



EDIFÍCIO SEDE I

EDIFÍCIO SEDE I



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Secretaria de
Controle Interno



RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Relatório Final de Auditoria nº 00043/2025/GAB/SCI/AGU

Agente Implementador: Advocacia-Geral da União (AGU)

Projeto: PNUD BRA/20/023 – Fortalecimento e inovação na atuação da advocacia pública federal

Números do Projeto: ID: 00132819 - Outputs: 00125146

Número do Agente Implementador: 013342-BRA-AGU

Exercício 2024

28 de agosto de 2025

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA SCI?

Avaliação quanto ao alcance das metas na execução do Projeto no exercício de 2024; quanto à efetividade dos controles internos; quanto à conformidade dos desembolsos em relação ao Documento de Projeto; e se os demonstrativos *Combined Delivery Reports* (CDR) apresentados pelo Projeto representam adequadamente os desembolsos no exercício auditado.

POR QUE A SCI REALIZOU ESSE TRABALHO?

A auditoria sobre a gestão do Projeto PNUD BRA/20/023 durante o exercício 2024 foi realizada conforme disposição expressa no Documento de Projeto (Prodoc)¹ em decorrência dos acordos firmados entre o Governo Brasileiro e os Organismos Internacionais. Ademais, o Termo de Referência cita que a amostra de projetos do PNUD Brasil sujeitos à auditoria financeira HACT (*Harmonized Approach to Cash Transfer*) é definida, anualmente, pelo Escritório de Auditoria e Investigações do PNUD (OAI, na sigla em inglês). A seleção de projetos segue a Política de Auditoria do PNUD que determina, como critério a execução financeira do projeto no ano fiscal imediatamente anterior, tendo como referência de gasto anual o valor de US\$ 450 mil (para escritórios de “médio risco”).

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA SCI?

Com base nos trabalhos de auditoria realizados, somos de opinião que: (1) não foi possível manifestar conclusivamente acerca do andamento do Projeto em virtude da escassez de informações sobre os indicadores; (2) os controles internos gerenciam adequadamente os riscos financeiros e políticos/de articulação/organizacionais, havendo oportunidades de melhoria no gerenciamento dos controles voltados aos riscos operacionais; (3) de maneira geral, os desembolsos foram realizados em conformidade com o PRODOC e as normas e regulamentos aplicáveis, estando sustentados por adequada documentação; e (4) os demonstrativos *Combined Delivery Reports* (CDR) apresentados pelo Projeto representam adequadamente os desembolsos no exercício auditado.

¹ PRODOC BRA/20/023, p. 27 (NUP 00404.003226/2020-71, seq. 27).

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAA	Análise de Atividade Contábil
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AGU	Advocacia-Geral da União
CDR	<i>Combined Delivery Report</i>
CGU	Controladoria-Geral da União
CTI	Cooperação Técnica Internacional
DSA	Daily Subsistence Allowance
MRE	Ministério das Relações Exteriores
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODOC	Documento de Projeto
SA	Solicitação de Auditoria
SCI	Secretaria de Controle Interno
SGA	Secretaria-Geral de Administração
SGCS	Secretaria-Geral de Consultoria
SIGAP	Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. RESULTADOS DOS EXAMES	7
2.1. Andamento do Projeto	7
2.2. Avaliação dos controles internos	9
2.3. Avaliação da conformidade dos desembolsos segundo o Documento de Projeto, normas e regulamentos Aplicáveis	12
2.3.1 Conformidade dos desembolsos segundo o Documento de Projeto	12
2.3.2 Conformidade dos desembolsos segundo a segregação de funções	14
2.4. Avaliação do <i>Combined Delivery Report</i> – CDR	15
2.5. Declaração de Posição de Caixa e Declaração de Ativos e Equipamentos	21
3. RECOMENDAÇÕES	22
4. CONCLUSÃO	23

1. INTRODUÇÃO

Esta auditoria se deu em atendimento às determinações contidas no Ofício nº 394/2025/DG/SFC/CGU, de 13/01/2025, relativo ao Projeto de Cooperação Técnica Internacional (CTI) BRA/20/023, no exercício encerrado em 31/12/2024, conforme orientação recebida pelo escritório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil, via *e-mail*, no dia 4 de fevereiro de 2025. ² Ademais, a demanda encontra-se prevista em disposição expressa do Documento de Projeto (Prodoc)³.

Esta auditoria foi realizada tendo por fundamento, principalmente, a Política de Auditoria do PNUD que determina, atualmente, como um dos critérios de seleção de projetos sujeitos à auditoria financeira aqueles cuja execução financeira no ano fiscal imediatamente anterior com gasto anual a partir de U\$ 450 mil para escritórios de “médio risco”. ⁴O trabalho refere-se à realização de serviço de auditoria de avaliação, do tipo conformidade ou *compliance*, com objetivo de avaliar a conformidade da execução da referida parceria firmada entre a Advocacia-Geral da União (AGU) e o PNUD. A unidade auditada foi a Secretaria-Geral de Administração (SGA) da AGU, devido aos papéis desempenhados pela sua titular e pela Coordenadora-Geral de Gestão Institucional e Sustentabilidade como Diretora e Coordenadora Nacional do Projeto, respectivamente.

Os trabalhos de campo da auditoria foram realizados na sede da unidade executora, em Brasília/DF, no período de 14/01/2025 a 14/03/2025 e de 04/06/2025 a 11/07/2025⁵, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal, as quais são compatíveis com as Normas Internacionais de Auditoria (NIA), aprovadas pela Federação Internacional de Contadores (IFAC). O escopo dos trabalhos de auditoria foi planejado de modo a responder as seguintes questões de auditoria:

1. Os resultados do exercício de 2024 expressam a contribuição do Projeto, por meio do alcance das metas, indicadores e desempenhos segundo o Plano de Trabalho?

² NUP 01194.000004/2025-97, seq. 14.

³ “O projeto será auditado ao menos uma vez ao longo de sua execução, competindo ao PNUD aplicar seus critérios na definição da amostragem de projetos para auditoria durante cada ano fiscal. No caso do presente projeto, que contém recursos financeiros provenientes de recursos do Tesouro Nacional, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União realizará o exercício de auditoria, em coordenação com o PNUD (...)”. PRODOC BRA/20/023, p. 27.

⁴ Termos de Referência: Contratação de Serviços de Auditoria para Projetos de Implementação Nacional e de Execução por ONG. NUP 01194.000005/2025-31, seq. 6.

⁵ O segundo período (04/06/2025 a 11/07/2025) foi devido à solicitação do PNUD para reanálise do CDR, considerando o regime de competência, e emissão do presente relatório.

2. Os controles internos são efetivos, com razoável estrutura material/tecnológica/humana, e gerenciam riscos que possam afetar os objetivos do Projeto?
3. Os desembolsos foram realizados em conformidade com o Documento de Projeto (PRODOC), estando sustentados por adequada documentação?
4. A situação financeira global apresentada pelo Projeto representa adequadamente os desembolsos nos exercícios auditados?

Nenhuma restrição foi imposta aos exames da auditoria e foram prestadas todas as informações e explicações solicitadas. Não houve critérios para seleção de amostra, haja vista que foram avaliados todos os pagamentos realizados no âmbito do projeto em 2024.

Os testes e exames realizados pela auditoria foram feitos por meio de análise documental, a partir de informações disponíveis no sistema Super Sapiens.

Impõe salientar que os procedimentos de pagamentos realizados diretamente pelo PNUD são auditados por profissionais do próprio organismo, fato que dispensa a avaliação desses atos por parte desta equipe de auditoria, conforme expresso no item 4 do “Termo de Referência da Auditoria”. Foram excluídos de nosso escopo o montante de US\$ 49.784,84 relativo aos serviços do PNUD e o valor de US\$ 5.188,87 dos serviços de suporte, conforme CDR 2024.

2. RESULTADOS DOS EXAMES

2.1. Andamento do Projeto

O Projeto de Cooperação Técnica Internacional (CTI) BRA/20/023 – “Fortalecimento e inovação na atuação da advocacia pública federal” possui como objetivo “desenvolver subsídios (estudos, ferramentas e novas metodologias) e implantar e avaliar ações piloto voltadas ao fortalecimento e modernização - tanto administrativa quanto finalística - da advocacia pública federal, priorizando o fomento à inovação”.

O Projeto BRA/20/023 “foi inicialmente estruturado em 5 eixos, que correspondem aos resultados intermediários esperados para o projeto, os quais devem ser anualmente avaliados, com vistas ao atingimento das metas estabelecidas”.⁶ São eles:

1. Estratégia de fortalecimento da atuação jurídica internacional da advocacia pública federal desenvolvida;
2. Plano de fortalecimento de capacidades institucionais, integração de pessoas, equipes e carreiras para otimização, inovação e modernização da gestão, tanto administrativa quanto finalística, da advocacia pública federal desenvolvido e implementado;
3. Estratégia para fortalecimento da produção e gestão do conhecimento em áreas de atuação da advocacia pública federal desenvolvida e implantada;
4. Intercâmbio internacional de boas práticas na atuação finalística e gestão administrativa promovido;
5. Gestão eficiente do projeto realizada.⁷

Além desses eixos ou produtos, a Matriz de Resultados (também conhecida como Matriz Lógica) do Projeto detalha as atividades e entregas esperadas ao longo do período de execução em atividades indicativas e indicadores de produto de forma interligada. A relação entre produtos esperados, atividades indicativas e indicadores de produtos pode ser visualizada no Anexo V - Matriz de Resultados do PRODOC BRA/20/023 – 1ª Revisão Substantiva.

