



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA
Secretaria de Controle Interno e Auditoria

**RELATÓRIO FINAL DA FISCALIZAÇÃO DO BANCO DE HORAS
DOS SERVIDORES DO TRE-BA**

Salvador - BA
Fevereiro/2018



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA
Secretaria de Controle Interno e Auditoria

**RELATÓRIO FINAL DA FISCALIZAÇÃO DO BANCO DE HORAS
DOS SERVIDORES DO TRE-BA**

Relatório final da fiscalização do banco de horas dos servidores do TRE-BA, consoante previsão inserta no Plano Anual de Atividades da Coordenadoria de Auditoria, Acompanhamento e Orientação da Gestão (COGES) referente ao exercício 2016, realizada pela Seção de Acompanhamento e Orientação à Gestão de Pessoal (SEAPE), com o objetivo de avaliar a gestão do banco de horas quanto à aderência aos dispositivos regulamentares aplicáveis, bem como quanto à adequação, suficiência e efetividade dos controles internos relacionados.

Elaboração: SEAPE.

Auditores Internos: Camille Pedreira Bastos
Josafá da Silva Coelho
Ana Rejane Catunda de Carvalho

Salvador - BA
Fevereiro/2018



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA
Secretaria de Controle Interno e Auditoria

RESUMO

1. A Secretaria de Controle Interno e Auditoria (SCI), por intermédio da Coordenadoria de Auditoria, Acompanhamento e Orientação da Gestão (COGES) e da Seção de Acompanhamento e Orientação à Gestão de Pessoal (SEAPE), realizou, no período compreendido entre 10 de outubro de 2016 e 20 de novembro de 2017, ação fiscalizatória com o objetivo de avaliar a gestão do banco de horas quanto à aderência aos dispositivos regulamentares, bem como quanto à adequação, suficiência e efetividade dos controles internos relacionados.
2. A condução e fundamentação dos trabalhos firmaram-se na Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nº 171, de 1º de março de 2013, que dispõe sobre normas técnicas de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização, no âmbito do Poder Judiciário, e na Resolução do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE-BA) nº 6, de 4 de maio de 2015, que estabelece e regulamenta as atividades de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização, no âmbito da Secretaria do Tribunal e dos Cartórios das Zonas Eleitorais do Estado.
3. Ultimados os procedimentos e análises elencados na matriz de planejamento correspondente, restaram evidenciadas, dentre outras, as seguintes situações desconformes com os critérios considerados: dificuldade na operacionalização de diretrizes afetas à gestão do banco de horas dos servidores; deficiência na gestão do processo de banco de horas; ausência de sistematização de rotina de ajustes financeiros decorrentes de banco de horas, por ocasião do desligamento de servidores; e deficiência nos controles internos e sistemas informatizados.
4. Nesse sentido, as propostas de encaminhamento formuladas, além de objetivarem o saneamento das fragilidades detectadas, especialmente daquelas acima reportadas, aspiram assegurar à Administração deste Regional o aperfeiçoamento de políticas e práticas relacionadas à gestão do banco de horas e respectivos mecanismos de controle relacionados.
5. Assim, espera-se que o presente diagnóstico acerca da gestão do banco de horas auxilie a Alta Administração do TRE-BA na tomada de decisão, notadamente quanto à aplicação de medidas voltadas ao saneamento de fragilidades evidenciadas e à instituição ou aperfeiçoamento dos mecanismos de controle interno associados.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA
Secretaria de Controle Interno e Auditoria

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
2	ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO	7
3	CONCLUSÃO	14
4	PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	15



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA
Secretaria de Controle Interno e Auditoria

1 INTRODUÇÃO

- 1.1. A fiscalização do banco de horas dos servidores do TRE-BA teve previsão no Plano Anual de Atividades – Exercício 2016 (PAA2016), aprovado por meio da Portaria da Presidência do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE-BA) nº 538, de 23 de novembro de 2015, consoante determinação da Presidência desta Casa, inserta no Processo Administrativo Digital (PAD) sob o nº 5.674/2016.
- 1.2. A referida ação fiscalizatória objetivou avaliar a gestão do banco de horas dos servidores efetivos do quadro de pessoal deste Regional quanto à aderência aos dispositivos regulamentares aplicáveis, bem como quanto à adequação, suficiência e efetividade dos controles internos relacionados, observados os exercícios de 2014 e 2015.
- 1.3. O referencial teórico utilizado para conduzir e fundamentar os trabalhos firmou-se na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, nas Instruções Normativas da Presidência nº 3, de 11 de julho de 2006, e 1, de 24 de março de 2010, e nas Resoluções Administrativas TRE-BA nº 3, de 1º de março de 2014, e 12, de 16 de junho de 2016.
- 1.4. Os trabalhos foram desenvolvidos em conformidade com as disposições da Resolução Administrativa TRE-BA nº 6, de 4 de maio de 2015, que estabelece e regulamenta as atividades de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização, no âmbito da Secretaria deste Tribunal e dos Cartórios das Zonas Eleitorais do Estado; da Resolução CNJ nº 171, de 1º de março de 2013, que estabelece normas técnicas de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização, no âmbito do Poder Judiciário; e, ainda, com as normas de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU).
- 1.5. Para cumprir o objetivo definido foram elaboradas as seguintes questões levantadas durante a fase de planejamento e orientadoras das atividades da equipe de fiscalização designada: QA1: as diretrizes relacionadas ao banco de horas estão definidas e formalizadas?; QA2: as horas inseridas em banco estão em conformidade com as normas internas?; QA3: a prestação de horas excedentes para compensação foi precedida de autorização?; QA4: a unidade gestora do processo monitora regularmente o banco de horas dos servidores?; QA5: os controles internos adotados contribuem para uma boa gestão do processo avaliado?
- 1.6. Em conformidade com o disposto no art. 18, da Resolução CNJ nº 171/2013, foi expedido o Comunicado de Fiscalização nº 1/2016 (PAD nº 13.751/2016) e para o desenvolvimento dos trabalhos foram elaborados os seguintes papéis de trabalho: “Matriz de Planejamento”, “Matriz de Riscos e Controles”, “Análise de Conformidade” e “Matriz de Achados”, cuja formulação foi feita confrontando-se os dispositivos legais aplicáveis à matéria com os fatos observados, os quais estão devidamente sustentados por meio de documentos e evidências que instruíram a presente fiscalização.
- 1.7. Para obtenção do entendimento acerca do objeto e controles internos associados foram expedidas as Requisições de Documentos e/ou Informações (RDI) nº 42; 43; 44; 45; 46; 47; 51; 52; 53; 54; 55; 56; 57; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 64; 65; 66; 67; 68;

