionados. Ressalto que o contrato 66/2016 terminará este ano, o que poderá dilatar o prazo de atendimento das solicitações constantes no Relatório Preliminar de Auditoria.

No tocante ao item 8.1.4, o defeito relatado no relatório em análise foi reportado à empresa contratada por meio do código EAVSS-4773, disponível em "https://jira.engesoftware.com.br/browse/EAVSS-4773".

Quanto a viabilidade técnica suscitada no item 8.1.5, informo que será necessário alterar de forma substancial o sistema para incorporar a funcionalidade sugerida. Essas alterações gerarão custos elevados, uma vez que as principais funcionalidades do fluxo do sistema sofrerão impacto. Contudo, tendo disponibilidade orçamentária e disponibilidade do gestor em definir as regras que serão aplicadas no caso em questão, não existe impedimento técnico.

- 8.7.1.2.1 Se for o caso, apresentar demanda formal à Secretaria de Tecnologia da Informação - Secin para que seja realizada análise acerca da viabilidade tecnológica e do custo para o desenvolvimento de funcionalidades capazes de detectar e alertar o avaliador sobre o regresso antecipado de membro cujo valor da diária lastreou as diárias dos demais componentes, nos casos de viagem em equipe e de acompanhamento de magistrados.

Resposta: *com relação ao item 8.7.1.2.1, cabe ao gestor do sistema e-AVS encaminhar solicitação de alteração do sistema que contemple às solicitações supracitadas à Secin, em observância ao art. 15 do MGoTI.*

Em atenção às recomendações, o gestor do sistema manifestou-se, de acordo com o seguinte:

8.7.1 - Diante dos pedidos de desenvolvimento de controles especificados no presente ACHADO, será verificado com a SECIN sobre essas melhorias que, no entender deste Gestor, devem ser implementadas, após as entregas pendentes. (colocar texto-justificado nesta frase por ser citação do gestor do sistema)

Lembro que essas demandas exigem um certo volume de recursos que será levantado com a SECIN, como essas tarefas exigem tempo, será alertado a todos AVALIADORES e ANALISADORES do Sistema uma especial atenção, até a solução ser introduzida no Sistema e-AVS.

Tendo em vista a manifestação concordante do gestor do sistema, as recomendações são consideradas acatadas. Ademais, em virtude da renovação do contrato 066/2016 até 30/06/2022, por meio do Termo Aditivo 14717057, a equipe de auditoria entende pela necessidade e relevância de se manter a recomendação, até que sejam efetivamente atendidas.

8.10 Recomendações finais

8.10.1 Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS

8.10.1.1 Avaliar a relevância e oportunidade de aprimorar os controles administrativos executados pelo e-AVS e propor à Secin:

8.10.1.1.1 A inclusão da situação de AVS/PCVS "em atraso", dentre as situações contidas no sistema, a fim de contemplar a hipótese de ausência de prestação de contas no prazo previsto na [IN 14-11](#).

8.10.1.1.2 O desenvolvimento e implementação de funcionalidades automatizadas para alertar o avaliador e o autorizador sobre a existência de AVS enviada fora do prazo mínimo de dez dias úteis da data prevista para o início do deslocamento, conforme disposto pelo item 7, Título I, Módulo2, da [IN 14-11](#).

8.10.1.1.3 O desenvolvimento e implementação de funcionalidades automatizadas para advertir o analisador sobre o atraso na apresentação de PCVS, visando a adoção das providências previstas pelo Módulo 5, Título I, item 9 e subitens da [IN 14-11](#).

8.10.1.1.4 O desenvolvimento e implementação de funcionalidades automatizadas para notificar o beneficiário sobre o atraso na apresentação da prestação de contas e sobre as consequências impostas pela [IN 14-11](#), no Módulo 5, Título I, item 2 e subitens 2.1 e 2.2.

8.10.1.1.5 Compatibilizar as informações sobre a utilização de carro oficial no ícone <Número de AVS> e no botão <Detalhar>, de modo que, nesses locais de acesso, fique evidenciado se houve ou não o uso desse meio de transporte.

8.10.1.1.6 Desenvolver e implementar funcionalidade efetivamente capaz de controlar viagem concomitante de juiz convocado (no mesmo período da convocação) para participar de correição ou outra viagem a serviço, de forma a evitar que sejam pagas diárias ou indenizações em duplicidade, bem como que ocorra desconto em dobro do auxílio a que o beneficiário fizer jus.

8.10.1.2 Avaliar, sob a perspectiva de prevenção de danos ao erário, acerca do aprimoramento do sistema e-AVS, mediante a implementação de controles automatizados para detectar e alertar o avaliador sobre o regresso antecipado de membro cujo valor da diária lastreou as diárias dos demais componentes, nos casos de viagem em equipe e de acompanhamento de magistrados.

8.10.1.2.1 Se for o caso, apresentar demanda formal à Secretaria de Tecnologia da Informação - Secin para que seja realizada análise acerca da viabilidade tecnológica e do custo para o desenvolvimento de funcionalidades capazes de detectar e alertar o avaliador sobre o regresso antecipado de membro cujo valor da diária lastreou as diárias dos demais componentes, nos casos de viagem em equipe e de acompanhamento de magistrados.

