

RELATÓRIO AUDITORIA ANUAL DE CONTAS - AGU

2019

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA | SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

RELATÓRIO
AUDITORIA ANUAL DE CONTAS
nº 2020/0269

Advocacia-Geral da União - AGU

Missão

Assegurar a adequabilidade e a qualidade dos mecanismos de governança postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão governamental.

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA Ciset/PRESIDÊNCIA?

Trata-se da Auditoria Anual de Contas da Advocacia-Geral da União, referente ao exercício de 2019.

A auditoria nas contas tem por finalidade assegurar que as prestações de contas expressem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão subjacentes, em todos os aspectos relevantes, de acordo com os critérios aplicáveis.

Por que a Ciset/PRESIDÊNCIA realizou esse trabalho?

De acordo com a Decisão Normativa nº 180, de 11 de dezembro de 2019, a Advocacia-Geral da União compôs a relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas de 2019 julgadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Com isso, cabe ao órgão de controle interno elaborar o relatório de auditoria, no qual consta informações e conclusões da auditoria realizada nas contas, abrangendo métodos, evidências e fundamentação para as constatações apontadas, de forma suficiente para subsidiar o julgamento das contas.

Assim, coube à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (Ciset/PRESIDÊNCIA) obter elementos para fundamentar as conclusões sobre a regularidade da gestão e o parecer do dirigente do órgão de controle interno sobre as contas, além de fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo TCU.

Quais as conclusões alcançadas pela Ciset/PRESIDÊNCIA?

Quais as recomendações que deverão ser adotadas?

A auditoria detectou avanços e aspectos a melhorar da gestão da AGU. As conclusões gerais da auditoria foram: (a) sobre os indicadores estratégicos, apesar dos avanços obtidos pela Unidade, dentre os quinze objetivos estratégicos, somente dois tiveram o desempenho acompanhado por indicadores válidos, suficientes e relevantes, em 2019; (b) a respeito de atos de pessoal, verificou-se descumprimento de prazo de atendimento a diligências e diferença no pagamento de anuênios; (c) com relação às contratações de TI, registrou-se a inexistência de PDTIC formalmente publicado para o exercício de 2019, bem como algumas inconsistências para a fiscalização e a avaliação de qualidade de objeto contratado; e (d) sobre demonstrações financeiras, observou-se a assunção de despesas com pessoal requisitado, registrada em DEA, sem a devida avaliação orçamentária prévia e em desconformidade com o Decreto nº 93.872/1986.

Recomendou-se o aprimoramento de controles internos nas áreas de gestão de pessoas, contratações de TI e demonstrações contábeis, além do aperfeiçoamento do sistema de indicadores estratégicos da Unidade.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU	Advocacia-Geral da União
APF	Administração Pública Federal
ATS	Adicional de Tempo de Serviço
BI	<i>Business Intelligence</i>
CG	Comitê de Governança
CGOF	Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Análise Contábil
CGPE	Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico
CGU	Controladoria-Geral da União
Ciset	Secretaria de Controle Interno
Ciset/AGU	Secretaria de Controle Interno da Advocacia-Geral da União
Ciset/PRESIDÊNCIA	Secretaria de Controle Interno da Presidência da República
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CT	Comissão Técnica
CTEC	Comitê de Tecnologia da Informação
DEA	Despesas de Exercícios Anteriores
DGE	Departamento de Gestão Estratégica
DGE	Departamento de Gestão Estratégica
DGEP	Diretoria de Gestão de Pessoas e Desenvolvimento Institucional
DN	Decisão Normativa
DPOF	Diretoria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade
ERA	Reunião de Avaliação Estratégica
IES	Instalações eficientes e sustentáveis
IN	Instrução Normativa
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
LME	Limite de Movimentação e Empenho
LOA	Lei Orçamentária Anual
ME	Ministério da Economia
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
NG	Núcleo de Governança
NGD	Núcleo de Governança Digital
NGFW	<i>Next Generation Firewall</i>
NUP	Número Único de Protocolo
OS	Ordem de Serviço
PDTIC	Plano Diretor de Tecnologia de Informação e Comunicação
PGF	Procuradoria-Geral Federal
PGT	Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional
PGU	Procuradoria-Geral da União
PIS	Contribuição para o Programa de Integração Social
PPP	Plano de Providências Permanente
PR	Presidência da República

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

RPV	Requisições de Pequeno Valor
SA	Solicitação de Auditoria
SCG	Sistema de Governança Corporativa
SEFIP	Secretaria de Fiscalização de Pessoal
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SGA	Secretaria-Geral de Administração
SGCT	Secretaria-Geral de Contencioso
SGP	Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SISP	Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SRH	Secretaria de Recursos Humanos
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TR	Termo de Referência
UPC	Unidade Prestadora de Contas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	10
1. Análise dos indicadores estratégicos da Advocacia-Geral da União quanto às propriedades de validade, suficiência e relevância.....	10
2. Análise dos indicadores estratégicos da Advocacia-Geral da União quanto às metas, resultados e divulgação.....	14
3. Conformidade no pagamento dos servidores requisitados de outros órgãos que tenham processamento de folha de pagamento fora do SIAPE ao limite do teto constitucional.	16
4. Instrução de processos referentes a atos de pessoal em desacordo com a Instrução Normativa nº 78/2018 do TCU.	17
5. Processos de concessão de aposentadoria sem revisão dos pagamentos de vantagens decorrentes de planos econômicos e/ou reajustes salariais, em desacordo com o Acórdão nº 1614/2019 – TCU – Plenário.	18
6. Diferença entre os valores pagos a título de adicional de tempo de serviço de servidores.....	20
7. Descumprimento do prazo para atender diligências dos órgãos de controle interno, previsto na Instrução Normativa - TCU nº 78.....	21
8. Funcionamento do Comitê de Tecnologia da AGU em conformidade ao regimento interno.....	22
9. Inexistência de Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação formalmente aprovado e publicado para o exercício de 2019.	23
10. Aquisição de solução para apoio à fiscalização dos serviços em desconformidade com o art. 6º, da IN nº 4/2014, SLTI/MP.....	25
11. Insuficiência de elementos para avaliação da qualidade dos serviços no contrato nº 57/2019 em desconformidade ao Acórdão TCU nº 2.308/2010 - Plenário.	25
12. Insuficiência dos controles internos da disponibilidade orçamentária para mitigação do incremento de gastos inscritos como despesas de exercícios anteriores.	26
13. Requisição de pessoal sem disponibilidade orçamentária para realização de despesas com reembolso ao órgão de origem.	29
14. Acompanhamento do Acordão TCU nº 2138/2017 – Plenário, com relação à geração de crédito orçamentário por meio de anulação de valores empenhados, no âmbito de contratos vigentes.....	31
15. Informações sobre a estruturação da Secretaria de Controle Interno da Advocacia-Geral da União.	32
16. Verificação do atendimento das recomendações do controle interno.....	34
RECOMENDAÇÕES	35
CONCLUSÃO	37
ANEXO I	39
ANEXO II	48

INTRODUÇÃO

1. Este relatório apresenta os resultados da ação de controle realizada na Advocacia-Geral da União (AGU), no âmbito da Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2019. A base normativa para a realização do trabalho pautou-se principalmente nas seguintes Decisões Normativas do Tribunal de Contas da União: DN nº 178, de 23 de outubro de 2019; DN nº 180, de 11 de dezembro de 2019; e DN nº 182, de 19 de março de 2020.

2. O escopo da auditoria foi definido de forma conjunta entre a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (CISET/PRESIDÊNCIA) e o Tribunal de Contas da União (TCU). A partir dos conteúdos listados no Anexo II da DN nº 180/2019, definiram-se as seguintes frentes de exame para o desenvolvimento do trabalho: avaliação dos indicadores instituídos pela Unidade para aferir o desempenho da sua gestão, com ênfase nos indicadores estratégicos; avaliação da gestão de compras e contratações, com ênfase na área de tecnologia da informação; avaliação da gestão de pessoas, com ênfase nos atos de pessoal; e avaliação das demonstrações contábeis, com ênfase no registro de despesas de exercícios anteriores. Além disso, a ação de controle relatou a atualização do processo de implantação da Secretaria de Controle Interno da Advocacia-Geral da União, bem como as providências executadas pela Unidade para atendimento às recomendações e determinações dos órgãos de controle, concernentes aos temas mencionados anteriormente.

3. As seguintes questões de auditoria foram elaboradas para delinear as verificações realizadas e são respondidas por meio dos achados de auditoria contidos no item Resultado dos Exames, deste relatório:

- (1) Os indicadores estratégicos instituídos pela AGU são válidos, suficientes e relevantes quando analisados à luz dos objetivos estratégicos da Unidade? (Achado de Auditoria 1).
- (2) Qual é a periodicidade de medição, avaliação e divulgação dos resultados dos indicadores estratégicos adotados pela AGU? (Achado de Auditoria 2).
- (3) A remuneração dos servidores requisitados pela AGU obedeceu ao teto constitucional em 2019? (Achado de Auditoria 3).
- (4) Os processos de admissão, aposentadoria e pensão estão sendo corretamente instruídos pela Unidade para encaminhamento ao TCU? (Achado de Auditoria 4).
- (5) Os pagamentos efetuados pela Unidade de parcelas originadas de decisões judiciais e referentes a planos econômicos estão em conformidade com as últimas decisões do Judiciário? (Achado de Auditoria 5).
- (6) Os pagamentos efetuados pela Unidade de adicional de tempo de serviço - ATS (anuênio) de aposentadoria estão corretamente calculados? (Achado de Auditoria 6).
- (7) As diligências da CISET/PRESIDÊNCIA foram respondidas pela Unidade no prazo estipulado pela Instrução Normativa TCU nº 78, de 21 de março de 2018? (Achado de Auditoria 7).
- (8) As contratações de TI examinadas estão em conformidade com a legislação brasileira? (Achados de Auditoria 8, 9, 10).
- (9) As contratações examinadas (objetos de auditoria) coadunam-se com o PDTIC? (Achado de Auditoria 9).
- (10) As contratações de TI atenderam ao(s) seu(s) propósitos/benefícios na plenitude? (Achados de Auditoria 11).

- (11) As contratações de TI examinadas foram executadas/controladas na plenitude? (Achados de Auditoria 10 e 11).
- (12) Quais os controles internos relacionados ao registro e pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) da AGU? (Achado de Auditoria 12).
- (13) Quais foram os montantes inscritos e pagos à conta de Despesas de Exercícios Anteriores pela Unidade, comparados com os respectivos valores de dotação orçamentária, Limite de Movimentação e Empenho (LME) e montante total empenhado? (Achado de Auditoria 12).
- (14) O pagamento de dispêndios públicos sob forma de Despesas de Exercícios Anteriores foi realizado de acordo com o regramento da matéria, em 2019? (Achado de Auditoria 13).
- (15) Houve, em 2019, anulação de empenhos de contratos regularmente prestados e cujas faturas estejam pendentes, visando à utilização de créditos orçamentários em outras despesas para as quais não haveria recursos dentro dos limites estabelecidos nos decretos de programação orçamentária? (Achado de Auditoria 14).
- (16) Qual é o estágio atual do processo de implantação da Secretaria de Controle Interno da Advocacia-Geral da União? (Achado de Auditoria 15).
- (17) Quais foram as providências executadas pela Unidade para atendimento às recomendações do Controle Interno? (Achado de Auditoria 16).

4. As amostras analisadas em cada tópico abordado na auditoria foram selecionadas a partir de trabalhos anteriores realizados na AGU. Com isso, além da base de informações oriunda do acompanhamento contínuo de atos de pessoal e contratações, deu-se continuidade a exames ocorridos especialmente no contexto do Relatório de Auditoria Anual de Contas da AGU nº 007/2016, do Relatório Anual de Avaliação da Gestão da AGU de 2017, ambos produzidos pela CISET/PRESIDÊNCIA, e dos Acórdãos do TCU nº 3220/2020-TCU-2C e nº 2.138/2017-TCU-Plenário, em áreas que guardavam pertinência temática com o escopo deste trabalho.

5. O trabalho demonstrou, por um lado, conformidade e avanços da gestão da Unidade em certas áreas e, por outro, inconsistências de determinadas práticas e falhas em controles internos. Sobre os indicadores estratégicos, o Comitê de Governança da AGU priorizou em 2019 o monitoramento de nove indicadores do universo de 46 elaborados no âmbito do planejamento estratégico institucional. Todos os nove indicadores selecionados atenderam às propriedades de validade e relevância, e quatro atenderam à propriedade de suficiência, sendo que dois objetivos estratégicos tiveram seu desempenho acompanhado por indicadores válidos, suficientes e relevantes. A Unidade tem avançado na construção de planejamento estratégico consolidado e efetivo. As informações colhidas com o monitoramento dos indicadores priorizados subsidiaram reuniões de avaliação da estratégia do Comitê de Governança da AGU, sendo os resultados publicados na Intranet e em seu sítio eletrônico na Internet.

6. A respeito de atos de pessoal, verificou-se que a AGU adotou os procedimentos para garantir a verificação da conformidade no pagamento dos servidores, de acordo com os normativos que tratam do limite remuneratório constitucional. No entanto, houve registro de reincidência no descumprimento de prazo de atendimento a diligências, incorreções no pagamento de parcela de anuênio a servidores e inconsistência em pagamentos de vantagens decorrentes de planos econômicos e/ou reajustes salariais, com base em decisões judiciais a servidores da AGU.

7. Com relação às contratações de TI, constatou-se que, no exercício de 2019, a AGU trabalhou com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação sem a devida formalização de sua aprovação e publicação. Esse fato gera incertezas quanto ao alinhamento entre o PDTIC e os contratos firmados pela área de TI. Verificou-se ainda, no contrato nº 43/2019, que a fornecedora do objeto (rede MPLS) foi a mesma que forneceu a ferramenta para aferição e gestão da rede MPLS, ferindo o disposto na IN nº 04/SLTI/MP.

8. Sobre demonstrações financeiras, observou-se que o registro de pagamentos realizados por meio de Despesas de Exercícios Anteriores tem oscilado nos últimos exercícios e que a AGU atuou na implementação de alguns controles internos nessa área. Em 2019, houve assunção de despesas com pessoal requisitado, registrada em DEA, sem a devida avaliação orçamentária prévia e em desconformidade com o Decreto nº 93.872/1986, correspondendo a 87% do total de DEA para o exercício. O registro em Despesas de Exercícios Anteriores deve ser realizado observando-se as hipóteses previstas na legislação sobre o tema, em especial na Lei nº 4.320/1964, Decreto nº 62.115/1968 e Decreto nº 93.872/1986.

9. Ressalta-se, por fim, o empenho da AGU no sentido de implantar em sua estrutura a Secretaria de Controle Interno, conforme disposto na Lei Orgânica da Unidade. A proposta de criação da CISET/AGU, em análise na Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, é abarcada por ação que compõe o Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional, firmado com a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

10. A Unidade examinada não impôs qualquer restrição à presente auditoria.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Análise dos indicadores estratégicos da Advocacia-Geral da União quanto às propriedades de validade, suficiência e relevância.

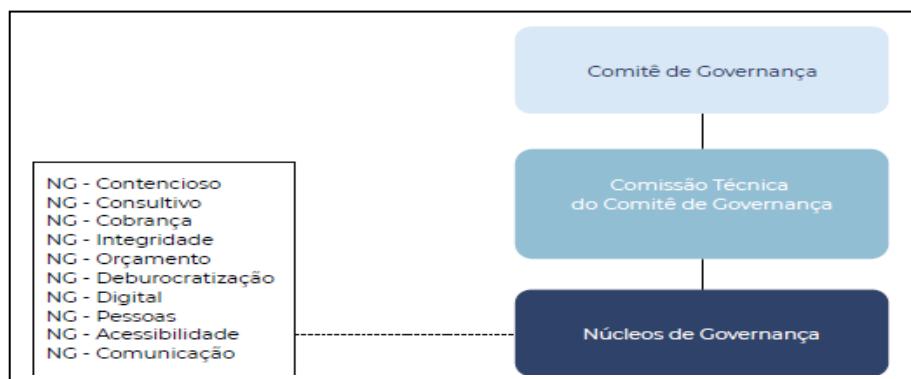
11. Indicadores são medidas, de ordem quantitativa ou qualitativa, que trazem consigo informações relevantes a respeito de determinado objeto. Neste trabalho, o objeto sob exame são os indicadores estratégicos elaborados pela Advocacia-Geral da União e utilizados no exercício de 2019 para acompanhamento do desempenho dos objetivos definidos no planejamento estratégico institucional da Unidade.