O Relatório de Progresso Anual relativo ao exercício de 2024, disponibilizado pela Coordenação Nacional do Projeto BRA/20/023 no Sistema de Informações Gerenciais de Acompanhamento de Projetos (SIGAP) da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE) apresenta, dentre outras informações, os indicadores de realização dos resultados do Projeto, conforme Matriz Lógica (no caso, a Matriz de Resultados, anexa ao PRODOC).

⁶ Relatório nº 20/2025/CGIST/SGA/AGU, 3 (NUP 00404.003226/2020-71, seq. 162).

⁷ Relatório nº 20/2025/CGIST/SGA/AGU, 3 (NUP 00404.003226/2020-71, seq. 162).

Em relação ao monitoramento do alcance de resultados feito pelo Projeto, verificamos, de acordo com os dados constantes do referido Relatório de Progresso e do PRODOC, o grau de realização das metas constante do Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Demonstração das metas programadas e realizadas em 2024

Indicadores de Produto	Meta programada segundo a Matriz Lógica	Meta realizada segundo o Relatório de Progresso	A meta foi realizada?	Qual o percentual de realização? (%)
1.1	80%	0%	Não*	0%
1.2	20%	Não informado	N/A	---
1.3	4	Não informado	N/A	---
1.4	0%	Não informado	N/A	---
2.1	2	Não informado	N/A	---
2.2	40%	40%	Sim	100%
2.3	0	Não informado	N/A	---
2.4	80%	Não informado	N/A	---
2.5	90%	Não informado	N/A	---
2.6	9	Não informado	N/A	---
3.1	14	3	Não	---
3.2	100%	Não informado	N/A	---
4.1	10	1	Não*	10%
4.2	2	Não informado	N/A	---
5.1	1	0	Não	0%
5.2	4	1	Não	25%
5.3	1	Não informado	N/A	---
5.4	0	Não informado	N/A	---

Fonte: PRODOC BRA/20/023 – 1ª Revisão Substantiva (V. Matriz de Resultados) e Relatório de Progresso Anual 2024 (SIGAP).

* De acordo com o Relatório de Progresso Anual, “[n]ão foram realizados avanços no eixo específico, considerando a mudança no entendimento da área internacional na forma de atuação (...) [c]om a alteração da direção da Procuradoria Nacional de Assuntos Internacionais, houve um esvaziamento do atendimento de algumas questões via PRODOC”.

Conclui-se que a execução do Projeto durante o exercício de 2024 está parcialmente de acordo com o estabelecido no Plano de Trabalho. Isso se deve ao fato de, por um lado, a situação encontrada para três das 18 (dezoito) atividades indicativas e seus respectivos indicadores de resultado estarem de acordo com o planejamento do Projeto – sendo que, em duas delas, houve perda de objeto pelo esvaziamento do eixo/produto –, enquanto, por outro lado, o mesmo não se pode dizer de uma das atividades e seu indicador, cuja situação encontrada está em desacordo com o planejado. Ademais, ressalta-se que, nas 14 (catorze) atividades e indicadores restantes – a maioria dos casos –, a análise da auditoria restou prejudicada. Isso se deveu, de um lado, a dois casos em que se identificou inconsistências entre as metas previstas para 2024 na Matriz Lógica do PRODOC e aquelas informadas como programadas no Relatório de Progresso Anual

de 2024. De outro, em 12 (doze) dessas atividades e indicadores, não há quaisquer informações constantes no Relatório.

Em questionamento à Coordenação Nacional do Projeto, por intermédio de Solicitação de Auditoria (SA), requerendo-se esclarecimentos quanto ao efetivo monitoramento dos indicadores previstos no PRODOC⁸, foi informado que:

4. Para fins de lançamento no sistema SIGAP, é exigido da equipe do projeto a alimentação de 1 indicador por eixo, sendo escolhido aquele que mais reflete a realidade do projeto, considerando as ações planejadas para o exercício, a ser aferido semestralmente.
5. Assim, os valores lançados devem ser considerados em seu conjunto, somando-se os registrados no primeiro semestre com os do segundo.
6. Tem-se que a matriz lógica possui uma previsão para período mais longo (da assinatura até extinção do contrato), enquanto que o relatório SIGAP visa realizar uma avaliação semestral do andamento do projeto.
7. Assim, **entende-se que não há uma inconsistência, mas a fixação de uma meta mais realistas, considerando os projetos prioritários a serem desenvolvidos no exercício em comento.** (grifos próprios)⁹

Por fim, não constam, do Relatório Anual relativo ao exercício de 2024, quaisquer informações relativas às atividades indicativas 1.2-1.4, 2.1, 2.3-2.6, 3.2, 4.2, 5.3-5.4 e seus respectivos indicadores de resultado. Novamente, a Coordenação Nacional do Projeto foi questionada a esse respeito por intermédio de SA,¹⁰ tendo apresentado como resposta que “[f]oram incluídas no relatório as informações atinentes às demandas consideradas prioritárias para o ano de 2024 pela alta gestão, responsável pela definição das temáticas em voga e que serão resolvidas via PRODOC”.¹¹

2.2. Avaliação dos controles internos

O PRODOC trata dos principais riscos ao atingimento dos resultados do Projeto nos seguintes termos:¹²

Os principais riscos que podem ameaçar o alcance dos resultados, dada a estratégia escolhida pelo projeto, podem ser divididos nas seguintes categorias:

⁸ Solicitação de Auditoria nº 3/2025/GAB/SCI/AGU (NUP 01194.000004/2025-97, seq. 26).

⁹ Nota Técnica nº 5/2025/CGIST/SGA/AGU (NUP 01194.000004/2025-97, seq. 27).

¹⁰ Solicitação de Auditoria nº 3/2025/GAB/SCI/AGU (NUP 01194.000004/2025-97, seq. 26).

¹¹ Nota Técnica nº 5/2025/CGIST/SGA/AGU (NUP 01194.000004/2025-97, seq. 27), 8.

¹² PRODOC BRA/20/023, fls. 18-19 (NUP 00404.003226/2020-71, seq. 27).

- a) riscos financeiros: considerando a conjuntura econômica do país, há o risco da indisponibilidade ou atraso de parte dos recursos previstos no orçamento do projeto. Para mitigar estes riscos a equipe da AGU atuará no monitoramento das previsões orçamentárias e empenhos anuais relacionados ao projeto.
- b) riscos operacionais: a atual proposta amplia as possibilidades de uso da cooperação e naturalmente deve envolver demandantes não habituados a suas regras. Esse cenário demanda um acompanhamento mais intenso para garantir a qualidade da execução, demandando um esforço de gerenciamento e preparação da equipe da Secretaria que estará dedicada à gestão do projeto. Como forma de minimizar este risco, há possibilidade de realizar, com o apoio do PNUD, rodadas de capacitação em gestão de projetos para a equipe do projeto, com vistas a assegurar sua eficiência e efetividade, bem como estabelecer uma dinâmica continuada de monitoramento das ações do projeto, com encontros periódicos de acompanhamento de suas ações.
- c) riscos políticos/de articulação: dada a sensibilidade e relevância dos temas da atuação jurídica internacional da advocacia pública federal, será importante o cauteloso desenho desta estratégia de fortalecimento da atuação jurídica internacional, bem como a seleção das instituições contratadas e parceiras nesta iniciativa.

Além dessa descrição, a Matriz de Risco do PRODOC descreve os riscos financeiros, organizacionais e operacionais, bem como suas respectivas medidas de mitigação e resposta, da seguinte forma:

Quadro 2 – Matriz de Risco

Descrição	Tipo	Medidas de Mitigação e Resposta
Atraso nos desembolsos, impactando o ritmo de implementação planejado	Financeiro	Planejar reserva de recursos para efetuação de aportes financeiros
Dificuldade de articulação com diferentes atores envolvidos nas ações interinstitucionais na elaboração e execução de propostas/planos	Organizacional	Concentrar esforços em atividades de mobilização/articulação/participação
Equipe operacional muito enxuta	Operacional	Reforçar equipe operacional; treinar usuários em gestão dos contratos; registrar as práticas operacionais do projeto em base de conhecimento.

Fonte: PRODOC BRA/20/023, Anexo 3. Matriz de Risco (NUP 00404.003226/2020-71, seq. 27).