ACHADO 9. Oportunidades de melhorias

9.1 Situação Encontrada:

9.1.1 Ausência ou insuficiência de ações de capacitação para os usuários do sistema e-AVS

Considerando-se mais uma vez as informações colhidas por meio da pesquisa de satisfação instrumentalizada por meio do Questionário de Avaliação do sistema AVS, cujos resultados se encontram nos docs. 14397950 e 14397989, que ao final recebeu total de 64 respostas/participações e permitiu a identificação dos seguintes contextos:

- 14 pessoas indicaram que não utilizam o sistema, sendo que um dos motivos apontados foi a falta de treinamento apropriado;
- Usuários do sistema relataram não ter recebido treinamento sobre sua utilização;
- Diversos servidores consideraram que o sistema não é intuitivo e destacaram que o manual não é suficiente para suprir a necessidade de esclarecimentos e informações.

Assim, considerando-se as manifestações dos usuários do sistema e-AVS somadas às situações encontradas e referenciadas nos achados deste relatório final, pondera-se que a adoção de ações capacitação poderão impactar positivamente no desempenho dos usuários e, conseqüentemente, no fortalecimento dos controles administrativos.

9.1.2 Gestão de Pessoas para sustentação do sistema e-AVS

Preliminarmente à análise, cumpre esclarecer que as ponderações a seguir apresentadas foram tecidas sob o prisma da gestão de pessoas e têm por objetivo suscitar a reflexão e, se for o caso, levar ao aprimoramento dos processos de trabalho. Posto isso, passa-se às avaliações.

O sistema e-AVS, em virtude de sua natureza, é utilizado por usuários de toda JF1, fato que o torna, em tese, sistema de importância destacada. Assim, propõem-se as considerações a seguir a respeito dos atendimentos aos usuários do sistema em comento. Para tal, retomam-se as informações prestadas pela Secin no Despacho Disad 14024622, a seguir:

5- Considerando-se as necessidades de suporte técnico a serem demandadas pelos usuários do sistema e-AVS (beneficiários, elaboradores, analisadores e autorizadores), qual canal estabelecido pela Secin para o registro e a recepção das solicitações de atendimento e qual acordo de nível de serviços estabelecido (SLA) para cada um dos níveis, caso tal acordo tenha sido firmado? Caso o canal formal seja o e-SosTI, encaminhar a relação dos registros, com data de abertura e conclusão. Solicita-se, ainda, informar os indicadores de serviços associados ao e-AVS.

Resposta: O canal estabelecido pela Secin para o registro e a recepção das solicitações de atendimento é a ferramenta eSOSTI, conforme definido no Ofício Presi 1286 (documento 0686792 do PAe 0011462-20.2015.4.01.8000).

Quanto aos acordos de níveis de serviço estabelecidos (SLA), internamente a Secin não define tempo de atendimento para os serviços associados aos sistemas informatizados, observando que a priorização das atividades provenientes do e-SosTI e das atividades do projeto é realizada pelo gestor do sistema, de acordo com o item 2 alínea "j" inciso IV art. 15 do MGoTI.

6- Qual unidade da Secin é responsável pela recepção dos pedidos de suporte técnico para o sistema e-AVS, quais são as possíveis unidades responsáveis pelo tratamento e correção (a depender do incidente ou problema) e quais são as possíveis unidades responsáveis pela validação de encerramento da demanda?

Resposta: A recepção dos pedidos de suporte técnico para o sistema e-AVS é realizada pelo Gestor do sistema, conforme item 2 da alínea "j" do inciso IV do art. 15 do MGoTI, sendo direcionados, se aprovados pelo gestor do sistema, à Coordenadoria de Sistemas de Informação - Cosis ou Coordenadoria de Infraestrutura Tecnológica - Coint, conforme o caso.

Dos esclarecimentos prestados pela Secin, verifica-se que o e-SosTI, cuja gestão está a cargo da Secin, foi definido como canal para formalização dos pedidos de suporte técnico para o sistema e-AVS. Todavia, ainda de acordo com a manifestação da Secretaria de Tecnologia da Informação, a recepção dos pedidos de suporte técnico é realizada pelo gestor do sistema e não por servidor ou colaborador da própria Secin.

Isso posto, oportuno salientar a existência do contrato 0039/2017, celebrado entre o TRF1 e a CIMCORP Comércio de Serviços de Tecnologia de Informática Ltda., cujos objeto e finalidade são:

1. DO OBJETO

Este instrumento tem por objeto a prestação de serviços técnicos especializados na área de Tecnologia da Informação para atendimento e suporte aos usuários de TI do Contratante, conforme especificações e condições constantes deste contrato.

2. DA FINALIDADE

2.1. A finalidade desta contratação é garantir serviços de atendimento e suporte aos usuários de soluções de tecnologia da informação, das quais são totalmente dependentes as atividades desempenhadas por magistrados, servidores, estagiários e terceirizados que atuam no Contratante, assim como por seus subordinados.

Verifica-se que o catálogo de serviços (4059710) e portfólio de sistema (4059698), apresentados pela Secin no bojo do PAe SEI 0021089-48.2015.4.01.8000 para contratação dos serviços da CIMCORP, abarcou o sistema e-AVS, ainda que em versão anterior à atualmente em produção. Nesse sentido, o atendimento aos usuários da JF1 em suas demandas por suporte técnico ao sistema e-AVS encontraria amparo na prestação de serviços ora em comento, desde a celebração do ajuste em 15/08/2017.

No que tange ao aspecto financeiro da contratação em apreço, note-se que, segundo a planilha de composição de custos (doc. 4283446) apresentada pela contratada quando da habilitação, há memória de cálculos referente à mão de obra para a Central de Serviços de 1º Nível - CSTI-N1 e para a Central de Serviços de 2º Nível - CSTI-N2. Assim, em sede de atualização e nos mesmos termos contidos na referida planilha, observa-se que, conforme [Convenção Coletiva de Trabalho 2021/2022](#) publicada no sítio do Sindicato SIDPD-DF o piso salarial vigente para os trabalhadores com jornada de 6 horas passou para R\$1.191,48 e para os trabalhadores com jornada de 8 horas para R\$1.319,17, mais gratificações, auxílios e adicionais previstos na legislação trabalhista.