12. A elaboração de indicadores de desempenho na AGU tem sido acompanhada pelos controles interno e externo nos últimos anos. Nesse sentido, mais recentemente, o Relatório Anual de Avaliação da Gestão da Advocacia-Geral da União de 2017, elaborado pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, que subsidiou o Acórdão nº 3220/2020 - TCU - 2^a Câmara, destacou o seguinte em seu parágrafo 32:

Dessa forma, verificou-se que a UPC não dispunha de controle e monitoramento dos indicadores de desempenho durante o exercício de 2017, e que os objetivos, os atributos, o monitoramento e os responsáveis pelos indicadores de desempenho foram instituídos por meio da Portaria nº 414, de 19 de dezembro de 2017. Ademais, cabe ressaltar que não se identificou pressupostos como metas, fórmula, finalidade, periodicidade de medição e unidade responsável pela apuração de cada indicador.

13. Atualmente, o desenvolvimento de indicadores na AGU está diretamente associado à Portaria nº 414, de 19 de dezembro de 2017. Esse normativo instituiu o Sistema de Governança Corporativa (SGC-AGU), a Política de Governança de Processos de Trabalho, a Política de Gestão de Riscos e a Política de Governança de Programas e Projetos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal. A estrutura do SGC-AGU é composta essencialmente pelo Comitê de Governança da Advocacia-Geral da União e sua Comissão Técnica, além de dez Núcleos de Governança (Figura 1).

Figura 1 – Estrutura Básica do Sistema de Governança da AGU



Fonte: Departamento de Gestão Estratégica – AGU.

14. Dentre os objetivos do SGC-AGU, dois abarcam diretamente o tema indicadores: (i) definir as diretrizes, os objetivos, os indicadores e as metas estratégicas; e (ii) acompanhar de forma contínua os resultados dos processos de trabalho por meio de indicadores e metas, em processo decisório

fundamentado em evidências. A competência para implementar tais objetivos é do Comitê de Governança da Advocacia-Geral da União (CG-AGU).

15. O CG-AGU possui como órgão de assessoramento técnico a Comissão Técnica do Comitê de Governança da Advocacia-Geral da União (CT-CG-AGU). À Comissão Técnica compete validar os resultados dos indicadores estratégicos e avaliar de forma contínua os resultados dos processos de trabalho por meio de indicadores e metas, indicando os ajustes quando necessários.

16. Seguindo na estrutura de governança da AGU, os Núcleos de governança são responsáveis pelo apoio ao Comitê de Governança e à sua Comissão Técnica. Esse apoio se dá na execução e no monitoramento da estratégia institucional, por meio do gerenciamento e controle dos processos de trabalho, dos programas, projetos, indicadores e metas estratégicos, no âmbito de suas respectivas áreas de atuação.

17. No âmbito do ciclo de planejamento estratégico institucional 2016-2019, o portfólio de indicadores da AGU contou com 46 indicadores associados aos objetivos estratégicos da Unidade. O quadro seguinte mostra essa distribuição, apontando que, dentre os quinze objetivos estratégicos elencados, todos contam com pelo menos um indicador associado, exceto o objetivo Promover a Modernização Tecnológica, cujos indicadores estão em construção.

Quadro 1 – Objetivos Estratégicos e Indicadores – AGU (PEI 2016-2019)

Objetivo Estratégico	Indicador Estratégico Associado
PROMOVER A DEFESA EFICIENTE, EFETIVA E UNIFORME	Taxa de Sucesso Judicial
	Índice de Valores Economizados Judicialmente
	Taxa de Crescimento dos Valores de Precatórios
	Taxa de Crescimento dos Valores de RPVs
	Índice de Valores de Investimentos Garantidos
PREVENIR E REDUZIR A LITIGIOSIDADE	Índice de Acordos Firmados
	Índice de Acordos Propostos
	Valor Economizado nos Acordos Firmados
	Índice de Ajuizamento de Ações contra a Administração Pública Federal
	Taxa de Redução de Litígios Judiciais
	Taxa de Congestionamento de Processos Judiciais
PRESTAR CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO JURÍDICO COM PROFICIÊNCIA, UNIFORMIDADE E PROATIVIDADE	Tempo de Atendimento a Demandas Consultivas
	Índice de Resolução Administrativa de Conflitos
	Índice de Uniformização Jurídica
	Taxa de Satisfação dos Órgãos e Entidades Assessorados
	Índice de Resolutividade da Manifestação Consultiva
AUMENTAR A EFETIVIDADE NA COBRANÇA E NA RECUPERAÇÃO DO CRÉDITO	Taxa de Crescimento da Arrecadação
	Índice de Validação ou Inscrição de Créditos
FORTALECER A INTEGRAÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS DA AGU	Índice de Atuação Integrada
APERFEIÇOAR A COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL	Taxa de Atendimento Célere à Imprensa
	Taxa de Citações da AGU na Imprensa
	Índice de Participação na Comunicação Interna

Objetivo Estratégico	Indicador Estratégico Associado
	Taxa de Satisfação com os Serviços de Comunicação
	Índice de Engajamento em Redes Sociais
	Índice de Matérias sobre Atuação Proativa
FORTALECER A GOVERNANÇA CORPORATIVA E OS PROCESSOS DE GESTÃO	Cultura de Gestão Estratégica Índice de Metas Alcançadas Índice de Execução de Projetos Estratégicos Cultura de Gestão Estratégica
APRIMORAR O PROCESSO DE TRABALHO	Índice de Maturidade dos Processos de Trabalho
DESENVOLVER A GESTÃO DO CONHECIMENTO	Índice de Maturidade em Gestão do Conhecimento
VALORIZAR OS SERVIDORES E CARREIRAS	Taxa de Evolução da Força de Trabalho da AGU Índice de Clima Organizacional
DESENVOLVER COMPETÊNCIAS TÉCNICAS E GERENCIAIS	Índice de Carga Horária de Eventos de Capacitação Índice de Quantidade de Eventos de Capacitação Taxa de Capacitação Taxa de Instrutoria em Capacitação
RACIONALIZAR A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	Taxa de Formalização da Estrutura Organizacional
PROMOVER A MODERNIZAÇÃO TECNOLÓGICA	INDICADORES EM ELABORAÇÃO
PROVER INFRAESTRUTURA FÍSICA ADEQUADA EM TODAS AS UNIDADES	Índice Médio do IES (Programa IES: instalações eficientes e sustentáveis) Taxa de não Conformidade do IES Índice de Satisfação com as Instalações Físicas do Trabalho
ATUAR PELA SUSTENTABILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	Taxa de Alcance da Proposta de LOA Taxa de Alcance da LOA Taxa de Alcance LOA + Créditos Taxa do LME (Limite de Movimentação e Empenho) Taxa do LP (Limite de Pagamento)

Fonte: Anexo da Resolução CG AGU nº 01, de 10/05/2019 (Ofício nº 00013/2020/CGPE/DGE/AGU).

18. Observa-se, no entanto que, do universo de indicadores elaborados, a AGU elencou nove para monitoramento em 2019 (destacados em negrito no quadro anterior). O Departamento de Gestão Estratégica da Advocacia-Geral da União esclareceu da seguinte forma a priorização dos indicadores:

[...] cabe esclarecer que embora a Advocacia-Geral da União tenha utilizado intensivamente a tecnologia da informação, as ferramentas de monitoramento do Plano Estratégico Institucional ainda não estão integralmente desenvolvidas, porquanto ainda carecem de aperfeiçoamento dos mecanismos de coleta e tratamento dos dados.

Diante disso, e atento ao princípio da transparência, o Comitê de Governança da AGU, instituído por meio da Portaria AGU nº 414, 19 de dezembro de 2017, por meio da Resolução nº 1, de 10 de maio de 2019, disponível na internet em <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/38416420>, além de aprovar o Portfólio de Indicadores Estratégicos da AGU, priorizou 9 indicadores estratégicos para monitoramento por meio de painéis de gestão [...].

19. De fato, a Resolução nº 1, de 10 de maio de 2019, do Comitê de Governança, atualizou o planejamento estratégico institucional da Advocacia-Geral da União e definiu os indicadores monitorados em 2019, com suas respectivas metas. Assim, observa-se que, dos quinze objetivos estratégicos, seis foram monitorados por meio de indicadores acompanhados nos painéis de gestão.

20. Com isso, a análise produzida nesta auditoria sobre validade, suficiência e relevância dos indicadores se deteve ao conjunto priorizado pela AGU para 2019. Para fins desse trabalho, entende-se validade como lógica interna e significado com relação ao objetivo associado, fazendo com que o indicador e sua meta reflitam o fenômeno que está sendo medido. Por relevância entende-se importância das informações de desempenho para medir o alcance dos objetivos, fazendo com que os indicadores representem fielmente as características mais importantes dos objetivos a eles associados. E suficiência refere-se à quantidade e à qualidade dos instrumentos utilizados, tornando os indicadores abrangentes e garantindo razoável conclusão sobre o grau de atingimento do objetivo a eles vinculados. Utilizando-se de terminologia diferente, a Portaria nº 414, de 19 de dezembro de 2017, no art. 28, traz as mesmas propriedades essenciais para os indicadores, formalizando a boa prática na elaboração desses instrumentos de medida.

21. Assim, a partir de informações a respeito de fórmulas de cálculo e suas descrições, fontes de dados, canais de publicação, frequência de medições e descrição dos respectivos objetivos estratégicos, verificou-se que os indicadores analisados são válidos e relevantes. No entanto, observa-se que o conjunto de indicadores se mostra suficiente para garantir, com razoável grau de certeza, o nível de atingimento de dois objetivos estratégicos vinculados, sendo que para os outros quatro objetivos não se encontrou abrangência suficiente. O quadro seguinte resume o exame realizado.

Quadro 2 – Resumo de análise dos indicadores monitorados - AGU 2019

Objetivo Estratégico	Indicador Associado	Validade	Suficiência	Relevância
PROMOVER A DEFESA EFICIENTE, EFETIVA E UNIFORME	Taxa de Sucesso Judicial	Sim	Não	Sim
PRESTAR CONSULTORIA E ASSESSORAMENTO JURÍDICO COM PROFICIÊNCIA, UNIFORMIDADE E PROATIVIDADE	Tempo de Atendimento a Demandas Consultivas	Sim	Não	Sim
FORTALECER A GOVERNANÇA CORPORATIVA E OS PROCESSOS DE GESTÃO	Índice de Metas Alcançadas	Sim	Não	Sim
	Índice de Execução de Projetos Estratégicos	Sim		Sim
APRIMORAR O PROCESSO DE TRABALHO	Índice de Maturidade dos Processos de Trabalho	Sim	Sim	Sim
RACIONALIZAR A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL	Taxa de Formalização da Estrutura Organizacional	Sim	Não	Sim
PROVER INFRAESTRUTURA FÍSICA ADEQUADA EM TODAS AS UNIDADES	Índice Médio do IES	Sim	Sim	Sim
	Taxa de não Conformidade do IES	Sim		Sim
	Índice de Satisfação com as Instalações Físicas do Trabalho	Sim		Sim

Fonte: elaboração própria.

22. O apontamento de indicadores ou grupo de indicadores com suficiência não alcançada se deve, por um lado, à não utilização de todos os indicadores elaborados para medir o atingimento dos objetivos estratégicos. Isso afeta a abrangência das medições, principal fator considerado no exame da suficiência. Dessa forma, medir a Taxa de Sucesso Judicial não é suficiente para assegurar o grau de atingimento do objetivo Promover a Defesa Eficiente, Efetiva e Uniforme; assim como medir o Tempo de Atendimento a Demandas Consultivas não garante a avaliação integral do desempenho do objetivo Prestar Consultoria e Assessoramento Jurídico com Proficiência, Uniformidade e Proatividade. O mesmo ocorre com o objetivo Fortalecer a Governança Corporativa e os Processos de Gestão, que não é avaliado com amplitude devida somente por meio dos indicadores Índice de Metas Alcançadas e Índice de Execução de Projetos Estratégicos; e com o objetivo Racionalizar a Estrutura Organizacional associado ao indicador Taxa de Formalização da Estrutura Organizacional. Com isso, dois dos quinze objetivos estratégicos foram cabalmente acompanhados por indicadores que cumprem os requisitos de validade, suficiência e relevância. Por outro lado, a Unidade deve compor seu portfólio de indicadores atentando-se para que o conjunto de medidas relacionadas a um determinado objetivo estratégico seja abrangente o bastante para garantir a demonstração do grau de atingimento desse objetivo.

23. Conclui-se, portanto, que a AGU elaborou, no âmbito de seu planejamento estratégico institucional, 46 indicadores para acompanhar catorze dos quinze objetivos estratégicos definidos no período. Ao longo do exercício de 2019, o Comitê de Governança da AGU priorizou o monitoramento de nove indicadores estratégicos, sendo que todos estes atenderam às propriedades de validade e relevância, e quatro atenderam à propriedade de suficiência, sendo abrangentes o bastante para garantir, de forma conclusiva, o grau de atingimento do objetivo a eles vinculados. Assim, em 2019, dois objetivos estratégicos tiveram seu desempenho acompanhado por indicadores válidos, suficientes e relevantes.

2. Análise dos indicadores estratégicos da Advocacia-Geral da União quanto às metas, resultados e divulgação.

24. A construção de sistema de indicadores adequado é essencial para a gestão do desempenho da Unidade. Após elaborar um portfólio com indicadores válidos, suficientes e relevantes, para torná-lo efetivo é necessário: definir responsáveis; gerar um sistema de coleta de dados; mensurar, analisar e interpretar o desempenho; e comunicar resultados. Em complemento ao tópico anterior deste relatório, este item trata dos resultados obtidos pela AGU com o monitoramento por meio de indicadores e sua divulgação, no exercício de 2019.

25. Considerando os nove indicadores priorizados pela AGU para monitoramento por meio de painéis de gestão, o quadro a seguir mostra a fonte de dados, a frequência das medições e o canal de publicação dos resultados de cada um deles. A responsabilidade pela coleta dos dados é do Departamento de Gestão Estratégica da AGU.

Quadro 3 – Indicadores AGU - monitoramento e divulgação

Indicador	Fonte de Dados	Canal de Publicação	Frequência
Taxa de Sucesso Judicial	Sistema SAPIENS	Internet e Intranet AGU	Mensal

Indicador	Fonte de Dados	Canal de Publicação	Frequência
Tempo de Atendimento a Demandas Consultivas	Sistema SAPIENS	Internet e Intranet AGU	Mensal
Índice de metas alcançadas	Painéis de Gestão	Internet e Intranet AGU	Anual
Índice de Execução de Projetos Estratégicos	DGE e Gerentes de Projetos Estratégicos	Internet e Intranet AGU	Anual
Índice de Maturidade dos Processos de Trabalho	Portfólio de Processos de Trabalho AGU	Internet e Intranet AGU	Anual
Taxa de formalização da estrutura organizacional	Diário Oficial da AGU e Painéis de Gestão da AGU	Internet e Intranet AGU	Anual
Índice médio do IES	Painel de Prioridades do Programa AGU Instalações Eficientes e Sustentáveis (IES), elaborado anualmente, em dezembro de cada ano.	Internet e Intranet AGU	Anual
Taxa de não conformidade do IES	Painel de Prioridades do Programa AGU Instalações Eficientes e Sustentáveis (IES), elaborado anualmente, em dezembro de cada ano.	Internet e Intranet AGU	Anual
Índice de satisfação com as instalações físicas do trabalho	Ferramenta LimeSurvey no endereço sgaenquete.agu.gov.br.	Internet e Intranet AGU	Anual

Fonte: Departamento de Gestão Estratégica – AGU (Ofício nº 00013/2020/CGPE/DGE/AGU).