Primeiramente, no que se refere ao risco financeiro, observa-se que, logo após a assinatura da Carta Acordo entre a AGU e o PNUD, foi empenhado, por parte da primeira e em favor do último, o valor total estimado para o Projeto BRA/20/023, isto é, R\$ 26,3 milhões.¹³ A fim de esclarecer essa situação encontrada, a Coordenação Nacional do Projeto foi questionada, por meio de SA, acerca da motivação para tal empenho global único.¹⁴ Em resposta, foi informado que:

Por decisão gerencial da então direção da Advocacia-Geral da União à época da assinatura do PRODOC, considerando sobra de recursos orçamentários no encerramento do exercício e a maior garantia de execução do projeto, foi feita a transferência do valor registrado em parcela única.¹⁵

Assim, o risco financeiro previsto no PRODOC não se materializou, tendo-se, como achado, que os controles internos garantem, com razoável segurança, que os desembolsos podem ser realizados concomitantemente à execução das atividades do Projeto, dada a disponibilidade de recurso. Tal constatação é possível diante das informações relativas à gestão financeira do Projeto fornecidas pela gestão, bem como pela realização de aporte de montante praticamente equivalente ao valor global do Projeto.

Entretanto, deve-se ressaltar que, enquanto o PRODOC previa (em seu Plano de Trabalho Plurianual) uma programação de execução de despesas ao longo do período de execução do Projeto, o que ensejaria a realização de aportes periódicos de recursos financeiros, fez-se um único empenho do valor global do Projeto. Ainda que tal fato não constitua ilegalidade, também não consiste em boa prática, demonstrando, também, possível ineficiência da aplicação dos recursos, dado que, além desse valor poder ter sido repassado em uma única parcela, os desembolsos não têm sido realizados conforme projetado. Ademais, é importante chamar atenção para o baixo grau de execução financeira do Projeto até o presente momento, uma vez que, dos aproximadamente US\$ 2 milhões previstos para 2024, foram executados apenas 26%, ou seja, 74% do valor disponível para a contratação de consultorias não foi utilizado. Portanto, há risco de não se atingir integralmente os objetivos do acordo.

Quanto aos riscos políticos/de articulação/organizacionais, a análise deve ser desdobrada em duas. Por um lado, quanto ao risco político/de articulação previsto no PRODOC, constatou-se a perda (ainda que temporária) de objeto por parte do Projeto, uma vez que tal eixo foi esvaziado com a criação da Procuradoria Nacional da União para Assuntos Internacionais (PNAI) – ainda que tal questão possa, eventualmente, ressurgir com a realização de novas contratações vinculadas ao referido eixo (o que, por enquanto, não aconteceu). Por outro lado, no que se refere ao risco organizacional constante da Matriz de Risco do PRODOC, destacam-se os esforços de articulação

¹³ Conforme Despacho nº 28/2020/CGOF/SGA/AGU (NUP 00404.003226/2020-71, seq. 31) e notas de empenho e comprovantes juntados ao processo (seq. 98-100).

¹⁴ Solicitação de Auditoria nº 3/2025/GAB/SCI/AGU (NUP 01194.000004/2025-97, seq. 26).

¹⁵ Nota Técnica nº 5/2025/CGIST/SGA/AGU (NUP 01194.000004/2025-97, seq. 27), 9.

empreendidos pela gestão do Projeto, concentrando os aspectos políticos e de governança em órgão de nível estratégico da AGU – a Secretaria-Geral de Consultoria (SGCS). Dessa forma, tem-se como achado que os controles internos promovem adequadamente a articulação entre os diferentes atores envolvidos nas ações interinstitucionais do Projeto.

Já no tocante aos riscos operacionais, destaca-se que a AGU não possui uma estrutura organizacional específica para desenvolvimento das demandas atinentes a projetos de CTI. No caso específico do Projeto BRA/20/023, suas atividades têm como responsáveis: (I) a Secretária-Geral de Administração como Diretoria Nacional do Projeto;¹⁶ (II) a Coordenadora-Geral de Gestão Institucional e Sustentabilidade como Coordenadora Nacional do Projeto;¹⁷ (III) a Assessora de Gabinete da Secretaria-Geral de Consultoria (SGCS) como Coordenadora Nacional Substituta.¹⁸ Além dessas responsáveis, a SGCS é responsável pela governança e articulação política do Projeto, estabelecendo as áreas prioritárias para atuação, as contratações que serão autorizadas e o grau de prioridade entre elas.

Percebe-se, que a maior parte do Projeto é desenvolvida por apenas duas servidoras, a Coordenadora Nacional e sua Substituta, com atuações da Diretora do Projeto, na função de ordenadora de despesa, por meio de autorizações via sistema. De fato, a coordenação do Projeto BRA/20/023, reiteradamente afirma acerca da insuficiência de pessoal em vista do reduzido número de pessoas envolvidas em dedicação não exclusiva.

Assim, constatou-se ao longo dos trabalhos de auditoria, que o risco operacional previsto no PRODOC foi materializado, observando-se que alguns pontos de melhoria ainda precisam ser implementados na gestão do projeto para sua plena execução, principalmente no que tange à instrução processual. Destaca-se que tais pontos já foram objeto de recomendações anteriores, as quais foram implementadas pela gestão em sede de monitoramento.

2.3. Avaliação da conformidade dos desembolsos segundo o Documento de Projeto, normas e regulamentos Aplicáveis

2.3.1 Conformidade dos desembolsos segundo o Documento de Projeto

¹⁶ A Diretora Nacional do Projeto possui a função de ordenadora de despesa, autorizando contratações e pagamentos de consultores.

¹⁷ À Coordenadora Nacional do Projeto compete a elaboração de termos de referência e mapas de preços, instrução processual (até a fase externa), bem como os consequentes lançamentos dos pedidos em sistema, pagamentos, emissão de passagens e diárias, assinatura de contratos e aditivos, além da interlocução com o PNUD para solucionar dúvidas e eventuais intercorrências que ocorram no desenvolvimento dos trabalhos.

¹⁸ Diante da extensão da carga de trabalho, a Coordenadora Nacional do Projeto conta com o auxílio da Coordenadora Nacional Substituta.

Com a finalidade de verificar se os desembolsos foram realizados em conformidade com o Documento de Projeto, optou-se por confrontar os valores definidos para o orçamento de 2024, conforme Tabela 1, com os valores efetivamente pagos (executados) no exercício de 2024, obtidos da planilha de Análise de Atividade Contábil (AAA).

Tabela 1 - Orçamento de 2024, conforme anexo do PRODOC X Execução, por insumo.

Em US\$

Produto	Insumo	Orçamento (a)	Valor executado (Consultoria e Diárias) (b)	Valor executado (Passagens) (c)	Diferença (a-b-c)	% de execução
1	71300				-	
1	72100	136,501.52			136,501.52	0%
1	71600	16,347.26			16,347.26	0%
1	75100	7,642.44			7,642.44	0%
1	76000				-	
2	71300	342,568.25	220,195.75		122,372.50	64%
2	72100	378,159.76			378,159.76	0%
2	71600	16,347.26	3,437.65	2,374.27	10,535.33	18%
2	75100	36,853.76			36,853.76	0%
2	76000				-	
3	71300	471,587.46	280,348.43		191,239.03	59%
3	72100	444,893.83			444,893.83	0%
3	71600	16,347.26	1,158.69	1,886.07	13,302.50	6%
3	75100	46,641.43			46,641.43	0%
3	76000				-	
4	71300				-	
4	72100	88,978.77			88,978.77	0%
4	71600	16,347.26			16,347.26	0%
4	75100	5,266.30			5,266.30	0%
4	76000				-	
5	71300	21,233.57	22,034.28		- 800.71	104%
5	72100				-	
5	71600	16,347.25	335.23	948.42	15,063.60	2%
5	75100	1,879.04			1,879.04	0%
5	76000			- 19.89	- 19.89	
Total		2,063,942.42	527,510.03	5,188.87	1,531,243.52	26%
Valor do PRODOC e CDR		2,063,942.42	532,698.90		1,531,243.52	26%

Observou-se, conforme mencionado no item 2.2 do presente relatório, que dos aproximadamente US\$ 2 milhões, foram executados apenas 26%, ou seja, 74% do valor disponível para a contratação de consultorias não foi utilizado.

2.3.2 Conformidade dos desembolsos segundo a segregação de funções

Inicialmente, destaca-se que foi constatada a conciliação das informações registradas no CDR com aquelas apresentadas na planilha Análise de Atividade Contábil (AAA).

No tocante ao suporte documental de cada pagamento, examinou-se os documentos constantes dos respectivos processos do Sistema Super Sapiens, que resultou na seguinte análise:

- a) Quanto à **entrega do produto**, observou-se que todos os pagamentos foram realizados após a entrega de um produto específico. Destaca-se que, no presente teste, não foi analisado o teor/qualidade/mérito do produto entregue.
- b) Em relação ao **atesto**, constatou-se que em 12 (doze) processos sua realização foi executada pela mesma pessoa que autorizou o seu pagamento, sob a justificativa de que a ordenadora de despesa estava de férias. Embora tenham ocorridos esses casos de ateste e autorização de pagamento pela mesma pessoa, em todos esses pagamentos houve, também, o ateste por, no mínimo, mais uma pessoa. Isto é, o ateste da entrega do produto sempre foi realizado por mais de um indivíduo, assegurando, em última análise, que houve a segregação de funções.
- c) No que se refere à **autorização de pagamento**, constatou-se que todos os pagamentos foram realizados após a devida autorização formal.

Diante disso, conclui-se que houve a adequada segregação de funções no âmbito dos desembolsos do Projeto.

