



**AGU**  
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

# **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO**

Secretaria-Geral de Administração (SGA)

***Exercício 2024***

**Advocacia-Geral da União (AGU)  
Secretaria de Controle Interno (SCI)**

***RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO***

**Órgão: Advocacia-Geral da União (AGU)**

**Unidade Examinada: Secretaria-Geral de Administração (SGA)**

**Município/UF: Brasília/DF**

**Relatório Final de Auditoria: 00033/2025/GAB/SCI/AGU**

## **Missão**

Aumentar e proteger o valor da AGU, fornecendo Avaliação e Consultoria baseadas em riscos.

## **Avaliação**

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

# QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA SCI?

Trata-se de serviço de Auditoria de Avaliação, do tipo conformidade ou *compliance*, relativo ao Projeto de Cooperação Técnica Internacional BRA/20/023, com objetivo específico de avaliar a conformidade da execução da referida parceria firmada entre a Advocacia-Geral da União – AGU e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

O foco dos testes de auditoria realizados recaiu sobre três aspectos: (I) os objetos de contratação das consultorias; (II) o processo de seleção dos consultores; e (III) os produtos entregues pelas consultorias.

## POR QUE A SCI REALIZOU ESSE TRABALHO?

A auditoria foi realizada com base em uma avaliação de riscos, tendo por fundamento, principalmente, o elevado valor dispendido pelo Projeto e dos contratos individuais de consultoria. Ademais, buscou-se antecipar à eventual demanda de auditoria advinda do PNUD, conforme disposição expressa no Documento de Projeto (Prodoc)<sup>1</sup>.

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA SCI? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Após a aplicação dos testes de auditoria e da avaliação de seus resultados, constatou-se que os três aspectos analisados nos contratos selecionados se encontravam, em graus variados, parcialmente adequados. De forma geral, identificou-se, como causas dessa condição, coordenação e mecanismos de dupla verificação com possibilidade de melhorias entre a equipe gestora do projeto e as áreas demandantes das consultorias e concepção deficiente dos processos de contratação.

Por fim, recomenda-se: implementar o desenho (modelagem) avaliando a conveniência e oportunidade de fazer constar, pelo menos: a) lista de verificação; b) parecer prévio à contratação da consultoria, a fim de assegurar expressamente que não haja sobreposição entre o serviço de consultoria a ser contratado e as atribuições e competências de órgãos da AGU; c) nota técnica abordando o processo de seleção do(a) consultor(a), com o intuito de aumentar a sua transparência; d) mecanismo de dupla verificação; e e) instrução para divulgação de informações de interesse coletivo ou geral relativas ao Projeto.

---

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

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AGU	Advocacia-Geral da União
CGU	Controladoria-Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CTI	Cooperação Técnica Internacional
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
ESAGU	Escola Superior da Advocacia-Geral da União
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IFE	Instituições Federais de Ensino
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MRE	Ministério das Relações Exteriores
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Prodoc	Documento de Projeto
SCI	Secretaria de Controle Interno
SGA	Secretaria-Geral de Administração
SGCS	Secretaria-Geral de Consultoria
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência

# SUMÁRIO

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA SCI? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?	4
<b>1. INTRODUÇÃO</b>	7
<b>2. RESULTADOS DOS EXAMES</b>	10
2.1. Possibilidade de melhoria no alinhamento das consultorias contratadas aos objetivos gerais do Projeto e de esclarecimento quanto à sobreposição de competências	11
2.2. Conformidade das propostas de contratação e da definição dos serviços de consultoria	14
2.3. Oportunidades de melhoria da instrução processual	15
2.4. Possibilidades de incremento da transparência nas fases de recrutamento e de seleção	17
2.5. Contratação de agente público ativo como consultor em respeito às limitações impostas pela legislação nacional	21
2.6. Oportunidades de melhoria na entrega dos produtos pelas consultorias	23
2.7. Conformidade do aceite antes do pagamento	25
<b>3. RECOMENDAÇÕES</b>	27
<b>4. CONCLUSÃO</b>	28
<b>ANEXOS</b>	30
<b>I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA</b>	30

# 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho refere-se à realização de serviço de auditoria de avaliação, do tipo conformidade ou *compliance*, relativo ao Projeto de Cooperação Técnica Internacional (CTI) BRA/20/023, com objetivo específico de avaliar a conformidade da execução da referida parceria firmada entre a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A unidade auditada foi a Secretaria-Geral de Administração (SGA) da AGU, devido aos papéis desempenhados pela sua titular e pela Coordenadora-Geral de Gestão Institucional e Sustentabilidade como Diretora e Coordenadora Nacional do Projeto, respectivamente. O escopo desta auditoria foi um conjunto de nove contratos de consultoria pessoa física selecionados, por critério de julgamento da equipe de auditoria, a partir de uma população de 36 (trinta e seis) contratos de consultoria – pessoa física e pessoa jurídica – firmados no âmbito do referido Projeto desde seu início até setembro de 2024, os quais representam um quarto do total de itens e mais de 27% do valor total dispendido com tais contratos.

Esta auditoria foi realizada com base em uma avaliação de riscos, tendo por fundamento, principalmente, o valor acima do critério definido pela equipe na análise preliminar do objeto, dispendido pelo Projeto<sup>2</sup> e dos contratos individuais de consultoria.<sup>3</sup> Ademais, buscou-se antecipar à eventual demanda de auditoria advinda do PNUD conforme disposição expressa do Documento de Projeto (Prodoc).<sup>4</sup>

O trabalho em questão tem como objetivo geral avaliar a conformidade da execução do Projeto de CTI BRA/20/023 de acordo com a legislação nacional e demais normas aplicáveis a projetos de CTI, quais sejam: o Decreto nº 5.151/2004; a Portaria nº 8/2017 do Ministério das Relações Exteriores (MRE); as Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE); e Manual de Convergência de Normas Licitatórias do Escritório da Representação do PNUD no Brasil. Consequentemente, buscou-se responder as seguintes questões:

---

<sup>2</sup> U\$S 5,063,410.37 (cinco milhões, sessenta e três mil e quatrocentos e dez dólares americanos e trinta e sete centavos), correspondente a R\$ 25,038,564.27 (vinte e cinco milhões, trinta e oito mil, quinhentos e sessenta e quatro reais e vinte e sete centavos), calculados à taxa de câmbio oficial das Nações Unidas para o Brasil de 14 de abril de 2023 (R\$ 4,945). Prodoc BRA/20/023 – 1ª Revisão Substantiva (NUP 00404.003226/2020-71, seq. 122), p. 14.

<sup>3</sup> De R\$ 60 mil a R\$ 280 mil nos contratos de consultoria pessoa física, e de quase R\$ 500 mil em casos de consultoria pessoa jurídica. O valor total do universo de contratos do qual foi selecionada a amostra é de R\$ 6.029.625,60 (seis milhões, vinte e nove mil, seiscents e vinte e cinco reais e sessenta centavos).

<sup>4</sup> “O projeto será auditado ao menos uma vez ao longo de sua execução, competindo ao PNUD aplicar seus critérios na definição da amostragem de projetos para auditoria durante cada ano fiscal. No caso do presente projeto, que contém recursos financeiros provenientes de recursos do Tesouro Nacional, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União realizará o exercício de auditoria, em coordenação com o PNUD (...).” PRODOC BRA/20/023, p. 27.

1. A definição dos objetos de contratação de consultoria feitas pelo Projeto estão adequadas às autorizações e vedações da legislação nacional aplicável a projetos de cooperação técnica internacional?
2. O processo de seleção de consultores está adequado às autorizações e vedações da legislação nacional aplicável a projetos de cooperação técnica internacional?
3. Os produtos entregues pelas consultorias estão de acordo com as normas aplicáveis a projetos de cooperação técnica internacional?

Os testes e exames realizados pela auditoria foram feitos nos processos firmados no âmbito do referido Projeto desde seu início até setembro de 2024 por meio de análise documental, a partir de informações disponíveis no sistema Super Sapiens, mais especificamente daquelas publicadas nos processos individuais de contratação de consultorias avaliados.

A respeito do escopo, dos testes e das análises da auditoria, cabe uma consideração adicional. Conforme anteriormente mencionado, seriam passíveis de análise, a princípio, todos os contratos de consultoria, pessoa física e jurídica, componentes do Projeto BRA 20/023. Contudo, na definição do escopo da auditoria, optou-se por excluir da população a ser testada os contratos nº 00400.001475/2023-13, 00404.003961/2023-28, 00404.006349/2023-15 e 00400.000776/2024-01 por se tratar de processos de contratação suspensos ou ainda em andamento – quer dizer, com a contratação não finalizada – no momento da realização dos testes de auditoria, não sendo possível, portanto, sua aplicação. Restaram, assim, 36 (trinta e seis) contratos de consultoria na população a ser testada. Contudo, optou-se por selecionar os processos com base nos critérios definidos a seguir e, caso houvesse necessidade, essa amostra seria ampliada. Dessa forma, foram selecionados nove contratos de consultoria prestados por pessoa física com base na área demandante, no valor total e no objeto.

Como resultado, aplicou-se a totalidade dos testes de auditoria nos contratos tratados nos processos nº 00400.000925/2023-42, 00400.001202/2023-61, 00404.002139/2023-40, 00400.002662/2023-14,<sup>5</sup> 00404.005768/2023-21, 00404.005770/2023-09 e 00400.000948/2023-57. Ressalta-se que dois testes foram aplicados nos 36 (trinta e seis) contratos. Isso foi possível devido ao alto risco envolvido e à celeridade e facilidade de aplicação de tais testes. São eles: (i) verificação, no procedimento de seleção e a documentação constante do processo, se houve a contratação de servidor ou empregado público ativo da Administração direta ou indireta de qualquer ente da Federação ou de suas subsidiárias e controladas como consultor do Projeto; e (ii), caso

---

<sup>5</sup> No caso desse processo específico, tem-se a contratação de três consultorias especializadas (pessoa física) para atuar, de forma articulada, em questões de igualdade racial: (A) Elaborar estudos técnicos propositivos sobre instrumentos das políticas para quilombolas, povos e comunidades tradicionais de matriz africana e ciganos; (B) Elaborar estudos técnicos propositivos sobre instrumentos do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial; e (C) Elaborar estudos técnicos propositivos sobre instrumentos das políticas afirmativas de igualdade racial. Os números dos respectivos contratos são 000137/2023-0, 000004/2024-0 e 000001/2024-0.

o resultado desse primeiro teste fosse afirmativo, se tal contratação foi feita de acordo com as limitações impostas pela legislação nacional.

Por fim, é necessário ressaltar que este é o primeiro trabalho de auditoria, interna ou externa, realizado sobre o Projeto BRA/20/023. Dessa forma, boa parte do esforço despendido pela equipe de auditoria consistiu em conhecer, de forma minimamente apropriada, o objeto e em calibrar as técnicas e procedimentos mais adequados à sua avaliação. Destaca-se, também, que todo o trabalho de auditoria teve sempre como objetivo final agregar valor à AGU, de forma geral, e ao Projeto, de forma específica, e que todos os apontamentos e recomendações aqui exarados buscam o aprimoramento dos processos e procedimentos, de modo a aumentar e proteger o valor que um projeto desta natureza traz à AGU e à sociedade como um todo.

## 2. RESULTADOS DOS EXAMES

De modo geral, os exames realizados no âmbito desta auditoria se centraram em três aspectos principais: (1) os objetos das consultorias contratadas no âmbito do Projeto BRA 20/023; (2) o processo de seleção dos consultores contratados; e (3) os produtos entregues pelos referidos consultores. Cada um desses aspectos constitui uma questão à qual se buscou responder no desenvolvimento da auditoria, as quais, por sua vez, se subdividiram em subquestões e em testes de auditoria. Foram obtidos 7 achados de auditoria como resultado da realização desses exames, que serão tratados em maiores detalhes nos tópicos 2.1 a 2.7.

