



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

**RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA**  
**SECRETARIA DE AUDITORIA INTERNA – SECAU**  
**DIVISÃO DE AUDITORIA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA – DIAUD**  
**AUDITORIA DE PASSAGENS AÉREAS**

**SUMÁRIO**

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>
1.1.	Objetivo
1.2.	Período de Execução
1.3.	Questões de Auditoria
1.4.	Composição da Amostra Avaliada
1.5.	Equipe de Auditoria
1.6.	Técnicas de Auditoria
1.7.	Procedimentos Executados
1.8.	Legislação Aplicada
<b>2.</b>	<b>ACHADOS DE AUDITORIA CONCERNENTES A CONTROLES DO SISTEMA e-AVS E A PAGAMENTOS REALIZADOS À AGÊNCIA CONTRATADA AEROTUR</b>
2.1.	FRAGILIDADES NO SISTEMA e-AVS versão 4.7.10
2.2.	DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS DO PROCESSO DE CONCESSÃO DE PASSAGENS AÉREAS
2.3.	AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA NA DIVULGAÇÃO DE DADOS SOBRE A EMISSÃO DE PASSAGENS AÉREAS
2.4.	AUSÊNCIA DE DISCRIMINAÇÃO DE VALORES NAS FATURAS E DE REGISTROS DE REMARCAÇÕES NO SISTEMA e-AVS
2.5.	AUSÊNCIA DE DETALHAMENTOS QUE JUSTIFIQUEM VALORES PAGOS À CONTRATADA AEROTUR
<b>3.</b>	<b>ACHADOS DE AUDITORIA RELATIVOS AO PROCESSO LICITATÓRIO QUE RESULTOU NO CONTRATO VIGENTE</b>
3.1.	INCLUSÃO INDEVIDA DE INCENTIVOS RECEBIDOS DAS COMPANHIAS AÉREAS NA PROPOSTA APRESENTADA PELA EMPRESA VENCEDORA DO CERTAME
3.2.	PRORROGAÇÃO EXTRAORDINÁRIA INDEVIDA DO CONTRATO 117/2012, ALÉM DO LIMITE MÁXIMO PREVISTO NO ART. 57, II, DA LEI 8.666/1993
3.3.	AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO MÉTODO DE CÁLCULO DA QUANTIDADE ESTIMADA PARA A DEMANDA
3.4.	AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE INVIABILIDADE DE SOLUÇÃO ALTERNATIVA
<b>4.</b>	<b>ACHADO DE AUDITORIA REFERENTE À INSUFICIÊNCIA DE AÇÕES DE TREINAMENTO NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DA SEÇÃO DE CONTROLE E PAGAMENTO DE DIÁRIAS E INDENIZAÇÕES - SEDIN</b>
<b>5.</b>	<b>CONCLUSÃO</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria operacional realizada nos processos de concessão, emissão, pagamento e prestação de contas de passagens aéreas para deslocamento, a serviço, de servidores e magistrados do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que teve como objetivo a avaliação da regularidade e da eficácia dos controles internos administrativos empregados nesses processos. O escopo da auditoria cingiu-se à avaliação dos controles constantes do sistema e-AVS, da regularidade dos pagamentos realizados à Agência Aerotur (Contratos 0117/2012 0080195 e 0018/2018 5819471) e do processo de licitação referente ao contrato vigente (Contrato 0018/2018 5819471). Os trabalhos de auditoria foram realizados junto à Seção de Controle e Pagamento de Diárias e Indenizações - Sedin, unidade vinculada ao Gabinete da Diretoria-Geral - Gadir, à Secretaria de Tecnologia da Informação - Secin e à Secretaria de Administração - Secad.

Os trabalhos foram realizados em consonância com as Normas Técnicas de Auditoria, Inspeção e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça ([Resolução CNJ 171/2013](#)), com observância dos normativos que regulamentam a atividade de auditoria no âmbito da Justiça Federal da 1ª Região e do Estatuto de Auditoria Interna da Justiça Federal da 1ª Região (Resolução Presi 57/2017 - TRF1ª Região, 5290599) e com o previsto no Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT (5902092) para o exercício de 2018, aprovado pelo Exmo. Senhor Presidente do TRF 1ª Região, consoante PAe 0022434-78.2017.4.01.8000.

Na fase inicial da auditoria, realizou-se o mapeamento do processo de concessão de passagens aéreas por meio da utilização da ferramenta *Bizagi Modeler*, com fundamento na Instrução Normativa TRF1ª Região 14-11/1991, alterada pela Portaria Presi TRF 1ª Região 358/2017, conforme Anexo I (6700875). Também foi realizada reunião com o supervisor da Sedin (Ata 6128105) para contextualização da auditoria e esclarecimentos acerca do processo de concessão, emissão, pagamento e prestação de contas de passagens aéreas no âmbito do TRF1ª Região.

### 1.1. Objetivo

Avaliar a regularidade e a eficácia dos controles internos administrativos adotados nos processos de concessão, emissão, pagamento e prestação de contas de passagens aéreas, por meio da comparação desses controles com a legislação e os normativos internos, dos arquivos gerados pelo Sistema Virtual de Autorização de Viagens a Serviço (e-AVS), das faturas emitidas pela agenciadora de viagens Aerotur Serviços de Viagens Ltda - EPP referentes aos Contratos 0117/2012 (PAe 0004731-42.2014.4.01.8000) e 0018/2018 (0018556-48.2017.4.01.8000), e avaliar o processo licitatório PE 11/2018 (PAe 0018556-48.2017.4.01.8000) que culminou na assinatura do Contrato 0018/2018.

### 1.2. Período de Execução

O período de realização desta auditoria, proposto inicialmente no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna - PAINT 2018 (5147712) para abril a junho/2018, sofreu atraso em decorrência da necessidade de se priorizar o atendimento a demandas da Administração em outros processos administrativos, conforme explicitado abaixo, considerando que os servidores integrantes da equipe da auditoria são os mesmos servidores que atuam para o atendimento a outras demandas:

- Revisão da minuta da nova versão da IN 14-08/TRF 1ª Região – Administração de Veículos – que regulamenta a gestão da frota de veículos oficiais na Justiça Federal da Primeira Região (Informação Seaug 5979627);
- Prestação de informações mediante respostas às consultas formuladas pela Administração (Informação Seali 5906708, Informação Seali 6143562, Informação Senco 5852097, Informação Senco 5935097);
- Análise prévia de minuta de contrato (Informação Senco 5882727);
- Conferência do Rol de Responsáveis pela Seaug constantes dos processos PAe 0006627-81.2018.4.01.8000 e PAe 0006625-14.2018.4.01.8000, e envio da Solicitação de Auditoria 6381358;
- Análise e manifestação pela Seali/Senco/Seate no processo de licitação para aquisição de antivírus (PAe 0004190-38.2016.4.01.8000) - Informação Diaud 6620103;
- Auditoria Especial na licitação para aquisição de notebooks híbridos - Relatório Preliminar 6081932 e Relatório Final 6378483;
- Análise e manifestação pela Senco no processo referente à retenção de percentuais de férias, terço constitucional e 13º Salário (PAe 0013383-09.2018.4.01.8000).

A presente auditoria foi realizada no período de 02/05/2018 a 17/08/2018.

### 1.3. Questões de Auditoria

- Q1. A contratação de serviços de agenciamento de viagens está alinhada aos objetivos estratégicos da Justiça Federal da 1ª Região?
- Q2. Os controles internos utilizados no processo de concessão, emissão, pagamento e prestação de contas de passagens aéreas são adequados e suficientes?
- Q3. Os bilhetes de passagens aéreas estão sendo adquiridos em conformidade com a legislação e normativos internos?
- Q4. Há controles internos administrativos capazes de garantir a regularidade nas faturas emitidas e nos pagamentos efetuados à agência de viagens?
- Q5. O processo licitatório para contratação de empresa prestadora de serviços de agenciamento de viagens foi realizado em conformidade com a legislação?

### 1.4. Composição da Amostra Avaliada

Durante as atividades, os seguintes processos foram selecionados por amostragem e analisados, com observância dos critérios de relevância e materialidade:

Quadro 01: Processos Analisados

Processo	Descrição
PAe 0023424-69.2017.4.01.8000	Execução dos pagamentos referentes ao Contrato 0117/2012 (faturas recebidas no mês de novembro/2017 referentes à passagens aéreas emitidas no mês de outubro/2017)
PAe 0005741-82.2018.4.01.8000	Execução dos pagamentos referentes ao Contrato 0117/2012 (faturas recebidas no mês de março/2018 referentes à passagens aéreas emitidas no mês de fevereiro/2018)
PAe 0012817-60.2018.4.01.8000	Execução dos pagamentos referentes ao Contrato 0018/2018 (faturas recebidas no mês de junho/2018 referentes à passagens aéreas emitidas no mês de maio/2018)
PAe 0018556-48.2017.4.01.8000	Processo licitatório PE 11/2018 que resultou na assinatura do Contrato 0018/2018.

### 1.5. Equipe de Auditoria

- Camila de Carvalho Ananias (Coordenadora)
- Liana Raimundo de Lima Lourenço
- Marcelo Dutra Melo
- Maria Virgínia Mesquita Melo
- Michell Cardoso da Silva

### 1.6. Técnicas de Auditoria

Neste trabalho foram empregadas as seguintes técnicas:

- Amostragem - escolha e seleção de uma amostra representativa nos casos em que é inviável, em razão da relação custo/benefício, aferir a totalidade do objeto da auditoria e pela limitação temporal para as constatações;
- Análise de contas - exame das transações que geraram lançamentos em determinada conta contábil;
- Análise documental - verificação de processos e documentos que conduzam à formulação de indícios e evidências;
- Circularização - obtenção de informações com a finalidade de confrontar declarações de terceiros com os documentos objeto de exame;
- Conferência de cálculos - revisão das memórias de cálculos relacionados ao objeto da auditoria;
- Correlação entre as informações obtidas - cotejamento entre normativos, documentos, controles internos e auxiliares, declarações, informações e dados;
- Exame de registros - verificação dos registros constantes de controles regulamentares, relatórios sistematizados, mapas e demonstrativos formalizados;

- Entrevista - formulação de perguntas orais ou escritas ao pessoal da unidade auditada ou vinculada, para obtenção de dados e informações;
- Mapa do processo - decomposição de um processo de trabalho pela sequência de atividades que o compõem na forma de um diagrama (fluxograma).

### 1.7. Procedimentos Realizados

As atividades executadas pela equipe de auditoria estão detalhadas a seguir:

- Levantamento de normativos e boas práticas aplicáveis aos objetivos específicos desta auditoria;
- Mapeamento do processo de concessão de passagens aéreas, conforme [IN TRF1 14-11/1991](#), alterada pela Portaria Presi TRF1ª Região 358/2017;
- Reunião com o supervisor da Sedín para obter informações preliminares sobre os processo de concessão, emissão, pagamento e prestação de contas de passagens aéreas, conforme Ata 6128105;
- Identificação dos controles internos administrativos e riscos associados ao processo de trabalho;
- Seleção da amostra de passagens aéreas faturadas nos meses de novembro/2017, março/2018 e maio/2018;
- Análise de documentos e de normativos para a verificação da eficácia dos controles;
- Verificação da execução do serviço de agenciamento de passagens aéreas, por meio da análise: de faturas enviadas pela Aerotur e companhias aéreas; de informações anexadas ao processo de pagamento; da comparação entre cotações de preços de passagens aéreas pesquisadas diariamente pela equipe de auditoria e os valores de passagens efetivamente emitidas constantes de RPA's expedidas nos meses de maio e junho de 2018;
- Análise da execução de pagamentos referentes aos contratos 0117/2012 (PAe 0004731-42.2014.4.01.8000) e 0018/2018 (PAe 0018556-48.2017.4.01.8000);
- Análise do processo licitatório que deu origem ao contrato 0018/2018 (PAe 0018556-48.2017.4.01.8000);
- Análise comparativa entre os valores de passagens aéreas da amostra selecionada constantes do sistema e-AVS, das faturas enviadas pela Aerotur e das faturas enviadas pela companhias aéreas;
- Execução de rotinas no sistema e-AVS a fim de identificar fragilidades do sistema;
- Apresentação de relatório preliminar, contemplando os Achados de Auditoria.

### 1.8. Legislação Aplicada

- [Resolução Presi TRF1 29/2014](#), alterada pela Resolução Presi TRF1 8/2015 e pela Resolução Presi TRF1 24/2017, que dispõe sobre Planejamento Estratégico da Justiça Federal da 1ª Região para o período de 2015 a 2020 e dá diretrizes para sua gestão no âmbito do Tribunal, das seções e das subseções judiciárias;
- [Lei 8.112/1990](#), que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais;
- [Lei 8.666/1993](#), que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;
- [Lei 10.520/2002](#), que institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências;
- [Instrução Normativa TRF1 14-11/1991](#), alterada pela Portaria Presi TRF1 358/2017, que disciplina os procedimentos relativos à indenização de despesas de viagens a serviço, no território nacional, bem como estabelece critérios e normas para seu adiantamento e prestação de contas;
- [Lei Complementar 123/2006](#), que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá outras providências;
- [Decreto 5.450/2005](#), que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências;
- [Resolução Presi/Cenag TRF1 17/2012](#), que dispõe sobre a concessão de diárias e passagens aéreas para ida e volta à seção ou subseção judiciária de origem de juiz federal convocado para o Tribunal;
- [Portaria Presi TRF1 600-025/2008](#), que implanta e torna obrigatório o uso do Sistema Virtual de Autorização de Viagens a Serviço – e-AVS;
- [Resolução CNJ 192/2014](#), alterada pela Resolução CNJ 246/2018 que dispõe sobre a Política Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Servidores do Poder Judiciário;
- [Resolução CJF 340/2015](#), que 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;
- [Resolução CJF 447/2017](#), que dispõe sobre a Política de Gestão de Riscos do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo grau, bem como sobre a alteração do art. 4º da Resolução CJF-RES-014/00313, de 22 de outubro de 2014;
- [Resolução Presi TRF1 34/2017](#), que institui a Gestão de Riscos na Justiça Federal de 1º e 2º grau da 1ª Região;
- [Resolução Anac 400/2016](#), que dispõe sobre as condições gerais de transporte aéreo, estabelecendo novas regras para aquisição de bilhetes de passagens reembolsáveis ou não e com ou sem despacho de bagagens;
- [Instrução Normativa TRF1 13-02](#), que dispõe sobre o Programa de Capacitação referente aos servidores do TRF1.

## 2. ACHADOS DE AUDITORIA REFERENTES A CONTROLES DO SISTEMA e-AVS E A PAGAMENTOS REALIZADOS À AEROTUR

A seguir são apresentados os achados de auditoria, considerados importantes para relato, obtidos por meio da análise da execução dos contratos 0117/2012 (0080195) e 0018/2018 (5819471).

### 2.1. FRAGILIDADES NO SISTEMA e-AVS versão 4.7.10

#### 2.1.1. Situação Encontrada

Após análise e execução de rotinas no sistema e-AVS, verificaram-se as seguintes fragilidades e/ou deficiências:

- No detalhamento da Autorização de Viagem a Serviço (AVS) não constam campos relevantes, tais como: data e horários da emissão de passagens, nome do responsável pela emissão, valores das passagens aéreas e taxas, pedidos de assentos especiais e de bagagens despachadas;
- Relatórios para extração de dados referentes a passagens aéreas não são gerados;

- Status de Prestação de Contas de Viagem a Serviço – PCVS divergentes, conforme rotina consultada;
- Guia Prático do sistema e-AVS indisponível para os usuários;
- Interface do sistema não amigável.

## 2.1.2. Critérios

- [Instrução Normativa TRF1 14-11/1991](#), alterada pela [Portaria Presi TRF1 358/2017](#), que disciplina os procedimentos relativos à indenização de despesas de viagens a serviço, no território nacional, bem como estabelece critérios e normas para seu adiantamento e prestação de contas;
- [Portaria Presi TRF1 600-025/2008](#), que implanta e torna obrigatório o uso do Sistema Virtual de Autorização de Viagens a Serviço – e-AVS, que resolve:

I – IMPLANTAR a primeira fase do Sistema Virtual de Autorização de Viagens a Serviço – e-AVS, compreendendo os módulos de requisição, autorização, pagamento e prestação de contas de viagens a serviço, de uso obrigatório, no âmbito do Tribunal Regional Federal da Primeira Região;

II – DETERMINAR à Secretaria do Tribunal, por meio da Secretaria de Tecnologia da Informação – SECIN, a adoção de providências para a implantação da segunda fase do sistema e-AVS, compreendendo o módulo auditoria, no âmbito do Tribunal.

- *Benchmarking* realizado a fim de comparar sistemas utilizados por outros órgãos para concessão de diárias e de passagens aéreas (Anexo II 6700905).