Por outro lado, no decorrer das atividades de execução da auditoria, observou-se fragilidades relativas à instrução processual relacionadas à ausência de comprovantes de solicitação de pagamento e/ou a inclusão de comprovantes incompletos.

Em relação aos valores relativos às viagens (passagens aéreas e diárias) constantes no CDR 2024 e na planilha AAA, existe documentação de suporte com diversas fragilidades, embora a segregação de funções tenha sido observada.

As fragilidades identificadas durante a execução dos testes de auditoria foram encaminhadas, em nota de auditoria¹⁹, para a gestão do projeto que, por sua vez, adotou as medidas necessárias para o devido saneamento.

Salienta-se, ainda, que, conforme informado no item 2.2, em trabalho pretérito foram emitidas recomendações à gestão do projeto a fim de mitigar a ocorrência desses tipos de fragilidades. Essas recomendações foram implementadas pela gestão em sede de monitoramento.

¹⁹ Nota de Auditoria n. 00004/2025/GAB/SCI/AGU, seq. 36 do processo 01194.00004/2025-97

Por fim, destaca-se que as fragilidades destacadas não terão impacto na manifestação de opinião desta SCI.

2.4. Avaliação do *Combined Delivery Report* – CDR

Foi conduzido teste de auditoria com o objetivo de verificar a compatibilidade das informações entre a Análise de Atividade Contábil em relação ao CDR 2024, constatando-se que os valores das colunas dos gastos governamentais do CDR de 2024 estão compatibilizados com a planilha AAA.

A seguir, serão apresentadas considerações quanto aos seguintes tópicos: (i) contabilização de pagamentos referentes às entregas de produtos; (ii) pagamentos e contabilização de diárias; (iii) contabilização de diárias no Eixo 2; (iv) pagamento e contabilização de despesas de passagens aéreas; e, (v) definição dos valores das diárias.

(i) Contabilização de pagamentos referentes às entregas de produtos

Entretanto, no tocante à contabilização de pagamentos relativos à entrega de produtos, foram identificados cinco pagamentos de serviços de consultoria em 2024, no montante de **US\$ 20.319,74**, que não estão refletidos no CDR e nem na AAA de 2024. E que, aparentemente, devem estar contabilizados no exercício de 2025, que não faz parte do escopo desta auditoria. Além disso, quatro pagamentos, no montante de **US\$ 13.935,84**, deveriam estar contabilizados em 2023, porém foram contabilizados em 2024. Por fim, foi constatada também uma diferença **US\$ 13,09** entre o valor constante na solicitação de pagamento e aqueles constantes no CDR e na AAA de um dos produtos entregues.

(ii) Pagamentos e contabilização de diárias

Observou-se, também, a ausência de contabilização, no CDR de 2024, de 12,5 diárias. Considerando as informações do *Daily Subsistence Allowance* (DSA) Circular ICSC/CIRC/DSA/577, seq. 29 do processo nº 00404.001170/2024-44, o valor estimado das 12,5 diárias foi de US\$ 2.285,00, conforme tabela a seguir:

Tabela 2 - Valor estimado de diárias não pagas

Consultor(a)	Origem/Destino	Data	Qtde Diárias	Valor Diária US\$	Total US\$
RD	Confins/Congonhas	07/03 a 07/03	0,5	233	116.50
JH	Confins/Congonhas	07/03 a 07/03	0,5	233	116.50
LC	Brasília/Congonhas	06/03 a 07/03	1,5	233	349.50
LC	Brasília/Manaus	24/04 a 26/04	2,5	123	307.50
LL	Congonhas/Brasília	09/04 a 11/04	2,5	186	465.00
TA	Confins/Brasília	22/04 a 23/04	1,5	186	279.00
TA	Confins/Brasília	03/06 a 06/06	3,5	186	651.00
Total			12,5		2,285.00

Além disso, verificou-se que, em duas viagens, as diárias foram pagas a menor, conforme tabela a seguir.

Tabela 3 - Diárias pagas a menor

Consultor(a)	Origem/Destino	Data	Qtde de diárias a menor	Valor da diária US\$	Total US\$
FC	BSB/SP	20/09 a 22/09	0,5	228.00	114.00
RT	AL/BSB	18/11 a 22/11	1,5	166.00	249.00

Conforme informado pela equipe do Projeto, essas inconsistências de US\$ 363.00 (US\$ 114.00 + 249.00)²⁰ foram situações pontuais, sem prejuízo ao Erário. Embora não tenha havido a contabilização desses valores de diárias em 2024, a unidade auditada, em 11/07/2025²¹, comprovou o pagamento complementar das diárias aos respectivos consultores.

Desse modo, constatou-se a ausência de contabilização de diárias no montante de **US\$ 2.648,00** (US\$ 2.285,00 + 363,00).

(iii) Contabilização de diárias no Eixo 2

Ainda em relação à contabilização de diárias, verificou-se que quase a totalidade das diárias — no montante de US\$ 4,931.57 — foi contabilizada no Eixo 2. No entanto, conforme a apuração baseada na descrição das atividades previstas nos contratos, o somatório correto correspondente ao Eixo 2 é de US\$ 3.437,65. Já para o Eixo 3, o valor apurado foi de US\$ 1.158,69 e, para o Eixo 5, de US\$ 335,23, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 4 - Valor de diárias por Eixo

Consultor(es)	Valor US\$	Eixo/Produto
FCO	473.83	2
MBGRSL	2,132.24	2
ZS	831.58	2
RTL	488.23	3
TAC	335.23	3
LVCFL	335.23	3
LAC	335.23	5

²⁰ Considerando as informações do Daily Subsistence Allowance (DSA) Circular ICSC/CIRC/DSA/577, seq. 46 do processo nº 00404.001170/2024-44

²¹ NOTA TÉCNICA n. 00012/2025/CGIST/SGA/AGU, seq. 75 do processo 01194.000004/2025-97.

(iv) Pagamento e contabilização de despesas de passagens aéreas

Quanto às passagens aéreas, embora essa rubrica não esteja incluída no escopo deste trabalho de auditoria, observou-se que a totalidade dos gastos com passagens — no valor de US\$ 5.188,87 — foi contabilizada no Eixo 2. Tal fato também indica uma possível inconsistência na contabilização, uma vez que nem todos os consultores contratados estavam vinculados à execução de atividades relacionadas ao Eixo 2.

Além disso, verificou-se a ausência de pagamentos e contabilização das despesas com aquisição de passagens aéreas no montante de R\$ 10.255,76 (1.676,34 + 4.289,71 + 4.289,71), conforme tabela a seguir:

Tabela 5 - Informações sobre passagens aéreas não contabilizadas e não pagas

Consultor(a)	Origem/Destino	Data
RD	Confins/Congonhas	07/03 a 07/03
JH	Confins/Congonhas	07/03 a 07/03
LC	Brasília/Congonhas	06/03 a 07/03

Em relação à ausência de pagamentos e contabilização das despesas com aquisição de passagens aéreas (Tabela 5), a unidade auditada encaminhou resposta do PNUD esclarecendo que houve, por engano, um erro de lançamento. Os registros foram realizados no Projeto BRA/13/008 e não no Projeto BRA/20/023. Além disso, foi informado que a correção será realizada, devendo ser refletida nos CDRs de 2025 dos Projetos envolvidos.

Diante disso, considerando o valor total do CDR de **US\$ 582.483,74**, conclui-se que o somatório das distorções mencionadas ($20.319,74 + 13,09 + 13.935,84 + 2.648,00 = 36.916,67$) representa **6,33%**. Além disso, ao calcular as distorções líquidas, isto é, que existem valores que deveriam constar no CDR, enquanto outros deveriam ser excluídos, chega-se ao valor de **US\$ 9.044,99** ($20.319,74 + 13,09 - 13.935,84 + 2.648,00$), ou seja, uma distorção **não** materialmente significativa de **1,55%**.

Tabela 6 - Distorções apuradas

Avaliação do Combined Delivery Report – CDR	Distorções	Em US\$
		Distorções Líquidas
(i) Contabilização de pagamentos referentes às entregas de produtos (Produtos entregues em 2024, porém possivelmente contabilizados em 2025)	20,319.74	20,319.74

Avaliação do Combined Delivery Report – CDR	Distorções	Distorções Líquidas
(i) Contabilização de pagamentos referentes às entregas de produtos (Produtos entregues em 2023, porém contabilizados em 2024)	13,935.84	-13,935.84
(i) Contabilização de pagamentos referentes às entregas de produtos (Diferença entre o valor constante na solicitação de pagamento e o valor contabilizado)	13.09	13.09
(ii) Pagamentos e contabilização de diárias (Diárias não contabilizadas e não pagas)	2,285.00	2,285.00
(ii) Pagamentos e contabilização de diárias (Diárias pagas a menor)	363.00	363.00
Total	36,916.67	9,044.99

Em reunião realizada no dia 03/07/2025, a equipe do Projeto e a equipe do PNUD foram informadas sobre essas inconsistências. Em resumo, destaca-se os principais pontos discutidos na ocasião:

- a) A equipe do PNUD informou que o exercício de 2024 encontra-se encerrado, impossibilitando a realização de quaisquer ajustes contábeis.
- b) A equipe do Projeto informou que as diárias não foram pagas e, por decisão interna, tais pagamentos não serão efetuados. Adicionalmente, a equipe do PNUD comunicou que, mesmo que os pagamentos fossem realizados, não seria possível contabilizá-los no exercício de 2024, uma vez que o referido exercício já se encontra encerrado para ajustes.
- c) A equipe do PNUD esclareceu que os pagamentos de diárias podem ser contabilizados no Eixo ao qual o contrato do(a) consultor(a) estiver vinculado(a). Contudo, informou que esse procedimento será adotado apenas a partir de 03/07/2025, em razão da dificuldade de realizar alterações nos registros contábeis já efetuados.
- d) A equipe de auditoria esclareceu que, embora as passagens aéreas não constituam uma rubrica diretamente auditada, a contabilização das despesas em uma única atividade não é adequada, pois não reflete com precisão os gastos correspondentes a cada atividade.