Na primeira questão de auditoria, buscou-se responder se a definição dos objetos de contratação de consultoria feita pelo Projeto está adequada às autorizações e vedações da legislação nacional aplicável a projetos de CTI (Decreto nº 5.151/2004 e Portaria MRE nº 8/2017). Como desenvolvimento dos exames a ela pertinentes, obtiveram-se os achados 2.1 – Possibilidade de melhoria no alinhamento das consultorias contratadas aos objetivos gerais do Projeto e de esclarecimento quanto à sobreposição de competências; e 2.2 – Conformidade das propostas de contratação e da definição dos serviços de consultoria. Assim, na percepção da equipe de auditoria, os objetos das consultorias contratadas no âmbito do Projeto estão majoritariamente de acordo com a legislação nacional, com ressalvas à adequação de tais consultorias aos objetivos gerais do Projeto (adequação parcial) e à sobreposição de competências de órgãos da AGU (inconclusão dos testes).

Já na segunda questão, analisou-se a adequação dos processos de seleção de consultores às autorizações e vedações da legislação nacional aplicável a projetos de CTI. O resultado dessa análise gerou três achados de auditoria: 2.3 – Oportunidades de melhoria da instrução processual; 2.4 – Possibilidades de incremento da transparência nas fases de recrutamento e de seleção; e 2.5 – Contratação de agente público ativo como consultor em respeito às limitações impostas pela legislação nacional. Nesse sentido, constatou-se que a seleção de consultores se encontra parcialmente adequada à legislação nacional, observando-se oportunidades de melhoria na instrução processual e no chamamento e avaliação dos candidatos.

Finalmente, a terceira e última questão de auditoria se voltou ao exame dos produtos entregues pelas consultorias e se esses estão de acordo com as normas aplicáveis a projetos de CTI. Tais exames geraram, como resultado, os achados 2.6 – Oportunidades de melhoria na entrega dos produtos pelas consultorias; e 2.7 – Conformidade do aceite antes do pagamento. Dessa forma, concluiu-se que os produtos entregues estão majoritariamente de acordo com as normas aplicáveis, havendo ressalvas no tocante ao conteúdo, formato e prazo de alguns produtos.

Adicionalmente, é necessário acrescentar que, durante a realização de tais exames, foram identificadas situações que, em virtude da sua natureza, exigiam medidas

immediatas de saneamento pontuais. Dessa forma, para o seu devido tratamento, foi emitida Nota de Auditoria,<sup>6</sup> na qual constaram recomendações exaradas pela equipe de auditoria, as quais foram pronta e devidamente saneadas pela equipe responsável pela gestão do Projeto BRA/20/023<sup>7</sup> e, portanto, acatadas pela auditoria, não se fazendo necessário menção adicional a elas neste Relatório.

## **2.1. Possibilidade de melhoria no alinhamento das consultorias contratadas aos objetivos gerais do Projeto e de esclarecimento quanto à sobreposição de competências**

No âmbito da avaliação dos objetos de contratação de consultoria, objeto da primeira questão de auditoria, buscou-se responder se os serviços da consultoria estão em conformidade com a legislação nacional, com o plano de trabalho anual e com os objetivos do Projeto. Para tal, foram realizados testes que buscaram: (1) avaliar a natureza dos serviços de consultoria e sua modalidade; (2) avaliar o caráter dos serviços de consultoria e sua relação com o órgão contratante; (3) verificar sobreposições entre os serviços de consultoria e as atribuições e competências do órgão; e (4) verificar se as consultorias acompanham os objetivos gerais do Documento do Projeto e constam da Matriz Lógica e do Plano de Trabalho. Tais testes foram aplicados nos nove contratos constantes dos sete processos elencados no escopo geral, constituindo um valor total auditado de R\$ 1,674 milhões.

Como critério, foi utilizado o Decreto nº 5.151/2004, mais especificamente os parágrafos 1º, 2º, 6º, 7º e 9º do artigo 4º. Assim, avaliou-se:

- (i) se os serviços técnicos de consultoria são “realizados exclusivamente na modalidade produto”;
- (ii) se tal produto é “resultado de serviços técnicos especializados relativos a estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos, pareceres, perícias e avaliações em geral, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal”;
- (iii) se o órgão/entidade executora nacional somente propôs a “contratação de serviços técnicos de consultoria mediante comprovação prévia de que esses serviços não podem ser desempenhados por seus próprios servidores”;
- (iv) as atividades do profissional contratado como consultor são “exclusivas e obrigatoriamente vinculadas aos objetivos constantes dos atos complementares de cooperação técnica internacional”; e
- (v) se os consultores contratados desempenham suas atividades “de forma temporária e sem subordinação jurídica”.

Complementando as disposições do Decreto nº 5.151/2004, art. 4º, § 6º, a cartilha Contratação de Consultorias: Perguntas e Respostas relativas à gestão de Projetos de Cooperação Técnica Internacional – Volume I, publicada pela Controladoria-Geral da União (CGU) dispõe que:

---

<sup>6</sup> Nota de Auditoria nº 46/2024/GAB/SCI/AGU (NUP 01194.000066/2024-18, seq. 15).

<sup>7</sup> Nota Técnica nº 9/2024/CGIST/SGA/AGU (NUP 01194.000066/2024-18, seq. 18).

a noção de que um serviço “não pode ser desempenhado” pelos quadros próprios do órgão pode estar relacionada a três aspectos distintos: a) inexistência de competências que são essenciais para os trabalhos; b) **falta de disponibilidade de competências para realizar o trabalho (ainda que existam), em virtude de alocação dos servidores (que detêm a competência) a outras atividades prioritárias** e; c) necessidade intrínseca do “olhar externo” ao órgão, para execução das atividades e entrega do produto pretendido.<sup>8</sup> (grifo nosso)

Ainda segundo o mesmo documento, nessas situações, “o órgão executor deve munir-se dos argumentos e evidências suficientes para a contratação pretendida”<sup>9</sup>, sendo que:

Uma boa prática que pode ser extremamente útil é a realização de consultas a um “Banco de Competências” organizado e consolidado pela área de Recursos Humanos, por meio do qual será possível identificar a existência e disponibilidade (ou não) de pessoas no próprio órgão que poderiam realizar os trabalhos.<sup>10</sup>

Dessa forma, a fim de “motivar a contratação da consultoria com amparo na necessidade de um ‘olhar externo’, o gestor do projeto deve evidenciar claramente a necessidade da consultoria externa, como um requisito para o trabalho”.<sup>11</sup>

Além do Decreto e da cartilha da CGU, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) também serve de baliza para a avaliação da conformidade de tais serviços de consultoria. Por exemplo, no Acórdão nº 1.650/2021 – TCU – Plenário, aquele Tribunal já se pronunciou sobre a identificação de “indícios de utilização da mão-de-obra de consultores de organismos internacionais para desempenho de atividades próprias dos servidores” de autarquia federal, “contrariando as normas que regem as relações daquelas entidades internacionais com o Governo Federal e a jurisprudência consolidada deste Tribunal”, tendo a Corte de Contas emitido, previamente, alerta à mesma autarquia “informando-o de que os projetos de cooperação técnica internacional custeados integralmente com recursos da União não teriam o condão de amparar as contratações de bens e serviços relacionados a temas e práticas já de domínio público, sem qualquer prestação de assessoria técnica ou transferência de conhecimentos”, prática que se encontra “em desacordo com o estabelecido no art. 2º, § 5º, do Decreto 5.151/2004 e com o Acórdão 1339/2009-TCU-Plenário, relator E. Ministro José Jorge”. No mesmo sentido, a Corte já determinou a outra autarquia federal que:

não contrate consultoria externa por meio de cooperação internacional sem que estejam presentes os pressupostos contidos no Decreto 5.151/2004, incluindo a verificação da competência dos servidores do órgão para desenvolvimento da atividade objeto da possível contratação (Acórdão nº 7.618/2020 – TCU – Segunda Câmara, 9.2.5).

---

<sup>8</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. **Contratação de Consultorias:** Perguntas e Respostas relativas a gestão de Projetos de Cooperação Técnica Internacional – Volume I. Brasília: Controladoria-Geral da União, maio de 2013, p. 42.

<sup>9</sup> CGU, 2013, *op. cit.*, p. 42-43.

<sup>10</sup> CGU, 2013, *op. cit.*, p. 43.

<sup>11</sup> CGU, 2013, *op. cit.*, p. 43.

Em outra ocasião, o TCU julgou regular com ressalvas as contas de jurisdicionado pertencente ao quadro de ministério com fundamentos, dentre outros, em “ausência de prévia comprovação de que os serviços de consultoria contratados não poderiam ser desempenhados por servidores do quadro de pessoal do (...) Ministério (...), o que afronta o art. 4º, §6º, do Decreto 5.151/2004”, “contratação de consultores do PNUD para suprir a carência de pessoal no órgão, o que afronta o art. 4º, §6º, do Decreto 5.151/2004” e “produtos realizados pelos consultores do PNUD poderiam ter sido executados por servidores do (...) Ministério (...), o que afronta o disposto no art. 4º, §6º, do Decreto 5.151/2004” (Acórdão nº 4.948/2018 – TCU – Primeira Câmara, c.4, c.5, c.7).

Como condição, isto é, situação encontrada em campo, há duas constatações a serem destacadas. Primeiro, tem-se que os serviços de consultoria estão em conformidade com a legislação nacional e em conformidade parcial com o plano de trabalho e com os objetivos do Projeto. Isso porque as evidências demonstram que os serviços de consultoria são da modalidade produto e sem subordinação jurídica ao órgão contratante, porém algumas consultorias contratadas não constam da Matriz Lógica e do Plano de Trabalho do Projeto – é o caso das consultorias dos processos nº 00404.005768/2023-21, 00404.005770/2023-09 e 00400.002662/2023-14, que não estão previstas no Quadro de Insumos do Prodoc.<sup>12</sup>

Segundo, tem-se inconclusão da verificação de sobreposições entre os serviços de consultoria e as atribuições e competências do órgão. Isso porque não há manifestação expressa nem análise realizada pelas áreas demandantes quanto à sobreposição de competências.<sup>13</sup> Destaca-se, contudo, que, em todos os processos analisados, justificou-se a contratação de consultor(a) técnico(a) especializado(a) externo(a) com base na ausência e/ou indisponibilidade de servidor disponível para dedicação exclusiva ao Projeto durante o tempo necessário para a realização da consultoria, tal qual preceituam o Decreto nº 5.1515/2004, art. 4º, §6º e a supracitada cartilha da CGU.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Prodoc BRA/20/023 – 1ª Revisão Substantiva, ANEXO 4 – QUADRO DE INSUMOS.

<sup>13</sup> Na Solicitação de Auditoria nº 3/2024/GAB/SCI/AGU (NUP 01194.000066/2024-18, seq. 10), a equipe de auditoria questionou a unidade auditada se “[n]a definição dos objetos a serem contratados, houve análises com relação ao possível sombreamento dos serviços de consultoria com as atribuições de membros e servidores da AGU” e “[q]uais procedimentos foram adotados pelos setores demandantes das consultorias para evitar a sobreposição entre os serviços contratados e as competências de membros e servidores da AGU”. Em resposta, a unidade informou que “os objetos são construídos em um esforço conjunto da área demandante, conchedora da temática específica, bem como da Secretaria-Geral de Consultoria e o PNUD, áreas detentoras de um maior expertise acerca das características [sic] técnicas e jurídicas a serem observadas” e que “[c]om tal esforço, busca-se um direcionamento dos produtos relacionados às respectivas competências, que não tenham relação com àquelas exercidas por membros e servidores” (Nota Técnica nº 4/2024/CGIST/SGA/AGU, NUP 01194.000066/2024-18, seq. 13).

<sup>14</sup> Como evidências de tal demonstração, cita-se: Despacho nº 24/2023/DGEP/SGA/AGU (NUP 00400.000925/2023-42, seq. 3); Despacho nº 35/2023/DGEP/SGA/AGU (NUP 00400.001202/2023-61, seq. 3); Despacho nº 61/2023/DGEP/SGA/AGU (NUP 00404.002139/2023-40, seq. 1); Despacho nº 215/2023/DGEP/SGA/AGU (NUP 00400.002662/2023-14, seq. 3); Despacho nº 116/2023/DGEP/SGA/AGU (NUP 00404.005768/2023-21, seq. 3); Despacho nº 116/2023/DGEP/SGA/AGU (NUP 00404.005770/2023-09, seq. 3); e Despacho nº 116/2023/DGEP/SGA/AGU (NUP 00400.000948/2023-57, seq. 3)

Como causas, ou seja, razões para a diferença entre a situação esperada (critério) e a encontrada (condição), têm-se processos instruídos com possibilidades de melhorias em termos de desenho, fluxo e padronização. Por consequência, observa-se, como efeito, o risco potencial de contratação de consultorias em desconformidade com os objetivos do Projeto.