Por outro lado, apesar do contrato supracitado, de acordo com as informações da Secin, a recepção dos pedidos de suporte técnico para o sistema e-AVS é realizada pelo gestor do sistema. Neste caso concreto, o gestor do e-AVS é servidor do quadro deste tribunal e também Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira – Diefi. A Divisão em tela tem por finalidade dirigir e executar as atividades relativas à execução orçamentária e financeira dos recursos consignados ao TRF1 e orientar essas atividades nas seções e subseções judiciárias, bem assim a programação e o pagamento de requisições judiciais e tem sob sua subordinação cinco seções. Desse modo, o diretor da Diefi, além de suas atribuições por força do cargo, acumula, ainda, as atribuições que lhe são conferidas pela Resolução Presi 10988129, art. 15, inciso IV, alínea j, item 2, a saber:

Art. 15. O Gestor de Sistema de Informação – GSis, de caráter operacional, tem a atribuição de assessorar o Comitê Gestor de Sistemas de Informação ao qual estiver vinculado na orientação das ações e investimentos referentes aos sistemas de informação no âmbito da Justiça Federal da 1ª Região, devendo:

...

IV – participar de todo o ciclo de vida do sistema, abrangendo:

...

j) sustentação:

1. organizar estrutura de atendimento contínuo às demandas técnicas e negociais dos usuários internos e externos do sistema;

2. receber, avaliar, priorizar e autorizar, previamente à execução, as demandas dos usuários do sistema, agrupando as que puderem ser atendidas em conjunto;

Diante das informações acima, em que pese o fato de os normativos vigentes validarem o fluxo do processo de trabalho relatado, considerou-se a oportunidade de apresentar à administração a situação ora posta, pois, embora seja inequívoca a *expertise* do gestor do sistema e-AVS e os benefícios advindos de sua dedicação e zelo nos atendimentos aos usuários internos deste Tribunal, comparativamente, os custos da mão de obra envolvida são desproporcionais, sobretudo considerando-se a responsabilidade e a complexidade das atividades desempenhadas pelo servidor na qualidade de diretor de divisão, face a recepção de pedidos de suporte técnico ao sistema e-AVS, visto que tais atendimentos são respaldados pelo instrumento contratual. Frise-se que as considerações ora pontuadas pela equipe de auditoria a respeito das competências do gestor do sistema estão adstritas à recepção e ao tratamento dos pedidos de suporte técnico, exclusivamente. No que tange aos pedidos de manutenção corretiva, manutenção evolutiva ou criação de qualquer rotina/funcionalidade no sistema e-AVS, a análise do gestor do sistema deve ser considerada como inalienável, a fim de que este possa emitir parecer e subsidiar, com segurança, a deliberação por parte do respectivo Comitê Gestor a que estiver atrelado o sistema.

9.2 Critérios

- IN 14-11;
- [Convenção Coletiva de Trabalho 2021/2022](#) publicada no sítio do Sindicato SIDPD-DF.

9.3 Evidências

- Sistema e-AVS;
- Questionário de Avaliação;
- Despacho Disad 14024622;
- Contrato 0039/2017;
- PAe SEI 0021089-48.2015.4.01.8000;
- Resolução Presi 1098812.

9.4 Causas

- Ausência de ações de capacitação sobre as normas de diárias e passagens e sobre o sistema e-AVS.

9.5 Efeitos

- Imprecisão sobre cotações de passagens em outros meios de transporte; Descumprimento de prazos, apresentação de detalhamentos de finalidade e de justificativas de AVS insuficientes ou desconexos; Possível sobrecarga do Diretor da Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS, em virtude das atribuições contidas nos itens 1 e 2 da alínea j, inciso IV, Art. 15 da Resolução Presi 10988129.

9.6 Responsáveis

- Diretoria-Geral da Secretaria - Diges;
- Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS.

9.7 Recomendações preliminares

9.7.1 Diretoria-Geral da Secretaria - Diges

9.7.1.1 Avaliar a conveniência e oportunidade de determinar à Secin e ao gestor do sistema que promovam estudos com vistas à absorção, pela empresa contratada CIMCORP Comércio de Serviços de Tecnologia de Informática Ltda., das solicitações para atendimento e suporte técnico, registradas no e-SosTI pelos usuários do sistema e-AVS;

9.7.1.2 Avaliar a conveniência e oportunidade de determinar à Secin para que promova estudos com vistas à atualização do disposto pelo MGovTI, art. 15, inciso IV, alínea, item 2.

9.7.1.3 Submeter o resultado dos estudos referenciados nos subitens 10.7.1.2 e 10.7.1.3 ao Comitê Gestor de Sistemas de Informação Administrativos – CGSis-ADM, caso entenda apropriado.

9.7.2 Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS

9.7.2.1 Impulsionar ações de capacitação com vistas a habilitar os usuários da JF1 para operar o sistema e-AVS.

9.8 Manifestação da unidade auditada

As unidades envolvidas no processo de trabalho avaliado na presente auditoria manifestaram-se por meio do Despacho Diges 14647835 e Despacho Diefi 14579284.