- 69; 70; 71; 72; 73; 74; 75; 96 e 97/2016; e nº 1; 10 e 12/2017, e aplicados questionários de entrevistas com gestores e servidores das áreas envolvidas.
- 1.8. Realizaram-se reuniões com os responsáveis para a obtenção das evidências necessárias ao andamento dos trabalhos, todas devidamente validadas em papéis de trabalho denominados: “Extratos de Entrevista” e “Complementação de Informações”.
 - 1.9. No que tange à visão geral do objeto fiscalizado, a partir das informações trazidas pela Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) deste Regional, verificou-se que o processo de banco de horas encontra-se sob a responsabilidade da Seção de Registros Funcionais (SEREF), integrante da Coordenadoria de Pessoal (COPES), da SGP.
 - 1.10. Registre-se, por oportuno, que, para fins de análise da conformidade do banco de horas, inicialmente buscou-se aferir as horas extras realizadas no período de 1º/6/2007 a 31/5/2012, não remuneradas em pecúnia, cujo saldo foi incluído no banco de horas, no mês de abril de 2014, observando-se os termos do art. 17 da Resolução Administrativa TRE-BA nº 3/2014.
 - 1.11. No entanto, restou inviabilizado o referido exame, visto que os documentos solicitados e necessários para tanto (resposta ao questionário de entrevista, apresentando eventuais evidências comprobatórias das informações consignadas; registros mensais de frequência e respectivos documentos de ateste das horas extras realizadas no período e não remuneradas em pecúnia, cujo saldo foi inserido no banco de horas do Sistema de Gestão de Recursos Humanos (SGRH) *OnLine*, nos termos do art. 17 da Resolução Administrativa TRE-BA nº 3/2014) não foram encaminhados, ou foram parcialmente disponibilizados, pelas unidades contempladas na amostra, em razão de previsão de seu descarte, em momento anterior, pelas tabelas de temporalidade do Órgão, consoante Resoluções Administrativas nº 8, de 20 de dezembro de 1997 (capital) e 14, de 10 de dezembro de 2003 (interior).
 - 1.12. Esclareça-se que há registro de que se encontram em andamento trabalhos visando à revisão das tabelas de temporalidade de documentos deste Tribunal, desenvolvidos pela Comissão Permanente de Avaliação de Documentos, instituída por meio da Portaria da Presidência nº 396, de 18 de maio de 2016, alterada pela Portaria da Presidência nº 311, de 6 de julho de 2017.
 - 1.13. Ressalte-se, por oportuno, que, em face da adoção de ferramenta informatizada para controle de frequência, a partir de 1º/1/2011, por força do quanto disposto na Portaria da Presidência nº 611, de 6 de dezembro de 2010, bem como da gradativa supressão de controles manuais de banco de horas, notadamente até maio de 2012, na atualidade, não há registro de utilização de formulários em suporte papel para gestão de banco de horas dos servidores deste Regional.
 - 1.14. Assim, inviabilizada a análise dos registros consignados em banco relativos ao período anteriormente definido, deliberou-se pelo deslocamento do período de circunscrição dos exames para os dois exercícios imediatamente anteriores ao do início da execução da presente fiscalização, quais sejam, 2014 e 2015.
 - 1.15. Para seleção da amostra, adotou-se metodologia definida pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) nas NBRs nº 5426 e 5427:1985, que fornecem instruções para aplicação e administração dos procedimentos de amostragem por

atributos, associada a critérios de materialidade, considerando o maior número de horas consignadas em banco, por servidor.

- 1.16. Dessa forma, de um universo de 753 servidores com banco de horas positivo, consoante Relatório de Saldos Credores no Banco de Horas com referência de fechamento em dezembro de 2015 (Doc. nº 204.115/2017, PAD nº 13.751/2016), adotada lista organizada por ordem decrescente de número de horas em banco, restaram selecionados, para compor a amostra, 32 servidores efetivos para aplicação dos testes de conformidade documental. Destes, foram selecionados 5 com o maior número de horas para aplicação dos testes de cômputo de horas autorizadas.
- 1.17. Esclareça-se que, em 25/8/2017, 681 servidores possuíam banco de horas positivo, dos quais 222 contavam com saldo superior a 200 horas, ou seja, 32,60% do total, conforme Doc nº 204.122/2017, PAD nº 13.751/2016. Registre-se que o referido saldo sucede a publicação da Resolução Administrativa nº 12/2016 e antecede a decisão do Pleno deste Tribunal nos autos da Instrução nº 135-09.2016.6.05.0000.
- 1.18. Registre-se que, considerando a renovação do quadro de pessoal da SEAPE durante a execução da presente fiscalização, bem como os pedidos de prorrogação de prazo para envio das informações e documentos solicitados, formulados pela unidade auditada, sendo um deles para março de 2017, com reflexos no andamento do trabalho e no cumprimento dos prazos previstos para a sua finalização, apresentam-se as conclusões nesta data.
- 1.19. Importante consignar, ainda, que nenhum óbice foi imposto ao desenvolvimento dos trabalhos desta fiscalização.
- 1.20. Paralelamente, necessário registrar o valioso apoio prestado pela Seção de Processamento Documental e Arquivo (SEPARQ), vinculada à Coordenadoria de Gestão Documental, Informação e Memória (COGES) da Secretaria de Gestão Administrativa (SGA), na digitalização das evidências da presente fiscalização.
- 1.21. Espera-se que o diagnóstico acerca da gestão do banco de horas possa auxiliar a tomada de decisão da Alta Administração do TRE-BA no exercício da governança e gestão de pessoas, na asseguarção da utilização eficiente de recursos, na otimização da disponibilidade e desempenho das pessoas e na mitigação dos riscos inerentes à atividade.

