



AGU
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Secretaria de
Controle Interno



RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Concessão de Diárias e Passagens
Secretaria-Geral de Administração (SGA)
Exercício 2025

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

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

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

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

Município/UF: *Brasília/DF*

Relatório de Avaliação: *00046/2025/GAB/SCI/AGU*

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA SCI?

Trata-se de auditoria de avaliação, que teve como objetivo avaliar os procedimentos de controle e a conformidade com as normas relacionadas à concessão de diárias e de passagens na Advocacia Geral da União – AGU.

POR QUE A SCI REALIZOU ESSE TRABALHO?

Diante da necessidade da adequada alocação dos recursos públicos, motivada tanto pelo princípio da eficiência quanto pelas restrições orçamentárias impostas aos órgãos públicos, apresenta-se imprescindível a otimização do gasto público mediante a redução de ineficiências e o aprimoramento dos processos internos da Administração. Nesse sentido, a concessão de diárias e passagens insere-se nesse contexto, visto que se apresenta como despesa não vinculada no orçamento da AGU cuja economia pode proporcionar maior liberdade ao gestor para alocação dos recursos.

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

O presente trabalho demonstrou que existem oportunidades de melhoria nas concessões de diárias e passagens no âmbito da AGU no que concerne ao processo, à aquisição de passagens aéreas e aos controles internos. Além disso, destaca-se a identificação de oportunidade de redução dos gastos públicos, tanto pelo aumento do percentual de passagens adquiridas com maior antecedência quanto pela seleção de voos de menor valor, conforme cotação.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU	Advocacia-Geral da União
CGU	Consultoria Geral da União
CODIP	Coordenação de Diárias e Passagens
DAJI	Departamento de Assuntos Jurídicos Internos
DPOF	Diretoria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade
IN	Instrução Normativa
SCDP	Sistema de Concessão de Diárias e Passagens
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
PGD	Programa de Gestão e Desempenho
PROGEP	Processo de Diárias e Passagens
SCI	Secretaria de Controle Interno
SGA	Secretaria-Geral de Administração
UGR	Unidade Gestora Responsável
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
RESULTADO DOS EXAMES	7
1. Seleção injustificada de bilhetes aéreos mais caros	7
2. 29,81% das solicitações de concessão de diárias e passagens que utilizam bilhetes aéreos são realizadas fora do prazo	9
3. Ausência de comprovação de requisitos exigidos em normativos para concessão de diárias e passagens.....	11
4. Inexistência ou inadequação dos controles do fluxo do processo de concessão de diárias e passagens	13
5. 37% das prestações de contas são realizadas com atraso	16
6. Os riscos associados ao objeto auditado não são adequadamente gerenciados ...	17
7. O controle orçamentário e financeiro dos gastos com a aquisição de passagens aéreas é efetivo	19
RECOMENDAÇÕES.....	21
CONCLUSÃO	22
ANEXOS.....	23
1. MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA..	23

INTRODUÇÃO

A avaliação do processo de concessões de diárias e passagens, no contexto da Advocacia-Geral da União, encontra-se inserida no Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT do exercício de 2024 (relação dos serviços de auditoria) e no PAINT 2025 (serviços de auditoria a serem concluídos em 2025).

Importa mencionar que essa inclusão se originou de solicitação realizada à SCI pela Alta Gestão da AGU. Nesse sentido, importa mencionar que a seleção se mostra alinhada ao propósito da Secretaria de agregar valor e melhorar as operações da AGU, auxiliando-a na melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos e de governança. Esse alinhamento também decorre da avaliação da Secretaria dos riscos envolvidos no processo avaliado bem como em seu potencial aprimoramento.

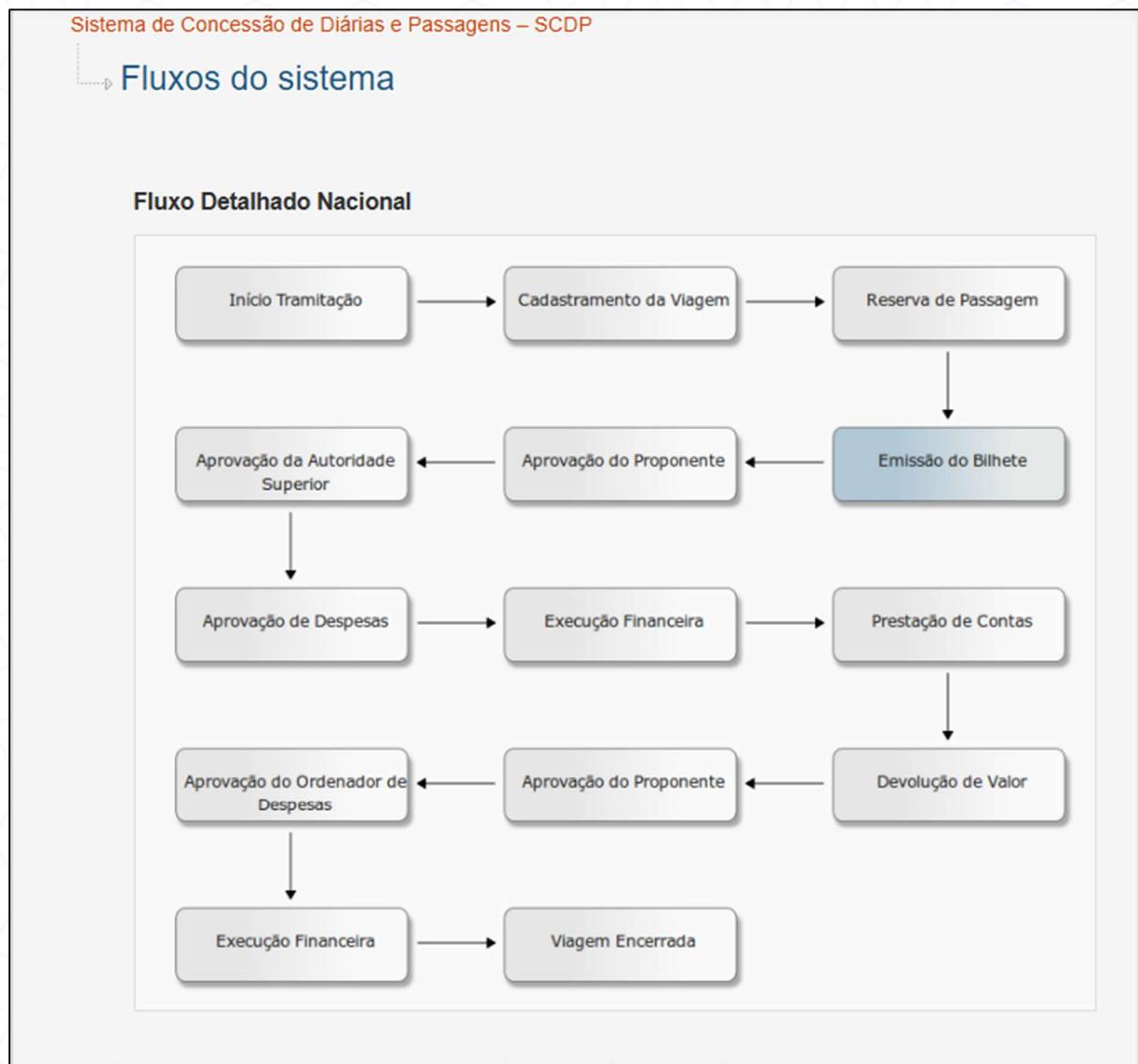
Além da indicação pelos gestores, a justificativa desse escopo também advém da materialidade, riscos, impactos e publicidade decorrentes dos gastos com diárias e passagens no âmbito da AGU.