9.9 Análise da equipe de auditoria

A recomendação 9.7.1.1 destinada à Diges diz respeito a avaliação de conveniência e oportunidade para determinar à Secin e ao gestor do sistema que promovam estudos com vistas à absorção, pela empresa contratada CIMCORP Comércio de Serviços de Tecnologia de Informática Ltda., das solicitações para atendimento e suporte técnico, registradas no e-SosTI pelos usuários do sistema e-AVS. Em sua resposta, a Diges manifestou-se no seguinte sentido:

A proposta será encaminhada à Secin após a conclusão e relatório final de auditoria, com as recomendações em definitivo.

Em relação à manifestação sobre a recomendação 9.7.1.2, que assevera sobre avaliar a conveniência e oportunidade de determinar à Secin para que promova estudos com vistas à atualização do disposto pelo MGovTI, art. 15, inciso IV, alínea, item 2, assiste razão à Diges no sentido de que faltou especificar a qual alínea o texto faz referência. Todavia, em que pese o erro de digitação, têm-se por oportuno salientar que no desenvolvimento do subitem 9.1.2, do Relatório Preliminar, transcreveu-se o trecho do normativo, incluindo-se a alínea "j", fato que, no entendimento da equipe de auditoria, poderia ter suprido a lacuna e dirimido a dúvida. De toda forma, no intuito de corrigir a incompletude da informação, registra-se que o subitem em apreço está fundamentado na [Resolução Presi - 10988129 - MGovTI](#), art. 15, inciso IV, alínea "j", item 2.

Sobre a recomendação 9.7.1.3 também assiste razão à Diges, uma vez que, no Relatório Preliminar, a enumeração dos subitens ficou registrada erroneamente, como se pode ver do trecho a seguir reproduzido:

9.7.1.3 Submeter o resultado dos estudos referenciados nos subitens 10.7.1.2 e 10.7.1.3 ao Comitê Gestor de Sistemas de Informação Administrativos – CGSis-ADM, caso entenda apropriado.

Posto isso, transcreve-se a recomendação 9.7.1.3 com a correção que a enumeração necessita:

9.7.1.3 Submeter o resultado dos estudos referenciados nos subitens 9.7.1.1 e 9.7.1.2 ao Comitê Gestor de Sistemas de Informação Administrativos – CGSis-ADM, caso entenda apropriado.

Observa-se que a Diges se pronunciou favoravelmente no sentido de acolher a recomendação 9.7.1.1. Assim, a equipe de auditoria considera-a como acatada. Todavia, considerando-se que as recomendações 9.7.1.1, 9.7.1.2 e 9.7.1.3 não foram atendidas, até porque para tal necessita-se de tempo para sua consecução, bem como em razão das imprecisões contidas no texto de relatório preliminar, as quais geraram dificuldade para a compreensão da Diges, a equipe de auditoria entende pela necessidade e relevância de se manterem as recomendações 9.7.1.1, 9.7.1.2 e 9.7.1.3.

No que tange a recomendação 9.7.2.1, direcionada para o Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS, cumpre esclarecer que, a exemplo das supracitadas, também não é categorizada como desconformidade, mas como oportunidade de aprimoramento. Todavia, como o gestor não se pronunciou sobre a temática em sua manifestação, a equipe de auditoria entende pela necessidade e relevância de ser novamente replicada neste relatório final para sua observação.

9.10 Recomendações finais

9.10.1 Diretoria-Geral da Secretaria - Diges

9.10.1.1 Avaliar a conveniência e oportunidade de determinar à Secin e ao gestor do sistema que promovam estudos com vistas à absorção, pela empresa contratada CIMCORP Comércio de Serviços de Tecnologia de Informática Ltda., das solicitações para atendimento e suporte técnico, registradas no e-SosTI pelos usuários do sistema e-AVS;

9.10.1.2 Avaliar a conveniência e oportunidade de determinar à Secin para que promova estudos com vistas à atualização do disposto pelo MGovTI, art. 15, inciso IV, alínea "j", item 2.

9.10.1.3 Submeter o resultado dos estudos referenciados nos subitens 9.10.1.1 e 9.10.1.2 ao Comitê Gestor de Sistemas de Informação Administrativos – CGSis-ADM, caso entenda apropriado.

9.10.2 Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS

9.10.2.1 Impulsionar ações de capacitação com vistas a habilitar os usuários da JF1 para operar o sistema e-AVS.

III - MAPEAMENTO DE PROCESSO DE TRABALHO

No contexto deste Tribunal, observa-se como realizado o [mapeamento de processos críticos de trabalho](#), nos termos da [Resolução Presi 10/2021](#) de 22/03/2021.

Isso posto, no intuito de contribuir para ampliação do mapeamento de processos de trabalho para além daqueles classificados como críticos e propiciar condições para elevar o nível de maturidade das unidades organizacionais envolvidas, a equipe de auditoria realizou nesta ação de controle o mapeamento dos processos de trabalho relativos à concessão de diárias e de passagens aéreas.

Cumprir esclarecer que a metodologia em comento também subsidiou as avaliações da presente auditoria. Para tanto, foram realizadas entrevistas com a Sedin, a fim de levantar as atividades realizadas no processo de trabalho, a sequência em que se davam tais atividades e as unidades responsáveis envolvidas no fluxo do referido processo de trabalho. Tais entrevistas culminaram com a elaboração do formulário 13787877. Concluída a fase de levantamento de informações, a Seage realizou o desenho do fluxograma do processo de trabalho no sistema Bizagi. Por fim, o mapa de processo de trabalho foi submetido à validação das unidades envolvidas, conforme PAe SEI 0066404-89.2021.4.01.8000 e PAe SEI 0082679-16.2021.4.01.8000.