26. As boas práticas aplicadas à utilização de indicadores, consubstanciadas na Portaria nº 414, de 19 de dezembro de 2017, apontam para fontes de dados confiáveis, canal de publicação que atenda à transparência das informações e frequência de medições útil e tempestiva para a tomada de decisões baseadas em evidências. Nessa direção, consideram-se adequados os canais de comunicação interno (Intranet AGU) e externo (sítio eletrônico da AGU na Internet) utilizados pela Unidade, assim como as frequências das medições (mensal e anual) são coerentes com a descrição dos respectivos indicadores. As fontes de dados, incluindo o sistema eletrônico de gestão documental da Unidade, diário oficial, painéis de gestão e pesquisas eletrônicas internas, a princípio trazem razoável grau de confiabilidade aos dados colhidos, sendo necessárias auditorias específicas para atestar com maior precisão a confiabilidade desses insumos.

27. Com relação às metas e resultados alcançados em 2019, o quadro seguinte traz informações comparadas com os valores registrados no exercício anterior.

Quadro 4 – Indicadores AGU - metas e resultados

Indicadores	Meta 2018	Resultado 2018	Meta 2019	Resultado 2019
Tempo de atendimento a demandas consultivas	86 dias	78 dias	AGU: 50 dias CGU: 35 dias PGF: 57 dias	AGU: 44 dias CGU: 26 dias PGF: 53 dias
Taxa de sucesso judicial	54,40%	58,37%	AGU: 56,88% PGU: 56% PGF: 57% SGCT: 62%	AGU: 59,5% PGU: 62,0% PGF: 59,2% SGCT: 65,9%
Índice de metas alcançadas	100%	43,50%	100%	62,50%
Índice de execução de projetos estratégicos	100%	23%	100%	64,00%

Indicadores	Meta 2018	Resultado 2018	Meta 2019	Resultado 2019
Taxa de formalização da estrutura organizacional	100%	0%	100%	9,09%
Índice médio do IES (instalações Eficientes e Sustentáveis)	68%	73,16%	74%	77,85%
Taxa de não conformidade do IES (Instalações Eficientes e Sustentáveis)	6,50%	1,43%	2,00%	0,72%
Índice de satisfação com as instalações físicas de trabalho	82,50%	83,39%	84%	83,71%
Índice de maturidade de processos de trabalho	Não havia	Não havia	33,3% em 31.03.2020	10,53%

Fonte: Departamento de Gestão Estratégica – AGU (Ofício nº 00013/2020/CGPE/DGE/AGU).

28. Sobre a avaliação dos resultados dos indicadores estratégicos e sua utilização para tomada de decisões, a Portaria nº 414, de 19 de dezembro de 2017, menciona no art. 12 que “o CG-AGU realizará, quadrimestralmente, Reunião de Avaliação da Estratégia - RAE, para deliberar sobre questões ordinárias pertinentes à sua competência”. Nesse sentido, cabe à Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico do Departamento de Gestão Estratégica - CGPE/DGE, prestar apoio técnico e administrativo no âmbito do SGC-AGU, oferecendo suporte metodológico aos responsáveis pelo processo de monitoramento e avaliação da estratégia (Portaria nº 414, de 19/12/2017, art. 40, inciso VIII). A esse respeito, o Departamento de Gestão Estratégica da AGU informou que:

As decisões estratégicas são tomadas ordinariamente pelo Comitê de Governança da AGU (SG-AGU) por ocasião das Reuniões de Avaliação da Estratégia (RAE) e, extraordinariamente, por provocação da Comissão Técnica do Comitê de Governança, quando ocorre a necessidade de deliberação de assunto relevante e urgente.

[...]

A divulgação dos resultados ocorre nas Reuniões de Avaliação da Estratégia (RAE) e na publicação no site do planejamento estratégico, no endereço eletrônico da internet: http://agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/393975.

29. Com isso, verifica-se que a AGU, no exercício de 2019, monitorou nove indicadores com frequências mensal e anual. As informações colhidas subsidiaram as reuniões de avaliação da estratégia, realizadas em caráter ordinário com periodicidade quadrimestral pelo Comitê de Governança da Unidade, sendo os resultados publicados na Intranet da AGU e em seu sítio eletrônico na Internet.

3. Conformidade no pagamento dos servidores requisitados de outros órgãos que tenham processamento de folha de pagamento fora do SIAPE ao limite do teto constitucional.

30. A Constituição Federal estabelece um limite máximo para as remunerações, subsídios, proventos e pensões dos servidores públicos. O chamado teto constitucional corresponde ao subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Neste tópico, o objeto sob exame é a conformidade no pagamento dos servidores da AGU requisitados de outros órgãos que tenham processamento de folha de pagamento fora do SIAPE quanto ao limite do teto constitucional.

31. A Portaria Normativa nº 2, de 8 de novembro de 2011, da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SRH/MPOG), que dispõe sobre os procedimentos para a aplicação do limite remuneratório de que trata o inciso XI, do art. 37, da Constituição sobre a remuneração percebida fora do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (extraSIAPE), estabelece em seu art. 1º que os servidores nessa condição deverão fornecer periodicamente comprovante de rendimentos, com vistas a garantir a verificação da conformidade da remuneração em relação ao teto constitucional, conforme destacado a seguir:

Art. 1º - Os servidores, ativos e aposentados, incluídos os agentes políticos, e os empregados públicos dos poderes da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, nomeados para o exercício de cargo efetivo, cargo em comissão ou função comissionada em órgãos e entidades integrantes do SIPEC, deverão fornecer à unidade de recursos humanos do órgão ou entidade onde se dará o exercício, comprovante(s) de rendimentos (contracheque) recebido(s) de outros entes da Federação:

- I - no ato da posse;
- II - semestralmente, nos meses de abril e outubro; e
- III - sempre que houver alteração no valor da remuneração.

32. Em testes realizados por esta CISET/PRESIDÊNCIA para analisar os cadastros extra-SIAPE, verificou-se que os 276 servidores nessa condição estavam com rendimentos atualizados, caracterizando, situação de conformidade.

33. Assim, o presente trabalho verificou que a AGU adotou os procedimentos para garantir a verificação da conformidade no pagamento dos servidores, de acordo com os normativos que tratam do limite remuneratório constitucional.

4. Instrução de processos referentes a atos de pessoal em desacordo com a Instrução Normativa nº 78/2018 do TCU.

34. A CISET/PRESIDÊNCIA realiza ações contínuas de controle com vistas a avaliar os procedimentos adotados pela AGU no envio de informações dos atos de pessoal – admissão e concessões de aposentadoria e pensão, para fins de registro no TCU, em consonância com a legislação e normas vigentes. Neste trabalho, o objeto sob exame é a verificação da correta instrução e a legalidade dos atos encaminhados ao TCU.

35. A Instrução Normativa nº 78, de 21 de março de 2018, do Tribunal de Contas da União (TCU), dispõe sobre o envio, o processamento e a tramitação de informações alusivas a atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, para fins de registro, no âmbito do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal. Esse regulamento tem por objetivo, dentre outros, “promover a melhoria na qualidade das informações enviadas ao Tribunal pelos gestores dos órgãos de pessoal e pelos controles internos”, bem como “conferir maior celeridade à coleta de informações, ao processamento e à apreciação dos atos de pessoal sujeitos a registro”.

36. Da análise dos atos de pessoal submetidos a esta CISET/PRESIDÊNCIA, observou-se a ocorrência de descumprimento do prazo de atendimento de diligência, previsto na IN TCU 78/2018,

fato também registrado nas Auditoria Anuais de Contas dos exercícios de 2015 e de 2017, realizadas em 2016 e 2018, respectivamente (tema tratado no item 7 deste relatório).

37. Outra inconsistência detectada foi o pagamento de parcela de anuênio com valor incorreto a 71 servidores da AGU. Desse montante, 38 servidores receberam parcela de anuênio a maior e 33 receberam a menor. Tal situação acarretou a restituição dos 71 processos à AGU, para efetuar os ajustes necessários (assunto abordado no item 6 deste relatório).

38. Nesse contexto, observam-se fragilidades nos controles internos de gestão com vistas a garantir a correta instrução e a legalidade de atos de pessoal, também registrados em relatórios anteriores, que podem ocasionar a edição de atos de pessoal sem respaldo legal.

39. Assim, diante da reincidência de descumprimento de prazo de atendimento de diligência, bem como o pagamento incorreto de parcela de anuênio a servidores, verifica-se que a Unidade não observou todos os procedimentos para conferência nas peças constitutivas dos processos de atos de pessoal, conforme determina a Instrução Normativa TCU nº 78/2018.

5. Processos de concessão de aposentadoria sem revisão dos pagamentos de vantagens decorrentes de planos econômicos e/ou reajustes salariais, em desacordo com o Acórdão nº 1614/2019 – TCU – Plenário.

40. Em recente fiscalização na folha de pagamento do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), realizada pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal do Tribunal de Contas da União (SEFIP/TCU), foram identificadas distorções no pagamento de valores, realizados por intermédio de rubricas judiciais, que não fazem parte da estrutura remuneratória dos servidores públicos federais, tais como os relativos aos diversos planos econômicos e outros da mesma natureza que deveriam ser absorvidos ou extintos em razão de reajustes subsequentes. Neste tópico, o objeto sob exame é a conformidade dos processos de concessão de aposentadoria a servidores da AGU, cuja manutenção do pagamento destas rubricas impacta no julgamento da regularidade do ato, de acordo com o entendimento do TCU a respeito da matéria.

41. A CISET/PRESIDÊNCIA elaborou a Nota Técnica nº 3/2020/CGAC/CISET, de 04 de agosto de 2020, que tratou de inconsistências em atos de pessoal oriundos da AGU, destacando os efeitos e consequências dos pagamentos de vantagens decorrentes de planos econômicos e/ou reajustes salariais, com base em decisões judiciais. Tais vantagens, conforme entendimento do TCU, deveriam ser pagas somente até sua incorporação definitiva à remuneração dos servidores, que ocorreria com posteriores reajustes ou reestruturações de carreiras.

42. O documento também salienta que, a esse respeito, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1614/2019 - TCU - Plenário, determinou à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia que absorva ou elimine da estrutura remuneratória dos servidores públicos federais o pagamento das seguintes de rubricas judiciais:

- a) Plano Bresser (reajuste de 26,06%, referente à inflação de junho de 1987);
- b) URP de abril e maio de 1988 (16,19%);
- c) Plano Verão (URP de fevereiro de 1989, com o índice de 26,05%);

- d) Plano Collor (1990, com o índice de 84,32%);
- e) Incorporação de horas extras;
- f) Vantagem pessoal do art. 5º do Decreto 95.689/1988, concedida com o fito de evitar o descesso remuneratório em razão do reenquadramento de docentes e técnicos administrativos no Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos;
- g) Percentual de 28,86%, referente ao reajuste concedido exclusivamente aos militares pelas Leis 8.622/1993 e 8.637/1993, posteriormente estendido aos servidores civis pela Medida Provisória 1.704/1998;
- h) Percentual de 3,17%, em função de perda remuneratória decorrente da aplicação errônea dos critérios de reajuste em face da URV (referente ao Plano Real); e
- i) Percentual de 10,8%, concedido exclusivamente para proventos de aposentadoria e pensão civil.

43. Para fundamentar tal entendimento, a Corte de Contas utilizou, dentre outros, o Acórdão do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Recurso Extraordinário nº 596.663-RJ, de 24.9.2014, com repercussão geral reconhecida, o qual decidiu que “a sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos”.

44. Em razão do cadastramento de processos para análise da concessão de atos de aposentadoria com situações análogas às descritas no referido Acórdão, a CISET/PRESIDÊNCIA expediu diligências à AGU para apresentar esclarecimento ou promover a revisão e/ou correção dos atos de pessoal, nos casos em que foi verificada a inclusão das rubricas citadas acima na remuneração dos servidores.

45. Em respostas a diligência, a AGU se posicionou pela manutenção dos pagamentos conforme consta no Despacho nº 00068/2020/DINOT/SGA/AGU (processo NUP: 00418.001838/2016-94), destacado abaixo:

1. Trata-se do DESPACHO n. 00192/2020/DIAPE/SGA/AGU (Seq. 28), em que a Divisão de Aposentadoria e Pensão - DIAPE solicita à Divisão de Normas e Orientação Técnica - DINOT a verificação quanto à incorporação da rubrica nº 10289 [...] referente à gratificação de 33% - Decreto nº 2374-8 nos proventos de aposentadoria...

[...]

3. Assim, quanto à força executória da referida decisão, a Procuradoria Regional da União da 5ª Região (PRU5) realizou análise quanto à manutenção ou não da referida rubrica, o que se deu nos autos do Processo Administrativo nº 00418.003938/2015-74, por meio do OFÍCIO n. 01427/2018/BBALF/CRASP-1/PRU5R/PGU/AGU, em anexo, para informar que a rubrica deverá ser mantida, uma vez que não houve qualquer decisão posterior ou fato novo a justificar a alteração do parecer de força executória, visto que a ação já transitou em julgado.

46. Caso similar foi verificado no Despacho nº 00347/2020/DINOT/SGA/AGU (processo NUP: 00422.000533/2015-15), que também trata de incorporação de rubrica de decisão judicial, o qual sustenta que “conforme análise das peças processuais e parecer de força executória, o valor foi ratificado e mantido no contracheque do interessado, por tratar-se de ação transitada em julgado, e sem apresentar fatos novos que justifiquem sua cassação”.

47. No entanto, o TCU tem apresentado julgamento discordante do entendimento aplicado pela Advocacia-Geral da União, conforme se observa no Acórdão 1160/2017 – Primeira Câmara, em que declara ilegal e nega registro de ato de aposentadoria de ex-servidora da AGU em razão da ausência da devida absorção do pagamento de vantagem relativa a decisão judicial sobre plano econômico, e determina à AGU que providencie a suspensão dos pagamentos, a comunicação à beneficiária e a emissão de novo ato livre da irregularidade apontada.

48. Em recentes levantamentos realizados por esta CISET/PRESIDÊNCIA no Siape, verificou-se que existem 68 servidores da AGU recebendo valores por intermédio de rubricas judiciais, o que representa um montante de R\$1.023.881,82 no período de janeiro de 2019 a julho de 2020. Dessa forma, verificamos a emissão de atos de registro de aposentadoria com a inclusão de rubricas para pagamento, com base em decisões judiciais, de vantagens decorrentes de planos econômicos e/ou reajustes salariais a servidores da AGU, em desacordo com o Acórdão nº 1614/2019 – TCU – Plenário. A inclusão destes pagamentos pode ensejar o julgamento de ilegalidade dos atos pela Corte de Contas. Entretanto, tendo em vista que o Acórdão nº 1614/2019 - TCU – Plenário direcionou a determinação à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, cujo prazo para cumprimento integral foi prorrogado por mais 90 dias, conforme Acórdão de Relação do TCU nº 1.792/2020 – Plenário, de 15/07/2020, alerta-se para a necessidade de adequação dos processos de aposentadoria tão logo o órgão central do sistema de pessoal apresente as medidas para solução do problema.

6. Diferença entre os valores pagos a título de adicional de tempo de serviço de servidores.

49. O adicional por tempo de serviço – ATS, também conhecido como anuênio, – estava previsto no art. 67 da Lei nº 8.112/1990 e consistia em vantagem pecuniária no valor de 1% (um por cento) por ano de serviço público efetivo, limitado ao percentual máximo de 35% (trinta e cinco por cento) do vencimento básico do servidor. O benefício sofreu alteração pela Lei nº 9.527/1997 e foi extinto pela Medida Provisória nº 2.225-45/2001, respeitando-se, contudo, as situações constituídas até 8/3/1999. Neste trabalho, o objeto sob exame são as verificações das inconsistências detectadas no valor e/ou porcentagem em relação ao cálculo do direito ao anuênio em processos de aposentadoria da Unidade.

50. Em exames realizados por esta CISET/PRESIDÊNCIA em processos de aposentadorias (Nota Técnica nº 3/2020/CGAC/CISET, de 4 de agosto de 2020), valendo-se da automatização de trilhas de auditoria nos registros de atos de pessoal cadastrados no sistema e-Pessoal, do TCU, constatou-se diferença entre os valores pagos e os tempos de serviço de servidores da AGU, referente ao cálculo dos anuêniros. Como resultado do levantamento, observou-se a seguinte situação: 71 servidores recebendo valores de parcela de anuênio em desacordo com o cálculo da porcentagem (conforme listado no Quadro 1 do Anexo II deste relatório); desse montante, 38 recebem a parcela de anuênio a maior; e 33 recebem a menor.