2 ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO

- 2.1. Concluídas as etapas reservadas ao exame, análise e cotejo de documentos, registros e demais fontes de informações utilizadas para elucidação das questões propostas, restaram evidenciados os seguintes achados:
 - 2.1.1. **Dificuldade na operacionalização de diretrizes afetas à gestão do banco de horas dos servidores.**
 - 2.1.1.1. *Situação encontrada:* a) regulamentação da jornada, frequência, serviço extraordinário e banco de horas dos servidores do quadro efetivo deste Regional processada por meio da Resolução Administrativa TRE-BA nº 3/2014, que estabelece obrigatoriedade de registro biométrico de jornada e autorização prévia para realização de serviço extraordinário, para consignação em banco de horas ou pagamento em pecúnia, observados o quantitativo máximo de 2 horas em dias úteis e 10 horas aos sábados, domingos e feriados, obedecido o limite de 44

horas semanais; b) autorização e parâmetros para realização de serviço extraordinário dispostas em normativos esparsos, a exemplo das Portarias da Presidência nº 412, de 6 de outubro de 2014, e 425, de 22 de outubro de 2014, que definem unidades autorizadas a realizar horas extras, quantitativo permitido, período, finalidade e forma de contraprestação (pecúnia ou crédito em banco de horas); e c) dificuldade de operacionalização, no sistema de frequência, de determinações provenientes da Administração, a exemplo da decisão proferida nos autos do Expediente SADP nº 17.618/2014, ou previstas em normativos internos, em razão de insuficiência de clareza na redação, notadamente quanto a quantitativos e termo final de realização, ou limitação técnica da ferramenta informatizada de suporte à atividade.

- 2.1.1.2. *Critério(s)*: Resoluções Administrativas TRE-BA nº 3/2014, 5/2016, 10/2016 e 12/2016.
- 2.1.1.3. *Evidência(s)*: Memorando nº 3/2017/SEREF (Doc. nº 88.071/2017, PAD nº 6.379/2017); resposta ao quesito nº 20 do extrato de entrevista realizada com os servidores da SEREF (Doc. nº 238.006/2016, PAD nº 16.906/2016); resposta ao quesito nº 7 do papel de trabalho “Complementação de Informações” (Doc. nº 130.573/2017, PAD nº 9.459/2017); Expedientes SADP nº 8.475/2014 (PAD nº 766/2015) e 17.618/2014; Portarias da Presidência nº 412, de 6 de outubro de 2014, e 425, de 22 de outubro de 2014; Instruções Normativas da Presidência TRE-BA nº 3/2006 e 1/2010; Resoluções Administrativas TRE-BA nº 3/2014, 5/2016, 10/2016 e 12/2016.
- 2.1.1.4. *Causa(s)*: a) não envolvimento da unidade que gerencia o processo de banco de horas quando da elaboração dos normativos internos pertinentes à matéria; e b) estabelecimento de critérios ou parâmetros normativos de difícil operacionalização no sistema informatizado de suporte à atividade.
- 2.1.1.5. *Efeito(s)*: a) impacto na rotina da unidade gestora do processo avaliado, em razão dos diversos e-mails e telefonemas encaminhados pelos servidores que buscam informações sobre banco de horas; b) insegurança para responder às perguntas direcionadas à Seção, tendo em vista a ausência de clareza dos normativos internos; c) parametrização incorreta do sistema informatizado possibilitando inclusão indevida de horas no banco dos servidores ou pagamento equivocado; d) retrabalho; e) acúmulo expressivo de saldo de banco de horas; e f) necessidade recorrente de prestação de esclarecimentos a gestores e servidores acerca do banco de horas.
- 2.1.1.6. *Esclarecimento(s) do(s) responsável(is)*: a ASSESP, em resposta à RDI nº 19/2017 (Processo PAD nº 16.397/2017, Doc. nº 10.888/2018), manifestando-se acerca da recomendação constante do subitem 4.1.1, registrou a necessidade de aperfeiçoamento do sistema de frequência, de modo a adequá-lo às normas vigentes. Em relação à recomendação prevista no subitem 4.1.2, ponderou que, revela-se desnecessária a orientação quanto à fixação de rotina atinente à previsão expressa de quantidade de horas e forma de contraprestação na elaboração/revisão de normativo interno ou decisão administrativa esparsa relativas à frequência e/ou banco de horas dos servidores, tendo em vista o caráter de obrigatoriedade dos comandos expedidos pela Presidência.
- 2.1.1.7. *Conclusão da equipe de fiscalização*: analisadas as ponderações formuladas, em face da não apresentação de evidências tendentes a elidir o achado sob

exame, conclui-se pela subsistência das fragilidades anteriormente evidenciadas, reformulando-se, pontualmente, o encaminhamento anteriormente proposto, de modo a assegurar a possibilidade de adoção de medidas alternativas ou compensatórias, tendentes a garantir o cumprimento de normativos internos e externos, em detrimento de eventual reporte de inviabilidade técnica de ferramenta informatizada.