Com relação à materialidade, conforme dados obtidos do painel Orçamentário e Financeiro da AGU, os gastos com viagens na AGU, no exercício de 2024, foi de R\$ 11,46 milhões (R\$ 4,80 milhões em diárias e R\$ 6,66 milhões em passagens), que somam um total de 3645 solicitações realizadas no SCDP. Esse quantitativo representa 2,19% das despesas discricionárias do órgão que somaram R\$ 524 milhões de um total de dotação atualizada de R\$ 4,57 bilhões no ano referido.

O Decreto nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006 prescreve, em seu artigo 12-A, que o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é de utilização obrigatória pelos Órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Segundo esse normativo, todos esses Órgãos deveriam estar adaptados a essa utilização até 31 de dezembro de 2008.

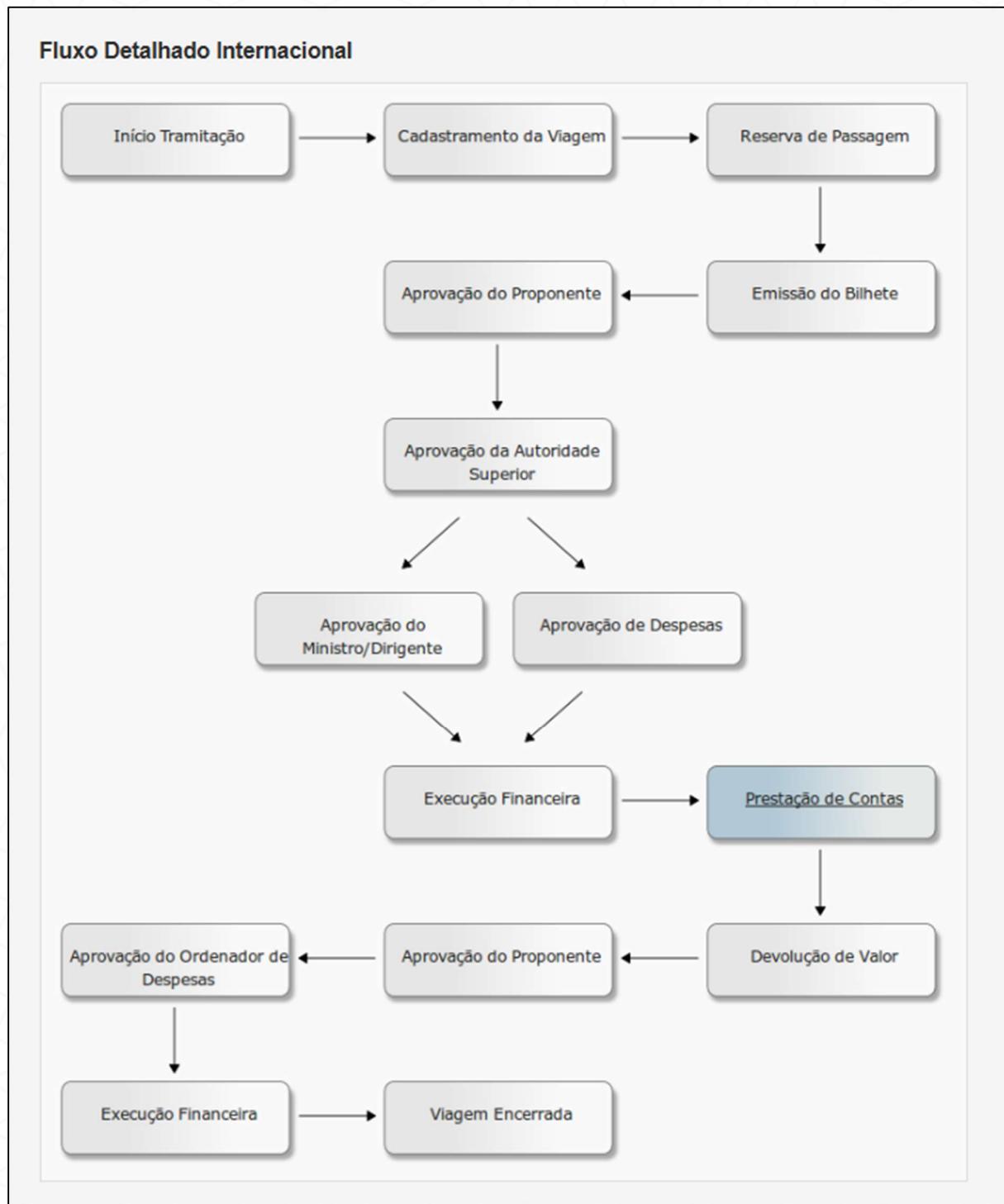
Assim, foram realizados coleta e exame de dados do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP na AGU, de acordo com o plano amostral proposto, considerando os fluxos dos processos, conforme figuras 1 e 2 abaixo:

Figura 01 – Fluxo detalhado - Nacional



Fonte: Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP

Figura 02 – Fluxo detalhado - Internacional



Fonte: Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP

O escopo da auditoria está relacionado a um conjunto de subquestões respondidas nos respectivos achados que se encontram consolidadas nas seguintes questões:

1. Os processos de concessão de diárias e passagens no âmbito da AGU estão de acordo com a legislação e os normativos vigentes?
2. A Unidade auditada realiza uma gestão adequada em relação à aquisição de passagens e ao planejamento para realização de viagens?
3. A unidade instituiu controles internos específicos para o processo de concessão de diárias e passagens?