## 2.1.3. Evidências

### 2.1.3.1. No detalhamento da Autorização de Viagem a Serviço (AVS) não constam campos relevantes, como data e horário da emissão de passagens, nome do responsável pela emissão, valores das passagens aéreas e taxas, pedidos de assentos especiais e de bagagens despachadas

Conforme exemplo da figura abaixo, não constam na AVS os campos relativos a "data" e "horário" da emissão da passagem, "nome do responsável", "valores das passagens aéreas e taxas", opção ou não por "assentos especiais" e "bagagens despachadas".

Cabe ressaltar que, em consulta à reserva da passagem aérea correspondente (doc. 5782222) à AVS detalhada, verificou-se que o tempo entre a autorização pelo ordenador de despesa (27/02/2018 às 10:11 hs) e a efetiva emissão dessa passagem (27/02/2018 às 14:28 hs) excedeu o prazo de uma (1) hora estipulado no item 3.1.18 do Contrato 117/2012 ( doc. 0080195). Constatou-se, também, a cobrança no valor de R\$ 10,00 referente ao assento especial (Figura 2). Todavia, essas informações não estão disponíveis para consulta no sistema e-AVS.

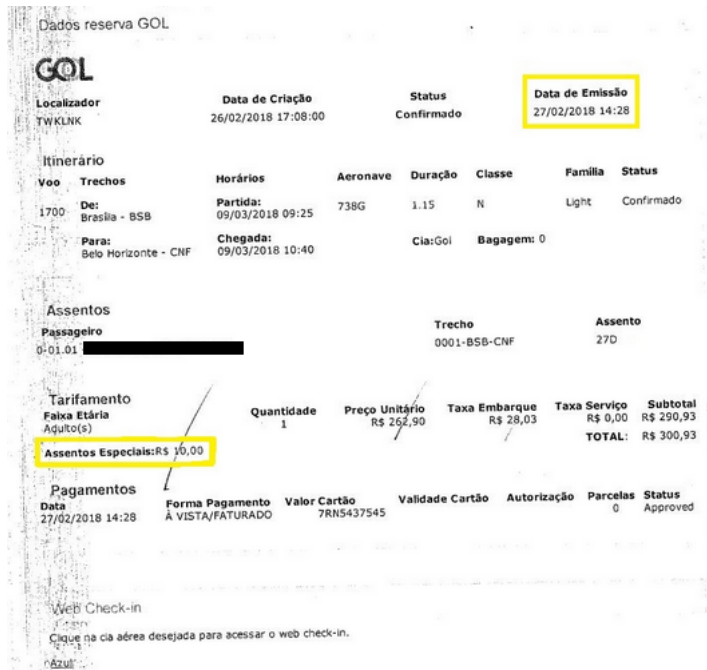
Nota-se, portanto, a importância da inserção dos campos com as informações supramencionadas no sistema, de forma a facilitar a verificação e o controle da correta execução do contrato.

Figura 1 - Layout do detalhamento da AVS

AVS		AVS	
<a href="http://ped.trf1.jus.br/avs/avsclicar/Avs/detalhar.do?codigo=286836...">http://ped.trf1.jus.br/avs/avsclicar/Avs/detalhar.do?codigo=286836...</a>		<a href="http://ped.trf1.jus.br/avs/avsclicar/Avs/detalhar...">http://ped.trf1.jus.br/avs/avsclicar/Avs/detalhar...</a>	
<b>AVS</b> - Detalhar solicitação de AVS -			
<b>Dados do favorecido</b>			
Tipo	Magistrado		
Órgão	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO		
Nome	[REDACTED]		
Matrícula	JUI 51		
Cargo	JUIZ FEDERAL		
Situação de diária	JUIZ FEDERAL CONVOCADO		
Conta de recebimento	Outra conta corrente		
<b>Dados da AVS</b>			
Tipo	Inicial		
Número da AVS	2018-100		
Unidade requisitante	GABINETE DA CORREGEDORIA-REGIONAL - /GAGER/TRF1		
Número do processo	0004217-50.2018.4.01.8000		
Finalidade	Necessidade de serviço		
Detalhamento da Finalidade	Convocação para atuar em auxílio à Corregedoria Regional.		
Justificativa	Convocação para atuar em auxílio à Corregedoria Regional, conforme ato que segue em arquivo anexo juntamente com a cotação das passagens aéreas. Esclarecendo que, apesar das opções de voo não serem a de menor custo, a diferença de valor é irrisória. Por fim, informo que foi solicitada passagem aérea sem franquia de bagagem e que o juiz federal se hospedará no CentreJufe.		
Anexo	<a href="#">Visualizar</a>		
Situação da AVS	Solicitação finalizada		
Data da Solicitação	26/02/2018 17:32		
Solicitado por	CRISTINA BERQUO E SILVA		
Data do Encaminhamento	26/02/2018 17:44		
Encaminhado por	CARLOS ALBERTO DA SILVA		
Cargo	TÉCNICO JUDICIÁRIO/ ADMINISTRATIVA		
Data da Autorização	27/02/2018 10:11		
Autorizado por	CARLOS FREDERICO MAIA BEZERRA		
<b>Dados da diária</b>			
Diária	Com diária individual		
Situação de diária	JUIZ FEDERAL CONVOCADO		
Início da diária	05/03/2018		
<b>Fim da diária</b> 09/03/2018			
<b>Despesa com hospedagem custeada pelo Tribunal/Secional ou outro órgão?</b> Sim			
<b>Valor das diárias</b>			
Quantidade de diárias normal	2.5		
Valor unitário da diária normal	1.069,16 para o período de 05/03/2018 a 09/03/2018		
Subtotal da diária normal	1.750,00		
<b>Dados do roteiro</b>			
<b>Roteiros</b>			
Origem: BELO HORIZONTE-MG	Destino: BRASÍLIA-DF		
Data da partida: 05/03/2018	Hora da partida: 17:30		
Tipo de transporte: Aéreo com passagem	Empresa de transporte: AZUL		
Utilizará transporte oficial nesta localidade?: Sim	Utilizará transporte oficial nesta localidade?: Sim		
Origem: BRASÍLIA-DF	Destino: BELO HORIZONTE-MG		
Data da partida: 09/03/2018	Hora da partida: 09:25		
Tipo de transporte: Aéreo com passagem	Empresa de transporte: GOL		
Utilizará transporte oficial nesta localidade?: Sim	Utilizará transporte oficial nesta localidade?: Sim		
<b>Valores da AVS</b>			
RDO Diária *	24782		
RDO Passagem *	24781		
Total de RDO Executada sem a AVS Atual - Diária	15.750,00 - 13,47%		
Total de RDO Executada com a AVS Atual - Diária	17.500,00 - 14,97%		
Total de RDO Executada sem a AVS Atual - Passagem	15.839,25 - 19,82%		
Total de RDO Executada com a AVS Atual - Passagem	16.553,21 - 20,71%		
Desconto de auxílio alimentação	R\$ 0,00		
Indenização de embarque/desembarque	R\$ 0,00		
Subtotal das diárias	R\$ 1.750,00		
Total líquido	R\$ 1.750,00		
<b>Lista Dados da publicação</b>			
Boletim de serviço	Data da publicação	Tipo da publicação	
Ano IV / N. 45	13/03/2018 00:00	Publicação	

Fonte: Sistema e-AVS/TRF1 Acesso em 03/08/2018.

Figura 2 - Reserva de bilhete - localizador TWKLNK



Fonte: Documento extraído do PAc 0005741-82.2018.4.01.8000 (doc. 5782222) em 25/07/2018.

**2.1.3.2. Relatórios para extração de dados referentes a passagens aéreas não são gerados**

Ao clicar em "Relatório" por tipo de pagamento (<Relatório<Relatório Tipo de pagamento) relativo às passagens do ano de 2018, nenhum relatório é gerado e aparece a mensagem "a operação não pode ser completada", como demonstrado na figura a seguir. Ao se tentar gerar relatórios (<Relatório<Relatório analítico ou <Relatório<Relatório sintético) pela natureza de "passagem" nas unidades orçamentárias 12101 ou 12102 também não são gerados. Estes relatórios possibilitariam a extração de dados importantes para o controle do processo de concessão de passagens aéreas.

Figura 3 - Layout da tela de emissão de relatório por tipo de pagamento



Fonte: Sistema e-AVS/TRF1 Acesso em 25/07/2018.

**2.1.3.3. Status da Prestação de Contas da Viagem a Serviço – PCVS divergentes conforme rotina consultada**

Foi identificado na rotina de prestação de contas de viagem a serviço – PCVS (Consultar solicitações de AVS > Listar solicitações de AVS), da AVS 2018-100, o status "Aprovação de PCVS". No entanto, em outra rotina do sistema (Consultar prestação de contas>Listar solicitações de AVS - Prestação de contas) o status é "Prestado contas", conforme exemplificado nas telas abaixo. Estas divergências entre os status das PCVS também foram encontradas em outras AVS's da amostra selecionada: AVS 2017-770; AVS 2017-788; AVS 2018-89 e AVS 2018-91.

Figuras 4 - Layouts do sistema

JUSTIÇA FEDERAL  
Tribunal Regional Federal da 1ª Região  
e-AVS Sistema de Autorização de Viagem a Serviço

Administrativo AVS Passagem Financeiro Prestação de contas Controle interno Relatório

Início > Consultar solicitações de AVS > Listar solicitações de AVS

AVS  
- Listar solicitações de AVS -

Número da AVS	Nome do favorecido	Situação da AVS	Data da solicitação	Situação da PCVS
2018-100		Solicitação finalizada	26/02/2018 17:32	Aprovação de PCVS

Um item encontrado.

JUSTIÇA FEDERAL  
Tribunal Regional Federal da 1ª Região  
e-AVS Sistema de Autorização de Viagem a Serviço

Administrativo AVS Passagem Financeiro Prestação de contas Controle interno Relatório

Início > Consultar prestação de contas > Listar solicitações de AVS - Prestação de contas

PRESTAÇÃO DE CONTAS  
- Listar solicitações de AVS - Prestação de contas -

Número da Avs	Nome do favorecido	Unidade requisitante	Data da solicitação	Situação PCVS
2018-100		GABINETE DA CORREGEDORIA-REGIONAL - /GAGER/TRF1	26/02/2018 17:32	Prestado contas

Um item encontrado.

Fonte: Sistema e-AVS/TRF1 Acesso em 06/08/2018.

#### 2.1.3.4. Guia Prático do sistema e-AVS indisponível para os usuários

Ao tentar acessar o "Guia prático" constante da tela inicial do sistema e-AVS, a seguinte mensagem de aviso é exibida: "A validação de Arquivo do Office detectou um problema ao tentar abrir o arquivo". Conforme relato do Supervisor da Sedin (Ata 6128105), verificou-se que em várias situações os usuários do sistema e-AVS têm dificuldades no preenchimento adequado da AVS e no entendimento da sistemática de funcionamento das rotinas do sistema. Assim, a disponibilização do Guia Prático para o usuário do sistema e-AVS constitui importante ferramenta para auxiliar no processo de solicitação de passagem aérea pelos servidores e magistrados, reduzindo a demanda por explicações sobre o funcionamento do sistema direcionadas à Sedin.

#### 2.1.3.5. Interface do sistema não amigável

O sistema e-AVS apresenta uma interface de difícil compreensão para seus usuários. Os subtítulos apresentados no sistema poderiam ter uma interface mais amigável a fim de facilitar o acompanhamento das etapas do processo de concessão de passagens aéreas, tais como: SOLICITAÇÃO, APROVAÇÃO, FATURAMENTO, CONSULTAS, RELATÓRIOS, dentre outras, facilitando a interação com o e-AVS.

Figura 5 - Layout do sistema e-AVS/TRF1

JUSTIÇA FEDERAL  
Tribunal Regional Federal da 1ª Região  
e-AVS Sistema de Autorização de Viagem a Serviço

Administrativo AVS Passagem Financeiro Prestação de contas Controle interno Relatório

Início

BEM-VINDO AO e-AVS  
- Sistema de autorização de viagem a serviço -

Escolha um item do menu acima ou clique abaixo para ver a instrução normativa:

Bem-vindo ao Sistema Virtual de Autorização de Viagem a Serviço e-AVS. Você está acessando um sistema que incorpora inovadores conceitos da área de tecnologia da informação. A implantação desse novo modelo de gerenciamento administrativo de diárias e passagens permite obter, em tempo real, informações arquivadas em outros programas, conferindo maior celeridade e segurança aos usuários do sistema.

Ver instrução normativa

Fonte: Sistema e-AVS/TRF1 Acesso em 06/08/2018.

#### 2.1.4. Causas

- Restrições de reprogramação (alterações no código-fonte) e operacionalização do sistema e-AVS;
- Deficiências no acompanhamento para assegurar o bom funcionamento das rotinas do sistema e-AVS.

#### 2.1.5. Efeitos

- Dificuldade/impossibilidade de acompanhamento e fiscalização da execução do contrato;
- Eventuais desperdícios de recursos públicos por ausência de controles efetivos ;
- Dificuldades de operacionalização do sistema e-AVS pelos usuários.

#### 2.1.6. Responsáveis

- Gadir/Sedin.



- Secin.
- Secad.

### 2.1.7. Manifestação da Área Auditada

A Sedin relatou, por meio da Informação SEDIN 6990801, que o sistema e-AVS é deficiente e apresenta erros, que solicitações de ajuste do sistema são realizadas corriqueiramente pela Secin, todavia, algumas ainda não foram corrigidas e outras foram corrigidas com demora, o que gerou grande acúmulo de pendências, notadamente no que se refere à análise de prestação de contas. Em relação à ausência de documentos na prestação de contas, informou que se trata de erros do sistema e que todas as prestações de contas que chegam para análise da Sedin sem os documentos obrigatórios são retornados aos favorecidos para correção e reenvio. Relatou, ainda, que há mais de um ano está sendo desenvolvido um novo sistema de autorização de viagens com vistas à correção das deficiências relatadas e de outras intercorrências frequentes e de menor impacto.

Conforme Despacho DISAD 7010177, a Secin/Disad confirmou as ocorrências dos erros apontados nos itens 2.1.3.2 e 2.1.3.4 por meio de testes exploratórios, e informou que estes podem ser corrigidos mediante solicitação e autorização da Diefi, unidade gestora do sistema e-AVS. Em relação às adequações solicitadas nos itens 2.1.3.1, 2.1.3.3, 2.1.3.5, sugeriu que sejam tratadas nas reuniões de levantamento de requisitos com as partes envolvidas para que possam ser contempladas no novo sistema.

Conforme Despacho DIEFI 7024781, área auditada se manifestou da seguinte forma:

*2.1.3.1 - Realmente esses dados não aparecem na AVS, mas constam do sistema e-AVS, visto que data e horário da emissão de passagem encontra-se no envio da RPA, nome do responsável pela emissão, valores e taxas estão na RPA. A questão de data e horário de todas movimentações no Sistema e-AVS já teve requisição à SECIN para implementação, ocorre que as demandas são maiores que as possibilidades de implementação e diante desse impasse e devido as dificuldades encontradas para tanto ajuste (mudança de regras, melhorias, erros etc), foi sugerido pela SECIN no processo SEI 0018808-51.2017.4.01.8000 e aceito a implementação de um novo sistema numa nova linguagem e com melhorias que evitasse a dependência da fábrica de informática contratada pelo Tribunal, para solução de mudanças de regras, tabelas e relatórios.*

*2.1.3.2 - Os relatórios sempre apresentaram problemas e diversos e-Sosti foram feitos, mas como dito no item anterior, o número de demandas dificulta certas melhorias.*

*2.1.3.3 - A concepção entendida era que na ABA consulta, mostraria o status da AVS e nas outras ABAs seria demonstrado o estágio de andamento naquele ponto, ou seja, como foi consultado na ABA Prestação de Contas o estado daquela situação é prestado contas e não em que estágio estaria aquela AVS, naquele exato momento, se verificar na ABA Financeiro Pagamento AVS a situação será mostrada Paga, então foi por uma questão de opção para a concepção do sistema.*

*2.1.3.4 - O guia prático na época da implementação do sistema foi elaborado pela Secretária de Gestão (servidora SANDRA), devido a diversas mudanças no sistema e como não houve a atualização, acabou por optar por retirar, já entrei em contato com o servidor FÁBIO da SECIN e pedi sua inclusão.*

*2.1.3.5 - A interface poderá ser melhorada com o novo sistema, se verificar a interface sugerida, também, gera dúvidas, tudo passa apenas uma questão de concepção para o momento e que no caso foi no ano de 2008, onde não existia sistemas virtuais no Tribunal, sendo este o primeiro com essa arquitetura.*

### 2.1.8. Análise da Equipe de Auditoria

Após análise das manifestações das áreas auditadas, verificou-se que as fragilidades e inconsistências são procedentes e corroboram as evidências apresentadas neste achado. A ausência de registros de dados importantes na AVS como: data e horário da emissão, nome do responsável pela emissão, valores das passagens aéreas, taxas, pedidos de assentos especiais, bagagens despachadas e de relatórios para extração de dados referentes a passagens aéreas dificultam ou até impossibilitam o acompanhamento e fiscalização do contrato, além de **impactar negativamente na publicação dos dados referentes a passagens aéreas no portal da transparência deste Tribunal, situação cuja regularização foi determinada pelo TCU nos termos do subitem 9.1.1 do Acórdão 1832/2018-TCU-Plenário** até 13/02/2019.