Em conclusão, foi possível responder parcialmente à subquestão de auditoria tratada. Por um lado, foi possível constatar que as consultorias contratadas estão parcialmente adequadas aos objetivos gerais do Projeto, devido à falta de previsão expressa no Quadro de Insumos do Prodoc de algumas das consultorias contratadas. Por outro lado, a ausência de evidências passíveis de análise no tocante à sobreposição de competências levou à inconclusão desse teste. Nesse sentido, é imprescindível que o Prodoc reflita todas as contratações realizadas. Além disso, visando o mesmo objetivo e buscando incrementar a transparência, a integridade e confiabilidade dos processos e diminuir a margem para contestação, é necessário, também, estabelecer um mecanismo de controle que garanta que não haja sobreposição de competências entre membros e servidores da AGU, de um lado, e os serviços técnicos de consultoria contratados pelo Projeto, de outro. Nesse sentido, recomenda-se implementar o desenho (modelagem) de processos, em conformidade com a Portaria Normativa AGU nº 46/2022 (ou outro normativo que venha substitui-la), avaliando a conveniência e oportunidade de fazer com que os processos de consultoria PNUD sejam obrigatoriamente instruídos com parecer, certidão ou documento equivalente, prévio à contratação da indigitada consultoria, a fim de assegurar expressamente que não haja sobreposição entre o serviço de consultoria a ser contratado e as atribuições e competências de órgãos da AGU. E se a contratação da consultoria visa obter um produto com base em um “olhar externo”, conforme orientação plasmada na cartilha de Contratação de Consultorias: Perguntas e Respostas relativas à gestão de Projetos de Cooperação Técnica Internacional – Volume I, publicada pela Controladoria-Geral da União (CGU), essa circunstância deve ser declinada também em parecer, certidão ou documento equivalente.

## **2.2. Conformidade das propostas de contratação e da definição dos serviços de consultoria**

Ainda no que se refere à avaliação dos objetos de contratação de consultoria, foco da primeira questão de auditoria, buscou-se responder se o Termo de Referência (TR) da consultoria foi elaborado em conformidade com a legislação nacional e o Prodoc. Nesse sentido, realizaram-se testes visando: (1) verificar se a proposta de contratação de serviços de consultoria estabelece critérios e formas de apresentação dos trabalhos desenvolvidos; e (2) verificar se os serviços de consultoria foram definidos com objetividade e clareza, tendo sido evidenciadas as qualificações específicas exigidas dos profissionais contratados. Novamente, tais testes foram aplicados nos nove contratos constantes dos sete processos elencados no escopo geral, constituindo um valor total auditado de R\$ 1,674 milhões.

Como critério normativo, tem-se tanto o Decreto nº 5.151/2004 quanto a Portaria MRE nº 8/2017. No caso do Decreto, observa-se se, na “contratação de serviços técnicos de consultoria (...) para a implementação dos projetos de cooperação técnica

“internacional”, a “proposta de contratação de serviços técnicos de consultoria” estabelece “critérios e formas de apresentação dos trabalhos a serem desenvolvidos” (Art. 4º, § 8º). Observa-se, ainda, na contratação de tais serviços de consultoria, se esses são “definidos com objetividade e clareza, devendo ficar evidenciadas as qualificações específicas exigidas dos profissionais a serem contratados, sendo vedado o seu desvio para o exercício de outras atividades” (Art. 5º, § 2º). Complementarmente, com base na Portaria MRE nº 8/2017, observa-se se, na “seleção dos serviços técnicos de consultoria” mencionados no Decreto nº 5.151/2004, “deverá ser previamente elaborado termo de referência que contemplará o produto e eventuais etapas, bem como os valores estimados da consultoria” (Art. 22, § 1º).

A situação existente, identificada e documentada durante a fase de execução da auditoria – ou seja, a condição – se desdobra em dois aspectos. No primeiro deles, tem-se que os Termos de Referência foram elaborados em conformidade com a legislação nacional e o Prodoc. Já o segundo atesta que as propostas de contratação de serviços de consultoria estabelecem critérios e formas de apresentação dos trabalhos desenvolvidos e que os serviços de consultoria foram definidos com objetividade e clareza, tendo sido evidenciadas as qualificações específicas exigidas dos profissionais contratados.

Conclui-se, assim, que, na resposta ao questionamento em tela, há adequação plena entre critério e condição. Dessa forma, tem-se que as propostas de contratação dos serviços técnicos de consultoria e a sua definição nos TR analisados estão de acordo com as diretrizes do Decreto nº 5.151/2004 e da Portaria MRE nº 8/2017. Por se tratar de situação de condição adequada ao critério, não há recomendações a serem exaradas para esse objeto.

### **2.3. Oportunidades de melhoria da instrução processual**

A questão 2 da auditoria teve como objetivo avaliar se o processo de seleção de consultores está adequado às autorizações e vedações da legislação nacional aplicável a projetos de cooperação técnica internacional. Assim, em um primeiro momento buscou-se examinar se a instrução dos processos seguia os regramentos legais atinentes à matéria. Para alcançar esses objetivos foram aplicados testes nos nove contratos constantes dos sete processos elencados no escopo geral da auditoria, constituindo um valor total auditado de R\$ 1,674 milhões.

Dessa forma, essa subquestão teve o propósito de averiguar a conformidade do processo de contratação de consultores do PNUD com o Decreto nº 5.151/2004, Art. 4º, § 10º e Art. 5º, §§ 1º e 2º:

Art. 4º O órgão ou a entidade executora nacional poderá propor ao organismo internacional cooperante a contratação de serviços técnicos de consultoria de pessoa física ou jurídica para a implementação dos projetos de cooperação técnica internacional, observado o contexto e a vigência do projeto ao qual estejam vinculados. (...)

§ 10. O órgão ou a entidade executora nacional providenciará a publicação no Diário Oficial da União do extrato do contrato de consultoria até vinte e cinco dias a contar de sua assinatura. (...)

Art. 5º A contratação de consultoria de que trata o art. 4º deverá ser compatível com os objetivos constantes dos respectivos termos de referência contidos nos projetos de cooperação técnica e efetivada mediante seleção, sujeita a ampla divulgação, exigindo-se dos profissionais a comprovação da habilitação profissional e da capacidade técnica ou científica compatíveis com o trabalho a ser executado.

§ 1º A seleção observará os princípios da legalidade, imparcialidade, publicidade, razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, bem como a programação orçamentária e financeira constante do instrumento de cooperação técnica internacional.

§ 2º Os serviços técnicos de consultoria deverão ser definidos com objetividade e clareza, devendo ficar evidenciadas as qualificações específicas exigidas dos profissionais a serem contratados, sendo vedado o seu desvio para o exercício de outras atividades.

Também foi avaliada a conformidade em relação à Portaria MRE nº 8/2017, Art. 22, §§ 1º e 2º:

Art. 22. A seleção dos serviços técnicos de consultoria referida nos arts. 4º e 5º do Decreto nº 5.151, de 2004, a ser realizada pelo órgão ou entidade executora nacional, deverá se pautar por critérios objetivos, previamente publicados, sem prejuízo de outras exigências estabelecidas pelo Diretor Nacional do projeto.

§ 1º Para fins de seleção, deverá ser previamente elaborado termo de referência que contemplará o produto e eventuais etapas, bem como os valores estimados da consultoria.

§ 2º Concluída a seleção a que se refere o caput, o órgão ou entidade executora nacional proporá ao organismo internacional cooperante a contratação da consultoria selecionada.

Outro normativo utilizado de critério para análise foi a Lei nº 9.784/1999, mais especificamente dos arts. 29 e 50. Neles, são definidas as atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão, bem como a necessidade de motivação, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública, *in verbis*:

Art. 29. As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulso do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias.

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública

A situação existente identificada foi a de que foram parcialmente seguidas as disposições das diretrizes do PNUD na instrução processual quanto à autorização para o recrutamento e a estimativa de custo. Em todos os processos, apesar de ter sido mencionada a utilização da Resolução nº 21 da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) para estabelecer o parâmetro do valor da hora, a memória de cálculo apresentada não detalha como se obteve o quantitativo de horas necessárias para a realização da consultoria. Ademais, no processo nº 00400.001202/2023-61, não consta a autorização da contratação pela Diretora Nacional do Projeto, bem como, no processo

nº 00400.000948/2023-57, não foi respeitado o prazo de 25 dias entre assinatura do contrato e publicação do seu extrato em Diário Oficial.

A razão para a diferença existente entre a situação esperada e a efetivamente encontrada pode ser definida pelas imprecisões na concepção dos processos. Preliminarmente, é necessário mencionar que, por meio de consulta da equipe de auditoria à unidade auditada, foi possível constatar a existência de um fluxo de contratação de consultores, que de acordo com a unidade está mapeado, porém, não se encontrava, até o final dos trabalhos de campo, publicado no Portfólio de Processos de Trabalho da AGU.<sup>15</sup>

De forma geral, existem possibilidades de melhoria em termos de desenho, fluxo e padronização. Em decorrência disso, ocorre uma relativa falta de transparência no processo decisório para a contratação dos consultores, com documentação insuficiente e/ou em parcial desconformidade com as leis e/ou normas aplicáveis ao Projeto. Tal evento pode ser considerado como risco em potencial pelos possíveis questionamentos quanto à transparência das decisões, bem como a falta de ampla divulgação para as oportunidades oferecidas.

Concluindo, foi possível responder à subquestão de auditoria tratada, sendo certo que há oportunidades de melhoria da instrução processual. Nesse sentido, para adequar a situação encontrada, é necessário que seja implementado o desenho (modelagem) de processos, em conformidade com a Portaria Normativa AGU nº 46/2022 (ou outro normativo que venha substitui-la), avaliando a conveniência e oportunidade de fazer constar lista de verificação para padronizar a documentação exigida, os prazos e os procedimentos de acordo com as normas aplicáveis. Busca-se, com isso, o incremento da transparência, da integridade e da confiabilidade dos processos, diminuindo a margem para impugnações e assegurando, assim, a confiança do processo seletivo.

#### **2.4. Possibilidades de incremento da transparência nas fases de recrutamento e de seleção**

Ainda em referência à avaliação do processo de seleção de consultores quanto à adequação às autorizações e vedações da legislação nacional aplicável a projetos de CTI, buscou-se julgar se houve transparência no chamamento, avaliação das qualificações e seleção do candidato mais habilitado. Para alcançar esses objetivos, também foram aplicados testes nos contratos constantes dos sete processos elencados no escopo geral, constituindo o mesmo valor total auditado de R\$ 1,674 milhões.

---

<sup>15</sup> Na Solicitação de Auditoria nº 2/2024/GAB/SCI/AGU (NUP 01194.000066/2024-18, seq.5), a equipe de auditoria questionou a unidade auditada se “[n]a gestão do Projeto, qual é o fluxo de processo utilizado” e se “[t]al fluxo está mapeado e consta do Portfólio de Processos de Trabalho da AGU”. Em resposta, a unidade informou que “[o] fluxo das contratações perpassa pela Secretaria-Geral de Consultoria, Secretaria-Geral de Administração e Coordenação-Geral de Gestão Institucional e Sustentabilidade, estando mapeado”, embora “ainda não foi inserido no Portfólio de Processos, visto a necessidade de reavaliação de algumas atividades e mapeamento de riscos” (Nota Técnica nº 1/2024/CGIST/SGA/AGU, NUP 01194.000066/2024-18, seq. 6).

Dessa forma, essa subquestão teve o propósito de averiguar se o processo de contratação de consultores do PNUD seguiu o disposto no Decreto nº 5.151/2004, mais especificamente em seu art. 5º dispõe que:

Art. 5º. A contratação de consultoria de que trata o art. 4º deverá ser compatível com os objetivos constantes dos respectivos termos de referência contidos nos projetos de cooperação técnica e efetivada mediante seleção, sujeita a ampla divulgação, exigindo-se dos profissionais a comprovação da habilitação profissional e da capacidade técnica ou científica compatíveis com o trabalho a ser executado.

§ 1º. A seleção observará os princípios da legalidade, imparcialidade, publicidade, razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, bem como a programação orçamentária e financeira constante do instrumento de cooperação técnica internacional.