51. Em razão das inconsistências verificadas, os 71 processos foram restituídos à AGU visando revisar a parcela e o percentual (se completou o tempo corretamente), que resultou no cálculo que definiu o valor constante nos respectivos proventos, o qual é incidente exclusivamente sobre o vencimento básico do cargo efetivo.

7. Descumprimento do prazo para atender diligências dos órgãos de controle interno, previsto na Instrução Normativa - TCU nº 78.

52. A CISET/PRESIDÊNCIA realiza ações contínuas de controle com vistas a avaliar os procedimentos adotados pela AGU no envio de informações dos atos de pessoal – admissão e concessões de aposentadoria e pensão, para fins de registro no TCU, em consonância com a legislação e normas vigentes. Em caso de necessidade de esclarecimentos acerca dos dados recebidos a CISET/PRESIDÊNCIA deverá diligenciar o órgão de pessoal. Neste tópico, o objeto sob exame é o cumprimento do prazo para resposta de diligências do órgão de controle interno.

53. A Instrução Normativa - TCU nº 78, de 21.03.2018, dispõe sobre o envio, o processamento e a tramitação de informações alusivas a atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, para fins de registro, no âmbito do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal. Em seu art. 12, §2º, estabelece que “a diligência deverá ser cumprida pelo órgão de pessoal no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados da ciência”.

54. Em exames recentes realizados por esta CISET/PRESIDÊNCIA, verificou-se a existência de nove diligências pendentes de atendimento na AGU, com prazo expirado, sendo cinco delas de 2019 - com mais de 100 dias de atraso, e outras quatro de 2017 e 2018 – portanto, com atraso superior a quinhentos dias.

55. Por ocasião do presente trabalho de auditoria, em julho de 2020, a Unidade encaminhou resposta a sete diligências pendentes, que estão em análise nesta CISET/PRESIDÊNCIA para verificação de atendimento. Outras duas, com data de 2017 e 2018, continuam sem resposta, tendo a AGU informado que solicitou manifestação da Procuradoria Regional de São Paulo e da Procuradoria Federal no Estado do Paraná, respectivamente, para subsidiar o atendimento a essas diligências.

56. Registra-se, ainda, que fato semelhante foi registrado durante as Auditoria Anuais de Contas dos exercícios de 2015 e de 2017, realizadas em 2016 e 2018, respectivamente. Nas duas ocasiões foi consignado o descumprimento dos prazos de respostas às diligências do Controle Interno, previsto em regulamentações do Tribunal de Contas da União e, como consequência, a possibilidade edição de atos de pessoal sem respaldo legal.

57. Importante salientar que exaurido o prazo de atendimento da diligência, de acordo com o § 4º do art. 12 da Instrução Normativa - TCU nº 78, de 21.03.2018, “o órgão de controle interno deverá emitir parecer conclusivo, a partir dos elementos disponíveis, e identificar em campo próprio do formulário do e-Pessoal o responsável pelo não-atendimento”.

58. Nessa situação, observam-se fragilidades nos controles internos de gestão com vistas a garantir a atendimento tempestivo das diligências do controle interno, fato também registradas em relatórios anteriores, o que podem ocasionar a edição de atos de pessoal sem respaldo legal.

8. Funcionamento do Comitê de Tecnologia da AGU em conformidade ao regimento interno.

59. A legislação brasileira sobre tecnologia da informação (TI) é ampla e diversificada. Para que os órgãos da Administração Pública sejam capazes de se pautarem suas contratações de TI corretamente pelas várias disposições legais e infralegais, gerais e específicas, a respeito do tema, requer a construção de estrutura interna adequada.

60. As aquisições e bens de informática na administração pública devem ser aprovadas por um Comitê de Tecnologia (CTEC) e serem guiadas por um Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC). A aprovação e publicação do PDTIC deve ser feita pela autoridade máxima do órgão, conforme estabelece o guia de elaboração de PDTIC do Sistema Integrado de Segurança Pública.

61. Com isso, para avaliação de aquisições de tecnologia da informação em conformidade com a legislação, é preciso examinar o funcionamento do CTEC e o PDTIC. A estrutura e o mecanismo de controle são indissociáveis para avaliação adequada da qualidade das aquisições e bens de informática, como as efetuadas no âmbito dos contratos nº 57/2019 (*Solução Next-Generation Firewall - NGFW*) e nº 43/2019 (Rede wan/link), selecionados para exame com base em critérios de risco e materialidade.

62. Na AGU, o Comitê de Tecnologia da Informação (CTEC) foi instituído por meio da Portaria nº 586, de 27 de dezembro de 2011. Trata-se de colegiado de caráter consultivo e deliberativo, que se reúne bimestralmente e possui competências para monitorar, analisar e deliberar acerca do Plano Diretor de Tecnologia da Informação. Verificou-se o pleno funcionamento do CTEC no primeiro semestre de 2019, com a realização de três reuniões ordinárias bimestrais, conforme estabelecido pela Portaria nº 586/2011. No segundo semestre de 2019, a Unidade adequou seu colegiado de TI, criando um Comitê Digital, por força do Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016 (posteriormente revogado pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020), que estabelece a Estratégia de Governo Digital; e do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da Administração Pública Federal (APF). Houve, então, uma reestruturação de nomenclatura, regimento interno e na indicação de novos membros pelas áreas finalísticas da Unidade Prestadora de Contas (UPC).

63. Salienta-se que, durante o exercício de 2019, houve articulação proativa, do Comitê de Governança da AGU (CG). O CG é instância superior decisória, que instituiu o Núcleo de Governança Digital da AGU (NGD), de acordo com a Resolução nº 04, de 27 de junho de 2019. Com isso, o CTEC foi extinto a partir da entrada em vigor no segundo semestre de 2019 do NGD.

64. O NGD é colegiado de função propositiva, que se reúne bimestralmente, subordinado ao Comitê de Governança da AGU. É responsável primariamente por elaborar, revisar, atualizar e monitorar o PDTIC, conforme os art. 5º e 6º, incisos I e II, da Resolução nº 6, de 27 de junho de 2019, que instituiu seu regimento interno. No segundo semestre de 2019, o NGD teve duas reuniões ordinárias e aprovou o PDTIC da AGU, conforme consta em ata de reunião realizada em 07/11/2019.

65. Por fim, da análise procedida nos processos, constata-se que, de forma geral, as reuniões do extinto colegiado (CTEC) e do atual (NGD) atenderam às exigências quanto ao funcionamento.

Ressalta-se que aconteceram falhas relacionadas ao PDTIC e aos contratos de aquisição examinados, descritas nos itens nove a dezesseis deste relatório.

9. Inexistência de Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação formalmente aprovado e publicado para o exercício de 2019.

66. De acordo com a Instrução Normativa SLTI nº 04, de 11 de setembro de 2014, art. 2º, inciso XXVII, o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) é um instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação que visa atender às necessidades tecnológicas e de informação de um órgão ou entidade para um determinado período. Antes da publicação dessa IN, a Instrução Normativa SLTI nº 04, de 12 de novembro de 2010, trazia a mesma definição, dispondo que todas as contratações de bens e serviços de TI devem estar vinculadas a elementos existentes no PDTI, não devendo os órgãos e entidades da APF realizarem qualquer contratação de TI sem a devida elaboração e publicação de seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação. Esse planejamento minucioso concernente à área de TI deve guardar consonância com o planejamento estratégico da respectiva Unidade.

67. De plano, para a avaliação da qualidade das aquisições e bens de informática da AGU no exercício de 2019, buscou-se verificar a aprovação e publicação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação, porém o PDTI referente ao período de exame não foi aprovado e publicado formalmente. Nessa linha, é importante ressaltar que, de acordo com o art. 4º, § 6º, da Instrução Normativa nº 4/2014, a Unidade deve observar o seguinte:

As contratações de que trata esta IN deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI.

[...]

§ 6º Não sendo o Comitê de Tecnologia da Informação de caráter deliberativo, as aprovações deverão ser feitas pela autoridade máxima do órgão ou entidade. (Grifo nosso)

68. Nesse sentido, o Guia de elaboração do PDTIC do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) esclarece que:

[...] a **autoridade máxima**, trata-se do membro da alta administração no nível hierárquico mais elevado da organização. **Nos ministérios são os Ministros**, comumente representados pela Secretaria-Executiva. Nesse papel, ela deverá prover recursos, tomar as decisões mais importantes, definir premissas e diretrizes gerais e aprovar e publicar o PDTIC, formalizando-o. (Grifo nosso).

69. No âmbito da AGU, destaca-se que o Núcleo de Governança Digital (NGD), responsável pela elaboração do PDTIC/AGU, é colegiado de função propositiva, subordinado ao Comitê de Governança da AGU, conforme o art. 5º, inciso II, da Resolução nº 6, de 27 de junho de 2019, que instituiu o regimento interno do NGD:

Compete ao NG-Digital, em sua função propositiva, debater e aprovar as propostas para envio à Comissão Técnica, com posterior submissão ao Comitê de Governança da AGU, sobre:

[...]

II - a elaboração e revisão do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação da AGU (PDTIC-AGU), alinhados à Política de Governança de TIC do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (PGCTIC-SISP), por meio da composição dos interesses dos órgãos da AGU demandantes, identificando e priorizando necessidades em tecnologia da informação e comunicação.

70. Assim, o Núcleo de Governança Digital não possui competência formal para aprovação final e publicação do PDTIC.

71. Durante as análises, inicialmente constatou-se que o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação vigente em 2019 não se encontrava disponível no portal da AGU. Ao ser questionada sobre a publicação do plano diretor, a Unidade informou que “não houve portaria de publicação do referido documento”.

72. A falta de publicidade do PDTIC, traz como efeito a insuficiência de conhecimento dos atos administrativos para a sociedade, associada à transparência ativa inadequada e à não observância ao princípio constitucional da publicidade, acarretando óbice para o controle social.

73. Verificou-se, portanto, que na vigência do exercício de 2019 a AGU trabalhou com minuta aprovada do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação elaborado pela Unidade, porém não aprovada e publicada pelo Comitê de Governança da AGU, em dissonância com a previsão normativa do NGD.

74. A inexistência de PDTIC aprovado e publicado para o exercício de 2019 impacta diretamente a avaliação das aquisições de TI no período. Salienta-se que com a inexistência de plano diretor formalmente aprovado e publicado, de acordo com o estabelecido no art. 4º, § 6º, da IN SLTI nº 04/2014, em conexão com o guia de elaboração do PDTIC do SISP, não há como garantir o alinhamento e avaliar, de forma categórica, os diversos aspectos, associados ao PDTIC da Unidade, dos contratos nº 43/2019 (NUP 00693.000007/2017-27 – Rede corporativa) e nº 57/2019 (NUP nº 00693.000041/2017-00 – Solução *Next-Generation Firewall- NGFW*), constantes no escopo desta auditoria anual de contas. Essa situação encontrada abrange os demais contratos de TI que não foram escopo desta auditoria.

75. O contrato nº 43/2019 está associado ao Pregão eletrônico nº 33/2019, implementado pela Secretaria Geral de Administração da Advocacia-Geral da União, pertinente ao processo nº 00693.000007/2017-27, referente à contratação de serviços de rede corporativa de longa distância WAN (*MPLS*) compreendendo: implantação, configuração e disponibilização de ferramentas de gerenciamento, com manutenção preventiva e corretiva da rede de serviços de dados para acesso IP permanente, dedicado e exclusivo, distribuída entre as unidades da AGU. O valor correspondente ao contrato foi R\$ 12.502.442,91 (Doze milhões e quinhentos e dois mil e quatrocentos e quarenta e dois reais e noventa e um centavos).

76. O contrato nº 57/2019 está associado ao Pregão eletrônico nº 019/2019, formalizado no processo nº 00693.000041/2017-00, referente à contratação de solução de Segurança, *Firewall-NGFW (Next-Generation Firewall)* para o ambiente computacional da Advocacia-Geral da União, incluindo serviços de instalação, migração, garantia e treinamento. O valor correspondente ao contrato foi de R\$ 5.073.862,67 (Cinco milhões, setenta e três mil, oitocentos e sessenta e dois reais e sessenta e sete centavos).

77. As incertezas no alinhamento entre o PDTIC e os contratos mencionados, pela ausência de aprovação e publicidade da minuta do PDTIC, são de naturezas diversas. Pode-se mencionar, por exemplo, as incertezas acerca dos resultados alcançados em termos de benefício para UPC, situação que poderia ter sido evitada com a simples publicação do referido documento, com a devida a transparência para a sociedade.

10. Aquisição de solução para apoio à fiscalização dos serviços em desconformidade com o art. 6º, da IN nº 4/2014, SLTI/MP.

78. Durante as análises foi verificado que um dos itens do objeto do contrato nº 43/2019 adquiridos pela UPC foi uma solução de TI para registro dos serviços prestados durante a vigência do referido contrato. A legislação brasileira proíbe a contratação de ferramenta ou solução de TI, para apoiar a fiscalização caso essa esteja no mesmo objeto do contrato. O art. 6º, da IN nº 4/2014, SLTI/MP, informa que a empresa que presta o serviço não pode ser a mesma que apoia a fiscalização. No caso concreto examinado, o apoio indevido se deu por conta da provisão no mesmo objeto da contratação de ferramenta para amparar o registro dos serviços de TI.

79. Observa-se que o art. 67, § 1º, da Lei 8666/93 dispõe que “o representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados”. No entanto, o art. 6º da Instrução Normativa SLTI nº 4/2014 SLTI/MP, assevera que:

“Nos casos em que a avaliação, mensuração ou apoio à fiscalização da Solução de Tecnologia da Informação seja objeto de contratação, a contratada que provê a Solução de Tecnologia da Informação **não poderá ser a mesma** que a avalia, mensura ou apoia à fiscalização”. (Grifo nosso).

80. Ao ser questionada sobre a solução adquirida, a Unidade informou que o sistema fornecido se denomina Portal GIS - Gestão Integrada de Serviços, sendo utilizado pela equipe técnica para aferição dos níveis de serviço e gestão da rede MPLS.

81. Salienta-se que, no caso de essa ferramenta de apoio ao registro dos serviços apresentar qualquer falha, quem irá apoiar e solucionar o incidente será a mesma empresa fornecedora. Com isso, verifica-se desconformidade com a IN SLTI nº 04/2014.

11. Insuficiência de elementos para avaliação da qualidade dos serviços no contrato nº 57/2019 em desconformidade ao Acórdão TCU nº 2.308/2010 - Plenário.

82. Salienta-se que para aferição adequada dos propósitos e benefícios de contratação ou de plano de aquisições de TI é necessário que esses atendam aos critérios estabelecidos no Acórdão TCU nº 2.308/2010 - Plenário, quais sejam:

- (i) objetivos institucionais de TI alinhados às estratégias de negócio;
- (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da instituição;

- (iii) metas para cada indicador definido;
- (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da TI da instituição.

83. Ao ser questionada sobre benefícios e resultados alcançados nos referidos contratos, a Unidade trouxe como resposta benefícios e resultados pretendidos com a contratação, conforme o estudo técnico preliminar (ETP). Verifica-se, porém, que o extenso rol de benefícios e resultados pretendidos trazidos no ETP não possuem metas e indicadores e correlação com o indicador de qualidade referente ao critério de aceitação – métrica e periodicidade, informado no anexo I do TR – Plano de Inserção. Além disso, ressalta-se que não há elementos formais que possam comprovar na plenitude o atendimento dos propósitos e verificação dos benefícios no âmbito do contrato nº 57/2019 (*Solução Next-Generation Firewall – NGFW*), devido à ausência de PDTIC formalmente publicado pela UPC, referente ao exercício de 2019, para comprovação do alcance de metas e resultados em termos de benefício para UPC, divulgação interna e externa do alcance das metas, ou dos motivos de não ter alcançado.

84. Por fim, observa-se que tal situação impede adequada avaliação da qualidade das entregas temporais da implantação, definidas no plano de inserção, bem como na fase de operacionalização da solução de TI, durante a vigência contratual, evidenciando dissonância com o Acórdão TCU nº 2.308/2010 – Plenário.