A versão final, devidamente homologada pelos gestores participantes do fluxo mapeado, está registrada no doc. 14398026 e contém o detalhamento das atividades desempenhadas por cada unidade, identificação dos respectivos responsáveis, bem como os responsáveis pela tomada de decisões afetas ao processo de trabalho em referência. Assim, espera-se que o produto gerado propicie a percepção de gargalos e detecção de riscos, cuja manifestação pode vir a impactar no alcance dos objetivos e, por fim, para impulsionar ações para melhoria dos contextos então observados.

IV - CONCLUSÃO

Verificou-se ao longo da realização deste trabalho o comprometimento e os esforços empreendidos pelo gestor do sistema e pelo supervisor da Sedin no desempenho de suas atribuições e respectivas competências. Todavia, insta destacar que o sistema e-AVS, no estágio em que se encontra, se afigura como vulnerabilidade à gestão da solicitação de diárias e passagens, assim como das respectivas prestações de contas. Imperioso ressaltar que o sistema em comento permitiu, inclusive, que pessoa estranha e sem vínculo formal com o órgão procedesse à autorização de despesas. O evento em apreço é gravíssimo e, se não tratado com a urgência que o caso requer, poderá gerar desdobramentos futuros que impactem a imagem do TRF1 negativamente. Ademais, restou evidenciado o entendimento do gestor do sistema que os sucessivos atrasos e retrabalhos por parte da fábrica de software impedem o planejamento sustentável, acarretando em prejuízos para todo o processo.

Nesse sentido, cumpre destacar que a presente ação de controle atingiu seu objetivo, uma vez que de outro modo não seria possível identificar a criticidade dos contextos de vulnerabilidade explicitados nesta conclusão. De mesma forma, o resultado advindo da análise dos controles internos administrativos do processo de trabalho auditado propiciará insumos para que as unidades envolvidas possam, no âmbito de suas atribuições, adotar ações que venham assegurar maior efetividade ao desenvolvimento de suas atividades. Por fim, em alinhamento ao disposto pela [Resolução Presi 57/2017](#), art 3º, incisos I, III e IV, entende-se que a ação de auditoria em apreço contribuiu para o alcance da visão de futuro desta Corte "*Consolidar-se perante a sociedade como uma justiça efetiva e transparente*".

V- PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe-se o encaminhamento deste Relatório Final de Auditoria à Presidência do Tribunal e à Diretoria-Geral da Secretaria do Tribunal, para conhecimento e encaminhamento à Secretaria de Tecnologia da Informação - **Secin**, à Seção de Controle e Pagamento de Diárias e Indenizações - **Sedin**, à Secretaria de Gestão Administrativa - **SecGA** e ao Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - **Diefi**, na qualidade de gestor do sistema e-AVS, para conhecimento e atendimento às recomendações finais, sintetizadas no Quadro 16 abaixo, ressaltando que as medidas a serem implementadas e o prazo previsto para conclusão das ações deverão ser apresentados no documento denominado Plano de Providências, nos moldes do doc.14843144, a ser encaminhado à Secau **até 25/2/2022**.

Quadro 16 - Resumo das recomendações do Relatório Final

Item	Achados	Subitem	Recomendações Preliminares
1.	ACHADO 1. AVS autorizadas por pessoa que não detém competência para o ato.	1.10.1	1.10.1.1 Informar neste autos sobre as providências adotadas quanto à alteração da norma referente à delegação de competência para o substituto legal da diretora da SecGA <u>conceder diárias e autorizar aquisição de passagens aos magistrados</u> .
		1.10.2	1.10.2.1 Reavaliar os perfis e permissões concedidos para acesso e atuação no sistema e-AVS e adotar as providências necessárias à adequação do referido sistema, de modo a estabelecer controle eficaz e efetivo para impedir autorizações de AVS e aprovação de PCVS por pessoas que não detenham competência para tais atos.
2.	ACHADO 2. Descumprimento dos prazos estabelecidos pela IN 14-11	2.10.1	2.10.1.1 Adotar providências, em parceria com a Ascom, com vistas a divulgar, com fins pedagógicos, na intranet ou em outros meios de comunicação institucional, os prazos para solicitação da AVS e apresentação de PCVS, previstos na IN 14-11 , e ressaltar a necessidade de observância.
			2.10.1.2 Instituir e empregar, efetivamente, controles internos capazes de monitorar o cumprimento dos prazos determinados pela IN 14-11 .
			2.10.1.3 Reiterar orientação às unidades solicitantes para que justifiquem adequadamente a situação de urgência caracterizada de modo a viabilizar a concessão de novo adiantamento de viagem a serviço sem a prestação de contas da viagem anterior.
			2.10.1.4 Inserir a autorização da Diges, no processo SEI ou no sistema e-AVS, nos casos em que esta ocorra por outro canal que não o sistema e-AVS.
			2.10.1.5 Adotar providências para que sejam anexadas às AVS as justificativas mencionadas na IN 14-11 , Módulo 5, Título I, subitens 7.1 e 9.2.
			2.10.1.6 Adotar ações no sentido de monitorar as prestações de contas e adotar as medidas previstas no subitem 9, Título I, Módulo 5 da IN 14-11 , quando couber.
			2.10.1.7 Instituir controles internos capazes de coibir a emissão das passagens aéreas antes da devida autorização do deslocamento pelo autorizador.
		2.10.2	2.10.2.1 Avaliar, criteriosamente, a efetividade da trava sistêmica que impede o registro de novas AVS nos casos em que o beneficiário possui pendência relativa à apresentação de prestação de contas.
			2.10.2.2 Implementar, em conjunto com o gestor do sistema, em base de produção, alerta para que a Sedin e o ordenador de despesa tenham ciência de que a AVS apresentada pertence a beneficiário com pendência de prestações de contas.
			2.10.2.3 Implementar, em conjunto com o gestor do sistema, alertas automáticos no sistema e-AVS para notificar a unidade responsável pelo monitoramento das AVS, a unidade requisitante e o beneficiário sobre a abertura de prazo para atuação no âmbito de suas atribuições, bem como sobre os excessos de prazo e as penalidades passíveis de aplicação ao beneficiário, em caso de atraso.
		2.10.3	2.10.3.1 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para promover efetividade à trava do sistema que impede o registro de novas AVS nos casos em que o beneficiário possui pendência relativa à apresentação de prestação de contas.
			2.10.3.2 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para implementar alertas automáticos no sistema e-AVS, objetivando notificar a unidade responsável pelo monitoramento das AVS, a unidade requisitante e o beneficiário sobre a abertura de prazo para cumprimento de obrigação de fazer, bem como sobre os excessos de prazo e as penalidades passíveis de aplicação.
			2.10.3.3 Implementar, em conjunto com a Secin, em base de produção, alerta para que a Sedin e o ordenador de despesa tenham ciência de que a AVS apresentada pertence a beneficiário com pendência de prestações de contas.
			2.10.3.4 Implementar, em conjunto com a Secin, alertas automáticos no sistema e-AVS para notificar a unidade responsável pelo monitoramento das AVS, a unidade requisitante e o beneficiário sobre a abertura de prazo para atuação no âmbito de suas atribuições, bem como sobre os excessos de prazo e as penalidades passíveis de aplicação ao beneficiário, em caso de atraso.