§ 2º. Os serviços técnicos de consultoria deverão ser definidos com objetividade e clareza, devendo ficar evidenciadas as qualificações específicas exigidas dos profissionais a serem contratados, sendo vedado o seu desvio para o exercício de outras atividades.

De igual modo, o art. 22 da Portaria MRE nº 8/2017 ressalta que a seleção dos serviços técnicos de consultoria, a ser realizada pelo órgão ou entidade executora nacional, deverá se pautar por critérios objetivos, previamente publicados, sem prejuízo de outras exigências estabelecidas pelo Diretor Nacional do projeto. Em vista disso, também foi utilizado como instrumento norteador o Decreto nº 7.724/2012, que em seu art. 7º dispõe que ser dever dos órgãos e entidades promoverem, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.<sup>16</sup>

Novamente, cabe mencionar, também, a jurisprudência do TCU. Como fundamentos para julgamento de contas de gestor de ministério como regular com ressalvas, o Tribunal já utilizou:

- c.1) desequilíbrio na distribuição da pontuação dos quesitos classificatórios consignados nos editais de seleção de consultores, o que afronta o disposto no art. 5º, §1º, do Decreto 5.151/2004;
- c.2) ambiente propício ao cometimento de fraude na aplicação da segunda fase da seleção dos consultores do PNUD, referente ao trabalho escrito, pois não houve mecanismo que garantisse que o

---

<sup>16</sup> De acordo com o referido Decreto (art. 7º, *caput*), constitui “dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011”. O normativo dispõe também que os “órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na Internet seção específica para a divulgação” das supracitadas informações (Decreto nº 7.724/2012, Art. 7º, § 1º), devendo ser divulgadas, especificamente, “informações sobre: I - estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público; II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto; III - repasses ou transferências de recursos financeiros; IV - execução orçamentária e financeira detalhada”, dentre outras (Decreto nº 7.724/2012, Art. 7º, § 3º).

texto fora elaborado pelo próprio candidato, o que afronta o disposto no art. 5º, §1º, do Decreto 5.151/2004;

c.3) não reprodução da fase oral do processo de seleção e utilização de critérios de avaliação dessa etapa não previstos no edital convocatório, o que afronta o disposto no art. 5º, §1º, do Decreto 5.151/2004;

(...)

c.6) etapa de prova oral desnecessária, uma vez que o produto pretendido não exigia necessidade de sustentações orais ou outra espécie de explanação verbal que justificasse essa fase, o que afronta o disposto no art. 5º, §1º, do Decreto 5.151/2004 (Acórdão nº 4.948/2018 – TCU – Primeira Câmara, c.1-c.3, c.6);

A situação existente identificada foi a de que o procedimento de seleção e a documentação analisada permitem inferir que houve transparência parcial no chamamento, avaliação das qualificações e seleção do candidato mais habilitado.

Pela análise dos processos, pode-se perceber que a publicidade do chamamento ficou restrita ao *site* do PNUD. Esse fato pode ocasionar limitação do alcance da oportunidade, impedindo a ampla participação. Pode-se constatar que tal risco foi materializado no processo nº 00404.005768/2023-21. Nele foi informado que, após a primeira divulgação do Edital, os candidatos não apresentaram as habilitações necessárias, sendo necessária a promoção de alterações nos requisitos obrigatórios. Importante pontuar que não consta nenhum registro que permita o rastreamento dessa informação. Como boa prática, passível de aplicação no presente caso, cita-se a publicação dos processos seletivos de consultores nos sites na internet dos órgãos contratantes – casos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), CGU e Enap.

Para além disso, quanto da avaliação da seleção dos candidatos, pôde ser observado que, no processo nº 00400.000925/2023-42, a avaliação curricular foi realizada parcialmente em desacordo com o Edital nº X (*sic*), uma vez que foi atribuído 15 pontos a quaisquer candidatos que apresentassem uma graduação elencada nos requisitos obrigatórios, sendo o critério definido no mesmo Edital como 5 pontos para apresentação de documento comprobatório de escolaridade. Também foi constatado, nesse processo que a comissão de condução das entrevistas foi composta por apenas duas pessoas, sendo que a boa prática é de que essa seja composta por pelo menos três.

<sup>17</sup>

Quanto ao processo nº 00400.001202/2023-61, não consta documentação anexa que corrobore as pontuações atribuídas aos candidatos na fase de análise curricular, destacando-se a atribuição de notas com números em casas decimais para o quesito experiência profissional. Constatou-se, também, que não está anexada ao processo a memória de cálculo das notas finais atribuídas aos candidatos, não sendo possível verificar a regularidade da isonomia das avaliações. Por fim, quanto ao candidato selecionado, não constam quaisquer declarações de atividades dos cargos ocupados

---

<sup>17</sup> CGU, 2013, *op. cit.*, p. 24.

para fins de comprovação de experiência, limitando-se à análise aos documentos de nomeação em cargos.

No tocando ao processo nº 00404.005770/2023-09, no momento da realização dos testes, não foi possível conferir se o(a) candidato(a) selecionado(a) havia preenchido o requisito de qualificação obrigatória considerando a insuficiência de documentação comprobatória constante no processo, principalmente quanto à experiência mínima obrigatória de dois anos na administração pública. Nesse sentido, destaca-se que ao tomar conhecimento do fato, com o envio do Relatório Preliminar de Auditoria nº 1/2025/GAB/SCI/AGU, foram juntadas ao processo em comento, em 24/1/2025, as “portarias de dispensa/exoneração (seq. 76 e 77)”.

No processo nº 00400.000948/2023-57, não consta qualquer documentação com as avaliações realizadas pelos membros da comissão condutora das entrevistas, observando-se, também, deliberações na seleção dos candidatos que não estavam previstas no Edital.

A razão para a diferença existente entre a situação esperada e a efetivamente encontrada pode ser definida pelas imprecisões na concepção dos processos. De forma geral, existem possibilidades de melhoria em termos de desenho, fluxo e padronização. Em decorrência disso, ocorre uma relativa confusão e falta de transparência no processo decisório para a contratação dos consultores, com documentação insuficiente e/ou em parcial desconformidade com as leis e/ou normas aplicáveis ao Projeto. As notas técnicas com a fundamentação da seleção do candidato não evidenciam a pontuação obtida nas etapas componentes da análise curricular conforme os Critérios de Seleção/Avaliação previstos no Edital de abertura, nem tampouco nas entrevistas.

Por fim, destaca-se que em todos os processos foram disponibilizados apenas a documentação do candidato selecionado, não sendo relacionados os documentos dos candidatos preteridos. Esse fato impede a rastreabilidade das informações utilizadas na deliberação de escolha do consultor. Também foi constatada nos processos a inexistência de um documento deliberativo constando as respectivas notas atribuídas a todos os candidatos, acompanhado dos respectivos documentos comprobatórios. É importante destacar, ainda, que, em processos seletivos, é imperiosa a necessidade de observância estrita às regras constantes no edital, daí a importância da fase de planejamento, para que os desenhos de perfil sejam precisamente definidos. A falta de aderência a qualquer dos requisitos exigidos em edital pode incorrer em fragilidades quanto a imparcialidade do processo. Neste ponto, como boa prática, cita-se o Manual de Orientação para Contratação de Consultoria Especializada do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).<sup>18</sup> Essa autarquia elaborou um documento único, norteador para unificação das documentações exigidas e implementação de melhorias no processo de contratação de consultores.

---

<sup>18</sup> FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. Manual de Orientação para Contratação de Consultoria Especializada. 1<sup>a</sup> Revisão. Brasília: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/estrategia-governanca/cooperacao-internacional/manual-de-orientacao-contratacao-de-consultoria-especializada.pdf>>. Acesso em: 24.10.2024.

O risco em destaque nesse caso é de haver suscitação de dúvidas quanto aos motivos que levaram à escolha desse ou daquele consultor em detrimento de outros. Assim, critérios de subjetividade devem ser mitigados ao máximo, prevalecendo a clareza, a transparência e a publicidade das decisões, a fim de que eventuais impugnações ao processo seletivo não tenham impacto reputacional na imagem da AGU.

Concluindo, foi possível responder à subquestão de auditoria tratada, sendo certo que há possibilidades de incremento da transparência nas fases de recrutamento e de seleção. Nesse sentido, para adequar a situação encontrada, é necessário que seja implementado o desenho (modelagem) de processos, em conformidade com a Portaria Normativa AGU nº 46/2022 (ou outro normativo que venha substitui-la), avaliando a conveniência e oportunidade de fazer constar: (I) nota técnica ou manifestação equivalente para instrução do processo de seleção abordando, no mínimo: detalhamento das notas obtidas pelos candidatos inscritos em todas as fases e a inserção de toda a documentação por eles apresentada, a fim de que, corrobore as notas obtidas, além das gravações e/ou transcrições das entrevistas realizadas; bem como (II) instrução para divulgação, em transparência ativa, de informações de interesse coletivo ou geral relativas ao Projeto no sítio da AGU na internet e no Portal da Transparência, em conformidade com o Decreto nº 7.724/2012, em pelo menos uma das seguintes sessões: (i) programas, projetos, ações e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto; (ii) repasses ou transferências de recursos financeiros; e/ou (iii) execução orçamentária e financeira detalhada.<sup>19</sup> Nesse caso, também se buscou o incremento da transparência, da integridade e da confiabilidade dos processos, diminuindo a margem para impugnação e assegurando, assim, a credibilidade do processo seletivo.

## **2.5. Contratação de agente público ativo como consultor em respeito às limitações impostas pela legislação nacional**

Finalizando a avaliação do processo de seleção de consultores em resposta à segunda questão de auditoria, buscou-se responder, também, se houve respeito às limitações à contratação de servidores ativos da Administração Pública. Para dar essa resposta, foram realizados testes que buscaram verificar se, no procedimento de seleção e na documentação constante do processo: (1) houve a contratação de servidor ou empregado público ativo da Administração direta ou indireta de qualquer ente da Federação ou de suas subsidiárias e controladas como consultor do Projeto; e, caso afirmativo, se (2) a referida foi feita de acordo com as limitações impostas pela legislação nacional. Diferentemente dos demais testes de auditoria, os aqui tratados foram indistintamente aplicados em todos os 36 (trinta e seis) processos componentes da

---

<sup>19</sup> Para maiores orientações em relação à divulgação de tais informações em transparência ativa, consultar o Guia de Transparência Ativa Para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal, p. 17-18, 23-24, 26. Disponível em: <<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/gta-7-guia-de-transparencia-ativa-final.pdf>>. Acesso em: 18.11.2024.

população componente do escopo geral, gerando um valor auditado de R\$ 6.029.625,60 (seis milhões, vinte e nove mil, seiscentsos e vinte e cinco reais e sessenta centavos).

Como critérios legais de análise, observa-se, além do já mencionado Decreto nº 5.151/2004, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) aplicável ao exercício da contratação e, no caso específico de servidores da Carreira do Magistério Superior, também a Lei nº 12.772/2012. Primeiramente, o art. 7º do Decreto nº 5.151/2004 é categórico ao dispor que

É vedada a contratação, a qualquer título, de servidores ativos da Administração Pública Federal, Estadual, do Distrito Federal ou Municipal, direta ou indireta, bem como de empregados de suas subsidiárias e controladas, no âmbito dos projetos de cooperação técnica internacional.

Entretanto, já há algum tempo, as LDO têm flexibilizado tal vedação, permitindo, em alguns casos específicos. Nesse sentido, as diretrizes orçamentárias aplicáveis aos exercícios de 2023 e 2024 (Lei nº 14.436/2022 e Lei nº 14.791/2023, respectivamente), aos disporem que “[n]ão poderão ser destinados recursos para atender a despesas com (...) pagamento, a qualquer título, a agente público da ativa por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos”, afirmam, também, que tal restrição “não se aplica ao servidor que se encontre em licença sem remuneração para tratar de interesse particular” (art. 18, VII, § 3º).<sup>20</sup>

Além da supracitada exceção trazida pelas LDO, aplicáveis a todos os servidores públicos, há outras que são específicas aos professores das Instituições Federais de Ensino (IFE). Nesse sentido, a Lei nº 12.772/2012 admite, no regime de dedicação exclusiva aplicado aos servidores da Carreira do Magistério Superior e a depender da regulamentação própria da respectiva IFE, “a percepção de (...) retribuição pecuniária por colaboração esporádica de natureza científica ou tecnológica em assuntos de especialidade do docente, inclusive em polos de inovação tecnológica, devidamente autorizada pela IFE de acordo com suas regras” (art. 21, XII). A mesma Lei ressalva, ainda, no parágrafo 4º do mesmo artigo, que tais atividades “não excederão, computadas isoladamente ou em conjunto, a 8 (oito) horas semanais ou a 416 (quatrocentas e dezesseis) horas anuais”.

