

Relatório de Auditoria Anual de Contas

Presidência da República – Secretaria de Governo – Secretaria de Controle Interno

Unidade Auditada: ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - AGU

Exercício: 2015

Ordem de Serviço nº: 0007/2016

Município/UF: Brasília - DF

Relatório nº: 07/2016

UCI Executora: Secretaria de Controle Interno da Secretaria de Governo da Presidência da República – CISET/SEGOV-PR

Senhor Coordenador-Geral,

1. Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 07/2016 e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 6 de abril de 2001, apresentam-se os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual da Advocacia-Geral da União da Presidência da República - AGU.

2. Registra-se, preliminarmente, que, em conformidade com o Manual de Auditoria Anual de Contas/2015, da Controladoria-Geral da União – CGU, Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, os Relatórios de Auditoria Anual de Contas são organizados por duas partes. A primeira, denominada “**Análise Gerencial**”, contém, de forma sintética, as análises elaboradas pela equipe de auditoria, para os itens definidos nos normativos do Tribunal de Contas da União-TCU, e vem assinada pelos membros da referida equipe. A segunda parte constitui-se do Anexo ao Relatório, denominado “**Achados de Auditoria**”, em que são discriminadas as informações e constatações evidenciadas e elaboradas pela equipe de auditoria, que dão suporte ao conteúdo da primeira parte do Relatório.

1. INTRODUÇÃO

3. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 28 de março de 2016 a 29 de abril de 2016, na sede da AGU, localizada em Brasília-DF, e nas Superintendências de Administração de São Paulo (SAD-SP) e Pernambuco (SAD-PE), por meio de testes, entrevistas, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício de 2015 e a partir de informações apresentadas pela Unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

4. Para a consecução do objetivo proposto e obtenção de evidências suficientes, adequadas, relevantes e úteis, foram utilizadas técnicas básicas de auditoria, quais sejam: análises documentais, entrevistas, indagações escritas, conferências de cálculos e inspeções físicas.

5. Todas as análises estão suportadas por papéis de trabalho arquivados na CISET/SEGOV-PR. Entre os papéis de trabalho arquivados e identificados, destacam-se as mencionadas respostas da Unidade Prestadora de Contas - UPC a cada uma das solicitações de auditoria emitidas pela equipe de auditoria.

2. ESCOPO DOS EXAMES

6. O escopo do trabalho compreendeu a avaliação da gestão 2015 da Unidade auditada com base nas disposições propugnadas pelo TCU no Anexo II da Decisão Normativa nº 147, de 11 de novembro de 2015. Ressalta-se que, conforme previsto no art. 9º, §6º da DN TCU nº 147/2015, em comum acordo com a Secex-Administração, ajustado por meio de reunião registrada em ata, assinada em 8 de outubro de 2015, e em razão da necessidade de acompanhamento de aspecto específico e relevante da gestão da Unidade, efetuaram-se ajustes no escopo da auditoria de contas, de forma a dar ênfase analítica quanto à gestão de licitações/contratos e de tecnologia da informação, atinentes às SAD-SP e SAD-PE. No citado documento foram excluídas as análises da folha de pagamento e da legalidade dos atos de aposentadorias e pensões.

7. Observa-se que não houve, no exercício de 2015, por parte da UPC, atos de gestão relacionados aos itens do Anexo II da DN/TCU nº 147/2015 referentes aos temas: item 5) Transferências concedidas mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de execução descentralizada, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres; e, item 10) Avaliação da gestão da UPC sobre as renúncias praticadas.

8. Deixou-se, também, de avaliar o item 13 - Avaliação, quanto à abrangência, suficiência e resultados, das medidas adotadas pela Unidade auditada relacionadas ao Acórdão nº 1.212/2014 – TCU – Plenário, que trata dos reflexos da desoneração da folha de pagamento nos contratos com a Administração Pública Federal, em virtude de orientação emanada pela Secretaria Federal de Controle Interno, por força do Ofício nº 944/2016/SFC-CGU, de 2 de fevereiro de 2016, dirigido ao Secretário-Geral de Controle Externo do TCU.

3. RESULTADOS DOS TRABALHOS

9. As avaliações conclusivas da gestão da UPC, quanto ao exercício de 2015, encontram-se consolidadas nos itens a seguir relacionados:

3.1. AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DAS PEÇAS

10. Considerando as exigências estabelecidas pelo TCU na Instrução Normativa - IN/TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, na Decisão Normativa – DN/TCU nº 146, de 30 de setembro de 2015, na Portaria TCU nº 321, de 30 de novembro de 2015, e na Decisão Normativa – DN/TCU nº 147, de 11 de novembro de 2015, todas relacionadas à apresentação e organização do Relatório de Gestão e das peças complementares que constituem o processo de contas da Unidade, destaca-se que as verificações realizadas buscaram responder às seguintes questões de auditoria: (i) a UPC elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício em referência? (ii) as peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios da Decisão Normativa TCU nº 146, de 5 de outubro de 2015 e da Portaria TCU nº 321, de 30 de novembro de 2015?

11. Nesse sentido a análise supracitada constatou que o Relatório de Gestão da AGU foi elaborado em consonância com as normas do TCU para o exercício de 2015.

3.2. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA GESTÃO

i) Objetivos estabelecidos no PPA:

12. Considerando-se o previsto no Plano Plurianual 2012-2015, a AGU realizou dois objetivos dentro do Programa Cidadania e Justiça (2020): o objetivo (0876) de aprimorar a administração da Justiça com maior acessibilidade, celeridade, transparência, eficiência e efetividade, mediante a implantação e o aperfeiçoamento dos sistemas de acompanhamento e tramitação de processos eletrônicos dos órgãos do Poder Executivo Federal e do Ministério Público de forma integrada com os sistemas de informática dos órgãos do Poder Judiciário; e o objetivo (0877) de reduzir a litigiosidade no Poder Judiciário, com a racionalização do ajuizamento e prosseguimento de ações judiciais em que a Fazenda Pública Federal figure como parte, mediante a resolução administrativa de conflitos, bem como pela atuação processual e administrativa harmônica com a jurisprudência pacificada nos tribunais superiores.

13. O alcance desses objetivos, como também das seis metas e duas iniciativas a eles vinculadas, encontram-se descritos nas folhas 225 a 244 do Relatório de Gestão da AGU do exercício de 2015, com (1) a indicação de alcance parcial do objetivo (0876), em virtude da meta de expansão nacional do Sistema de Inteligência Jurídica - SAPIENS, que previu desenvolvimento de novos módulos e a correção de falhas do sistema AGUPESSOAS; bem como (2) a descrição pormenorizada da atuação da AGU para cumprimento das metas estabelecidas pelo objetivo (0877), que visam à racionalização do ajuizamento e prosseguimento de ações judiciais contra a Fazenda Pública Federal. As informações do citado relatório guardam conformidade com as análises situacionais das metas estabelecidas para os objetivos retro indicados, insertas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

14. Dentro do Programa Temático 2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública, a AGU foi responsável pela execução do Programa 0871 – Garantir base jurídica segura na

1601710.doc



SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO - PAÍS ALTO - ANEXO III-B, SALA 212 - BRASÍLIA-DF - CEP: 70.150-900
TEL.: (61) 3411-2681, 3411-2682 - FAX: (61) 3321-0755 - E-MAIL: cisetpr@presidencia.gov.br

formulação, implementação e defesa das políticas públicas, por meio da atuação jurídica consultiva e contenciosa, na representação do Estado Brasileiro em benefício da sociedade. Esse objetivo foi desdobrado em seis metas e quatro iniciativas, com exigências específicas de ações em várias unidades da estrutura da AGU, tais como a Corregedoria-Geral da Advocacia da União, a Consultoria-Geral da União, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral da União, a Secretaria-Geral de Contencioso e a Escola da Advocacia-Geral da União.

15. No atendimento às metas estabelecidas no PPA 2012-2015 para o referido programa, destacam-se a realização, entre outras, das seguintes ações/indicadores, conforme dados extraídos do SIOP – Espelho do Monitoramento - 2015:

- “(1) Alcance em 2015 de 112,5% da quantidade de correições alcançadas em relação à meta proposta (68/85);*
- (2) Projeto de aprimoramento do marco normativo que dispõe sobre as competências do Departamento Internacional – DPI/PGU levou à edição do Ato Regimental AGU nº 01, de 23 de outubro de 2014, que alterou o artigo 8º do Ato Regimental nº 05, de 19 de junho de 2002;*
- (3) Projeto “Matriz de Indicadores” consiste em um painel com informações que define qual é o resultado de cada unidade. O critério utilizado é o de decisões judiciais favoráveis à União, partindo-se do pressuposto de que qualquer “cliente” que seja parte em um processo judicial espera que seu advogado atue de forma a obter uma decisão judicial favorável. De acordo com um balanço da PGU, de todas as decisões tomadas na Justiça, em 2013, a União obteve vitória em 51% das causas. Esse percentual aumentou para 53%, em 2014 e saltou para 55,7% em 2015.*
- (4) Criação de Câmaras Permanentes, através da Portaria PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2014, visando à discussão de questões jurídicas relevantes afetas à atividade de consultoria e assessoramento jurídicos junto às autarquias e fundações públicas federais, relacionadas a convênios e demais ajustes congêneres, licitações e contratos administrativos. Desde sua criação, os Grupos de Trabalho e as Câmaras Permanentes da PGF produziram oitenta e quatro manifestações jurídicas.*
- (5) Estratégia Nacional de Não Judicialização (ENAJUD), iniciativa da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça que objetiva a difusão de métodos autocompositivos de solução de disputas. Identificam-se assuntos passíveis de atuação proativa, para evitar os ajuizamentos e para solucionar previamente a configuração de situações que redundariam em ajuizamento.”*

16. Os demais programas/ações referem-se à Previdência de Inativos e Pensionistas da União (0089) e ao Programa de Gestão e da Manutenção da Presidência da República (2101), cuja execução encontra-se consignada na tabela a seguir relacionada.

Tabela 1 – Execução Orçamentária – Descentralizações Concedidas por Programa e Ação

Unidade Orçamentária	63101 - ADVOCACIA-GERAL DA UNIAO – AGU	UG Executora – 110060 - COORDENACAO-GERAL DE ORÇ. E FINANCAS/SGA/AGU	
Programa e Ação	Dotação Atualizada	Provisão Concedida	Destaque Concedido
0089 - PREVIDENCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIAO	831.854.536,00	831.528.533,89	0,00
0181 - PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS E PENSOES - SERVIDORES CIVIS	469.755.916,00	469.530.314,91	0,00
09HB - CONTRIBUICAO DA UNIAO, DE SUAS AUTARQUIAS E FUNDACOES PARA O	362.098.620,00	361.998.218,98	0,00
2020 - CIDADANIA E JUSTICA	102.375.680,00	12.375.461,00	0,00
10TN - IMPLANTACAO DA ADVOCACIA PUBLICA ELETRONICA E-AGU	102.375.680,00	12.375.461,00	0,00
IMPLANTACAO DA ADVOCACIA PUBLICA	102.375.680,00	12.375.461,00	0,00

1601710.doc



Unidade Orçamentária UG Executora – 110060 - COORDENACAO-GERAL DE ORÇ. E FINANCAS/SGA/AGU	63101 - ADVOCACIA-GERAL DA UNIAO – AGU		
Programa e Ação	Dotação Atualizada	Provisão Concedida	Destaque Concedido
ELETRONICA E - AGU			
2038 - DEMOCRACIA E APERFEICOAMENTO DA GESTAO PUBLICA	401.282.784,00	381.538.103,56	1.972.128,45
2674 - REPRESENTACAO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DA UNIAO E SUAS AUTARQUIAS	401.282.784,00	381.538.103,56	1.972.128,45
2101 - PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DA PRESIDENCIA DA REPUBLICA	1.915.126.541,00	1.909.961.961,74	0,00
00M1 - BENEFICIOS ASSISTENCIAIS DECORRENTES DO AUXILIO-FUNERAL	868.524,00	718.524,00	0,00
2004 - ASSISTENCIA MEDICA E ODONTOLOGICA AOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS	13.021.772,00	12.810.671,85	0,00
2010 - ASSISTENCIA PRE-ESCOLAR AOS DEPENDENTES DOS SERVIDORES CIVIS	1.280.000,00	1.237.609,13	0,00
2011 - AUXILIO-TRANSPORTE AOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS E MILITAR	2.400.000,00	1.837.368,84	0,00
2012 - AUXILIO-ALIMENTACAO AOS SERVIDORES CIVIS, EMPREGADOS E MILITAR	35.800.000,00	35.800.000,00	0,00
20TP - PAGAMENTO DE PESSOAL ATIVO DA UNIAO	1.861.756.245,00	1.857.557.787,92	0,00
Total Geral	3.250.639.541,00	3.135.404.060,19	1.972.128,45

Fonte: SIAFI, dados do encerramento do exercício de 2015

ii) Objetivos estabelecidos no Plano Estratégico:

17. No exercício de 2015, foi realizado o Realinhamento do Plano Estratégico da AGU para o período 2016-2019, com apoio de consultoria especializada contratada por meio adesão à Ata de Registro de Preços nº 05/2014, que resultou no Contrato AGU nº 019/2015, firmado com a empresa GD - GESTAO & DESENVOLVIMENTO -EMPRESARIAL LTDA- EPP. Até o final de 2015, foram elaborados e entregues os seguintes artefatos concernentes ao projeto:

- Análise do ambiente interno e externo da AGU;
- Definição/Revisão da Missão e Visão da AGU;
- Elaboração da minuta do Mapa Estratégico da AGU; e
- Elaboração e definição do Painel de Indicadores e Metas.

18. Durante o exercício de 2015, a AGU realizou o mapeamento de dois dos principais processos de negócio, com apoio de consultoria especializada, por meio de adesão à Ata de Registro de Preços nº 03/2014, que redundou o Contrato nº 086/2014, firmado com a Empresa TOTVS S/A. Foram elaborados e entregues os seguintes artefatos concernentes aos projetos: Conciliação Judicial e Extrajudicial e Cumprimento de Decisão Judicial e Força Executória. Posteriormente, foi firmado com a mesma empresa o Contrato nº 16/2015, para a execução de serviços complementares ao anterior.

19. Os demais processos de negócios críticos ou principais serão mapeados de acordo com a capacidade de execução da Adjuntoria de Gestão Estratégica, órgão responsável pela promoção e disseminação das melhores práticas de gestão, voltada ao fortalecimento e aumento da eficiência da AGU e de seus órgãos vinculados. Em 2016, já foi iniciado o projeto de mapeamento da Área de Cálculos e Perícias da AGU, outro importante processo institucional.

20. Por fim, a UPC está envidando esforços para concluir o Planeamento Estratégico para o ciclo de 2016 a 2019, para o qual conta com o envolvimento de todos os órgãos da AGU. Nesse projeto em desenvolvimento, serão incluídos diversos indicadores de resultado.

21. Ademais, das análises referentes ao exercício de 2015, sobre o fechamento do ciclo de gestão (2008-2015), verificou-se a não mensuração dos resultados obtidos, em virtude do não alinhamento dos indicadores de desempenho e de suas metas aos objetivos estratégicos, assunto que será detalhado nas Constatações 2.1 e 2.2 dos Achados de Auditoria, anexos a este Relatório.

iii) Execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária Anual - LOA:

22. As dificuldades orçamentárias impostas à AGU, no exercício de 2015, afetaram significativamente sua gestão financeira. Os dados relacionados à execução financeira da SAD-SP e SAD-PE encontram-se descritos no item 1.3 do Anexo deste Relatório, com o devido foco quanto ao elevado percentual de comprometimento dos gastos anuais com aluguel e manutenção/segurança de imóveis.

23. Apesar de se perceber que o cenário econômico restritivo afetou diretamente a gestão da UPC em 2015, nota-se que as decisões do alto comando que implicaram aumento de despesas, principalmente com aluguéis de imóveis, contribuíram para agravar as dificuldades impostas à gestão da AGU, vez que grande parte das obrigações assumidas no exercício foi inscrita em contas patrimoniais de passivo, para reconhecimento de despesas e pagamento no ano seguinte.

3.3. AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO DA UPC

24. Para a avaliação dos Indicadores de Gestão da UPC, buscou-se verificar se os indicadores foram elaborados a partir dos objetivos estratégicos e se estão alinhados às estratégias de negócio, bem como se há indicadores para cada objetivo definido e metas para cada indicador.

25. Com relação à representatividade dos indicadores criados pela UPC e a adequação desses indicadores aos critérios de completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e efetividade, no momento não se tem parâmetros que permitam avaliá-los, em decorrência desses não terem sido elaborados a partir dos objetivos do Plano Estratégico Institucional-PEI da AGU, para o exercício de 2015. A análise partiu dos indicadores criados e validados pela UPC, no exercício de 2015, visto que não tinham sido definidas metas a partir dos objetivos estratégicos definidos pelo Plano de Diretrizes Estratégicas 2008-2015.

26. O acompanhamento do ciclo de avaliação de desempenho institucional foi instituído por meio da Portaria AGU nº 102, de 12 de abril de 2012, que criou, em seu art. 16, a Comissão de Acompanhamento, com a finalidade de participar de todas as etapas do ciclo de avaliação de desempenho institucional, a ser realizada durante o período de doze meses, iniciando-se em 1º de julho e encerrando-se em 30 de junho do ano subsequente. A comissão conta apenas com um representante titular e um suplente.

27. De outro turno, a Portaria AGU nº 212, de 6 de julho de 2015, definiu doze indicadores para mensuração do desempenho institucional, sendo que esses não foram alinhados aos vinte e oito objetivos estratégicos do Plano de Diretrizes Estratégicas 2008-2015 da AGU.

28. Desta forma, destacam-se os esforços da UPC para a definição e construção do seu Plano de Diretrizes Estratégicas 2008-2015, porém no que se refere ao alinhamento dos indicadores

de desempenho e suas metas com os objetivos estratégicos percebe-se a necessidade de aprimoramento para o próximo ciclo de gestão estratégica 2016-2019.

29. Destaca-se também que a UPC, a partir da reavaliação da situação estratégica realizada em 2015 e após a definição do Modelo de Gestão da Estratégia, criará as condições para o monitoramento sistemático dos indicadores e metas estabelecidos, durante o exercício de 2016.

30. Por fim, a equipe de auditoria constatou que os indicadores e as metas não foram elaborados a partir dos Objetivos Estratégicos do Plano de Diretrizes Estratégicas 2008-2015, conforme será exposto nos itens 2.1 e 2.2 dos Achados de Auditoria, anexos a este Relatório. Constatou-se também, que os indicadores a serem definidos para o próximo ciclo estratégico 2016-2019 precisam ser testados, ao longo de 2016, para verificação da viabilidade de cálculo e pertinência dos resultados para o monitoramento.

3.4. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS

31. A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas em relação ao tema, abordaram-se os seguintes aspectos: (i) adequabilidade da força de trabalho da Unidade frente às suas atribuições; (ii) observância da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como, se for o caso, sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões; (iii) consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas; (iv) tempestividade e qualidade dos registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios; (v) qualidade do controle da Unidade Prestadora de Contas para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos; (vi) ações e iniciativas da UPC para a substituição de terceirizados irregulares, inclusive estágio e qualidade de execução do plano de substituição ajustado com o Ministério do Planejamento; e vii) gestão de atos de pessoal.

32. Para a avaliação dos itens acima relacionados, as ações adotadas tiveram por base as leis, normas e técnicas que orientam os atos de auditoria. Na confecção do presente Relatório, foram utilizadas informações contidas no sítio eletrônico oficial da AGU, no Relatório de Gestão de 2015, como também as informações obtidas das respostas oriundas das Solicitações de Auditoria nº 01/2016, nº 02/2016 e nº 12/2016 e àquelas do trabalho de campo. Essas informações foram confrontadas com a legislação vigente que orienta, normatiza e vincula os atos realizados pela AGU, assim como os princípios e regras de governança que balizam a Administração Pública.

33. Da análise dos itens avaliados na área de Gestão de Pessoas, cabe o destaque para a adequação da força de trabalho, na qual se constatou que o quantitativo de pessoal da área administrativa não expandiu uniformemente à demanda das atividades da área fim. Em decorrência dos trabalhos realizados, conclui-se pela existência de fragilidades na gestão de pessoas, na execução de rotinas e nos controles internos por parte das unidades que compõem a estrutura da AGU, conforme discriminado nos itens 3.4 a 3.8 desde relatório.

34. A inadequação do quadro administrativo frente às necessidades institucionais pode vir a aumentar diante da perspectiva de redução do quantitativo de servidores ativos, visto que, nos próximos quatro anos, metade do corpo administrativo ora existente adquirirá o direito à aposentadoria, e, sendo este um fator relevante que deve ser considerado.

35. Outro fato constatado, que possibilita o entendimento de haver o risco de redução do quadro de ativos da AGU, advém do elevado número de servidores requisitados e cedidos em

contraposição a uma recomposição deficitária dos quadros, quer seja pela dificuldade de requisição, quer seja pelo ingresso no órgão via concurso público.

3.5 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

36. O escopo do trabalho compreendeu a avaliação da gestão de licitações e contratos, no período de 1º de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2015, sob os seguintes aspectos:

- ✓ Regularidade de procedimentos licitatórios;
- ✓ Regularidade dos procedimentos de contratação direta;
- ✓ Acompanhamento da execução contratual e seus procedimentos; e
- ✓ Controles internos administrativos relativos à gestão de compras e contratações.