3.	ACHADO 3. Fragilidade nos controles de Avaliação de AVS	3.10.1	<p>3.10.1.1 Instituir controles internos administrativos capazes de:</p> <p>3.10.1.1.1 Identificar os casos em que a unidade solicitante deixe de anexar, no sistema e-AVS, cotações suficientes para evidenciar a escolha do roteiro de menor valor, ou justificativa ante a impossibilidade de fazê-lo.</p> <p>3.10.1.1.2 Caso a unidade solicitante deixe de anexar, no sistema e-AVS, cotações suficientes para evidenciar a escolha do roteiro de menor valor, retornar a solicitação para a unidade requisitante, a fim de que apresente cotações suficientes para evidenciar a escolha do roteiro de menor valor, ou justificativa ante a impossibilidade de fazê-lo.</p> <p>3.10.1.2 Orientar expressamente a empresa contratada para que apresente, no mínimo, 3 cotações para viabilizar a escolha pelo roteiro de menor valor ou, caso as companhias aéreas não disponham de alternativas suficientes, para que apresente justificativa informando acerca da impossibilidade de apresentar as cotações necessárias.</p> <p>3.10.1.3 Fiscalizar o cumprimento do disposto pela IN 14-11, relativamente ao despacho de bagagem, de modo a assegurar que as AVS contenham as devidas justificativas nos casos excepcionais em que tais despachos sejam necessários.</p> <p>3.10.1.4 Fiscalizar, no sistema e-AVS, a aderência e a qualidade das informações registradas pelas unidades solicitantes ou pelos beneficiários, para fins de detalhamento da finalidade e justificativa da AVS, de modo que atendam ao disposto na IN 14-11.</p>
4.	ACHADO 4. Fragilidades nos controles de Autorização de AVS	4.10.1	<p>4.10.1.1 Implementar rotinas de controles nas atividades de avaliação e análise das AVS com vistas ao cumprimento do item 10 e subitens da IN 14-11, Módulo 2, Título I, no sentido de verificar o motivo ensejador da alteração de diárias e de passagens, nos seguintes aspectos:</p> <p>4.10.1.1.1 Estando atrelado à conveniência pessoal do beneficiário, a diferença de custo deverá ser suportada pelo próprio interessado, devendo, ainda, tais informações constarem da AVS para formalização do ato de concessão e propiciar subsídios para <i>accountability</i>;</p> <p>4.10.1.1.2 Estando a alteração atrelada ao interesse público, deverá promover a abertura de nova AVS e submetê-la à nova deliberação por parte do ordenador de despesas, nos termos do subitem 10.2, Título I, Módulo 2 da IN 14-11.</p> <p>4.10.1.2 Promover, em procedimentos futuros, a juntada de documentos comprobatórios, no sistema SEI e no sistema e-AVS, sempre que ocorrerem alterações nas AVS, sejam essas destinadas a diárias ou a passagens, de forma a evidenciar se a alteração foi motivada pelo interesse público ou pelo interesse pessoal do beneficiário.</p>
5.	ACHADO 5. Fragilidade ou insuficiência dos controles de prestação de contas	4.10.2	<p>4.10.2.1 Adotar medidas, no âmbito da competência atribuída pelo art. 15 do MGoTI-JF1, para que o sistema e-AVS reflita de forma diferenciada os casos em que a remarcação de bilhete aéreo se deu por interesse da administração dos casos em que se faz presente o interesse particular, de forma a propiciar condições para a devida averiguação e transparência a respeito dos recursos utilizados e suas fontes originárias.</p> <p>4.10.2.2 Informar nos presentes autos, quando concluída a correção dos valores publicados no Portal Transparência, nos casos relatados no Quadro 14 deste relatório, que apresentaram divergência em relação aos valores efetivamente pagos pelo Tribunal, devendo indicar <i>link</i> comprobatório.</p>
6.	ACHADO 6. Fragilidades na gestão do sistema e-AVS	5.10.1	<p>5.10.1.1 Adotar providências para promover a aprovação/reprovação das prestações de contas pendentes no sistema e-AVS após a correção do defeito reportado ao desenvolvedor, no âmbito de sua competência e informar à Secau/Diaup quando houver a devida regularização.</p> <p>5.10.1.2 Determinar providências para efetiva restituição ao erário dos valores pagos por diárias não realizadas, conforme Informação Seanc 14101945, e informar à Secau/Diaup quando emitida a determinação.</p>
7.	ACHADO 7. Inconsistências no sistema e-AVS	5.10.2	<p>5.10.2.1 Adotar providências para promover a aprovação/reprovação das prestações de contas pendentes no sistema e-AVS após a correção do defeito reportado pelo gestor do sistema, no âmbito de sua competência e informar à Secau/Diaup quando houver a devida regularização.</p>
8.	ACHADO 5.10.3	5.10.3	<p>5.10.3.1 Comunicar ao ordenador de despesas acerca da inadimplência do beneficiário da AVS TRF1-294-2021, a fim de que a autoridade analise e delibere quanto à aplicação da penalidade cabível pela não apresentação da prestação de contas, nos termos do Módulo 5, Título I, item 9 e subitens, da IN 14-11.</p>
9.	ACHADO 5.10.4	5.10.4	<p>5.10.4.1 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para inserir funcionalidade no sistema e-AVS para notificar as autoridades competentes sobre AVS/PVCS aguardando por deliberação.</p> <p>5.10.4.2 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para inserir funcionalidade no sistema e-AVS que permita identificar o cargo do beneficiário, de modo que não seja necessário a autoridade competente abrir cada uma das AVS para verificar quais são de sua esfera de atuação.</p>
10.	ACHADO 6.10.1	6.10.1	<p>6.10.1.1 Submeter ao Comitê Gestor de Sistemas de Informação proposta para categorização de prioridades dos sistemas de informação, conforme dispõe a Resolução Presi - 10988129 - MGoTI, art. 12, de forma a viabilizar a instituição de Acordo de Nível de Serviços para o sistema e-AVS;</p> <p>6.10.1.2 Revisar, no que couber, as designações técnicas registradas no cronograma do sistema e-AVS referentes a defeito de entrega, defeito de garantia, manutenção corretiva e manutenção evolutiva, de forma a prover insumos para o fiel acompanhamento quanto ao cumprimento de prazos para entrega dos produtos contratados.</p> <p>6.10.1.3 Realizar o monitoramento dos prazos estabelecidos, a fim de verificar quanto à efetividade da contratação no sentido de prover sistemas de informações de qualidade para a consecução das atividades da Justiça Federal da 1ª Região.</p> <p>6.10.1.4 Submeter ao Comitê Gestor de Sistemas de Informação Administrativos – CGSis-ADM proposta para categorização de prioridades relativas ao sistema e-AVS, visando alavancar os índices de satisfação de usuários internos, em aderência com a Resolução CJF 685 de 15/12/2020, em parceria com o gestor do sistema e-AVS.</p>
11.	ACHADO 6.10.2	6.10.2	<p>6.10.2.1 Submeter ao Comitê Gestor de Sistemas de Informação Administrativos – CGSis-ADM proposta para categorização de prioridades relativas ao sistema e-AVS, conforme disposto pela Resolução Presi - 10988129 - MGoTI e Resolução Presi - 10988129 - MGoTI, art. 15, em parceria com a Secin.</p>
12.	ACHADO 7.10.1	7.10.1	<p>7.10.1 Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS</p> <p>7.10.1.1 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para solucionar as falhas narradas na geração automática de processo administrativo eletrônico e na publicação automática, bem como informar nos presentes autos quando a correção estiver concluída.</p> <p>7.10.1.2 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para implementar no sistema e-AVS a figura do beneficiário "acompanhante", bem como das finalidades "participar de banca" e "perícia médica", e informar nos presentes autos quando concluídos.</p> <p>7.10.1.3 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para concluir a implementação do campo destinado ao Nome Social.</p> <p>7.10.1.4 Impulsionar ações, em conjunto com a Secin, para implementação de funcionalidade para tratar os casos em que se verifica a necessidade de prorrogação de viagem a serviço.</p> <p>7.10.1.5 Acompanhar o e-SosTI SS954237 registrado para promover a correção do sistema e-AVS e a consequente detecção automática de feriados, em observância ao que dispõe a IN 14-11, Módulo 2, Título IV, subitem 6.1, bem como informar, nos presentes autos, quando da conclusão.</p>