Assim, teve-se, como condição ou situação encontrada em campo, que o procedimento de seleção e documentação analisada permitem aferir que a contratação de servidores ativos da Administração Pública como consultores técnicos do projeto se deu em respeito às limitações impostas pela legislação nacional. Isso porque, nos processos nº 00400.001202/2023-61, 00400.002662/2023-14 e 00400.000893/2023-85, houve a contratação de servidores públicos ativos da União como consultores do Projeto. Enquanto nos processos 00400.002662/2023-14 e 00400.000893/2023-85 se constatou a contratação de professores do Magistério Superior, no processo nº 00400.001202/2023-61, deu-se a contratação de servidor público federal ativo em gozo de licença sem remuneração para tratar de interesse particular.

---

<sup>20</sup> Ainda que se trate de leis distintas, o texto delas, nessa parte específica, é igual.

Conclui-se, assim, que, na resposta ao questionamento em tela, há adequação plena entre critério e condição. Dessa forma, ao contratar consultores técnicos no âmbito do Projeto, têm-se observado a vedação geral à contratação de agentes públicos ativos, bem como as excepcionalidades legais, de modo que todas as contratações avaliadas pela auditoria se encontram em situação regular. Por se tratar de situação de condição adequada ao critério, não há recomendações a serem exaradas para esse objeto.

## 2.6. Oportunidades de melhoria na entrega dos produtos pelas consultorias

Na avaliação dos produtos entregues pelas consultorias, objeto da terceira e última questão de auditoria, buscou-se responder se os produtos/serviços objetos dos contratos foram ou estão sendo entregues de acordo com o estipulado nos Termos de Referência, em termos de conteúdo, formato e prazo. Para isso, realizou-se testes para verificar se os bens, serviços ou produtos dos consultores foram: (1) entregues de acordo com o edital ou os TR que nortearam a contratação; e (2) apropriados pela AGU. Tais testes foram aplicados nos contratos constantes dos sete processos elencados no escopo geral, constituindo um valor total auditado de R\$ 1,674 milhões.

Como critério, observa-se, mais uma vez, o Decreto nº 5.151/2004 e a Portaria MRE nº 8/2017. Primeiramente, o Decreto dispõe, no parágrafo 8º do artigo 4º, que a “proposta de contratação de serviços técnicos de consultoria deverá estabelecer critérios e formas de apresentação dos trabalhos a serem desenvolvidos” (art. 4º, § 8º), o que geralmente é feito por meio de Edital e/ou TR. Ademais, o Decreto afirma que a “contratação de consultoria de que trata o art. 4º deverá ser compatível com os objetivos constantes dos respectivos termos de referência contidos nos projetos de cooperação técnica” (art. 5º, *caput*), bem como que os “serviços técnicos de consultoria deverão ser definidos com objetividade e clareza” (art. 5º, § 2º). Complementarmente, a supracitada Portaria determina que “[p]ara fins de seleção, deverá ser previamente elaborado termo de referência que contemplará o produto e eventuais etapas, bem como os valores estimados da consultoria” (art. 22, § 1º). Assim, percebe-se que o Edital e o TR elaborados no âmbito de uma contratação de consultoria norteia o seu desenvolvimento, devendo os trabalhos e entregas do consultor contratado estarem de acordo com tais documentos balizadores.

Mais uma vez, vale menção à jurisprudência do TCU. Em análise de projeto de CTI gerido por secretaria pertencente à estrutura de um dos ministérios, a equipe técnica do Tribunal, após constatar problemas no recebimento e aceite de produtos entregues pelos consultores contratados,<sup>21</sup> concluiu que “o aceite ou não dos produtos é derivado

<sup>21</sup> De forma detalhada, nos termos do Acórdão nº 2.969/2018 - Plenário, “[a] partir de auditorias anuais empreendidas pela CGU, o Controle Interno identificou, em suma, indícios de: aprovação indevida de produtos parcialmente idênticos a outros produtos do mesmo contrato de Consultoria; de produtos que não atendiam ao objetivo do edital; e de produtos que não especificavam a metodologia de coleta e análise de dados (...) aprovação e pagamento dos Produtos 1 e 2 (...) que não se enquadram como produtos de consultoria, constituindo-se em compilação das informações de obras preexistentes, sendo que um dos produtos é reprodução do outro, anteriormente aprovado e pago (...) aprovação e pagamento de produto de consultoria que se trata de reprodução de trabalho de terceiro (...) Produto entregue não corresponde à descrição do produto contratado (...) aprovação e pagamento do produto de consultoria 3 (...) que se trata de reprodução do produto 2, ambos do Contrato (...) fragilidades no processo de definição

de análise eminentemente técnica que deve ser realizada por parte da área demandante”, suscitando-se, também “revisão dos procedimentos e mudança na sistemática de análise e aceite dos produtos elaborados por consultores contratados por meio de organismos internacionais”, com vistas à “melhoria na qualidade dos trabalhos, fortalecendo o controle e buscando evitar que problemas semelhantes se repitam futuramente” (Acórdão nº 2.969/2018 – Plenário, 60-61).

Como situação encontrada, isto é, condição, constatou-se que, em todos os processos/contratos analisados, o conjunto dos produtos/serviços objeto dos contratos foram entregues parcialmente de acordo com o estipulado nos Termos de Referência, em termos de conteúdo, formato e prazo. Tal adequação parcial se deve, majoritariamente, à constatação de que, em todos os processos analisados, houve produtos entregues em datas posteriores àquelas estabelecidas nos respectivos TRs. Além dessa, outras constatações pontualmente encontradas no conjunto dos contratos analisados contribuíram para a adequação parcial diagnosticada.<sup>22</sup> Complementarmente, para além da referida adequação parcial, deve-se mencionar que, nos processos cujas consultorias já foram finalizadas – caso dos processos nº 00400.000925/2023-42 e 00400.001202/2023-61 –, os produtos entregues pelos consultores foram ou estão sendo devidamente apropriados pela AGU.<sup>23</sup>

Semelhantemente a outras análises já mencionadas anteriormente, a razão para a diferença constatada entre critério e condição, no caso em tela, é a fragilidade na instrução processual – apresentando possibilidades de melhorias em termos de

---

do objeto dos produtos, resultando em documentos que não atendem à descrição solicitada. Produto em desacordo com o objeto contratado (...) falhas nos processos seletivos para contratação de consultores por produtos”.

<sup>22</sup> Nos processos 00404.002139/2023-40, 00404.005768/2023-21, 00404.005770/2023-09, 00400.000948/2023-57 e 00400.002662/2023-14, constatou-se a ausência de ateste de produtos que já deveriam ter sido entregues até a data de realização dos testes (30 de setembro de 2024), conforme os cronogramas de entrega constantes dos TRs de cada consultoria. Além disso, nos processos de nº 00400.000925/2023-42 e 00404.002139/2023-40, houve atestes de produtos em desconformidade parcial com o Edital/TR – no primeiro caso, apesar de haver a previsão expressa no TR, não consta no processo qualquer manifestação da Escola Superior da Advocacia-Geral da União (ESAGU) a respeito da aprovação dos produtos nº 2 e 4, enquanto, no segundo, apesar de haver a previsão expressa no TR, não consta no processo qualquer manifestação do Gabinete da SGA a respeito da aprovação dos produtos. Por fim, no processo 00400.002662/2023-14, o conteúdo dos produtos foi previsto no edital de maneira ampla, todavia, os atestes de tais produtos foram realizados com especificidades características de cada área demandante que não estão necessariamente de acordo com as previsões do referido edital.

<sup>23</sup> No caso do processo nº 00400.000925/2023-42, tem-se como evidência de apropriação a Minuta Portaria Normativa nº XX/2023 (seq. 82), que deu origem à Portaria Normativa AGU nº 153/2024, que institui o Programa AGU sem Assédio e sem Discriminação. No processo nº 00400.001202/2023-61, tem-se como evidências de apropriação toda documentação relativa ao Planejamento Estratégico 2024-2027, incluindo o Plano Estratégico 2024-2027, as Diretrizes de Longo Prazo e o Plano de Gestão Anual (PGA). Além desses dois processos, em outros oito – números 00400.000969/2023-72, 00400.001256/2023-26, 00400.001712/2023-38, 00400.001805/2023-62, 00404.002136/2023-14, 00404.002786/2023-51, 00404.000942/2023-40 e 00404.002884/2022-16 – as respectivas áreas demandantes responsáveis foram instadas a apresentar as evidências de apropriação, conforme consta na Nota Técnica nº 4/2024/CGIST/SGA/AGU, item 3 (NUP 01194.000066/2024-18, seq. 13). Ressalte-se que tais processos não foram auditados por não comporem o escopo da auditoria, conforme explicado na Introdução deste Relatório.

desenho, fluxo e padronização. Tais causas têm gerado, como consequência, o recebimento de produtos que estão em desconformidade (ainda que apenas parcial) com as normas e procedimentos aplicáveis.

Encerrando a análise deste achado, conclui-se que, na verificação da adequação dos bens, serviços ou produtos dos consultores ao Edital/TR que norteou a contratação, constatou-se que há oportunidades de melhoria na entrega dos produtos pelas consultorias. Nesse sentido, a fim de atacar a causa raiz de tal problema e mitigar seus efeitos, surge a necessidade de implementar o desenho (modelagem) de processos, em conformidade com a Portaria Normativa AGU nº 46/2022 (ou outro normativo que venha substitui-la), avaliando a conveniência e oportunidade de fazer constar mecanismo que assegure que o produto entregue pelo consultor esteja de acordo com o TR regente do serviço de consultoria.

## **2.7. Conformidade do aceite antes do pagamento**

Ainda no tratamento da terceira questão de auditoria, ao avaliar os produtos entregues pelas consultorias, buscou-se responder se houve o devido aceite por pessoa competente antes do pagamento. Nesse sentido, realizou-se testes para verificar: (1) se foi realizada a aprovação/atesto dos produtos entregues pela área responsável observando os normativos que regulamentam a matéria; e (2) se o princípio da segregação de funções foi respeitado na aprovação/atesto e ordenação de despesas dos produtos pela área técnica específica. Tal como no achado anterior, os testes supramencionados foram aplicados nos contratos constantes dos sete processos elencados no escopo geral, mantendo-se o valor total auditado de R\$ 1,674 milhões.

Mais uma vez, adotou-se como critério normativo de análise o Decreto nº 5.151/2004 e a Portaria MRE nº 8/2017. Assim, a partir do Decreto, entende-se que a “autorização para pagamento de serviços técnicos de consultoria será concedida somente após a aceitação do produto ou de suas etapas pelo órgão ou pela entidade executora nacional beneficiária” (art. 5º, § 3º). O mesmo Decreto determina, também, que o órgão/entidade executora nacional do projeto de CTI deve designar um(a) Diretor(a) Nacional de Projeto, competindo a ele(a): (I) “definir a programação orçamentária e financeira do projeto, por exercício”; (II) “responder pela execução e regularidade do projeto”; e (III) “indicar os responsáveis pela coordenação do projeto, quando couber” (art. 6º).

Complementando as regras estabelecidas pelo Decreto, a Portaria MRE nº 8/2017 detalha as competências do(a) Diretor(a) Nacional do Projeto e do(a) Coordenador(a) Nacional do Projeto. Dessa forma, a Portaria elenca, como competências do(a) Diretor(a), entre outras, “ordenar as despesas do projeto” (art. 18, II). No caso do(a) Coordenador(a), competem-lhe, dentre outras atribuições, “substituir o Diretor Nacional em suas ausências e impedimentos” (art. 19, I), admitindo-se, também, que tal Coordenador(a), “por delegação do Diretor Nacional”, ordene as despesas do projeto, “desde que seja servidor público ou ocupante de cargo em comissão” (art. 19, § único). Ainda nesse sentido, a Portaria dispõe que a “autorização do Diretor Nacional do projeto ao organismo internacional cooperante para o pagamento dos serviços de que trata o

caput dependerá, nos termos do art. 5º, § 3º, do Decreto nº 5.151, de 2004, da entrega e aceitação do produto ou de suas etapas” (art. 22, § 3º).