Acerca do plano amostral supramencionado, cabe informar que foi realizada seleção de 402 (quatrocentos e duas) solicitações realizadas no período de janeiro a outubro do exercício de 2024, de acordo com as informações constantes do SCDP. Conforme detalhado nesse documento:

1. Com relação às viagens internacionais, foi realizado senso, que compreendeu 66 (sessenta e seis) solicitações;
2. Com relação às viagens nacionais, foi realizada amostra aleatória simples, considerando um grau de confiança de 95% e margem de erro de 5% para determinar o tamanho da amostra, que foi de 336 (trezentas e trinta e seis) solicitações numa população de 2.669 (duas mil, seiscentos e sessenta e nove) solicitações.

Por fim, salienta-se que as ocorrências relacionadas as falhas de instrução das solicitações, como ausência de informações e documentos (detalhadamente relatadas no achado nº 4), representaram limitação ao trabalho, uma vez que podem ter impactado no resultado dos exames por ausência de informações ou sua imprecisão.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Seleção injustificada de bilhetes aéreos mais caros

A análise quanto ao preço dos voos adquiridos envolveu o exame de 312 (trezentos e doze) solicitações realizadas no SCDP, visto que, dentre o total de solicitações selecionadas para os testes (402 solicitações), essas foram as que tiveram bilhetes aéreos emitidos. Nessa perspectiva, buscou-se verificar se a aquisição dos voos privilegiava o menor preço.

A Instrução Normativa nº 3, de 11 de fevereiro de 2015, trata das diretrizes e procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal direta, Autárquica e Fundacional. Conforme o § 1º de seu art. 16, a escolha da tarifa deve privilegiar o menor preço:

Art. 16

...

§ 1º A escolha da tarifa deve privilegiar o menor preço, prevalecendo, sempre que possível, a tarifa em classe econômica, observado o disposto neste artigo e no caput do art. 27-A do Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973.

Conquanto haja outros parâmetros de observância obrigatória presentes no citado artigo, não existe a autorização para afastar a escolha pelo menor preço, e sim a necessidade de conciliar os interesses da administração com o fornecimento de condição laborativa produtiva ao agente público envolvido, de acordo com os ditames do caput do referido artigo 16 e seus incisos.

Com relação ao direito de preferência do proposto, o Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973 prescreve em seu art. 28 (Redação dada pelo Decreto nº 9.280, de 2018):

Art. 28. Na hipótese de o servidor optar por outros meios de transporte, outra classe tarifária no transporte aéreo ou outra companhia aérea, as passagens serão adquiridas somente após a cobertura pelo servidor de eventual diferença a maior.

Nessa perspectiva, ao analisar as solicitações extraídas do SCDP, foram observadas práticas que não estão alinhadas com o prescrito no citado referencial normativo, uma vez que foram identificadas aquisições de bilhetes cujo preço não era o menor da cotação realizada.

Cabe ressaltar que não foram consideradas como inadequadas as aquisições que, apesar de não terem sido baseadas no menor preço, apresentavam justificativas que

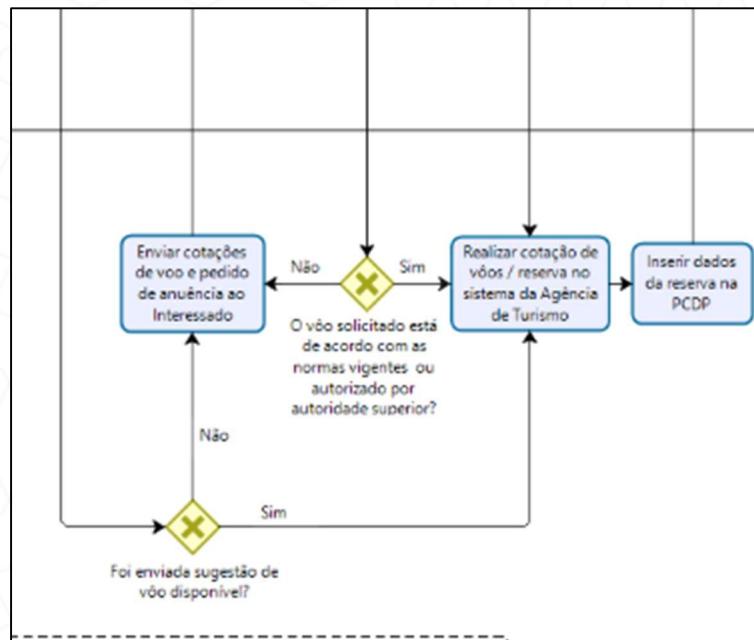
guardavam relação com as necessidades do compromisso ou com os parâmetros normativos.

Isso posto, dentre as 312 solicitações analisadas, foram identificados 47 (quarenta e sete) casos cuja utilização de critérios objetivos resultaria, em média, numa redução do preço em 23,45%. Nesse sentido, foram consideradas inadequadas as seleções de maiores preços nos seguintes casos:

1. Aquisição conforme solicitação de horário preferencial do proposto;
2. Aquisição de acordo com preferência de companhia aérea do proposto;
3. Aquisição de acordo com indicação do voo desejado pelo proposto; e
4. Aquisições para as quais não foram localizadas informações adicionais que justificassem a escolha.

Importa mencionar, também, a existência de casos considerados de seleção adequada (menor preço) que, por esse motivo, não foram incluídos nos 47 casos acima, mas que tiveram sua análise baseada em cotações sobre as quais foram estabelecidas especificações prévias que podem ter comprometido o fornecimento de opções mais baratas, uma vez que pode não ter contemplado todos os voos que atenderiam, concomitantemente, a norma e as especificidades do compromisso, conforme mencionado no Achado 4 deste Relatório.

