



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAZONAS
Coordenadoria de Auditoria Interna
Seção de Auditoria de Pessoal

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA

Auditoria de conformidade em Pagamentos de serviço extraordinário nos Pleitos 2022
Processo SEI 10934-94.2023.

Equipe de Auditoria:

- Antônio Carlos de Castro Moreira

Manaus/AM
JUNHO/2024

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	2
1.1 – OBJETO, OBJETIVO E ESCOPO DA AUDITORIA.....	2
1.2 – MÉTODO E LIMITAÇÕES INERENTES À AUDITORIA.....	2
1.3 – CRITÉRIOS.....	3
1.4 – VOLUME DE RECURSOS AUDITADOS.....	3
1.5 – AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS.....	3
2. ACHADOS DE AUDITORIA.....	4
2.1 - AUTORIZAÇÃO E PAGAMENTO ACIMA DE 90 HORAS NO MÊS DE OUTUBRO/2022.....	4
2.2 – AUSÊNCIA DE CÔMPUTO DAS HORAS AUTORIZADAS.....	6
2.3 – DESVIO DE FINALIDADE.....	7
2.4 – PAGAMENTO DE JUIZES AUXILIARES SEM DISTRIBUIÇÃO DE PROCESSOS.....	8
3. ACHADOS POSITIVOS.....	8
4. CONCLUSÃO.....	9

1. INTRODUÇÃO

A presente auditoria faz parte do Plano Anual de Auditorias de 2023, estabelecido pela Portaria nº 1.214/2022, de 1º/12/2022, publicada em 05/01/2023, com o objetivo de verificar a regularidade/legalidade dos pagamentos efetuados aos servidores a título de serviço extraordinário, aos Juízes Auxiliares a título de gratificação eleitoral e aos Membros a título de Jeton Extraordinário.

1.1 Objeto, Objetivo e Escopo da Auditoria

Objeto: Execução dos valores recebidos, por provisão, do Tribunal Superior Eleitoral, na ação “Pleitos Eleitorais”, GND-1 (Pessoal), ND-319016, no exercício de 2022.

Objetivo: Verificar a conformidade dos pagamentos efetuados a servidores, Juízes Auxiliares e Membros, segundo os normativos regentes e Plano Anual de Auditoria de 2023, instituído pela Portaria TRE/AM nº 1.214, de 01/12/2022. Com a finalidade de alcançar o objetivo determinado, a equipe de auditoria busca responder às seguintes questões de auditoria:

- a) As autorizações estão de acordo com os normativos vigentes?
- b) A prestação do serviço extraordinário está de acordo com as autorizações?
- c) O quantitativo de horas pagas está de acordo com as autorizações?
- d) Os valores pagos estão de acordo com os normativos?

Escopo: Integralidade da execução orçamentária “Pleitos Eleitorais”, GND-1 (Pessoal), ND-319016, no exercício de 2022.

1.2 Método e limitações inerentes à auditoria

Os trabalhos de auditoria foram desenvolvidos com base em técnicas de observação, entrevistas, testes substantivos e revisão de cálculos, visando verificar a aderência às normas relativas aos pagamentos efetuados.

Técnica	Servidores	Autoridades
Entrevista	integrantes das unidades envolvidas nos procedimentos de pagamento	Unidades envolvidas nos procedimentos
Observação	dos procedimentos relativos ao	-

	pagamento	
Testes substantivos	confronto das autorizações com os relatórios de horas executadas e pagas; confronto dos relatórios com a frequência; verificação de horários de entrada e saída	Confronto da norma, da designação e comprovações com os valores pagos mensalmente.
Revisão de cálculos	dos valores e quantitativos de horas	Dos valores e quantitativo de sessões

1.3 Critérios

Foram utilizadas as normas abaixo identificadas como parâmetro para a verificação da legalidade dos pagamentos efetuados pela Administração.

Autoridades	Servidores
Regimento Interno. Resolução TSE nº 23.578/2018. Portaria TRE/AM nº 757/2021. Portaria TRE/AM nº 94/2022. Resolução TSE nº 23.608/2019 (Art. 2º, § 3º, e art. 31). Orientação n. 18 SOF/TSE.	Portaria TRE/AM nº 594/2022. Resoluções TSE n. 22.901/2008, 23.368/2011 e 23629/2020. Orientação n. 18 SOF/TSE.