2.1.2. Deficiência na gestão do processo de banco de horas.

2.1.2.1. *Situação encontrada:* a) ausência de monitoramento sistematizado da gestão do banco de horas; b) concentração de atividades em servidores específicos; c) acúmulo de saldo credor em banco de horas no fechamento da frequência em dezembro do exercício de 2015: no universo de 753 servidores, 2,66% acumularam mais de 1.000 horas, 11,15% acumularam entre 500 e 1.000 horas e 32,80% acumularam entre 200 e 500 horas em banco; d) ausência de informação, pela SGP, à respectiva chefia imediata, acerca dos servidores aposentáveis que possuem banco de horas com saldo positivo, consoante situação verificada com a servidora Rita de Cássia Mendes Cruz; e) fruição de folga por mais de 10 dias úteis em um intervalo de 30 dias, por ocupantes de cargo em comissão ou função comissionada, no período compreendido entre 1º/1/2014 e 31/12/2015, situação verificada na folha de frequência dos seguintes servidores constantes da amostra selecionada: Rita de Cássia Mendes Cruz, Almir Vinhas e Maria Clara Campos Nóbrega; f) em 2014, 661 servidores, deixaram de usufruir folgas decorrentes de banco de horas, sendo que 16,79% tiveram mais de 40 horas vencidas; já em 2015, 405 servidores, deixaram de usufruir as horas em banco, sendo que 13,46% tiveram mais de 40 horas vencidas; e g) 65,62% das 32 unidades que responderam ao questionário (Fiscalização do Banco de Horas) demonstraram deficiência no controle/planejamento de fruição das horas em banco dos seus servidores.

2.1.2.2. *Critério(s):* Prática C1.1 do Referencial Básico de Governança – TCU; arts. 5º, 12, 18 e 19, parágrafo único, da Resolução Administrativa TRE-BA nº 3/2014.

2.1.2.3. *Evidência(s):* resposta aos quesitos nº 6, 7 e 14 do extrato de entrevista realizada com os servidores da SEREF (Doc. nº 238.006/2016, PAD nº 16.906/2016); fluxo do processo de gestão do banco de horas (Doc. nº 141.565/2017, PAD nº 9.459/2017); relatório de saldos credores no banco de horas com referência de fechamento em dezembro de 2015 (Doc. nº 204.115/2017, PAD nº 13.751/2016); resposta ao quesito nº 3.1 do papel de trabalho “Análise de Conformidade”; resposta ao quesito nº 6 do papel de trabalho “Análise de Conformidade por Servidor”; espelhos de ponto (Doc. nº 13.742/2017, PAD nº 15.396/2016); resposta ao Memorando nº 03/2016/COGES/SCI (Doc. 191.400/2016, PAD nº 13.851/2016); relatórios de horas vencidas dos anos de 2014 e 2015 (Docs. nº 137.088 e 137.090/2017, PAD nº 15.342/2016); resposta ao quesito nº 9 do questionário de entrevista (Doc. nº 40.615/2017, PAD nº 15.342/2016); respostas aos quesitos nº 2 e 3 do questionário de entrevista (Doc. nº 218.414/2016, PAD nº 15.403/2016), (Doc. nº 216.598/2016, PAD nº 15.415/2016), (Doc. nº 219.701/2016, PAD nº 15.413/2016), (Doc. nº 013.634/2016, PAD nº 15.415/2016), Doc. nº 216.404/2016, PAD nº 15.411/2016), (Doc. nº 214.624/2016, PAD nº 15.343/2016), (Doc. nº 220.888/2016, PAD nº 15.344/2016), (Doc. nº

216.544/2016, PAD nº 15.345/2016), (Doc. nº 214.047/2016, PAD nº 15.416/2016), (Doc. nº 216.268/2016, PAD nº 15.346/2016), (Doc. nº 217.265/2016, PAD nº 15.348/2016), (Doc. nº 215.885/2016, PAD nº 15.386/2016), (Doc. nº 217.377/2016, PAD nº 15.385/2016), (Doc. nº 212.560/2016, PAD nº 15.388/2016), (Doc. nº 214.417/2016, PAD nº 15.392/2016), (Doc. nº 223.203/2016, PAD nº 15.418/2016), (Doc. nº 216.073/2016, PAD nº 15.393/2016), (Doc. nº 215.240/2016, PAD nº 15.604/2016), (Doc. nº 238.618/2016, PAD nº 15.390/2016), (Doc. nº 238.618/2016, PAD nº 15.390/2016), (Doc. nº 216.632/2016, PAD nº 15.384/2016) e (Doc. nº 215.890/2016, PAD nº 15.417/2016).

2.1.2.4. *Causa(s)*: a) acúmulo de atividades pelo gestor e substituto da SEREF b) cultura organizacional incipiente em gerenciamento de riscos e proposição de controles; c) intempestividade do lançamento das informações relativas aos afastamentos por licença médica e decisões administrativas com efeitos retroativos; d) deficiência na gestão do banco de horas pelos titulares das unidades administrativas do Tribunal; e) insuficiência de clareza nas informações relativas à validade das horas do banco no Sistema Frequência; f) ausência de planejamento por parte de gestores do banco de horas dos servidores de modo a compatibilizar a fruição de folgas decorrentes de horas em banco como o bom e regular desenvolvimento das atividades da unidade; e g) insuficiência de capacitação na utilização da ferramenta informatizada de suporte à atividade, notadamente quando da inserção de novas funcionalidades.

2.1.2.5. *Efeito(s)*: a) descontinuidade das atividades na hipótese de afastamento concomitante da titular e respectiva substituta da SEREF; b) acúmulo/prescrição das horas em banco; c) potencial inviabilização das atividades nas unidades e, por conseguinte, dos objetivos estratégicos do TRE-BA; d) danos à saúde do servidor; e) incremento de indenizações por ausência de tempo hábil para gozo de horas consignadas em banco, em face de desligamento de servidor; f) incremento de demandas judiciais; g) desmotivação dos servidores; e h) perda do direito à fruição das folgas e/ou do direito à indenização correspondente.