Como encaminhamentos da referida reunião, restou acordado:

Em relação ao item a:

A equipe do PNUD orientará a equipe do Projeto quanto a data de contabilização de pagamentos referentes às entregas de produtos. Além disso, realizará treinamento dedicado e desenvolvimento de manual de gestão, diretrizes sobre o

registro de recebimento de produtos e pagamentos de diárias, a fim de mitigar possíveis distorções.

Em relação ao item c:

A equipe do PNUD orientará a equipe do Projeto quanto à adoção das medidas necessárias para assegurar a correta contabilização das diárias no Eixo ao qual o contrato do(a) consultor(a) estiver vinculado(a), com o objetivo de mitigar o risco de distorções contábeis ao longo do exercício.

Em relação ao item d:

Quanto à alocação em atividades, a equipe do PNUD e a Coordenação do Projeto avaliarão conjuntamente as alterações orçamentárias necessárias para viabilizar o registro dos gastos de viagem conforme suas respectivas atividades, promovendo maior precisão na alocação dos recursos.

(v) Definição do valor das diárias

Quanto ao pagamento de diárias, é relevante destacar que, no seq. 28 do Processo 00404.001170/2024-44, a unidade auditada informou que cada projeto deve estabelecer um valor limite para o pagamento de diárias. Esse valor pode ser idêntico ao estabelecido pelo Poder Executivo Federal ou superior, desde que não ultrapasse o teto fixado pelo PNUD.

A unidade auditada esclareceu que, no âmbito do Poder Executivo Federal, os valores das diárias são definidos pelo Decreto nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006. Já no PNUD, esses valores estão disponíveis no site das.undp.org.br.

Nesse contexto, a unidade auditada considerou que os normativos do Poder Executivo Federal se aplicam aos servidores públicos, situação distinta do pagamento de diárias a consultores do PNUD. Assim, autorizou a fixação das diárias com base no teto de gastos estabelecido pelo PNUD.

É importante esclarecer, embora os recursos do Projeto estejam sob "guarda" do PNUD e sob sua gestão, sua origem é o orçamento da AGU, tratando-se, portanto, de recursos públicos provenientes do Erário. Assim, a decisão do projeto quanto aos limites a serem adotados—se a tabela de referência do serviço público, os limites estipulados pelo PNUD ou outro organismo—deve seguir os princípios da razoabilidade, isonomia e economicidade.

Considerando o princípio da isonomia, entende-se que a adoção de valores diferenciados de diárias entre o órgão e os projetos de cooperação pode ser objeto de reflexão, a fim de evitar eventuais percepções de tratamento desigual. Da mesma forma, à luz do princípio da economicidade, pode ser interessante avaliar a conveniência de

alinhar os valores praticados aos estabelecidos pelo Poder Executivo Federal, medida que pode contribuir para maior uniformidade e para o fortalecimento da gestão eficiente dos recursos.

A adoção dessa medida pode contribuir para reduzir eventuais percepções de distorções, como no caso de servidores do órgão e consultores do projeto participarem conjuntamente de atividades com valores de diárias distintos. Além disso, tal alinhamento pode ser avaliado como boa prática de economicidade, considerando que os valores definidos pelo Governo Federal costumam situar-se abaixo do teto praticado pelas agências do Sistema ONU.

Ademais, essa diretriz encontra respaldo no item 3.56 do Manual de Execução do PNUD²², que estabelece que "*poderão ser aplicados valores inferiores aos permitidos, os quais correspondem aos limites máximos definidos para diferentes localidades. Os limites utilizados pelo órgão ou entidade executora nacional devem ser informados formalmente ao PNUD, e os valores de diárias estabelecidos devem ser aplicados indistintamente às diferentes categorias profissionais*".

Vale esclarecer que a adoção da tabela de diárias a ser utilizada pelo órgão em seus projetos deve ser formalizada por meio de portaria específica. Nesse sentido, essa portaria deve definir os parâmetros de equivalência e enquadramento das diárias a serem pagas pelo projeto (a consultores, colaboradores eventuais e beneficiários), em relação à tabela Poder Executivo Federal.

Por fim, como exemplo, cita-se o item 8 do **Guia de Cooperação Técnica Internacional do Ministério da Cidadania**²³ (p. 64), que estabelece que os valores das diárias dos projetos de cooperação correspondem aos definidos para o Poder Executivo Federal. O uso desse guia está previsto na **Portaria MC nº 758, de 21 de março de 2022**, que disciplina os procedimentos para seleção e contratação de serviços técnicos de consultoria de pessoas físicas no âmbito do Ministério da Cidadania, por meio de Projetos de Cooperação Técnica Internacional.

Outras informações importantes, inclusive fluxos de trabalho, constantes no referido guia envolvem:

- a) A definição de prazo mínimo para solicitação de emissão de passagens;
- b) Elaboração do plano de viagem;
- c) Validação da solicitação de viagem;
- d) Autorização para emissão de passagens e diárias;
- e) Envio das passagens e ao consultor;

²² Manual de Execução Nacional de Projetos do PNUD, de 1 de fevereiro de 2006.

²³ Guia de Cooperação Técnica Internacional do Ministério da Cidadania Recebida Multilateral, Brasília-DF, 2022. Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/cidadania/internacional/Guia_13191251_GCT_Guia_de_Cooperacao_Tecnica_2710.pdf

- f) Prestação de contas;
- g) Cancelamento ou antecipação de encerramento da missão;
- h) Dentre outros.

2.5. Declaração de Posição de Caixa e Declaração de Ativos e Equipamentos

Com relação à **Declaração de Posição de Caixa** e se seu valor corresponde ao extraído das demonstrações financeiras do Projeto em 31 de dezembro de 2024, constatou-se que, uma vez que não houve adiantamento aos consultores contratados para a execução das consultorias, isto é, aditamento financeiro antes da entrega dos produtos, não existem saldos de posição de caixa referente às demonstrações financeiras do Projeto em 31 de dezembro de 2024.

Por fim, em relação à verificação da **Declaração de Ativos e Equipamentos**, quanto à existência e se contempla todos os ativos do Projeto disponíveis em 31 de dezembro de 2024, uma vez que não houve aquisição de ativos e equipamentos por parte do Projeto BRA/20/023 durante o exercício de 2024, não cabe a emissão de opinião a respeito da adequação da Declaração de Ativos e Equipamentos de posse do Projeto em 31 de dezembro de 2024.

3. RECOMENDAÇÕES

3.1. Desenvolver um manual de procedimentos ou fluxos relacionados à contratação, planejamento, implementação, prestação de contas e encerramento dos contratos de consultoria, com normativos e orientações essenciais para o adequado gerenciamento pelas equipes técnicas da AGU.

Achados: 2.2 (Avaliação dos controles internos), 2.3 (Avaliação da conformidade dos desembolsos segundo o Documento de Projeto, normas e regulamentos Aplicáveis), 2.4 (Avaliação do *Combined Delivery Report* – CDR).

Prazo: 180 dias

4. CONCLUSÃO

Com base nos trabalhos de auditoria realizados, a equipe de auditoria desta Secretaria de Controle Interno manifesta sua opinião técnica, nos seguintes termos:

1. Quanto à realização física, conforme aferição dos produtos por indicadores estabelecidos, não é possível emitir opinião, uma vez que, dos 18 indicadores de produto previstos no PRODOC, apenas cinco deles estão sendo aferidos no Relatório de Progresso Anual, sendo que, em três deles, a meta prevista no PRODOC não coincide com a meta prevista no Relatório.
2. Em decorrência dos exames e buscando identificar se os controles internos gerenciam os riscos que possam afetar o objetivo do Projeto, verificamos oportunidades de melhoria no gerenciamento dos controles voltados aos riscos operacionais. Ademais, os controles internos gerenciam adequadamente os riscos financeiros e políticos/de articulação/organizacionais.
3. De maneira geral, os desembolsos foram realizados em conformidade com o Documento de Projeto (PRODOC) e as normas e regulamentos aplicáveis, estando sustentados por adequada documentação.
4. Os demonstrativos *Combined Delivery Reports* (CDR) apresentados pelo Projeto representam adequadamente os desembolsos no exercício auditado. No entanto, observou-se que o montante de **US\$ 20.319,74**, referente ao pagamento de cinco produtos recebidos em 2024, não foram contabilizados no CDR nem na planilha AAA; ii) O valor de **US\$ 13.935,84** referente ao pagamento de quatro produtos que deveriam estar contabilizados em 2023, porém foram contabilizados em 2024; iii) O valor a **US\$ 13,09**, referente à diferença entre o valor constante no comprovante de solicitação de pagamento e o valor constante no CDR e na planilha AAA; e iv) O montante de **US\$ 2.648,00**, referente à ausência de contabilização de 14,5 diárias. O somatório líquido dessas distorções é de **US\$ 9.044,99** ($20.319,74 + 13,09 - 13.935,84 + 2.648,00$), ou seja, uma distorção não materialmente significativa de 1,55%.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado nº 2.1. Andamento do Projeto

Manifestação da unidade examinada

4. O processo de revisão substantiva é complexo e demorado, além de envolver análise e deliberação pelos três envolvidos (AGU, PNUD e Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores - ABC/MRE). O processo de revisão demora em torno de seis meses, em média, e exige, ao final, as assinaturas do representante do PNUD no Brasil, do diretor da ABC/MRE e do Ministro da AGU, conforme referido em oportunidade anterior.