1.4 Volume de Recursos Auditados

	Pagos no Exercício	Restos a Pagar	Total
Autoridades	522.415,15	2.110,96	524.526,11
Servidores Cartórios	2.812.178,70	704.577,73	3.516.756,43
Servidores Secretaria	3.376.970,69	718.511,34	4.095.482,03
Total	6.711.564,54	1.425.200,03	8.136.764,57
Percentual	82,48%	17,51%	

1.5 Avaliação dos Controles Internos

Não há mapeamento dos processos concernentes à concessão e pagamento do serviço extraordinário, tanto dos servidores como dos juízes, mas também, não há norma que obriguem sua existência.

1.5.1 Dos servidores:

No tocante ao serviço extraordinário dos servidores, onde há maior volume e muitos servidores envolvidos no processo, desde o registro do ponto até o pagamento, a ausência de atesto à

frequência dos servidores pelo chefe é uma falha de controle não tratada nas normas, embora haja essa obrigação de acompanhamento pelo §4º do Art. 28 da Portaria 594/202/TRE/AM, não há meios de asseverar se esse procedimento é efetuado no atual sistema de controle de frequência.

Os procedimentos de manifestação técnica e de levantamento de horas são efetuados pela Comissão de Serviço Extraordinário formalizada pela portaria 810/2022/TRE/AM com 03 (três) equipes, Análise de Solicitações, Controle de Frequência e de Cálculos, todavia, não há descrição da atividades individualizadas pelos Núcleos.

1.5.2 Das Autoridades:

Os pagamentos dos membros são iguais aos pagamentos ordinários mediante participação nas sessões, mas o pagamento de gratificação aos juízes auxiliares não tem nenhum meio de comprovação.

Os processos de pagamento com o orçamento de Pleitos para pessoal dá-se da seguinte forma:

Autoridades	Servidores
<p>A Seção de Juízes/SGP formaliza um processo com a designação dos juízes auxiliares e dos procuradores, onde são informados mensalmente os pagamentos à Seção de Pagamento. Esta formaliza outro processo específico para o pagamento, que foi integralmente visto pela equipe de auditoria.</p> <p>Pagamentos aos membros participantes das sessões extraordinárias, também são formalizados nesse processo pela Seção de Juízes, que informa à Seção de Pagamento e esta formaliza a folha de pagamento noutro processo, também visto integralmente pela equipe de auditoria.</p>	<p>1. As autorizações são efetuadas mensalmente por portaria, individualmente ou por comissões de trabalho, em processos individuais, que foram integralmente analisados pela equipe de auditoria.</p> <p>2. O levantamento das horas dá-se conforme carga horária parametrizada no sistema de frequência e de lá são extraídas eletronicamente em planilhas. Ressalte-se que foi analisada uma pequena amostra dos registros e totais extraídos e nada foi constatado de irregular.</p> <p>3. Como resultado das horas trabalhadas é formalizado um processo pelo Núcleo de Controle de Frequência de Comissão para o Núcleo de Cálculo, este separa as horas autorizadas para pagamento e informa à Seção de Pagamento no mesmo processo – processos analisados integralmente.</p> <p>4. A Seção de Pagamento calcula o valor da hora em conformidade com a folha anterior (para servidores que constam da folha de pagamento do mês base anterior) e com base nos contracheques enviados para servidores requisitados. Esses cálculos foram analisados por amostragem, porque os valores da base de cálculo são extraídos eletronicamente em planilha da folha de pagamento do mês anterior. A base de cálculo das horas dos servidores requisitados são calculados manualmente.</p> <p>5. O Pagamento das Horas Extras decorrente de substituição é feito no final do exercício porque as substituições são pagas no mês posterior.</p>

2. ACHADOS DE AUDITORIA

2.1. Autorização e Pagamento acima de 90 horas no mês de outubro/2022.

2.1.1 **Situação encontrada:** Autorização de ofício de serviço extraordinário acima de 90 (noventa) horas no Pad 14.708/2022, posto que a portaria já previa o total de horas.

2.1.2 **Critério:** Art. 28 da portaria 594/2022/TRE/AM

2.1.3 **Evidências:** Pagamento a todos os servidores que prestaram serviço extraordinário no período das 5:00 às 22:00 horas, além das 10 horas autorizadas no mês de outubro/2022 - Pad 14.708/2022 e Portaria 998/2022, que já estabelecia 90 (noventa horas), conforme doc. 139923.

2.1.4 **Causas:** autorização de ofício e omissão da CEASE.

2.1.5 **Consequência:** autorização e pagamento de serviço extraordinários sem fundamento legal.

2.1.6 **Manifestação do auditado:** a Administração se manifestou no doc. n. 150456, SEI n. 498/2024, conforme abaixo:

“I – REDUÇÃO DO LIMITE MENSAL DE HORAS EXTRAS A PARTIR DO PLEITO 2020.