2.1.2.6. *Esclarecimento(s) do(s) responsável(is)*:

2.1.2.6.1. A SGP, em resposta à RDI nº 19/2017 (Processo PAD nº 16.397/2017, Doc. nº 6.884/2018), relativamente ao monitoramento do saldo de banco de horas dos servidores, enfatizou a imprescindibilidade do aperfeiçoamento dos sistemas disponíveis, com vistas à implementação de controles internos eficientes ao cumprimento das recomendações necessárias ao aperfeiçoamento da gestão do banco de horas. No que se refere à recomendação de treinamento de pessoal, destacou que fez constar, no Plano Anual de Capacitação (PAC) 2018, a necessidade de capacitação em todos os módulos do SGRH, incluindo o sistema de frequência. Apresentou, ainda, Relatório Diagnóstico de Banco de Horas – Exercício 2017 (Processo PAD nº 1.619/2018, Doc. nº 18.621/2018).

2.1.2.6.2. A ASSESP, em resposta à RDI nº 19/2017 (Processo PAD nº 16.397/2017, Doc. nº 10.888/2018), declarou que entende que o titular da SGP faz parte da Alta Administração, sendo, portanto, competente para expedir orientações aos gestores do Tribunal objetivando a sistematização de rotina afeta à gestão do

banco de horas dos respectivos colaboradores. Ademais, ponderou que a recomendação constante do subitem 4.1.3 poderia ser absorvida pela constante do subitem 4.1.9, visando contemplar em documento único os procedimentos atinentes à gestão do banco de horas, facilitando a sua divulgação e manuseio pelos servidores.

2.1.2.7. *Conclusão da equipe de fiscalização:*

2.1.2.7.1. Preliminarmente, consideradas as ponderações registradas pela ASSESP, faz-se necessário esclarecer que o significado de “Alta Administração”, em consonância com o Referencial de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades Integrantes da Administração Pública, editado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), bem como com o item 26 e subitem 26.5, do Acórdão TCU Plenário nº 2.622/2015, compreende o conjunto de gestores que integram o nível estratégico da organização, com poderes para estabelecer políticas, objetivos e direção geral da organização, ou seja, Presidentes e Diretores-Gerais ou equivalentes, em se tratando de tribunais.

2.1.2.7.2. Nesse sentido, considerando que o encaminhamento inserto no subitem 4.1.3 do presente relatório constitui prática não cogente, que requer, portanto, necessária avaliação acerca da conveniência e oportunidade de adoção pelo Tribunal e que, compete à Alta Administração – Presidente, exclusivamente, ou, ainda, Presidente e Diretor-Geral – deliberar acerca de diretrizes a serem seguidas pelo Órgão, em consonância, inclusive, com a Estratégia e demais opções de gestão corporativas definidas, ratifica-se a pertinência do destinatário da referida proposição.

2.1.2.7.3. Contudo, observado o princípio da eficiência operacional, retifica-se a recomendação constante do subitem 4.1.3, no sentido de que as orientações aos gestores do Tribunal sejam expedidas pela DG, a partir de subsídios fornecidos pela SGP.

2.1.2.7.4. Ademais, não se vislumbra adequado reunir as proposições 4.1.3 e 4.1.9 em encaminhamento único, uma vez que a fragilidade associada ao primeiro encaminhamento é representativa de riscos significativos aos resultados do processo fiscalizado, demandando, portanto, atuação célere da gestão.

2.1.2.7.5. Por fim, analisadas conjuntamente as ponderações formuladas pela ASSESP e SGP, em face da não apresentação de evidências tendentes a elidir os achados sinalizados, conclui-se pela subsistência das fragilidades anteriormente evidenciadas.

2.1.3. **Ausência de ajustes financeiros decorrentes de banco de horas, por ocasião do desligamento de servidores.**

2.1.3.1. *Situação encontrada:* não realização de ajustes financeiros referentes a saldo de horas negativo por ocasião do desligamento dos seguintes servidores desta Corte: Maria Angela Príncipe de Oliveira Galheigo (-05:26) e Maria do Carmo Rocha dos Santos (-20:46); ausência de ajustes financeiros relativos a saldo positivo de horas em banco dos seguintes servidores por ocasião do seu desligamento: Carla Machado de Carvalho Brinker (27:43); Cíntia Paim Gomes Gurgel (6:12); Girlene Alves Brito (47:24); José Carlos de Macedo (113:13); Lílian Scavuzzi Cravo (9:59); Lívia Maria Maltez Mendonça (91:16); Marta Santos Cardozo (56:54); e Vera Lúcia Pinto Marques de Souza (23:35).