Diferentes *status* de Prestações de Contas de Viagem a Serviço - PCVS, conforme rotina consultada no sistema e-AVS, dificultam a visualização do fluxo completo do processo, desde a requisição de passagens aéreas até a prestação e aprovação da prestação de contas. A falta de disponibilização de um guia prático para utilização e os constantes erros no sistema e-AVS geram dúvidas aos usuários, os quais demandam frequentemente a Sedin, que, por sua vez, tem sua rotina de trabalho prejudicada.

Destacadas as principais implicações das fragilidades encontradas no e-AVS, faz-se necessário manter a recomendação 2.1.9.1, constante do Relatório Preliminar de Auditoria 6737058, a fim de monitorar a implementação dessas funcionalidades do novo sistema que está sendo desenvolvido pela Secin.

### 2.1.9. Recomendações

**2.1.9.1.** Realizar estudos, considerando a análise de custo-benefício, com vistas a adoção de uma das seguintes medidas:

1. Atualização do sistema e-AVS no intuito de:
  - a. Aperfeiçoar as informações a serem retornadas pelo e-AVS, fazendo constar dados relativos a: data/horário da emissão das passagens; nome do responsável pela emissão; valores das passagens aéreas e taxas; e pedidos de assentos especiais e bagagens despachadas;
  - b. Reduzir inconsistências detectadas;
  - c. Regularizar a emissão de relatórios relativos às passagens aéreas;
  - d. Compatibilizar entre os diferentes tipos de rotinas o *status* das PCVS's;
  - e. Disponibilizar Guia prático para os usuários contendo o passo-a-passo para a solicitação, alteração e a prestação de contas das passagens aéreas no sistema e-AVS.
2. Adoção de novo sistema de concessão de passagens aéreas/diárias, como, por exemplo, o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens dos Órgãos do Poder Executivo - SCDP e o Sistema de Viagens a Serviço - VIAJAR do Tribunal de Contas da União, os quais foram objeto de *benchmarking* detalhado no Anexo II (6700905) deste relatório.

## 2.2 DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS DO PROCESSO DE CONCESSÃO DE PASSAGENS AÉREAS

### 2.2.1 Situação Encontrada

Após exame dos controles internos administrativos empregados nos processos de emissão e prestação de contas de passagens aéreas, constataram-se as seguintes deficiências:

- Requisições de Passagens Aéreas -RPA's registradas sem informações sobre o roteiro da viagem;
- Prestações de contas "pendentes" de análise relativas a passagens aéreas emitidas em 2017;
- Prestação de contas em que não constam anexos cartões de embarque ou outros documentos comprobatórios e informações/justificativas sobre alterações/cancelamentos de passagens aéreas.

## 2.2.2. Critérios

- [Portaria Presi TRF1 600-025/2008](#), que implanta e torna obrigatório o uso do Sistema Virtual de Autorização de Viagens a Serviço – e-AVS, que resolve:
  - I – IMPLANTAR a primeira fase do Sistema Virtual de Autorização de Viagens a Serviço – e-AVS, compreendendo os módulos de requisição, autorização, pagamento e prestação de contas de viagens a serviço, de uso obrigatório, no âmbito do Tribunal Regional Federal da Primeira Região;
  - II – DETERMINAR à Secretaria do Tribunal, por meio da Secretaria de Tecnologia da Informação – SECIN, a adoção de providências para a implantação da segunda fase do sistema e-AVS, compreendendo o módulo auditoria, no âmbito do Tribunal.
- [Instrução Normativa TRF1 14-11/1991](#), alterada pela [Portaria Presi TRF1 358/2017](#), que disciplina os procedimentos relativos à indenização de despesas de viagens a serviço, no território nacional, bem como estabelece critérios e normas para seu adiantamento e prestação de contas; Módulo 5 – Da prestação de contas da viagem, Título I – Apresentação:
  1. A prestação de contas da viagem é obrigatória e deve ser feita independentemente da realização da viagem.
  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.
  4. Na prestação de contas deve ser anexado o cartão de embarque ou outro documento correspondente, de modo que seja possível verificar as datas e os horários de deslocamento.
  - 4.1. Caso haja extravio do cartão de embarque, o favorecido deverá informar o fato na e-AVS ou na PRESTAÇÃO DE CONTAS DE VIAGEM A SERVIÇO – PCVS impressa, no campo Informações Complementares, e comprovar a viagem por uma das seguintes formas:
    - a) ata de reunião ou declaração de unidade administrativa, no caso de reuniões de conselhos, grupos de trabalho e de estudos, comissões ou assembléias, em que conste o nome do beneficiário como presente na localidade de destino;
    - b) declaração da unidade administrativa ou lista de presença em eventos, seminários, treinamentos e assembléias em que conste o nome do beneficiário das diárias como presente;
    - c) relatório circunstanciado da viagem, conforme descrito no item 1 e subitem 1.1 do Título VI (Da Prestação de Contas) do Módulo 2 desta IN.
  6. No caso de duas Unidades Gestoras concederem ao magistrado ou servidor passagens e diárias em separado, caberá à unidade que concedeu as passagens encaminhar cópia da PCVS e dos comprovantes de embarque, bem como informar o número do processo da referida prestação à unidade que concedeu as diárias.
  8. A área de concessão de diárias é responsável pelo controle da prestação de contas.

## 2.2.3. Evidências

### 2.2.3.1. Requisições de Passagens Aéreas - RPA's registradas sem informações sobre o roteiro da viagem

A partir da amostra analisada, constataram-se RPA's em que estão ausentes as informações referentes aos roteiros da viagem, conforme exemplos apresentados na figura 6 referentemente às RPA's 2018-63 e 2018-79, que deveriam estar com os campos preenchidos como na RPA 2017-667 quanto à "Lista de trechos a serem realizados". A ausência destas informações dificulta o controle das passagens aéreas emitidas.

Figura 6 - Detalhamento de RPA's: 2018-63, 2018-79 e 2017-667



### PASSAGEM

- Detalhar solicitações da RPA -

Número da AVS	2018-89
Número da RPA	2018-63
Data da RPA	22/02/2018 16:44
Nome do favorecido	[REDACTED]
Unidade requisitante	VICE-PRESIDÊNCIA
Situação da RPA	Emitida
Agência de viagem	AEROTUR - SERVIÇOS DE VIAGENS LTDA

Lista dos trechos a serem realizados

### PASSAGEM

- Detalhar solicitações da RPA -

Número da AVS	2018-105
Número da RPA	2018-79
Data da RPA	01/03/2018 13:37
Nome do favorecido	[REDACTED]
Unidade requisitante	GABINETE DA CORREGEDORIA-REGIONAL
Situação da RPA	Emitida
Agência de viagem	AEROTUR - SERVIÇOS DE VIAGENS LTDA

Lista dos trechos a serem realizados

### PASSAGEM

- Detalhar solicitações da RPA -

Número da AVS	2017-790
Número da RPA	2017-667
Data da RPA	10/10/2017 15:36
Nome do favorecido	[REDACTED]
Unidade requisitante	SECRETARIA DE GESTÃO DE PESSOAS
Situação da RPA	Emitida
Agência de viagem	AEROTUR - SERVIÇOS DE VIAGENS LTDA

Lista dos trechos a serem realizados	
Origem: BRASÍLIA - DF	Destino: SAO PAULO - SP
Data da partida: 20/10/2017	Hora da partida: 19:40
Empresa: GOL	Taxa de embarque: 28,03
Valor da passagem informada: 1.232,90	Valor da tarifa cheia: 1.900,00
Valor da passagem: 1.232,90	Número da passagem: HKGP7Q

Fonte: Sistema e-AVS/TRF1 Acesso em 26/07/2018.

**2.2.3.2. Prestações de contas “pendentes” de análise relativas às passagens aéreas ocorridas em 2017**

Nos termos do módulo 5, título 1, itens 1 e 2 da IN TRF1 14-11/1991 as prestações de contas da viagem são obrigatórias, devendo ser apresentadas até 5 (cinco) dias úteis à área financeira a contar da data do regresso.

Após exame por amostragem das passagens aéreas constantes da Fatura 00310936/17 (doc. 5104979) constatou-se a existência de AVS's, conforme abaixo, cuja situação da análise de prestação de contas é "pendente" no sistema e-AVS.

Figura 7 - Layouts das situações das Prestações de Contas

The figure consists of three screenshots of the e-AVS system interface, each showing a search result for a 'Prestação de Contas' with a status of 'Pendente'. The interface includes a top navigation bar with 'Administrativo', 'AVS', 'Passagem', 'Financeiro', 'Prestação de contas', 'Controle interno', and 'Relatório'. Below the navigation bar, there are buttons for 'Analisar', 'Encaminhar', and 'Detalhar análise'. The search results table has columns for 'Número da AVS', 'Nome do favorecido', 'Unidade requisitante', 'Data da solicitação', and 'Situação'. The 'Data da solicitação' and 'Situação' columns are highlighted in yellow in each screenshot.

Número da AVS	Nome do favorecido	Unidade requisitante	Data da solicitação	Situação
2017-770	[REDACTED]	SECGP	27/09/2017 19:31	Pendente
2017-778	[REDACTED]	GABIN	06/10/2017 10:14	Pendente
2017-788	[REDACTED]	SECIN	03/10/2017 18:36	Pendente

Fonte: Sistema e-AVS/TRF1 Acesso em 07/08/2018.

### 2.2.3.3. Prestação de contas em que não constam cartões de embarque ou outros documentos correspondentes anexos e informações/justificativas sobre alterações/cancelamentos de passagens aéreas

Consoante IN TRF1 14-11/1991, módulo 5, título I, item 4, na prestação de contas deve ser anexado o cartão de embarque ou outro documento correspondente, de modo que seja possível verificar as datas e os horários de deslocamento. Conforme figura 8, há AVS em que não consta o "roteiro realizado" para fins de comparação com o "roteiro autorizado". Tal fato pode ser justificado pela ausência de cartão de embarque ou outro documento anexo que comprove o deslocamento.

Figura 8 - Layout do detalhamento da AVS

DADOS DA AVS		28/06/2018		AVS	
Número da AVS:	2017-770			<input type="button" value="Comprovar ite"/>	
Nome do favorecido:	[REDACTED]				
Unidade requisitante:	SECRETARIA DE GESTÃO DE PESSOAS - /SECGP/DIGES/TRF1				
Número do processo:	0020476-57.2017.4.01.8000				
CPR:	258.770.701-34				
Número RDO - Diária:	18571				
Número RDO - Passagem:	17640				
Total da RDO Executada sem a AVS Atual - Diária:	114.000,94 - 94,79 %				
Total da RDO Executada com a AVS Atual - Diária:	115.629,75 - 95,14 %				
Total da RDO Executada sem a AVS Atual - Passagem:	92.528,21 - 95,13 %				
Total da RDO Executada com a AVS Atual - Passagem:	93.057,17 - 95,68 %				
DADOS DO ROTEIRO					
Roteiro autorizado	Roteiro realizado				
Origem: BRASÍLIA - DF	Destino: BELO HORIZONTE - HG				
Origem: BELO HORIZONTE - HG	Destino: BRASÍLIA - DF				
DADOS DA DIÁRIA					
AUTORIZADO	REALIZADO	AUTORIZADO		REALIZADO	
Cargo: TÉCNICO JUDICIÁRIO	Cargo: TÉCNICO JUDICIÁRIO	Quantidade de diárias normal:	2.5	Quantidade de diárias normal:	2.5
Função: CJ-01	Função: CJ-01	Valor unitário de diária normal:	R\$ 618,99	Valor unitário de diária normal:	R\$ 618,99
Situação:	Situação:	Subtotal da diária normal:	R\$ 1.547,48	Subtotal da diária normal:	R\$ 1.547,48
Início da diária: 09/11/2017	Início da diária: 09/11/2017	Quantidade de diárias de acompanhamento:	0,0	Quantidade de diárias de acompanhamento:	0,0
Fim da diária: 11/11/2017	Fim da diária: 11/11/2017	Valor unitário de diária de acompanhamento:	R\$ 0,00	Valor unitário de diária de acompanhamento:	R\$ 0,00
Acompanhante de magistrado:		Subtotal da diária de acompanhamento:	R\$ 0,00	Subtotal da diária de acompanhamento:	R\$ 0,00
Despesa com hospedagem custeada pelo Tribunal/Seccional ou outro órgão?: Não	Despesa com hospedagem custeada pelo Tribunal/Seccional ou outro órgão?: Não	Desconto de auxílio alimentação:	R\$ 80,36	Desconto de auxílio alimentação:	R\$ 80,36
		Indenização de embarque/desembarque:	R\$ 161,69	Valor da devolução da indenização de embarque/desembarque:	R\$ 0,00
		Valor da despesa com carro próprio:	R\$ 0,00	Valor da complementação de indenização de embarque/desembarque:	R\$ 0,00
				Valor da Indenização com passagem:	R\$ 0,00
				Valor da devolução de despesa com carro próprio:	R\$ 0,00
				Valor da complementação da despesa com carro próprio:	R\$ 0,00
				Valor total a devolver:	R\$ 0,00
				Valor total a complementar:	R\$ 0,00
		Total líquido:	R\$ 1.628,81	Total líquido:	R\$ 1.628,81
				<input type="button" value="Imprimir"/>	<input type="button" value="Fechar"/>

Fonte: Sistema e-AVS/TRF1 Acesso em 28/06/2018.

Adicionalmente, a IN TRF1 14-11/1991, módulo 2, título I e módulo 5, título I, dispõe sobre alterações da AVS e prestação de contas, respectivamente:

9. A AVS pode ser alterada antes da autorização do ordenador de despesas, nos casos em que houver necessidade de mudar o roteiro, o período ou o valor da diária ou de adiar a data de início ou de término da viagem.
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. Quando o afastamento se iniciar nas sextas-feiras ou vésperas de feriados ou quando incluir sábados, domingos e feriados, as propostas de concessão de diárias serão detalhadamente justificadas perante o ordenador de despesas, que poderá aceitar ou não a justificativa para a autorização da viagem.
1. A prestação de contas da viagem é obrigatória e deve ser feita independentemente da realização da viagem.

Sendo assim, nos casos em que houver alteração/cancelamento ou *no-show* de bilhetes aéreos há necessidade de inclusão de documento comprobatório na prestação de contas. Importante destacar que se houver alteração nos bilhetes de passagens emitidos por interesse particular, o beneficiário deverá arcar com os custos decorrentes da mudança. E nas hipóteses em que o afastamento iniciar às sextas-feiras ou em vésperas de feriados ou, ainda, quando incluir sábados, domingos e feriados, as propostas de concessão de diárias deverão ser detalhadamente justificadas perante o ordenador de despesas para que este possa avaliá-las e deliberar. Em ambos os casos, vislumbra-se a necessidade de incluir na prestação de contas documentos comprobatórios da situação (alteração por interesse particular/justificativas detalhadas para afastamentos que incluem finais de semana ou feriados).

### 2.2.4 Causas

- Reduzido quadro de servidores lotados na área responsável por todo o processo (Sedin);
- Deficiências no acompanhamento do bom funcionamento das rotinas do sistema e-AVS;
- Não observância, pelas unidades requisitantes, dos prazos normativos para apresentação da documentação comprobatória que compõe a PCVS.

### 2.2.5 Efeitos

- Dificuldade no acompanhamento e fiscalização do contrato pelo gestor;

- Potenciais desperdícios de recursos públicos por insuficiência de controles administrativos;
- Recebimento de benefício sem a devida comprovação da viagem a serviço.

### 2.2.6 Responsáveis

- Gadir/Sedin;
- Secad.

### 2.2.7. Manifestação da Área Auditada

A Secad/Diefi, por meio do Despacho Diefi 7024781, relatou que a falta de roteiro da RPA ocorreu recentemente e está em análise para correção pela Secin. E que também está sob análise da Secin a inconsistência em que há prestações de contas sem cartões de embarque ou outros documentos comprobatórios anexados.