5. Ademais, tem-se um projeto com execução até dezembro/2026, oportunidade em que todas as consultorias deverão estar finalizadas e pagas, tornando mais complexa a pretendida revisão.

6. Para além das questões pontuadas, deve-se ter em mente que a matriz de Resultados avalia o PRODOC para a totalidade da sua validade, enquanto os relatórios lançados no SIGAP e utilizados pela auditoria para análise do andamento são efetuados semestralmente, ou seja, com foco no que de fato está previsto e em execução naquele determinado momento.

7. Assim, utiliza-se da orientação realizada pela ABC de lançamento de ao menos um indicador para cada eixo, dentre aqueles previstos no PRODOC, para acompanhamento do projeto no período.

8. Pelo exposto, principalmente tendo em vista o tempo para revisão substantiva e o encerramento do PRODOC, entende-se que não haveria resultado prático na recomendação, sugerindo-se seja suprimida do relatório final.

Análise da equipe de auditoria

Em vista dos argumentos apresentados, a equipe de auditoria entendeu que a manifestação da unidade auditada justifica a não reformulação do PRODOC, optando-se por retirar deste Relatório Final a Recomendação nº 3.1 constante do Relatório Preliminar (“Reformular a Matriz de Resultados do PRODOC, quando da próxima revisão substantiva, alinhando os indicadores de produto mensurados via Relatório de Progresso, a fim de que a Matriz reflita a realidade fática atualizada do Projeto.”). Contudo, reforça a necessidade de que o monitoramento anual do

alcance dos resultados contemple os indicadores previstos no PRODOC, a fim de que, seja viabilizada a verificação do andamento do projeto.

Achado nº 2.3 (Avaliação da conformidade dos desembolsos segundo o Documento de Projeto, normas e regulamentos Aplicáveis)

Manifestação da unidade examinada

9. A Coordenação-Geral de Gestão Institucional e Sustentabilidade da Secretaria-Geral de Administração (CGIST/SGA), considerando apontamentos realizados em auditoria anterior, envidou esforços no mapeamento do processo e criação de documentos padrão, com vistas à melhoria da instrução processual e fluxos internos. Ademais, está finalizando a matriz de riscos do processo, de forma a mitigar aqueles já identificados.

10. Importa trazer à baila a questão levantada pela SCI acerca da escassez de servidores envolvidos no PRODOC, os quais, caso mantida a recomendação, serão responsáveis pelo desenvolvimento do manual e sua utilização.

11. A gestão do projeto entende que, sopesando o prazo necessário a realização do manual e tempo de execução do PRODOC, o mapeamento do processo e a elaboração de modelos de minutas na página da CGIST na página da CGIST na intranet são suficientes para mitigar os riscos e melhorar a instrução processual, postulando, caso mantida a recomendação, que seja alterada para: "desenvolvimento de manual ou mapeamento do processo".

12. A CGIST/SGA elaborou os formulários para requerimento e para prestação de contas de viagem. Os dois formulários foram disponibilizados na página da CGIST na intranet, juntamente com os demais documentos à disposição das áreas responsáveis. O link para acesso é <https://agudf.sharepoint.com/sites/CGIST/SitePages/documentosPNUD.aspx>.

13. Diante disso, a coordenação do projeto solicita a retirada da recomendação n. 3 do texto do relatório final.

Análise da equipe de auditoria

Quanto aos itens 9 a 11, a unidade auditada informou, no item 9, que “envidou esforços no mapeamento do processo e criação de documentos padrão (...) está finalizando a matriz de riscos do processo”.

Quanto aos “documentos padrão”, observou-se no endereço <https://agudf.sharepoint.com/sites/CGIST/SitePages/documentosPNUD.aspx> diversos documentos que visam dar suporte aos processos de consultoria. Em relação ao mapeamento de processo, a unidade auditada informou que está em fase de finalização, portanto, não concluído.

Em relação ao manual, no item 11, a gestão pondera 3 aspectos:

- a. Tempo restante de execução o PRODOC;
- b. Mapeamento de processo/Minutas;
- c. Desenvolver o manual ou realizar o mapeamento de processo.

Quanto à alegação sobre o tempo restante de execução do PRODOC, é importante destacar que o desenvolvimento de um manual de procedimentos e o mapeamento de processos são ferramentas essenciais para a gestão e a melhoria contínua de uma organização. Dessa forma, a recomendação em questão não se destina apenas ao aprimoramento das atividades do projeto atualmente em vigor, mas também visa contribuir para a estruturação de futuros projetos de cooperação que poderão ser firmados pela AGU.

No que tange à alegação sobre o mapeamento de processos, é fundamental esclarecer que seu propósito é distinto do manual de procedimentos, não devendo ser confundidos. Da mesma forma, a criação de minutas não substitui a elaboração de um manual. Pelo contrário, esses instrumentos, quando utilizados em conjunto, fortalecem a estrutura de controle interno da AGU. Nesse contexto, cabe ressaltar o Guia de Cooperação Técnica Internacional do Ministério da Cidadania, mencionado no relatório preliminar. Embora não seja um manual propriamente dito, esse documento incorpora fluxos de processos em seu conteúdo, tornando-se uma ferramenta mais eficiente e funcional para a melhoria contínua do órgão.

Por fim, considerando os argumentos expostos e as evidências robustas de auditoria que indicam inadequações na condução das atividades administrativas do projeto, a equipe de auditoria entende que a recomendação pode ser ajustada conforme solicitado pela unidade auditada.

Quanto aos itens 12 e 13, informa-se que, em 28/03/2025, a equipe de auditoria consultou o endereço eletrônico informado pela unidade auditada e confirmou que foram elaborados formulários para requerimento e para prestação de contas de viagem.

Assim, considerando que após o envio do Relatório Preliminar, a unidade auditada adotou as providências necessárias para atendimento à recomendação sugerida, a Recomendação nº 3.3 constante do Relatório Preliminar (“Desenvolver formulários para requerimento e para prestação de contas de viagem”) foi considerada atendida, não constando, portanto, deste Relatório Final de Auditoria.

Achado nº : 2.4 (Avaliação do *Combined Delivery Report* - CDR).

Manifestação da unidade examinada

14. Acerca da utilização de tabela de diárias utilizada pela PNUD, reitera-se a informação de que a utilização desta ou da tabela de diárias do Poder Executivo já foi objeto de deliberação pela direção do projeto tanto quando da assinatura do PRODOC, quando da mudança da gestão em 2023, optando-se pela manutenção tal qual está sendo atualmente executado.

15. Dessa forma, postula-se seja o item retirado do relatório final.

Análise da equipe de auditoria

A equipe de auditoria destacou os seguintes pontos:

- a) As diárias dos consultores do PNUD estão fixadas com base no teto estabelecido pelo próprio organismo;
- b) A definição dos limites a serem adotados deve observar os princípios de razoabilidade, isonomia e economicidade;
- c) Pode haver discrepâncias entre os valores de diárias caso seja necessário que um servidor do órgão e um consultor contratado viajem juntos; e
- d) O Guia de Cooperação Técnica Internacional do Ministério da Cidadania pode servir como referência, pois estabelece que, nos projetos de cooperação, os valores de diárias devem seguir os definidos pelo Poder Executivo Federal, conforme regulamentado pela Portaria MC nº 758/2022.

A gestão, por sua vez, reiterou que a tabela de diárias a ser adotada já foi avaliada pela direção do projeto na assinatura do PRODOC, assim como na mudança de gestão em 2023, sendo optado pela manutenção dos valores do teto estabelecido pelo PNUD.

Considerando o atual contexto e após as considerações da equipe de auditoria, a gestão manteve sua decisão de adotar os valores do teto do PNUD, uma vez que, no item 15 de sua manifestação, solicitou a retirada da recomendação do relatório final de auditoria.

A recomendação visava uma avaliação da gestão sobre a definição dos valores de diárias. Conforme manifestação, a gestão afirmou ter avaliado essa questão em duas ocasiões. Diante disso, entende-se que o objetivo da recomendação foi atendido.