Figura 03 – Detalhe do fluxo do PROGED



Fonte: <https://portfolio.agu.gov.br/modelo.php?IDmodelo=193>

Observa-se que o fluxo do processo PROGED possui um ponto de decisão (questionamento) acerca da existência de sugestão de voo disponível. Nesse sentido, o fluxo apresenta alternativas diferentes para os casos em que há a sugestão (SIM) e para os casos em que não há a sugestão (NÃO). Assim, só existe previsão de envio de cotação com sugestão de voo entre as opções disponíveis nos casos em que não houver sugestão de voo pelo proponente. Além disso, nos casos em que há a indicação de voo, existe questionamento sobre o voo indicado estar de acordo com as normas vigente OU autorizado por autoridade superior.

Ressalta-se que a indicação de voo pelo proponente não encontra respaldo nos normativos que regulam o tema e, por conseguinte, não podem servir de fundamento para a seleção de voos com preços mais altos. Do mesmo modo, a autorização de autoridade superior deve guardar relação com as justificativas normativas e não pode ser apresentada no fluxo do processo como alternativa à cotação de todas as opções de voos disponíveis (que atendam aos requisitos normativos e às necessidades do compromisso), seja por compra direta ou por agência de viagem.

Portanto, a condição identificada origina-se dessa incorreção existente no fluxo do processo – PROGEP. Esses fatos podem levar à alguma ou mais de uma das seguintes consequências: (i) Aumento de despesa para a Administração; (ii) redução da eficiência do gasto; e (iii) riscos relacionados à reputação do Órgão.

Por fim, conclui-se que a aquisição dos voos nem sempre privilegia o menor preço, uma vez que sua seleção, por vezes, ocorre conforme especificações de preferências do proposto, mesmo que essas preferências contrariem o prescrito pela IN nº 03, sem a intervenção da CODIP no sentido de informar a existência de voos com preços mais baixos.

2. 29,81% das solicitações de concessão de diárias e passagens que utilizam bilhetes aéreos são realizadas fora do prazo

Quanto aos prazos de solicitação, foram examinadas as 402 (quatrocentos e duas) solicitações selecionadas, a fim de verificar se ocorreram em obediência aos prazos previstos na legislação.

A Instrução Normativa nº 3 de 11 de fevereiro de 2015, em seu Art. 14, com relação aos prazos, determina:

Art. 14. A unidade administrativa deverá efetuar procedimento de solicitação de proposta de afastamento por meio do SCDP.

§ 1º A solicitação da proposta de afastamento deverá ser realizada de forma a garantir que a reserva dos trechos ocorra com antecedência mínima de 10 (dez) dias da data prevista de partida.

§ 2º Nas situações em que não for possível realizar a reserva dos trechos, a emissão deverá observar a antecedência mínima de 10 (dez) dias da data prevista de partida.

No contexto da AGU, existem prazos estabelecidos para o afastamento em território nacional, que deverá ser autorizado previamente e registrado no SCDP, no mínimo, 20 (vinte) dias de antecedência da viagem conforme cartilha “orientações para afastamento a serviço” disponibilizada na página da CODIP na intranet. Ainda, no tocante à solicitação para viagens internacionais, a cartilha recomenda que os processos sejam iniciados 60 (sessenta) dias antes da data da viagem, para que a autorização de afastamento e a concessão de diárias e passagens ocorram dentro do prazo.

Cabe destacar que a análise realizada considerou a data da inclusão da solicitação no sistema em confronto com a data de início da viagem. Nessa perspectiva, foram detectadas inconsistências relacionadas ao cumprimento dos prazos estabelecidos pelos normativos aplicáveis em 151 (cento e cinquenta e uma) solicitações.

Essas 151 (cento e cinquenta e uma) solicitações estão divididas da seguinte forma:

1. 93 (noventa e três) utilizaram bilhetes aéreos;
2. 37 (trinta e sete) utilizaram veículo oficial;
3. 02 (dois) utilizaram o trecho Rodoviário;
4. 15 (quinze) utilizaram voos da FAB; e
5. 04 (quatro) utilizaram veículo particular.

Dentre as 312 (trezentas e doze) solicitações analisadas que envolveram emissão de bilhetes aéreos, 93 (noventa e três) foram realizadas fora do prazo (29,81%), sendo 44 (quarenta e quatro) referentes a viagens nacionais e 49 (quarenta e nove) a viagens internacionais.

Ressalta-se que a observância dos prazos mínimos estabelecidos se mostra especialmente relevante nas solicitações que envolvem a emissão de bilhetes aéreos, principalmente nos casos de viagens internacionais, tendo em vista o potencial impacto financeiro que essa emissão às vésperas da data marcada para a viagem pode causar aos cofres públicos.

Logo, a condição identificada pode ter se originado tanto da ausência de efetividade dos controles existentes no fluxo do processo – PROGEP quanto da insuficiência de orientação do pessoal envolvido. Esses fatos podem levar à alguma ou mais de uma das seguintes consequências: (i) Aumento de despesa para a Administração; (ii) redução da eficiência do gasto; (iii) Pagamento de diárias fora do prazo legal; e (iv) Prestação de contas fora do prazo legal; e (v) Aumento dos riscos da ocorrência de falhas no processo.

Cabe mencionar que, conforme divulgado em reportagem da Folha de São Paulo¹, em nível federal, as viagens urgentes chegam a 70% do total. Nesse sentido, observa-se que, de acordo com o percentual identificado na amostra da presente auditoria, a AGU encontra-se bem abaixo da média do restante dos órgãos da Administração Pública Federal.

Finalmente, conclui-se que a AGU possui percentual de viagens urgentes abaixo da média nacional, contudo, com base nas solicitações examinadas, verificou-se que existem oportunidades de melhoria a fim de reduzir o percentual identificado (29,81%).

3. Ausência de comprovação de requisitos exigidos em normativos para concessão de diárias e passagens

Em verificação quanto ao preenchimento dos requisitos relativos aos participantes de Programa de Gestão e Desempenho (PGD), em teletrabalho, foram realizadas consultas relativas ao detalhe do proposto e aos dados contidos no formulário anexado ao sistema das 402 (quatrocentos e duas) solicitações selecionadas, a fim de verificar o preenchimento dos requisitos constantes no Decreto nº 11.072 de 17 de maio de 2022.