- 2.1.3.2. *Critério(s)*: art. 19 da Resolução Administrativa TRE-BA nº 3/2014.
- 2.1.3.3. *Evidência(s)*: Docs. nº 55.110, 56.317 e 57.065/2017, PAD nº 15.342/2016; informação da SEREF (Doc. nº 59.524/2017, PAD nº 4.300/2017); e respostas aos quesitos nº 5 e 7 do questionário de entrevista (Doc. nº 40.615/2017, PAD nº 15.342/2016).
- 2.1.3.4. *Causa(s)*: a) deficiência na gestão de banco de horas; e b) deficiência das rotinas e procedimentos de controle relativos aos acertos financeiros decorrentes de saldo positivo/negativo em banco de horas dos servidores, por ocasião de seu desligamento do Tribunal.
- 2.1.3.5. *Efeito(s)*: a) ausência de fruição de saldo positivo de horas consignado em banco previamente a sua prescrição ou ao desligamento do servidor; e b) incremento de demandas judiciais.
- 2.1.3.6. *Esclarecimentos dos responsáveis*: a SEREF/COPES/SGP, por meio dos processos PAD nº 15.342/2017 (Doc. nº 57.065/2017) e 4.300/2017 (Doc. nº 59.524/2017) solicitou à Seção de Pagamento (SEPAG) a adoção de providências pertinentes no que tange aos saldos positivos e negativos de banco de horas explicitados na situação encontrada. Da análise do teor dos documentos referidos, concluiu-se pela tendência ao saneamento das pendências evidenciadas, merecendo registro, contudo, inconsistência na totalização de horas adquiridas referente à servidora Girlene Alves Brito (27:43 ao invés de 47:24). Acrescente-se, ainda, no que tange aos servidores inativos Livia Maria Maltez Mendonça e José Carlos de Macedo, a protocolização dos PADs nº 5.019/2015 e 8.726/2015, respectivamente, observada a mesma finalidade, ressaltada a ausência de autorização do TSE para pagamento de horas referentes a período eleitoral, consoante informação constante do Doc. nº 55.110/2017, PAD nº 15.342/2016.
- 2.1.3.7. *Análise da equipe de fiscalização*: demonstrada a adoção de providências no sentido de saneamento das fragilidades evidenciadas, opina-se pela elisão do achado, ressaltando-se, contudo, a necessidade de retificação do quantitativo de horas adquiridas pela servidora Girlene Alves Brito no Doc. nº 59.524/2017, PAD nº 4.300/2017, tendo em vista ausência de contabilização do saldo de horas anteriores a 1º/6/2012, consoante decisão proferida pelo Excelentíssimo Senhor Presidente desta Casa no expediente nº 65.303/2013, notadamente em face da decisão do Pleno nos autos da Instrução nº 135-09.2016.6.05.0000.

2.1.4. Deficiência nos controles internos e sistemas informatizados.

- 2.1.4.1. *Situação encontrada*: a) lançamentos manuais de informações específicas no sistema de frequência, em virtude da dificuldade de operacionalização parametrizada de comandos previstos nos normativos internos ou determinações expedidas pela Administração; b) reprocessamento constante da frequência em meses subsequentes, para que o sistema incorpore as informações relativas aos afastamentos por licença médica ou decorrentes de decisões administrativas com efeitos retroativos; c) ausência de sistematização de ajustes financeiros decorrentes de banco de horas, por ocasião do desligamento de servidores; d) ausência de emissão, pelo sistema de frequência, de alerta indicativo da prescrição de horas dos servidores, bem como de relatórios operacionais e gerenciais específicos, dificultando a gestão

do banco de horas; e) prescrição de banco de horas; f) desligamento de servidor sem prévia fruição de horas existentes em banco; g) insuficiência de padronização e manualização dos procedimentos afetos ao banco de horas; e h) utilização de sistema informatizado auxiliar que não supre totalmente as deficiências do sistema de frequência, além de apresentar situações de desconformidade com os normativos internos.

2.1.4.2. *Critério(s)*: Práticas C1.1 e C1.2 do Referencial Básico de Governança – TCU; art. 5º da Resolução Administrativa TRE-BA nº 3/2014.

2.1.4.3. *Evidência(s)*: resposta aos quesitos nº 1 a 20 do extrato de entrevista realizada com os servidores da SEREF (Doc. nº 238.006/2016, PAD nº 16.906/2016); Memorando nº 3/2017/SEREF (Doc. nº 88.071/2017, PAD nº 6.379/2017); manifestação da SEREF (Doc. nº 137.104/2017, PAD nº 15.342/2016); resposta ao quesito nº 9 do questionário de entrevista (Doc. nº 40.615/2017, PAD nº 15.342/2016); relatórios de horas vencidas dos anos de 2014 e 2015 (Docs. nº 137.088 e 137.090/2017, PAD nº 15.342/2016); Docs. nº 55.110, 56.317 e 57.065/2017, PAD nº 15.342/2016; informação da SEREF (Doc. nº 59.524/2017, PAD nº 4.300/2017); resposta ao quesito nº 6 do papel de trabalho “Complementação de Informações” (Doc. nº 130.573/2017, PAD nº 9.459/2017); Docs. nº 55.110, 56.317 e 57.065/2017, PAD nº 15.342/2016; informação da SEREF (Doc. nº 59.524/2017, PAD nº 4.300/2017); Instruções Normativas da Presidência TRE-BA nº 3/2006 e 1/2010; Resoluções Administrativas TRE-BA nº 3/2014, 5/2016, 10/2016 e 12/2016.

2.1.4.4. *Causa(s)*: a) limitação do sistema informatizado que dificulta a implementação de disposições constantes dos normativos reguladores da matéria e não possibilita, ainda, a geração de relatórios gerenciais específicos; b) não envolvimento dos gestores do banco de horas nas decisões que impactam em sua gestão; c) sobrecarga de atividades; d) deficiência no dimensionamento da força de trabalho; e e) insuficiência na manualização, padronização ou sistematização de procedimentos e modelos pertinentes.

2.1.4.5. *Efeito(s)*: a) retrabalho na execução de procedimentos afetos aos registros no sistema frequência, bem como erros no lançamento de dados ou na parametrização dos sistemas utilizados; b) suscetibilidade a erros decorrentes de conferências manuais; c) dificuldade no esclarecimento de dúvidas aos gestores e servidores, bem como em cumprir as decisões e previsões regulamentares por inviabilidade técnica; d) comprometimento das atividades da unidade; e) potencial responsabilização dos gestores por inobservância de normativos relacionados ao banco de horas; f) insegurança quanto às informações relativas ao banco de horas; e g) desconformidade com os normativos internos.