Dessa forma, a Recomendação nº 3.4 do Relatório Preliminar de Auditoria ("Avaliar a possibilidade de publicação de portaria específica visando à adoção da tabela de diárias do Poder Executivo Federal para os Projetos de Cooperação Técnica Internacional, definindo parâmetros de equivalência e enquadramento das diárias a serem pagas a consultores, colaboradores eventuais e beneficiários.") foi excluída deste Relatório Final de Auditoria.

Manifestação da unidade examinada

Em outra manifestação, a unidade examinada esclareceu que a diferença de valores encontra respaldo na legislação e nas normas aplicáveis não havendo, portanto, qualquer ilegalidade. Ressaltou, ainda, que a referência feita aos princípios da isonomia e da economicidade foi genérica, podendo ser interpretada como incursão no mérito administrativo, sem que houvesse recomendação específica vinculada ao apontamento. Por fim, requereu que a SCI trate a questão de forma mais objetiva e pontual.

Análise da equipe de auditoria

Cumpra esclarecer que a análise de auditoria não se limita à verificação da estrita legalidade, abrangendo também os princípios que regem a Administração Pública.

Ressalte-se que a manifestação da auditoria não configura análise de mérito administrativo, tampouco questiona a discricionariedade do gestor. Trata-se de apontamento técnico voltado à avaliação de riscos, à conformidade com princípios constitucionais e à aderência a boas práticas de governança, sem pretensão de substituir a decisão administrativa.

Demais considerações da equipe de auditoria já constam em manifestação anterior sobre o mesmo tema.

Por fim, em atenção à solicitação da unidade examinada, procedeu-se ao ajuste redacional do relatório, preservando-se, contudo, o seu conteúdo material.

SUMÁRIO EXECUTIVO

A Secretaria de Controle Interno da Advocacia-Geral da União (SCI/AGU) foi designada pelo escritório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil para conduzir a auditoria do Projeto BRA/20/023 – Fortalecimento e inovação na atuação da advocacia pública federal implementado pela Advocacia-Geral da União (AGU) para o ano encerrado de 2024. Emitimos as opiniões de auditoria conforme resumido abaixo e detalhado na próxima seção:

Declaração	Opinião	Razões para a qualificação da Opinião de Auditoria	Montante Total da Qualificação da Opinião de Auditoria (em US\$)
Declaração de Gastos	Sem ressalvas.	N/A	N/A
Declaração de Ativos e Equipamentos	Não se aplica, pois não houve aquisição de ativos e equipamentos.	N/A	N/A
Declaração de Posição de Caixa	Não se aplica, pois não houve adiantamento aos consultores contratados para a execução das consultorias.	N/A	N/A

Os achados da auditoria seguem sintetizados na tabela abaixo:

Observação Número	Observação	Classificação de Risco
2.1	Andamento do Projeto	Baixo
2.2	Avaliação dos controles internos	Baixo
2.3	Avaliação da conformidade dos desembolsos segundo o Documento de Projeto, normas e regulamentos aplicáveis	Baixo
2.4	Avaliação do <i>Combined Delivery Report</i> – CDR	Baixo

CARIMBO DA EMPRESA DE AUDITORIA:

ENDEREÇO DA EMPRESA DE AUDITORIA: Secretaria de Controle Interno da Advocacia-Geral da União - SIG Quadra 06 - Lote 800 - Edifício Sede II 3º andar - sala 314, Brasília/DF, CEP 70610-460

TELEFONE DA EMPRESA DE AUDITORIA: (61) 2026-7401 / 2026-7889

**RELATÓRIO DOS AUDITORES INDEPENDENTES SOBRE A DECLARAÇÃO DE DESPESAS
(*Combined Delivery Report* – CDR)**

Parecer do Relatório Final de Auditoria nº 00043/2025/GAB/SCI/AGU

Unidade Auditada: Secretaria de Gestão Administrativa – SGA

Ministério Supervisor: Advocacia-Geral da União – AGU

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2024

Autoridades Supervisoras: Diretora Nacional do Projeto PNUD BRA/20/023

À Senhora Diretora Nacional do Projeto BRA/20/023

Examinamos a Declaração de Gastos (*Combined Delivery Report* - CDR) do Projeto BRA/20/023 – Fortalecimento e Inovação na Atuação da Advocacia Pública Federal, ID 00132819, Outputs 00125146, para o exercício de 2024.

Opinião sobre a Declaração de Gastos (CDR)

Em nossa opinião, a Declaração de Gastos anexa apresenta adequadamente, em todos os seus aspectos relevantes, as despesas incorridas pelo Projeto BRA/20/023, no valor de US\$ 527.510,03, no período de 2024, de acordo com as políticas contábeis acordadas, e está em conformidade: (i) com o orçamento aprovado do projeto; (ii) com os objetivos do projeto; (iii) com regras e regulamentos pertinentes, políticas e procedimentos do PNUD; e (iv) respaldada por *vouchers* devidamente aprovados e outros documentos de suporte.

Base para opinião

Conduzimos a auditoria de acordo com as Normas Internacionais de Auditoria (*International Standards on Auditing* – ISAs). Nossa responsabilidade acerca das disposições e dos padrões aplicados estão descritos na seção de responsabilidades dos auditores deste relatório para auditoria da Declaração de Gastos. Nós somos independentes do PNUD, de acordo com o *International Ethics Standards Board of Accountants' Code of Ethics for Professional Accountants (IESBA Code)*, e cumprimos nossas responsabilidades éticas de acordo com este Código. Nós acreditamos que a evidência de auditoria obtida é suficiente e apropriada para prover base para nossa opinião.

Responsabilidades da gerência

A gerência do projeto é responsável por preparar e apresentar adequadamente a declaração para o Projeto BRA/20/023 – Fortalecimento e Inovação na Atuação da Advocacia Pública Federal, garantindo que a preparação deste documento é livre de distorção relevante, por fraude ou por erro.

Responsabilidade dos auditores

Nossos objetivos são obter segurança razoável de que a Declaração de Gastos está livre de distorção relevante, por fraude ou por erro, e emitir um relatório de auditoria que reflita nossa opinião. Segurança razoável é um alto grau de segurança, mas não é garantia de que uma auditoria conduzida de acordo com as Normas Internacionais de Auditoria sempre detectará eventuais distorções relevantes existentes. As distorções podem ser decorrentes de fraude ou erro e são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, possam influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões econômicas dos usuários tomadas com base nestes documentos.

Como parte de uma auditoria, de acordo com as Normas Internacionais de Auditoria, exercemos julgamento profissional e mantemos ceticismo profissional ao longo da auditoria. Além disso:

- Identificamos e avaliamos os riscos de distorção relevante na Declaração de Gastos, independentemente se causada por fraude ou erro; planejamos e executamos procedimentos de auditoria em resposta a tais riscos; e obtivemos evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar nossa opinião. O risco de não detecção de distorção relevante resultante de fraude é maior do que o proveniente de erro, já que a fraude pode envolver o ato de burlar os controles internos, conluio, falsificação, omissão ou representações falsas intencionais.
- Obtivemos entendimento dos controles internos relevantes para a auditoria para planejarmos procedimentos de auditoria apropriados nas circunstâncias, mas não com o objetivo de expressarmos opinião sobre a eficácia dos controles internos adotados pela organização.

Informamos aos responsáveis pela governança, dentre outras questões, o escopo e o cronograma estimado para a auditoria e os achados relevantes da auditoria, incluindo eventuais deficiências significativas nos controles internos identificadas durante a auditoria realizada.

Ênfase de Matéria

Destacamos que a nossa opinião se refere apenas aos valores das contas 71305 - *Local Consultants Expenses - Short-Term Technical* (US\$ 522.578,46) e 71620 - *Daily*

Subsistence Allowance – Local (US\$ 4.931,57), totalizando US\$ 527.510,03 do CDR de 2024.

Observou-se fragilidades em relação à contabilização e pagamentos de produtos, diárias e passagens aéreas, o que gerou uma distorção líquida não materialmente significativa de 1,55%. Nossa opinião não é qualificada a respeito desta matéria.

Brasília, 28 de agosto de 2025.

Recomendações da Auditoria do ano fiscal em exame

Os quadros abaixo deverão ser preenchidos e assinados pelos auditores. O Escritório do PNUD deverá receber a versão eletrônica do documento final em Word para que possa refletir os dados da auditoria de cada projeto em seu sistema de auditoria (CARDS).

Tabela 1 – Modelo para informar sobre a Certificação do CDR do PNUD

Combined Delivery Report (CDR) do PNUD Referente a 31 de dezembro de 2024						
No. e Título do Projeto	Nos. do Projeto no Atlas (ID E Output)	Montante Auditado e Certificado (US\$)	Opinião da Auditoria	Montante Total da Qualificação da Opinião de Auditoria	Razões para a qualificação da Opinião de Auditoria e Detalhamento da Distorção Financeira Líquida (US\$)	Observações que Impactaram na Qualificação da Opinião de Auditoria
BRA/20/023 Fortalecimento e inovação na atuação da advocacia pública federal	ID: 00132819 - Outputs: 00125146	527,510.03	Sem ressalvas			

Tabela 2 – Modelo para informar sobre a certificação da Declaração de Posição de Caixa

Declaração de Posição de Caixa				
No. e Título do Projeto	Nos. do Projeto no Atlas (ID E Output)	Valor do Relatório de Posição de Caixa Referente a 31/12/[informar ano] (US\$)	Opinião da Auditoria - Declaração da Posição de Caixa	Montante Total da Qualificação - Declaração da Posição de Caixa (US\$)
			Não se aplica, pois não houve adiantamento aos consultores contratados para a execução das consultorias.	