A Sedin, na Informação 6990801, justifica a ausência de documentos nas PCVS como erro do sistema e-AVS, destacando que todas as prestações de contas que chegam sem documentos obrigatórios para análise daquela seção, são retornadas aos favorecidos para correção e reenvio. A área auditada também relatou que foram feitas solicitações de ajustes do sistema e-AVS à Secin, e destacou a existência de PCVS's com cálculo errado, o que gerou devolução ou complementação indevidas, impossibilitando a análise de um grande número de prestações de contas. O acúmulo de prestações de contas em análise foi justificado pela demora na correção dos erros gerados no e-AVS e limitações daquela Sedin, como por exemplo reduzido número de servidores lotados e priorização do trâmite de novas AVS para permitir a emissão e pagamento de passagens aéreas.

### 2.2.8. Análise da Equipe de Auditoria

A ausência de registros de roteiro de viagem em RPA's, as inconsistências não corrigidas, como a que se refere aos cálculos errados gerando devoluções ou complementações indevidas, e PCVS's sem cartões de embarque ou outros documentos comprobatórios e informações/justificativas sobre alterações/cancelamentos de passagens aéreas fragilizam sobremaneira os controles administrativos envolvidos nos processos de concessão, emissão, pagamento e prestação de contas de passagens aéreas, dificultando, por conseguinte, o acompanhamento e a fiscalização da execução contratual pelo gestor. Com controles insuficientes ou fragilizados pode ocorrer realização de despesas com diárias sem a devida comprovação de viagens a serviço ou pagamento de passagens não utilizadas, podendo acarretar má gestão de recursos públicos.

Por todo o exposto, mantém-se as recomendações 2.2.7.1, 2.2.7.2, 2.2.7.3, 2.2.7.4 e 2.2.7.5, constantes do Relatório Preliminar de Auditoria 6737058.

### 2.2.9. Recomendações

- 2.2.9.1. Avaliar a possibilidade de designar mais colaboradores para a Sedin;
- 2.2.9.2. Fazer constar, no detalhamento das RPA's, informações completas, inclusive relativas ao roteiro de viagem;
- 2.2.9.3. Manter controle das AVS pendentes de prestação de contas e regularizar aquelas em processo de análise;
- 2.2.9.4. Aprovar as PCVS somente se constarem, em anexo, os cartões de embarque ou documentos correspondentes;
- 2.2.9.5. Em casos de alteração/cancelamento/*no-show*, somente aprovar a PCVS mediante inclusão de documento comprobatório, tais como histórico de e-mails, ofícios, certificados, declarações e atestados. Se a alteração for motivada por interesse particular e gerar aumento de custo, apresentar comprovante de pagamento da diferença pelo beneficiário. Nos casos de o afastamento se iniciar às sextas-feiras ou em vésperas de feriados ou, ainda, quando incluir sábados, domingos e feriados, autorizado pelo ordenador de despesa, anexar à AVS o detalhamento das justificativas.

## 2.3 AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA NA DIVULGAÇÃO DE DADOS SOBRE A EMISSÃO DE PASSAGENS AÉREAS

### 2.3.1 Situação encontrada

Constatou-se que não é dada ampla divulgação às informações relativas a passagens aéreas por meio do sítio eletrônico do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1).

### 2.3.2 Critérios

- [Lei 12.527/2011](#), que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei 8.112/1990; revoga a Lei 11.111/2005, dispositivos da Lei no 8.159/1991 e dá outras providências;
- [Instrução Normativa TRF1 14-11/1991](#), alterada pela [Portaria Presi TRF1 358/2017](#), que disciplina os procedimentos relativos à indenização de despesas de viagens a serviço, no território nacional, bem como estabelece critérios e normas para seu adiantamento e prestação de contas;
- [Acórdão 1832/2018 - Plenário - TCU](#), sobre a auditoria realizada com o objetivo de avaliar o grau de aderência dos portais na internet de organizações públicas federais à legislação de transparência, notadamente à Lei de Acesso à Informação - LAI.

### 2.3.3 Evidências

Conforme Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), art. 3º, inciso II, os procedimentos nela previstos destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

A LAI ainda dispõe, em seu art. 7º, inciso VI, que o acesso à informação compreende, entre outros, o direito de obter informação pertinente à administração do patrimônio público, à utilização de recursos públicos, à licitação e a contratos administrativos.

Em consulta aos Demonstrativos de concessão de diárias constantes do Portal do TRF1, aba *Atos Administrativos TRF1*, constatou-se que somente são divulgadas informações relativas às diárias, não sendo detalhadas as relativas à emissão de passagens aéreas. A IN TRF1 14-11/1991, módulo 2, título VI, item 3, dispõe que somente as diárias concedidas serão publicadas, e detalha os dados que deverão constar da publicação no item 3.1. Ocorre que não consta itens como: III - finalidade do serviço ou atividade a ser desenvolvida; VI - meio de transporte a ser utilizado; IX - valor correspondente à eventual dedução de auxílio-alimentação, indenização de transporte e auxílio-transporte (Figura 9). Alguns destes itens abrangem informações relativas a passagens aéreas.

Figura 9: Demonstrativo de concessão de diárias autorizadas no período de 4 a 26 de junho de 2018

Número da ordem bancária	Número da nota de empenho	Número da natureza da despesa	Número do processo	Número da avs	Nome do favorecido	Destino	Período	Qtd diárias inicial	Qtd diárias prorrogação	Qtd diárias devolução	Diárias complementação	Valor	Ordenador de despesas
180802543	18NE00009	333901414	0011339-17-2018.4.0	008-0331		SÃO LUIZ	03/06/2018 a 07/06/2018	4,5				1.750,00	
180802553	18NE00012	333901414	0011340-02-2018.4.0	008-0332		SALVADOR	06/06/2018 a 07/06/2018	1,5				1.050,00	
-	-	-	0011341-84-2018.4.0	008-0333		BRASÍLIA	-					-	

Fonte: <http://portal.trf1.jus.br/dspace/handle/123/182497?show=full> Acesso em 02/08/2018

Ademais, segundo a IN 14-11, estas informações devem ser publicadas, em regra, até o último dia do mês subsequente à data do término do deslocamento, em veículo oficial de circulação interna no Tribunal e nas Seccionais vinculadas. Conforme a LAI, é uma diretriz aplicável a toda Administração Pública a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações. Assim, a publicação não deveria ser acessível somente para os usuários internos e sim para todos cidadãos.

Foi realizada verificação em sites eletrônicos de órgãos dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) a fim de verificar a publicação de informações referentes a passagens aéreas emitidas pelos órgãos. Por meio do portal do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), aba "Transparência", menu "Diárias e Passagens Aéreas" (<http://www.cnj.jus.br/transparencia/passagens-aereas>), é possível acessar os arquivos referentes aos gastos com diárias e passagens aéreas, em cumprimento ao disposto na [Lei de Acesso à Informação Pública](#) (Lei Nº 12.527/2011). Consta destes arquivos informações como beneficiário, trecho, data do voo, valor e finalidade, conforme figura abaixo.

Figura 10: Dados relativos à emissão de passagens aéreas pelo CNJ

BENEFICIÁRIO	TRECHO	DATA DO VOO	TIPO DO TRECHO	VALOR TOTAL	FINALIDADE
ALESSANDRO ERK DE JESUS	Belo Horizonte/MG / Brasília/DF	24/05/2018	VOLTA	0,00	PJE - Processo Judicial Eletrônico
ALESSANDRO ERK DE JESUS	Brasília/DF (BSB) / Belo Horizonte/MG	23/05/2018	IDA	0,00	PJE - Processo Judicial Eletrônico
ALESSANDRO ERK DE JESUS	Brasília/DF (BSB) / Belo Horizonte/MG (CNF)	21/05/2018	IDA	1.016,90	PJE - Processo Judicial Eletrônico
ALESSANDRO ERK DE JESUS	Belo Horizonte/MG (CNF) / Brasília/DF (BSB)	22/05/2018	VOLTA	1.018,00	PJE - Processo Judicial Eletrônico
ALESSIO ROMAN JUNIOR	Vitória/ES (VIX) / Curitiba/PR (CWB)	15/09/2018	VOLTA	342,47	Cadastro Nacional de Adoção (CNA) e do Cadastro Nacional de Crianças Acófidadas (CNCIA)
ALESSIO ROMAN JUNIOR	Curitiba/PR (CWB) / Vitória/ES (VIX)	04/09/2018	IDA	754,17	Cadastro Nacional de Adoção (CNA) e do Cadastro Nacional de Crianças Acófidadas (CNCIA)
ALESSIO ROMAN JUNIOR	Vitória/ES (VIX) / Curitiba/PR (CWB)	25/09/2018	VOLTA	679,47	Cadastro Nacional de Adoção
ALESSIO ROMAN JUNIOR	Curitiba/PR (CWB) / Vitória/ES (VIX)	21/09/2018	IDA	642,27	Cadastro Nacional de Adoção
ALESSIO ROMAN JUNIOR	Vitória/ES (VIX) / Curitiba/PR (CWB)	25/04/2018	VOLTA	515,47	Grupo de Trabalho Multidisciplinar
ALESSIO ROMAN JUNIOR	Curitiba/PR (CWB) / Vitória/ES (VIX)	15/04/2018	IDA	951,17	Grupo de Trabalho Multidisciplinar
ALEXANDRE KARAZAWA TAKASCHIMA	Brasília/DF / Brasília/DF	02/05/2018	IDA	0,00	Trabalhos no Gabinete
ALEXANDRE KARAZAWA TAKASCHIMA	Brasília/DF (BSB) / Florianópolis/SC (FLN)	14/05/2018	IDA	352,53	Retorno à cidade de origem
ALEXANDRE KARAZAWA TAKASCHIMA	Brasília/DF (BSB) / Florianópolis/SC (FLN)	18/05/2018	IDA	0,00	Trabalhos no Gabinete
ALEXANDRE KARAZAWA TAKASCHIMA	Florianópolis/SC (FLN) / Brasília/DF (BSB)	20/05/2018	VOLTA	0,00	Trabalhos no Gabinete
ALEXANDRE KARAZAWA TAKASCHIMA	Brasília/DF / Brasília/DF	03/04/2018	IDA	0,00	Trabalhos no Gabinete
ALEXANDRE KARAZAWA TAKASCHIMA	Florianópolis/SC / Brasília/DF	16/04/2018	VOLTA	0,00	Audiência

Fonte: <http://www.cnj.jus.br/files/contendo/arquivo/2018/07/30b1f2be82fd5b9480cd0fd5dc0b9976.pdf> Acesso em 02/08/2018.

Em consulta à área de transparência do portal do Tribunal de Contas da União (TCU) <https://portal.tcu.gov.br/transparencia/viagens/>, verificou-se que constam arquivos em PDF contendo informações, atualizadas semanalmente conforme Portaria TCU 562/2017, art.50, sobre viagens nacionais e internacionais de autoridades, servidores e colaboradores. São disponibilizados dados como nome, matrícula/CPF, passagens (trecho, data de ida/volta e valores), diárias e motivo da viagem.

Figura 11: Dados relativos a viagens nacionais de servidores e colaboradores do TCU

Passageiro - Matrícula ou CPF	Categoria	Passagens:		Diárias:		Total	Motivo da viagem
		Trecho	Data Ida / Data Volta	Quantidade	Total		
REGINALDO DE SOUSA COITINHO - 9454-4	SERVIDOR	BV/BORANÓPOL	8/1/2018 12/1/2018	Viatura oficial	4,5	1.786,62	Auditoria de Conformidade, Registro Fiscal nº 406/2017
LUCIANA DE PAULA N. MARTINS MARINHO - 1096-1	SERVIDOR	BV/BORANÓPOL	8/1/2018 12/1/2018	Viatura oficial	4,5	1.786,62	Auditoria de Conformidade, Registro Fiscal nº 406/2017
RICARDO BROGAARD JONAS - 7419-8	SERVIDOR	SNA BSB	15/1/2018		420,05	0	Sem diária
SIMONE DURAYER COELHO - 665.147.281-91	PRESTADOR DE SERVIÇO	BSB/BELMCP/BSB	15/1/2018 18/1/2018		1.146,63	0	Sem diária
FERNANDA BIANCAMANO GUIMARÃES - 723.889.781-49	PRESTADOR DE SERVIÇO	BSB/CGH/BSB	18/1/2018 20/1/2018		1.034,43	0	Sem diária
JOSÉ AUGUSTO LEZARDO DE SOUZA - 2848-7	SERVIDOR	BSB/MCP/BSB	21/1/2018 29/1/2018		1.747,12	4,5	2.514,30
JOSÉ GERALDO DE OLIVEIRA - 2486-4	SERVIDOR	BSB/MCP/BSB	21/1/2018 29/1/2018		1.747,12	4,5	2.514,30
REGIVALDER PEREIRA DA SILVA - 10280-8	SERVIDOR	CGH/BSB/CGH	21/1/2018 2/2/2018		789,78	12,5	4.563,42
MANOEL MOREIRA DE SOUZA NETO - 8632-0	SERVIDOR	BSB/GYN/BSB	23/1/2018 23/1/2018	Sem passagem	0,5	223,68	Encontro Rede de Controle em Goiânia
RAFAEL JARDIM CAVALCANTE - 4248-0	SERVIDOR	BSB/GYN/BSB	23/1/2018 23/1/2018	Veículo próprio	0,5	223,68	Encontro Rede de Controle em Goiânia
PEDRO M. DE OLIVEIRA AROSO - 702.528.491-24	PRESTADOR DE SERVIÇO	BSB/CWB/BSB	24/1/2018 26/1/2018		521,07	0	Sem diária

Fonte: [file:///D:/Users/tr301253/Downloads/Viagens%20nacionais%20servidores%20e%20colaboradores%20-%202013-07-2018%20\(1\).pdf](file:///D:/Users/tr301253/Downloads/Viagens%20nacionais%20servidores%20e%20colaboradores%20-%202013-07-2018%20(1).pdf) Acesso em 02/08/2018.

O portal da transparência do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (<http://www.portaltransparencia.gov.br/viagens>) integra e apresenta dados de diversos sistemas utilizados pelo Governo Federal para a sua gestão financeira e administrativa. Os dados referentes a viagens a serviço são extraídos mensalmente do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP). No detalhamento do processo de viagem a serviço, são divulgadas



informações como nome, CPF, cargo, motivo, valores da viagem, multas e devoluções, detalhamento da viagem (trechos, passagens e diárias). A figura abaixo exemplifica este detalhamento.

Figura 12: Exemplo de detalhamento do processo de viagem a serviço pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

02/08/2018 Portal da Transparência  
 Você está aqui: INÍCIO > VIAGENS A SERVIÇO > DETALHAMENTO DE VIAGENS A SERVIÇO > DETALHAMENTO DO PROCESSO DE VIAGEM A SERVIÇO

## Detalhamento da Viagem

**Nome** ██████████ **CPF** \*\*\* 529.226-\*\* **Cargo** TÉCNICO DO SEGURO SOCIAL

**Período da viagem** 24/06/2018 A 07/07/2018 **Situação** REALIZADA **Identificador do processo de viagem** 000000000015007934

**Motivo**  
 SEGUNDA ETAPA DA HOMOLOGAÇÃO DA CONSOLIDAÇÃO DO PARCELAMENTO - PERT - PROGRAMA ESPECIAL DE REGULARIZAÇÃO TRIBUTÁRIA - PREVIDENCIÁRIO.