37. A análise deste item compreendeu, ainda, a verificação:

- ✓ da conformidade dos processos analisados com as leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993 e 10.520/2002 bem como a legislação correlata aplicável a execução de contratos;
- ✓ da conformidade dos termos contratuais elaborados com as exigências da Lei nº 8.666; e
- ✓ da utilização de critérios de sustentabilidade ambiental nos editais e termos de referência.

38. Em decorrência do resultado do planejamento da auditoria e a respectiva definição de seu escopo, foram analisados contratos realizados no âmbito da SGA e das Superintendências de Administração do Distrito Federal - SAD-DF, SAD-SP e SAD-PE, que resultaram na avaliação de 86 processos de aquisições/contratação, cujos valores e percentuais, perante o valor empenhado em 2015, estão dispostos na tabela abaixo, que representam a síntese da amostra de contratos e procedimentos licitatórios avaliados:

Tabela 2 – Elemento de Despesa

AGU-SAG-SAD-DF			
TIPO DE DESPESA	EMPENHADO	AMOSTRA	PERCENTUAL AUDITADO
Pregão Eletrônico	R\$ 120.197.365,22	R\$ 59.886.950,13	49,82%
Dispensa de Licitação	R\$ 52.498.298,07	R\$ 33.235.548,04	63,30%
Inexigibilidade	R\$ 10.386.983,19	R\$ 3.157.188,61	30,40%
Não se aplica	R\$ 2.244.706,66	R\$ 395.235,43	17,61%
AGU-SAD-SP			
TIPO DE DESPESA	EMPENHADO	AMOSTRA	PERCENTUAL AUDITADO
Pregão Eletrônico	R\$ 16.798.130,91	R\$ 11.173.953,06	66,55%
Dispensa de Licitação	R\$ 30.263.694,14	R\$ 24.447.669,58	80,78%
Inexigibilidade	R\$ 372.652,55	R\$ 294.876,41	79,13%
Não se aplica	R\$ 2.208.575,30	R\$ 868.854,88	39,34%
AGU-SAD-PE			
TIPO DE DESPESA	EMPENHADO	AMOSTRA	PERCENTUAL AUDITADO
Pregão Eletrônico	R\$ 26.215.934,54	R\$ 12.814.104,91	48,87%

AGU-SAD-PE			
Dispensa de Licitação	R\$ 26.091.034,23	R\$ 16.981.166,13	65,08%
Inexigibilidade	R\$ 312.511,67	R\$ 21.330,76	6,83%
Não se aplica	R\$ 746.041,06	R\$ 294.513,85	39,48%

Fonte: SIAFI, dados do encerramento do exercício de 2015.

39. Neste universo, verificou-se que a modalidade pregão foi a mais utilizada pela AGU e a que mais aportou recursos no exercício de 2015, sendo que do montante acima empenhado, acima descrito, aproximadamente 56,60% refere-se a essa modalidade.

40. Cabe destacar que, além dos contratos empenhados no exercício de 2015, foi objeto de análise o contrato de aluguel da Sede da SAD-SP, cujas informações encontram-se a seguir descritas. Justifica-se a avaliação dos procedimentos referentes a esse novo contrato de aluguel da sede de São Paulo em virtude de sua significativa materialidade. A avaliação do contrato foi descrita no item 4.5 dos Achados de Auditoria deste Relatório.

Tabela 3 – Contrato nº 9/2015

Favorecido	Nº Processo ou do Contrato	Valor Empenhado em 2015 (R\$)	Valor da Parcela Mensal (R\$)	Valor Anual do Contrato (R\$)	Prazo (meses)	Valor Total do Contrato (R\$)
B.P.S.F. S/A DTVM	00589.000269/2015-17	0,00	1.650.000,00	19.800.000,00	120	190.800.000,00

Fonte: Dados extraídos do Sistema Eletrônico de Dados - SAPIENS/AGU

41. Para compor a análise dos gastos de cada Unidade Gestora, optou-se pelo grau de detalhamento por Subelemento de Despesa, visando averiguar os gastos comprometidos com os processos licitatórios nas modalidades pregão, dispensa de licitação, inexigibilidade de licitação e outros gastos com quais se considera não aplicar as modalidades citadas.

42. A amostra selecionada para análise considerou como metodologia os critérios de relevância e criticidade, levando em consideração as características de cada modalidade de contratação, bem como os elementos de despesa, os enquadramentos legais e a natureza jurídica dos fornecedores contratados.

43. Da avaliação dos contratos e dos controles relacionados ao tema, constatou-se a existência de fragilidades decorrentes do desequilíbrio orçamentário e financeiro que atingiu a AGU no ano de 2015, a saber: (I) a prática de contratar com empenhos em valores insuficientes à cobertura do exercício financeiro, sendo que, em algumas contratações, foram constatados empenhos em valores irrisórios; (II) atrasos, por parte da Administração Pública, no adimplemento das obrigações contratuais que, por sua vez, fragilizam as ações de gestão e fiscalização dos contratos, e (III) atrasos nos pagamentos de contratos, o que resulta em impacto negativo no mercado, que poderão impactar na oferta de propostas em futuros certames licitatórios e/ou no aumento dos valores dos serviços e produtos pactuados em virtude do risco da inadimplência.

44. Destaca-se, no entanto, a boa prática de gestão adotada pela SAD-SP quanto à aplicabilidade de metodologia e procedimentos de aquisições de objetos comuns por meio do compartilhamento de compras entre órgãos interessados da Administração Pública Federal.

45. Segundo a SAD-SP, a ideia nasceu da observação de haver quantidade expressiva de órgãos da administração pública em que as áreas de contratos produziam centenas de processos licitatórios, que por vezes possuíam objetos similares.

46. Da necessidade de haver um processo mais célere, econômico e eficiente, a partir de 2007, a SAD-SP buscou agregar órgãos interessados e fez processos pilotos, inicialmente com poucos órgãos parceiros, que serviram para análise no aperfeiçoamento de normas e procedimentos.

47. Em 2013, um grupo de trabalho, formado por representantes de órgãos interessados, delimitou os temas de maior interesse e convergência que foram à limpeza, manutenção predial, telefonia fixa e móvel, gerenciamento de frota e compra de material de informática.

48. À SAD - SP coube o implemento dos processos licitatórios de telefonia, manutenção predial e limpeza, tendo a referida Unidade informado que coordena os processos de compras compartilhadas desses serviços desde então.

49. A SAD-SP destacou as principais vantagens do trabalho em grupo, enumerando-as da seguinte forma:

- ✓ Parecer em cinco dias úteis pela Consultoria-Jurídica da União no Estado de São Paulo - CJU/SP, que acompanha o processo durante sua instrução;
- ✓ Economia de tempo - execução do pregão em quatro meses;
- ✓ Redução da mão-de-obra para a execução (ao invés de cinco pessoas por órgão reduz para cinco pessoas no total);
- ✓ Economia de escala;
- ✓ Participação expressiva de empresas de grande porte;
- ✓ Critérios mais rígidos e objetivo de desclassificação;
- ✓ Possibilidade de aprendizado para outros servidores;
- ✓ Divisão dos custos da licitação entre todos os órgãos, não sobrecarregando nenhum;
- ✓ Redução dos custos internos da licitação (tempo, publicações etc);
- ✓ Segurança da Administração na fase de aceitação da empresa; e
- ✓ Nas experiências já realizadas não houve impugnação do edital.

50. A materialização dos objetivos alcançados, principalmente o de economia nas contratações, foi encaminhada na forma da tabela que se segue.

Tabela 4 - Economia proporcionada pelo sistema de Compras Compartilhadas

Ano	Nº da Licitação	Objeto	Valor estimado (R\$)	Valor homologado (R\$)	Economia (R\$)	Economia (%)	Nº de órgãos
2012	26	RECEPÇÃO E RECEPÇÃO DE PORTARIA	4.285.906,60	4.135.886,80	150.019,80	4	2
2013	13	VIGILÂNCIA DESARMADA	32.410.647,20	28.527.447,40	3.883.199,80	12	4
2013	16	LOCAÇÃO DE VEICULO COM MOTORISTA-TIPO GRUPO IV de Transporte servidores	696.285,24	565.289,76	130.995,48	19	2
2013	17	SERVIÇO DE OUTSOURCING	2.387.006,16	1.921.045,92	465.960,24	20	2
2013	18	Locação de Veículos - Leves / Pesados / Com Motorista	5.765.224,08	5.310.151,68	455.072,40	8	2
2013	19	Telefonia	3.715.251,24	765.460,57	2.949.790,67	79	24

Ano	Nº da Licitação	Objeto	Valor estimado (R\$)	Valor homologado (R\$)	Economia (R\$)	Economia (%)	Nº de órgãos
		CELULAR (SERVIÇO MÓVEL PESSOAL - SMP)					
2013	20	AQUISIÇÃO DE PAPEL A4	634.734,90	477.244,00	157.490,90	25	4
2014	5	Limpeza, asseio e conservação	17.514.039,05	14.747.488,13	2.766.550,92	16	15
2015	2	Limpeza, asseio e conservação	13.893.474,70	10.823.808,52	3.069.666,18	22	6
2015	16	TELEFONIA FIXA COMUTADA (STFC)	66.860.185,41	36.681.292,89	30.178.892,52	45	17
2016	1	TELEFONIA FIXA COMUTADA (STFC)	491.460,06	993.997,50	1.497.462,56	60	4
Total			150.654.214,64	104.949.113,17	5.705.101,47	30	

Fonte: Relatório de Compras Colaborativas, encaminhado por e-mail, em 15 de abril de 2016, pela SAD-SP

51. A equipe de auditoria analisou o processo de contratação dos serviços de limpeza e pode constatar os ganhos e vantagens destacados pela SAD-SP, tendo condições de afirmar que a prática e a metodologia desenvolvida pela Superintendência possa servir de exemplo para a Administração Pública Federal.

52. Da análise procedida nos processos de licitação, constata-se que de forma geral, atenderam às exigências legais, exceto em relação aos fatos transcritos nos itens 4.2 a 4.11 dos Achados de Auditoria, anexos a este Relatório.

3.6 AVALIAÇÃO DE PASSIVOS ASSUMIDOS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

53. A metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação da movimentação de todas as contas contábeis que pudessem evidenciar eventuais ocorrências de passivos assumidos pela UJ sem previsão orçamentária de créditos. Nesse sentido, observou-se que houve reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos, no exercício de 2015, decorrentes de despesas realizadas sem a respectiva cobertura de empenhos com saldos suficientes, conforme os registros contidos nos demonstrativos contábeis do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI. No entanto, constatou-se que a AGU, no exercício de 2016, promoveu os ajustes das contas avaliadas, com o respectivo empenhamento das despesas com reconhecimento dos passivos.

54. Com relação à utilização do procedimento de reconhecimento de dívida para pagamento de obrigações, a título de Despesas de Exercícios Anteriores, que foram realizadas sem saldos de empenho, principalmente em relação aos serviços terceirizados, manutenção e tecnologia da informação, registre-se que a referida situação acarretou fragilidades nas áreas de licitações e contratos e nos controles internos, bem como riscos à continuidade do funcionamento da Unidade e possíveis danos ao erário decorrentes de penalidades contratuais.

55. Em 2015, as Despesas de Exercícios Anteriores, em função de reconhecimento de dívidas, atingiram o montante empenhado de R\$ 55.655.795,94, conforme indicado no Quadro 19 -

Despesas por grupo e elemento de despesa – CGOF do Relatório de Gestão do Exercício de 2015 da AGU, das quais R\$ 23.676.317,16 referem-se a aluguéis, o equivalente a 43% deste total. Vale mencionar que este assunto será apresentado de forma detalhada no item 1.2 dos Achados de Auditoria, anexo a este Relatório.

3.7 AVALIAÇÃO OBJETIVA SOBRE A GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

56. Para a avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação-GTI da UPC, foram analisadas a existência e efetividade de funcionamento das estruturas, o alinhamento e os controles adotados no Plano Diretor de Tecnologia da Informação-PDTI, assim como os resultados alcançados em 2015 e a aplicabilidade de políticas, normas e metodologia de GTI existentes.

57. O arcabouço normativo utilizado para averiguação do tema baseou-se no PDTI/AGU, constante na Portaria AGU nº 262, de 18 de julho de 2014, para o biênio 2014-2015; e na Política de Segurança da Informação e Comunicações-CSIC/AGU, publicizado pela Unidade por meio do endereço eletrônico: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/228893.

58. Com base nas normas supramencionadas e atendendo aos preceitos contidos na DN-TCU nº 147, de 11 de novembro de 2015, a GTI foi avaliada com base na análise dos seguintes temas: (i) processo de software ou metodologia de desenvolvimento de software-MDS da AGU; (ii) Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicações-CTEC; (iii) PDTI/AGU e (iv) POSIC.

59. Sobre o processo de Software ou Metodologia de Desenvolvimento de Software-MDS da AGU, em 2015, nos contratos de desenvolvimento de software se estabeleceu o uso do processo unificado (Unified Process-UP), contemplando, no mínimo, as fases de iniciação, elaboração, construção e transição, nas quais se avaliou a existência de fragilidades de controle, indicadas no item 5.2 do anexo a este Relatório.

60. Em relação ao Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicações-CTEC, a UPC possui normativos internos que estão em conformidade com as normas reguladoras emitidas pelo poder público federal, exceto pelo não cumprimento, pelo Comitê, do rito de reuniões estabelecido pela Portaria AGU nº 586/2011, como também, pela não autorização e aprovação, pelo CTEC, de processos de compra de ativos e serviços de TI, das SAD-SP e SAD-PE, conforme apontado no item 5.1 do anexo deste Relatório.

61. O PDTI/AGU, definido pela Portaria CTEC nº 04/2013, de 4 de outubro de 2013, e publicado por meio da Portaria AGU nº 262, de 18 de julho de 2014, teve sua execução retratada pela UPC por meio do Ofício 00056/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 1º de junho de 2016, em especial na resposta ao subitem 2.1, alínea “f”, da Solicitação de Auditoria (SA) nº 6/2016, de 28 de março de 2016, na qual a Unidade informou que houve o acompanhamento periódico e que, em razão das restrições orçamentárias, quanto ao alcance das metas estabelecidas houve a correção de desvios.

62. No que se refere à entrega de resultados da TI, no subitem 1.3, alínea “b”, foi encaminhada a informação de que a organização definiu formalmente diretrizes para avaliação do desempenho dos serviços de TI e esclarece que o Plano de TI vigente contempla objetivos, indicadores e metas, explicitamente alinhados aos objetivos de negócios, constantes do Plano Estratégico Institucional 2008-2015.

63. Todavia, ao confrontar os dados contidos no sítio eletrônico oficial da AGU no endereço http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/373574, constante no Relatório de Gestão de 2015, com as informações encaminhadas em resposta à SA nº 6/2016, foram verificadas diferenças entre o número de metas constantes no Balanço de Metas 2015, divulgados no sítio da AGU, e as que foram informadas pela UPC à equipe de auditoria, as quais 9 no sítio e 16 indicadas na resposta. Ainda, confrontando os dois documentos evidenciaram-se diferenças de nomenclaturas, restando por igual apenas a meta “M5”.

64. Constatou-se, também, que na meta “M9”, definidora dos gestores de sistemas, foi identificado que a ação não se iniciou no exercício de 2015, consubstanciando fragilidade no acompanhamento e controle dos resultados no PDTI/AGU de 2015, fato também verificado no acompanhamento da meta “M7”, na resposta a alínea “B”, da Solicitação de Auditoria nº 6/2016, que trata de 100% de metas alcançadas na Gestão de Projetos.

65. Sobre a POSIC, em resposta à SA nº 6/2016, subitem 5.3, alínea “a”, encaminhada por meio do Ofício nº 00056/2016/GABSGA/SGA/AGU e anexos, em 1º de junho de 2016, a UPC informou que, no exercício de 2015, a área responsável pela segurança da informação na AGU realizou atualização da POSIC, alinhando-a aos Objetivos e Metas da Estratégia de Segurança da Informação e Comunicações e de Segurança Cibernética da Administração Pública Federal 2015-2018, versão 1.0. Destacou, ainda, na alínea “b” que em 2015 instituiu Comitê de Segurança da Informação, responsável por formular e conduzir diretrizes para a segurança da informação corporativa, composto por representantes de áreas relevantes da organização.

3.8 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO

66. A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, buscou-se avaliar os procedimentos internos referentes à gestão do patrimônio imobiliário e da frota de veículos pela SGA. Para o controle dos imóveis utilizados pelas Unidades que compõem a estrutura da AGU, destacou-se o programa Instalações Eficientes e Sustentáveis (IES) “para verificação da eficiência, qualidade e sustentabilidade nas 183 instalações da AGU, com 227 unidades e 34 escritórios avançados, distribuídos em 128 cidades”.

67. Acerca do tema, cabe registrar o elevado percentual de despesas com aluguéis, manutenção predial e serviços de manutenção/vigilância sobre o total de despesas das UG no exercício de 2015, fato observado em todas as Superintendências de Administração da AGU, conforme percentuais abaixo demonstrados, extraídos do somatório dos seguintes subelementos de despesas:

Tabela 5: Despesas com aluguel e manutenção por UG

Subelemento de Despesa	UG - 110096	UG - 110097	UG-110099	UG-110102	UG-110161
36 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	624.270,15	404.132,31	555.776,11	1.100.531,05	1.185.802,23
33903601 - CONDOMINIOS	0,00	54.013,27	0,00	0,00	0,00
33903615 - LOCACAO DE IMOVEIS	624.270,15	350.119,04	555.776,11	1.100.531,05	1.185.802,23
39 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	30.157.774,81	15.457.451,08	31.392.324,41	43.647.828,17	49.663.339,70
33903902 - CONDOMINIOS	663.065,31	1.808.376,94	774.677,35	5.990.458,63	9.886,50
33903910 - LOCACAO DE	12.204.205,44	0,00	16.429.274,49	21.145.873,52	18.438.144,92

1601710.doc



Subelemento de Despesa	UG - 110096	UG - 110097	UG-110099	UG-110102	UG-110161
IMOVEIS					
33903915 - TRIBUTOS A CONTA DO LOCATARIO OU CESSIONARIO	707.430,29	234.464,24	819.974,48	297.942,15	399.294,97
33903916 - MANUTENCAO E CONSERV. DE BENS IMOVEIS	1.152.045,38	406.030,11	100.174,60	754.120,91	2.595.183,72
33903943 - SERVICOS DE ENERGIA ELETRICA	2.161.385,22	1.568.030,74	3.520.993,30	2.030.535,66	3.166.182,15
33903944 - SERVICOS DE AGUA E ESGOTO	260.342,77	164.545,66	348.972,27	80.702,10	357.294,08
33903958 - SERVICOS DE TELECOMUNICACOES	213.181,36	501.359,89	187.236,58	604.103,67	512.225,17
33903969 - SEGUROS EM GERAL	3.380,16	12.627,21	699,48	526,25	25.244,77
33903977 - VIGILANCIA OSTENSIVA/MONITORADA/ RASTREAMENTO	4.099.870,58	3.318.898,63	3.759.231,59	3.487.616,17	9.075.930,84
33903978 - LIMPEZA E CONSERVACAO	2.800.487,44	2.795.155,17	2.102.221,99	2.367.665,89	5.330.202,76
33903979 - SERV. DE APOIO ADMIN. TECNICO E OPERACIONAL	5.892.380,86	4.569.026,93	3.348.868,28	6.836.310,08	9.743.785,24
33913902 - CONDOMINIOS	0,00	78.935,56	0,00	0,00	9.964,58
33913910 - LOCACAO DE IMOVEIS	0,00	0,00	0,00	51.973,14	0,00
92 - DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	6.954.557,21	4.249.270,81	7.373.793,83	10.831.475,00	21.906.755,35
33909236 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA FISICA	108.936,53	82.673,78	69.263,04	227.257,48	49.282,77
33909239 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PJ	6.845.620,68	4.166.597,03	7.304.530,79	10.604.217,52	21.841.142,88
Total Geral de Manutenção	37.736.602,17	20.110.854,20	39.321.894,35	55.579.834,22	72.755.897,28
TOTAL DA DESPESA POR UG	45.426.226,46	31.502.545,16	43.932.607,59	62.181.045,45	127.153.847,11
PERCENTUAL POR UG	83,07	63,84	89,51	89,38	57,22

Fonte: SIAFI, dados do encerramento do exercício de 2015

68. Conclui-se a partir dos percentuais acima expressos, que as Superintendências de Administração da AGU tiveram elevado nível de comprometimento de seus recursos com aluguéis, manutenção predial e serviços de manutenção/vigilância, fato decorrente das restrições orçamentárias e financeiras vivenciadas por essas estruturas no exercício de 2015.

69. O controle patrimonial da UPC foi realizado por meio do Sistema ASI - Sistema de Controle de Patrimônio e de Material de Consumo, entretanto, consta do rol de projetos de Tecnologia da Informação do exercício de 2015, o desenvolvimento do Sistema de Gestão de Patrimônio – SIADS, contrato ao custo de R\$ 660.675,72, junto ao SERPRO, conforme Contrato nº 20/2015-AGU. A migração de dados para o Sistema SIADS consta da meta a ser implementada para o exercício de 2016 pela Superintendência Regional do Rio de Janeiro, conforme apontado na página 211 do Relatório de Gestão do Exercício de 2015 da AGU.