Tabela 3 – Modelo para informar sobre a certificação da Declaração de Ativos e Equipamentos

Declaração de Ativos e Equipamentos				
No. e Título do Projeto	Nos. do Projeto no Atlas (ID E Output)	Valor de Ativos e Equipamentos Referente a 31/12/[inserir ano] (cumulativo desde o início do Projeto) (US\$)	Opinião da Auditoria – Declaração de Ativos e Equipamentos	Montante Total da Qualificação – Declaração de Ativos e Equipamentos (US\$)
			Não se aplica, pois não houve aquisição de ativos e equipamentos.	

Tabela 4 – Modelo para informar sobre as observações e as recomendações de auditoria do ano fiscal em exame

No. e Título do Projeto	Nos. do Projeto no Atlas (ID E Output)	Observação No.	Observação	Recomendação	Área de Auditoria	Risco (Severidade)	Comentários do Gestor do Projeto e/ou do PNUD
BRA/20/023 Fortalecimento e inovação na atuação da advocacia pública federal	ID: 00132819 - Outputs: 00125146	2.2, 2.3 e 2.4.	Fragilidade na instrução processual	Desenvolver um manual de procedimentos e fluxos relacionados à contratação, planejamento, implementação,	Gestão Operacional	Baixo	A gestão afirma estar envidando esforços no mapeamento do processo e criação de documentos padrão, com vistas à melhoria da instrução

				prestação de contas e encerramento dos contratos de consultoria, com normativos e orientações essenciais para o adequado gerenciamento pelas equipes técnicas da AGU.			<p>processual e fluxos internos, além de estar finalizando a matriz de riscos do processo, de forma a mitigar aqueles já identificados.</p> <p>A gestão do Projeto entende que o mapeamento do processo e a elaboração de modelos de minutas na intranet são suficientes para mitigar os riscos e melhorar a instrução processual.</p>
--	--	--	--	---	--	--	--

Carimbo da empresa de auditoria:

Endereço da empresa de auditoria: Secretaria de Controle Interno da Advocacia-Geral da União - SIG Quadra 06 - Lote 800 - Edifício Sede II 3º andar - sala 314, Brasília/DF, CEP 70610-460 Telefone: (61) 2026-7401 / 2026-7889



Combined Delivery Report

Project: **BRA-00125146 - BRA/20/023 Fortal Adv Pub Fed**

Country: **Brazil**

Period: **Quarter 4, 2024**

Status: **Approved**

Report by Output and Fund

Account	Description	Government/NGO/CSO	UNDP	UN Agencies	Total
Output: BRA-00125146 - BRA/20/023 - Fortalecimento e Inovação na Atuação da Advocacia Pública Federal		532,698.90	49,784.84	0.00	582,483.74
Fund: 30071 - Programme cost sharing - GOV1		532,698.90	49,784.84	0.00	582,483.74
71305	Local Consultants Expenses - Short-Term Technical Contractors	522,578.46	12,108.30	0.00	534,686.76
71605	Travel Tickets - International	0.00	-0.04	0.00	-0.04
71610	Travel Tickets - Local	5,188.87	10,499.80	0.00	15,688.67
71620	Daily Subsistence Allowance - Local	4,931.57	0.00	0.00	4,931.57
75105	Facilities and Administration - Implementation	0.00	16,659.20	0.00	16,659.20
75110	GMS current year adjustment	0.00	11,152.77	0.00	11,152.77
75115	GMS prior year adjustment	0.00	-10.14	0.00	-10.14
76125	Realized Loss	0.00	100.62	0.00	100.62
76135	Realized Foreign Exchange Gain - AP	0.00	-725.67	0.00	-725.67
Project Total:		532,698.90	49,784.84	0.00	582,483.74

Report by Activity and Fund

Account	Description	Government/NGO/CSO	UNDP	UN Agencies	Total
Output: BRA-00125146 - BRA/20/023 - Fortalecimento e Inovação na Atuação da Advocacia Pública Federal		532,698.90	49,784.84	0.00	582,483.74
Activity: -		0.00	23,286.30	0.00	23,286.30
Fund: 30071 - Programme cost sharing - GOV1		0.00	23,286.30	0.00	23,286.30
71305	Local Consultants Expenses - Short-Term Technical Contractors	0.00	12,108.30	0.00	12,108.30
71605	Travel Tickets - International	0.00	-0.04	0.00	-0.04
71610	Travel Tickets - Local	0.00	10,499.80	0.00	10,499.80
75105	Facilities and Administration - Implementation	0.00	678.24	0.00	678.24
75110	GMS current year adjustment	0.00	-133.04	0.00	-133.04
75115	GMS prior year adjustment	0.00	133.04	0.00	133.04
Activity: ACTIVITY1 - 1 - Estratégia de fortalecimento da atuação jurídica internacional da advocacia pública federal desenvolvida.		0.00	623.12	0.00	623.12
Fund: 30071 - Programme cost sharing - GOV1		0.00	623.12	0.00	623.12
75110	GMS current year adjustment	0.00	631.83	0.00	631.83
75115	GMS prior year adjustment	0.00	-8.71	0.00	-8.71
Activity: ACTIVITY2 - 2 - Plano de fortalecimento de capacidades institucionais, integração de pessoas, equipes e carreiras para otimização, inovação e modernização da gestão, tanto administrativa quanto finalística, da ad		230,234.88	11,286.91	0.00	241,521.79
Fund: 30071 - Programme cost sharing - GOV1		230,234.88	11,286.91	0.00	241,521.79
71305	Local Consultants Expenses - Short-Term Technical Contractors	220,195.75	0.00	0.00	220,195.75
71610	Travel Tickets - Local	5,188.87	0.00	0.00	5,188.87
71620	Daily Subsistence Allowance - Local	4,850.26	0.00	0.00	4,850.26

75105	Facilities and Administration - Implementation	0.00	6,907.05	0.00	6,907.05
75110	GMS current year adjustment	0.00	4,604.70	0.00	4,604.70
75115	GMS prior year adjustment	0.00	-118.80	0.00	-118.80
76125	Realized Loss	0.00	4.66	0.00	4.66
76135	Realized Foreign Exchange Gain - AP	0.00	-110.70	0.00	-110.70
Activity: ACTIVITY3 - 3 - Estratégia para fortalecimento da produção e gestão do conhecimento em áreas de atuação da advocacia pública federal desenvolvida e implantada.		280,429.74	13,472.60	0.00	293,902.34
Fund: 30071 - Programme cost sharing - GOV1		280,429.74	13,472.60	0.00	293,902.34
71305	Local Consultants Expenses - Short-Term Technical Contractors	280,348.43	0.00	0.00	280,348.43
71620	Daily Subsistence Allowance - Local	81.31	0.00	0.00	81.31
75105	Facilities and Administration - Implementation	0.00	8,412.89	0.00	8,412.89
75110	GMS current year adjustment	0.00	5,608.59	0.00	5,608.59
75115	GMS prior year adjustment	0.00	-9.43	0.00	-9.43
76125	Realized Loss	0.00	75.52	0.00	75.52
76135	Realized Foreign Exchange Gain - AP	0.00	-614.97	0.00	-614.97
Activity: ACTIVITY5 - 5 - Gestão eficiente do projeto realizada.		22,034.28	1,115.91	0.00	23,150.19
Fund: 30071 - Programme cost sharing - GOV1		22,034.28	1,115.91	0.00	23,150.19
71305	Local Consultants Expenses - Short-Term Technical Contractors	22,034.28	0.00	0.00	22,034.28
75105	Facilities and Administration - Implementation	0.00	661.02	0.00	661.02
75110	GMS current year adjustment	0.00	440.69	0.00	440.69
75115	GMS prior year adjustment	0.00	-6.24	0.00	-6.24
76125	Realized Loss	0.00	20.44	0.00	20.44
Project Total:		532,698.90	49,784.84	0.00	582,483.74

Funds Utilization

Output: BRA-00125146 - BRA/20/023 - Fortalecimento e Inovação na Atuação da Advocacia Pública Federal	UNDP Amount
Implementing Partner: -	
Outstanding NIM Advances:	0.00
Outstanding Advances UN Agencies:	0.00
Prepayments:	0.00
Inventory:	0.00
Undepreciated Fixed Assets:	0.00
Unamortized Intangible Assets:	0.00
Commitments:	503,545.49

Signed on behalf of UNDP:

Marcus Vinicius Silveira Nascimento
marcus.silveira@undp.org

Date: Mar 13, 2025

Signed on behalf of Implementing Partner:

Elisa Monteiro Malafaia
Diretora
Advocacia-Geral da União (AGU)

Date: Mar 25, 2025