**Valor total da viagem** R\$ 3.648,08 **Valor total das multas** R\$ 0,00 **Valor total das devoluções** R\$ 0,00

**ÓRGÃO(S) SOLICITANTE(S)**  
 MINISTERIO DA FAZENDA - UNIDADES COM VÍNCULO DIRETO - Unidade Gestora DELEGACIA DA RFB EM DIVINOPOLIS

### DETALHAMENTO DA VIAGEM

ITINERÁRIO (TRECHOS)

SEQ. DO TRECHO	ORIGEM		DESTINO		MEIO DE TRANSPORTE	NÚMERO DE DIÁRIAS
	DATA	LOCAL	DATA	LOCAL		
1º	24/06/2018	Divinópolis	24/06/2018	BELO HORIZONTE	RODOVIÁRIO	0,00
2º	24/06/2018	BELO HORIZONTE	24/06/2018	Confins	RODOVIÁRIO	0,00
3º	24/06/2018	Confins	07/07/2018	FORTALEZA	AÉREO	13,00

SEQ. DO TRECHO	ORIGEM		DESTINO		MEIO DE TRANSPORTE	NÚMERO DE DIÁRIAS
	DATA	LOCAL	DATA	LOCAL		
4º	07/07/2018	FORTALEZA	07/07/2018	Confins	AÉREO	0,00
5º	07/07/2018	Confins	07/07/2018	BELO HORIZONTE	RODOVIÁRIO	0,00
6º	07/07/2018	BELO HORIZONTE	07/07/2018	Divinópolis	RODOVIÁRIO	0,50

PASSAGENS

IDA		VOLTA		MEIO DE TRANSPORTE	VALOR PASSAGEM	TAXA DE SERVIÇO
ORIGEM	DESTINO	ORIGEM	DESTINO			
24/06/2018 - Confins	24/06/2018 - FORTALEZA	Sem informação - Sem informação	Sem informação - Sem informação	AÉREO	R\$ 500,50	R\$ 0,00
07/07/2018 - FORTALEZA	07/07/2018 - Confins	Sem informação - Sem informação	Sem informação - Sem informação	AÉREO	R\$ 305,18	R\$ 0,00

**ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS PELO PAGAMENTO**

TIPO DE DESPESA	ÓRGÃO SUPERIOR	ÓRGÃO/ENTIDADE SUBORDINADO	UNIDADE GESTORA RESPONSÁVEL	VALOR
DIÁRIAS	MINISTERIO DA FAZENDA	MINISTERIO DA FAZENDA - UNIDADES COM VÍNCULO DIRETO	DELEGACIA DA RFB EM DIVINOPOLIS	R\$ 2.732,20
PASSAGEM	MINISTERIO DA FAZENDA	MINISTERIO DA FAZENDA - UNIDADES COM VÍNCULO DIRETO	DELEGACIA DA RFB EM DIVINOPOLIS	R\$ 305,18
PASSAGEM	MINISTERIO DA FAZENDA	MINISTERIO DA FAZENDA - UNIDADES COM VÍNCULO DIRETO	DELEGACIA DA RFB EM DIVINOPOLIS	R\$ 500,50
RESTITUIÇÃO	MINISTERIO DA FAZENDA	MINISTERIO DA FAZENDA - UNIDADES COM VÍNCULO DIRETO	DELEGACIA DA RFB EM DIVINOPOLIS	R\$ 110,20

**VIAGENS A SERVIÇO** Dados atualizados até 07/2018

ORIGEM/ARQUIVO	ÓRGÃO/ENTIDADE RESPONSÁVEL PELO ENVIO	PERIODICIDADE	DADOS ATUALIZADOS ATÉ	PRÓXIMA ATUALIZAÇÃO	OBSERVAÇÃO
Diárias e passagens - SCDP Dados disponíveis desde 01/01/2014	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	Mensal	07/2018	Prevista para o dia 30/09/2018 Atualizando dados até 31/08/2018	

Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/viagens/35577739> Acesso em 02/08/2018.

### 2.3.4 Causas

- Ausência de ferramentas no sistema e-AVS que permitam a emissão de relatórios contendo dados sobre a emissão de passagens aéreas;
- Ausência de automatização entre o sistema e-AVS e o portal da transparência do TRF1.

### 2.3.5 Efeitos

- Comprometimento da transparência das informações relativas a viagens a serviço;
- Impossibilidade de acompanhamento, pelo cidadão, do detalhamento de dados relativos a despesas com viagens a serviço do TRF1.

### 2.3.6 Responsáveis

- Gadir/Sedin;
- Secin;
- Secad.

### 2.3.7. Manifestação da Área Auditada

A Sedin, por meio da Informação Sedin 6990801, informou que a publicação de informações referentes às AVS é feita de forma automática pelo sistema e que já foi solicitada à Secin a extração e disponibilização dos dados em atendimento à Instrução Normativa 14-11/1991 e à Lei de Acesso à Informação - LAI.

A Secin/Disad se manifestou, no Despacho Disad 7010177, ponderando o fato de estar em curso o desenvolvimento de um novo sistema para controle de autorização de viagens a serviço (PAe 0018808-51.2017.4.01.8000), e sugeriu que a adequação solicitada no item 2.3 seja tratada nas reuniões de levantamento de requisitos com as partes envolvidas (Diefi, Sedin, Secau e demais interessados) para que possam ser contempladas neste novo sistema.

A Secge, no Despacho Dimpe 7024396, sugeriu que se aguarde a solução da área técnica de TI para adequação da IN 14-11 – VIAGENS A SERVIÇO às exigências legais referentes à divulgação de informações de interesse público. A área auditada propôs que a Dimpe participe das reuniões para definição de requisitos para adequações no sistema e-AVS, a fim de se inteirar do assunto que constituirá o objeto de atualização da referida instrução normativa.

A Secad/Diefi relatou, por meio do Despacho Diefi 7024781, que a funcionalidade de extração de dados do e-AVS relativos à emissão de passagens aéreas estará presente no novo sistema e-AVS, e que será solicitado à Secin a implementação desta funcionalidade, se possível, no presente sistema.

### 2.3.8. Análise da Equipe de Auditoria

Conforme evidenciado no item 2.3.3, a Lei de Acesso à Informação (LAI) preconiza o desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública. Nesse sentido, o TCU realizou auditoria com o objetivo de avaliar o grau de aderência dos portais na internet de 135 organizações públicas federais à legislação de transparência, notadamente à Lei de Acesso à Informação – LAI. Em razão desta auditoria, foi proferido o [Acórdão TCU 1832/2018 - Plenário](#), que determinou às organizações fiscalizadas, no **prazo de 180 dias**, a adoção das providências necessárias para corrigir as desconformidades identificadas, com base no resultado da avaliação individualizada feita pelo TCU, de forma a **publicar nas páginas de transparência na internet, as informações que devem ser obrigatoriamente divulgadas conforme os normativos de transparência aplicáveis**. No Relatório Individual de Avaliação do TRF 1ª Região 6735880, **questão nº 56**, a análise do TCU apontou que foi encontrado apenas diárias na página da transparência e que quanto à publicação no boletim, considera-se parcial seu cumprimento por não ser intuitivo descobrir os gastos com passagens e diárias em um boletim cujo nome é "Boletim Eletrônico de Serviço da 1ª Região".

Conforme Despacho Secau 6736007, que orienta o atendimento às deliberações do Acórdão 1832/2018-TCU-Plenário, o prazo estipulado no item 9.1 do referido acórdão é de 180 dias a contar de 17/08/2018, data em que o TRF1 recebeu a notificação. Dessa forma, as medidas adotadas com vistas ao **atendimento às determinações e recomendações** devem ser comunicadas ao TCU **até 13/02/2019**. Sendo assim, até essa data faz-se necessária a publicação e disponibilização de informações sobre passagens aéreas no portal do TRF1, estando implementado ou não o novo sistema a ser utilizado na concessão de diárias e passagens. Em complementação, deve-se dar publicidade a qualquer cidadão, conforme diretriz da LAI em que a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, deve ser priorizada. Sendo assim, é necessário a adequação da IN14-11 VIAGENS A SERVIÇO à Lei 12.527/2011.

Por todo o exposto, mantém-se as recomendações 2.3.7.1, 2.3.7.2, e 2.3.7.3, constantes do Relatório Preliminar de Auditoria 6737058.

### 2.3.9. Recomendações

**2.3.9.1** Publicar todos os itens exigidos pela IN 14-11, módulo 2, título VI, item 3.1, no relatório de diárias;

**2.3.9.2** Dar transparência aos dados relativos à emissão de passagens aéreas no portal do TRF1, conforme já **determinado pelo TCU no Acórdão TCU 1832/2018 - Plenário**:

9.1. determinar às organizações fiscalizadas, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, II, do Regimento interno do TCU que, no prazo de 180 dias, adotem as providências necessárias para:

9.1.1. corrigir as desconformidades identificadas, com base no resultado da avaliação individualizada feita por este Tribunal, constantes dos relatórios específicos elaborados para cada uma das organizações, de forma a publicar em suas páginas de transparência na internet, as informações que devem ser obrigatoriamente divulgadas conforme os normativos de transparência aplicáveis, em especial aquelas relativas:

9.1.1.1. a licitações e contratos (art. 8º, IV, da Lei 12.527/2011); a receitas e despesas (art. 48A da LC 101/2000; art. 8º, § 1º, III, da Lei 12.527/2011); à execução orçamentária e financeira (art. 48, II, da LC 101/2000); a remunerações, **diárias e passagens (art. 94, II e IV, da Lei 13.242/2015)**; à prestação de contas, a auditorias e inspeções (art. 48, caput, da LC 101/2000; art. 7º, VII, "b", da Lei 12.527/2011); a informações institucionais (art. 8º, § 1º, I, da Lei 12.527/2011); e a indicadores de desempenho, metas e resultados; e a programas, ações, projetos e obras (art. 7º, VII, "a", c/c o art. 8º, § 1º, V, da Lei 12.527/2011);

9.1.2. **adequar seus portais na internet aos requisitos de transparência especificados no art. 8º, § 3º, I, II e III, da Lei 12.527/2011**, segundo avaliação individualizada feita por este Tribunal, constantes dos relatórios específicos elaborados para cada uma das organizações, de forma a fornecer efetiva ferramenta de pesquisa que retorne resultados compatíveis com os parâmetros informados; **publicar, em formato aberto, os relatórios já disponibilizados em outros formatos; e evitar o uso de mecanismos que limitem o acesso automatizado às informações públicas contidas nas seções de transparência dos portais;**

**2.3.9.3** Alterar a IN para que seja determinada a ampla divulgação dos dados relativos a viagens a serviço na aba "transparência", dando acesso também ao público externo, tendo em vista que o TCU manifestou-se neste sentido no Relatório Individual de Avaliação do TRF 1ª Região 6735880, pergunta 56:

Encontrou-se apenas diárias na página de transparência. Quanto à publicação no boletim, considera-se parcial seu cumprimento pois não é intuitivo descobrir os gastos com passagens e diária sem um boletim de nome Boletim Eletrônico de Serviço da 1ª Região.

## 2.4. AUSÊNCIA DE DISCRIMINAÇÃO DE VALORES NAS FATURAS E DE REGISTROS DE REMARCAÇÕES NO SISTEMA e-AVS



#### 2.4.1. Situação Encontrada

Em casos de remarcações de passagens aéreas, identificou-se que não há, na fatura encaminhada ao Tribunal pela Aerotur, discriminação do valor pago na passagem original para fins de abatimento na emissão da nova passagem, assim como não foram localizados registros no sistema e-AVS referentes à nova solicitação, mantendo apenas as informações decorrentes da Requisição de Passagem Aérea (RPA) original.

#### 2.4.2. Critérios

- Contrato 0117/2012 (0080195) de prestação de serviços, por agência de viagens, para aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais, que entre si celebram a União, por intermédio do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, e a Aerotur serviços de viagens Ltda - epp;
- Contrato 0018/2018 (5819471), para prestação de serviços de agenciamento de viagens, que entre si celebram a união, por intermédio do Tribunal Regional Federal da 1ª região, e a Agência Aerotur Ltda-epp;
- [Instrução Normativa TRF1 14-11/1991](#), alterada pela Portaria Presi TRF1 358/2017, que disciplina os procedimentos relativos à indenização de despesas de viagens a serviço, no território nacional, bem como estabelece critérios e normas para seu adiantamento e prestação de contas.

#### 2.4.3. Evidências

Fatura 00310937/17 parte I (5105025), na qual identificou-se, no e-mail anexado a ela, solicitação de alteração da passagem aérea resultante da RPA 2017-622 do dia 24/10/2017 (JJ 957.2154-469245), no valor de R\$ 284,98, para o dia 27/10/2017. A aludida solicitação foi atendida e um novo bilhete foi emitido para a data solicitada, no valor de R\$ 995,02 (JJ 957.2156-781071). Consta da fatura encaminhada ao Tribunal pela Aerotur a respectiva remarcação, considerando, para fins de desconto na nova compra, o valor pago anteriormente na passagem original, ou seja, R\$ 710,04 (R\$ 995,02 - R\$ 284,98), mais a multa de remarcação de R\$ 150,00. No detalhamento dessa fatura, há indicação do bilhete remarcado (JJ 957.2154-469245), porém não consta o valor do crédito para abatimento do montante da nova passagem decorrente da remarcação, conforme figura abaixo.

Figura 13 - Fatura 00310937/17 parte I (5105025)

20/10/2017	REMARC	LQA6MT			27/10/2017
0137087	JJ 957.2154-469245	JJ 957.2156-781071			27/10/2017
Matricula:	REMARC 9572154469245				
	Tar. Cheia R\$	Tarifa Emitida R\$	Taxas Embarq R\$	Outras Tx R\$	Valor Líquido R\$
	712,00	710,04	0,00	0,00	710,04
20/10/2017	REMARC	LQA6MT			27/10/2017
01371416	JJ 957.4566-971549	JJ 957.4566-971549			27/10/2017
Matricula:	REMARC 9572155781071				
	Tar. Cheia R\$	Tarifa Emitida R\$	Taxas Embarq R\$	Outras Tx R\$	Valor Líquido R\$
	150,00	150,00	0,00	0,00	150,00

Fonte: SEI. Acesso em 24/07/2018

A ausência desta informação dificulta a conferência dos pagamentos por parte da área responsável pelo processo de atestar as passagens aéreas emitidas, visto que, a exemplo do que ocorreu na situação descrita acima, o valor do crédito decorrente do pagamento da passagem original consta em processo diverso daquele da remarcação - PAe 0021397-16.2017.4.01.8000.

Ademais, em consulta ao sistema e-AVS não foram localizados registros com informações dessas remarcações, constando apenas os dados das passagens originais, inclusive no campo próprio destinado a prestação de contas.

#### 2.4.4. Causas

- Ausência de discriminação na fatura dos créditos decorrentes de remarcação de passagens aéreas para fins de abatimento na aquisição de nova passagem;
- Não inserção de dados no sistema e-AVS de modo a justificar ou dar transparência às remarcações de passagens aéreas.

#### 2.4.5. Efeitos

- Dificulta o procedimento de conferência dos pagamentos por parte da área responsável;
- Dificulta ou, até mesmo, inviabiliza o controle pela área responsável.

#### 2.4.6. Responsáveis

- Gadir/Sedin;
- Secin.

#### 2.4.7. Manifestação da Área Auditada

A Sedin relatou na Informação Sedin 6990801 que por não terem sido feitas as melhorias referentes à remarcação de passagens no sistema e-AVS, as alterações atualmente são conferidas e calculadas comparando as faturas das companhias aéreas, a fatura da Aerotur, assim como os e-mails contendo os valores e a autorização dos ordenadores de despesa. Explicou que as faturas da Aerotur são preenchidas posteriormente à emissão das passagens alteradas, de forma que os valores contidos nestas faturas são os saldos a pagar, taxas e multas de remarcação, não existindo crédito de pagamento anterior.

A Secin/Disad sugeriu, por meio Despacho Secin 7022068, que a adequação solicitada no item 2.4 seja tratada nas reuniões de levantamento de requisitos com as partes envolvidas (Diefi, Sedin, Secau e demais interessados) para que possam ser contempladas no novo sistema.

A Secad/Diefi, no Despacho Diefi 7024781, destacou que, como gestor do sistema e-AVS, desde o início do sistema foi solicitado a inclusão da funcionalidade de remarcações de passagens, porém, diante das dificuldades da Secin e da fábrica de software, nunca houve a inclusão. Os procedimentos de remarcações de passagens aéreas são resolvidos por meio de e-mails. A área auditada esclareceu, ainda, que esta funcionalidade será implementada no novo sistema desde o início.

#### 2.4.8. Análise da Equipe de Auditoria

Conforme constatado nas evidências do achado, a ausência de discriminação de valores nas faturas e de registros de remarcação no sistema e-AVS dificulta a conferência dos pagamentos por parte da área responsável por atestar as passagens aéreas emitidas. Nesse sentido, a Sedin informou que, para a conferência das faturas, é necessário realizar a comparação entre as faturas das companhias aéreas com a fatura da contratada, além de verificação dos e-mails contendo as passagens alteradas. Ademais, observa-se que as informações referentes às remarcações não ficam registradas no sistema e-AVS, o que pode ser

objeto de questionamento em uma eventual auditoria externa. Verifica-se, inclusive, pelas manifestações das áreas auditadas, que a implementação de tais funcionalidades trarão melhorias para o processo de concessão de passagens aéreas.

Por todo o exposto, mantém-se as recomendações 2.4.7.1, 2.4.7.2 e 2.4.7.3, constantes do Relatório Preliminar de Auditoria 6737058.

## 2.4.9. Recomendações

**2.4.9.1.** Solicitar à empresa Aerotur que discrimine, na fatura enviada ao Tribunal, os valores dos créditos decorrentes de remarcação de passagens aéreas, de modo a facilitar a conferência por parte da área responsável;

**2.4.9.2.** Incluir no sistema e-AVS, ou em sistema que eventualmente venha a substituí-lo, rotinas capazes de manter o histórico de registros atualizados decorrentes de remarcações e cancelamentos de passagens aéreas.

**2.4.9.3.** Analisar a viabilidade de inclusão, no próximo contrato a ser firmado, cláusula para utilização de sistema fornecido pela empresa agenciadora a fim de registrar histórico de alterações e cancelamentos.