1601710.doc



70. Ainda com relação ao controle patrimonial, no exercício sob análise, constatou-se a ausência de registros de imóveis referentes a contratos de locação no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet, das contas relacionadas à UG 110161 – SAD/DF; à UG 110099 – SAD/SP e à UG 110096 SAD/PE. As providências para a atualização dos registros dos imóveis locados foram efetivadas antes do término do trabalho de auditoria.

71. Além disso, consta do Balanço Patrimonial do exercício de 2015 do órgão AGU (63000) o registro de bens móveis no montante de R\$ 106.843.630,98, que resulta dos valores aferidos pelas Unidades Gestoras que compõem a estrutura da UPC, conforme a seguir discriminados:

Tabela 6: Bens Móveis por UG Executora

UG Executora		ITEM	DEZ/2015
			Saldo Atual (R\$)
110060	COORDENACAO-GERAL DE ORC.E FINANCAS/SGA/AGU	MOVEIS E UTENSILIOS	0,00
110096	SUPERINTENDENCIA ADMINISTRACAO EM PERNAMBUCO	MAQUINAS, APARELHOS, EQUIPAMENTO E FERRAMENTA	1.763.192,88
		BENS DE INFORMATICA	4.878.373,20
		MOVEIS E UTENSILIOS	6.804.271,14
		MATER CULTURAL, EDUCACIONAL E DE COMUNICACAO	1.249.301,35
		VEICULOS	799.635,48
		DEMAIS BENS MOVEIS	161.247,28
Total :UG 110060			15.656.021,33
110097	SUPERINTENDENCIA ADMINISTRACAO NO RIO G. SUL	MAQUINAS, APARELHOS, EQUIPAMENTO E FERRAMENTA	2.216.522,18
		BENS DE INFORMATICA	4.803.454,60
		MOVEIS E UTENSILIOS	3.122.299,73
		MATER CULTURAL, EDUCACIONAL E DE COMUNICACAO	1.094.000,43
		VEICULOS	1.576.880,55
		DEMAIS BENS MOVEIS	474.264,49
Total :UG 110097			13.287.421,98
110099	SUPERINTENDENCIA ADMINISTRACAO EM SAO PAULO	MAQUINAS, APARELHOS, EQUIPAMENTO E FERRAMENTA	943.828,97
		BENS DE INFORMATICA	3.460.160,75
		MOVEIS E UTENSILIOS	4.866.218,29
		MATER CULTURAL, EDUCACIONAL E DE COMUNICACAO	794.384,41
		VEICULOS	241.468,84
		DEMAIS BENS MOVEIS	61.506,29
Total :UG 110099			10.367.567,55
110102	SUPERINTENDENCIA ADMINISTRACAO RIO DE JANEIRO	MAQUINAS, APARELHOS, EQUIPAMENTO E FERRAMENTA	1.165.839,11
		BENS DE INFORMATICA	5.058.799,74
		MOVEIS E UTENSILIOS	6.231.827,37
		MATER CULTURAL, EDUCACIONAL E DE COMUNICACAO	860.149,82
		VEICULOS	269.235,86
		DEMAIS BENS MOVEIS	254.614,05
Total :UG 110102			13.840.465,95
110161	SUPERINTENDENCIA DE ADM. NO DISTRITO	MAQUINAS, APARELHOS, EQUIPAMENTO E FERRAMENTA	7.309.769,81

UG Executora	ITEM	DEZ/2015
		Saldo Atual (R\$)
FEDERAL	BENS DE INFORMATICA	33.421.794,96
	MOVEIS E UTENSILIOS	8.276.353,74
	MATER CULTURAL, EDUCACIONAL E DE COMUNICACAO	2.673.332,11
	VEICULOS	1.320.660,34
	DEMAIS BENS MOVEIS	690.243,21
Total :UG 110161		53.692.154,17
	TOTAL GERAL	106.843.630,98

Fonte: SIAFI, dados do encerramento do exercício de 2015

72. Com relação à administração feita pelo setor responsável pela frota de veículos da SAD/PE, verificou-se, no decorrer dos trabalhos da equipe de auditoria naquela Regional, por meio de confronto entre os gastos realizados no exercício de 2015 com serviços de locação de veículos com os relacionados à cooperativa de taxi, que os custos unitários por quilômetro rodado são equivalentes.

3.9 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS INSTITUÍDOS PELA UNIDADE

73. Conforme ensina o TCU:

“Os controles internos têm o papel de assegurar que as respostas aos riscos, definidas pela administração da entidade, sejam efetivamente aplicadas. Um controle interno eficaz é o melhor instrumento para tratar riscos, sendo que o tratamento desses riscos envolve o estabelecimento de novos controles ou a modificação dos já existentes.”

74. Encontra-se em monitoramento, por meio do Sistema de Execução e Monitoramento das Ações de Controle – SEMAC, a Recomendação 2014/0235-01.01, em que a equipe de auditoria responsável pela avaliação, consolidada no Relatório de Auditoria de Gestão nº 09/2011, opinou que:

“Entendemos, pela manifestação do gestor, que a Unidade possui rotinas de controle interno implementadas (controles operacionais e decisórios, sistemas de apoio, etc.). No entanto não ficou evidenciada a existência de procedimentos e rotinas relacionadas à gestão de riscos, motivo pelo qual recomenda-se à Unidade que avalie a possibilidade de implementá-las, como forma de aprimoramento de seus controles internos administrativos.”

75. Em recente manifestação sobre o tema, tratada na Nota Técnica nº 3/2016/CGDO/SGA-AGU, de 14 de junho de 2016, o Secretário-Geral de Administração informou que a sua gestão de risco está estruturada no formato de projeto, conforme Termo de Abertura de Iniciativa-TAI. O objetivo do TAI é *“subsidiar, prioritariamente, a estruturação de projetos e oportunidades de melhoria com o apontamento, entre outros, dos objetivos, justificativa, resultados esperados, atividades que serão realizadas, partes interessadas, cronograma estimado, riscos potenciais e custos estimados.”*

76. O projeto consiste no estudo e elaboração de proposta de metodologia para o gerenciamento de riscos no âmbito da SGA. O escopo do projeto é a construção de um framework que integre metodologia, governança e capacitação. A justificativa para sua efetivação foi assim assinalada:

1601710.doc



“A SGA tem recebido apontamentos dos órgãos de controle para que implemente procedimentos e rotinas relacionados à gestão de riscos, como forma de aprimoramento de seus controles internos administrativos (Recomendação CISET/PR 2014/0235-01.01; Solicitud de Informação CISET/PR nº 9/2016 e Relatório de Fiscalização TC 017.599/2014-98 do Tribunal de Contas da União).

Em 1º de maio de 2016 foi publicada a Instrução Normativa Conjunta nº 1 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.

De forma a atender às recomendações e dispositivos mencionados e, especialmente, identificar as possibilidades de perdas e prejuízos à organização, a SGA adotará mecanismos que possibilitem a identificação e tratamentos dos riscos envolvidos na execução de seus processos de trabalho.”

77. Assim conclui-se que, ao estabelecer a proposta de projeto retro, a SGA visa definir um modelo para o gerenciamento de riscos e, após as conclusões das atividades previstas no item 5 do Projeto- Descrição das Atividades, como também, a normatização da metodologia de gestão de risco da UPC, a recomendação 2014/0235-01.01 será efetivamente implementada.

78. Percebe-se que a avaliação dos controles internos tornou-se prejudicada pela indefinição dos mecanismos de gerenciamento de riscos, no âmbito da SGA. Registram-se, entretanto, as fragilidades de controle apontadas nos itens 3.8; 4.6; 5.1; 5.5; 6.1; e 6.2 do Anexo deste Relatório.

79. Destaca-se das fragilidades de controle interno, apontadas no corpo desse trabalho avaliativo, a não estruturação e regulamentação da Unidade de Controle Interno da AGU, comentada no item 6.1 do Anexo deste Relatório.

3.10 AVALIAÇÃO DA CONFIABILIDADE E EFETIVIDADE DOS CONTROLES INTERNOS RELACIONADOS À ELABORAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS E DE RELATÓRIOS FINANCEIROS

80. O Relatório de Conformidade Contábil da Unidade, referente ao mês de dezembro de 2015, indicou as seguintes ocorrências, a saber:

- (a) Ressalva 315 - FALTA/RESTRIÇÃO CONFORM. REGISTROS DE GESTÃO;
- (b) Ressalva 603 - SALDO CONTABIL DO ALMOX. NÃO CONFERE C/RMA;
- (c) Ressalva 608 - SALDO INVERTIDO ATIVO CIRCULANTE;
- (d) Ressalva 651 - FALTA OU INCONSISTÊNCIA NO CONTRATO;
- (e) Ressalva 653 - SLD. ALONG/INDEV. CONTAS TRANSITORIAS AT.COMP;
- (f) Ressalva 674 - SLD ALONG. /INDEV CTAS TRANSIT. PAS. CIRCULANTE;
- (g) Ressalva 705 - FALTA COMPROVACAO E PREST. CONTAS SUP. FUNDOS;
- (h) Ressalva 677 - FALTA/ATRASO RETENCAO/RECOL. OBRIG E TRIBUTOS;
- (i) Ressalva 754 - SALDOS ALONG/INDEVIDOS- DEMONST. DISPONIBILID; e
- (j) Ressalva 764 - SDO.ALONG/INDEV. CONTAS PASSIVO COMPENSADO.

81. Questionado por intermédio da SA nº 1/2016, em 28 de março de 2016, o Coordenador de Análise Contábil da AGU encaminhou as seguintes considerações, por meio da Resposta nº 00001/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 22 de abril de 2016:

- a) **Ressalva 651 e 653 - UG: 110096 – Superintendência Administração de Pernambuco – Gestão: 00001 – Mês/Ano: Dezembro/2015 – “Este acompanhamento**

está sendo subsidiado pelos relatórios gerados pelo Sistema Conta – Gestão de Contratos. Estes relatórios são confrontados com os saldos do SIAFI e verificado se há contratos e garantias encerrados e/ou vencidos. Por isso o registro da Conformidade Contábil com restrição. As providências estão sendo tomadas junto as Unidades para que efetuem estas regularizações a fim de sanar estas pendências. A falta de pessoal nestas unidades para tais controles e regularizações, ocasiona uma morosidade no processo. No entanto regularizando à medida que são demandados. A Diretoria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Analise Contábil e as Unidades Gestoras envolvidas, estão totalmente empenhados a solucionar tais problemas neste exercício de 2016. Já iniciamos este trabalho na Unidade 110102 SAD-RJ (verifique-se que em janeiro/2016 a UG 110102 não houve restrição), de conciliação e regularização destes saldos, e o mesmo trabalho será replicado para as demais Unidades Gestoras.”

- b) **Ressalva 677 - UG: 110097 – Superintendência Administração no Rio Grande do Sul – Gestão: 00001 – Mês/Ano: Dezembro/2015** – “Retenções feitas com base em empenhos emitidos com fonte 0300 e 0388, quando na época de pagamento não foram repassados recursos financeiros suficientes para o pagamento de tais obrigações. Aguardando o pagamento do principal para recolhimento das respectivas retenções.”
- c) **Ressalva 651 - UG: 110099 – Superintendência Administração em São Paulo – Gestão: 00001 – Mês/Ano: Dezembro/2015** – “Devido à falta de servidores no Setor de Contratos, que desde 2012 conta com apenas 02 pessoas, não foi possível inserir ou baixar no SIAFI todos os contratos, contudo neste exercício foi realizado uma força tarefa com os oficiais do Exército que estão sendo regularizados os registros dos contratos vigentes.”
- d) **Ressalva 651 UG: 110099 – Superintendência Administração em São Paulo – Gestão: 00001 – Mês/Ano: Dezembro/2015** – “Devido à falta de servidores no Setor de Contratos, que desde 2012 conta com apenas 02 pessoas, não foi possível inserir ou baixar no sistema SIAFI todos os contratos e garantias. Contudo neste exercício foi realizado uma força tarefa com os oficiais do Exército que estão regularizando os registro e baixas de contratos e garantias vigentes. Para as garantias que se encontram vencidas, foi aberto prazo de 20 dias a partir de 01/04/16 para revalidação, sob pena de rescisão dos contratos.”
- e) **Ressalva 651 e 677 - UG: 110161 – Superintendência Administração no Distrito Federal – Gestão: 00001 – Mês/Ano: Dezembro/2015** – “A escassez de pessoal para realização desses estudos/regularizações foi sem dúvida o fator crítico que ocasionou essas restrições, pois não foi possível atender a todas as demandas apontadas pela contabilidade. Como dito anteriormente, esperamos sanar todas as ocorrências ainda no primeiro semestre. Com a ajuda da contabilidade e como dito anteriormente vários saldos foram baixados no sentido de regularizar conforme relatado no item 1.6 – b, com as restrições financeiros, foi necessário priorizar os pagamentos a serem feitos o que acabou por também afetar os recolhimentos desses tributos. Vale ressaltar que os recolhimentos são efetuados no exato momento em que as faturas são pagas.”
- f) **Ressalva 651 - UG: 110156 – Escola da Advocacia-Geral da União – Gestão: 00001 – Mês/Ano: Dezembro/2015** – “As contas já estão sendo analisadas e regularizadas. De uma maneira geral, pode-se verificar que as ressalvas apontadas nas UG's (110161 e 110156) se referem basicamente ao acerto das contas que envolvem o contrato e suas garantias bem como saldos alongados. Todas essas contas estão sendo revistas e conciliadas a partir de relatórios extraídos do sistema CONTA. A SAD/DF faz a execução dessas duas unidades e o primeiro passo no sentido de regularizar todos esses saldos foi o lançamento de todos os contratos e termos aditivo no sistema CONTA. Os saldos alongados bem como os impostos não recolhidos foram frutos da falta de financeiro o que já está sendo regularizado agora no mês de abril após publicação da Portaria MF nº 96, D.O.U de 28.03.2016 que antecipou os limites dos meses de outubro a dezembro.

Em que pesa a falta de pessoal, estamos fazendo conciliações/regularizações constante e entendemos que o saneamento dessas contas estará totalmente regularizado muito em breve.”

82. Ainda na mesma solicitação, questionou-se o registro da Conformidade Contábil do mês de dezembro/2015 sem restrições, tendo o coordenador encaminhado a resposta que se segue:

“Tendo em vista a mudança dos procedimentos e do plano de contas contábeis, o déficit de pessoal nos setores de acompanhamento, as alterações ocorridas no setor e consequentemente de servidores envolvidos nessas atividades e o fluxo crescente de serviço, e por um lapso essa conformidade passou sem a devida restrição. No entanto estamos adequando os procedimentos e fluxos de trabalho exigidos pela nova sistemática à realidade de pessoal da AGU. Isso irá melhorar o controle e acompanhamento destes atos e fatos que subsidiam as Conformidades Contábeis mensais.”

83. A SA nº 1/2016 que trata de Conformidade Contábil em relação à gestão de pessoas, realizou questionamentos sobre a Conta Contábil nº 113410202 - Crédito a Receber de Servidor, que não foi recolhido no prazo definido para a instauração de Tomada de Contas Especial - TCE, no valor de R\$ 34.928,54, como também inconsistências na Conta Contábil nº 113811200 - Crédito a Receber por Cessão de Pessoal, na Conta Corrente P 84012012000126 - Estado de Roraima, no valor de R\$ 264.072,42, constantes no tópico 1.1, itens “d” e “e” da SA supramencionada.

84. No Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de maio de 2016, em resposta ao tópico 1.1, item “d” da SA nº 1/2016, a UPC enfatizou que, no âmbito da Diretoria de Gestão de Pessoas, foi criado um grupo de trabalho denominado Grupo de Recuperação de Crédito, no qual estão sendo analisados os processos de reposição ao erário, objetivando a recuperação desses valores no âmbito administrativo, sem informar, contudo, os prazos para a conclusão dos trabalhos.

85. Ainda no ofício supracitado, quanto às questões atinentes ao crédito a receber por cessão de pessoal constante no item “e” do tópico 1.1 da SA nº 01/2016, as tentativas de mitigar o problema foram assim explanadas pela AGU:

“O assunto supramencionado está sendo tratado no processo de cobrança autuado sob a NUP 00404.001830/2012-53, o qual poderá ser consultado no SAPIENS. Conforme Nota Técnica nº 001/2015/GEOP/CGEP/DGEP/SGA, fl. 101, Seq. 1 (documento anexado), foram efetuadas várias solicitações para quitação dessa dívida. Além dessas cobranças, ressalte-se que foi informado, reiteradamente, ao Governo do Estado que não sendo efetuada a quitação do débito tomaríamos providências para fins de inclusão no CADIN. Ressalte-se que, conforme constante na Nota Técnica supra, no intuito de esgotar todas as medidas administrativas visando elidir o dano, foi encaminhado no Ofício ao Governo do Estado de Roraima, Ofício nº 0029/2015/GEOP/SGA/AGU, Seq. 2 (documento anexado). Nada obstante, novamente, não obtivemos resposta. Assim, considerando que as notificações para pagamento foram ignoradas, solicitaremos a inscrição do Governo do Estado no Cadastro de Inativos – CADIN, bem como providenciaremos a abertura do processo de Tomadas de Contas Especial – TCE.”

86. Em relação à recuperação de créditos no âmbito administrativo, tratada no processo NUP 00404.001830/2012-53, no que se refere à Conta Contábil nº 113811200 - Crédito a receber por cessão de pessoal, percebe-se que as ações empreendidas pela UPC para elidir o dano de R\$ 264.072,42, oriundo da Conta Corrente P 84012012000126 - Estado de Roraima, não surtiram o efeito legal desejado, sendo que as ações realizadas, no ano de 2015, não foram suficientes para receber os créditos devidos.

87. Entretanto, ressalta-se que a UPC, considerando que as notificações para pagamento foram ignoradas, solicitará “*a inscrição do Governo do Estado no Cadastro de Inativos – CADIN, bem como providenciará a abertura do Processo de Tomadas de Contas Especial – TCE*”. Assim, quando essas medidas forem implementadas, solicita-se à UPC o encaminhamento de informações à CISET/PR para monitoramento.

88. Conclui-se que a Unidade examinada adotou ou vem adotando as medidas pertinentes para saneamento das restrições indicadas na Conformidade Contábil, no exercício de 2016, entretanto, cabe ressalvar a importância de efetuar de forma transparente os registros de Conformidades Contábeis, por parte do contador responsável da UPC, evidenciando todas as ocorrências, saldos e situações que não se coadunam com os normativos que regem a contabilidade pública, como mecanismo auxiliar de gestão.

3.11 AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ACESSIBILIDADE

89. Por meio da SA nº 5/2016, de 28 de março de 2016, encaminhou-se questionamento acerca da aderência da AGU às normas que disciplinam a Política de Acessibilidade na Administração Pública. Em análise à resposta da Unidade, encaminhada por meio do Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de maio de 2016, consta informação de que a SGA/AGU verifica, desde 2012:

“[...] todas as instalações, por intermédio do Programa Instalações Eficientes e Sustentáveis (IES), com o objetivo de identificar a situação de cada uma das unidades, priorizar suas necessidades e viabilizar o atendimento conforme a capacidade orçamentária e financeira. A citada verificação é realizada através da aplicação anual de um checklist em cada unidade atendida pela SGA.”

90. Os resultados dos quatro questionamentos encaminhados por meio do *checklist* indicaram a seguinte posição, no exercício de 2015:

- a) 68% das unidades da AGU estão em prédios com os acessos ao interior da edificação livres de barreiras arquitetônicas e de obstáculos que impeçam ou dificultem a acessibilidade de pessoas com deficiência;
- b) 63% das unidades da AGU estão em prédios dotados de vagas para veículos que transportam pessoas com deficiência;
- c) 60% das unidades da AGU estão em prédios nos quais há banheiro acessível, com seus equipamentos e acessórios distribuídos de maneira que possam ser utilizados por pessoas com deficiência; e
- d) 56% das unidades estão em prédios nos quais os elevadores oferecem condições de acessibilidade às pessoas com deficiência e 24% das unidades estão em prédios que não necessitam de elevadores.

91. Quanto às ações empreendidas pela SGA, em 2015, para viabilizar o acesso às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida ao local de trabalho, como também, às adaptações necessárias ao pleno desempenho das atribuições de servidores/funcionários, foram encaminhadas por intermédio do citado ofício as respostas que se seguem:

“Conforme dados do IES apresentados, a maioria das instalações da AGU possibilitam o acesso da população aos serviços e instalações uma vez que possuem rampas de

acessibilidade (e elevadores), banheiros adaptados e vagas destinadas a pessoas portadoras de necessidades especiais e idosas.

Ademais, ao se realizar a instalação das diversas unidades, buscam-se prédios que obedeçam às normas técnicas da ABNT aplicáveis, como forma de garantir o pleno acesso de todos os interessados, bem como dos portadores de necessidades especiais oriundos dos concursos das carreiras da AGU.

Todas as locações realizadas por meio de chamamento público a partir de 2010, contemplam em seus cadernos de especificação (Anexo 03 – Cadernos de Especificação e Anexo 04- Manual de Instalação de Unidades da AGU) de maneira inequívoca, as condições de acessibilidade referentes à Lei nº 10.098/2000, ao Decreto 5.296/2004 e às normas técnicas da ABNT aplicáveis (Anexo 02 – Chamamento público). Somente depois de vistoriados, quanto ao atendimento às exigências é que a Administração recebe o imóvel.