*Registre-se que, até o pleito de 2018, o serviço extraordinário poderia ser realizado no limite mensal de **124 horas**, e, no caso de extrapolação desse quantitativo, **as horas excedentes eram registradas, sem observância de limite**, em banco de horas específico, para compensação em folgas ou para eventual compensação em pecúnia, no caso de identificação de disponibilidade orçamentária apurada no encerramento de cada exercício financeiro, conforme redação do art. 4º da Resolução TSE n. 22.901/2008 (doc. 0000150338) à época vigente, c/c o art. 11 da mesma Resolução, ainda vigente nos mesmos termos¹¹.*

Em 2 de setembro de 2020, porém, o TSE publicou a Resolução n. 23.629 (doc. 0000150342), que alterou substancialmente as regras concernentes ao serviço extraordinário dispostas na Resolução TSE n. 22.901/2008. Dentre os dispositivos alterados, inclui-se o art. 4º da mencionada Resolução TSE n. 22.901/2008¹², artigo esse que, como dito anteriormente, fixa o limite mensal para realização de serviço extraordinário.

*Nos termos da alteração promovida pela Resolução TSE n. 23.629, de 124 horas esse limite mensal passou a **60 horas** e, uma vez extrapolado, **o excedente será registrado** em banco de horas específico, **até o limite de 30 horas**, para a mesma finalidade acima descrita, ou seja, para compensação em folgas ou eventual compensação em pecúnia, no caso de identificação de disponibilidade orçamentária apurada no encerramento de cada exercício financeiro.*

II – IMPACTO DA REDUÇÃO DO LIMITE MENSAL DE HORAS EXTRAS NAS ELEIÇÕES 2020 E 2022

No contexto em que ocorreu a alteração promovida pela Resolução TSE Nº 23.629/2020 o país vivia a Pandemia do novo Coronavírus, circunstância que, não raro, impôs o afastamento, esporádico ou por todo o período eleitoral, de um número considerável de servidores das dependências físicas do Tribunal e, por conseguinte, da possibilidade de realização de horas extras de trabalho, visto que o serviço extraordinário somente era autorizado para aqueles que se encontravam trabalhando presencialmente, vedado a quem se encontrava em home office. A atipicidade daquela Eleição 2020 restringiu, naturalmente, a realização de horas extras pelos servidores.

*Diversamente, a Eleição 2022, em que todos já estavam no regime presencial, foi marcada por uma polarização nunca vista, sendo a própria Justiça Eleitoral alvo de ataques quanto à sua imparcialidade, o que exigiu de seus servidores a realização de **tarefas adicionais**, a exemplo da*

ampliação da auditoria das Urnas Eletrônicas, conforme estabelecido nas Resoluções TSE n. 23.673/2021 e n. 23.710/2022, além do cuidado redobrado na execução dos atos e procedimentos preparatórios ao àquele Pleito.

Como faz prova a ata anexa sob o doc. 0000139913, o trabalho da equipe de auditoria das urnas eletrônicas se encerrou à 1h30min do dia 3 de outubro de 2022 (dia seguinte ao 1º Turno), em virtude da necessidade excepcional de checagem das diversas inconsistências constatadas, em relação às quais, ao final, restou comprovado decorrerem de falha humana e não dos equipamentos auditados (vide doc. 0000139913).

A autorização da Diretora-Geral, veiculada através do e-mail citado no item “2” do presente parecer, contemplou os servidores que laboraram nesse trabalho de auditoria, bem como todos os demais que, nos dias 2 e 30/10/2022 (dia das Eleições em 1º e 2º turnos) necessitaram estender sua jornada de trabalho para atender situação excepcional, tal o caso dos servidores lotados nos cartórios eleitorais, que, em regra, já estão trabalhando desde as 5h da manhã do dia das eleições e se estendem até à noite, em virtude das dificuldades próprias que são verificadas nesse dia, a exemplo de atraso no recolhimento das urnas.

V – DA REGRA EXCEPCIONAL QUE DISCIPLINA O SERVIÇO EXTRAORDINÁRIO NO DIA DAS ELEIÇÕES E DA NECESSÁRIA PONDERAÇÃO DE VALORES

Em regra, o serviço extraordinário aos domingos é vedado, sendo exceção sua realização e pagamento nos dias de plantão eleitoral e de realização de primeiro e segundo turno das eleições, conforme § 2º, do art. 4º da Resolução TSE nº 22.901/2008, in verbis:

§ 2º O serviço extraordinário aos sábados será realizado em caráter excepcional, vedado o pagamento aos domingos e feriados, exceto nos dias de plantão eleitoral, de realização de primeiro e segundo turnos das eleições ordinárias e suplementares, de plebiscitos e referendos. (Incluído pela Resolução nº 23.629/2020)

Essa regra, embora não flexibilize o limite de jornada diária (10 horas) confere tratamento diferenciado ao domingo das eleições (em primeiro e segundo turno), pois resguarda a possibilidade de labor extraordinário nesses dias.