Desenvolvendo a análise, tem-se, como situação encontrada, que foi realizada a aprovação/atesto pela área responsável dos produtos entregues observando os normativos que regulamentam a matéria, verificando-se que o princípio da segregação de funções foi respeitado na aprovação/atesto e ordenação de despesas dos produtos pela área técnica específica.

Conclui-se, dessa forma, que, na resposta ao questionamento em tela, há adequação plena entre critério e condição. Nesse sentido, tem-se que houve o devido aceite por pessoa competente antes do pagamento de acordo com as diretrizes do Decreto nº 5.151/2004 e da Portaria MRE nº 8/2017. Por se tratar de situação de condição adequada ao critério, não há, portanto, recomendações a serem exaradas para esse objeto.

### 3. RECOMENDAÇÕES

**3.1. Implementar o desenho (modelagem) de processos, em conformidade com a Portaria Normativa AGU nº 46/2022, ou outro normativo que venha substitui-la, avaliando a conveniência e oportunidade de:**

- a) fazer constar lista de verificação para padronizar a documentação exigida, os prazos e os procedimentos de acordo com as normas aplicáveis;
- b) fazer com que os processos de consultoria PNUD sejam obrigatoriamente instruídos com parecer, certidão ou documento equivalente, prévio à contratação da consultoria, a fim de assegurar expressamente que não haja sobreposição entre o serviço de consultoria a ser contratado e as atribuições e competências dos órgãos e membros da AGU;
- c) incluir nota técnica ou manifestação equivalente para instrução do processo de seleção abordando, no mínimo: detalhamento das notas obtidas pelos candidatos inscritos em todas as fases e a inserção de toda a documentação por eles apresentada, a fim de que, corrobore as notas obtidas, além das gravações e/ou transcrições das entrevistas realizadas;
- d) elaborar mecanismo que garanta que o produto entregue está totalmente de acordo com o Termo de Referência;
- e) Adotar providências para melhorar a transparência ativa a respeito de informações de interesse coletivo ou geral relativas ao Projeto no sítio da AGU na internet e no Portal da Transparência, em conformidade com o Decreto nº 7.724/2012, em pelo menos uma das seguinte sessões: (i) programas, projetos, ações e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto; (ii) repasses ou transferências de recursos financeiros; e/ou (iii) execução orçamentária e financeira detalhada;

Achados: 2.1 (Possibilidade de melhoria no alinhamento das consultorias contratadas aos objetivos gerais do Projeto e de esclarecimento quanto à sobreposição de competências), 2.3 (Oportunidades de melhoria da instrução processual), 2.4 (Possibilidades de incremento da transparência nas fases de recrutamento e de seleção) e 2.6 (Oportunidades de melhoria na entrega dos produtos pelas consultorias).

Prazo: 90 dias.

## 4. CONCLUSÃO

Encerrando este Relatório de Auditoria, conclui-se que a execução do Projeto de CTI BRA/20/023, firmado entre a AGU e o PNUD, no que se refere à conformidade dos aspectos aqui analisados à legislação nacional e demais normas aplicáveis se encontra majoritariamente adequada, o que enseja os devidos registros positivos desta Secretaria de Controle Interno para a governança do projeto. Ainda assim, foram identificadas oportunidades de melhoria importantes, que podem trazer benefícios substanciais ao referido Projeto, em futuras contratações de consultorias técnicas em projetos de CTI, a serem firmadas com a AGU.

Para sustentar tal conclusão, deve-se retomar as respostas às questões de auditoria propostas com base nos achados, esclarecendo-se o vínculo entre os últimos e as primeiras. Assim, com base no primeiro achado, especialmente para a possibilidade de alinhamento das consultorias contratadas aos objetivos gerais do Projeto e de esclarecimento quanto à sobreposição de competências, é possível perceber que a adequação da definição dos objetos de contratação de consultoria feitas pelo Projeto em relação às autorizações e vedações da legislação nacional aplicável aos projetos de CTI pode ser aprimorada.

Semelhantemente, os achados 2.3 e 2.4 levam à conclusão de que a adequação do processo de seleção de consultores às autorizações e vedações da legislação nacional aplicável a projetos de CTI também pode ser aprimorada. Tal possibilidade de aprimoramento se deve, principalmente, às oportunidades de melhoria da instrução processual e às possibilidades de incremento da transparência nas fases de recrutamento e de seleção.

Da mesma forma, constata-se que também pode haver melhorias na adequação dos produtos entregues pelas consultorias às normas aplicáveis a projetos de CTI. Novamente, tal oportunidade de melhoria advém do resultado dos exames constantes do último achado, ou seja, da existência de oportunidades de melhoria na entrega dos produtos pelas consultorias.

Como formas possíveis de aprimoramentos das situações encontradas, pode-se mencionar, também, boas práticas relevantes levantadas. Uma delas, útil na melhoria da instrução processual, é a publicação dos processos seletivos de consultores nos *sites* na internet dos órgãos contratantes, tal como é feito por órgãos como o CNJ, a CGU e a Enap. Outra boa prática, que pode ser utilizada para o tratamento dos achados referentes à segunda e à terceira questões de auditoria, é a elaboração de um documento único orientador das contratações de consultorias técnicas em projetos de CTI, nos mesmos moldes do Manual de Orientação para Contratação de Consultoria Especializada do FNDE.

Justificando o trabalho de auditoria realizado, bem como os resultados dos exames documentados e a recomendação exarada neste Relatório, deve-se destacar os principais benefícios esperados decorridos do trabalho. Assim, no que tange à abordagem dos objetos de contratação das consultorias, tem-se, como principal benefício, o aprimoramento da transparência dos processos de consultoria, facilitando

a comprovação de sua regularidade e adequação. Semelhantemente, o tratamento dos achados relativos ao processo de seleção de consultores trará o incremento da transparência, da integridade e da confiabilidade dos processos de contratação de consultoria, diminuindo a margem para contestação e assegurando a confiança do processo seletivo. Ademais, no tocante aos produtos entregues pelas consultorias, o tratamento dos achados gerará o aumento da qualidade e da confiabilidade dos referidos produtos.

Por fim, as contratações de consultorias técnicas em projetos de CTI devem considerar as leis, os decretos, as orientações dos órgãos de controle e os demais normativos aplicáveis aos acordos de CTI. Além disso, é preciso garantir expressamente a ausência de sombreamento entre os serviços de consultoria contratados no âmbito do Projeto e as competências ordinárias do órgão público contratante. É importante, também, pontuar a necessidade de um processo de seleção transparente, justo e que garanta a melhor relação custo/benefício para a contratação dos consultores e entrega dos produtos. Para isso, a seleção deve oportunizar a maior competitividade possível e com julgamento objetivo, respeitando critérios previamente estabelecidos em edital, visando afastar qualquer subjetividade na seleção. De igual modo, os produtos precisam ser planejados de forma assertiva, buscando aquele apto a propiciar um resultado mais vantajoso para a administração.

# ANEXOS

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

### **Achado nº 2.1. Possibilidade de melhoria no alinhamento das consultorias contratadas aos objetivos gerais do Projeto e de esclarecimento quanto à sobreposição de competências**

#### **Manifestação da unidade examinada**

Nos termos da Nota Técnica nº 3/2025/CGIST/SGA/AGU (NUP 01194.000066/2024-18, seq. 31):

6. O Relatório faz menção ao Prodoc (documento de projeto), matriz de resultados e quadro de insumos do Projeto BRA/20/023.
7. Importante registrar que o quadro de insumos não se trata de instrumento estanque e/ou vinculativo. Serve de parâmetro, quando do desenho original do Projeto, podendo haver contratações outras, não necessariamente nele explicitadas, desde que **pertinentes com o objeto do Projeto BRA/20/023**, ou seja, o fortalecimento e inovação na atuação da advocacia pública federal, estruturado esse em 5 eixos.
8. Um quadro de insumos estanque e/ou vinculativo naturalmente engessaria a execução do projeto, inviabilizando que novos projetos sejam pensados e executados, na medida em que outros processos se encerram e o conhecimento proveniente do PRODOC é internalizado. Os termos do Prodoc não podem ser vistos como uma contratação pública simples, regida pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, mas sim como um projeto dinâmico de desenvolvimento e aprimoramento constante do órgão executor.
9. É importante salientar que todos os Termos de Referência publicados passam, **obrigatoriamente**, por análise técnica prévia e validação por parte do PNUD, para verificação de pertinência do TR com o objeto do Projeto firmado, regularidade, forma, objetivos e demais requisitos necessários, o que **garante a plena aderência da contratação ao Prodoc**.
10. No que pese os esclarecimentos acima prestados, os quais demonstram que as contratações estão englobadas no termo de acordo firmado, passa-se a discorrer isoladamente sobre cada uma delas:

- **00404.005768/2023-21: Consultoria especializada para elaboração de subsídios para Guia de Cooperação Técnica destinada a instrumentos de políticas públicas.** O cerne da consultoria está ligado aos trabalhos desenvolvidos pela AGU, relacionados e indispensáveis para formulação, implementação e execução de políticas públicas. A consultoria é responsável por elaborar subsídios que auxiliem a AGU a promover o aprimoramento de instrumentos de políticas públicas existentes e a criar instrumentos facilitadores e legítimos, identificando gargalos,

instrumentos excessivamente burocráticos e dispensáveis, realizando o mapeamento fazendo a ponte entre as áreas. Relaciona-se com o disposto no quadro de insumos: “Desenvolver metodologias e práticas relativas à atuação consultiva dos órgãos da União”; “Desenvolver metodologias e práticas relativas ao assessoramento jurídico de órgãos da União”

- **00404.005770/2023-09 – Vitrine Virtual de Compras Públicas** – elaboração de estudos técnicos propositivos sobre a modelagem de procedimentos técnico-jurídicos necessários ao desenvolvimento da Vitrine Virtual de Compras Públicas. A então Vitrine Virtual de Compras Públicas – hoje chamada de Mercado.gov – é iniciativa conjunta AGU e MGI, que acabou sendo expandida para outros ministérios, a qual pretende a criação de um marketplace a ser utilizado para compras públicas, podendo ser aberto a outros entes federados e poderes. Diante do ineditismo de tal medida para o governo brasileiro, necessária se fez uma consultoria que “dialogasse” com o MGI e a AGU, fazendo o conjunto de análises pertinentes sobre aspectos jurídicos e implicações legais (AGU) e de tecnologia/logística e demais aspectos (MGI), além de *benchmarking* com países que já adotam o modelo. Trata-se de projeto prioritário para a gestão da AGU e do MGI. Os estudos feitos por esta consultoria subsidiaram fortemente a criação do **Contrata+Brasil**, “uma plataforma de oportunidades de negócios do governo brasileiro que conecta, de forma simples e rápida, compradores públicos da União, estados e municípios e fornecedores em todo o país, inicialmente microempreendedores individuais (MEIs), para ampliar oportunidades de negócios locais e gerar mais emprego e renda” (*extraído do sítio eletrônico oficial https://www.gov.br/contratamaisbrasil/pt-br, acessado em 21.fev.2025*). O objeto principal das consultorias está abarcado pelo item 2.2 da matriz de resultados: Produto 2 - Plano de fortalecimento de capacidades institucionais, integração de pessoas, equipes e carreiras para otimização, inovação e modernização da gestão, tanto administrativa quanto finalística, da advocacia pública federal desenvolvida e implantado. 2.2. Desenhar e implementar estratégia de estímulo à inovação, modernização e transformação digital, com foco especial em aspectos de fortalecimento da administração geral. Quanto ao quadro de insumos: “Desenvolver metodologias e práticas relativas à logística e racionalização de recursos”.
- **00400.002662/2023-14: Instrumentos das políticas públicas de igualdade racial** – elaboração de estudos técnicos propositivos sobre instrumentos (A) das políticas quilombolas, povos e comunidades tradicionais de matriz africana e ciganos; (B) do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial;

(C) das políticas afirmativas de igualdade racial. O objeto principal das consultorias está abarcado pelo item 3.2 da matriz de resultados: Produto 3 - Estratégia para fortalecimento da produção e gestão do conhecimento em áreas de atuação da advocacia pública federal desenvolvida e implantada

3.2. Estruturar rede de referência em pesquisa e realizar estudos aplicados e análises prioritárias, em linha com o mapeamento realizado. Quanto ao quadro de insumos: “Desenvolver metodologias e práticas relativas ao assessoramento jurídico de órgãos da União”; “Desenvolver metodologias e práticas relativas à atuação consultiva dos órgãos da União”; e “Desenvolver orientações técnicas para a elaboração de políticas e aprimoramento de práticas de gestão atentas às questões raciais”.