Quanto aos imóveis locados parcialmente em um prédio, a Administração tem o cuidado de exigir do condomínio a implantação das medidas de acessibilidade. Os imóveis da União, quando cedidos, passam por reformas e adaptações para adequação das necessidades diversas e de acessibilidade.

Em relação aos locais que ainda não são contemplados com parcial ou total acessibilidade, as unidades estão orientadas a promover as devidas adequações, porém dependem de recursos para realização de obras.

Destacamos outras medidas adotadas, em algumas Superintendências, em consonância com as diretrizes de promoção ao acesso aos portadores de necessidades especiais: a AGU capacitou servidores na linguagem de sinais (libras) na SAD/SP e instalou piso táctil para deficientes visuais na SAD/RS.”

92. Conforme informado, ao término do exercício de 2015, a estrutura de pessoal da AGU contou com 62 servidores com deficiência, cuja tipificação abrange as deficiências auditiva, visual e física. Dessa totalidade, 43 servidores são ativos permanentes; dezesseis são requisitados; dois são requisitados de outros órgãos e apenas um refere-se a exercício descentralizado da carreira. Ressalta-se que o quantitativo indicado encontra-se distribuído/lotado em diversas unidades que compõem a estrutura da AGU.

93. Para percepção da política de acessibilidade informada pela unidade examinada, a equipe de auditoria aplicou técnicas para avaliar a implementação de medidas afetas ao tema e sua efetividade. Para tanto, realizou (1) inspeções em edificações nas cidades de Brasília, São Paulo e Recife; e (2) testes de acesso aos sítios da AGU.

94. O resultado da visita em edificações da AGU nas cidades mencionadas apontou inconformidades com a legislação vigente, tais como: (1) ausência de piso tátil nos corredores de acesso às dependências; (2) elevadores não adaptados aos deficientes auditivos e visuais (São Paulo e Recife) e (3) banheiros inadequados aos portadores de necessidades especiais em São Paulo.

95. Considerando que as inspeções foram realizadas por pessoas não portadoras de deficiência, a equipe de auditoria decidiu por aplicar um questionário com o propósito de se verificar a percepção dos portadores de necessidades especiais sobre a adequação das condições de acessibilidade, no âmbito da UPC. O documento foi enviado, por e-mail, a todos os servidores com deficiência e apenas cinco respostas de servidores foram recebidas. Esses servidores que atenderam à demanda da auditoria são portadores de deficiência visual e física, com atuação nas seguintes Unidades: DPOF/SGA; Procuradoria Regional da União na 2ª Região; Procuradoria Seccional Federal - Sobral/CE; NAP/Cobrança Rio de Janeiro; PSF Santos.

96. Os principais aspectos das respostas recebidas indicaram a falta de material de divulgação em braile (três respostas); falta de formulários em fonte ampliada (três respostas);

ausência de atendente treinado em libras (três respostas); elevadores inadequados (São Paulo); rampas inadequadas (Sobral); ausência de maçanetas das portas do tipo alavanca (quatro respostas), ausência de mapa; piso tátil, sinalização tátil e piso tátil de alerta próximo às escadas (quatro respostas); ausência de banheiro adaptado (Sobral); o portal da AGU não é acessível às pessoas com deficiência (três respostas); e falha na condução do processo gerencial para adaptar áreas internas da AGU, com vistas a melhorar o acesso de servidores/profissionais terceirizados e público externo às edificações e/ou espaços de circulação, em atendimento às normas que regem o tema (unanimidade dos que emitiram respostas).

97. Destaca-se entre as dificuldades ou impeditivos para adaptar áreas internas da AGU, com vistas a melhorar o acesso de servidores/profissionais terceirizados e público externo às condições e/ou espaços de circulação, em atendimento às normas que regem o tema, a citação de problemas orçamentários e de que “recentemente a AGU instituiu um excelente programa de equidade de gênero, mas ainda não havia buscado ouvir as pessoas com deficiência para a sua inclusão efetiva e qualitativa no desempenho de suas atividades.”

98. Dessa forma, sugere-se à AGU adequar suas estruturas aos normativos que disciplinam a Política de Acessibilidade na Administração Pública (Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004 e as normas técnicas da ABNT), buscando adequar as estruturas ora utilizadas aos seus cadernos de especificações e às reais precisões dos portadores de necessidades especiais.

3.12 ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS

99. Acerca da avaliação da ordem cronológica de pagamentos, a SGA, em resposta anexa ao Ofício nº 00034/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6/4/2016, com vistas a atender à SA nº 7/2016, alertou para as dificuldades em atender o disposto no art. 5º da Lei 8666/1993, a saber:

“[...] constata-se que no ano de 2015 a crise econômica e fiscal restringiu o limite de pagamento em relação à dotação autorizada na LOA, forçando a AGU a priorizar os pagamentos de despesas que colocariam em risco o funcionamento do Órgão. Nesse rol de despesas se encontram em ordem de prioridade as despesas com energia elétrica, água e esgoto, telefonia, condomínio, serviços com mão-de-obra terceirizadas, serviços de T.I (link que atende o SAPIENS em nível nacional), locações de imóveis e de equipamentos e fornecimento de bens e materiais. Sendo assim, foi criada uma escala de prioridades para os pagamentos na seguinte forma:

- a. Energia elétrica;*
- b. Água e esgoto;*
- c. Telefonia;*
- d. Condomínios;*
- e. Contratos de terceirização com mão-de-obra;*
- f. Contratos de taxi, fornecimento de água mineral e combustível para veículos próprios;*
- g. Grandes contratos envolvendo internet e comunicação entre as Unidades (Embratel e Correios);*
- h. Contratos de locação de equipamentos;*
- i. Contratos de locação de imóveis – pessoa física;*
- j. Contratos de locação de imóveis – pessoa jurídica, e*
- k. Empenhos ordinários.*

A escala levou em consideração a essencialidade do serviço, o tempo para sua interrupção na falta do pagamento, a possibilidade de a empresa não pagar salários e benefícios da mão-de-obra vinculada ao contrato, contratos de pequenas empresas que fornecem itens essenciais como água mineral, combustível e taxi que não suportam

atrasos superiores a 30 dias, contratos gerais cujos serviços garantem a comunicação da Unidades.

[...]

Considerando a característica de essencialidade das despesas da AGU para seu funcionamento, apenas a adequação do limite de pagamento frente ao volume mensal das despesas pode garantir que a ordem cronológica pura e simples, ou seja, sem nenhuma característica adicionada a ela, ora, se o órgão deve 30 ao mês e recebe 20 num período longo, fica inviável o cumprimento da ordem cronológica. Diante do exposto, a AGU vem buscando ampliar seu limite mensal de pagamento junto à STN, e esse trabalho é feito constantemente, através de ofícios, avisos, e-mails e reuniões, envolvendo inclusive o Ministro e seu Substituto na tentativa de recomposição dos limites.”

100. Em decorrência da comentada limitação orçamentária da AGU, no exercício de 2015, verificou-se a impossibilidade de a Unidade cumprir o disposto no art. 5 da Lei 8666, de 21 de junho de 1993. Dessa forma, sugere-se à SGA/AGU que envide esforços, em conjunto com o Conselho Superior da AGU, com vistas ao atendimento do normativo legal sob exame.

3.13 RECOMENDAÇÕES DO CONTROLE INTERNO RELATIVAS A EXERCÍCIOS ANTERIORES

101. Após a avaliação das contas das Unidades Jurisdicionadas ou de outras ações de controle, o processo de monitoramento das recomendações, que é operacionalizado por meio do Plano de Providências Permanente (PPP), permite a interação continua entre a CISET/SEGOV-PR e as unidades auditadas, no sentido de buscar soluções para o saneamento das recomendações formuladas e consequentemente contribuir para a melhoria da gestão das Unidades.

102. Para viabilizar esse processo, a AGU indicou representantes para atuarem como interlocutores das ações que envolvam o monitoramento das recomendações formuladas pela CISET/SEGOV-PR, que vem sendo efetivado por meio do Sistema de Execução e Monitoramento das Ações de Controle – SEMAC. Em virtude do monitoramento de constatações depreendidas de ações do controle interno de exercícios anteriores, restou pendente a ocorrência que se segue:

“a)Recomenda-se à Unidade que avalie a possibilidade de implementar procedimentos e rotinas relacionados à gestão de riscos, como forma de aprimoramento de seus controles internos administrativos. (Referente ao Relatório de Auditoria de Gestão nº 9/2011, desta Secretaria;”

103. Em análise à manifestação da UPC, a CISET/PR assim manifestou:

“as iniciativas da AGU adequadas, porém ainda insuficientes para atender o modelo de referência COSO, motivo pelo qual manteremos a recomendação em fase de implementação, a fim de que novas medidas para o melhoramento dos controles internos com foco no gerenciamento de riscos sejam apresentadas e avaliadas continuamente por esta CISET/PR.”

104. Na conclusão do item 3.9 da parte gerencial deste Relatório, que avaliou os controles internos administrativos da SGA, incluíram-se comentários acerca de projeto para definir uma gestão de riscos relacionada aos conceitos de governança. Dessa forma, a recomendação retro permanece pendente, até a conclusão do projeto e a sua regulamentação interna.

3.14 AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES DO TCU

105. A equipe de auditoria optou por incluir a avaliação do cumprimento dos acórdãos para a UPC, considerando a seguinte questão de auditoria: caso haja uma determinação específica do TCU à CISET/PR junto à Unidade examinada, a mesma foi atendida?

106. A metodologia consistiu no levantamento de todos os acórdãos nos quais haja determinação para a UPC e seja citada a CISET/PR, com posterior verificação do atendimento dos mesmos. No entanto, em 2015, o TCU não proferiu acórdãos ou decisões dirigidos à SGA/AGU. Os itens 8.2, 8.3 e 8.4 do Relatório de Gestão do exercício de 2015 da AGU sintetizam, respectivamente, o tratamento de determinações e recomendações do TCU quanto à Consultoria-Geral da União, à Corregedoria-Geral da Advocacia da União e à Procuradoria-Geral da União.

4. CONCLUSÃO

107. Diante da análise efetuada acerca dos pontos previstos na Decisão Normativa TCU nº 147, de 11 de novembro de 2015 e o ajustado por meio de reunião formalizada em Ata entre a Secex-Administração/TCU e a CISET/SEGOV-PR, em 8 de outubro de 2015, constatou-se situações de natureza formal, relativas a fragilidades de controles internos e de governança, que, embora não tenham causado prejuízo ao erário, ensejam providências corretivas pertinentes, exceção se faz ao comentado no item 3.8 deste Relatório. As sugestões/recomendações sinalizadas neste trabalho serão incluídas no PPP da UPC e monitoradas por esta Secretaria.

108. Ante todo o exposto e em consonância com os ditames legais e regulamentares vigentes, submete-se o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília, de setembro de 2016.

Alexandre Drummond
Membro da Equipe de Auditoria

Carlos Anderson Nunes de Amorim
Membro da Equipe de Auditoria

Henrique Antunes Figueiredo
Membro da Equipe de Auditoria

Luiz Roberto Barbosa Torres
Coordenador da Equipe de Auditoria

Relatório supervisionado e aprovado por:

Antônio Luiz Almeida
Coordenador-Geral da CGAF/CISET/SEGOV-PR

ACHADOS DA AUDITORIA – Relatório nº 07/2016

1. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA GESTÃO	28
1.1 INFORMAÇÃO PLANO PLURIANUAL 2012-2015.....	28
1.2 CONSTATAÇÃO REALIZAÇÃO DE DESPESAS E ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS EM MONTANTES SUPERIORES AO LIMITE DE MOVIMENTAÇÃO E EMPENHO ESTABELECIDO PARA O ÓRGÃO	29
1.3 INFORMAÇÃO GESTÃO FINANCEIRA	47
2. AVALIAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL E DOS INDICADORES DE DESEMPENHO DA GESTÃO INSTITUÍDOS PELA UNIDADE	53
2.1 CONSTATAÇÃO AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO DE METAS INSTITUCIONAIS PARA OS PLANOS SETORIAIS.	53
2.2 CONSTATAÇÃO Ausência de INDICADORES E METAS RELACIONADOS AO PLANO DE DIRETRIZES ESTRATÉGICAS 2008-2015.....	59
GESTÃO DE PESSOAS.....	62
3.1. INFORMAÇÃO OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO SOBRE ADMISSÃO, REMUNERAÇÃO, CESSÃO E REQUISIÇÃO DE PESSOAL, BEM COMO, SE FOR O CASO, SOBRE CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS, REFORMAS E PENSÕES.....	62
3.2. INFORMAÇÃO AÇÕES E INICIATIVAS DA UPC PARA A SUBSTITUIÇÃO DE TERCEIRIZADOS IRREGULARES, INCLUSIVE ESTAGIÁRIOS, BEM COMO A E QUALIDADE DE EXECUÇÃO DO PLANO DE SUBSTITUIÇÃO AJUSTADO COM O MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO.....	63
3.3 INFORMAÇÃO CONTROLES INTERNOS RELACIONADOS À GESTÃO DE PESSOAS.....	65
3.4. CONSTATAÇÃO INADEQUAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO DA UNIDADE FRENTE ÀS SUAS ATRIBUIÇÕES	66
3.5. CONSTATAÇÃO FRAGILIDADES NOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS DA GESTÃO DE PESSOAS NA COORDENAÇÃO DE CADASTRO E LOTAÇÃO DA COORDENAÇÃO GERAL DE PESSOAS.	74
3.6. CONSTATAÇÃO INCONFORMIDADE NA DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE DE ATOS NO SISAC CONSTANTE NO RELATÓRIO DE GESTÃO DE 2015	78
3.7. CONSTATAÇÃO INCONSISTÊNCIAS E IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS NO SISTEMA DE TRILHAS DE PESSOAL/CGU NÃO TRATADAS.....	79
3.8. CONSTATAÇÃO FRAGILIDADES NAS FOLHAS DE PONTOS DOS SERVIDORES DA SAD-PE E NOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS.....	82
4. GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES	87
4.1 INFORMAÇÃO LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA A SAD/PE.....	87
4.2 CONSTATAÇÃO INTEMPESTIVIDADE NA CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÃO DE TI	88
4.3 CONSTATAÇÃO FRAGILIDADES NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS POR INSUFICIÊNCIA DO QUADRO DE SERVIDORES DE APOIO LOTADOS NAS SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS.	93
4.4 CONSTATAÇÃO DESCUMPRIMENTO DO REGIMENTO INTERNO DO CTEC E DA NORMA COMPLEMENTAR DO GSI/PR	95

4.5 CONSTATAÇÃO ALTERAÇÃO DE CRITÉRIOS MÍNIMOS PARA FORNECIMENTO DE PROPOSTAS EM CHAMAMENTO PÚBLICO	98
4.6 CONSTATAÇÃO FRAGILIDADES NOS CONTROLES DOS DESLOCAMENTOS E DA MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS.....	104
4.7 CONSTATAÇÃO AUSÊNCIA DE FORMALIZAÇÃO E APLICAÇÃO DE PENALIDADES PREVISTAS CONTRATUALMENTE	106
4.8 CONSTATAÇÃO AUSÊNCIA DE APROVAÇÃO DO CTEC NAS CONTRATAÇÕES DE SOLUÇÕES DE TI ..	112
4.9 INFORMAÇÃO CONTRATO Nº 079/2014	115
4.10 CONSTATAÇÃO AUSÊNCIA DOS ESTUDOS TÉCNICOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS PARA DEFINIÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS NECESSÁRIOS À EXECUÇÃO DE CONTRATO DETI.....	118
4.11 CONSTATAÇÃO FALHA NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DETALHADO.	120
5. AVALIAÇÃO OBJETIVA SOBRE GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	122
5.1 CONSTATAÇÃO NÃO COMPROVAÇÃO DAS REUNIÕES AVALIATIVAS BIMESTRAIS DO COMITÊ DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÕES-CTEC, PREVISTAS NO ART.º DA PORTARIA AGU Nº 586/2011.....	122
5.2 CONSTATAÇÃO AUSÊNCIA DA PUBLICAÇÃO DO PROCESSO DE SOFTWARE ÚNICO DA AGU.	124
5.3 CONSTATAÇÃO FALHA NO ALINHAMENTO ESTRATÉGICO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO-POSIC/AGU.	126
5.4 CONSTATAÇÃO FRAGILIDADES NA GESTÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO, NO ÂMBITO DA AGU.	128
5.5 CONSTATAÇÃO FALTA DE CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO DE ACESSIBILIDADE DE SÍTIOS DA INTERNET DA AGU.	130
5.6 CONSTATAÇÃO PLANO DIRETOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NÃO ALINHADO À ESTRATÉGIA GERAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÕES 2014-2015.	132
5.7 INFORMAÇÃO AUSÊNCIA DE ESTABELECIMENTO DE METAS INSTITUCIONAIS PARA O PLANO DIRETOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – PDTI.	134
6. RECOMENDAÇÕES DO CONTROLE INTERNO RELATIVAS A EXERCÍCIOS ANTERIORES.....	136
6.1 INFORMAÇÃO NÃO ESTRUTURAÇÃO DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (Ciset/AGU).	136
6.2 CONSTATAÇÃO NÃO IMPLEMENTAÇÃO DA CONTA VINCULADA NOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS.	138

1. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA GESTÃO

1.1 INFORMAÇÃO

Plano Plurianual 2012-2015.

1. Considerando-se o previsto no Plano Plurianual 2012-2015, a AGU realizou dois objetivos dentro do **Programa Cidadania e Justiça (2020)**: o **objetivo (0876)** de aprimorar a administração da Justiça com maior acessibilidade, celeridade, transparência, eficiência e efetividade, mediante a implantação e aperfeiçoamento dos sistemas de acompanhamento e tramitação de processos eletrônicos dos órgãos do Poder Executivo e do Ministério Público de forma integrada com os sistemas de informática dos órgãos do Poder Judiciário; e o **objetivo (0877)** de reduzir a litigiosidade no Poder Judiciário, com a racionalização do ajuizamento e prosseguimento de ações judiciais em que a Fazenda Pública Federal figure como parte, mediante a resolução administrativa de conflitos, bem como pela atuação processual e administrativa harmônica com a jurisprudência pacificada nos tribunais superiores.

2. O alcance desses objetivos, como também, das seis metas e duas iniciativas a eles vinculadas, encontram-se descritos nas folhas 225 a 244 do Relatório de Gestão da AGU do exercício de 2015, com (1) a indicação de alcance parcial do objetivo (0876), em virtude da meta de expansão nacional do sistema SAPIENS, que previu desenvolvimento de novos módulos e a correção de falhas do sistema AGUPESSOAS; bem como (2) a descrição pormenorizada da atuação da AGU para cumprimento das metas estabelecidas pelo objetivo (0877), que visam à racionalização do ajuizamento e prosseguimento de ações judiciais contra a Fazenda Pública Federal. As informações do citado relatório guardam conformidade com as análises situacionais das metas estabelecidas para os objetivos retro indicados, insertas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

3. Dentro do **Programa Temático 2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública**, a AGU foi responsável pela execução do **Programa 0871 – Garantir base jurídica segura na formulação, implementação e defesa das políticas públicas, por meio da atuação jurídica consultiva e contenciosa, na representação do Estado Brasileiro em benefício da sociedade**. Esse objetivo foi desdobrado em seis metas e quatro iniciativas, com exigências específicas de ações em várias unidades da estrutura da AGU, tais como a Corregedoria-Geral da Advocacia da União, a Consultoria-Geral da União, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral da União, a Secretaria-Geral de Contencioso e a Escola da Advocacia-Geral da União.

4. No atendimento às metas estabelecidas no PPA 2012-2015 para o referido programa, destacam-se a realização, entre outras, das seguintes ações/indicadores, conforme dados extraídos do SIOP – Espelho do Monitoramento - 2015:

- (1) Alcance em 2015 de 112,5% da quantidade de correições alcançadas em relação à meta proposta (68/85);
- (2) Projeto de aprimoramento do marco normativo que dispõe sobre as competências do Departamento Internacional – DPI/PGU tendo levado à edição do Ato Regimental AGU nº 01, de 23 de outubro de 2014, que alterou o artigo 8º do Ato Regimental nº 05, de 19 de junho de 2002;

- (3) Projeto “Matriz de Indicadores” consiste em um painel com informações que define qual é o resultado de cada unidade. O critério utilizado é o de decisões judiciais favoráveis à União, partindo-se do pressuposto de que qualquer “cliente” que seja parte em um processo judicial espera que seu advogado atue de forma a obter uma decisão judicial favorável. De acordo com um balanço da PGU, de todas as decisões tomadas na Justiça, em 2013, a União obteve vitória em 51% das causas. Esse percentual aumentou para 53%, em 2014 e saltou para 55,7% em 2015;
- (4) Criação de Câmaras Permanentes, por meio da Portaria PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2014, visando à discussão de questões jurídicas relevantes afetas à atividade de consultoria e assessoramento jurídicos junto às autarquias e fundações públicas federais, relacionadas a convênios e demais ajustes congêneres, licitações e contratos administrativos. Desde sua criação, os Grupos de Trabalho e as Câmaras Permanentes da PGF produziram 84 manifestações jurídicas; e
- (5) Estratégia Nacional de não Judicialização (ENAJUD), iniciativa da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça que objetiva a difusão de métodos auto compositivos de solução de disputas. Identificam-se assuntos passíveis de atuação proativa, para evitar os ajuizamentos e para solucionar previamente a configuração de situações que redundariam em ajuizamento.