O Decreto 5.992 de 19 de dezembro de 2006, dispõe sobre a concessão de diárias no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Decreta no Art. 1º o seguinte:

Art. 1º O servidor civil da administração federal direta, autárquica e fundacional que **se deslocar a serviço, da localidade onde tem exercício para outro ponto do território nacional, ou para o exterior**, fará jus à percepção de diárias segundo as disposições deste Decreto.

(grifos nossos)

Dessa forma, a concessão de diárias e passagens se limita e abarca a saída do local de exercício.

No que se refere ao participante do PGD, o Decreto nº 11.072 de 17 de maio de 2022, dispõe em seu Art. 13:

Art. 13. Nos deslocamentos em **caráter eventual ou transitório** ocorridos no interesse da administração para localidade diversa da sede do órgão ou da entidade **de exercício** do agente público, o participante do PGD **fará jus a diárias e passagens e será utilizado como ponto de referência**:

¹ https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2025/06/viagens-urgentes-de-servidores-federais-chegam-a-70-do-total-e-elevam-gastos-do-governo.shtml?pwgt=k94pj0mafb1nyaot527rfvgt06ma360keo50w8zkngo4ou0y&utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwagiftpdf

I - a localidade a partir da qual **exercer as suas funções remotamente**; ou

II - caso implique menor despesa para a administração pública federal, o endereço do **órgão ou da entidade de exercício**.

Parágrafo único. O **participante do PGD na modalidade teletrabalho** que residir em localidade diversa da sede do órgão ou da entidade de exercício **não fará jus** a reembolso de qualquer natureza ou a diárias e passagens referentes às **despesas decorrentes do comparecimento presencial à unidade de exercício**.

(grifos nossos)

Ainda, acerca do tema teletrabalho, o ACÓRDÃO 2564/2022 – PLENÁRIO TCU dispõe:

66. Consoante o previsto no art. 9º, § 7º, do Decreto 11.072/2022, a opção pelo trabalho **não poderá implicar aumento de despesa para a Administração Pública Federal**.

67. Ao contrário disso, **como principais benefícios do PGD na modalidade teletrabalho estão a redução de gastos públicos, principalmente com viagens a serviço** e manutenção das instalações físicas, com a diminuição dos contratos de manutenção, passagens, despesas com locomoção, serviços de energia elétrica, água e esgoto.

(grifos nossos)

Vale frisar que o caput do art. 13 prescreve três condições a serem atendidas para que surja o direito a diárias e passagens no caso do participante do PGD: (i) caráter eventual ou transitório; (ii) ocorridos no interesse da administração; e (iii) para localidade diversa da sede do órgão ou da entidade de exercício do agente público.

Nesse sentido, a concessão de diárias e passagens, no caso dos participantes do PGD, deve ser sempre para localidade diversa da sede do órgão ou da entidade de exercício do agente público. Ainda, o parágrafo primeiro do mesmo dispositivo destaca que não deverá ocorrer reembolso de qualquer natureza ou a diárias e passagens referentes às despesas decorrentes do comparecimento presencial à unidade de exercício.

Isso posto, dentre as 402 (quatrocentos e duas) solicitações analisadas, 9 (nove) apresentaram inconsistências e/ou divergências, conforme detalhamento abaixo:

1. Concessão de diárias e passagens a participantes do PGD na modalidade teletrabalho para a localidade da sede do órgão ou da entidade de seu exercício (03 ocorrências);
2. Concessão de diárias e passagens com saída de local diverso ao de exercício, mesmo implicando maior despesa para a Administração (cotação do local de exercício em menor preço);

3. Concessão de diárias e passagens com saída de local diverso ao de exercício com a justificativa de remoção que só seria efetivada depois da data da viagem;
4. Concessão de diárias e passagens com saída de local diverso ao de exercício sem a apresentação de cotação que comprove menor despesa para a administração (02 ocorrências);
5. Concessão de diárias e passagens com saída de local diverso ao de exercício com apresentação de cotação que, embora represente menor despesa para a administração, não foi realizada no mesmo método para os dois destinos (cotação direta x agência via e-mail) (02 ocorrências);
6. Concessão de diárias e passagens com saída de local diverso ao de exercício com a apresentação de justificativa da inexistência de voos do local de exercício sem considerar o meio de locomoção disponível no local de exercício.

Destarte, a condição identificada pode ter se originado tanto da ausência de efetividade dos controles existentes no fluxo do processo – PROGEP quanto da insuficiência de orientação do pessoal envolvido. Esses fatos podem levar a uma ou mais das seguintes consequências: (i) Aumento de despesa para a Administração; (ii) redução da eficiência do gasto; e (iii) riscos relacionados à reputação do Órgão.

Enfim, os resultados encontrados indicam que, em 2% dos casos analisados, foram realizadas concessões de diárias e passagens sem o preenchimento dos requisitos presentes no art. 13 do Decreto nº 11.072 de 17 de maio de 2022.

4. Inexistência ou inadequação dos controles do fluxo do processo de concessão de diárias e passagens

Foi realizado exame das 402 (quatrocentos e duas) solicitações a fim de verificar se as concessões foram realizadas com observância às normas vigentes, bem como se são suportadas pela documentação existente.

Importante mencionar que a responsabilidade pela análise da consistência dos registros no SCDP é de múltiplos atores, a fim de garantir que haja uma supervisão adequada em todo o processo.

Conforme Instrução Normativa nº 3, de 11 e fevereiro de 2015:

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

XI - Proposta de Concessão de Diárias e Passagens cadastrada (PCDP): proposta cadastrada no SCDP, onde constam os dados do servidor, as informações do deslocamento, os documentos comprobatórios da demanda e os dados financeiros.

Em consulta à cartilha de Orientações para afastamento a serviço pode-se obter a informação dos documentos necessários para afastamento a serviço, conforme transcrito abaixo:

Para solicitar o afastamento a serviço para viagens nacionais, é necessário:

- a. Formulário para Proposta de Concessão de Diárias e Passagens (disponível na página da Coordenação de Diárias e Passagens);
- b. Autorização da autoridade competente, conforme exposto na Portaria AGU nº 95 de 6 de junho de 2023.