## 2.5. AUSÊNCIA DE DETALHAMENTOS QUE JUSTIFIQUEM VALORES PAGOS À AGÊNCIA CONTRATADA AEROTUR

### 2.5.1. Situação Encontrada

Por meio da análise da fatura 00322999/18 (6341688) e seus detalhamentos, foram identificados valores que foram pagos à Aerotur não justificados pelo histórico de e-mails e documentos anexados.

### 2.5.2. Critérios

- Contrato 0018/2018 (5819471), para prestação de serviços de agenciamento de viagens, que entre si celebram a União, por intermédio do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, e a Agência Aerotur Ltda-ep; e
- [Instrução Normativa TRF1 14-11/1991](#), alterada pela Portaria Presi TRF1 358/2017, que disciplina os procedimentos relativos à indenização de despesas de viagens a serviço, no território nacional, bem como estabelece critérios e normas para seu adiantamento e prestação de contas.

### 2.5.3. Evidências

Em exame ao e-mail anexo à fatura 00322999/18 (6341688) foi identificado um pedido de alteração de passagem aérea da companhia aérea GOL (MW2ZHK) decorrente da RPA 2018-187 dos dias 21 a 23/05/2018 (Brasília - Belo Horizonte - Brasília), no valor total de R\$ 940,97, para 23/05/2018 a 25/05/2018. Na simulação constante do e-mail, não apresentou diferença de tarifa em relação à passagem original, incidindo apenas a multa de remarcação no valor de R\$ 340,00 (ida e volta). A referida solicitação foi atendida e um novo bilhete no valor de R\$ 1.245,96 foi emitido para a data solicitada, havendo, no entanto, uma diferença de R\$ 314,00. Contudo, há a cobrança de um valor de R\$ 170,00 que, por ausência de informações tanto na fatura quanto no sistema e-AVS, não foi possível apurar a sua origem, conforme figura abaixo:

Figura 14 - Fatura 00322999/18 (6341688)

11/05/2018 01444825 Matricula: REMARC88MW2ZHK	AUTH VIA EMAIL - RPA 187-18 JC	MW2ZHK G3 888 MW2Z-HK-2 GOL	BSB CNF BSB	23/05/2018 25/05/2018		
		Tar. Cheia R\$ 1.301,80	Tarifa Emitida R\$ 340,00	Taxas Embarq R\$ 0,00	Outras Tx R\$ 0,00	Valor Líquido R\$ 340,00
TKT / ETKT: MW2ZHK-2 1.301,80 340,00 0,00 0,00 340,00						
18/05/2018 01448822 Matricula: REMARC 969 MW2ZHK	AUTH VIA EMAIL - RPA 187-18 JC	MW2ZHK G3 969 MW2Z-HK-3 GOL	BSB CNF BSB	23/05/2018 25/05/2018		
		Tar. Cheia R\$ 1.301,80	Tarifa Emitida R\$ 314,00	Taxas Embarq R\$ 0,00	Outras Tx R\$ 0,00	Valor Líquido R\$ 314,00
TKT / ETKT: MW2ZHK-3 1.301,80 314,00 0,00 0,00 314,00						
18/05/2018 01449832 Matricula: REMARC 989 MW2ZHK	AUTH VIA EMAIL - RPA 187-18 JC	MW2ZHK G3 989 MW2Z-HK-3 GOL	BSB CNF BSB	23/05/2018 25/05/2018		
		Tar. Cheia R\$ 1.301,80	Tarifa Emitida R\$ 170,00	Taxas Embarq R\$ 0,00	Outras Tx R\$ 0,00	Valor Líquido R\$ 170,00
TKT / ETKT: MW2ZHK-3 1.301,80 170,00 0,00 0,00 170,00						
TKT / ETKT: MW2ZHK-3 2.903,80 484,00 0,00 0,00 484,00						

Fonte: SEI. Acesso em 24/07/2018

Adicionalmente, verificou-se na fatura 00323000/18 - parte I (6341702) que foi emitida uma outra passagem para mesma favorecida, conforme solicitado na RPA 2018-220, da companhia aérea TAM (KBSLXK - JJ957.2168-213567) - valor de R\$ 2.402,42, com períodos e trechos conflitantes com a passagem da GOL remarcada anteriormente (MW2ZHK), conforme figura 15.

Figura 15 - Fatura 00323000/18 parte I (6341702)

24/05/2018 01452086 Matricula:	RPA 220-18 JC	KBSLXK JJ 957. 2168-213567 TAM	BSB CNF BSB	25/05/2018 25/05/2018			
		Tar. Cheia R\$ 3.248,80	Tarifa Emitida R\$ 2.345,26	Taxas Embarq R\$ 0,00	Outras Tx R\$ 0,00	RAV R\$ 0,01	Valor Líquido R\$ 2.345,27
TKT / ETKT: 3.248,80 2.345,26 0,00 0,00 0,01 2.345,27							
24/05/2018 01452562 Matricula:	RPA 220-18 JC	KBSLXK ++ 957. 2168-213567 INFRAMERICA BRASÍLIA	BSB CNF BSB	25/05/2018 25/05/2018			
		Tar. Cheia R\$ 0,00	Tarifa Emitida R\$ 0,00	Taxas Embarq R\$ 28,03	Outras Tx R\$ 0,00		Valor Líquido R\$ 28,03
TKT / ETKT: 0,00 0,00 28,03 0,00 28,03							
24/05/2018 01452563 Matricula:	RPA 220-18 JC	KBSLXK ++ 957. 2168-213567 BH AIRPORT TAXAS	BSB CNF BSB	25/05/2018 25/05/2018			
		Tar. Cheia R\$ 0,00	Tarifa Emitida R\$ 0,00	Taxas Embarq R\$ 29,13	Outras Tx R\$ 0,00		Valor Líquido R\$ 29,13
TKT / ETKT: 0,00 0,00 29,13 0,00 29,13							
TKT / ETKT: 3.248,80 2.345,26 57,16 0,00 0,01 2.402,43							

Fonte: SEI. Acesso em 24/07/2018

Ressalte-se, ainda, que em consulta ao sistema e-AVS, não foi localizado nenhum registro que faça referência à situação descrita acima, nem mesmo no campo destinado à Prestação de Contas.

Ademais, verificou-se que, no "Demonstrativo de concessão de diárias" publicado no portal do TRF1 (Figura 16), consta o destino Rio Branco para AVS 2018-305 vinculada à RPA 2018-220 ao invés de Belo Horizonte.

Figura 16 - Demonstrativo de concessão de diárias autorizadas no período de 2 de maio a 4 de junho de 2018



PCTT: 67.300.01-B (Descarta imediato)

## Demonstrativo de concessão de diárias

Número da ordem bancária	Número da nota de empenho	Número da natureza da despesa	Número do processo	Número da avs	Nome do favorecido	Destino	Período	Qtd diárias inicial	Qtd diárias prorrogação	Qtd diárias devolução	Diárias complementação	Valor	Ordenador de despesas
180B802462	18NE000198	333001414	0010622-12.2018.4.01	8006-0305	[REDACTED]	RIO BRANCO	25/05/2018 a 25/05/2018	0.5				350,00	[REDACTED]

Fonte: <http://portal.trf1.jus.br/dspace/handle/123/181054> Acesso em 09/08/2018

A ausência de controles suficientes para garantir o registro de histórico, a transparência e a prestação de contas, contendo todas informações necessárias no processo de emissão de passagens aéreas, compromete a fiscalização e, consequentemente, a confiabilidade dos dados referentes a esse processo.

#### 2.5.4. Causas

- Fragilidades nos controles internos do sistema e-AVS que não permitem a alteração de AVS/RPA's;
- Fragilidades nos controles internos administrativos do processo de emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas;
- Falta de atualização dos detalhes;
- Prestação de contas com informações incompletas.

#### 2.5.5. Efeitos

- Possível pagamento indevido à agência Aerotur;
- Eventuais desperdícios de recursos públicos por novas emissões de passagens aéreas coincidentes.

#### 2.5.6. Responsáveis

- Gadir/Sedin;
- Secin.

#### 2.5.7. Manifestação da Área Auditada

A Sedin, na Informação Sedin 6990801, teceu explicações sobre o caso descrito no achado, e, em decorrência desse achado, constatou que o reembolso da passagem original cancelada não fora solicitado. A área auditada encaminhou e-mail à contratada Aerotur com pedido de reembolso. Relatou também que irá reiterar a solicitação à Secin para inclusão no novo sistema e-AVS de campos que possibilitem maior visibilidade e controle no que se refere a alteração e remarcação de roteiros após a autorização.

A Secin/Disad sugeriu, por meio Despacho Secin 7022068, que a adequação solicitada no item 2.5 seja tratada nas reuniões de levantamento de requisitos com as partes envolvidas (Diefi, Sedin, Secau e demais interessados) para que possam ser contempladas no novo sistema.

A Secad/Diefi, no Despacho Diefi 7024781, destacou que está sendo trabalhado ajuste para a remarcação no novo sistema, inclusive submetendo à nova autorização do Ordenador de Despesas.

#### 2.5.8. Análise da Equipe de Auditoria

A ausência de controles suficientes para garantir o registro de histórico, a transparência e a prestação de contas, contendo todas as informações necessárias no processo de remarcação de passagens aéreas no sistema e-AVS, compromete a confiabilidade dos dados referentes a esse processo. Conforme relatado pela Sedin, em decorrência desse achado, foi percebido que o reembolso da passagem original cancelada não havia sido solicitado. A Secad/Diefi, por sua vez, informou que está sendo trabalhado no novo sistema formas para ajustar as remarcações de passagens aéreas.

Não obstante, em razão da necessidade de acompanhamento da implementação das formas para ajustar o processo de remarcação no novo sistema, mantém-se as recomendações 2.5.7.1, 2.5.7.2, 2.5.7.3 e 2.5.7.4, constantes do Relatório Preliminar de Auditoria 6737058.

#### 2.5.9. Recomendações

- 2.5.9.1. Apurar valor faturado de R\$ 170,00 decorrente da RPA 2018-187 e, se for caso de cobrança indevida, solicitar o crédito à Aerotur;
- 2.5.9.2. Apurar as justificativas para emissão das passagens decorrentes da RPA 2018-220, conflitantes com as passagens emitidas por meio da RPA 2018-187;
- 2.5.9.3. Implantar controles internos suficientes para garantir o registro do histórico de alterações e cancelamentos referentes a uma mesma RPA, de modo que não haja divergência entre as passagens aéreas emitidas;
- 2.5.9.4. Implantar controles no sistema e-AVS, ou em sistema que eventualmente venha a substituí-lo, capazes de impedir a autorização de uma nova RPA e a consequente emissão de passagem aérea para um mesmo beneficiário cujas datas e trechos coincidam com uma RPA autorizada anteriormente.

### 3. ACHADOS DE AUDITORIA DO PROCESSO LICITATÓRIO QUE RESULTOU NO CONTRATO VIGENTE

A seguir são apresentados os achados de auditoria considerados importantes para relato, obtidos por meio da análise do processo de licitação que resultou na assinatura do contrato 0018/2018 5819471.

#### 3.1. INCLUSÃO INDEVIDA DE INCENTIVOS RECEBIDOS DAS COMPANHIAS AÉREAS NA PROPOSTA APRESENTADA PELA EMPRESA VENCEDORA DO CERTAME

### 3.1.1. Situação Encontrada

Com a finalidade de demonstrar a exequibilidade do valor oferecido para a taxa de agenciamento, a empresa Aerotur considerou de forma indevida a comissão mensal média que recebe das companhias aéreas.

### 3.1.2. Critérios

- Art. 44 §3º c/c art. 48, inciso II da [Lei 8.666/1993](#);
- Art. 7º da [Instrução Normativa SLTI/MPOG 03/2015](#);
- Itens 5.2, 'i' c/c item 8.3, 'a' do Edital de Licitação 11/2018 (5627490);
- Contrato 0018/2018 (5819471);
- Item 9.5.1 do [Acórdão 1.973/2013 - Plenário - TCU](#).

### 3.1.3. Evidências

Na análise da proposta apresentada pela empresa Aerotur (5702866), vencedora do Pregão 11/2018 (5627490), cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de agenciamento de viagens, verificou-se que o valor ofertado referente à taxa de agenciamento total foi de R\$ 0,01 (um centavo de real).

Com a finalidade de demonstrar a exequibilidade do valor oferecido para a taxa de agenciamento, a empresa considerou a comissão mensal média que recebe das companhias aéreas, cotando-a como custo de R\$ 390,00 (trezentos e noventa reais) e denominando-a como *seguro viagens (fl. 6, doc. 5702866)*.

Entretanto, no item 5.2, 'i' c/c o item 8.3, "a" do Edital Pregão Eletrônico 11/2018 (5627490), há previsão de que a proposta deveria incluir todos os custos decorrentes da contratação, bem como seriam desclassificadas aquelas propostas manifestamente inexequíveis ou com valores totais ou unitários simbólicos, irrisórios ou iguais a zero:

**5.2** - Encerrada a etapa de lances e concluída a negociação, quando houver, a licitante classificada provisoriamente em primeiro lugar, deverá encaminhar, exclusivamente, via sistema eletrônico, no Portal de Compras Governamentais, por meio da opção "Enviar Anexo", a proposta de preços ajustada ao valor do lance ou da negociação, bem como os documentos de habilitação constantes do item 7 deste Edital, no prazo estipulado pela Pregoeira, com observância das seguintes condições:

(...)

**i) incluir no preço ofertado todos os custos decorrentes da contratação, tais como: mão de obra, impostos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, indenizações, taxas e outras despesas incidentes ou necessárias à perfeita execução dos serviços, na forma prevista neste Edital.**

**8.3** - Serão desclassificadas/recusadas as propostas:

**a) com preços excessivos, para itens do GRUPO, ou manifestamente inexequíveis ou com valores totais ou unitários simbólicos, irrisórios ou iguais a zero;**

Ao dispor acerca da contratação de prestação de serviços de agenciamento de passagens aéreas, o TCU, por meio do Acórdão 1.973/2013 - Plenário - TCU, recomendou à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, dentre outras coisas, que revise o normativo válido à época (IN 07/2012), a fim de inserir orientação aos pregoeiros para que verificassem a exequibilidade das propostas ofertadas:

**9.5.1 avalie a conveniência e a oportunidade de rever as disposições da IN nº 7/2012, que regulamenta a contratação de prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas na Administração Pública, a fim de inserir no referido normativo:**

**9.5.1.1. exigência de apresentação de planilhas de custos pelas empresas licitantes, assim como orientação aos pregoeiros para que verifiquem a exequibilidade das propostas ofertadas;**

Seguindo as orientações constantes do Acórdão citado acima, foi editado o normativo atualmente vigente, que é a Instrução Normativa 03/2015 - SLTI/MPOG, que dispõe sobre as diretrizes e procedimentos para a aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal, o qual estabelece, em seu art. 7º, que:

**Art. 7º** O instrumento convocatório deverá prever que a licitante classificada em primeiro lugar, na fase de lances, apresente planilha de custos que demonstre a compatibilidade entre os custos e as receitas estimados para a execução do serviço.

**§ 1º** A planilha de custos será entregue e analisada, no momento da aceitação do lance vencedor, em que poderá ser ajustada, se possível, para refletir corretamente os custos envolvidos na contratação, desde que não haja majoração do preço proposto.

**§ 2º** Quando da análise da planilha de custos, se houver indícios de inexequibilidade, a Administração deverá efetuar diligência, solicitando que a licitante comprove a exequibilidade da proposta.

**§ 3º Consideram-se preços inexequíveis aqueles que, comprovadamente, sejam insuficientes para a cobertura dos custos decorrentes da contratação.**

**§ 4º** Caso a licitante não comprove a exequibilidade da proposta, esta será desclassificada.

**§ 5º Eventuais incentivos, sob qualquer título, recebidos pelas agências de turismo das companhias aéreas, não poderão ser considerados para aferição da exequibilidade da proposta.**

Dessa forma, nos termos do artigo citado acima, os preços das propostas devem ser suficientes para cobertura dos custos do respectivo contrato, sendo que eventuais incentivos, sob qualquer título, recebidos pelas agências de turismo das companhias aéreas não poderão ser considerados para aferição da exequibilidade da proposta, pois não se tem qualquer garantia de que terão continuidade ou serão suficientes para a execução dos contratos firmados com a Administração.

### 3.1.4. Causas

- Desconhecimento dos normativos de regência que tratam da exequibilidade das propostas comerciais das licitantes;
- Premência em aceitar a proposta, considerando que o contrato anterior já havia extrapolado o limite ordinário máximo previsto no art. 57, II da Lei 8.666/1993.

### 3.1.5. Efeitos

- Risco de futura inexecução contratual, considerando que não há segurança jurídica de que os incentivos recebidos pelas agências de turismo das companhias aéreas terão continuidade ou serão suficientes para a execução dos contratos firmados com a Administração;
- Risco potencial de prejuízo para a Administração, na hipótese de rescisão contratual provocada pela empresa contratada.