2.1.4.6. *Esclarecimento(s) do(s) responsável(is)*:

2.1.4.6.1. A Coordenadoria de Planejamento, Estratégia e Gestão (COPEG), em resposta à RDI nº 19/2017 (Processo PAD nº 16.397/2017, Doc. nº 6.676/2018), asseverou que foi mapeado o subprocesso “Controlar Frequência”, mas que as atividades relacionadas ao banco de horas não foram analisadas. Acrescentou que o mapeamento e a consequente melhora do referido processo dependeria da disponibilização de informações pela unidade gestora e da participação de servidores familiarizados com as atividades

relacionadas ao banco de horas, para prestação de informações claras a respeito do funcionamento do sistema, apontando as deficiências e dificuldades encontradas na realização do trabalho.

- 2.1.4.6.2. A SGP, em resposta à RDI nº 19/2017 (Processo PAD nº 16.397/2017, Doc. nº 6.884/2018), informou que foi realizado, nos meses de setembro e outubro de 2017, o mapeamento dos processos relacionados à área de pessoal, deixando de mapear as rotinas atinentes ao banco de horas por entender que tal atividade não deveria ser caracterizada como “processo de trabalho”. No tocante à manualização de rotinas, ressaltou que a SREF já iniciou a citada atividade, com a documentação dos procedimentos relativos à apuração mensal da frequência dos servidores, acrescentando que pretende dar continuidade ao procedimento de manualização durante o ano de 2018.
- 2.1.4.6.3. A STI, em resposta à RDI nº 19/2017 (Processo PAD nº 16.397/2017, Doc. nº 20.512/2018), noticiou que necessitaria que a SGP encaminhasse à unidade uma lista com as necessidades do sistema relativas aos achados de auditoria, a fim de se iniciar um plano de ação.
- 2.1.4.7. *Conclusão da equipe de fiscalização:* analisadas as considerações articuladas pela COPEG, SGP e STI, tendo em vista ausência de apresentação de informação ou documento determinante da elisão do achado, conclui-se pela subsistência das desconformidades anteriormente evidenciadas.

3 CONCLUSÃO

- 3.1. O banco de horas é um acordo de compensação de jornada de trabalho, em que as horas excedentes trabalhadas em um dia são compensadas com a correspondente diminuição da jornada em outro dia, consoante previsto no §2º, do art. 59, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).
- 3.2. A Administração Pública também tem-se utilizado desse modelo de compensação de jornada, para fins de lançamento do crédito de horas laboradas a mais por necessidade de serviço, minimizando a crescente despesa com o pagamento de horas extras.
- 3.3. A gestão do banco de horas reclama da Administração Pública atuação pautada nos princípios constitucionais pertinentes – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência –, resguardada, ainda, por mecanismos de controle interno efetivamente garantidores da concretização dos objetivos organizacionais e, consequentemente, do interesse social.
- 3.4. Analisadas as fontes de informação selecionadas e interpretados os resultados dos testes aplicados ao longo do presente procedimento de fiscalização, consideradas, ainda, as manifestações e demais informações apresentadas pelos responsáveis, no curso da reunião para comunicação dos resultados obtidos com o trabalho, concluiu-se, observadas as questões de fiscalização formuladas, por oportunidades de melhoria no que tange aos seguintes aspectos: linguagem e operacionalização de normativos internos e decisões administrativas relativas à frequência e banco de horas; sistematização de rotinas afetas ao monitoramento e gestão do banco de horas; sistematização, padronização ou manualização de procedimentos e modelos pertinentes; aperfeiçoamento das ferramentas informatizadas de suporte à atividade; e gerenciamento dos riscos inerentes por meio da instituição de controles adequado

e suficiente à mitigação de eventos dificultadores ou impeditivos do alcance dos objetivos do processo avaliado.

- 3.5. Necessário consignar que, em comentários adicionais colacionados pelos gestores do processo objeto da presente avaliação, verificou-se implementação de avanços, tendentes, portanto, a aperfeiçoar o tratamento dos riscos associados à gestão do banco de horas, notadamente no que tange à:
- 3.5.1. Modelagem, redesenho e padronização dos processos organizacionais afetos à SGP, com enfoque nas atividades que fazem parte do macroprocesso de “gestão de pessoas”, atinentes ao agrupamento apoio, possibilitando o aperfeiçoamento de rotinas e a futura instituição de mecanismos de controle (Processo PAD nº 16.397/2017, Doc. nº 6.676/2018);
- 3.5.2. Adoção de medidas relacionadas à gestão do banco de horas dos servidores do TRE-BA, por meio de asseguarção, junto ao TSE, de indenização parcial, repercutindo em redução do saldo de horas anteriormente consignado, subsistindo em banco, em sua grande maioria, horas relativas às eleições 2014 e 2016, eleições suplementares 2013 e 2015, e creditadas entre os anos de 2007 e 2012 (Processo PAD nº 16.397/2017, Doc. nº 6.884/2018); e
- 3.5.3. Formalização, pela SGP, de relatório contemplando Diagnóstico sobre Banco de Horas – exercício 2017, objetivando auxiliar a Alta Administração na tomada de decisão no sentido de aperfeiçoamento da gestão do banco de horas (Processo PAD nº 1.619/2018, Doc. nº 18.621/2018).
- 3.6. Assim, espera-se que o panorama então delineado apresente-se como oportunidade de adoção de medidas voltadas ao aperfeiçoamento de procedimentos e controles afetos à gestão do banco de horas, com vistas a sanear as fragilidades ora evidenciadas e assegurar, assim, a realização, na prática, do macro objetivo estratégico do Órgão, qual seja, “assegurar a adoção de boas práticas de gestão”.