11. Conforme tratado em reunião de achados de auditoria, realizada em 24/01/2025, por meio da fala da então Secretária-Geral de Consultoria e atual Procuradora-Geral da União, Clarice Calixto, a gestão da AGU enfatiza que todas as contratações realizadas são perfeitamente compatíveis com o Prodoc, entendendo-se pelo descabimento de qualquer recomendação de ajuste nesse sentido.

12. Por fim, e não menos relevante, importante registrar que justamente pelas razões anteriormente expostas, o processo para alteração de um Prodoc é extremamente complexo e burocrático, sendo realizado por meio de revisão substantiva, dependente de análise do PNUD e da ABC/MRE, com duração média de seis meses para conclusão.

13. Assim, s.m.j., entende-se que o apontamento em referência não deve constar do relatório final.

14. Em relação ao primeiro parágrafo, entende-se como já demonstrada a pertinência das consultorias contratadas com os objetivos gerais do Projeto.

15. A Secretaria-Geral de Consultoria (SGCS) e a Coordenação-Geral de Gestão Institucional e Sustentabilidade (CGIST) elaboraram modelos-padrão para que sirvam de guia às áreas envolvidas (disponibilizada na página da CGIST

<https://agudf.sharepoint.com/sites/CGIST/SitePages/documentosPNUD.aspx> ) e checklist para acompanhamento das consultorias. Também foi elaborado modelo de Nota Técnica a ser providenciado pela área demandante, quando da solicitação de consultoria especializada, que descreva as atividades a serem desempenhadas no âmbito da consultoria, seu objeto e produtos a serem entregues e que também declare que não haverá sobreposições entre os serviços de consultoria a serem prestados e as atribuições e competências do órgão.

16. Tal medida é adotada como forma de aprimorar e sistematizar o controle já realizado atualmente pela gestão do PRODOC, visto que não foram localizados pela auditoria casos de sobreposição de competências.

17. Vide comentário acima, item 15. Conforme discutido e acordado na reunião de achados realizada, caberá à área demandante afirmar e explicar os motivos pelos quais não se verifica a sobreposição de atribuições em eventual contratação da consultoria pleiteada. Acerca da modelagem do processo, esta foi realizada com apoio da Coordenação-Geral de Estratégia, Governança e Riscos - CGEST/SGA e da Secretaria de Gestão Estratégica - SGE, estando devidamente documentada, já tendo sido realizado o upload e disponibilização no portfólio de processos da AGU (<https://portfolio.agu.gov.br/modelo.php?IDmodelo=216>).

### Análise da equipe de auditoria

Primeiramente, no que se refere aos itens 6 a 13 da Nota Técnica nº 3/2025/CGIST/SGA/AGU, é necessário esclarecer que o presente trabalho de auditoria adotou como critério o Decreto nº 5.151/2004 para a realização dos referidos testes. Dessa forma, deve-se destacar que o supracitado Decreto deixa expresso que “[a]s atividades do profissional a ser contratado para serviços técnicos de consultoria deverão estar **exclusiva e obrigatoriamente vinculadas aos objetivos constantes dos atos complementares de cooperação técnica internacional**” (Art. 4º, § 6º, grifos próprios). Uma vez que o Prodoc (e seus anexos) é um dos “atos complementares da cooperação técnica internacional”, reitera-se que existe a necessidade de que o Projeto realize as contratações de consultorias por produto de acordo com as suas previsões, conforme previsto no Decreto nº 5.151/2004, e que, no Quadro de Insumos (Anexo 4) da versão do Prodoc vigente à época de realização dos trabalhos (1ª Revisão Substantiva), não constam as consultorias descritas no texto em comento.

Além disso, cabe citar, também, o seguinte trecho do Acórdão TCU Plenário nº 1.339/2009 (grifos próprios):

21. Outro tópico abordado pela unidade técnica refere-se às **revisões substantivas dos atos complementares que, por vezes, são genéricos e não logram operacionalizar acordos básicos de cooperação em razão de não conterem elementos específicos para o regular desenvolvimento dos projetos**.

22. Com efeito, **tal conduta não encontra amparo nos normativos que regem a matéria** e vai de encontro, também, ao disposto nas diretrizes do MRE que “desaconselham a formulação de projetos excessivamente abrangentes ou com a redação vaga de objetivos ou resultados, pois essa determinação ‘compromete o esforço de mobilização e uso racional de recursos físicos e humanos’, inibindo ou dispersando a geração de impactos que poderiam resultar da cooperação”.

23. Ademais, como bem destacado pela 6ª Secex, **projeto de cooperação celebrados nestes moldes têm uma tendência maior de agregar, no decorrer**

de sua execução, serviços que não guardam estrita correlação com os pressupostos e objetivos necessários à espécie. Devem, portanto, ser repelidas tais condutas.

Percebe-se, também, que a afirmação da supracitada Nota Técnica acerca da desnecessidade de vinculação entre as contratações de consultorias pelo Projeto e o Prodoc (e seus anexos) está em desacordo com a jurisprudência do TCU, tendo a Corte de Contas já se posicionado em contrariedade à postura defendida.

Quanto aos esclarecimentos específicos prestados acerca das consultorias identificadas pelo número de processo (itens 10 a 12), reconhece-se, por um lado, o esforço da equipe do Projeto em esclarecer a situação inicialmente exposta no Relatório Preliminar de Auditoria nº 1/2025/GAB/SIC/AGU quanto ao enquadramento das consultorias abordadas ao Prodoc. Contudo, com base na importância do Prodoc anteriormente exposta, esclarece-se que, para além da vinculação já apresentada na Nota Técnica nº 3/2025/CGIST/SGA/AGU, é importante que o próprio Prodoc – mais especificamente seu Quadro de Insumos (Anexo 4) – reflita as contratações realizadas e/ou a serem realizadas no âmbito do Projeto. Reitera-se que os trabalhos de auditoria realizados – e que resultaram no supracitado Achado e na Recomendação a ela relacionada – não buscaram questionar a legitimidade das contratações realizadas, mas sim sua transparência e publicidade, consubstanciadas no Prodoc.

Dessa forma, com base nos esclarecimentos prestados pela unidade auditada em sua manifestação bem como nos argumentos apresentados por ocasião da Reunião de Busca Conjunta de Soluções (processo longo X tempo de vigência do Projeto), e em respeito à consensualidade, ao formalismo moderado e aos dispositivos previstos na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942), deliberou-se por retirar a recomendação relacionada à atualização do PRODOC. Sem prejuízo, contudo, da manutenção do texto do achado em razão dos argumentos trazidos nessa análise.

Em segundo lugar, no que se refere aos esclarecimentos apresentados nos itens 15 a 17 da Nota Técnica nº 3/2025/CGIST/SGA/AGU, é importante reforçar que o Relatório Preliminar de Auditoria nº 1/2025/GAB/SCI/AGU deixa expresso que “**a ausência de evidências passíveis de análise** no tocante à sobreposição de competências levou à **inconclusão desse teste**” (p. 14, grifos próprios). Isso não significa que a situação encontrada esteja adequada ao critério de auditoria, mas sim que não foi possível emitir opinião diante da ausência de evidências apropriadas e suficientes. Ressalte-se que a recomendação originalmente exarada no referido Relatório Preliminar visa, também, sanear tal ausência de evidências nos processos auditados.

Ademais, as providências adotadas pela gestão e mencionadas nos itens 15 a 17 da Nota Técnica nº 3/2025/CGIST/SGA/AGU foram realizadas após a emissão do relatório preliminar e serão avaliadas em outro processo, em sede de monitoramento.

### **Achado nº 2.3. Oportunidades de melhoria da instrução processual**

#### **Manifestação da unidade examinada**

Nos termos da Nota Técnica nº 3/2025/CGIST/SGA/AGU:

18. Na reunião de achados de auditoria, o Sr. Secretário de Controle Interno se dispôs a verificar a existência de modelo padrão ou de formato adotado por outro órgão que tenha sido validado por órgãos de controle. A equipe auditada ainda não obteve retorno, mas está ciente da complexidade de tal busca, aguardando orientação para que possa eventualmente replicar no âmbito do Projeto BRA/20/023.

19. Na mesma reunião, a então Secretária-Geral de Consultoria e atual Procuradora-Geral da União, Clarice Calixto, referiu a complexidade de se elaborar uma fórmula exata para se quantificar um trabalho de consultoria, tendo assim utilizado a prática adquirida com consultorias anteriores aliada a uma avaliação do grau de dificuldade de obtenção de informações e de confecção de produtos como parâmetro quantificador.

20. Assim, s.m.j., entende-se que o apontamento não deve constar do relatório final.

(...)

21. Todos os processos são validados pela Diretora Nacional do Projeto, a quem compete fazer a autorização dentro do sistema *Quantum*, de propriedade das Nações Unidas. Sem o aval da diretora (entrada no sistema é feita por ela, com duplo fator de autenticação), o processo não tem andamento. A diferença é que, nos dois processos citados, não houve despacho dentro dos autos. A autorização de contratação deu-se, assim, por meio do sistema *Quantum*.

22. Cumpre salientar, ainda, que a diretora do projeto assinou a solicitação ao PNUD de ação administrativa para contratação de pessoal no processo 00404.005768/2023-21 – ver seq. 20.

23. Quanto ao prazo entre a assinatura e publicação do extrato no DOU:

- **00404.002139/2023-40** – ... – contrato assinado em 22/06/2023; publicado no DOU dia 18/07/2023 – adotamos o art. 66 da Lei nº 9784/99, com a peculiaridade de que o iniciamos da assinatura do contrato por todas as partes e não de quando somos cientificados pelo PNUD, visto que esta última opção poderia gerar dúvidas quanto à tempestividade da publicação. Com prazo contado no dia seguinte ao da assinatura do contrato, tem-se, exatamente, 25 dias até a publicação. Solicita-se a gentileza de excluir esta inserção do relatório final.
- **00400.000948/2023- 57** – ... – contrato assinado em 04/05/2023; publicado no DOU de 06/06/2023 – trata-se do primeiro contrato firmado no âmbito do Projeto BRA/20/023 e, por desconhecimento da coordenadora substituta acerca do dispositivo, o prazo acabou não sendo respeitado. A situação foi prontamente sanada e o mesmo equívoco não mais ocorreu.

24. Ademais, a etapa de publicação do extrato de contrato foi devidamente mapeada no processo e consta de checklist construído pela SGA e SGCS para instrução de processos e acompanhamento/monitoramento das consultorias.

### **Análise da equipe de auditoria**

Primeiramente, no que se refere à questão da memória de cálculo que mensura valores da consultoria, mencionada nos itens 18 e 19 da Nota Técnica nº 3/2025/CGIST/SGA/AGU, tal documento encontra previsão expressa no item 5.3.5.1, i do Guia para Implementação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.<sup>24</sup> Ainda assim, é fundamental que tais cálculos sejam discriminados em memória apropriada para que fique demonstrado como foi obtido o valor final.

Entretanto, na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, conforme destacado no excerto da manifestação da unidade, item 19, a então Secretaria-Geral de Consultoria esclareceu que a gestão do Projeto não adota padrão específico, principalmente pela natureza diversa e complexa no desenvolvimento do produto e que, por isso, apresentava variações, sendo necessária a participação direta da área demandante, maior conchedora do objeto a ser contratado e suas necessidades.

Assim, com base nos esclarecimentos prestados pela unidade auditada em sua manifestação, bem como nos argumentos apresentados por ocasião da referida Reunião (complexidade da contabilização, ausência de padrão específico e complexidade e especificidade no desenvolvimento de cada produto), e em respeito à consensualidade, à razoabilidade, ao formalismo moderado e aos dispositivos previstos na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942), deliberou-se por retirar a recomendação relacionada à produção da memória de cálculo. Sem prejuízo, contudo, da manutenção do texto do achado em razão dos argumentos trazidos nessa análise.