### 3.1.6. Responsáveis

- Gadir/Sedin;

- Secad.

### 3.1.7. Manifestação da Área Auditada

A Sedin relatou, na Informação Sedin 6990801, não ter conhecimento, treinamento ou até mesmo prática no que se refere a contratos e licitações e que nunca participou de nenhum processo licitatório e/ou confecção de contrato até a realização do objeto deste relatório. A área auditada informou que teve auxílio da Diefi, Diaco, Gadir e do Nulit para a realização da licitação para contratação de empresa prestadora de serviços de agenciamento de viagens.

### 3.1.8. Análise da Equipe de Auditoria

Conforme demonstrado nas evidências, os preços das propostas devem ser suficientes para cobertura dos custos do respectivo contrato, haja vista que eventuais incentivos recebidos pelas agências de turismo das companhias aéreas não poderão ser considerados para aferição da exequibilidade da proposta, pois não se tem qualquer garantia de que terão continuidade ou serão suficientes para a execução dos contratos firmados com a Administração.

Por todo o exposto, mantém-se as recomendações 3.1.7.1 e 3.1.7.2, constantes do Relatório Preliminar de Auditoria 6737058.

### 3.1.9. Recomendações

**3.1.9.1.** Adotar medidas para minimizar os riscos de manutenção do Contrato 18/2018 (5819471), considerando que não há demonstração de contraprestação financeira suficiente para cobertura dos custos decorrentes da contratação, uma vez que são flutuantes os incentivos recebidos pelas agências de turismo das companhias aéreas;

**3.1.9.2.** Adotar controles para que, em futuras licitações, a proposta apresentada pela empresa vencedora do certame seja suficiente para a cobertura de todos os custos decorrentes da contratação.

## 3.2. PRORROGAÇÃO EXTRAORDINÁRIA INDEVIDA DO CONTRATO 117/2012, ALÉM DO LIMITE MÁXIMO ORDINÁRIO PREVISTO NO ART. 57, INCISO II, DA LEI 8.666/1993

### 3.2.1. Situação Encontrada

O contrato 117/2012 de agenciamento de viagens teve sua vigência prorrogada por mais três meses, ultrapassando o limite máximo ordinário de 60 meses previsto no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993.

### 3.2.2. Critérios

- Arts. 57, inciso II, da [Lei 8.666/1993](#);
- Item 10.1 do Contrato 117/2012 (0080195).

### 3.2.3. Evidências

- Item 2 do Sexto Termo Aditivo ao Contrato 117/2012 (5278719) e item 13.1 do Contrato 18/2018 (5819471).

Foram iniciados em prazo exíguo os procedimentos referentes ao planejamento da nova licitação que atenderia à necessidade da Administração quanto aos deslocamentos, via aérea, dos magistrados, servidores e colaboradores em viagens a serviço do TRF 1. O exíguo prazo ensejou a prorrogação excepcional do Contrato 117/2012, sob o fundamento do art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993, ultrapassando assim o limite máximo ordinário de 60 meses previsto no art. 57, inciso II, da mesma norma (Sexto Termo Aditivo, doc. 5278719 - PAe 0004731-42.2014.4.01.8000).

O encerramento do Contrato 117/2012, após 60 meses de vigência, estava previsto para **1º/01/2018**. O encaminhamento do Documento de Oficialização de Demanda - DOD pela unidade requisitante, Sedin, para a nova licitação, ocorreu em **31/10/2017** (5030831). O prazo de 2 meses entre o iminente término da vigência do contrato 117/2012 e a conclusão de uma nova licitação revelou-se insuficiente. Todo o procedimento licitatório levou aproximadamente 5 meses, o que resultou na assinatura do novo contrato 18/2018 somente em 1º/04/2018.

Na solicitação pela prorrogação do Contrato 117/2012, a Sedin relatou que as orientações contidas na Informação da Secoi (atual Secau), doc. 4473498, constante do PAe 0004731-42.2014.4.01.8000, para melhor avaliar as opções de mercado que poderiam atender às necessidades da Administração (aquisição direta de passagens às companhias aéreas ou a atual modelagem de agenciamento), exigiram mais tempo da unidade demandante para elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP e elaboração do Termo de Referência.

A Sedin apresentou as seguintes justificativas no doc. 5173829 para a prorrogação extraordinária do Contrato 117/2012, após as opções ventiladas pela Secoi (atual Secau) no citado doc.4473498:

Considerando que o pedido para uma nova licitação visando a prestação de serviço de agenciamento ocorreu em 11/09/2017, documento 4737613, e que devido as dificuldades encontradas para a elaboração do Termo de Referência, o que acarretou na perda de prazo para que a licitação ocorresse antes do final do contrato em vigor.

Desta forma, venho solicitar a prorrogação do presente contrato por um período de até 03 (três) meses, tempo suficiente para finalização de nova licitação. Esclareço, ainda, que as dificuldades encontradas foram devido a informação Seaud 4473498, que sugeriu diversas mudanças na forma de gerir a aquisição de passagens aéreas, (...).

(...)

Embora a opção de contratação direta com a empresa aérea nos parece mais vantajosa, esse tipo de contrato é recente e ainda apresenta algumas questões pendentes, tais como **companhias aéreas que não tem mantido as mesmas condições no momento da contratação, como da habilitação fiscal e trabalhista. Outra questão a ser resolvida é que para determinados trechos pode não haver contrato direto**, sendo necessário uma licitação para contratação de uma empresa de agenciamento. **Na contratação direta também, haveria necessidade de 01 (um) servidor na Sedin com treinamento mais aprimorado no procedimento de aquisição de passagens, marcação, remarcação e cancelamento junto as empresas aéreas, assim como um software que efetuasse a busca das passagens disponíveis e os melhores preços.** Diante dessas premissas, resolveu-se optar pela contratação de empresa de agenciamento, mas sem a necessidade de abertura de um posto nas instalações do Tribunal, muito em função do sistema e-AVS que permitirá a comunicação via internet e por telefone, não sendo necessário a presença de funcionário da referida empresa nas dependências deste Tribunal. (Grifou-se).

A Sedin alegou, ainda, no doc. 5173829 dos autos do Contrato 117/2012 que, em razão do tempo gasto para os estudos feitos, houve atraso na elaboração do Termo de Referência. A Administração acolheu as justificativas da Sedin e decidiu pela prorrogação excepcional do Contrato 117/2012 até **1º/04/2018** (5278719).

As justificativas contidas no doc. 5173829, quanto às dificuldades referentes às opções de mercado não restaram suficientemente comprovadas nem nos autos do Contrato 117/2012 (0004731-42.2014.4.01.8000) nem nos Estudos Técnicos Preliminares - ETP constantes dos autos da nova licitação sob análise (5075555 - 0018556-48.2017.4.01.8000).

A unidade demandante deve atuar tempestivamente no planejamento da licitação a fim de evitar prorrogações de contratos que se aproximam de seu limite máximo de vigência ordinária.

#### 3.2.4. Causas

- Deficiência nos controles internos para acompanhamento do término do prazo de vigência do contrato.

#### 3.2.5. Efeitos

- Risco potencial de a Administração restar sem cobertura contratual para atender à necessidade de deslocamentos, via aérea, de magistrados, servidores e colaboradores em viagens a serviço do Tribunal;
- Risco potencial de a Administração realizar despesa com valores acima dos praticados no mercado.

#### 3.2.6. Responsáveis

- Gadir/Sedin.

#### 3.2.7. Manifestação da Área Auditada

A Sedin, por meio da Informação Sedin 6990801, informou que grande parte do tempo foi despendido na pesquisa da melhor fórmula que atendesse as características do TRF1, principalmente quanto à manutenção ou não do posto de atendimento que a contratada mantinha no Anexo I. A área auditada informa, ainda, que estava ciente dos prazos, porém não realizou o processo a tempo pelas razões apresentadas e por não ter pessoal suficiente para atender todas as atividades inerentes à Sedin.

#### 3.2.8. Análise da Equipe de Auditoria

A manifestação da unidade auditada não trouxe informação acerca das ações de controle que implementará para evitar prorrogações da vigência de contratos por prazo superior ao limite máximo ordinário de 60 meses previsto no art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993. O prazo necessário ao planejamento de uma licitação até sua conclusão (com a assinatura do contrato) deve ser avaliado pela unidade auditada para que defina com qual antecedência ao término da vigência do contrato devam ser iniciados os trabalhos de planejamento, haja vista ter ficado evidente que o prazo de 2 meses de antecedência foram insuficientes.

A equipe de auditoria considera que as informações prestadas pela área auditada não são suficientes para atender à recomendação preliminar, e, por isso, mantém-se a recomendação 3.2.7.1, constante do Relatório Preliminar de Auditoria 6737058.

#### 3.2.9. Recomendações

**3.2.9.1.** Adotar medidas de controle que viabilizem o planejamento e a conclusão de licitações futuras, em tempo hábil, de forma a evitar indevidas prorrogações extraordinárias dos contratos vigentes.

### 3.3. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO MÉTODO DE CÁLCULO DA QUANTIDADE ESTIMADA PARA A DEMANDA

#### 3.3.1. Situação Encontrada

Não foi localizado o método de cálculo que estimou a quantidade da demanda, indicada no Documento de Oficialização de Demanda - DOD e Estudos Técnicos Preliminares - ETP.

#### 3.3.2. Critérios

- Subitem 9.1.21 do [Acórdão 2.743/2015 - Plenário - TCU](#).

#### 3.3.3. Evidências

A Sedin informou no DOD (doc. 5013888 - item "Estimativa da Quantidade da Demanda") que, nos últimos três anos foram adquiridas em média 1.350 passagens aéreas, de modo que apresenta a quantidade estimada de 1.500 passagens para cada exercício. No entanto, não consta dos autos comprovação deste levantamento e nem indicação da fonte do levantamento. No documento dos ETP (V - Estimativas das Quantidades da Demanda), a unidade limitou-se a indicar a quantidade estimada de 1.600 passagens sem, também, relatar o método de cálculo adotado.

O Acórdão [2.734/2015 - Plenário - TCU \(TC - 017.635/2014-4\)](#) - Relator Ministro Augusto Sherman, dispõe:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos, com vistas à melhoria do sistema de controle interno da organização:**

(...)

9.1.21. **incluir, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:**

(...)

9.1.21.3. **documentação do método utilizado para a estimativa de quantidades de materiais no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte;**

(...)

9.1.21.5. **documentação do método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte.** (Grifou-se).

#### 3.3.4. Causas

- Ausência / Insuficiência de controles internos para registro sistemático da evolução histórica da quantidade de passagens aéreas adquiridas, por períodos pré-definidos (mês / ano), que possam subsidiar, efetivamente, o método de cálculo da quantidade estimada para contratações futuras.



### 3.3.5. Efeitos

- Risco potencial de se fixar uma estimativa de quantidade de passagens a serem adquiridas sem alinhamento com a realidade do Tribunal;

### 3.3.6. Responsáveis

- Gadir/Sedin.

### 3.3.7. Manifestação da Área Auditada

A Sedin apontou, na Informação Sedin 6990801, que o método realizado para o cálculo da quantidade de passagens a serem emitidas pela contratada foi multiplicar o número provável de AVS por 1,5. No cálculo, a área auditada levou em consideração que algumas AVS não possuem roteiros, outras somente um roteiro e algumas três ou mais roteiros. Destacou o fato de que, por não haver pagamento de taxa de emissão de passagens para a contratada, inexistia risco de pagamento a maior, sendo os preços das passagens estipulados pelas companhias aéreas definidos somente no momento da efetiva compra das passagens pela contratada.

### 3.3.8. Análise da Equipe de Auditoria

A manifestação da unidade auditada não trouxe esclarecimentos acerca das ações que implementará para demonstrar o método utilizado para cálculo da estimativa das quantidades de passagens a serem adquiridas. A indicação de que o método foi "*multiplicar o número provável de AVS por 1,5*" foi insuficiente para atender a recomendação 3.3.7.1. Ademais, a unidade não informou se inseriu no Plano Anual de Capacitação a necessidade de cursos e treinamentos para os servidores que atuam na etapa de planejamento da contratação.

Por todo o exposto, mantém-se as recomendações 3.3.7.1 e 3.3.7.2 constantes do Relatório Preliminar de Auditoria 6737058.

### 3.3.9. Recomendações

- 3.3.9.1.** Incluir, na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares, a documentação que evidencia o método utilizado para cálculo da estimativa das quantidades a serem adquiridas, juntamente com os dados e as informações que lhe deram suporte;
- 3.3.9.2.** Apresentar à Administração, por meio do Plano Anual de Capacitação, a necessidade de realização de cursos e treinamentos para servidores que atuam na etapa de planejamento da contratação.

## 3.4. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE INVIABILIDADE DE SOLUÇÃO ALTERNATIVA

### 3.4.1. Situação Encontrada

Foi identificado que, à época da instrução dos autos, não ficou demonstrado que a Solução alternativa (credenciamento) disponível no mercado na fase de planejamento da licitação não atenderia à necessidade da Administração, restando pouco consistente a alegação de que a solução adotada da aquisição das passagens mediante agenciamento, em detrimento do credenciamento, revelava-se a que melhor atenderia à necessidade da Administração para deslocamentos, via aérea, de magistrados, servidores e colaboradores em viagem a serviço do Tribunal.

### 3.4.2. Critérios

- Item 9.1.21.1 do [2.734/2015 - Plenário - TCU \(TC - 017.635/2014-4\)](#);
- [Acórdão 1545/2017 - Plenário - TCU](#);

### 3.4.3. Evidências

- Estudos Técnicos Preliminares - ETP, doc. 5075555 nos autos 0018556-48.2017.4.01.8000.

A Secoi (atual Secau) pronunciou-se nos seguintes termos, em exame do Contrato 117/2012 (4473498):

(...)

6.4. Cabe destacar, ainda, que, em recente manifestação, o **Tribunal de Contas da União - TCU, por meio do Acórdão 1545/2017 - Plenário, manifestou-se no sentido de que é regular a aquisição pela Administração, mediante credenciamento (art. 25, caput, da Lei 8666/1993) de empresas aéreas, de passagens aéreas em linhas regulares domésticas, sem a intermediação de agência de viagem, por ser inviável a competição entre as companhias aéreas e entre estas e as agências de viagens.**

7. Em resumo, esta Seção identificou os seguintes tipos de contratos de agenciamento de viagens:

- a) Com disponibilização de espaço físico para instalação de posto de atendimento sem previsão no instrumento contratual de rateio de despesa;
- b) Com disponibilização de espaço físico para instalação de posto de atendimento mediante Termo de Cessão de Uso a título precário e oneroso;
- c) Prestação de serviço mediante ferramenta online; e
- d) Aquisição direta de passagens diretamente das empresas aéreas, via credenciamento previsto no art. 25, caput da Lei 8.666/93, sem a intermediação das agências de viagens e turismo.

8. Ante o exposto, tem-se que cabe à Administração avaliar, na fase de planejamento da contratação, a forma que melhor atenda as necessidades do Tribunal, dado que os tipos de contratos relacionados no item 7 são firmados tendo em vista as características específicas de cada entidade pública. (Grifou-se).

Após manifestação da Senco / Divea / Secoi (atual Secau) no doc. 4473498 (Contrato 117/2012 - 0004731-42.2014.4.01.8000), a unidade demandante Sedin elaborou ETP, doc. 5075555 (0018556-48.2017.4.01.8000), para nova licitação. Não foram localizados, nos autos da licitação sob exame, registros de quais medidas foram adotadas pela Sedin, à época, para estudo detalhado, a fim de apurar o custo-benefício da alternativa de aquisição direta às companhias aéreas comparativamente à contratação de empresa agenciadora, considerando que a orientação do Acórdão 1.545/2017 - Plenário - TCU era favorável à compra direta.

No item "VII - Estimativa de Preços das Alternativas de Solução do ETP" (doc. 5075555) consta a indicação de "custo médio da taxa" e de "quantidade" para **Solução 1** - S1 (agenciamento) e para **Solução 2** - S2 (aquisição direta), mas sem indicação de memória de cálculo e sem indicação dos

documentos que deram suporte ao cálculo apresentado para o custo. Pela tabela do mencionado item VII não é possível identificar o que significam as variáveis "25" (taxa?) para Solução 1: "25 x 1600 = R\$ 40.000" e "7.450" (remuneração de servidor?) para Solução 2: "7.450 x 13,33 = R\$ 99.308,50".