Caso apresente outras informações para compor a PCDP, como convites e tratativas via e-mail, é importante anexá-las.

Especificamente quanto à autorização de deslocamentos para o exterior com ônus, o artigo 8º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019 permite a delegação da autorização aos dirigentes indicados nos incisos I a V do caput do art. 7º:

Art. 7º (...):

- I - aos titulares de cargos de natureza especial;
- II - aos dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado;
- III - aos dirigentes máximos das entidades vinculadas;
- IV - aos titulares de cargo em comissão ou função de confiança de nível igual ou superior a 5 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS;
- V - aos chefes de gabinete dos titulares de cargos de natureza especial;

Conquanto haja essa previsão no referido decreto, não se verifica essa ocorrência no contexto da AGU, uma vez que a Portaria Normativa AGU nº 95 não contempla a delegação nas hipóteses de deslocamentos para o exterior com ônus.

No que se refere à obrigatoriedade de divulgação dos atos de concessão de diárias e passagens, o Decreto nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006 prescreve:

Art. 6º Os atos de concessão de diárias serão publicados no boletim interno ou de pessoal do órgão ou entidade concedente.

Com relação colaborador eventual, de acordo com o Manual do Solicitante de viagem (informações complementares) refere-se:

“Pessoa que não possui vínculo direto com a Administração Pública. Colaborador Eventual é o particular dotado de capacidade técnica específica, que recebe a incumbência da execução de determinada atividade sob a permanente fiscalização do órgão público delegante, sem qualquer caráter empregatício (servidor/empregado público).”

No que se refere a viagens cujo período abranja dias de final de semana, o Decreto nº 5.992/2006 prevê:

§ 2º As propostas de concessão de diárias, quando o afastamento iniciar-se em sextas-feiras, bem como os que incluam sábados, domingos e feriados, serão expressamente justificadas, configurando, a autorização do pagamento pelo ordenador de despesas, a aceitação da justificativa.

Assim, por meio do exame realizado, foram identificadas falhas relacionadas à inexistência ou inadequação dos controles do fluxo do processo de concessão de diárias e passagens, conforme detalhado a seguir:

1. Ausência de autorização para a viagem ou autorização por agente incompetente (12 ocorrências);
2. Concessão de diárias por período divergente do constante na autorização (02 ocorrências);
3. Autorização, sem justificativa, para concessão de períodos de deslocamento maiores do que o previsto no normativo (01 ocorrência);
4. Ausência de informações relacionadas ao compromisso profissional que justifica o deslocamento do servidor nas autorizações das concessões;
5. Ausência de informações nos dados dos propostos, a exemplo de matrícula SIAPE, cargo, órgão de lotação e órgão de exercício);
6. Ausência do Formulário para Proposta de Concessão de Diárias e Passagens (98 das 402 solicitações analisadas – 24%);
7. Ausência de assinatura nos documentos acostados ao sistema;
8. Ausência de informações sobre o compromisso que deu origem à autorização (convite, programação, horário, local);
9. Ausência de comprovação da capacidade técnica específica de colaboradores eventuais;
10. Classificação de propostos com matrícula Siape como colaboradores eventuais no SCDP;
11. Solicitação de cotação com expressões que podem acarretar direcionamento na seleção do voo (“3 cotações”; “opções de voos a partir de xx horas”; “final do dia”);
12. Ausência de cotação atualizada na qual constem os preços conforme aquisição, visto que a cotação deve estar atualizada para refletir os preços contratados e a razão dessa escolha (cotação atualizada);
13. Cotações excessivamente extensas em razão da inclusão de opções de voo que não atendem aos parâmetros normativos ou às exigências do compromisso profissional;
14. Justificativas em respostas às críticas apresentadas pelo sistema sem correlação direta com o cerne da crítica ou sem amparo normativo;
15. Pagamento de diárias fora do prazo (71 das 402 solicitações analisadas – 17,66%);
16. Ausência de publicação dos atos de concessão de diárias;

17. Justificativas genéricas para a concessão de viagens cujo período abranja dias de final de semana.

Portanto, a condição identificada pode ter se originado tanto da ausência ou insuficiência dos controles relativos ao fluxo do processo – PROGEP quanto da insuficiência de orientação do pessoal envolvido. Esses fatos podem levar à alguma ou mais de uma das seguintes consequências: (i) Aumento de despesa para a Administração; (ii) redução da eficiência do gasto; e (iii) riscos relacionados à reputação do Órgão.

Ressalta-se, por pertinente, que as ocorrências identificadas no presente achado podem ter impactado nos resultados dos demais achados, tendo em vista que as conclusões estão baseadas, principalmente, nas informações fornecidas nas solicitações examinadas. Nesse sentido, a ausência de informações ou a sua imprecisão podem ter causado limitações na identificação de falhas, inclusive relacionadas ao preenchimento dos requisitos legais e sua comprovação, conforme achado 3 do presente relatório.

Finalmente, conclui-se que constam do SCDP autorizações de diárias e passagens sem o cumprimento dos requisitos normativos, bem como em desacordo com as orientações da CODIP, além de não apresentarem documentos que deem respaldo às concessões.

5. 37% das prestações de contas são realizadas com atraso

No que se refere à apresentação de prestação de contas, foram examinadas 402 (quatrocentos e duas) solicitações selecionadas a fim de verificar se ocorreram em obediência aos prazos previstos na legislação.

De acordo com a legislação - Lei 8.112/1990 e o Decreto 5.992/2006 - a prestação de contas ou devolução de valor deve ser feita no prazo de até 5 (cinco) dias do término da viagem ou de sua não realização.

Especificamente quanto às viagens realizadas ao exterior, o art. 16 do Decreto nº 91.800 de 1985 prescreve:

Art. 16. - O servidor que fizer viagem dos tipos com ônus ou com ônus limitado (itens I e II do artigo 1º), ficará obrigado, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, contado da data do término do afastamento do País, a apresentar relatório circunstanciado das atividades exercidas no exterior.