4 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

- 4.1. No tocante às vulnerabilidades evidenciadas na seção 2, submete-se ao exame superior, visando posterior apreciação pela Presidência desta Casa, as seguintes propostas de encaminhamento:
- 4.1.1. Recomendar à Alta Administração que, observado o prazo de 30 dias, assegure que, quando da elaboração/revisão de normativos internos relativos à frequência e/ou banco de horas dos servidores, a SGP seja ouvida quanto à possibilidade técnica de operacionalização de suas disposições, no sistema de frequência utilizado por este Regional (referente ao subitem 2.1.1);
- 4.1.2. Recomendar à Alta Administração que, observado o prazo de 30 dias, assegure que, quando da elaboração/revisão de normativo interno ou decisão administrativa esparsa relativos à frequência e/ou banco de horas dos servidores, sejam fixados, de forma expressa, a quantidade de horas referentes a dia útil, sábado, domingo e feriado, o período autorizado para prestação de serviço extraordinário e a forma de contraprestação, de modo a assegurar a implementação direta e célere do quanto requerido (referente ao subitem 2.1.1);
- 4.1.3. Recomendar à DG que, observado o prazo de 90 dias, a partir de subsídios fornecidos pela SGP, expeça orientações aos gestores do Tribunal no sentido de

sistematização de rotina afeta à gestão do banco de horas dos respectivos colaboradores, atentando, inclusive, para as peculiaridades afetas aos ocupantes de cargo em comissão e função comissionada, de modo a viabilizar a fruição de horas consignadas em banco previamente a sua prescrição, sem prejuízo do bom e regular desenvolvimento das atividades da unidade (referente ao subitem 2.1.2);

- 4.1.4. Recomendar à SGP que, observado o prazo de 120 dias, institua rotina de monitoramento periódico do saldo de banco de horas dos servidores, fornecendo, quadrimestralmente, à Alta Administração, informações que viabilizem o controle sobre a efetividade das medidas adotadas pelos gestores no intuito de assegurar a fruição de banco de horas previamente a sua prescrição, sinalizando, inclusive, situações que requeiram atenção especial, a exemplo de colaboradores com banco de horas significativo e em abono de permanência ou em expectativa de preenchimento de requisitos de aposentadoria (referente ao subitem 2.1.2);
- 4.1.5. Recomendar à SGP, observado o prazo de 120 dias, que revise rotinas e procedimentos afetos a processos internos que repercutam na gestão de banco de horas, inclusive aqueles relacionados à concessão de licença médica, com vistas a minimizar lançamentos intempestivos de afastamento de servidor, determinantes de reprocessamento de folha (referente ao subitem 2.1.2);
- 4.1.6. Recomendar à SGP que assegure, no exercício 2018, treinamento referente à operacionalização do processamento e apuração de dados relativos à frequência e banco de horas, aos servidores lotados na SEREF, adotando rotina no sentido de consultar a referida unidade acerca da necessidade de atualização de conhecimentos quando da elaboração de planejamento de capacitação para os exercícios subsequentes (referente ao subitem 2.1.2);
- 4.1.7. Recomendar à SGP que, observado o prazo de 90 dias, institua rotina de trabalho que assegure a realização de acertos financeiros decorrentes de banco de horas por ocasião do desligamento de servidores deste Regional, atentando, no que tange aos ajustes requeridos no Doc. nº 59.524/2017, PAD nº 4.300/2017, para a necessidade de revisão do quantitativo total de horas adquiridas pela servidora inativa Girlene Alves Brito (referente ao subitem 2.1.4);
- 4.1.8. Recomendar à SGP que, observado o prazo de 120 dias, com o auxílio da COPEG/SEPROQ e do Núcleo de Gestão de Riscos (NGR), proceda ao mapeamento/melhoramento do processo de gestão do banco de horas e gerenciamento dos riscos associados, instituindo controles internos adequados e suficientes à sua efetiva mitigação (referente ao subitem 2.1.4);
- 4.1.9. Recomendar à SGP que, observado o prazo de 120 dias, conclua a elaboração de manual de procedimentos atinentes à gestão do banco de horas assegurando sua publicação e observância por todos os servidores envolvidos na atividade (referente ao subitem 2.1.4);
- 4.1.10. Recomendar à SGP que, observado o prazo de 120 dias, apresente à STI as necessidades de adequação do sistema de frequência ou meio eletrônico alternativo reputadas necessárias, visando assegurar maior eficiência e eficácia aos trabalhos atinentes ao processamento, apuração de dados e gestão da frequência e banco de horas dos servidores deste Regional, contemplando, ao menos, alerta acerca da proximidade do vencimento de horas consignadas em banco, vedação da fruição de folgas por período superior ao autorizado por

ocupantes de cargo em comissão ou função comissionada, emissão de relatórios gerenciais específicos e utilização de ferramentas auxiliares, tais como a referida no Memorando nº 3/2017/SEREF (Doc. nº 88.071/2017, PAD nº 6.379/2017) (referente ao subitem 2.1.4); e

- 4.1.11. Recomendar à STI que, observado o prazo de 30 dias contados da apresentação das necessidades reportadas pela SGP em atendimento ao encaminhamento 4.1.10, sinalize alterações de competência do TSE, promovendo a devida solicitação, e apresente plano de ação para implementação das adequações, no sistema de frequência ou meio eletrônico auxiliar, passíveis de solução no âmbito deste Regional (referente ao subitem 2.1.4).
- 4.2. Por fim, homologadas as propostas de encaminhamento e científicas as partes interessadas, propõe-se o apensamento do presente relatório ao do processo da fiscalização que lhe deu origem (PAD nº 13.751/2016).

Salvador - BA, 23 de fevereiro de 2018.

CAMILLE PEDREIRA BASTOS
Auditora Interna

JOSAFÁ DA SILVA COELHO
Auditor Interno até 13/2/2017

ANA REJANE CATUNDA DE CARVALHO
Auditora Interna
Coordenadora da COGES até 13/9/2017

FERNANDA GUIMARÃES
Coordenadora da COGES a partir de 14/9/2017