1.2 CONSTATAÇÃO

Realização de despesas e assunção de compromissos em montantes superiores ao limite de movimentação e empenho estabelecido para o órgão

Fato

5. A Dotação da Unidade Orçamentária 63101 - AGU aprovado na LOA 2015, somando os créditos adicionais, atingiu o valor de R\$ 3.250.639.541,00. Desse total, R\$ 2.693.610.781,00 foi autorizado para Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, R\$ 484.653.080,00 com Outras Despesas Correntes e R\$ 72.375.680,00 com Investimentos, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 7 – Orçamento AGU 2015

GND	Dotação Atualizada	%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	2.693.610.781,00	82,86
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	484.653.080,00	14,91
INVESTIMENTOS	72.375.680,00	2,23
Total Geral	3.250.639.541,00	100,00

Fonte: SIAFI, dados do encerramento do exercício de 2015.

6. Conforme se extrai do Balanço Orçamentário do Órgão AGU - 63000, exercício de 2015, emitido em 26, de fevereiro de 2016 pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, as despesas empenhadas para o Grupo ‘Pessoal e Encargos Sociais’ totalizaram R\$ 2.689.002.350,38; para as do Grupo ‘Outras Despesas Correntes’ empenhou-se o valor R\$ 418.885.057,08 e para as Despesas de Capital (Investimentos) registraram-se empenhos no montante de R\$ 27.375.051,68.

7. No Item 10.1.2.6.1 – Análise Crítica da Execução Orçamentária do Relatório de Gestão do Exercício de 2015 da AGU, os gestores aferiram que os contingenciamentos provocaram prejuízos à Unidade, e em última análise, poderiam prejudicá-la em algumas regiões do País. Essa dificuldade orçamentária encontra também registro em avaliações de várias Unidades da estrutura da AGU, expressas no citado relatório, com apontamentos de impossibilidade para empenhar no exercício a totalidade das despesas contratadas com fornecedores de serviços, locação de imóveis e investimentos, em virtude de serem insuficientes os recursos para provir à cobertura das despesas do exercício.

8. As restrições orçamentárias impostas à AGU ficam evidentes pela evolução das Despesas de Exercícios Anteriores, sendo que a variação entre os exercícios de 2012 a 2015 atingiu o percentual de 237,48%, conforme demonstrado na tabela 8 deste Relatório.

9. Diante desse cenário, emitiu-se a SA nº 8, em 19 de abril de 2016, com o propósito de se obter o seguinte:

“[...] informações acerca das tratativas internas e externas para adequação do orçamento às reais necessidades de execução da unidade. Caso se avalie pertinente, em virtude de a situação ser anterior ao exercício avaliado, indicar o exercício a partir do qual o desequilíbrio foi gerado, como também, as soluções adotadas pela Unidade, nesse interstício, para adequação da unidade ao senário.”

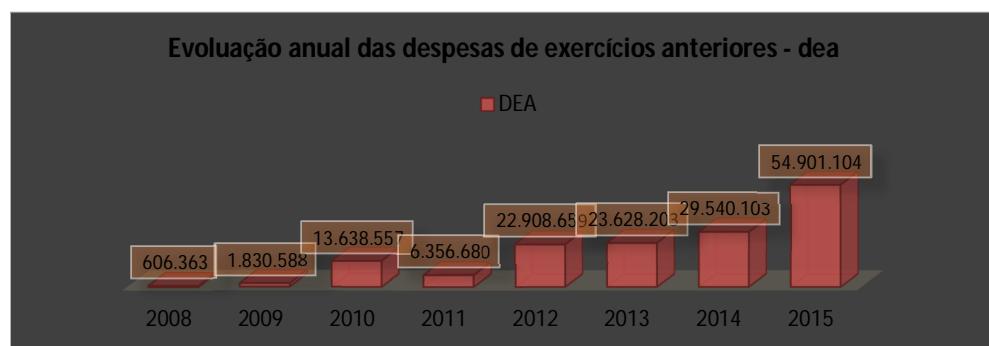
10. Em resposta, a Unidade encaminhou o Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, em 6 de maio de 2016, com os esclarecimentos que se seguem:

“[...]

Preliminarmente é importante registrar a característica orçamentária da AGU, e aqui cabe registrar que a AGU é uma Instituição peculiar que se difere de outros Órgãos da União, a primeira grande diferença está no seu tamanho, sua capilaridade atinge todos os Estados da Federação e está espalhada em 128 Municípios, sua segunda característica está relacionada ao tipo da sua despesa que essencialmente voltada para manutenção do Órgão, portanto não há margem para manobras orçamentárias decorrentes de, por exemplo, adiamento de implantação de política pública, que possa resultar em sobra orçamentária para recomposição nas despesas que dão sustentação ao funcionamento do Órgão.

A gestão orçamentária e financeira dessa grandiosa Instituição é realizada apenas por cinco Superintendências de Administração, que estão sob a supervisão da Secretaria-Geral de Administração.

A crítica situação orçamentária da AGU se iniciou em 2010, conforme do registro de despesas inscritas como Despesas de Exercícios Anteriores no quadro abaixo:



Como é possível observar, o índice de despesas inscritas como Despesas de Exercício Anterior começa a aumentar em 2010 e apesar de um crescimento menor em 2011, há um salto na inscrição dessas despesas a partir de 2012, esse avanço prejudica muito a situação orçamentária da AGU.

Para combater essa situação instalada no órgão, a AGU vem agindo em frentes diversas, uma delas se dá na perene busca do aperfeiçoamento da eficiência do gasto público, já a outra é direcionada ao constante esforço para que haja incremento orçamentário que possibilite que todos os compromissos firmados, essencialmente para manutenção do órgão, sejam cumpridos, e a busca desse incremento ocorrem tanto na fase de elaboração da proposta orçamentária, através de emendas parlamentares no momento que a proposta chega ao Congresso Nacional, ou por meio de solicitações créditos adicionais ao longo dos exercícios.

Para elucidar as ações adotadas pela AGU as separamos nos próximos tópicos, sendo que como já dissemos um trata da eficiência do gasto e outro do incremento orçamentário.

Eficiência do Gasto.

Com a grandeza da AGU, os gestores se viam sendo impelidos na árdua missão de gerenciar o orçamento apenas com seus talentos próprios, não havia sequer um instrumento que demonstrasse as necessidades mínimas de uma unidade da AGU e no meio desse universo as demandas se perdiam, se confundiam, se sobreponham e chegavam até mesmo ser atendidas em duplidade, não havia prioridade de ações pois elas não eram construídas de forma sistemática e isso em tempos de crise também era um fator que prejudicava diretamente a capacidade orçamentária do Órgão.

Diante dessas dificuldades a Secretaria-Geral de Administração da AGU, com seus talentos internos, ou seja, sem nenhum dispêndio com consultorias, criou o Programa Instalações Eficientes e Sustentáveis – IES, que permite os gestores visualizarem as condições de todas as unidades espalhadas pelo País, anualmente o programa produz um relatório de prioridades que permite a realização de planejamento de ações eficazes ao combate ao desperdício e traz a eficiência do gasto através da priorização de atendimento das necessidades mais críticas do Órgão. O programa está disponível na página da AGU e pode ser acessado pelo seguinte link: <http://www.agu.gov.br/unidade/SGA>.

No mesmo sentido da criação do Programa IES, a SGA também criou o sistema CONTA, um sistema que facilita o gerenciamento dos 562 contratos ativos mudando uma realidade caótica pois os cinco Superintendentes de Administração devem acompanhar os contratos por meio de controles próprios, se contratos venceriam, se eram passíveis de prorrogação, se aditivos ou supressões ao longo dos anos poderiam ser feitas, quem seriam os agentes públicos que atuavam como gestores e ou fiscais. Com o desenvolvimento e a implantação do Sistema CONTA, hoje os registros são feitos no Brasil inteiro, se um fiscal em determinada região registra uma ocorrência negativa, imediatamente o gestor em outra região pode visualizar e evitar uma eventual má contratação, se um contrato essencial vier a vencer e não puder ser prorrogado, temos condições de com uma boa antecedência prepara uma nova contratação e evitar uma contratação emergencial e essas iniciativas evitam gastos desnecessários pois todos sabemos quão dispendioso é uma má contratação ou uma contratação emergencial.

Incremento Orçamentário.

Em que pese todo o esforço empenhado no aperfeiçoamento da eficiência do gasto, sempre na busca de otimizar os recursos orçamentários e financeiros, a despesa cresce anualmente, seja pela evolução da própria AGU, seja pelos reflexos da economia do

País, afinal os índices inflacionários atingem diretamente as despesas específicas para a manutenção do

Órgão (água, luz, telefone, combustível e aluguéis).

Enfrentando essa realidade, ao longo dos anos, temos tentado participar da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA junto à Secretaria de Orçamento Federal – SOF, lutamos para convencer o Órgão Central da necessidade orçamentária anual, no entanto a participação tem sido restrita. A SOF, apenas nos informa dos valores que irá remeter ao Congresso Nacional por meio do PLOA.

Cabe registrar que há um tempo atrás a SOF recebia dos Órgãos as suas propostas orçamentárias e as adequavam a realidade fiscal e orçamentária do País, atualmente essa adequação é previamente feita pela SOF e resta ao Órgão Setorial buscar ampliação através de ofícios, reuniões e Avisos Ministeriais. Abaixo, segue quadro que demonstra as tratativas realizadas ainda no prazo dos PLOAS (documentos comprobatórios anexados):

ANO	SOLICITADO	LOA	POSIÇÃO FINAL	DIFERENÇA	DOCUMENTO
2011	451.681.220		269.083.137	-182.598.083	Nota Técnica
2012	331.122.356		277.826.199	-53.296.157	Nota Técnica
2013	347.527.097		303.730.640	-43.796.457	Ofício n. 114/2012/SGA/AGU - 02.08.2012
2014	429.820.281		371.742.000	-58.078.281	PLOA SIOP 2014 - com expansão
2015	564.545.500		503.658.464	-60.887.036	Nota Técnica
2016	544.400.000		300.183.123	-244.216.877	Nota Técnica

Quando não conquistamos ampliação no PLOA junto à SOF, buscamos emendas através de apoio parlamentar, chegamos a conquistar esse apoio em dois anos, e emendas de comissões foram incluídas aprovadas e liberadas, conforme abaixo (documento comprobatórios anexados):

RELATÓRIO DE EMENDAS PARLAMENTARES AGU 2014 E 2015

Ano	GND	APRESENTADAS	APROVADAS	LIBERADAS MOV. E EMPENHO	
				MOVIMENTO	EMPENHOS
2014	3	850.000.000,00	61.500.000,00		0,00
	4	250.000.000,00	18.500.000,00		0,00
	Sub-Total	1.100.000.000,00	80.000.000,00		0,00
2015	3	600.000.000,00	95.000.000,00	32.231.330,78	
	4	300.000.000,00	45.000.000,00		0,00
	Sub-Total	900.000.000,00	140.000.000,00		32.231.330,78

Quando nenhuma das duas iniciativas acima é suficiente para conquistarmos ampliação no orçamento, buscamos créditos suplementares no decorrer do exercício, conforme quadro abaixo:

Ano	Órgão	Pedido	Tipo de GND		Situação	Pedido	Suplementação	Cancelamento	Atendido (A) -	Não
Exercício	Alteração	Alteração (desc.)	Crédito (desc.)	(desc.)	Inicial	(A)	(B)	(B)	(A)	Atendido
2010	20114	1942	120 - Suplementação acima dos limites autorizados na LOA ou não-autorizada na LOA	3	A - Inicial (LOA) Efetivado	27.730.000	27.730.000	0	27.730.000	0
	20114	1942	120 - Suplementação acima dos limites autorizados na LOA ou não-autorizada na LOA	4	A - Inicial (LOA) Efetivado	-27.730.000	0	27.730.000	-27.730.000	0
Sub-total						0	27.730.000	27.730.000	0	0
2011	20114	12441	100 - Suplementação de subtítulos até o limite de 10% da LOA	3	A - Inicial (LOA) Efetivado	400.000	1.400.000	1.000.000	400.000	0
	20114	12441	100 - Suplementação de subtítulos até o limite de 10% da LOA	4	A - Inicial (LOA) Efetivado	-400.000	0	400.000	-400.000	0
2011	20114	12442	110 - Suplementação de GND 3, 4, 5 até 25% da somas desses na LOA	3	A - Inicial (LOA) Efetivado	8.686.000	8.686.000	0	8.686.000	0
	20114	12442	110 - Suplementação de GND 3, 4, 5 até 25% da somas desses na LOA	4	A - Inicial (LOA) Efetivado	-8.686.000	0	8.686.000	-8.686.000	0
2011	20114	13538	120 - Suplementação acima dos limites autorizados na LOA ou não-autorizada na LOA	3	A - Inicial (LOA) Efetivado	13.604.014	24.531.581	10.927.567	13.604.014	0
	20114	13538	120 - Suplementação acima dos limites autorizados na LOA ou não-autorizada na LOA	4	A - Inicial (LOA) Efetivado	-13.604.014	0	13.604.014	-13.604.014	0
Sub-total						0	34.617.581	34.617.581	0	0
2012	20114	16131	100 - Suplementação de subtítulos até o limite de 10% da LOA	3	A - Inicial (LOA) Efetivado	21.201.807	21.451.807	250.000	21.201.807	0
	20114	16131	100 - Suplementação de subtítulos até o limite de 10% da LOA	4	A - Inicial (LOA) Efetivado	-2.382.834	0	2.382.834	-2.382.834	0
2012	20114	16368	120 - Suplementação acima dos limites autorizados na LOA ou não-autorizada na LOA	3	A - Inicial (LOA) Efetivado	12.032.868	13.640.692	1.607.824	12.032.868	0
	20114	16368	120 - Suplementação acima dos limites autorizados na LOA ou não-autorizada na LOA	4	A - Inicial (LOA) Efetivado	-6.351.841	0	6.351.841	-6.351.841	0
Sub-total						0	25.929.333	36.521.832	10.592.499	25.929.333
2013	63000	22543	350 - Reabertura de Crédito Extraordinário	4	G - Extraordinário Efetivado	1.429.333	1.429.333	0	1.429.333	0
	63000	24644	100 - Suplementação de subtítulos até o limite de 20% da LOA	3	A - Inicial (LOA) Efetivado	49.000.840	49.000.840	0	49.000.840	0
Sub-total						0	51.867.773	0	51.867.773	0
2014	63000	37534	100 - Suplementação de subtítulos até o limite de 20% da LOA	3	A - Inicial (LOA) Efetivado parc	61.128.400	40.000.000	0	40.000.000	21.128.400
	37534		101 - Suplementação de subtítulos até o limite de 20% da LOA	4	A - Inicial (LOA) Não Efetivado	5.220.000	0	0	0	5.220.000
Sub-total						0	66.348.400	40.000.000	0	40.000.000
2015	63000	45145	100 - Suplementação de subtítulos até o limite de 20% da LOA	3	A - Inicial (LOA) Efetivado	12.624.320	12.624.320	0	12.624.320	0
	63000	45145	100 - Suplementação de subtítulos até o limite de 20% da LOA	4	A - Inicial (LOA) Efetivado	-12.624.320	0	12.624.320	-12.624.320	0
Sub-total						0	66.880.464	12.624.320	54.256.144	0
TOTAL						0	92.277.733	257.617.650	85.564.400	172.053.250
										26.348.400

A evolução do orçamento da AGU comparada com outros Órgãos com natureza similar deixa a AGU aquém da capacidade de produzir com mais qualidade a defesa da União, suas Autarquias e Fundações Federais.”

11. Dentre a documentação entregue à equipe de auditoria, em complemento ao Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de maio 2016, encontrava-se o Aviso nº 228/AGU, de 16 de julho de 2014, no qual o Advogado-Geral da União encaminha pedido de expansão do limite para o exercício de 2015 à Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, pelos motivos que se seguem, *in verbis*:

“[...]

Importante registrar que para o exercício 2014, a AGU teve autorizada uma dotação para despesas discricionárias no valor de R\$ 331.742.000,00 (trezentos e trinta e um milhões, setecentos e quarenta e dois mil reais), contudo deste valor, R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais) referem-se a emendas parlamentares, cujos recursos encontram-se bloqueados.

O valor liberado para movimentação e empenho perfaz R\$ 251.742.000,00 (duzentos e cinquenta e um milhões, setecentos e quarenta e dois mil reais). Se descontados dos valores liberados para movimentação e empenho o pagamento de despesas de exercícios anteriores, observa-se uma redução de 11% em relação ao Orçamento de 2012 e 13% em relação ao de 2013.

Por todo o exposto, dirijo-me a Vossa Excelência para solicitar expansão do limite orçamentário concedido a esta AGU para o exercício 2015, da ordem de R\$ 237.368.000,00 (duzentos e trinta e sete milhões, trezentos e sessenta e oito mil) em relação ao limite autorizado, totalizando um orçamento para 2015 no montante de R\$ 489.110.000,00 (quatrocentos e oitenta e nove milhões cento e dez mil), a serem aplicados da seguinte forma:

I - R\$ 268.400.000,00 para Despesas de Funcionamento: manutenção das 135 (cento e trinta e cinco) instalações da AGU, com 193 (cento e noventa e três) Unidades e 62 (sessenta e dois) Escritórios de Representação que funcionam por todo o País (despesas com água e esgoto, energia elétrica, telefone, condomínio, locação de imóvel, limpeza, vigilância, recepção e manutenção predial). No Anexo B encontra-se planilha com demonstração das 12 (doze) principais despesas que representam 70% do custeio desta Ação no ano de 2013 e a projeção para 2015 (Comparativo 2013 - PLOA 2015).

II- R\$ 126.000.000,00 para a Despesa com Tecnologia da Informação: manutenção do Centro de Processamento de Dados da AGU, onde são armazenados os Sistemas que devem ter interoperabilidade com o Poder Judiciário, os contratos de rede, contratos de segurança da informação, além de equipamentos de grande porte, como firewall, computadores, switches, equipamentos de videoconferência e servidores para backup, bem como a modernização da sala de servidores devido à obsolescência de equipamentos.

III- R\$ 94.710.000,00 para o Programa Instalações Eficientes e Sustentáveis: readequação de 64 (sessenta e quatro) instalações espalhadas pelo Brasil as quais se encontram em situação precária, impedindo que a AGU possa acompanhar a interiorização da Justiça Federal.

Ressalto que caso não seja concedida a expansão do limite para o exercício 2015, a Advocacia-Geral da União terá que adotar medidas drásticas de redução de despesas, tais como: fechamento de Unidades em todo o País, prejudicando a efetividade e os resultados significativos que vem alcançando nos últimos anos.”

12. Por meio da Nota Técnica nº 9/2015/CORFI/CGOF/DPOF/SGA/AGU, de 24 de novembro de 2015, o Coordenador de Orçamento e Finanças da AGU conclui que:

“ [...] a AGU atualmente vive a pior crise orçamentária e financeira de sua história e, mesmo diante de todos os esforços depreendidos pelo Órgão, visando o aumento da eficiência na otimização dos recursos, a revisão de todos os contratos e negociação com os fornecedores e prestadores de serviços e dos avanços das ferramentas de gestão, estamos á beira do colapso devido a incredibilidade e incapacidade de honrar compromissos já firmados junto aos fornecedores de bens e serviços essenciais e estratégicos ao funcionamento mínimo da Casa.”

13. Como o pleito encaminhado pela AGU não foi atendido, as restrições orçamentárias impostas à Unidade, no exercício de 2015, acabaram por impactar, entre outros, os contratos de terceirização, de manutenção, de locação e de tecnologia da informação. Aliado aos problemas orçamentário e financeiro, a redução do quadro de pessoal do órgão acabou impactando significativamente a gestão do exercício em análise.

14. Em decorrência da insuficiência de créditos orçamentários para fazer face aos compromissos contratuais, a Unidade vem promovendo a realização de despesas sem a respectiva cobertura de saldos empenhados, notadamente a partir último trimestre dos exercícios financeiros, resultando, quando do encerramento do exercício, no registro dos compromissos em conta contábil de Passivo Patrimonial, até que seja disponibilizada dotação no início do exercício subsequente. Nestes casos, a regularização dos passivos passará pelo reconhecimento como Despesas de Exercícios Anteriores – DEA.