Com relação à Instrução Normativa nº 3/2015, de 11/02/2015, tem-se:

Art. 19. A prestação de contas do afastamento deverá ser realizada por meio do SCDP, no prazo máximo de 5 (cinco) dias, contados do retorno da viagem, mediante a apresentação dos bilhetes ou canhotos dos cartões de embarque, em original ou segunda via, ou recibo do passageiro obtido quando da

realização do check in via internet, ou a declaração fornecida pela companhia aérea, bem como por meio do registro eletrônico da situação da passagem no SCDP.

Parágrafo único. Em caso de viagens ao exterior, com ônus ou com ônus limitado, o servidor ficará obrigado, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, contado da data do término do afastamento do país, a apresentar relatório circunstanciado das atividades exercidas no exterior, conforme previsão contida no art. 16 do Decreto nº 91.800, de 18 de outubro de 1985, além do cumprimento do que dispõe o caput.

O Manual do solicitante detalha os documentos de viagem no SCDP, ressalta que:

“É importante como boa prática administrativa, deve-se anexar os documentos que dão respaldo ao afastamento, evidenciando a sua finalidade, motivo e objeto, conferindo transparência ao processo”.

Levando em conta esses normativos, foram identificadas 149 (cento e quarenta e nove) propostas em que a prestação de contas foi realizada fora do prazo estabelecido. Além disso, foram identificados casos nos quais as prestações de contas só foram realizadas quando o proposto foi impedido de realizar nova viagem, em função de pendência de apresentação de prestação de contas de viagens anteriores.

Além disso, existem prestações de contas outras inconsistências, além do prazo de apresentação, quais sejam:

1. Prestação de contas sem apresentação de documentos que comprovem o cumprimento do compromisso que deu ensejo à viagem (relatório de viagem; certificado; lista de presença);
2. Prestação de contas com relatório de viagens com expressões vagas do tipo “informo que a viagem ocorreu como o planejado”.

Dessa forma, a condição identificada origina-se da ausência de efetividade dos controles existentes no fluxo do processo – PROGEP. Esses fatos podem levar à alguma ou mais de uma das seguintes consequências: (i) Impedimento para a autorização de nova viagem; e (ii) prejuízo à transparência quanto à aplicação dos recursos.

Afinal, os resultados encontrados indicam que 37% das prestações de contas examinadas apresentaram descumprimento dos prazos previstos.

6. Os riscos associados ao objeto auditado não são adequadamente gerenciados

No tocante aos riscos associados ao objeto auditado, objetivou-se verificar a implementação de controles internos para os principais eventos de riscos do processo de concessão e prestação de contas de diárias e passagens.

De acordo com Decreto 9.203/2017:

Art. 17. A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional **deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional**, observados os seguintes princípios:

- I - implementação e aplicação de **forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público**;
- II - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;
- III - **estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos**, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e
- IV - utilização dos **resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua** do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

(grifos nossos)

Em consulta à intranet da AGU, verificou-se a existência de Matriz de Riscos Setorial, elaborada pela DPOF em 06/12/2022 (última alteração: 18/12/2024), cujos riscos considerados são:

1. Atraso no início do PCDP;
2. Emissão de passagem com erro;
3. Atraso no início do PCDP;
4. Não ter prestação de contas;
5. Não finalização da prestação de contas;
6. Não finalização do processo no PCDP;
7. Não encaminhamento para o DAJ;
8. Falta de resposta do DAJ; e
9. Não recebimento das diárias.

No decorrer dos testes realizados, foram identificados riscos potencialmente relevantes (considerando sua probabilidade e impacto) que não estão considerados na Matriz de Riscos disponibilizada, como por exemplo:

1. Concessão de diárias e passagens em desacordo com a legislação vigente e com os princípios da eficiência, economicidade, imparcialidade e moralidade; Nesse risco estão abrangidas as concessões de Diárias e passagens sem o preenchimento dos requisitos constantes da Instrução Normativa nº 3, de 11 de fevereiro de 2015, bem como a autorização da concessão de Diárias e Passagens por agente incompetente, tendo por base a Portaria nº 95, de 6 de junho de 2023. Além disso, a concessão de Diárias e Passagens fora das hipóteses legais representa risco à reputação da Instituição, uma vez que esses dados são divulgados em Transparência Ativa e estão sujeitos ao controle social.
2. Compra de passagens aéreas sem privilegiar o menor preço, nos termos do parágrafo único do art. 16 da Instrução Normativa nº 3, de 11 de fevereiro de 2015;
3. Risco de aprovação e autorização de pagamento do servidor para ele mesmo (ausência de segregação de funções);
4. Ausência de orientação dos agentes envolvidos no processo;

Assim, a condição identificada origina-se da necessidade de aperfeiçoamento do mapeamento e gerenciamento dos principais riscos do processo de concessão de diárias e passagens. Esses fatos podem levar à alguma ou mais de uma das seguintes consequências: (i) Ausência ou ineficiência dos controles; e (ii) Ausência de informações relevantes para a tomada de decisões; (iii) Aumento dos riscos da ocorrência de falhas no processo.

Por fim, os resultados encontrados demonstraram que o mapeamento e gerenciamento dos principais riscos do processo de concessão e prestação de contas de diárias e passagens pode ser aprimorado.

7. O controle orçamentário e financeiros dos gastos com a aquisição de passagens aéreas é efetivo

Quanto ao controle orçamentário e financeiro, buscou-se verificar se os limites mensais disponíveis para gastos com diárias e passagens são respeitados pelas UGRs.

Conforme informação fornecida pela Coordenação de Diárias e Passagens – CODIP, o controle financeiro e orçamentário das concessões de diárias e passagens foi implementado apenas em 2024. Ainda, informou que é enviado relatório de despesas e

saldo aos gestores, no dia 15 de cada mês, para que tenham o panorama mensal e anual de cada Órgão/Unidade.

Quanto à previsão orçamentária, em 2024, a CODIP utilizava como referência as informações relativas ao exercício anterior. Nesse contexto, a previsão orçamentária de diárias e passagens para 2024 foi baseada na execução orçamentária de 2023 e na quantidade de servidores de cada órgão (UGR).

Com relação à disponibilidade orçamentária para o ano de 2024, em consulta ao Painel de Diárias e Passagens, foi observado que o limite global (AGU) ficou dentro do previsto, com a ocorrência de extração do limite planejado apenas pela Consultoria Geral da União (CGU).