12. Insuficiência dos controles internos da disponibilidade orçamentária para mitigação do incremento de gastos inscritos como despesas de exercícios anteriores.

85. As Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) são dívidas para as quais não existe empenho inscrito em Restos a Pagar. Trata-se de compromissos gerados em exercício financeiro anterior àquele em que deve ocorrer o pagamento, para o qual havia crédito próprio, com saldo orçamentário, mas que não foram processados naquele momento. O Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, no art. 22, define da seguinte forma:

As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria (Lei nº 4.320/64, art. 37).

§ 1º O reconhecimento da obrigação de pagamento, de que trata este artigo, cabe à autoridade competente para empenhar a despesa.

§ 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se:

a) despesas que não se tenham processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubstancial e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;

b) restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;

c) compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.

86. Também sobre o tema, o art. 37 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, dispõe o seguinte:

As despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processados na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

87. Na AGU, a Diretoria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade (DPOF) é responsável pela supervisão referente ao registro e pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores, inclusive no que concerne ao monitoramento quanto à execução orçamentária e financeira das unidades gestoras, conforme Portaria AGU nº 210, de 28 de março de 2019:

Art. 18 À Diretoria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade -DPOF compete: I - assistir o Secretário-Geral de Administração na sua área de atuação; e II - planejar, coordenar, orientar e supervisionar, no âmbito da Instituição, a execução das atividades setoriais relacionadas com os Sistemas Federais de Planejamento e de Orçamento, de Contabilidade e de Administração Financeira.

Art. 19 À Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Análise Contábil - CGOF compete: (...) III - monitorar a execução orçamentária e financeira das unidades gestoras.

88. Os Controles Internos, por sua vez, funcionam para minimizar os riscos. De acordo com o COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*), Controle Interno é um processo que busca proporcionar grau de confiança para concretizar objetivos com eficácia e eficiência; confiabilidade da informação financeira; e o cumprimento das leis e normas estabelecidas.

89. Desta forma, buscou-se identificar os controles internos das áreas responsáveis, especificamente relacionados ao registro e pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), com a intenção de averiguar se os controles asseguram de forma razoável a não ocorrência de erros potenciais, irregularidades ou ilegalidades; salvaguardando o patrimônio. Os controles identificados foram: (i) os limites de movimentação e empenhos estabelecidos por UG Executora na Portaria SGA/AGU nº 432/2019, de 12 de abril de 2019; (ii) a utilização do Sistema AGU de Gestão de Contratos como ferramenta de acompanhamento e controle das despesas contratadas pelo órgão; e (iii) a prática de envolver o Ministro da Advocacia-Geral da União, para adoção de iniciativas junto a órgãos competentes, sempre que o Limite de Movimentação e Empenho ou a disponibilidade financeira não sejam adequados.

90. Além dos controles executados no âmbito da DPOF, observou-se a necessidade de averiguar os controles internos da Diretoria de Gestão de Pessoas e Desenvolvimento Institucional (DGEP), no

que tange à execução orçamentária relativa à área de gestão de recursos humanos, especificamente quanto à DEA, por esta ser responsável pelo efetivo pagamento das despesas com pessoal. Verificou-se que a DGEP faz o monitoramento quanto à execução orçamentária das despesas de pessoal, tendo criado mecanismo para controle e monitoramento por meio de painel BI (*Business Intelligence*) para fins de gestão das cessões/requisições com ônus para AGU, por meio do qual é gerado relatório de acompanhamento de gastos, separado por órgão de direção. Além disso, essa Diretoria faz projeção das despesas com Pessoal e Encargos Sociais com vistas a subsidiar a previsão orçamentária do ano seguinte, com base em uma matriz contendo a metodologia adotada pela Secretaria de Orçamento Federal, encaminhada por intermédio da DPOF, e trabalha em projeto de sistematização quanto à forma de apresentação das faturas encaminhadas pelos órgãos de origem dos servidores/empregados cedidos para a AGU.

91. No entanto, os controles mostraram-se ineficientes com o aumento do DEA, principalmente por causa de sua natureza. Dos R\$ 11.686.928,50 pagos no ano de 2019, R\$ 10.153.379,58 foram pagos para resarcimento de despesas com pessoal requisitado, despesa que a princípio se pressupõe previsível. Conforme Decreto nº 4.050, de 12 de dezembro de 2001, atualizado pelo Decreto nº 9.144, de 22 de agosto de 2017, especificamente o previsto no art. 9º, não poderá ser requerida ou mantida cessão no caso de impossibilidade, orçamentária ou financeira, de o cessionário efetuar o reembolso.

92. Foram realizados testes por amostragem para este trabalho. Do universo de 981 processos de requisição/cessão, no período 2018/2019, que ensejaram despesas de resarcimento aos órgãos de origem, 66 foram analisados com a intenção de verificar a instrução quanto ao aspecto orçamentário. Contudo, não foi observada prévia comprovação de disponibilidade orçamentária para reembolso das despesas com pessoal e encargos sociais, fato que pode gerar a assunção de obrigação sem autorização orçamentária, ficando evidenciada fragilidade nos controles internos para requisição de pessoal.

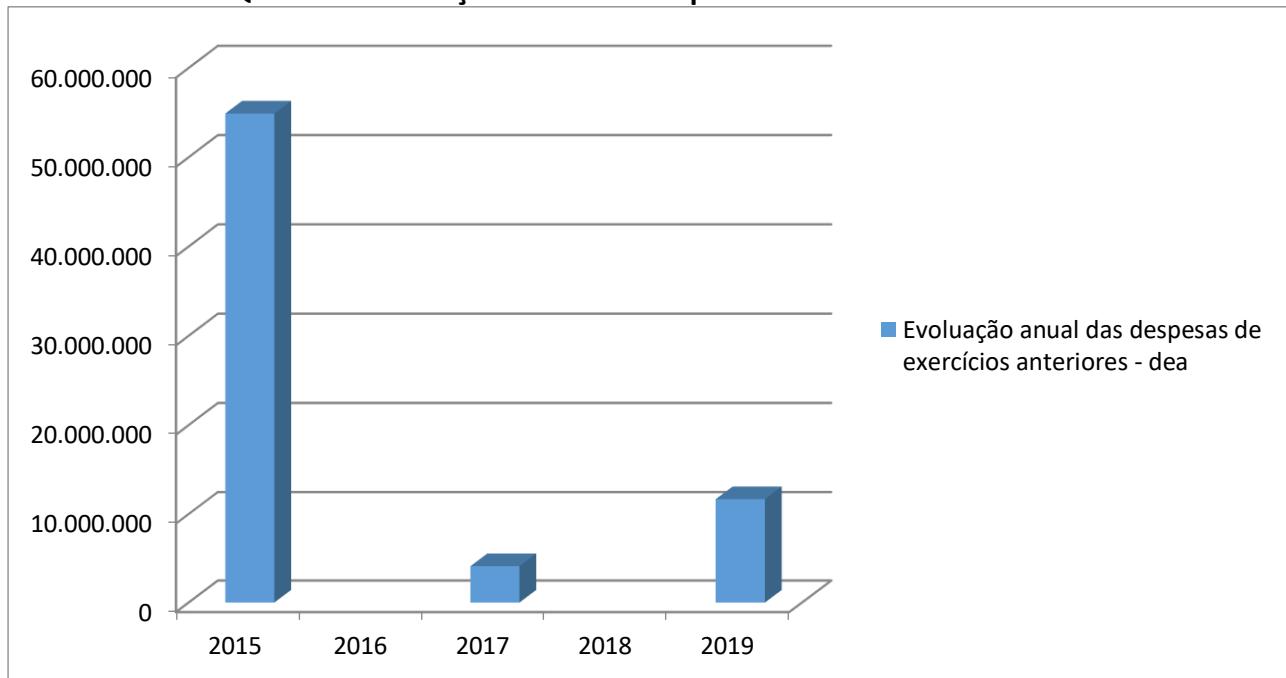
93. Assim, além da ausência de levantamento amplo e sistêmico dos riscos associados ao tema, com posterior construção de controles internos válidos, relevantes e suficientes, destaca-se que os controles existentes para o processo de requisição de pessoal necessitam ser revistos. Nessa linha, pode-se, por exemplo, elaborar manual com a formalização de procedimentos, documentos padronizados e modelo de declaração que informe a dotação orçamentária adequada para reembolso das despesas com pessoal e encargos sociais.

94. A partir disso, observou-se que os valores pagos por meio de DEA no ano de 2019 foram de R\$ 11.686.928,50, mostrando considerável aumento comparado com o ano de 2017, que teve um montante de R\$ 4.117.704,78. Ressalta-se que esse aumento se deveu especialmente a despesas assumidas em virtude de requisições de pessoal.

95. O registro de pagamentos realizados por meio de Despesas de Exercícios Anteriores tem oscilado, apresentando pico em 2015 e considerável queda em 2017. No exercício de 2015, as Despesas de Exercícios Anteriores atingiram o montante empenhado de R\$ 55.655.795,94. Em 2017 houve uma redução de 93% dos valores pagos a título de DEA, sendo o montante de R\$ 4.117.704,78. Em 2019, verificou-se um aumento comparado ao ano de 2017 tendo o valor saltando para R\$

11.686.928,50, sendo que, desse montante, R\$ 10.153.379,58 foram pagos para resarcimento de despesas com pessoal requisitado.

Quadro 5 – Evolução anual das despesas de exercícios anteriores



Fonte: SIAFI.

96. Observa-se ainda que, em 2019, os valores empenhados ficaram abaixo dos valores autorizados, em conformidade com os empenhos emitidos no exercício em relação ao Limite de Movimentação de Empenho, conforme visualizado no quadro seguinte.

Quadro 6 – Execução Orçamentária da AGU - 2019

Total Autorizado	Empenhado	Liquidado	Valores Pagos
4.066.944.825	3.954.229.724	3.831.905.086	3.600.634.506

Fonte: Tesouro Gerencial.

97. Com isso, verifica-se que os pagamentos realizados por meio de Despesas de Exercícios Anteriores têm oscilado, conforme a evolução histórica dos pagamentos registrados.

13. Requisição de pessoal sem disponibilidade orçamentária para realização de despesas com reembolso ao órgão de origem.

98. Verificou-se, no exercício de 2019, que a Unidade registrou obrigações em DEA, uma vez que os empenhos inscritos em restos a pagar haviam se esgotado. Como consequência, ocorreu redução da disponibilidade orçamentária e financeira da instituição para o ano subsequente.

99. Segundo o inciso II do art. 167 da Constituição Federal são vedados a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. O texto constitucional dispõe que são vedados:

[...]

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

[...].

100. A Lei 4.320/1964 veda a realização de despesa sem prévio empenho (art. 60). No mesmo diapasão, o Decreto-lei 200/1967, no art. 73, dispõe que:

Nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte ou quando imputada a dotação imprópria, vedada expressamente qualquer atribuição de fornecimento ou prestação de serviços cujo custo exceda aos limites previamente fixados em lei.

101. Entretanto, o TCU, por sua vez, no processo TC-026.069/2008-4, Acórdão nº 158/2012-TCU, pronunciou no item 8.2 que o reconhecimento de passivos oriundos de despesas sem dotação orçamentária não fere a vedação constituição-legal de realização de despesa ou assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, uma vez que não é o registro contábil que está vedado e sim o ato que o origina. Sem prejuízo da responsabilização do ordenador de despesa e demais consequências advindas da inobservância do disposto na legislação, a despesa não poderá ser realizada se não houver comprovada e suficiente disponibilidade de dotação orçamentária para atendê-la, sendo vedada a adoção de qualquer procedimento que viabilize a sua realização sem observar a referida disponibilidade.

102. Como salientado nos Achados de Auditoria 17 e 18, deste relatório, dos R\$ 11.686.928,50 pagos no exercício de 2019, R\$ 10.153.379,58 foram pagos para resarcimento de despesas com pessoal requisitado (conforme quadro seguinte) - despesa esta que se pressupõe previsível.

Quadro 7 – Ressarcimento de despesas com pessoal requisitado

AUXILIO-ALIMENTACAO	DESPESAS REFERENTE AO PAGAMENTO DO BENEFICIO DO AUXILIO ALIMENTACAO AOS SERVIDORES DA AGU	1.059.165,26
REMUNERACAO DE PESSOAL ATIVO	PAGAMENTO DOS VENCIMENTOS E VANTAGENS DOS SERVIDORES ATIVOS DA AGU, INCLUSIVE OS RELATIVOS A PRECATORIOS JUDICIARIOS, BEM COMO DESPESAS COM SENTENCIAS JUDICIAIS.	9.027.299,81
Total		10.153.379,58

Fonte: SIAFI

103. A prática de assunção de compromissos ou realização de despesas para as quais não existe a respectiva nota de empenho com saldo suficiente para sua realização traz prejuízo ao planejamento orçamentário do órgão. Por isso, tal prática se constitui uma forma de endividamento, resultando em comprometimento dos orçamentos dos exercícios subsequentes, considerando o impacto decorrente do reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos/recurso, classificadas pela Unidade como Despesas de Exercícios Anteriores, de acordo com o disposto no art. 37 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964.

104. Assim, com o pagamento de resarcimento de despesas com pessoal requisitado registrado por meio de DEA, após o esgotamento do registrado em Restos a Pagar, fica demonstrada a assunção de despesa sem previsão orçamentária, com despesas realizadas sem a respectiva cobertura de empenhos com saldos suficientes. DEA deve ser realizada observando-se as hipóteses previstas na

legislação sobre o tema, em especial na Lei nº 4.320/1964, Decreto nº 62.115/1968 e Decreto nº 93.872/1986.

14. Acompanhamento do Acordão TCU nº 2138/2017 – Plenário, com relação à geração de crédito orçamentário por meio de anulação de valores empenhados, no âmbito de contratos vigentes.

105. Conforme observado no Acordão TCU nº 2138/2017 - Plenário, em exercício anteriores e na ausência de valores disponíveis para empenho, a AGU adotou:

(...) procedimento de anular valores empenhados em contratos nos quais as faturas demoram a chegar ou que o atraso no pagamento tenha pouco impacto na mora, mesmo que este esteja sendo executado. Com a anulação de parte do empenho, gera-se um crédito orçamentário que é aplicado em outras despesas, por meio de novos empenhos. Por fim, as despesas decorrentes daqueles contratos já firmados e que tiveram parte do empenho anulado são empenhadas no elemento de despesa 92 (DEA) no exercício seguinte. Dessa forma, as despesas cujos empenhos foram anulados são executadas sem suporte orçamentário e pagas no exercício seguinte por meio de DEA.

106. Foi observado à época que a Unidade realizava anulação de empenhos de contratos regularmente prestados e cujas faturas estavam pendentes, visando à utilização de créditos orçamentários em outras despesas para as quais não haveria recursos dentro dos limites estabelecidos nos decretos de programação orçamentária. Contudo, utilizando como referência a Lei nº 4.320/1964 e o Decreto nº 62.115/1968, é indevida a anulação de empenho fora das hipóteses previstas, mesmo que as condições orçamentárias sejam insuficientes.

107. Foi orientado aos responsáveis pelas Unidades Gestoras Executoras da AGU que procedessem com o empenhamento das despesas contratadas, no montante suficiente ao custeio das obrigações assumidas durante a vigência contratual, respeitada a vinculação ao exercício financeiro de competência. Além disso, instruiu-se que as unidades gestoras empenhassem as despesas no montante suficiente ao custeio das obrigações assumidas durante a vigência contratual, respeitada à vinculação ao exercício financeiro de competência e ao limite de movimentação e empenho (LME) fixado em portaria da SGA.