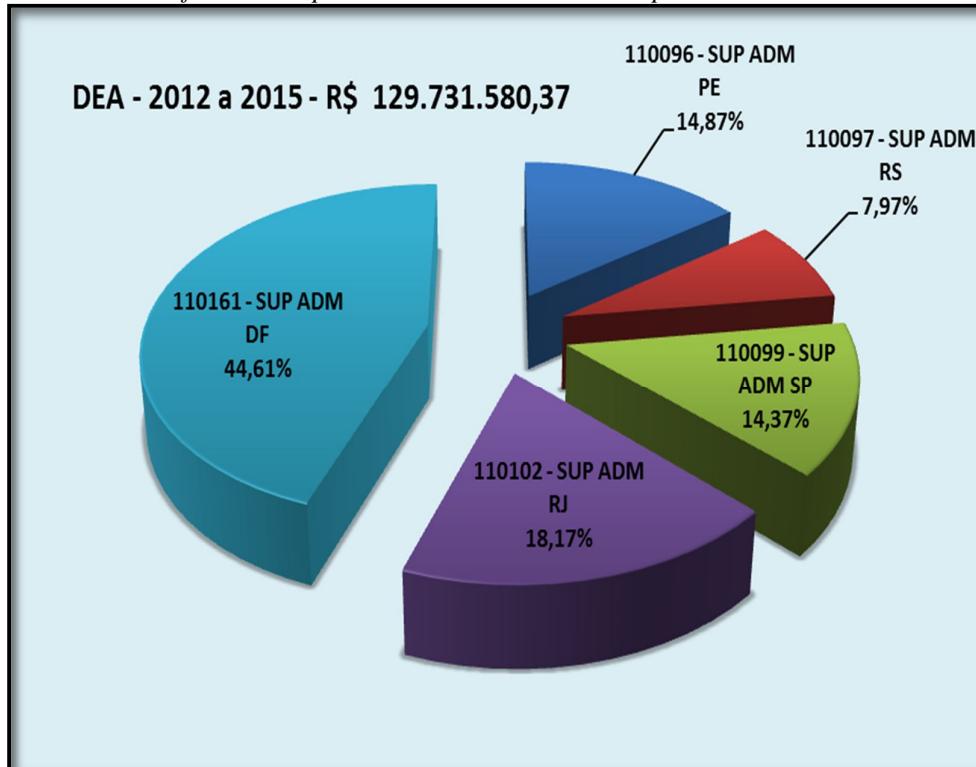
15. Os valores pagos das Unidades Gestoras da AGU, relativas aos exercícios de 2012 a 2015, referentes às Despesas de Exercício Anteriores, classificadas como Outras Despesas Correntes e Investimentos, atingiram um montante de R\$ 129.731.580,37, sendo deste 44,61% (R\$ 57.877.503,59), refere-se à Unidade Gestora 110161 – SUP. ADM – DF, conforme espelhado no quadro e gráfico, a seguir:

Tabela 8 – Despesas de exercícios anteriores por Unidade Gestora

UG	2012 a 2015	%
110096-SUP ADM PE	19.288.420,24	14,87
110097-SUP ADM RS	10.345.614,68	7,97
110099-SUP ADM SP	18.644.405,12	14,37
110102-SUP ADM RJ	23.575.636,74	18,17
110161-SUP ADM DF	57.877.503,59	44,61
Total Geral	129.731.580,37	100,00

Fonte: SIAFI, dados do encerramento do exercício de 2015.

Gráfico 1 - Despesas de exercícios anteriores por Unidade Gestora



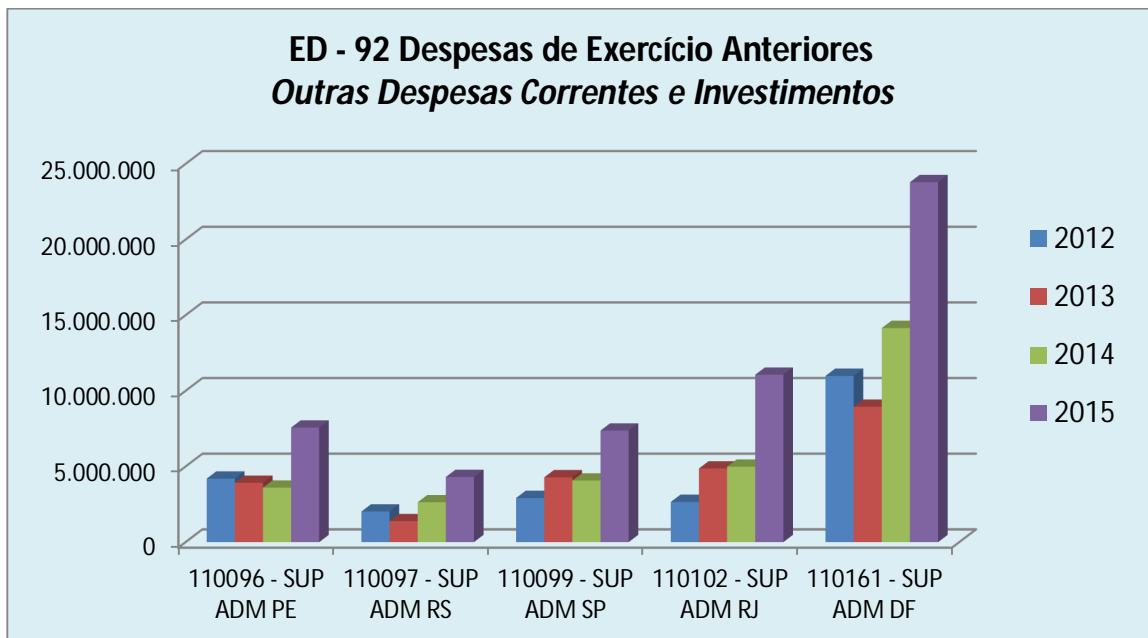
16. Os mesmos valores pagos em DEA, relativos aos exercícios de 2012 a 2015, estão demonstrados, por Unidade Gestora, na tabela e gráfico a seguir:

Tabela 9 – Elemento de Despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores

UG	2012	2013	2014	2015
110096-SUP ADM PE	4.194.927,26	3.919.573,94	3.603.176,35	7.570.742,69
110097-SUP ADM RS	2.022.412,53	1.385.546,74	2.634.321,53	4.303.333,88
110099-SUP ADM SP	2.917.929,15	4.284.914,86	4.067.767,28	7.373.793,83
110102-SUP ADM RJ	2.656.663,64	4.867.263,82	4.988.438,65	11.063.270,63
110161-SUP ADM DF	10.989.886,04	8.946.287,15	14.150.844,88	23.790.485,52
Total Geral	22.781.818,62	23.403.586,51	29.444.548,69	54.101.626,55

Fonte: SIAFI, dados do encerramento do exercício de 2015.

Gráfico 2 - Despesas de exercícios anteriores por Unidade Gestora e ano



17. No que tange à evolução das Despesas de Exercícios Anteriores, relativas aos exercícios de 2015 em relação a 2012, observou-se, um crescimento total de 237,48%. O maior percentual de aumento desse elemento de despesa ocorreu na Unidade Gestora 110102 – Superintendência de Administração no Rio de Janeiro, com 416,43% de elevação em 2015, quando comparado com o exercício de 2012.

18. A Unidade emitiu opinião acerca de sua situação financeira, em seguimento à resposta encaminhada à SA nº 8/2016 (Gestão Orçamentária), no Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de maio de 2016, na forma que se segue:

“[...]

A dificuldade financeira do órgão é ainda mais grave do que a situação orçamentária, haja vista que todo cenário acima reflete diretamente na capacidade de pagamento do Órgão, mas com alguns agravantes. O primeiro diz respeito à diferença entre a regra do limite de movimentação e empenho (definido pela SOF) e o limite de pagamento (definido pela STN), sendo que apesar da praxe de que os valores de limite de pagamento minimamente acompanhem o limite orçamentário, o limite orçamentário se restringe a limitar o empenho de despesas discricionárias, já o limite de pagamento abrange despesas com benefício de folha. Considerando só esse item já se identifica uma defasagem entre os referidos limites.

Portanto além da diferença entre o limite de pagamento e limite de movimentação e empenho, existe ainda um segundo componente prejudicial que é o DEA e essa despesa, já traz à tona que as despesas do exercício não foram sequer empenhadas e tão pouco pagas, prejudicando ainda mais a execução financeira do Órgão.

Adicionalmente ao aqui exposto, registramos que o limite de pagamento, sequer tem acompanhado o limite de movimentação e empenho e quando somamos todos esses fatores geramos direta ou indiretamente o passivo financeiro chamado de Restos a Pagar e ao analisarmos o quadro abaixo, podemos verificar que esse passivo só aumenta.

RELATÓRIO DE RESTOS A PAGAR AGU 2010-2015

Ano	GND	RP Processados					RP Não-Processados				
		Inscritos	Reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos	Reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar
2010	3	2.415.623,73		-49.765,75	2.107.463,66	258.394,32	30.589.719,88	8.241.329,95	-3.471.026,70	25.409.694,12	9.950.329,01
	4	482.532,35		-53,34	481.679,01	800,00	10.262.698,47	2.325.723,81	-300.622,23	11.045.307,20	1.242.492,85
	Sub-Total	2.898.156,08		-49.819,09	2.589.142,67	259.194,32	40.852.418,35	10.567.053,76	-3.771.648,93	36.455.001,32	11.192.821,86
2011	1	196.006,80			196.006,80		1.976.420,71		-1.792.490,79	183.929,92	
	3	7.165.620,65		-156.911,31	6.765.719,33	242.990,01	27.884.300,78	9.857.116,99	-13.796.656,33	21.851.028,57	2.093.732,87
	4	4.637.679,80			4.636.600,80	1.079,00	4.284.508,15	1.242.492,85	-1.376.341,66	4.079.867,16	70.792,18
	Sub-Total	11.999.307,25		-156.911,31	11.598.326,93	244.069,01	34.145.229,64	11.099.609,84	-16.965.488,78	26.114.825,65	2.164.525,05
2012	3	4.382.778,31		-12.679,75	3.921.848,42	448.250,14	17.796.903,24	2.022.311,42	-2.767.170,80	13.893.423,63	3.158.620,23
	4	134.635,87			133.556,87	1.079,00	10.078.586,08	67.868,35	-82.674,36	9.699.284,90	364.495,17
	Sub-Total	4.517.414,18		-12.679,75	4.055.405,29	449.329,14	27.875.489,32	2.090.179,77	-2.849.845,16	23.592.708,53	3.523.115,40
2013	1						7.760.112,51		-4.646.016,90	3.075.784,66	38.310,95
	3	7.208.409,29		-19.355,17	6.593.909,68	595.144,44	19.849.553,88	2.844.837,94	-2.752.780,13	17.423.591,97	2.518.019,72
	4	139.345,68			109.175,31	30.170,37	16.653.615,99	335.403,80	-128.758,92	16.792.258,18	68.002,69
	Sub-Total	7.347.754,97		-19.355,17	6.703.084,99	625.314,81	44.263.282,38	3.180.241,74	-7.527.555,95	37.291.634,81	2.624.333,36
2014	1						2.293.682,78		-38.310,95	1.675.741,05	579.630,78
	3	12.111.095,80		-533.325,11	11.238.319,13	339.451,56	18.662.040,25		-1.975.206,34	14.029.898,26	2.656.935,65
	4	39.288,22		-13.751,04	25.284,07	253,11	4.731.489,33		-25.155,59	4.332.995,28	373.338,46
	Sub-Total	12.150.384,02		-547.076,15	11.263.603,20	339.704,67	25.687.212,36	0,00	-2.038.672,88	20.038.634,59	3.609.904,89
2015	1	29.793.689,19			29.793.689,19	0,00	691.118,34	579.630,78		257.679,43	1.013.069,69
	3	1.144.221,22	339.451,56	312.304,98	1.027.003,53	144.364,27	11.990.477,15	2.650.734,49	851.304,80	8.859.761,29	4.846.145,55
	4	389.986,63	253,11		389.186,73	1.053,01	6.270.693,18	254.858,59	77.242,20	4.881.264,59	1.567.044,98
	Sub-Total	31.327.897,04	339.704,67	312.304,98	31.209.879,45	145.417,28	18.868.288,67	3.485.223,86	928.547,00	13.998.705,31	7.426.260,22

Fontes: Siafi Gerencial e Tesouro Gerencial

Para combater a crise financeira do Órgão, além das medidas de eficiência dos gastos e incremento orçamentário, já destacadas, buscamos também o incremento financeiro e este especificamente também se deu por meio da relação institucional, ofícios enviados, reuniões realizadas e Avisos Ministeriais (documentos comprobatórios anexados). ”

19. De fato, a então SGA/AGU emitiu correspondências ao Secretário do Tesouro Nacional à época, como o Ofício nº 07/2015/GABSGA/SGA/AGU, de 30 de janeiro de 2015, acerca da programação financeira do exercício de 2015, indicando pendências de pagamentos no exercício anterior, no valor de R\$ 42.541.478,00, com despesas de funcionamento do órgão e contratos de TI. Em sua conclusão, a Secretaria-Geral assim avaliou, *in verbis*:

“[...] o pagamento das despesas do exercício anterior (DEA) compromete o limite financeiro de 2015, tendo em vista que nos resta um saldo orçamentário que permite o pagamento das despesas deste exercício, já firmadas, até agosto/2015, tal fato de pleno acompanhamento pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF/MP, demonstrando a necessidade de expansão orçamentária e financeira para esta Advocacia-Geral da União.”

20. Diante das dificuldades impostas para pagamento das despesas do exercício de 2015, confirma-se a avaliação realizada pela então SGA/AGU e retratada no citado ofício, vez que os pagamentos dos contratos firmados pela AGU para manutenção e tecnologia da informação ficaram comprometidos a partir de agosto de 2015.

21. Salienta-se que a prática de assunção de compromissos ou realização de despesas para as quais não existia a respectiva nota de empenho com saldo suficiente para sua realização traz prejuízos ao planejamento organizacional da AGU, por constitui-se, na prática, em uma forma de endividamento, bem como resulta em comprometimento dos orçamentos dos exercícios 1601710.doc



subsequentes, considerando o impacto decorrente do reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos/recurso, classificadas pela Unidade como Despesas de Exercícios Anteriores, de acordo com o disposto no artigo 37 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964.

22. Além disso, ao manter contratos vigentes, com as respectivas prestações de serviços, sem que haja adimplência às empresas contratadas, expõe a Unidade ao risco de descontinuidade dos serviços, bem como a danos ao erário decorrentes do pagamento de multas e juros.

Causa

23. Insuficiência do limite de movimentação e empenho para atender aos compromissos da Unidade.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar:

24. No transcorrer da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, ocorreram manifestações da Unidade pela revisão do item, consignadas na Informação Técnica nº 00001/2016/CGPS/SGA/AGU, de 21 de agosto de 2016, conforme se segue:

“[...]

Considerações da CGOF/DPOF:

Não podemos, em absoluto, reconhecer a constatação que sugere que a AGU gerou despesa sem lastro orçamentário, descumprindo assim a legislação que rege o tema, uma vez que o princípio da legalidade está protegido quando observamos que as despesas da AGU sempre foram adequadas a lei orçamentária anual (vide quadro demonstrativo abaixo), ou seja, em nenhum momento as despesas ultrapassaram o limite da dotação da LOA, essa atuação respeita diretamente a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, traz em seus artigos nº 15 e 16, §1º, inciso I, Do regramento jurídico da geração de despesas conforme transcrita abaixo:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos Art. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Ocorre que o Poder Executivo vem editando normativos que limitam a movimentação e empenho do Órgão, essa limitação gerou as chamadas Despesas de Exercício Anterior (DEA) ou Despesas de Exercício Encerrado, despesas essas que também encontram amparo legal pois são despesas para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las (havia dotação na LOA), mas que não podiam ser processadas em época própria em razão da insubsistência decorrida desses Limites de Movimentação e Empenho (contingenciamentos de créditos na LOA).

Para melhor compressão do procedimento acima referido destacamos a seguir o relatório de acompanhamento orçamentário e financeiro das despesas discricionárias referente ao período de 2014 a 2016, no qual pode-se observar que em 2015 foram contingenciados R\$ 80 milhões e as despesas do exercício anterior totalizaram R\$ 54,9, ou seja havia lastro orçamentário para cobertura de todas as despesas assumidas no exercício, contudo o LME foi insuficiente para emissão dos respectivos empenhos.

Destacamos ainda o disposto no Artigo 22, do Decreto nº 93.872/1986, que regulamenta o artigo 37 da Lei nº 4.320/1964, conforme transcrito a seguir:

“Art. 22. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria (Lei nº 4.320/64, art. 37).

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

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

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

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

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

A certificação orçamentária para a realização de despesas é emitida em conformidade com a dotação orçamentária autorizada na LOA. Entretanto os recursos liberados para movimentação e empenho (LME), constantes dos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira ao longo do exercício, tem sido inferior a dotação orçamentária autorizada na LOA, o que obriga os gestores a registar na conta de passivo gerando as Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), que comprometem o orçamento do exercício seguinte.

A Instituição, comprovadamente, ao longo dos anos, vem racionalizando seus gastos e tornando seus procedimentos mais eficientes. Porém, apesar de ter uma série

histórica que demonstra um orçamento reduzido, contradicoriatamente, a AGU vem absorvendo a administração de unidades que anteriormente eram localizadas em prédios de Autarquias e Fundações Públicas, cite-se, em especial o INSS, no contexto da criação do Órgão Vinculado (a Procuradoria-Geral Federal).

Destaca-se a inexistência de quaisquer contrapartidas compensatórias orçamentárias registradas em razão deste mecanismo de crescimento organizacional da Instituição, com direta absorção de responsabilidades funcionais e administrativas – no contexto de criação do Órgão Vinculado, a Procuradoria-Geral Federal.

Considerando recomendação dessa CISET para equilibrar os compromissos assumidos às reais disponibilidades orçamentárias, afirmamos que AGU apesar do grande esforço de gestão empreendido, confrontado com o aumento da estrutura organizacional da Instituição e, ainda, com o natural aumento de preços, e índices inflacionários todas as despesas são assumidas e contratadas de acordo com a dotação anualmente autorizada e acompanhada dos respectivos créditos suplementares.

Dante do exposto propomos a seguir a alteração no relatório preliminar nos seguintes termos:

1.2 **CONSTATAÇÃO: Execução da despesa discricionária sem Limite de Movimentação e Empenho**

Parágrafo 21 - Cumpre registrar que os procedimentos de realização de despesas sem o respectivo limite de movimentação e empenho ocasionam Despesas de Exercícios Anteriores prejudicando a gestão orçamentária e financeira na Administração Pública Federal.”

Análise da Equipe de Auditoria:

25. Inicialmente, cumpre registrar que as ações de controle empreendidas por esta CISET/SEGOV-PR visam ao fortalecimento dos mecanismos de gestão e governança das Unidades Jurisdicionadas da Presidência da Presidência da República, bem como da AGU, de forma a adicionar valor às operações das unidades, razão pela qual as manifestações contidas no presente achado de auditoria, não obstante destacar os esforços empreendidos pela Unidade na busca da eficiência e da eficácia na gestão de seu orçamento, demonstram a necessidade de ações que transcendem o seu controle na busca de soluções definitivas.

26. Nesse sentido, em decorrência da avaliação das informações apresentadas pela AGU, cumpre salientar que conforme disposto no artigo 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), a partir da publicação da LOA 2015, o Poder Executivo Federal editou o Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, Decreto que trata de Programação Financeira, com as respectivas alterações, por meio do qual definiu, conforme Anexo I, os limites de movimentação e empenho dos grupos de natureza de despesa 3 – Outras Despesas Correntes e 4 – Investimento, nos seguintes montantes:

Tabela 10 – Limites de movimentação e empenho

Órgão	Obrigatórias	Emendas Individuais	Demais Discricionárias	Total
63000 – AGU	53.020.296,00	0	363.742.000,00	416.762.296,00

Fonte: Decreto Nº 8.456, de 22 de maio de 2015.

27. Adicionalmente, foram concedidos acréscimos pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF, aos limites de movimentação e empenho, no exercício de 2015, que totalizaram R\$ 449.269.413,00.

28. Registre-se, por oportuno, que em última instância, os limites de movimentação e empenho se constituem nas reais disponibilidades orçamentárias dos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo Federal, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, conforme define o artigo 1º do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira.

29. Ocorre que, conforme evidenciado no presente trabalho de auditoria, a Unidade vem assumindo compromissos com fornecedores e prestadores de serviços em montantes superiores aos limites de movimentação e empenho, por meio de empenho de valores contratados em montantes inferiores aos respectivos contratos, fato que tem gerado a realização de despesas, notadamente no último trimestre dos exercícios, para os quais não existia saldo suficiente em notas de empenho emitidas, que dessem suporte a tais compromissos, conforme exemplos que seguem, que demonstram o reconhecimento de Despesas de Exercícios Anteriores.

Tabela 11 – Exemplos de despesas executadas sem o respectivo saldo empenhado no exercício anterior

Fornecedor	Contrato	Empenho	Data	Valor Empenhado (R\$)	Valor Pago (R\$)	Competência
ADSERTE ADMINISTRAÇÃO E TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA	33/2014	2015.NE.110161.00001.800030	09/01/2015	200.720,72	200.720,72	NOV/2014
ADSERTE ADMINISTRAÇÃO E TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA	33/2014	2015.NE.110161.00001.800239	03/02/2015	200.720,72	200.720,72	DEZ/2014
AGIL EMPRESA DE VIGILÂNCIA LTDA	23/2010	2015.NE.110161.00001.800025	08/01/2015	508.403,19	508.403,19	NOV/2014
AGIL EMPRESA DE VIGILÂNCIA LTDA	23/2010	2015.NE.110161.00001.800240	03/02/2015	508.403,19	508.403,19	DEZ/2014
B2BR - BUSINESS TO BUSINESS INFORMÁTICA DO BRASIL LTDA	55/2014	2015.NE.110161.00001.800598	04/03/2015	438.437,89	438.437,89	OUT/2014
B2BR - BUSINESS TO BUSINESS INFORMÁTICA DO BRASIL LTDA	55/2014	2015.NE.110161.00001.801466	16/06/2015	652.285,94	652.285,94	NOV/2014
B2BR - BUSINESS TO BUSINESS INFORMÁTICA DO BRASIL LTDA	55/2014	2015.NE.110161.00001.801580	13/07/2015	641.325,52	641.325,52	DEZ/2014
CLARO S.A.	41/2013	2015.NE.110161.00001.801788	14/08/2015	1.181.151,10	1.181.151,10	SET/2014
CLARO S.A.	41/2013	2015.NE.110161.00001.801789	14/08/2015	1.219.217,50	1.219.217,50	OUT/2014
CLARO S.A.	41/2013	2015.NE.110161.00001.801790	14/08/2015	1.203.408,54	1.203.408,54	NOV/2014
CLARO S.A.	41/2013	2015.NE.110161.00001.801791	14/08/2015	1.167.783,30	1.167.783,30	DEZ/2014
MULTI CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA	55/2010	2015.NE.110161.00001.800593	04/03/2015	1.921.436,10	1.921.436,10	DEZ/2014
MULTI CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA	55/2010	2015.NE.110161.00001.800102	19/01/2015	1.856.670,18	1.856.670,18	NOV/2014

Fonte: SIAFI, dados do encerramento do exercício de 2015.