O limite diário (10 horas) nos domingos de eleições, em contraposição a contingências de caráter inadiável, que se postergadas podem comprometer a credibilidade da Justiça Eleitoral, exigem por certo, do Diretor-Geral de cada TRE, uma ponderação de valores e de princípios jurídicos. Quando cumprir o limite de horas implica vulnerar a guarda de bens, como a urna eletrônica, por exemplo, ou a credibilidade da Justiça Eleitoral perante a sociedade, há que se avaliar o peso dessa consequência. Ao que tudo indica essa foi a avaliação que motivou a autorização da extensão de jornada veiculada no e-mail sob o doc. n. 171817, constante do PAD 14.708/2022.”

2.1.7 Manifestação da Equipe de Auditoria sobre a manifestação da unidade: Entendemos que se encontra justificado o pagamento aos servidores da auditoria das Urnas, quanto aos demais, entende-se como pagamento em desconformidade com a norma.

2.1.8 Proposta de Encaminhamento: Utilizar-se de parecer técnico jurídico antes do deferimento do pedido de autorização para realizar serviço extraordinário como forma de melhorar o controle interno.

2.2. Ausência de cômputo das horas autorizadas:

2.2.1 Situação encontrada: Ausência do cômputo de horas realizadas autorizadas entre às 22:00h e 23:59h à CAVE no dia 02/10/2022 pela CEASE/2022.

2.2.2 Critérios/Situação Ideal: Art. 28 da portaria 594/2022/TRE/AM

2.2.3 Evidências (onde ocorreu): PAD n.12.821/2022

2.2.4 Causas: Falha do Núcleo de Cálculo da CEASE (Comissão de Análise de Serviço

Extraordinário).

2.2.5 **Consequência:** prejuízo aos servidores e enriquecimento ilícito da União.

2.2.6 **Manifestação do Auditado:** Regularizado no PAD 16.638/2022 após diligência, conforme manifestação no doc. 1281-34.2024, docs. 141922 de 31/01/2024 ao 172173 de 20/03/2024.

2.2.7 **Análise da Equipe de Auditoria:** Registramos a correção do fato em face da regularização efetuada.

2.2.8 **Proposta de encaminhamento:** Utilizar-se de revisão dos atos como controle interno administrativo para mitigar o risco de erro.

2.3. **Desvio de finalidade:**

2.3.1 **Situação encontrada:** Autorização de serviço extraordinário aos servidores ocupantes do cargo de engenheiro no fechamento de cadastro eleitoral. PAD Nº 4127/2022 (Docs. 52.484, 52.642, 53795/2022).

2.3.2 **Crítérios/Situação Ideal:** Art. 2º, V, da Resolução TSE Nº 22901/2008 e item 8 da Orientação SOF/TSE n. 18.

“8. DAS FONTES DE CUSTEIO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS DE ELEIÇÕES Em relação às fontes de custeio para atendimento de despesas de Eleições, envolvendo serviço extraordinário e conversão de bancos de horas em pecúnia, deverão ser observadas primeiramente as hipóteses autorizadas na Resolução TSE nº 22.901/2008 e suas alterações, incluídas as dispostas nas Resoluções TSE nº 23.628/2020 e nº 23.629/2020, que tratam da prestação do serviço extraordinário no âmbito da Justiça Eleitoral, bem como os procedimentos e entendimentos firmados pelo TSE por meio do Parecer ASJUR nº 778/2017 e outros pareceres da Assessoria Jurídica – ASJUR do Tribunal Superior Eleitoral que tratam do tema para verificação da possibilidade de pagamento das despesas a serem pleiteadas. As despesas decorrentes de atividades que exigirem a laboração de horas excedentes vinculadas aos trabalhos necessários à realização de eleições, plebiscitos ou referendos, incluídas as contribuições patronais com FUNPRESP, INSS e Outros Entes que incidirem sobre o serviço extraordinário laborado, deverão ser atendidas com a utilização dos recursos alocados na ação orçamentária “Pleitos Eleitorais”/Grupo de Natureza da Despesa – GND “Pessoal e Encargos Sociais”.

....