108. Em vista disso, a Unidade adotou providências para adequação orçamentária. Foram enviadas as seguintes documentações, conforme informado pela AGU por meio do Ofício Circular nº 00011/2019/GABSGA/SGA/AGU, de 20 de dezembro de 2019:

- Aviso n. 203/AGU, em 10.08.2018, à então Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, requerendo a expansão do referencial monetário fixado no Ofício n. 62519/2018-MP para elaboração da proposta orçamentária de 2019 - de R\$ 450.000.000,00 para R\$ 590.848.094.
- Ofício n. 155/AGU, de 26.02.2019, ao Ministério da Economia, solicitando a alteração do cronograma mensal de desembolso, de forma a ampliar o limite de pagamento fixado no Decreto n. 9.711/2019 para o 1º trimestre do ano em curso - de R\$ 74.793.000,00 para R\$ 104.793.000,00.
- Ofício n. 0041/GABSGA/SGA/AGU, de 17.05.2019, para a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia, acompanhado da Nota Técnica n. 0004/2019/CGOF/DPOF/SGA/AGU, solicitando a recomposição orçamentária da AGU,

mediante a expansão do limite de movimentação e empenho fixado pelo Decreto n. 9.711/2019 - de R\$ 327.801.978,00 para R\$ 449.878.579,56.

- Ofício n. 392/AGU, de 29.05.2019, ao Ministério da Economia, solicitando a ampliação do limite de pagamento de R\$ 326.808.000,00 para R\$ 449.707.492,97.

- Ofício n. 0056/2019/GABSGA/SGA/AGU, de 1º.07.2019, à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia, acompanhado da Nota Técnica n. 0007/2019/CGOF/SGA/AGU, solicitando a expansão do referencial monetário proposto para elaboração da pré-proposta orçamentária de 2020, fixado no Ofício SEI n. 40/2019/GABIN/SOF/FAZENDA-ME, de 22.05.2019 - de 450.000.000,00 para R\$ 671.627.684,00

- Ofício n. 466/AGU, de 02.07.2019, acompanhado da Nota Técnica n. 0006/2019/CGOF/SGA/AGU, solicitando a antecipação de recursos financeiros da ordem de R\$ 20.000.000,00 e ratificando a solicitação da ampliação do limite de pagamento, constante do Ofício n. 392/AGU.

- Ofício n. 545/AGU, de 12.08.2019, acompanhado da Nota Técnica n. 0009/2019/CGOF/SGA/AGU, ratificando os pedidos de ampliação dos limites de movimentação e empenho, de pagamento e da antecipação de recursos financeiros, objetos dos Ofícios n. 392 e 466/AGU e de n. 0041/2019/GABSGA/AGU.

- Ofício n. 568/AGU, de 27.08.2019, acompanhado da Nota Técnica n. 0010/2019/CGOF/SGA/AGU, solicitando o reanálise do indeferimento do pedido de antecipação de recursos financeiros e ratificando os pedidos de ampliação dos limites de movimentação e empenho e de pagamento, objetos dos Ofícios n. 392 e 466/AGU e de n. 0041/2019/GABSGA/AGU.

- Ofício n. 671/AGU, de 24.10.2019, acompanhado da Nota Técnica n. 0013/2019/CGOF/SGA/AGU, solicitando a ampliação do limite de pagamento da AGU de R\$ 327.206.000,00 para R\$ 445.697.000,00.

109. No exercício de 2019, não foi verificada, na extensão dos exames realizados, a prática de anular valores empenhados em contratos com o propósito de gerar crédito orçamentário que possa ser aplicado em outras despesas, por meio de novos empenhos.

15. Informações sobre a estruturação da Secretaria de Controle Interno da Advocacia-Geral da União.

110. A Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, que instituiu a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, prevê a estruturação da Secretaria de Controle Interno da AGU (CISET/AGU). Essa norma reserva um capítulo para tratar do Gabinete do Advogado-Geral da União e da Secretaria de Controle Interno e traz a seguinte disposição em seu art. 16: “a Secretaria de Controle Interno rege-se, quanto às suas competências e estrutura básica, pela legislação específica”. A Lei Orgânica define ainda, com precisão, a localização da CISET/AGU no contexto estrutural do órgão: “subordinam-se diretamente ao Advogado-Geral da União, além do seu gabinete, [...] a Secretaria de Controle Interno” (Lei Complementar nº 73, de 10/02/1993, art. 2, inciso IV, § 1º).

111. Nessa linha, o Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, menciona a CISET/AGU entre os órgãos setoriais do sistema (art. 8º, inciso II). Essa previsão é corroborada pela Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, art. 22, inciso II, § 2º, que organiza e disciplina o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

112. Ao longo dos anos, desde 1993, diversos documentos, tais como Estudos e Notas Técnicas, Pareceres e Exposições de Motivos, têm sido produzidos no sentido de estruturar, demonstrar a necessidade e solicitar a criação do órgão de controle interno no âmbito da AGU. O Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 07/2016, elaborado pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, e o Acórdão nº 2.138/2017 (TC 014.292/2016-5) do Tribunal de Contas da União abordam o tema, trazendo referências às etapas históricas do processo. Esse acórdão determinou à AGU a “implementação de unidade de auditoria interna, nos moldes preconizados na Instrução Normativa Conjunta MPDG/CGU/2016”.

113. A AGU menciona as providências administrativas tomadas a partir dos apontamentos da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, no Ofício nº 010/ADJ/AGU, de 19 de setembro de 2019:

No ano de 2016, a Secretaria de Controle Interno da Secretaria de Governo da Presidência da República, mediante o Relatório nº 07/2016, o Relatório de Auditoria Anual de Contas (exercício 2015), mencionou as sucessivas recomendações no sentido de que houvesse a estruturação da unidade de controle interno da Advocacia-Geral da União (Ciset/AGU). Em razão disso, no ano de 2017, foi instaurado o Processo Administrativo nº 00404.000513/2017-24 com a finalidade mencionada acima, ou seja, dotar a Advocacia-Geral da União de uma estrutura própria de controle interno.

114. Por meio do Ofício-Circular nº 00011/2019/GABSGA/SGA/AGU, de 20 de dezembro de 2019, a Secretaria-Geral de Administração da Advocacia-Geral da União informou que:

[...] foi elaborada proposta de sua criação e encaminhada pelo Aviso nº 63/AGU, de 20 de fevereiro de 2017, ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, via Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal - SIDOF (naquela pasta ministerial sob o nº 03000.002250/2018-18).

Todavia, em face da assunção do novo governo, a referida proposta foi restituída à reavaliação da nova gestão ministerial da AGU, nos moldes do Ofício n. 1723/2019-MP, de 11 de janeiro de 2019.

Reavaliada a proposta, esta seguiu àquela pasta ministerial, via SIDOF, em 18 de setembro de 2019, contendo todo seu conjunto opinativo, como consta do NUP 00404.000513/2017-24 (Sistema da AGU de Inteligência Jurídica -SAPIENS).

Em resposta à proposta do conjunto opinativo supramencionado, foi exarado pelo Ministério da Economia o Ofício SEI nº 82715/2019/ME, de 11 de dezembro de 2019, o qual apresenta Nota Informativa SEI nº 7274/2019/ME que, em breve síntese, solicita reavaliação do pleito, considerando as diretrizes governamentais, dentre as quais cita-se a racionalização de estruturas organizacionais, em razão do cenário atual de restrição fiscal.

O assunto permanece sendo tratado nos autos do processo de NUP 00404.000513/2017-24, cujo teor do referido Ofício deverá ser objeto de análise pelas unidades afins ao tema e pela direção da Instituição.

115. Por fim, em manifestação por meio do Ofício n. 00014/2020/CGPE/DGE/AGU, de 22 de julho de 2020, o Departamento de Gestão Estratégica da Advocacia-Geral da União declarou o seguinte sobre o andamento das providências dotadas pela AGU:

A Advocacia-Geral da União enviou, em 30 de junho de 2020, mensagem eletrônica à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, encaminhando a NOTA TÉCNICA nº 0006/2020/CGPE/DGE/AGU, que trata da apresentação de proposta de revisão da sua estrutura organizacional.

Na referida Nota Técnica a AGU reitera, com as devidas justificativas, a propositura da criação da Secretaria de Controle Interno da Advocacia-Geral da União, órgão setorial do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal

[...]

Impende destacar que a mencionada proposta encontra-se em análise pelas equipes técnicas da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, com previsão de conclusão no curto prazo.

Por fim, é importante ainda salientar que a criação da Secretaria de Controle Interno da Advocacia-Geral da União é uma das ações previstas no Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional (PGT), firmado com a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, em 14 de fevereiro de 2020, no âmbito do Programa TransformaGov.

116. Com isso, observa-se o empenho da AGU no sentido de implantar em sua estrutura a Secretaria de Controle Interno, conforme disposto na Lei Orgânica da Unidade. A proposta de criação da CISET/AGU, em análise na Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, é abarcada por ação que compõe o Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional, firmado com a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

16. Verificação do atendimento das recomendações do controle interno

117. O monitoramento das recomendações resultantes das ações de controle é operacionalizado por intermédio do Plano de Providências Permanente (PPP), instrumento que permite a interação contínua entre a CISET/PRESIDÊNCIA e as unidades auditadas, no sentido de buscar soluções para a implementação das recomendações e consequentemente contribuir para o aprimoramento da gestão. Neste trabalho o objeto sob exame é verificar o atendimento das recomendações do controle interno.

118. Ao final do exercício de 2019, verificou-se a existência de três recomendações em monitoramento na AGU – duas referentes ao relatório de Auditoria Anual de Contas nº 07/2016 (exercício 2015) e a outra do Relatório Anual de Avaliação da Gestão da AGU – exercício 2017.

119. Instada a se manifestar, por ocasião dos trabalhos desta auditoria anual de contas, a Unidade apresentou providências para as três recomendações, conforme Quadro 2, constante no Anexo II deste relatório.

120. Diante disso, verifica-se que a AGU apresentou resposta às recomendações do controle interno, com vistas a contribuir com o aprimoramento da gestão. Para duas recomendações, as providências adotadas pela Unidade foram consideradas adequadas. O plano de ação elaborado para atendimento à recomendação referente à avaliação de riscos está em análise na CISET/PRESIDÊNCIA.

RECOMENDAÇÕES

1 - Desenvolver plano com cronograma de implementação de indicadores válidos, relevantes e suficientes para monitorar o atingimento dos objetivos associados ao planejamento estratégico institucional da Advocacia-Geral da União.

. **Achado nº 1**

2 - Implementar controles internos com o objetivo de garantir a conformidade das peças constitutivas dos processos que suportam os atos de aposentadorias e pensões, conforme destacado na Instrução Normativa TCU nº 78/2018, antes do envio dos atos de pessoal para esta Secretaria de Controle Interno.

. **Achado nº 4**

3 - Realizar levantamento nas fichas financeiras nos processos de aposentadorias e pensões de servidores que possuem direito ao adicional por tempo de serviço, visando revisar a parcela e o percentual (se completou o tempo corretamente), que resultou no cálculo que definiu o valor constante nos respectivos proventos.

. **Achado 6**

4 - Implementar rotinas de acompanhamento visando ao cumprimento dos prazos de respostas às diligências do Controle Interno Setorial.

. **Achado 7**

5 - Formalizar o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC), por meio de portaria, e disponibilizar o referido documento no sítio eletrônico da instituição.

. **Achado 9**

6 - Implementar controles internos com o objetivo de evitar que a empresa contratada para fornecer equipamentos de TI e/ou softwares seja a mesma a prover soluções de fiscalização desses serviços ou equipamentos, em observância ao comando do art. 67, § 1º, da Lei nº 8.666/93, conexo com o art. 6º, da IN SLTI/MP nº 4/2014.

. **Achado 10**

7 - Implementar controles internos com o objetivo de garantir que as contratações de TI estejam de acordo com os objetivos institucionais de TI da Unidade.

. **Achado 11**

8 - Incluir documento com demonstração da capacidade orçamentária da Unidade nos processos de requisição/cessão de pessoal que ensejam despesas de resarcimento aos órgãos de origem, orientando-se pela Portaria nº 357, de 2 de setembro de 2019, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

. **Achados 12 e 13**

CONCLUSÃO

121. O trabalho de auditoria anual de contas, referente ao exercício de 2019, realizado na Advocacia-Geral da União demonstrou o avanço da gestão da Unidade em alguns aspectos e apontou possibilidades de melhorias em outros. A AGU vem aperfeiçoando seu planejamento estratégico institucional e utilizou indicadores estratégicos válidos e relevantes, com adequada periodicidade de medição, avaliação e divulgação dos resultados ao longo do período examinado, que contribuíram para a tomada de decisão do órgão. Nesse tema, a Unidade deve primar pela quantidade e qualidade dos instrumentos utilizados, tornando os indicadores abrangentes e garantindo razoável conclusão sobre o grau de atingimento dos objetivos estratégicos a eles vinculados, atendendo ao critério da suficiência.

122. Sobre a área de gestão de pessoas, os procedimentos e controles adotados pela AGU para garantir a conformidade da remuneração de servidores com o limite constitucional foram eficientes. No entanto, houve descumprimento da IN TCU nº 78/2018, que dispõe sobre o envio, o processamento e a tramitação de informações alusivas a atos de pessoal para fins de registro no TCU, no que se refere a prazo de atendimento de diligência e a pagamento de anuênio. Constatou-se que 71 servidores recebem valores de parcela de anuênio em desacordo com o cálculo da porcentagem, sendo que 38 estão com valores a maior e 33, a menor. A respeito dos valores de parcelas originadas de decisões judiciais e referentes a planos econômicos, verificou-se a existência de pagamento em desacordo com o Acórdão nº 1614/2019 – TCU – Plenário, sendo que há determinação de repercussão geral à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, com vistas a equacionar o problema. Assim, há necessidade de aperfeiçoamento dos controles internos, especialmente quanto ao atendimento de prazos de diligências, pagamentos de parcelas oriundas de decisões judiciais e de anuênios.

123. A AGU vem aperfeiçoando nos últimos anos seu sistema de governança, abarcando instrumentos de estruturação afetos à área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). Atualmente o Núcleo de Governança Digital, vinculado ao Comitê de Governança, auxilia o órgão na condução das ações de TIC e no cumprimento da legislação que rege o tema. Contudo, observou-se que, para o exercício de 2019, a Unidade não trabalhou com Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) formalmente aprovado e publicado, de acordo com a IN SLTI nº 04/2014. Esse fato impactou o exame dos dois contratos elencados no escopo da auditoria, referentes à rede MPLS e à solução de segurança *Firewall-NGFW*, principalmente com relação à conformidade dos contratos com o Plano Diretor e ao atendimento dos propósitos e avaliação dos benefícios das contratações. Sobre o contrato nº 43/2017, o mesmo fornecedor proveu a rede MPLS e a ferramenta para aferição e gestão da rede, em desconformidade com a IN SLTI/MP nº 4/2014.

124. A respeito do tema demonstrações financeiras, a evolução histórica dos registros de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) mostra oscilação dos pagamentos realizados nos últimos exercícios. Em 2019, o montante registrado em DEA foi de R\$ 11.686.928,50, sendo que R\$ 10.153.379,58 (87% do total) foram pagos para ressarcimento de despesas com pessoal requisitado, ficando demonstrada a assunção de despesa por parte da Unidade sem análise de disponibilidade orçamentária, contrariando a Lei nº 4.320/1964 e os Decretos nº 62.115/1968 e nº 93.872/1986. Porém, não foi verificada, na extensão dos exames realizados, a prática de anular valores empenhados em contratos

com o propósito de gerar crédito orçamentário que possa ser aplicado em outras despesas, por meio de novos empenhos. Nesse contexto, há a necessidade de levantamento amplo e sistêmico dos riscos associados ao tema, com posterior aperfeiçoamento dos controles internos, em especial aqueles atrelados ao processo de requisição de pessoal.

125. Por fim, registram-se os esforços empreendidos pela AGU para levar a cabo o processo de implantação da Secretaria de Controle Interno da Advocacia-Geral da União (Ciset/AGU) e para atender às recomendações do Controle Interno. A proposta de criação da Ciset/AGU, em análise na Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, é abarcada por ação que compõe o Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional, firmado com a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. Sobre Plano de Providências Permanente, há até então uma única recomendação pendente, cujas providências tomadas pela Unidade encontram-se em análise na Ciset/PRESIDÊNCIA.

ANEXO I

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

I.A) Achado de Auditoria nº 1: Análise dos indicadores estratégicos da Advocacia-Geral da União quanto às propriedades de validade, suficiência e relevância.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da NOTA nº 00003/2020/DGE/AGU (NUP: 00404.002110/2020-15), encaminhada pelo OFÍCIO nº 00013/2020/CGPS/SGA/AGU, de 28/9/2020, a Advocacia-Geral da União apresentou a seguinte manifestação:

“[...]