30. No mesmo sentido, cumpre registrar que no encerramento do exercício de 2015 consta no Balancete do Órgão 63000 - AGU o montante de R\$ 41.789.537,72, registrado na conta contábil de Passivo (213110400 – Contas a Pagar Credores Nacionais), com o Indicativo de Superávit Financeiro-ISF Patrimonial (P), representando compromissos assumidos com fornecedores sem suporte em nota de empenho com saldo suficiente, conforme a seguir discriminado, por unidade gestora:

Tabela 12 – Passivo Patrimonial – Credores Nacionais – Por Unidade Gestora

Unidade Gestora	Quantidade de fornecedores	Valor	%
110161 - Superintendência de Administração no Distrito Federal	58	15.127.356,16	36,20%
110102 - Superintendência de Administração no Rio de Janeiro	87	10.780.760,41	25,80%
110099 - Superintendência de Administração em São Paulo	83	5.679.089,41	13,59%
110097 - Superintendência de Administração no Rio Grande do Sul	124	5.024.623,85	12,02%
110096 - Superintendência de Administração em Pernambuco	54	5.177.707,89	12,39%
Total Geral	406	41.789.537,72	100,00

Fonte: SIAFI, dados do encerramento do exercício de 2015.

31. Entretanto, tais procedimentos de empenho em valores inferiores ao contratado no exercício financeiro, assim como a realização de despesas para as quais não há saldo disponível na respectiva nota de empenho, são práticas que não encontram respaldo na doutrina orçamentária atual, notadamente o inciso II do artigo 167 da Constituição Federal; o artigo 60 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; os artigos 27 e 30 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986; bem como informações contidas no Assunto 02.11.40 do Manual Siafi.

32. Cabe citar, também, que ao avaliar a conformidade de atos relativos à contratação de fornecedores e às suas respectivas despesas, o TCU emitiu a recomendação expressa no item 9.3.2 do Acórdão nº 3.667/2009 – 2^a Câmara, *in verbis*:

“[...] por ocasião da celebração dos contratos e de seus aditivos, faça constar desses termos a nota de empenho que será suficiente para garantir o pagamento de todas as obrigações deles decorrentes, de forma a dar eficácia ao que dispõe o art. 30 do Decreto nº 93.872/1986, e promover uma melhor gestão orçamentária-financeira dos recursos.” (grifo nosso)

33. No mesmo sentido, por meio do Acórdão nº 32/2007 – 2^a Câmara, o TCU assim se manifestou:

“[...]

1.2-abstinha-se de realizar “reconhecimento de dívidas”, uma vez que tal prática configura despesa sem prévio empenho, bem assim descumprimento à ordem das etapas de realização da despesa pública, com violação aos arts. 60 a 64 da Lei nº 4.320/64, mantendo-se devidamente formalizadas todas as suas relações contratuais;”

34. Acrescente-se a isso, que ao estabelecer as limitações de movimentação e empenho para o exercício de 2015, o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira estabeleceu, em seu artigo 9º, *in verbis*:

“[...]

Art. 9º - Em decorrência do disposto neste Decreto, fica vedada aos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, de acordo com o art. 167, caput, inciso II, da Constituição, e com o art. 73 do Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967, a realização de despesas ou a assunção de compromissos que não sejam compatíveis com os limites e os cronogramas estabelecidos.” (grifo nosso)

35. Ante todo o exposto, em que pese os argumentos, justificativas e sugestões apresentados pela Unidade, constata-se que os procedimentos de assunção de compromissos, bem como a realização de despesas em montantes que superam os limites estipulados no Decreto de Programação Orçamentária, não encontram respaldo na legislação vigente.

36. Por outro lado, percebe-se a extrema necessidade de que a Alta Administração da AGU, em conjunto com representantes dos órgãos centrais dos Sistemas de Planejamento, Orçamento e Programação Financeira da União, construam soluções para a escassez orçamentária em que se encontra a Unidade, de forma a evitar a descontinuidade de serviços essenciais que podem comprometer o cumprimento de sua missão institucional.

Manifestação dos dirigentes responsáveis pela Secretaria-Geral de Administração no exercício de 2015:

37. Objetivando oportunizar aos dirigentes responsáveis pela UPC, no exercício de 2015, a apresentação de outros elementos que pudesse subsidiar a avaliação do assunto, foi enviado, em 1º de setembro de 2015, mensagem eletrônica às ocupantes do cargo de Secretário-Geral de Administração, que assim se manifestaram, em síntese:

Gestão de 1º de janeiro a 2 de junho de 2015:

38. Com relação à manifestação da Secretaria Geral de Administração (SGA), no período de 1/1/2015 a 2/6/2015, inicialmente a mesma relata que exerceu o cargo de Secretário-Geral de Administração da AGU, no período de 21 de junho de 2010 a 2 de junho de 2015, e contou com a confiança e o apoio do Excelentíssimo Ministro da AGU – Dr. Luís Inácio Lucena Adams, especialmente quanto à adoção de medidas de racionalidade administrativa, e que corrobora com todas as informações apresentadas pela atual gestão da SGA/AGU, por meio do Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de maio de 2016, bem como por todos os documentos encaminhados, e nesse sentido presta elogio a esta última.

39. Ainda nessa toada, a anterior SGA traz à colação, na íntegra, o teor do Aviso nº 228/AGU de 16 de julho de 2014, no qual o Ministro Adams encaminhou a então Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, pedido de expansão de limites para a proposta orçamentária de 2015, que registrou a situação deficitária e preocupante da AGU, pois os limites para movimentação e empenho concedidos para o exercício de 2014, se descontados o pagamento das despesas de exercícios anteriores, apresentava uma redução de 11% em relação ao Orçamento de 2012 e 13% em relação ao de 2013.

40. Ainda sobre o tema, a SGA salientou que:

“Após a exposição da situação e da necessidade de expansão do limite do PLOA/15 e no aguardo da resposta ao pleito da AGU, e considerando a iminência de ter que tomar decisão sobre o fechamento das Unidades Descentralizadas da AGU, esta signatária em reunião com a Equipe da SGA discutiu quais seriam os dados para que pudesse subsidiar a decisão estratégica de Governo :

- Levantamento de quantas e quais Unidades a ser desativadas;*
- Levantamento do quantitativo de advogados públicos e servidores administrativos que seriam remanejados, verificação do custo de ajuda de custo (até três remunerações por servidor); do custo de transporte de mobiliário; do custo de passagens aéreas;*
- Verificação das condições e cláusulas contratuais, incluindo multas por rescisão, dos contratos por cada Unidade a se desativar;*
- Levantamento das necessidades de adequação das unidades que receberiam os advogados e servidores das unidades desativadas;*
- Necessidade de contratação de novos espaços físicos;*
- Necessidade de contratação de novos serviços: transporte de mobiliário funcional e equipamentos de informática; aditivos ou novos contratos de locação; limpeza; vigilância; aditivos aos contratos de informática, como alteração dos quantitativos de pontos de rede; segurança da informação, dentre todos os relativos às despesas de funcionamento.”*

41. Após, a SGA salienta que:

- “Certamente, a consequência – da falta da atuação da AGU- deve ter influenciado na decisão tomada pelos ministros da Equipe Econômica, pois apesar de não haver resposta formal aos Avisos enviados, por ocasião da proposta orçamentária/2015, o Advogado-Geral da União foi comunicado que, ao longo do exercício de 2015, a situação orçamentária e financeira do Órgão seria resolvida, e que a AGU era um dos órgãos importantes para colaborar com atuação proativa em defesa da União, evitando a sangria do cofre público, por meio de sua atuação no contencioso, consultivo e segurança jurídica do Estado.
- O comprometido foi efetivamente cumprido ao longo do exercício de 2015, houve uma suplementação orçamentária de R\$ 54.256.144,00 em 03/09/15, remanejando R\$ 12,6 milhões de capital para custeio, e adequação dos limites de movimentação e empenho e de pagamentos, pelas Portarias 137, de 29/12/15 (R\$ 20,0 milhões); 145, de 30/12/15 (R\$ 10,0 milhões) e Portaria 04, de 06/01/16 (R\$ 2,0 milhões). Permaneceu contingenciado o montante de R\$ 107.759 347,00 nas dotações de custeio.”

42. Em conclusão, a ex-dirigente acrescentou, ainda, que:

[...]

Dante de todos os argumentos apresentados, afirmo que não houve descumprimento à Lei Orçamentária Anual de 2015, a dotação inicial acrescida de suplementação orçamentária abrigava todas as despesas de funcionamento do exercício, infelizmente não há governabilidade por parte dos órgãos setoriais, acerca da programação orçamentária e financeira para o Poder Executivo, a AGU recebeu em 29 e 30 de dezembro de 2015 limites de movimentação e empenho. Fica mais que comprovado que ao gestor não deve ser imputada responsabilidade, pois durante o ano, reuniões são realizadas, expedientes enviados para os órgãos centrais, e há sempre uma esperança ou uma promessa que no próximo decreto sairá uma ampliação.

Os órgãos do Executivo Federal são os únicos penalizados, torna-se quase impossível ser gestor na esfera do executivo federal, pois enquanto nos outros poderes existe toda uma junção de atores para resolver os problemas de ordem orçamentária/financeira, como o que foi examinado e respondido por meio do Acórdão 1716 – 26/16- Plenário, de 07/06/2016, o referido Acórdão responde uma Consulta formulada pelo Ministro da Fazenda a respeito de abertura de crédito extraordinário quando a insuficiência de dotação pode potencialmente acarretar a descontinuidade de serviços públicos essenciais. Um caso análogo à situação da AGU, diferente apenas, pois a AGU dispunha de dotação orçamentária na LOA/16 mais créditos adicionais.

Análise da Equipe de Auditoria:

43. É de se notar que, com base no relato da anterior SGA, não houve quaisquer respostas formais ao Aviso nº 228/AGU de 16 de julho de 2014, mas o que foi “comunicado” ao titular da AGU, no que pertine à resolução da situação orçamentária e financeira da Unidade, teria sido cumprido, haja vista suplementação orçamentária, bem como adequação dos limites de movimentação e empenho e de pagamento, ocorridos no segundo semestre do exercício de 2015.

44. Sobre o que se afirma, salienta-se que a resposta ora apresentada apenas demonstra que a situação da Unidade poderia ter sido pior, caso não tivesse advindo as mencionadas suplementações orçamentárias e adequações dos limites de movimentação e empenho.

45. Registre-se, por oportuno, que o contingenciamento orçamentário não atingiu exclusivamente a AGU, pois todos os órgãos do Poder Executivo Federal estão a ele sujeitos.

46. Ademais, o gestor federal tem noção de que o referido contingenciamento é um instituto que advém em todo exercício, e que consiste na inexecução de parte da programação de despesa prevista na lei orçamentária em função do cumprimento das metas de ajuste fiscal.

47. Assim, o gestor federal não está imune ao mencionado contingenciamento, pois quaisquer Unidades Jurisdicionadas têm que se moldar à realidade econômica do país, evitando, assim, que as despesas sejam superiores às receitas, e é nesse tipo de situação que o gestor federal deve atuar com parcimônia e buscar otimizar os recursos públicos que lhe são afetos.

48. Quanto ao fato que resvala no Acórdão TCU – Plenário nº 1716/2016, que responde uma consulta formulada pelo Ministro da Fazenda a respeito de abertura de crédito extraordinário quando da insuficiência de dotação que potencialmente pode acarretar a descontinuidade de serviços públicos essenciais, cabe salientar que o caso sob análise demonstra apenas a necessidade de a Unidade observar o teor da recomendação que se segue.

49. Assim, em que pese as justificativas apresentadas corroborarem a dificuldade orçamentária na Unidade e ainda que se veja como atenuante às ações realizadas pela anterior SGA, não elidem o posicionamento da equipe de auditoria a respeito do fato sob exame.

Gestão de 3 de junho a 31 de dezembro de 2015:

50. A SGA informa que:

“não resta dúvida que o ano de 2015, foi especialmente difícil do ponto de vista da economia, sofriam a cada mês com os constantes cortes nas liberações de recursos que dependiam diretamente da arrecadação que vinha sendo frustrada mês a mês Neste cenário, levamos aos órgãos centrais dos Sistemas Federais de Planejamento, Orçamento e Programação Financeira da União a nossa necessidade de ampliação orçamentária e os prejuízos que poderiam ser causados à União a interrupção dos serviços de nossas unidades que de forma direta e indireta interferem na arrecadação. Neste contexto, e reconhecendo o impacto da atividade da AGU na arrecadação, era sinalizada uma ampliação dos limites de movimentação e empenho para momento posterior.”

51. Após a SGA informa que adotou medidas tais como:

“(...) redução de contratos, substituição de serviços (locação por taxi), cortes significativos na prestação de serviços dos terceirizados, medidas que vinham sendo implantadas em anos anteriores e intensificados em 2015 com a retirada de vigilância orgânica em várias Unidades e novas reduções dos contratos, apenas em Brasília a redução de contratos gerou 84 demissões, vários cenários com extinção de unidades foram elaborados: (...)”

52. E, no caso específico das rescisões contratuais, salienta que:

“Para viabilizar uma futura rescisão, caso necessário, os superintendentes foram orientados a renegociarem os valores das locações, visando uma diminuição imediata do

valor contratado, bem como a alteração da referida cláusula, buscando melhores condições para um cenário de rescisão, conforme exemplificado abaixo: (...)"

53.

Nessa mesma linha de redução de despesas, a SGA assevera, ainda, que:

"as locações representavam 30% das despesas de custeio do órgão e frente a impossibilidade de rescisão contratual, foram renegociados os contratos existentes, buscando uma redução do preço, bem como suspensa a iniciativa de unificação de unidades nos locais onde existiam vários endereços da AGU, permanecendo ainda várias capitais sem unificação, a exemplo do Rio de Janeiro onde a AGU está distribuída em sete locais. A política de unificação, embora tenha demonstrado várias vantagens operacionais, foi suspensa para não aumentar a despesa com locação de imóveis. Paralelamente a essas iniciativas, foram implantados vários projetos de teletrabalho, em especial no contencioso judicial, visando a diminuição de área a médio prazo (...)"

54.

E, por último, salienta que:

"Com isso quero demonstrar que todas as medidas possíveis e imediatas foram adotadas para possibilitar a adequação ao orçamento no exercício. Outras medidas, para serem implementadas necessitam de planejamento. Ressalte-se que com base na LOA, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República a AGU faz seu planejamento para manter sua estrutura em funcionamento. Passados alguns meses, começam a ser editados Decretos ou Portarias que limitam o valor da LOA, e que são publicados no meio do exercício, quando contratos foram renovados e extinções de Unidades precisariam ser consideradas e planejadas, tanto para serem eficientes do ponto de vista da economia gerada, considerando as multas rescisórias, quanto pela decisão de realocar servidores em outras cidades, que também geram custos com auxílio moradia ou deixá-los em casa recebendo os respectivos salários. Tais decisões que envolvem a própria existência do órgão, devem ser decisões de governo."

Análise da Equipe de Auditoria:

55. Da resposta ora prestada, ainda que seja salutar as iniciativas envidadas pela SGA com vistas a adequar as despesas da AGU ao orçamento previsto para o exercício, ainda assim a Unidade precisa fazer tal adequação levando em consideração os decretos e as portarias que limitem o valor da LOA a ela disponível.

56. Ademais, se a própria SGA informa que "Outras medidas, para serem implementadas necessitam de planejamento", bem como "Tais decisões que envolvem a própria existência do órgão, devem ser decisões de governo", tal assertiva apenas confirma opiniamento da equipe auditoria de que a Unidade deve envidar esforços junto ao Ministério do Planejamento para solucionar tais ocorrências.

57. Assim, as justificativas apresentadas pela SGA não tiveram o condão de alterar o posicionamento da equipe de auditoria a respeito do assunto.

Recomendações:

- 1) Construir, em conjunto com representantes dos órgãos centrais dos Sistemas Federais de Planejamento, Orçamento e Programação Financeira da União, soluções para a escassez orçamentária em que se encontra a Unidade; e

- 2) Adequar os compromissos assumidos pela Unidade às reais disponibilidades do limite de movimentação e empenho fixado anualmente no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira.

1.3 INFORMAÇÃO: GESTÃO FINANCEIRA

1.3.1 EXECUÇÃO FINANCEIRA

1.3.1.1 Execução Financeira da Unidade Executora: 110099 - Superintendência Administração em São Paulo

58. Para compor a análise dos gastos da Unidade Gestora 110099, optou-se pelo último grau de detalhamento de despesa, ou seja, por Subelemento de Despesa, visando averiguar os gastos das Despesas correntes e Capital.

59. Desta forma, compuseram-se dois tipos de análise, quais sejam: Análise das Despesas Correntes (3 – Outras Despesas Correntes - ODC) e Análise das Despesas com Investimentos.

60. A tabela que se segue apresenta a aplicação desses valores por natureza de despesa, como também, a relação proporcional de cada elemento sobre o total empenhado mais restos a pagar inscritos:

Tabela 13 – ODC e Investimentos por Elemento de Despesas

Elemento de Despesa	OUTRAS DESPESAS CORRENTES				INVESTIMENTOS	
	Despesas Empenhadas	Restos a Pagar Inscritos (Proc. e Não Proc.)	Soma de Empenhado +RP Inscritos	%	Empenhado	% Empenhado
30 - MATERIAL DE CONSUMO	292.127,63	32.538,36	324.665,99	0,67	0,00	-
33 - PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	2.703.669,42	37.715,35	2.741.384,77	5,63	0,00	-
36 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	625.221,75	5.521,28	630.743,03	1,30	0,00	-
37 - LOCACAO DE MAO-DE-OBRA	0,00	125.853,04	125.853,04	0,26	0,00	-
39 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	36.642.903,90	653.293,95	37.296.197,85	76,61	0,00	-
47 - OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS	13.570,01	198,99	13.769,00	0,03	0,00	-
52 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	0,00	0,00	0,00	0,00	996.353,45	100
91 - SENTENCAS JUDICIAIS	10.284,28	0,00	10.284,28	0,02	0,00	-

Elemento de Despesa	OUTRAS DESPESAS CORRENTES				INVESTIMENTOS	
	Despesas Empenhadas	Restos a Pagar Inscritos (Proc. e Não Proc.)	Soma de Empenhado +RP Inscritos	%	Empenhado	% Empenhado
92 - DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	7.373.793,83	7.108,12	7.380.901,95	15,1	0,00	-
93 - INDENIZACOES E RESTITUICOES	144.036,98	13.635,47	157.672,45	0,32	0,00	-
Total Geral	47.805.607,80	875.864,56	48.681.472,36	100	996.353,45	100

Fonte: SIAFI, dados do encerramento do exercício de 2015.

61. Com relação às Outras Despesas Correntes, verificou-se o comprometimento de Despesas Empenhadas que, somadas aos Restos a Pagar Inscritos, atingiram um montante de R\$ 48.681.472,36.

62. Nas ODC o Elemento de Despesa – ED 39 - (Outros Serviços de Terceiros – PJ), correspondeu a 76,61% da soma do empenhado mais restos a pagar inscritos, ou seja, R\$ 37.296.197,85 e o ED 92 (Despesas de Exercícios Anteriores), 15,16% na ordem de R\$ 7.380.901,95.

63. Ainda quanto as ODC, observa-se que foram pagos R\$ 43.315.095,51, equivalente a 90,61% das despesas empenhadas, e R\$ 617.512,08, correspondente a 70,50% das despesas inscritas em Restos a Pagar, conforme quadro a seguir:

Tabela 14 – Outras Despesas Correntes

Natureza da Despesa	Empenhado (E)	(ED)/(E) %	Pago (P)	(P) / (E) %	RP Inscrito (RPI)	RP Pago (RPP)	(RPP) / (RPI) %
30 - MATERIAL DE CONSUMO	292.127,63	0,61	274.722,75	94,04	32.538,36	30.139,02	92,63
33 - PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	2.703.669,42	5,66	2.287.668,42	84,61	37.715,35	37.715,35	100,00
36 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	625.221,75	1,31	567.406,59	90,75	5.521,28	5.517,68	99,93
37 - LOCACAO DE MAO-DE-OBRA	0,00	0,00	0,00	0,00	125.853,04	0,00	0,00
39 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	36.642.903,90	76,65	32.643.629,62	89,09	653.293,95	542.129,50	82,98
47 - OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS	13.570,01	0,03	13.553,04	99,87	198,99	155,73	78,26
91 - SENTENCAS JUDICIAIS	10.284,28	0,02	10.284,28	100	0,00	0,00	0
92 - DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	7.373.793,83	15,42	7.373.793,83	100	7.108,12	0,00	0
93 - INDENIZACOES E RESTITUICOES	144.036,98	0,30	144.036,98	100	13.635,47	1.854,80	13,60

1601710.doc



Natureza da Despesa	Empenhado (E)	(ED)/(E) %	Pago (P)	(P) / (E) %	RP Inscrito (RPI)	RP Pago (RPP)	(RPP) / (RPI) %
Total Geral	47.805.607,80	100	43.315.095,51	90,61	875.864,56	617.512,08	70,50

Fonte: SIAFI, dados do encerramento do exercício de 2015.