Dessa forma, observa-se que houve um aprimoramento do controle orçamentário e financeiro dos gastos com diárias e passagens desde o exercício de 2023. Esse melhoramento relaciona-se com uma adequada previsão, cuja correspondência com a execução ocorreu em 10 das 11 UGRs, tendo a execução da AGU respeitado o limite global para esse tipo de gasto. Além disso, observa-se a criação de painel de Diárias e Passagens, por meio do qual é possível conhecer os valores previstos e executados por Unidade.

Por fim, registra-se que essas melhorias proporcionam um alinhamento mais preciso entre metas e resultados e uma melhor alocação dos recursos disponíveis.

RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1

Inverter o fluxo do processo PROGED, de modo que fique ao encargo da Coordenação de Diárias e Passagens – CODIP a geração da lista de voos que atendam aos requisitos normativos e a reserva da opção de menor preço, com o envio ao interessado desse voo previamente selecionado, cabendo a este a comprovação da necessidade de alteração, se for o caso.

Achados nº 01 e nº 04

Prazo: 90 dias

Recomendação 2

Instituir a publicação de concessão de diárias em boletim interno.

Achado nº 04

Prazo: 30 dias

Recomendação 3

Aprimorar a matriz de riscos do processo de concessão de diárias e passagens.

Achado nº 06

Prazo: 90 dias

CONCLUSÃO

O presente trabalho de avaliação buscou agregar valor às operações e sugerir oportunidades de melhoria das atividades e dos processos relacionados à concessão de diárias e passagens na AGU. Nesse contexto, analisou-se as seguintes questões:

1. Os processos de concessão de diárias e passagens no âmbito da AGU estão de acordo com a legislação e os normativos vigentes?
2. A Unidade auditada realiza uma gestão adequada em relação à aquisição de passagens e ao planejamento para realização de viagens? e
3. A unidade instituiu controles internos específicos para o processo de concessão de diárias e passagens?

Com relação aos processos, constatou-se que há possibilidades de aprimoramento, posto que, os controles existentes no fluxo do processo não se mostraram suficientes e adequados para garantir que as concessões estejam integralmente de acordo com a legislação e os normativos vigentes.

No que concerne à aquisição de passagens e ao planejamento para realização de viagens, observou-se que a seleção do voo nem sempre prioriza o menor preço, tampouco obedece às limitações impostas pelos normativos com relação aos horários preferenciais e ao tempo de deslocamento. Além disso, verificou-se um alto percentual de viagens solicitadas fora do prazo legal, o que pode apresentar-se como indicador de ausência ou insuficiência de planejamento das solicitações realizadas no SCDP.

No tocante aos controles internos, verificou-se a existência desses mecanismos ao longo do processo de concessão de diárias e passagens. Muitos deles fazem parte do próprio sistema, como a exigência de justificativas vinculadas às regras legais (horários fora do previsto na norma, autorizações extraordinárias, cancelamento etc.) e a previsão de aprovação da solicitação bem como da prestação de contas. Observa-se, no entanto, que em alguns casos examinados, esses controles não se apresentam como suficientes para garantir as adequações aos normativos que tratam o tema.

ANEXOS

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

Achado nº 1: Seleção injustificada de bilhetes aéreos mais caros.

O Achado nº 1 deu origem à Recomendação nº 1, sobre a qual se registra a seguinte manifestação da unidade auditada:

- a) Quanto à seleção de bilhetes aéreos, haverá a inversão do fluxo, ficando ao encargo da Coordenação de Diárias e Passagens - CODIP gerar a lista de voos que atendam aos requisitos normativos e enviar ao interessado a opção mais barata, devendo o proposto justificar formalmente quando houver exceções.

Análise da equipe de auditoria:

Diante do exposto, verifica-se que a unidade ratifica as análises realizadas. Assim, mantém-se o achado e a recomendação. Em atenção à solicitação da unidade examinada, procedeu-se o ajuste redacional da Recomendação nº 1, preservando-se integralmente seu conteúdo material.

Achado nº 2: 29,81% das solicitações de concessão de diárias e passagens que utilizam bilhetes aéreos são realizadas fora do prazo.

Manifestação da unidade auditada:

- b) Para o apontamento sobre os casos de emissão de passagens fora do prazo, a SCI fará a sensibilização junto aos órgãos de direção, demonstrando a importância da emissão de passagens dentro do prazo legal.

Análise da equipe de auditoria:

Embora não tenha sido emitida recomendação específica para a gestão, será dada ciência, pela SCI, aos órgãos de direção superior da AGU, visando à sensibilização sobre a importância do planejamento e emissão antecipada de passagens aéreas.

Achado nº 4: Inexistência ou inadequação dos controles do fluxo do processo de concessão de diárias e passagens

O Achado nº 4 deu origem às Recomendações nº 2 e nº 3, sobre as quais se registra a seguinte manifestação da unidade auditada:

- c) Para as questões de ausência de formulário e fragilidade de justificativa, a CODIP seguirá a recomendação de devolução da PCDP para adequação.

- d) Para o item onde foi apontado a inadequação de autorização de viagem, foi evidenciado que não se trata de autorização por agente incompetente e sim autorizações baseadas na Portaria Normativa nº 390, de 26 de outubro de 2020. Nesse sentido, foi acordado a retirada da recomendação nº 3 do relatório.
- e) Quanto à publicação das concessões de diárias em boletim interno, será implementada dentro do prazo franqueado - 30 dias após o relatório final.

Análise da equipe de auditoria:

A Recomendação nº 2, permanece, uma vez que a unidade ratificou as análises da equipe de auditoria. Contudo, a Recomendação nº 3 foi retirada do Relatório em razão dos motivos expostos pela unidade auditada e conforme acordado na reunião de busca conjunta de soluções.

Achado nº 6: Os riscos associados ao objeto auditado não são adequadamente gerenciados

O Achado nº 6 deu origem à Recomendação nº 4, sobre a qual se registra a seguinte manifestação da unidade auditada:

- f) Acerca do apontado em relação à Gestão de Riscos, a Coordenação-Geral de Estratégia, Governança e Riscos - CGEST procederá com as atualizações necessárias, tomando por base as recomendações trazidas pelo Relatório Preliminar de Auditoria.

Análise da equipe de auditoria

A unidade auditada ratificou as análises realizadas, portanto, mantém-se o achado e a recomendação.