6. Sobre esse ponto, o relato sobre o histórico do Planejamento Estratégico na AGU desse período pode melhor esclarecer e facilitar a compreensão do achado.

7. Infelizmente, o Planejamento Estratégico 2008-2015 não evoluiu além das diretrizes estratégicas, o que pode ser atribuído em parte pelas dificuldades relativas à Gestão da Informação direcionada para a geração de indicadores de desempenho estratégicos para toda a instituição, bem como do prejuízo que a falta dessas informações gerenciais impediu o desenho de um Modelo de Gestão para a AGU com base em parâmetros de resultados.

8. Com o objetivo de superar os obstáculos enfrentados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal na execução do Planejamento Estratégico, o Ministério do Planejamento lançou o Edital de Pregão Eletrônico nº 09/2014 para a contratação de empresa especializada para o apoio ao processo de planejamento e gestão estratégica, utilizando como referência a metodologia *Balanced Scorecard - BSC*, contemplando serviços de formulação, revisão, desdobramento (tradução), alinhamento, implementação, monitoramento e capacitação. A AGU então aderiu à ata de registro de preços e efetuou a contratação da empresa GD Consult, vencedora do pregão.

9. As principais entregas do contrato estão relacionadas na tabela abaixo:

Etapa	Entrega	Período
Organização do trabalho	Assinatura do contrato	18.05.2015
	Organização da Equipe	19.05.2015 a 07.06.2015
Análise Ambiental e Estratégica	Entrevistas com alta liderança da instituição	08.06.2015 a 07.08.2015
	Oficinas de análise do ambiente: Cadeia de valor e SWOT	15.09.2015 a 18.09.2015
Tradução da Estratégia	Oficinas de definição do Mapa Estratégico, Indicadores e Metas	01.10.2015 a 05.11.2015
	Oficinas de Estruturação do portfólio e planejamento dos projetos	01.03.2016 a 29.04.2016
Alinhamento	Oficinas de estruturação dos painéis de contribuição de cada órgão	02.05.2016 a 10.06.2016
Implementação e Monitoramento	Oficinas de estruturação dos métodos e modelo de gestão	14.03.2016 a 01.04.2016
	Curso na metodologia BSC	26.04.2016

10. Convém destacar que o contrato com a GD *Consult* foi firmado em 18.05.2015, mas que apresentou dificuldade no início de sua execução desde a reunião inaugural tendo em vista a inexistência de clima organizacional favorável desde meados de 2015. Outras dificuldades encontradas foram o trabalho adicional envolvendo a "consolidação e validação do grande volume de informações produzidas nas primeiras etapas do projeto", a "suspenção das atividades do projeto durante o período de férias e festas de fim de ano, época em que significativa parcela dos envolvidos e representantes dos órgãos da AGU estaria ausente" e "atrasos nas liberações orçamentárias e financeiras devido ao contingenciamento de recursos determinados pelo Governo Central" (conforme mensagem eletrônica seq. 102 do NUP 00400.001695/2014-48).

11. Tendo em vista esse contexto de dificuldade em cumprir o prazo contratual, foi procedida à prorrogação do contrato por mais três meses sem acréscimo de dispêndio pela AGU (Parecer n. 00157/2016/DAJI/SGCS/AGU e Termo Aditivo ao Contrato nº 019/2015-AGU, seqs. 106 e 112 do NUP 00400.001695/2014-48). É importante acrescentar que no ano de 2016 houve uma sucessão de ocupantes do cargo de Advogado-Geral da União, o que prejudicou sobremaneira a continuidade do projeto.

12. A partir da instituição do Sistema de Gestão Estratégica da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal com a Portaria AGU nº 673, de 17 de novembro de 2016 é que foi instituído o Planejamento Estratégico 2016-2019 em reunião de 20 de dezembro de 2016 (Resolução nº 1/2017).

13. Devido à necessidade em implantar efetivamente o Planejamento Estratégico, no que respeita aos indicadores de desempenho foram adotados dois conceitos diferentes:

- **Indicador estratégico aprovado:** é o indicador aprovado pelo Comitê de Governança, descrito na Ficha do Indicador. Mas essa aprovação por si só não significa ainda o início imediato da

aferição dos resultados. Isso porque a maior parte dos indicadores requer um trabalho técnico de extração e normalização de dados, além da organização das informações em painel de gestão. Um exemplo foi o indicador Taxa de Sucesso Judicial: ele demandou um trabalho de extração de dados do Sistema Sapiens, sua organização em painéis de gestão, validação pelo Núcleo de Contencioso até que os resultados pudessem ser efetivamente aferidos.

- **Indicador estratégico priorizado:** é o indicador que o Comitê decidiu priorizar dentre aqueles já aprovados, tendo em vista a limitação da equipe em implantar todos os indicadores de uma vez só.

14. Assim, os 46 indicadores apontados pelo Relatório Preliminar de Auditoria Anual - 2019 estavam na situação de “Indicadores estratégicos aprovados” somente, ou seja, eles ainda não eram priorizados. Diversos fatores, tais como: dificuldades técnicas e operacionais no estabelecimento de linhas de base confiáveis, múltiplos bancos de dados não integrados e contingente reduzido de servidores especializados em tratamento da informação dificultaram ou impossibilitaram avanços maiores na implementação de novos indicadores para objetivos estratégicos ainda não contemplados ou para aqueles que, embora já possuíssem indicadores, estes não eram suficientes para medição do seu alcance, dentro do período daquele Plano Estratégico Institucional (2016-2019).

15. Todavia, como parte de um processo evolutivo constante, o novo Plano Estratégico da Advocacia-Geral da União para o **ciclo 2020-2023**, desta feita concluído com apoio parcial de consultoria especializada, já contempla indicadores de desempenho estruturados e priorizados para **todos os seus objetivos estratégicos**, conforme tabela abaixo.

MAPA ESTRATÉGICO: PLANEJAMENTO 2020-2023				
Visão: Ser reconhecida como função essencial à Justiça que promove soluções jurídicas seguras, efetivas e inovadoras para o Estado Brasileiro.				
Missão: Promover a proteção jurídica do Estado Brasileiro em benefício da sociedade.				
ESTADO BRASILEIRO	Ampliar a segurança jurídica	Vitalizar juridicamente políticas públicas	Intensificar a proteção do patrimônio público e da probidade	
RESULTADOS INSTITUCIONAIS	Promover a defesa jurídica coordenada e assertiva	Prestar consultoria e assessoramento jurídico proativo, propulsivo e uniforme	Prevenir e reduzir a litigiosidade	
GOVERNANÇA E INovação	Aumentar a recuperação de ativos	Institucionalizar os processos de trabalho	Desenvolver competências com foco no desempenho institucional	
	Promover gestão de riscos jurídicos	Desenvolver comunicação proativa direcionada aos resultados Institucionais	Fomentar a transformação digital	
	Buscar a sustentabilidade orçamentária e financeira	Fortalecer a Governança e a Inovação		
VALORES	INTEGRIDADE EFICIÊNCIA INovação INTEGRAÇÃO INTERESSE PÚBLICO UNIFORMIDADE DE ATUAÇÃO INDEPENDÊNCIA TÉCNICA COMPROMETIMENTO TRANSPARÊNCIA SUSTENTABILIDADE			

METAS ESTRATÉGICAS DA AGU DE RESULTADOS INSTITUCIONAIS

Nome	Indicador estratégico	Resultado 2019	Meta 2020	Meta 2021	Meta 2022	Meta 2023	Objetivo estratégico
Meta 1	Taxa de Sucesso Judicial	59,50%	59,85%	60,20%	60,55%	60,90%	Promover a defesa jurídica coordenada e assertiva
Meta 2	Tempo Estimado de Conclusão das Demandas do Consultivo (em dias)	12,4	18,7	12,6	12,0	11,4	Prestar consultoria e assessoramento jurídico proativo, propositivo e uniforme
Meta 3	Taxa de Satisfação dos Órgãos e Entidades Assessorados	7,5	7,6	7,7	7,8	8,0	
Meta 4	Quantidade de Acordos Estratégicos Celebrados (CCAF)	39	30	50	55	60	Prevenir e reduzir a litigiosidade
Meta 5	Taxa de Redução de Litígios	13,33%	13,53%	13,95%	14,37%	14,79%	
Meta 6	Valor Arrecadado (em R\$ mi)	4.934	4.106	5.337	5.694	6.007	Aumentar a recuperação de ativos

METAS ESTRATÉGICAS DA AGU DE GOVERNANÇA E INOVAÇÃO

Nome	Indicador estratégico	Resultado 2019	Meta 2020	Meta 2021	Meta 2022	Meta 2023	Objetivo estratégico
Meta 7	Índice de Governança Pública (iGovPub)	44%	47%	52%	56%	60%	Fortalecer a Governança e a Inovação
Meta 8	Índice de Maturidade de Processos de Trabalho	11%	18%	30%	40%	50%	Institucionalizar os processos de trabalho
Meta 9	Índice de Gestão de Riscos (iGestRiscos)	21%	26%	31%	36%	41%	Promover gestão de riscos jurídicos
Meta 10	Índice de Desenvolvimento de Competências (iGestPessoas)	14,6%	14,6%	20,9%	27,2%	33,5%	Desenvolver competências com foco no desempenho institucional
Meta 11	Índice de Gestão Orçamentária (iGestOrçamento)	39,3%	41,4%	46,6%	49,9%	66,8%	Buscar sustentabilidade orçamentária e financeira
Meta 12	Índice de Integração com Sistemas do Poder Judiciário	75%	81%	87%	93%	99%	Fomentar a transformação digital
Meta 13	Quantidade de seguidores nas redes sociais institucionais da AGU (em milhão)	0,73	0,76	0,80	0,90	1,00	
Meta 14	Valorização do espaço/tempo de mídia espontânea nas mídias tradicionais (em R\$ bilhões)	5,1	5,3	5,5	5,7	6,0	Desenvolver comunicação proativa direcionada aos resultados institucionais
Meta 15	Quantidade de membros e servidores cadastrados na lista de transmissão da Comunicação Interna no Whatsapp	-	15%	30%	45%	60%	

16. Impende ainda destacar que o Plano Estratégico Institucional 2020-2023 da Advocacia-Geral da União está alinhado com as metas do Programa Proteção Jurídica da União do Plano Plurianual da União (PPA 2020-2023), instituído pela Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que absorveu os indicadores finalísticos da AGU, corroborando o acerto das instâncias responsáveis pela governança da Instituição.

17. Assim, acredita-se que o Plano Estratégico Institucional 2020-2023 atenda a recomendação da CISET.

18. O detalhamento do Plano Estratégico Institucional 2020-2023 está descrito no documento anexo (Resolução nº 01, de 29 de maio de 2020) com todas as fichas dos indicadores estratégicos e também no seguinte endereço <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/departamento-de-gestao-estrategica-1/planejamento-estrategico/planejamento-estrategico-2020-2023>.

Análise do Controle Interno

A manifestação da Unidade, descrita anteriormente, explicita os avanços concernentes ao planejamento estratégico institucional apontados no texto do Achado de Auditoria nº 1 deste relatório, especialmente com relação à elaboração de indicadores estratégicos, e detalha as dificuldades enfrentadas pela AGU ao longo do processo. O Plano Estratégico Institucional 2020-2023 da Unidade, formalizado por meio da Resolução nº 01, de 29/5/2020, é apontado como suficiente para atender à recomendação associada ao tema: desenvolver plano com cronograma de implementação de indicadores válidos, relevantes e suficientes para monitorar o atingimento dos objetivos associados ao planejamento estratégico institucional da Advocacia-Geral da União.

Observa-se, no entanto, que a Resolução nº 01, de 29/5/2020, em seu art. 2º, inciso IV, elenca dezessete objetivos estratégicos, separados em três perspectivas: Estado Brasileiro (com três objetivos estratégicos), Resultados Institucionais (com quatro objetivos estratégicos) e Governança e Inovação (com dez objetivos estratégicos). Desse universo de objetivos, não se encontrou associação direta com algum indicador estratégico para seis deles, a saber: três relativos à perspectiva Estado Brasileiro (Ampliar a segurança jurídica; Viabilizar juridicamente políticas públicas; e Intensificar a proteção do patrimônio público e da probidade) e outros três referentes à perspectiva Governança e Inovação (Desenvolver mecanismos de gestão do conhecimento para a atuação uniforme e eficaz; Desenvolver inteligência de dados para a atuação jurídica e a tomada de decisão; e Atuar pela estruturação de uma carreira de apoio à atuação finalística).

Conclui-se, portanto, que, mesmo diante do progresso alcançado, há lacunas a serem preenchidas, principalmente com relação à suficiência dos indicadores estratégicos. Com isso, mantém-se a respectiva recomendação como forma de contribuir com a Unidade para a integração dos ciclos de planejamento institucional subsequentes e para a formação de um portfólio de indicadores estratégicos relevantes, válidos e suficientes.

I.B) Achado de Auditoria nº 8: Aquisição de solução para apoio à fiscalização dos serviços em desconformidade com o art. 6º, da IN nº 4/2014, SLTI/MP.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Informação Técnica nº 00032/2020/DTI/AGU (NUP: 00404.002110/2020-15), encaminhada pelo OFÍCIO nº 00013/2020/CGPS/SGA/AGU, de 28/9/2020, a Advocacia-Geral da União apresentou a seguinte manifestação:

“Especificamente quanto ao item 8 (SIC) do Relatório Preliminar, informamos que a fiscalização referente à execução do contrato nº 43/2019 é realizada pela Equipe de fiscalização e anotada em registros próprios, constantes dos relatórios de acompanhamento juntados aos processos de pagamentos devidamente vinculados ao NUP 00693.000007/2017-27, conforme dispõe o Art. 67 da lei nº 8666/93. A fiscalização dos serviços não faz parte do objeto do contrato em questão. A ferramenta de gerenciamento, constante do objeto, justifica-se exclusivamente para a apresentação dos serviços prestados pela contratada, para simples conferência, não fazendo parte da formação do preço, conforme pode ser constatado na cláusula de formação de preços do contrato - Seq. 96.

A efetiva aferição dos níveis de serviços prestados pela empresa Oi (como disponibilidade do enlace, perda de pacotes, taxa de erro de bit, prazo de reparado/restabelecimento de um enlace)

é realizada pela ferramenta Zabbix, gerenciada pela DTI e que não é fornecida pela contratada Oi. Complementarmente, ao término do processo de fiscalização, o registro formal da desta atividade é realizado na ferramenta Comprasnet Contratos.

Conforme consta do NUP 00693.000007/2017-27, seq 14, Termo de Referência: Item 1 - Objeto - não consta no objeto da contratação ferramenta de Fiscalização dos Serviços, mas sim, ferramentas de gerenciamento, necessárias para análise dos serviços prestados. Desta forma, a ferramenta de gerenciamento da empresa OI é utilizada basicamente para apoio à gestão dos eventos de falhas (tipo de falha, data/horário da falha, status da falha, data/horário de normalização, duração da falha), e acompanhamento do atendimento técnico, desde a abertura do chamado até a solução definitiva do incidente.

Portanto, sugere-se que houve uma interpretação equivocada da CISET ao classificar a ferramenta de gerenciamento como ferramenta de apoio à fiscalização. O apoio à fiscalização é realizado na ferramenta Comprasnet Contratos.”

Análise do Controle Interno

Para os fins desta análise, utilizaremos conceitos e direções dispostos na Lei nº 8.666/93 e na Instrução Normativa nº 4/2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, com objetivo de equalizar os conhecimentos. De início, importa tomar os seguintes conceitos da IN SLTI nº 4/2014:

- Modelo de Gestão: modelo que contém a definição dos mecanismos necessários à gestão e à fiscalização da Solução de Tecnologia da Informação, objetivando minimizar os riscos de falha no fornecimento da Solução, por meio da definição de controles adequados para os principais elementos que a compõe, levando-se em consideração ferramentas, computacionais ou não, processos e recursos materiais e humanos disponíveis.
- Gestão: conjunto de atividades superiores de planejamento, coordenação, supervisão e controle, relativas às Soluções de Tecnologia da Informação que visam garantir o atendimento dos objetivos do órgão ou entidade.