8.	ACHADO 8. Fragilidades de controles administrativos no sistema e-AVS	8.10.1	<p>8.10.1.1 Avaliar a relevância e oportunidade de aprimorar os controles administrativos executados pelo e-AVS e propor à Secin;</p> <p>8.10.1.1.1 A inclusão da situação de AVS/PCVS "em atraso", dentre as situações contidas no sistema, a fim de contemplar a hipótese de ausência de prestação de contas no prazo previsto na IN 14-11.</p> <p>8.10.1.1.2 O desenvolvimento e implementação de funcionalidades automatizadas para alertar o avaliador e o autorizador sobre a existência de AVS enviada fora do prazo mínimo de dez dias úteis da data prevista para o início do deslocamento, conforme disposto pelo item 7, Título I, Módulo2, da IN 14-11.</p> <p>8.10.1.1.3 O desenvolvimento e implementação de funcionalidades automatizadas para advertir o analisador sobre o atraso na apresentação de PCVS, visando a adoção das providências previstas pelo Módulo 5, Título I, item 9 e subitens da IN 14-11.</p> <p>8.10.1.1.4 O desenvolvimento e implementação de funcionalidades automatizadas para notificar o beneficiário sobre o atraso na apresentação da prestação de contas e sobre as consequências impostas pela IN 14-11, no Módulo 5, Título I, item 2 e subitens 2.1 e 2.2.</p> <p>8.10.1.1.5 Compatibilizar as informações sobre a utilização de carro oficial no ícone <Número de AVS> e no botão <Detalhar>, de modo que, nesses locais de acesso, fique evidenciado se houve ou não o uso desse meio de transporte.</p> <p>8.10.1.1.6 Desenvolver e implementar funcionalidade efetivamente capaz de controlar viagem concomitante de juiz convocado (no mesmo período da convocação) para participar de correição ou outra viagem a serviço, de forma a evitar que sejam pagas diárias ou indenizações em duplicidade, bem como que ocorra desconto em dobro do auxílio a que o beneficiário fizer jus.</p> <p>8.10.1.2 Avaliar, sob a perspectiva de prevenção de danos ao erário, acerca do aprimoramento do sistema e-AVS, mediante a implementação de controles automatizados para detectar e alertar o avaliador sobre o regresso antecipado de membro cujo valor da diária lastreou as diárias dos demais componentes, nos casos de viagem em equipe e de acompanhamento de magistrados.</p> <p>8.10.1.2.1 Se for o caso, apresentar demanda formal à Secretaria de Tecnologia da Informação - Secin para que seja realizada análise acerca da viabilidade tecnológica e do custo para o desenvolvimento de funcionalidades capazes de detectar e alertar o avaliador sobre o regresso antecipado de membro cujo valor da diária lastreou as diárias dos demais componentes, nos casos de viagem em equipe e de acompanhamento de magistrados.</p>
9.	ACHADO 9. Oportunidades de melhorias	9.10.1	<p>9.10.1.1 Avaliar a conveniência e oportunidade de determinar à Secin e ao gestor do sistema que promovam estudos com vistas à absorção, pela empresa contratada CIMCORP Comércio de Serviços de Tecnologia de Informática Ltda., das solicitações para atendimento e suporte técnico, registradas no e-SosTI pelos usuários do sistema e-AVS;</p> <p>9.10.1.2 Avaliar a conveniência e oportunidade de determinar à Secin para que promova estudos com vistas à atualização do disposto pelo MGovTI, art. 15, inciso IV, alínea "j", item 2.</p> <p>9.10.1.3 Submeter o resultado dos estudos referenciados nos subitens 9.10.1.1 e 9.10.1.2 ao Comitê Gestor de Sistemas de Informação Administrativos – CGSis-ADM, caso entenda apropriado.</p>
		9.10.2	<p>9.10.2.1 Impulsionar ações de capacitação com vistas a habilitar os usuários da JF1 para operar o sistema e-AVS.</p>