Quanto à questão da autorização da contratação pela Diretora Nacional do Projeto, tem-se duas situações. Na primeira, caso do processo nº 00400.001202/2023-61, a gestão afirmou que “não houve despacho dentro dos autos” e que “[a]utorização de contratação deu-se, assim, por meio do sistema *Quantum*” (item 21). Conforme previsão expressa no item 5.3.5.1, p. 16, ii do Guia para Implementação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, “para cada contratação de consultoria individual, o PNUD orienta que o órgão ou a entidade executora nacional mantenha nos arquivos do Projeto documentos que comprovem o atendimento das informações e dos requisitos”, sendo necessária, também, “[a]utorização de ordenador de despesas do Projeto para a contratação de consultoria”, mantendo-se, assim, o achado. Sendo assim, é necessário que conste do processo Sapiens a autorização.

---

<sup>24</sup> Guia para Implementação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional com o Programa das Nações Unidades para o Desenvolvimento – PNUD. Escritório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil, Outubro de 2023.

A segunda situação é o caso do processo nº 00404.005768/2023-21, em que é possível comprovar, por intermédio de acesso ao processo no sistema Sapiens, que, de fato, “a diretora do projeto assinou a solicitação ao PNUD de ação administrativa para contratação de pessoal no processo” (item 22), restando, portanto, saneada esta situação específica e, consequentemente, não cabendo menção a ela no Relatório Final devendo ser retirada do achado.

No que se refere à questão do prazo de 25 dias entre a assinatura do contrato e a publicação do seu extrato em Diário Oficial, conforme comando do critério de auditoria (Decreto nº 5.151/2004, Art. 4º, § 10), entende-se que a situação do processo nº 00404.002139/2023-40 está regular, devendo-se proceder à retirada de sua menção do Relatório Final, mantendo-se, apenas, menção ao processo nº 00400.000948/2023-57 (item 23).

Dessa forma, o Achado nº 2.3 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 1/2025/GAB/SCI/AGU se mantém, uma vez que trata de oportunidade de melhoria na instrução processual.

Ademais, as providências adotadas pela gestão e mencionadas no item 24 da Nota Técnica nº 3/2025/CGIST/SGA/AGU foram realizadas após a emissão do relatório preliminar e serão avaliadas em outro processo, em sede de monitoramento.

#### **Achado nº 2.4. Possibilidades de incremento da transparência nas fases de recrutamento e de seleção**

##### **Manifestação da unidade examinada**

Nos termos da Nota Técnica nº 3/2025/CGIST/SGA/AGU:

25. Foi solicitado junto à ASCOM a inserção de uma aba no sítio oficial da AGU específica para o projeto AGU/PNUD, contendo todos os editais de contratação de consultorias relacionados ao Projeto BRA/20/023, para acompanhamento do público.

26. No caso em apreço, a primeira colocada foi a sra. , ... que também ficou em 1º lugar em outro processo de seleção que ocorreu simultaneamente a esse e para o qual acabou sendo contratada: Edital nº 07, de 2023, que tratou da contratação de consultoria especializada para o desenvolvimento de orientações técnicas para elaboração de Manual de Procedimentos e Normas de Cadastro no âmbito de Gestão de Pessoas da AGU, processo nº 00404.002138/2023-03.

27. Nos termos da Portaria MRE nº 8, de 2017, tem-se que “É vedada a contratação de consultor que já esteja cumprindo contrato de consultoria por produto vinculado ao projeto de cooperação técnica internacional”.

28. Assim, a consultora só poderia ser chamada para atuar em uma das consultorias, seguindo-se à lista de classificação para a contratação restante.

29. Sendo esclarecida a situação, entende-se que o apontamento não deve constar do relatório final.

30. Foram juntadas aos autos as portarias de dispensa/exoneração (seq. 76 e 77), as quais comprovam que o candidato selecionado atendia ao requisito obrigatório de experiência mínima de dois anos na administração pública. Sanada a instrução, entende-se que o apontamento não deve constar do relatório final.

31. As equipes da SGA e SGCS trabalharam em um modelo de planilha a ser preenchido pelas áreas demandantes com a pontuação correspondente de cada candidato inscrito no processo seletivo, bem como as pontuações designadas por cada membro da banca avaliadora de entrevistas e a média final obtida, para ser juntada ao processo.

(...)

34. As equipes da SGA e SGCS estão desenhando um modelo de relatório a ser inserido no Portal da Transparência e no sítio eletrônico da AGU, na seção Governança>Transparência e Prestação de Contas

(...)

35. A cada edital publicado há uma média de 20 a 30 candidatos inscritos. O recebimento de toda a documentação comprobatória, de todos os candidatos inscritos, congestionaria as caixas de correio eletrônico da AGU e o sistema SuperSapiens.

36. Diante disso, optou-se por solicitar o currículo profissional do candidato no momento da inscrição, deixando a fase de apresentação de documentos comprobatórios para o candidato selecionado na entrevista. Contudo, para maior transparência, a área demandante será avisada da necessidade de se juntarem todos os currículos recebidos aos respectivos processos - tal medida foi adicionada ao *checklist* elaborado.

## Análise da equipe de auditoria

Primeiramente, no que se refere à questão do processo de seleção e contratação da consultora selecionada no processo nº 00404.002139/2023-40, a equipe de auditoria concordou com os esclarecimentos prestados pela gestão do Projeto nos itens 26 a 29 da Nota Técnica nº 3/2025/CGIST/SGA/AGU, retirando-se, assim, o referido trecho do Relatório Final.

Quanto à questão da documentação comprobatória de experiência profissional exigida do consultor contratado no processo nº 00404.005770/2023-09, a equipe de auditoria entende, por um lado, que as medidas adotadas pela equipe do Projeto e mencionadas no item 30 da Nota Técnica nº 3/2025/CGIST/SGA/AGU são suficientes para sanear a situação encontrada. Contudo, é necessário esclarecer que as “portarias de dispensa/exoneração (seq. 76 e 77)” foram juntadas ao supracitado processo em 24/1/2025, posteriormente ao envio do Relatório Preliminar de Auditoria nº 1/2025/GAB/SCI/AGU à SGA, em 17/1/2025 (Ofício nº 8/2025/GAB/SCI/AGU – processo nº 01194.000066/2024-18, seq. 23). Assim, trata-se de saneamento *a posteriori* da situação encontrada pela auditoria e documentada no referido Relatório Preliminar, demonstrando fragilidades na instrução processual.

De toda forma, o Achado nº 2.4 do Relatório Preliminar de Auditoria nº 1/2025/GAB/SCI/AGU se mantém, uma vez que há outras questões apontadas pela equipe de auditoria para além das tratadas nesta manifestação que não foram questionadas pela gestão do Projeto, permanecendo, portanto, no texto do Relatório e justificando, dessa forma, a manutenção do Achado.

Ademais, as providências adotadas pela gestão e mencionadas no item 25, 31, 34, 35 e 36 da Nota Técnica nº 3/2025/CGIST/SGA/AGU foram realizadas após a emissão do relatório preliminar e serão avaliadas em outro processo, em sede de monitoramento.

#### **Achado nº 2.6. Oportunidades de melhoria na entrega dos produtos pelas consultorias**

##### **Manifestação da unidade examinada**

Nos termos da Nota Técnica nº 3/2025/CGIST/SGA/AGU:

37. O Termo de Referência é elaborado no início do processo de contatação, trazendo um norte ao trabalho do consultor, inserindo-se "data prevista para início dos trabalhos". Fatores diversos (internos e externos) podem impactar a data prevista. Ademais, o espaço de tempo entre um produto e outro é geralmente contado em dias corridos no TR, embora os trabalhos usualmente ocorram somente em dias úteis, de sorte que a readequação de datas, quando necessária, não causa impactos no que for ajustado com o consultor.

38. Em verdade, cada processo de contratação é único e depende de diversos fatores: criação e aprovação de Requisição de Compra (sistema Quantum, do PNUD), criação da Ordem de Compra pelo PNUD, publicação, quantidade mínima de recebimento de inscrições (em quantidade e qualidade necessárias ao prosseguimento do processo), etapa de conferência de documentos e realização de entrevistas, submissão de documentação e pedido de contratação ao PNUD até chegar-se, efetivamente, ao início dos trabalhos pela consultoria contratada.

39. Outro fator importante é que, durante o desenvolvimento da consultoria, não raro mostra-se mais proveitosa a alteração na ordem de entrega dos produtos (da ordem constante no TR publicado), de modo a otimizar o tempo de consultoria e os trabalhos desenvolvidos. Também durante a execução da consultoria, acabam por surgir obstáculos práticos para observância estrita do cronograma, como dificuldade em obter determinadas informações e documentos, p.ex.

40. Dessa forma, o projeto acompanha as consultorias e seu regular andamento para que não haja uma abrupta ruptura ou falta de desenvolvimento, mas não em termos de cumprimento estrito dos prazos, pelas razões expostas. Assim, entende-se que o apontamento não deve constar no relatório final.

(...)

41. Conforme discutido e acordado na reunião de achados, será adicionado ao formulário de aprovação de produto, a ser preenchido pela área responsável, declaração de que o produto está em total acordo com o TR regente do serviço e que o agente que o atesta é competente para tanto.

42. Isso porque, conforme relatado pela equipe auditada, a coordenação do projeto não possui *expertise* para atestar a aderência do que fora entregue no produto com o TR - e, caso a tivesse, isso demandaria uma reanálise de aspectos qualitativos e de mérito por parte da coordenação, o que inviabilizaria a execução do projeto. O controle feito na coordenação abrange a inclusão do produto e da documentação de suporte caso existente, e o ateste dado pela área responsável, não alcançando análise de mérito.

### **Análise da equipe de auditoria**

Primeiramente, deve-se resgatar o conteúdo do Relatório Preliminar de Auditoria nº 1/2025/GAB/SCI/AGU, que previu que “[n]a avaliação dos produtos entregues pelas consultorias, (...) buscou-se responder se os produtos/serviços objetos dos contratos foram ou estão sendo entregues **de acordo com o estipulado nos Termos de Referência, em termos de conteúdo, formato e prazo**”, sendo que, “[p]ara isso, realizou-se testes para verificar se os bens, serviços ou produtos dos consultores foram: (1) entregues de acordo com o edital ou os TR que nortearam a contratação” (grifos próprios). Tal análise, portanto, está embasada na avaliação de riscos que fundamenta o trabalho de auditoria, conforme papéis de trabalho referente ao planejamento dos trabalhos.

A Nota Técnica nº 3/2025/CGIST/SGA/AGU afirma que não há “ruptura ou falta de desenvolvimento” proveniente do atraso ou ausência de entrega dos produtos pactuados pelos consultores contratados. De fato, nos nove contratos de consultoria analisados pela auditoria, constatou-se que, em três deles (processos nº 00400.000925/2023-42, 00400.001202/2023-61 e 00404.005770/2023-09), eventuais atrasos não produziram quaisquer prejuízos ao Projeto, tendo as consultorias em questão sido encerradas no prazo previsto em seus respectivos termos de referência.

Nos demais, entretanto, não se pode afirmar o mesmo. O não atendimento dos prazos preestabelecidos pode significar que algo não vai bem no desenvolvimento do objeto. Alguns casos foram observados tendo a consultoria sido encerrada sem a entrega do último produto, em outros, por ter atrasado a entrega do produto, foi necessária a prorrogação do contrato. Percebe-se, portanto, que pode haver risco de prejuízo à gestão com a não entrega de produtos contratados e até mesmo retrabalhos, os quais podem impactar negativamente na implementação do Projeto.

Dessa forma, diante da análise apresentada a respeito dos esclarecimentos prestados nos itens 37 a 40 da Nota Técnica nº 3/2025/CGIST/SGA/AGU, a equipe de auditoria decidiu, também, manter o Achado 2.6, principalmente por já ter a gestão do projeto adotado providências, após a emissão do relatório preliminar, mencionadas nos itens 41 e 42 da Nota Técnica nº 3/2025/CGIST/SGA/AGU para mitigar esse risco, a serem analisadas em sede de monitoramento.

Em segundo lugar, no que se refere à Recomendação nº 3.1.d referente a esse achado, a equipe de auditoria decidiu, com base nos apontamentos apresentados pela equipe do Projeto, retirar a parte da dupla checagem de produtos entregues. Assim, a redação da Recomendação nº 3.1.d, que passa a constar no Relatório Final da seguinte forma: elaborar mecanismo que garanta que o produto entregue está totalmente de acordo com o Termo de Referência.