A Unidade afirmou que a execução do referido contrato foi realizada em registros próprios, de acordo com o subitem 7.1 do Termo de Referência, seq. 14, em consonância com o art. 67, § 1º, da Lei 8666/93: “o representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato”. Porém, verificou-se que a UPC não considerou utilizar no modelo de gestão do referido contrato ferramenta de gerenciamento conforme visto no subitem 7.1 do Termo de Referência, seq. 14. Ressalta-se que o modelo de gestão deve conter a definição dos mecanismos necessários à gestão e à fiscalização da solução de TI, levando-se em conta o uso de ferramentas computacionais ou não. Esse é o entendimento trazido pela IN nº 4/2014/SLTI/MP.

Ademais, em outro trecho da resposta a UPC traz a seguinte afirmação: “não consta no objeto da contratação ferramenta de Fiscalização dos Serviços, mas sim, ferramentas de gerenciamento”. Destaca-se que a IN SLTI/MP nº 4/2014 elucida que gestão se trata também de atividade de controle, pois gestão abrange supervisão e controle como atividades pertinentes à fiscalização. Ou seja,

percebe-se que a citada ferramenta de gerenciamento é sinônimo de ferramenta de controle, necessária para a análise dos serviços prestados.

Em um outro trecho da resposta a UPC traz a seguinte afirmação: “Desta forma, a ferramenta de gerenciamento da empresa OI é utilizada basicamente para apoio à gestão”. Com base nessa afirmação da Unidade, materializou-se a constatação da utilização de ferramenta de gerenciamento para apoio à gestão do referido contrato. Tal situação contraria o disposto no art. 6º da IN SLTI/MP nº 4/2014: “Nos casos em que a avaliação, mensuração ou apoio à fiscalização da Solução de Tecnologia da Informação seja objeto de contratação, a contratada que provê a Solução de Tecnologia da Informação não poderá ser a mesma que a avalia, mensura ou apoia a fiscalização”. Assim, salienta-se uma vez mais que a gestão abarca supervisão e controle, sendo essas atividades pertinentes à fiscalização do contrato. No caso, um dos objetos da contratação foi o apoio à fiscalização, por meio de ferramenta de gerenciamento, sendo que a referida IN não permite que a empresa que provê a solução de TI seja a mesma que apoia a fiscalização do contrato.

A UPC informou ainda que a efetiva aferição dos níveis de serviços é realizada pela ferramenta *Zabbix*, gerenciada pela DTI e que não é fornecida pela contratada *Oi*. Entretanto, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 08/2020/0269, a Unidade informou que utiliza o sistema fornecido pela contratada, denominado “Portal GIS – Gestão Integrada de Serviços”, utilizado para aferição dos níveis de serviço e gestão da rede MPLS. Em verificação aos processos de pagamento nº 00693.000313/2019-25 e 00693.000350/2019-33, identificou-se que na lista de verificação anexa ao relatório técnico e nota fiscal consta como evidências para avaliação da qualidade da rede WAN a utilização de relatórios do Portal GIS.

Nesses termos, não há possibilidade de acolhimento da justificativa trazida pela UPC na Informação Técnica nº 00032/2020/DTI/AGU, conexa ao Despacho Nº 00047/CGPS/SGA/AGU e NUP: 00404.002110/2020-15.

I.C) Achado de Auditoria nº 12: Insuficiência dos controles internos da disponibilidade orçamentária para mitigação do incremento de gastos inscritos como despesas de exercícios anteriores.

Achado de Auditoria nº 13: Requisição de pessoal sem disponibilidade orçamentária para realização de despesas com reembolso ao órgão de origem.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Informação Técnica nº 00001/2020/ASTEC/DGEP/SGA/AGU (NUP: 00404.002110/2020-15), encaminhada pelo OFÍCIO nº 00013/2020/CGPS/SGA/AGU, de 28/9/2020, a Advocacia-Geral da União apresentou a seguinte manifestação:

“[...]

4. Considerando o caráter preliminar do supracitado relatório, ressaltamos os esclarecimentos prestados à Auditoria, em julho de 2020, quanto à avaliação, feita em demonstrações contábeis, que enfatizou pagamentos realizados por meio de DEA, registrando oscilações em exercícios anteriores.

5. Nota-se, por ocasião do envio da RESPOSTA n. 00003/2020/DGEP/SGA/AGU, de 31/07/2020, documento juntado à sequência 63 deste NUP, o compromisso de buscar o aprimoramento dos mecanismos de controle interno, no intuito de evitar a execução orçamentária por meio de Despesas de Exercícios Anteriores:

18. É importante destacar inicialmente que por meio da Portaria Conjunta nº 358, de 2 de setembro de 2019, da Secretaria Especial de Fazenda e da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, foram regulamentados os limites de reembolso com cessões, requisições e movimentações para compor força de trabalho no âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta (os limites estabelecidos no Anexo I e II da Portaria Conjunta nº 358/2019 foram alterados pela Portaria Conjunta nº 106, de 19 de novembro de 2019).

19. Desse modo, relativamente ao monitoramento quanto à execução orçamentária das despesas de pessoal requisitado, esta Diretoria de Gestão de Pessoas e Desenvolvimento Institucional observa o regramento do disposto na portaria supramencionada.

20. **Após a publicação do regramento acima, esta DGEP criou um mecanismo para controle e monitoramento, o painel BI (*Business Intelligence*) para fins de gestão das cessões/requisições com ônus para AGU, no qual é apresentado um relatório de acompanhamento de gastos, separado por órgão de direção superior da AGU, considerando o limite estabelecido pelo Ministério da Economia para essa despesa, que atualmente é de R\$ 190.400.000,00.**

21. Além desses controles, é relevante mencionar que para cada exercício a DGEP faz uma projeção das despesas com Pessoal e Encargos Sociais com vistas a subsidiar a previsão orçamentária do ano seguinte, com base em uma matriz contendo a metodologia adotada pela Secretaria de Orçamento Federal, **encaminhada para a nossa área por intermédio da DPOF**.

22. Cumpre reforçar que as alterações consignadas nesse tópico demonstram que a projeção para o orçamento relativo a essa despesa não mais está baseada apenas na evolução da execução orçamentária anual, mas também encontra-se calcada nos valores estabelecidos pelo Ministério da Economia, os quais estão sob o controle direto no painel BI - DGEP criado para essa finalidade.

23. Ademais, faz parte de um projeto para melhoria nesse processo de gestão orçamentária a sistematização quanto à forma de apresentação das faturas encaminhadas pelos órgãos de origem dos servidores/empregados cedidos para a AGU, visando maior celeridade e acuidade na análise.

6. Portanto, torna-se superada a recomendação para se estabelecer rotina de consulta à Diretoria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade –DPOF, no início dos processos de requisição, a fim de conhecer a disponibilidade orçamentária para reembolsar os órgãos cedentes.

7. Os parâmetros rigorosamente gerados pelo painel BI, ferramenta concebida na DGEP para a gestão específica das cessões e requisições com ônus para a AGU, asseveram o controle e monitoramento dos valores regulamentados pelo Ministério da Economia, os quais definem os limites de reembolso com cessões, requisições e movimentações para compor força de trabalho no âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta.”

Análise do Controle Interno

A AGU informa estar superada a recomendação para se estabelecer rotina de consulta à Diretoria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade – DPOF, no início dos processos de requisição, a fim de conhecer a disponibilidade orçamentária para reembolsar os órgãos cedentes. Ainda conclui que os parâmetros gerados pelo painel BI, ferramenta concebida na DGEP para a gestão específica das cessões e requisições com ônus para a AGU, asseveram o controle e monitoramento dos valores regulamentados pelo Ministério da Economia, os quais definem os limites de reembolso com cessões, requisições e movimentações para compor força de trabalho no âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta.

Sobre esse assunto, observa-se que a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia publicou a Portaria nº 357, de 2 de setembro de 2019, estabelecendo as regras e os procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, como cedente ou cessionária, quando da cessão ou requisição de servidores públicos efetivos, empregados públicos e empregados de empresas estatais. O anexo V dessa portaria traz modelo de declaração sobre dotação orçamentária adequada e suficiente para reembolso das despesas com pessoal e encargos sociais.

Assim, considerando os controles existentes na AGU e a boa prática de evidenciar esses controles nos respectivos processos instaurados pela Unidade, recomenda-se que se insira a declaração sobre dotação orçamentária aos processos de requisição e que se realize a adequação dos documentos relacionados ao *checklist* dos processos, a fim de evidenciar os controles. Diante disso, a recomendação originalmente descrita no relatório preliminar, associada aos achados de auditoria 12 e 13 (Estabelecer rotina de consulta à Diretoria de Planejamento, Orçamento, finanças e Contabilidade – DPOF no início do processo de requisição quanto à disponibilidade orçamentaria para reembolso ao órgão de origem), foi alterada para a seguinte redação: Incluir nos respectivos processos de requisição documento que declare a capacidade orçamentária da Unidade para efetuar a requisição, orientando-se pela Portaria nº 357, de 2 de setembro de 2019.

I.D) A Unidade não se manifestou sobre o conteúdo dos Achados de Auditoria nº 2, 8, 9, 11, 14, 15 e 16. Ressalta-se que tais achados não deram causa a recomendações do controle interno, à exceção do Achado de Auditoria nº 11.

I.E) A Unidade manifestou-se pelo acolhimento do conteúdo dos Achados de Auditoria nº 3 a 7, e suas respectivas recomendações.

ANEXO II

Quadro 1 – Processos com inconsistências no pagamento de anuênios - AGU

SEQ	PROCESSO Nº	E-PESSOAL
1	00485.002197/2019-34	3557/2020
2	00574.000101/2013-17	11854/2019
3	00404.000025/2019-89	57070/2019
4	00440.001809/2019-98	66223/2019
5	00410.011123/2018-81	72179/2019
6	00580.001279/2019-83	16607/2020
7	00490.001074/2019-15	14888/2020
8	00416.009374/2019-27	116674/2019
9	00404.001081/2019-31	141895/2019
10	00404.001762/2019-07	2675/2020
11	00404.005713/2018-54	100970/2019
12	00401.000092/2019-23	29588/2020
13	00404.000447/2006-30	146987/2019
14	00410.028362/2019-51	3632/2020
15	00404.001698/2019-56	101184/2019
16	00404.013324/2013-98	19283/2019
17	00404.007870/2005-80	43910/2019
18	00404.012359/2010-67	33643/2019
19	35118.000452/2003-18	42621/2019
20	00545.001793/2019-45	2707/2020
21	00432.000134/2019-69	87429/2019
22	00404.002621/2015-70	121297/2019
23	00404.002621/2015-70	121350/2019
24	00404.003419/2019-99	8233/2020
25	00404.008425/2004-56	60180/2019
26	00404.006061/2018-75	89335/2019

SEQ	PROCESSO Nº	E-PESSOAL
27	00410.005276/2019-71	8048/2020
28	00416.000025/2013-54	91088/2018
29	00410.016192/2019-62	118154/2019
30	00404.003200/2008-37	58469/2019
31	00404.000758/2019-13	90631/2019
32	00404.006496/2004-14	20210/2019
33	00465.001312/2019-91	2547/2020
34	00514.001573/2018-06	98728/2018
35	00412.000223/2019-43	101892/2019
36	00404.012176/2013-94	14848/2019
37	00470.000655/2007-26	58730/2018
38	00410.017750/2019-15	145886/2019
39	00404.000775/2019-51	82400/2019
40	00404.003475/2019-23	141214/2019
41	00490.001075/2019-51	5387/2020
42	00552.010852/2018-04	95559/2019
43	00552.011690/2018-13	146217/2019
44	00416.004430/2013-41	143761/2019
45	00404.005311/2005-35	18561/2019
46	00485.000074/2019-69	97433/2019
47	00411.001827/2005-11	48801/2019
48	00686.000027/2019-59	146189/2019
49	00433.003006/2017-03	41863/2018
50	00404.002388/2019-59	1840/2020
51	00485.002190/2019-12	109919/2019
52	00410.003624/2007-31	55046/2019
53	00404.002591/2014-11	20761/2019
54	00404.003137/2019-91	146326/2019
55	00404.000260/2013-65	22954/2019

SEQ	PROCESSO Nº	E-PESSOAL
56	35446.000127/2003-25	56774/2019
57	00404.006673/2006-24	68386/2018
58	00404.003485/2019-69	4960/2020
59	00545.002585/2019-63	130392/2019
60	00448.005999/2018-61	74923/2019
61	00418.010190/2019-90	3808/2020
62	00552.000888/2019-52	57713/2019
63	00410.022981/2019-32	146722/2019
64	00465.001213/2019-18	144709/2019
65	00412.046234/2018-99	87525/2019
66	54190.002737/2003-57	59633/2019
67	00400.015087/2003-68	30641/2019
68	00404.006863/2005-61	45437/2019
69	00425.001676/2011-91	46423/2019
70	00404.000014/2019-07	143364/2019
71	00440.004742/2019-43	3569/2020

Fonte: Nota Técnica nº 3/2020/CGAC/CISET, de 4 de agosto de 2020.

Quadro 2 – Recomendações AGU

CONSTATAÇÃO	RECOMENDAÇÃO	FUNDAMENTO	PROVIDÊNCIA DA AGU
2016/0452-12 - Fragilidades nos controles dos deslocamentos e da manutenção de veículos.	2016/0452-12.01 - Desenvolver, implementar e regulamentar novos controles administrativos no Setor de Transportes da SAD/PE - AGU, de forma a minimizar os riscos decorrentes de lançamentos manuais de usuários.	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 07/2016 (exercício 2015)	<p>Após levantamento e avaliação das despesas relacionadas as manutenções preventivas e corretivas, licenciamentos, seguros, consumíveis (gasolina, álcool, óleos) e mais a contratação do serviço de monitoramento para os veículos oficiais sob guarda patrimonial da SAD/PE-AGU [...]</p> <p>[...] resolvemos parar os veículos oficiais e substituir as prestações dos serviços de deslocamentos de menor distância por opção mais vantajosa para a administração, optamos pela intensificação da utilização do serviço de taxi e aplicativos para atender as demandas locais e cidades próximas das sedes das Unidades da AGU.</p> <p>[...] até o final do exercício de 2021, todos os veículos oficiais que ainda estão sob responsabilidade</p>

CONSTATAÇÃO	RECOMENDAÇÃO	FUNDAMENTO	PROVIDÊNCIA DA AGU
			patrimonial da SAD/PE serão transferidos para algum órgão e/ou doados para alguma instituição filantrópica.
2016/0452-21 - Falta de conformidade com a legislação de acessibilidade de sítios da Internet da AGU.	2016/0452-21.01 - Aperfeiçoar o sítio da AGU, observando o (e-MAG) e o Padrão (e-PWG) da SLTI/MPOG vigentes.	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 07/2016 (exercício 2015)	<p>Com o advento do decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019, que "Institui o portal único "gov.br" e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do Governo federal" [...]</p> <p>[...] com a migração para o portal único "gov.br", obrigatória até 31 de dezembro de 2.020 e em função da tecnologia adotada no novo portal, haveria aderência completa ao e-MAG e ao e-PWG.</p> <p>[...]</p> <p>Após tratativas junto à Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, a Diretoria de Tecnologia da Informação, em conjunto com a Assessoria de Comunicação Social da AGU concentra esforços na migração do Portal AGU para o Portal Único do Governo Federal (gov.br/), cuja previsão de conclusão é ao final de julho/2020</p>
Recomendações do Controle Interno.	Recomenda-se à UPC que proceda a avaliação dos riscos evidenciados durante os trabalhos e elabore plano de ação contendo medidas a serem adotadas, no âmbito de cada área responsável, para eliminá-los ou reduzir seus impactos a níveis considerados aceitáveis pela própria gestão; ou então se manifeste pela aceitação desses riscos (impossibilidade ou não necessidade de atuação) apresentando os subsídios técnicos que suportem essa última decisão.	Relatório Anual de Avaliação da Gestão da AGU - 2017	Em reposta às recomendações do Controle Interno, a AGU encaminhou o Plano de Ação, em análise na Ciset/PRESIDÊNCIA.