À consideração superior.

Cristiane Aparecida Pereira Caixeta

Supervisora da Seção de Auditoria de Indenizações e Benefícios - Seabe/Diaup

Sylvia Rita Pereira m. Monteiro

Supervisora da Seção de Auditoria de Direitos e Deveres Seade/Diaup

Silvia Andréia Carvalho Costa

Seção de Auditoria de Indenizações e Benefícios - Seabe/Diaup

Amanda Côrtes Gomes

Supervisora da Seção de Planejamento de Auditoria de Gestão de Pessoas - Seage/Diaup

João Batista Corrêa da Costa

Diretor da Divisão de Auditoria de Gestão de Pessoas - Diaup/Secau

De acordo.

À Presidência do TRF 1ª Região - Presi, para conhecimento deste Relatório Final de Auditoria.

À Diretoria-Geral da Secretaria - Diges, para conhecimento, adoção de providências recomendadas e encaminhamento à Secretaria de Tecnologia da Informação - Secin, à Seção de Controle e Pagamento de Diárias e Indenizações - Sedin, à Secretaria de Gestão Administrativa - SecGA e ao Diretor da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira - Diefi, na qualidade de gestor do sistema e-AVS, para conhecimento e atendimento às recomendações, conforme Quadro 16 acima, ressaltando que as medidas a serem implementadas e o prazo previsto para conclusão das ações deverão ser apresentados no documento denominado Plano de Providências, doc.14843144, a ser encaminhado à Secau até 25/2/2022.

Marília André da Silva Meneses Graça

Diretora da Secretaria de Auditoria Interna – Secau



Documento assinado eletronicamente por **Marília Andre da Silva Meneses Graça**, Diretor(a) de Secretaria, em 25/01/2022, às 10:46 (horário de Brasília), conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Sylvia Rita Pereira Marques Monteiro**, Diretor(a) de Divisão em exercício, em 25/01/2022, às 11:28 (horário de Brasília), conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Silvia Andreia Carvalho Costa**, Técnico Judiciário, em 25/01/2022, às 13:35 (horário de Brasília), conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Cristiane Aparecida Pereira Caixeta**, Supervisor(a) de Seção, em 25/01/2022, às 13:48 (horário de Brasília), conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Amanda Côrtes Gomes**, Supervisor(a) de Seção, em 25/01/2022, às 14:34 (horário de Brasília), conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.trf1.jus.br/autenticidade> informando o código verificador **14843151** e o código CRC **AAC19E85**.