Destaca-se que o [Acórdão 1545/2017 - Plenário - TCU](#), de 19/07/2017, apreciou a questão referente ao credenciamento de companhias aéreas para permitir a compra de passagens aéreas em linhas regulares domésticas sem o intermédio de agência de viagens e turismo. O mencionado acórdão traz distinção entre os dois modelos de contratação: as agências prestam o serviço de agenciamento que compreende, dentre outros, a intermediação na aquisição de passagens; as companhias aéreas apenas vendem passagens como serviço de balcão, sem disponibilizar ao comprador qualquer mão de obra específica e exclusiva para esta transação.

Esse Acórdão 1545/2017 - P - TCU, após extensa fundamentação, recomendou, ao final, que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPDG providenciasse estudos que viabilizassem estabelecer qual dos dois modelos de contratação apresenta-se mais vantajoso para a Administração.

Entretanto, em que pesem os fundamentos e recomendações do mencionados acórdão da Corte de Contas, expirou em 29/06/2018 a vigência da [Medida Provisória 822/2018](#). ([Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - Notícias](#)) que autorizava fosse efetuado o pagamento dos tributos federais pelas próprias companhias aéreas relativos à venda de bilhetes aos órgãos públicos, como é feito em qualquer venda de passagens ao cidadão comum. Com tal possibilidade concedida pela MP 822/2018, era viável a aquisição de passagens diretamente às companhias aéreas pelos órgãos públicos. No entanto, a MP 822/2018 teve sua vigência expirada sem a conversão em lei, de modo que, atualmente, com o recolhimento do tributo apenas na fonte, a aquisição de passagens somente está viável mediante a contratação da prestação dos serviços no modelo de agenciamento, como noticiou o próprio Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em seu site ([MP que possibilita a compra direta de passagens aéreas perde validade nesta sexta-feira 29/06/2018](#)).

Desta forma, embora, à época da instrução da licitação sob exame, não tenha ficado demonstrada a maior economicidade da contratação no modelo de agenciamento para aquisição de passagens aéreas em detrimento ao modelo de aquisição por credenciamento, a realidade que se impõe atualmente é que, com a não conversão da MP 822/2018 em lei, a aquisição de passagens via credenciamento está suspensa, de modo que a Solução (Agenciamento) contratada pelo TRF 1, neste momento, é a única possível.

No entanto, isto não afasta a necessidade de a unidade auditada realizar previamente estudos técnicos e levantamentos mais **consistentes** quando do planejamento de futuras licitações, avaliando-se o cenário de mercado e as possibilidades regulamentadas existentes durante o período de planejamento com relação às Soluções viáveis, uma vez que, no exame feito, constatou-se pouca consistência na alegação de que a contratação no modelo de agenciamento era mais vantajosa e econômica para Administração em detrimento da contratação no modelo credenciamento, legalmente possível, à época (Acórdão 1545/2017 - Plenário - TCU).

#### 3.4.4. Causas

- Ausência de avaliação aprofundada das alternativas de soluções disponíveis no mercado, à época da instrução processual, a fim de identificar a mais vantajosa para o Tribunal dentre as existentes;
- Ausência de justificativa consistente da solução específica escolhida, bem como dos benefícios técnicos e econômicos provenientes de tal escolha;
- Falta de capacitação permanente de servidores que atuam no planejamento da contratação;
- Especificações insuficientes, com conseqüente diminuição de competição e aumento do custo da contratação.

#### 3.4.5. Efeitos

- Risco de contratação economicamente desvantajosa para o Tribunal.

#### 3.4.6. Responsáveis

- Gadir/Sedin.

#### 3.4.7. Manifestação da Área Auditada

A Sedin, na Informação Sedin 6990801, somente informou que grande parte do tempo foi despendido na pesquisa da melhor fórmula que atendesse as características do TRF1, notadamente quanto à manutenção ou não do posto de atendimento que a contratada mantinha no Anexo 1. Informou também não ter conhecimento, treinamento ou prática no que se refere a contratos e licitações e que nunca participou de nenhum processo licitatório e/ou confecção de contrato até a realização do objeto deste relatório.

#### 3.4.8. Análise da Equipe de Auditoria

A manifestação da unidade auditada em reconhecer que não possui "*conhecimento, treinamento ou até mesmo prática no que se refere a contratos e licitações...*" reforça a necessidade de se promover a capacitação dos servidores e colaboradores da Sedin e dos envolvidos na gestão do processo de emissão de passagens aéreas, para que possam conduzir as atividades que envolvam o planejamento das licitações como, por exemplo, a elaboração de Estudos Técnicos Preliminares e de Termo de Referência, assim como a realização de pesquisa de mercado para as soluções disponíveis que possam atender à necessidade da Administração.

A equipe de auditoria considera que as informações prestadas pela área auditada não são suficientes para atender à recomendação preliminar, e, por isso, mantém-se a recomendação 3.4.7.1 constante do Relatório Preliminar de Auditoria 6737058.

#### 3.4.9. Recomendações

**3.4.9.1** Realizar estudos técnicos suficientemente consistentes na fase de planejamento da contratação com relação às alternativas de soluções possíveis e existentes no mercado, à época da instrução processual, que possam atender à necessidade da Administração.

### 4. ACHADO DE AUDITORIA REFERENTE À INSUFICIÊNCIA DE AÇÕES DE TREINAMENTO NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DA SEÇÃO DE CONTROLE E PAGAMENTO DE DIÁRIAS E INDENIZAÇÕES - SEDIN

#### 4.1. Situação Encontrada

Em consulta ao Sistema de Recursos Humanos – SARH, verificou-se que não consta dos assentamentos funcionais do servidor lotado na Seção de Controle e Pagamento de Diárias e Indenizações – Sedin a realização de ações de treinamento constante nas áreas de atuação dessa seção.

#### 4.2. Critérios

- [Resolução CNJ 192/2014](#), alterada pela Resolução CNJ 246/2018 que dispõe sobre a Política Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Servidores do Poder Judiciário:

Art. 5º A formação e o aperfeiçoamento dos servidores terão caráter permanente, desde o ingresso no Poder Judiciário e ao longo da vida funcional.

- [IN 13-02 TRF1](#), Programa de Capacitação referente aos servidores do TRF1;
- [Decreto 5.707/2006](#), que institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública:

Art. 2º Para os fins deste Decreto, entende-se por:

I - capacitação: processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais;

II - gestão por competência: gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição; e

III - eventos de capacitação: cursos presenciais e à distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos, que contribuam para o desenvolvimento do servidor e que atendam aos interesses da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

#### 4.3. Evidências

Após levantamento realizado nas bases de dados do SARH, verificou-se a ausência de ações de capacitação permanente do servidor que atua no planejamento de licitação, na gestão e fiscalização do contrato e nos procedimentos de concessão e prestação de contas de passagens aéreas. As ações de treinamento realizadas estão detalhadas na figura abaixo.

Figura 17 - Ações de treinamento do servidor lotado na Sedin

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS		Pág.: 1 28/08/2018 RHRADQ0030		
<b>Servidor por Cursos Especiais</b>				
<b>SERVIDOR DO QUADRO</b>				
<b>Matrícula:</b> TR300364	<b>Nome:</b> FERNANDO TEIXEIRA BARBOSA			
<b>Curso</b>	<b>Instituição</b>	<b>Período</b>	<b>Entrega</b>	<b>C.H.</b>
V SEMANA DE ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	ESAF-ESC DE ADM FAZENDÁRIA	24/11/2008 a 28/11/2008	02/12/2008	40
VI SEMANA DE ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	ESAF-ESC DE ADM FAZENDÁRIA	09/11/2009 a 13/11/2009	24/11/2009	40
O NOVO CPR	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1a. REGIÃO	12/12/2011 a 13/12/2011	13/12/2011	12
A ARTE DE APRIMORAR RELACIONAMENTOS INTERPESSOAIS	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1a. REGIÃO	15/08/2017 a 17/08/2017	17/08/2017	8

Fonte: SARH - agosto/2018

Destaca-se a necessidade de capacitação dos servidores, prevista na Resolução CNJ 192/2014, art. 5º, em que *"a formação e o aperfeiçoamento dos servidores terão caráter permanente, desde o ingresso no Poder Judiciário e ao longo da vida funcional"*.

#### 4.4. Causas

- Restrições orçamentárias para contratar cursos e treinamentos;
- Único servidor lotado na Seção, o que causaria prejuízo à execução do trabalho caso este se afastasse;
- Insuficiência de ofertas de capacitações pelo Centro de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento dos Servidores da 1ª Região – Cedap na área de concessão de passagens aéreas, de planejamento de contratações e gestão de contratos;
- Baixa procura por treinamentos pelos servidores e chefia das áreas envolvidas.

#### 4.5. Efeitos

- Atraso no processo de concessão de passagens aéreas, o que pode levar à emissão de bilhetes com valores indevidos;
- Atraso no processo de prestação de contas de passagens aéreas;
- Risco de contratação economicamente desvantajosa para o Tribunal;
- Risco potencial de a Administração realizar despesa com valores acima dos praticados no mercado.

#### 4.6. Responsáveis

- Gadir/Sedin;
- SecGP.

#### 4.7. Manifestação da Área Auditada

O servidor lotado na Sedin, por meio do Despacho Sedin 6990801, se dispôs a participar de treinamentos que possam prevenir os erros cometidos no processo de licitação e confecção de futuros contratos de compra de passagens aéreas.

#### 4.8. Análise da Equipe de Auditoria

Conforme legislações apontadas neste achado, é de suma importância ações de treinamento e capacitação a fim de aperfeiçoar continuamente as rotinas de trabalho. Tendo em vista que o servidor lotado na área auditada não participou de ações de treinamento recentes na área de atuação da Sedin, ficam mantidas as recomendações no sentido de promover capacitações para os colaboradores envolvidos na contratação de agência de viagens para aquisição de passagens aéreas e na gestão de todo o processo emissão concessão, emissão, pagamento e prestação de contas de passagens aéreas.

Por todo o exposto, e por considerar permanente a necessidade de atualização de conhecimentos, mantém-se as recomendações 4.7.1, 4.7.2 e 4.7.3, constantes do Relatório Preliminar de Auditoria 6737058.

#### 4.9. Recomendações

**4.9.1** Apresentar à Administração, por meio do Plano Anual de Capacitação, a necessidade de realização de cursos e treinamentos para servidores que atuam no planejamento de contratações, na gestão e fiscalização do contrato e nos procedimentos de concessão e prestação de contas de passagens aéreas.

**4.9.2** Executar ações de capacitação referentes à área de atuação da Sedin.

**4.9.3** Fomentar a participação de servidores que atuam no planejamento de licitação, na gestão e fiscalização do contrato e nos procedimentos de concessão e prestação de contas de passagens aéreas.

#### 5. CONCLUSÃO

Foram avaliados, nesta auditoria, o cumprimento das normas em vigor, a regularidade, a eficiência e a efetividade dos procedimentos e controles internos administrativos adotados nos processos de concessão, emissão, pagamento e prestação de contas de passagens aéreas.

As recomendações inseridas no corpo deste Relatório estão voltadas ao aperfeiçoamento de procedimentos e visam assegurar o atendimento às normas legais e regulamentares aplicáveis.

Conclui-se que as medidas informadas pelas áreas auditadas demonstram que a Administração está disposta a implementar ações voltadas para o aprimoramento dos controles internos necessários à minimização dos efeitos potenciais dos achados deste relatório. Recomenda-se que essas medidas sejam aplicadas, aprimoradas e mantidas em procedimentos futuros.

Diante do exposto, propõe-se o encaminhamento deste Relatório Final de Auditoria à Presidência do Tribunal e à Diretoria-Geral da Secretaria, para conhecimento, bem como às unidades responsáveis e/ou interessadas (ao Gabinete da Diretoria-Geral – Gadir / Seção de Controle e Pagamento de Diárias e Indenizações – Sedin, à Secretaria de Administração – Secad, à Secretaria de Tecnologia da Informação – Secin e à Secretaria de Gestão de Pessoas – SecGP), para conhecimento e preenchimento do Plano de Providências (7320889) de acordo com a área de atuação, nos termos do Capítulo IV, item 3.1, do Estatuto de Auditoria Interna da Justiça Federal da 1ª Região, aprovado pela Resolução Presi - TRF 1ª Região n. 57/2017 (5426955), com o retorno a esta Secretaria de Auditoria Interna até **25/01/2019**, conforme quadro 1 a seguir:

**Quadro 1: Indicação das unidades responsáveis pelos achados e das unidades que podem ser afetadas pelos seus efeitos (interessadas)**

	ACHADOS DE AUDITORIA	Unidade Responsável ou Interessada
2.1.	FRAGILIDADES NO SISTEMA e-AVS versão 4.7.10	Gadir/Sedin/ Secin / Secad
2.2.	DEFICIÊNCIAS NOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS DO PROCESSO DE CONCESSÃO DE PASSAGENS AÉREAS	Gadir/Sedin/ Secad
2.3.	AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA NA DIVULGAÇÃO DE DADOS SOBRE A EMISSÃO DE PASSAGENS AÉREAS	Gadir/Sedin/ Secin/ Secad
2.4.	AUSÊNCIA DE DISCRIMINAÇÃO DE VALORES NAS FATURAS E DE REGISTROS DE REMARCAÇÕES NO SISTEMA e-AVS	Gadir/Sedin / Secin
2.5.	AUSÊNCIA DE DETALHAMENTOS QUE JUSTIFIQUEM VALORES PAGOS À AEROTUR	Gadir/Sedin / Secin
3.1.	INCLUSÃO INDEVIDA DE INCENTIVOS RECEBIDOS DAS COMPANHIAS AÉREAS NA PROPOSTA APRESENTADA PELA EMPRESA VENCEDORA DO CERTAME	Gadir/Sedin/ Secad
3.2.	PRORROGAÇÃO EXTRAORDINÁRIA INDEVIDA DO CONTRATO 117/2012, ALÉM DO LIMITE MÁXIMO ORDINÁRIO PREVISTO NO ART. 57, INCISO II, DA LEI 8.666/1993	Gadir/Sedin
3.3.	AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO MÉTODO DE CÁLCULO DA QUANTIDADE ESTIMADA PARA A DEMANDA	Gadir/Sedin
3.4.	AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE INVIABILIDADE DE SOLUÇÃO ALTERNATIVA	Gadir/Sedin
4.	INSUFICIÊNCIA DE AÇÕES DE TREINAMENTO NAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DA SEÇÃO DE CONTROLE E PAGAMENTO DE DIÁRIAS E INDENIZAÇÕES - SEDIN	Gadir/Sedin / SecGP

É o relatório.

À consideração superior.

**CAMILA DE CARVALHO ANANIAS**

Supervisora da Seção de Auditoria Gestão, Governança e Prestação de Contas – Seaug - Coordenadora de Equipe

**MARIA VIRGÍNIA MESQUITA MELO**

Supervisora da Seção de Auditoria de Contratos – Senco

**LIANA RAIMUNDO DE LIMA LOURENÇO**

Supervisora da Seção de Auditoria de Licitações, Dispensas e Inexigibilidades – Seali

**MARCELO DUTRA MELO**

Assistente Adjunto III da Seção de Auditoria de Auditoria Gestão, Governança e Prestação de Contas – Seaug

**MICHELL CARDOSO DA SILVA**

Assistente Adjunto III da Seção de Auditoria de Contratos – Senco

**CAMILA DE CARVALHO ANANIAS**

Diretora da Divisão de Auditoria de Gestão Administrativa – Diaud, em substituição

De acordo.

Encaminhe-se à Presidência do Tribunal e à Diretoria-Geral da Secretaria, para conhecimento deste Relatório Final.

Encaminhe-se ao Gabinete da Diretoria-Geral – Gadir / Seção de Controle e Pagamento de Diárias e Indenizações – Sedin, à Secretaria de Administração – Secad, à Secretaria de Tecnologia da Informação – Secin e à Secretaria de Gestão de Pessoas – SecGP, para conhecimento deste Relatório Final e preenchimento do Plano de Providências (7320889), até **25/01/2019**.

**MARÍLIA ANDRÉ DA SILVA MENESES GRAÇA**



Documento assinado eletronicamente por **Marília André da Silva Meneses Graça, Diretor(a) de Secretaria**, em 14/12/2018, às 14:46 (horário de Brasília), conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Camila de Carvalho Ananias, Diretor(a) de Divisão em exercício**, em 14/12/2018, às 15:16 (horário de Brasília), conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Dutra Melo, Assistente Adjunto III**, em 14/12/2018, às 15:19 (horário de Brasília), conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Virgínia Mesquita Melo, Supervisor(a) de Seção**, em 14/12/2018, às 15:22 (horário de Brasília), conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Michell Cardoso da Silva, Assistente Adjunto III**, em 14/12/2018, às 15:22 (horário de Brasília), conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Liana Raimundo de Lima Lourenço, Supervisor(a) de Seção**, em 17/12/2018, às 08:01 (horário de Brasília), conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/servicos/verifica-processo.htm> informando o código verificador **7333622** e o código CRC **8ABDC940**.