Cabe ressaltar que não serão disponibilizados recursos adicionais para atendimento das despesas decorrentes do serviço extraordinário prestado no encerramento do cadastro eleitoral e em situações excepcionais e temporárias enquadradas em “Pleitos Eleitorais”. Estas deverão ser absorvidas pelos limites autorizados a cada Tribunal Eleitoral para a condução das eleições, usualmente divulgados por meio de ofício-circular aos Tribunais Regionais Eleitorais e de memorando às Unidades do Tribunal Superior Eleitoral, no início do ano em que a eleição é realizada.”

2.3.3 **Consequência:** Autorização e pagamento de serviço extraordinário pelo orçamento de pleitos, quando o correto seria no orçamento ordinário.

2.3.4 Manifestação do Auditado: Diligenciada a unidade informou tratar-se de “*apoio técnico-operacional, principalmente àquelas ligadas à Coordenadoria de Administração de Serviços - CADS, estejam atuando para o pleno funcionamento das instalações prediais, no que tange à operação e a manutenção de toda a infra-estrutura física existente, quais sejam: Instalações elétricas, Instalações hidro-sanitárias, Elevadores, Geradores, Cancelas eletrônicas e outros.*” SEI 494-05/2024.

2.3.5 Análise da equipe de auditoria: Entendemos que a prestação de serviço não está vinculada ao fechamento de cadastro, portanto não poderia ser paga com orçamento de eleição. Contudo, poderia ser autorizada a partir do orçamento ordinário. Considerando que todas as horas foram pagas tanto do período eleitoral como do período ordinário, não se vislumbra prejuízo ao orçamento da eleição.

2.3.6 Proposta de Encaminhamento: Observar o vínculo da atividade ao orçamento, fazendo pedidos específicos e justificados, além de se submeter à análise técnica.

2.4 Pagamento de juízes auxiliares sem distribuição de processos.

2.4.1 Situação encontrada: Pagamento de juízes auxiliares a partir de janeiro/2022 sem distribuição de processos, sendo 7 (sete) processos distribuídos de março a maio/2022 e nenhum em junho. A partir de julho, iniciou-se a efetiva demanda com 42 (quarenta e dois) processos distribuídos.

2.4.2 Critérios/Situação Ideal: Pagamento conforme o Art. 38 do Regimento Interno do TRE/AM c/c com Art. 4º, §1º da Resolução 23.578/2018.

2.4.3 Evidências (onde ocorreu): Pad n. 779/2022

2.4.4 Causas: pagamento considerando a designação sem considerar a atuação.

2.4.5 Consequência: pagamento sem considerar a efetiva atuação dos juízes.

2.4.6 Manifestação do Auditado: não houve diligência em razão da situação está clara no processo e no levantamento dos processos distribuídos.

2.4.7 Análise da Equipe de Auditoria: Os efeitos financeiros de pagamento aos juízes auxiliares deve guardar relação com os membros titulares, pois estes, só recebem mediante participação nas sessões. Dessa forma, o juiz auxiliar deve receber a gratificação quando ocorrer a prestação do serviço, a designação não gera direito de recebimento de gratificação sem a efetiva atuação. Conforme o art. 38 do Regimento Interno, a atuação dos juízes auxiliares dar-se-á a partir do início da propaganda.

2.4.8 Proposta de encaminhamento: Observar a efetiva atuação dos juízes auxiliares no

pagamento da gratificação, o que deve acontecer com o início da propaganda, em conformidade com o art. 38 do Regimento Interno do TRE/AM.

3. ACHADOS POSITIVOS:

Achado em auditoria é qualquer fato significativo, digno de relato pelo auditor, constituído por quatro atributos essenciais: situação encontrada (ou condição, o que é), critério (o que deveria ser), causa (razão do desvio em relação ao critério) e efeito (consequência da situação encontrada). Decorre da comparação da situação encontrada com o critério e deve ser devidamente comprovado por evidências. O achado pode ser negativo, quando revela impropriedade ou irregularidade, ou positivo, quando aponta boas práticas de gestão. No entanto, na presente auditoria, a equipe não vislumbrou achados positivos relevante que merecesse ser anotado.

4. CONCLUSÃO

Concluídos os trabalhos, à vista das questões de auditoria formuladas, após o exame dos processos relacionados ao objeto auditado e demais informações correlatas, e avaliando os achados, a equipe de auditoria submete o presente relatório à consideração superior, com as propostas de encaminhamentos especificados nos itens anteriores para cada situação encontrada, as quais foram formuladas com intuito de contribuir para a melhoria da execução do orçamento financeiro de pleitos e agregar valor aos resultados do órgão.

É o relatório.

Manaus (AM), 10 de Junho de 2024.

Antônio Carlos de Castro Moreira
Chefe da Seção de Auditoria de Pessoal/SEAUP