64. No caso das Outras Despesas Correntes, selecionou-se os Subelementos Despesa de maior participação nas despesas, as quais corresponderam a 94,37% das despesas empenhada acrescidas dos restos a pagar inscritos, conforme detalhado no quadro a seguir:

Tabela 15 – GND: 3 – Outras Despesas Correntes – ODC - Maior representatividade

Sub-elementos de Despesa	Empenhado	RP Inscrito	Empenhado +RP Inscritos	%
33903910 - LOCACAO DE IMOVEIS	18.742.930,22	239.774,98	18.982.705,20	38,99
33909239 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS – PJ	7.304.530,79	7.108,12	7.311.638,91	15,02
33903977 - VIGILANCIA OSTENSIVA/MONITORADA/RASTREAMENTO	4.237.685,15	11.671,15	4.249.356,30	8,73
33903943 - SERVICOS DE ENERGIA ELETRICA	3.786.364,53	10.838,89	3.797.203,42	7,80
33903979 - SERV. DE APOIO ADMIN., TECNICO E OPERACIONAL	3.522.982,65	98.292,86	3.621.275,51	7,44
33903309 - TRANSPORTE DE SERVIDORES	2.703.669,42	37.715,35	2.741.384,77	5,63
33903978 - LIMPEZA E CONSERVACAO	2.147.992,10	71.737,45	2.219.729,55	4,56
33903915 - TRIBUTOS A CONTA DO LOCATARIO OU CESSONARIO	819.974,48	0,00	819.974,48	1,68
33903983 - SERVICOS DE COPIAS E REPRODUCAO DE DOCUMENTOS	740.041,73	70.798,96	810.840,69	1,67
33903902 - CONDOMINIOS	774.677,35	0,00	774.677,35	1,59
33903615 - LOCACAO DE IMOVEIS	613.591,27	0,00	613.591,27	1,26
Total das Despesas ODC com Maior Representatividade	45.394.439,69	547.937,76	45.942.377,45	94,37
Total das Demais Outras Despesas Correntes	2.411.168,11	327.926,80	2.739.094,91	5,63
Total Geral	47.805.607,80	875.864,56	48.681.472,36	100

Fonte: SIAFI, dados do encerramento do exercício de 2015.

65. Como se depreende das tabelas retro, nota-se o elevado percentual de comprometimento dos gastos anuais da SAD-SP com aluguel e manutenção/segurança de imóveis.

1.3.1.2 Execução Financeira da Unidade Executora: 110096 – Superintendência de Administração em Pernambuco

66. Para compor a análise dos gastos da Unidade Gestora 110096, optou-se pelo último grau de detalhamento de despesa, ou seja, por Subelemento de Despesa, visando averiguar os gastos das Despesas correntes e Capital.

67. Desta forma, compuseram-se dois tipos de análise, quais sejam: Análise das Despesas Correntes (3 – Outras Despesas Correntes) e Análise das Despesas com Investimentos.

68. O Quadro seguinte apresenta a aplicação desses valores por natureza de despesa, como também, a relação proporcional de cada elemento sobre o total empenhado mais restos a pagar inscritos:

Tabela 16 – ODC e Investimentos por Natureza de Despesa

Natureza da Despesa	OUTRAS DESPESAS CORRENTES				INVESTIMENTOS			
	Despesas Empenhadas	Restos a Pagar Inscritos (Proc e Não Proc)	Soma de Empenhado +RP Inscritos	%	Despesas empenhadas	Restos a pagar Inscritos (proc e n proc)	Soma de Empenhado +RP Inscritos	%
339030- MATERIAL DE CONSUMO	517.183,31	48.484,58	565.667,89	1,09	0,00	0,00	0,00	0,00
339033 - PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	3.893.419,69	132.650,54	4.026.070,23	7,79	0,00	0,00	0,00	0,00
339036 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - P.FISICA	702.059,28	100,00	702.159,28	1,36	0,00	0,00	0,00	0,00
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS PJ - OP.INT.ORG.	38.420.312,24	216.448,68	38.636.760,92	74,72	0,00	0,00	0,00	0,00
339047 - OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS	17.575,13	0,00	17.575,13	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
339092 - DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	7.594.436,26	0,00	7.594.436,26	14,69	0,00	0,00	0,00	0,00
339093 - INDENIZACOES E RESTITUICOES	167.827,02	0,00	167.827,02	0,32	0,00	0,00	0,00	0,00
449052 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	0,00	0,00	0,00	0,00	1.587.972,18	150.510,80	1.738.482,98	100
Total Geral	51.312.812,93	397.683,80	51.710.496,73	100	1.587.972,18	150.510,80	1.738.482,98	100

Fonte: SIAFI, dados do encerramento do exercício de 2015.

69. Com relação às Outras Despesas Correntes, verificou-se o comprometimento de Despesas Empenhadas que, somadas aos Restos a Pagar Inscritos, atingiram um montante de R\$ 51.710.496,73.

70. Nas ODC a Natureza de Despesa – ND 339039 - (Outros Serviços de Terceiros – PJ), correspondeu a 74,72% da soma do empenhado mais restos a pagar inscritos, ou seja, R\$ 38.636.760,92 e ao ND 339092 (Despesas de Exercícios Anteriores), 14,69% na ordem de 7.594.436,26.

71. Ainda quanto as ODC, observa-se que foram pagos R\$ 44.739.141,07, equivalente a 87,19% das despesas empenhadas, e R\$ 386.106,50, correspondente a 97,09% das despesas inscritas em Restos a Pagar, conforme tabela a seguir:

Tabela 17 – Outras Despesas Correntes

Natureza da Despesa	Despesas Empenhadas (E)	(ED) / (E) %	Despesas Pagas (P)	(P) / (E) %	Restos a Pagar Inscritos - PROC e não PROC - (RPI)	Restos a Pagar Pagos PROC e não PROC - (RPP)	(RPP) / (RPI) %
339030 - MATERIAL DE CONSUMO	517.183,31	1,01	477.270,51	92,28	48.484,58	45.124,58	93,07
339033 - PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	3.893.419,69	7,59	3.434.628,43	88,22	132.650,54	132.650,54	100,00
339036 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - P.FISICA	702.059,28	1,37	635.359,95	90,50	100,00		0,00
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS PJ - OP.INT.ORG.	38.420.312,24	74,87	32.435.737,34	84,42	216.448,68	208.331,38	96,25
339047 - OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS	17.575,13	0,03	17.575,13	100,00			
339092 - DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	7.594.436,26	14,80	7.570.742,69	99,69			
339093 - INDENIZACOES E RESTITUICOES	167.827,02	0,33	167.827,02	100,00			
Total Geral	51.312.812,93	100,00	44.739.141,07	87,19	397.683,80	386.106,50	97,09

Fonte: SIAFI, dados do encerramento do exercício de 2015.

72. No caso das Outras Despesas Correntes, selecionou-se os Subelementos Despesa de maior participação nas despesas, as quais corresponderam a 96,04% das despesas empenhada mais os restos a pagar inscritos, conforme detalhado na tabela a seguir:

Tabela 18 – Outras Despesas Correntes – ODC – Exercício e Restos a Pagar

Natureza Detalhada da Despesa	Empenhado	RP Inscrito	Empenhado +RP Inscritos	%
33903910 - LOCACAO DE IMOVEIS	15.743.770,43	4.400,00	15.748.170,43	30,45
33909239 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS – PJ	6.869.314,25	0,00	6.869.314,25	13,28
33903979 - SERV. DE APOIO ADMIN. TECNICO E OPERACIONAL	6.340.915,59	145.799,54	6.486.715,13	12,54
33903977- VIGILANCIA OSTENSIVA / MONITORADA / RASTREAMENTO	4.902.400,16	26.405,74	4.928.805,90	9,53
33903309 - TRANSPORTE DE SERVIDORES	3.893.419,69	132.650,54	4.026.070,23	7,79
33903978 - LIMPEZA E CONSERVACAO	3.133.006,98	16.071,01	3.149.077,99	6,09
33903943 - SERVICOS DE ENERGIA ELETRICA	2.404.095,28	3.500,00	2.407.595,28	4,66
33903916 - MANUTENCAO E CONSERV. DE BENS IMOVEIS	1.481.020,08	4.656,00	1.485.676,08	2,87
33903983 - SERVICOS DE COPIAS E REPRODUCAO DE DOCUMENTOS	1.482.597,12	0,00	1.482.597,12	2,87
33903915 - TRIBUTOS A CONTA DO LOCATARIO OU CESSONARIO	707.430,29	0,00	707.430,29	1,37
33903902 - CONDOMINIOS	680.628,94	0,00	680.628,94	1,32
33903615 - LOCACAO DE IMOVEIS	676.647,48	100,00	676.747,48	1,31
33909233 - PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	605.522,79	0,00	605.522,79	1,17
33903917 - MANUT. E CONSERV. DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	400.526,10	8.988,94	409.515,04	0,79
Total Despesas ODC com Maior Representatividade	49.321.295,18	342.571,77	49.663.866,95	96,04
Total Demais Outras Despesas Correntes	1.991.517,75	55.112,03	2.046.629,78	3,96
TOTAL	51.312.812,93	397.683,80	51.710.496,73	100

Fonte: SIAFI, dados do encerramento do exercício de 2015.

73. A tabela que se segue indica as despesas de Investimento da referida Unidade Gestora, a saber.

Tabela 19 – Detalhamento da despesa de Investimento

Natureza Detalhada da Despesa	Empenhado	RP Inscrito	Empenhado +RP Inscritos	%
44905212 - APARELHOS E UTENSILIOS DOMESTICOS	29.678,77	4.830,00	34.508,77	1,98
44905230 - MAQUINAS E EQUIPAMENTOS ENERGETICOS	281.000,80	-	281.000,80	16,16
44905232 - MAQUINAS E EQUIPAMENTOS GRAFICOS	7.002,00	-	7.002,00	0,40
44905234 - MAQUINAS, UTENSILIOS E EQUIPAMENTOS DIVERSOS	222.242,61	15.527,00	237.769,61	13,68
44905242 - MOBILIARIO EM GERAL	1.043.008,00	19.720,80	1.062.728,80	61,13
44905251 - PECAS NAO INCORPORAVEIS A IMOVEIS	5.040,00	110.433,00	115.473,00	6,64
Total Geral	1.587.972,18	150.510,80	1.738.482,98	100

Fonte: SIAFI, dados do encerramento do exercício de 2015.

74. Como se depreende das tabelas retro, nota-se o elevado percentual de comprometimento dos gastos anuais da SAD - PE com aluguel e manutenção/segurança de imóveis.

2. AVALIAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL E DOS INDICADORES DE DESEMPENHO DA GESTÃO INSTITUÍDOS PELA UNIDADE

2.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de definição de metas institucionais para os planos setoriais

Fato

75. Com vistas a avaliar os objetivos estabelecidos pela AGU, em seu Plano Estratégico Institucional-PEI 2008-2015, bem como verificar os resultados alcançados no Plano Estratégico Setorial da SGA 2012-2015, no período de 2015, que encerra esse ciclo estratégico e inicia-se o próximo, promoveram-se testes e avaliações nos documentos de planejamento definidos pela Unidade.

76. Durante a fase de planejamento da auditoria, verificou-se no Relatório de Gestão do exercício de 2015, que as principais Unidades da AGU possuem Plano Estratégico Setorial, elaborados a partir do PEI/AGU 2008-2015. O referido plano foi formalizado por meio da Portaria nº 1.521/2009, que definiu as Diretrizes Estratégicas da AGU e da Procuradoria-Geral Federal até o exercício de 2015, sendo que o citado plano encontra-se disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id/conteudo/226923>.

77. A partir dessas informações, a equipe de auditora encaminhou a SA nº 9/2016, em 20/4/2016, à SGA/AGU, com questionamentos direcionados a:

- a) verificar se há causas de sucesso e insucessos no desempenho e no alcance dos resultados no período de 2015;
- b) avaliar se os objetivos estratégicos foram alcançados, pelas seguintes evidências:
 - b.1) se a equipe de elaboração e execução do Plano Estratégico da SGA recebeu capacitação em métricas, indicadores e em gestão de riscos;
 - b.2) se há registro do detalhamento do alcance das metas previstas no período de 2015;
 - b.3) se há o registro do resultado dos respectivos indicadores para 2015;
 - b.4) se há registro que as iniciativas estratégicas e metas estratégicas que foram alcançadas em 2015 e os motivos pelos quais não foram alcançadas nesse período;
 - b.5) se algumas das metas foram canceladas, durante a execução do Plano Estratégico, indicando a motivação para o seu cancelamento, e quais metas foram transferidas para o próximo período de planejamento; e
 - b.6) se os resultados do Plano Estratégico da SGA foram divulgados interna e externamente, e se cada objetivo estratégico, ação e iniciativa estratégica da SGA estão alinhados ao PEI/AGU.

78. Em resposta à SA nº 9/2016, a UPC encaminhou o Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de maio de 2016, e respectivos anexos, com as seguintes considerações:

“[...]

a) *“O PPA 2012-2015 da AGU, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, não contemplou programas ou ações de funcionamento do órgão. Os programas atuais referem-se exclusivamente aos desafios vinculados à atividade jurídica. Entretanto, uma vez que a adequada gestão do ciclo orçamentário da AGU, conduzido pela SGA, contribui e garante o suporte necessário para a viabilização destas atividades, pode-se afirmar que houve alinhamento, mesmo que de forma indireta, entre os objetivos estratégicos da SGA e o PPA 2012-2015 da AGU.”*

Em atenção à Solicitação de Auditoria CGAF nº 9/2016-OS N 07/2016, referente ao Planejamento Estratégico e Avaliação de Indicadores da Secretaria Geral de Administração 2012-2015 cumpre esclarecer:

A situação das Iniciativas Estratégicas da SGA está descrita no Quadro Resumo, pág 6 deste documento. Destacamos que das 18 iniciativas identificadas apenas uma não foi realizada, o que corresponde a um percentual de atingimento de 94%. Ressalta-se, entretanto, que quase a totalidade das iniciativas envolveu redesenho ou revisão dos processos de trabalho. Intervenção que demanda tempo, conhecimento e disponibilidade das equipes. Neste cenário houve o comprometimento da apuração sistemática de alguns dos indicadores propostos. Espera-se que em 2016 as iniciativas que permanecerem no painel estratégico 2016-2019 tenham suas métricas e indicadores principais estruturados e monitorados.

b) *“As áreas responsáveis foram capacitadas em métricas e indicadores antes da implantação do Plano Estratégico Institucional-PEI da Secretaria Geral - SGA 2012-2015.” Conforme abaixo:*

Em abril de 2012, servidores da SGA, integrantes do referido grupo, receberam capacitação promovida pela Instituto Publix, em Monitoramento e Avaliação de Indicadores na Administração Pública. Eventos de capacitação também ocorreram nas capitais regionais.

c) *“As áreas responsáveis foram capacitadas em gestão de riscos antes da implantação do Plano Estratégico Institucional-PEI da Secretaria Geral - SGA 2012-2015.” Conforme abaixo:*

A Portaria nº 71, de 15 de fevereiro de 2012, instituiu Grupo de Trabalho para estudar a metodologia COSO-Gerenciamento de Riscos Corporativos, objetivando o fortalecimento dos controles administrativos. Em maio de 2012 foi registrado o produto Guia Metodológico para Gestão de Processos de Trabalho, Anexo II, que previa na sua versão original, a identificação de riscos a partir dos processos de trabalho priorizados que sofressem intervenção de melhoria. Nos dois eventos, ante a ausência de um caso concreto, os conhecimentos não foram consolidados.”

79. O Plano Estratégico da SGA período 2012–2015 foi estabelecido a partir do modelo de gestão *Balanced ScoreCard-BSC*, em quatro perspectivas, a saber: clientes, processos internos, pessoas e finanças. A essas perspectivas foram alinhados cinco Objetivos Estratégicos: (1) aumentar a satisfação com os serviços prestados; (2) aprimorar a comunicação; (3) melhorar o desempenho; (4) adequar a força de trabalho e (5) otimizar recursos financeiros e orçamentários.

80. Verificou-se que 29 iniciativas estratégicas foram alinhadas às perspectivas e aos Objetivos Estratégicos, entretanto, consta do portfólio de iniciativas estratégicas apenas dezoito delas.

81. O painel de indicadores de desempenho da SGA foi composto por 26 indicadores e dividido em três níveis: visão nacional com indicadores estratégicos; visão regional com os táticos e visão local com os operacionais. O desdobramento destes, nos níveis hierárquicos, conduz a uma lista de 59 indicadores. Destes, 26 são nacionais, quinze regionais e dezoito setoriais, conforme indicação constante das páginas 22 e 23 do Plano Estratégico da SGA.

82. A partir dessas informações, encaminhou-se pedido de esclarecimentos à UPC, por intermédio da SA nº 9, em 20 de abril de 2016, a respeito dos resultados alcançados ao final do ciclo de gestão do Plano Estratégico da SGA.

83. Em esclarecimento, a Unidade apresentou o Quadro Resumo das Iniciativas Estratégicas da SGA período 2012-2015, anexo ao Ofício nº 00009/2016/DPOF/SGA/AGU, 20/4/2016, dividido em quatro colunas: a primeira com dezoito iniciativas estratégicas; a segunda contendo a descrição das iniciativas; a terceira com a situação e resultados 2015 e a quarta com a situação do exercício de 2016.

84. Destaca-se que das dezoito iniciativas identificadas apenas uma não foi realizada, o que corresponde a um percentual de atingimento de 94%. Ressalta-se, entretanto, que a quase totalidade das iniciativas envolveu redesenho ou revisão dos processos de trabalho.

85. Ainda, por meio das respostas 2 e 3 anexas ao mencionado ofício, a UPC indicou que:

“[...]

Resposta 2: “Em abril de 2012, servidores da SGA, integrantes do referido grupo, receberam capacitação promovida pelo Instituto Publix, em Monitoramento e Avaliação de Indicadores na Administração Pública. Eventos de capacitação também ocorreram nas capitais regionais.”

[...]

Resposta 3: “A Portaria nº 71, de 15 de fevereiro de 2012, instituiu Grupo de Trabalho para estudar a metodologia COSO-Gerenciamento de Riscos Corporativos, objetivando o fortalecimento dos controles administrativos. Em maio de 2012 foi registrado o produto Guia Metodológico para Gestão de Processos de Trabalho, Anexo II, que previa na sua versão original, a identificação de riscos a partir dos processos de trabalho priorizados que sofressem intervenção de melhoria. Nos dois eventos, ante a ausência de um caso concreto, os conhecimentos não foram consolidados. Porém a equipe de auditoria constatou que a data da portaria nº 71, que instituiu o grupo de trabalho é de fevereiro de 2012, evidenciando que esse grupo foi constituído no mesmo mês em que foi publicado o plano estratégico da SGA 2012-2015.”

86. Nota-se a iniciativa positiva, por parte da SGA, quando da publicação da Portaria SGA/AGU nº 71, de 15 de fevereiro de 2012, que instituiu grupo de trabalho para estudar a metodologia COSO-Gerenciamento de Riscos Corporativos. Porém, não foram encontrados artefatos que comprovassem o estabelecimento de uma política institucional de riscos; de uma estrutura; metodologia e/ou processo formal de gestão de riscos para subsidiar a tomada de decisão, evidenciando desconformidade com o subitem 5.3 da NBR ISO 31000:2009.

87. Sobre a questão, releva destacar que a UPC, em 2015, não conseguiu concluir recomendação da CISET/PR de exercício anterior, que advertia a Unidade quanto à necessidade de implantar processos de continuidade de negócio e gestão de riscos. Essa recomendação encontra-se em monitoramento, no Plano de Providências Permanente-PPP, disponível no Sistema SAPIENS com NUP Nº 00404.003890/2014-72.

88. A indefinição da metodologia de riscos adotada pela AGU poderá impactar a elaboração do PEI da SGA/AGU, período 2016 - 2019, pois o uso de um método formal de gestão de risco subsidia a tomada de decisão, pela alta administração da AGU, na escolha de projetos e processos críticos da organização.

89. Ainda sobre o Plano Estratégico da SGA/AGU, constatou-se a indefinição de metas vinculadas aos objetivos estratégicos definidos, cuja responsabilidade de fixação estava a cargo do Comitê de Planejamento-COPLAN, conforme consta da página 41 do referido plano.

90. Constatou-se, também, que os artefatos insertos à resposta 4 da SA nº 9/2016 não foram organizados em planos de trabalho, ano a ano para cada ciclo de avaliação anual, conforme determina o art. 6 da Portaria AGU nº 102/2013. A aderência ao normativo traria elementos para melhor compreender os resultados alcançados no exercício e permitiria aferir o resultado final do ciclo de gestão. Assim, os artefatos apresentados não permitiram concluir sobre o desempenho (1) de cada iniciativa estratégica por ano e (2) do Plano Estratégico da SGA, fato que inviabilizou a avaliação do alcance dos resultados para o exercício de 2015.

91. Dessa forma, a avaliação dos resultados quantitativos das dezoito iniciativas estratégicas torna-se inviabilizada em virtude da impossibilidade de aferição dos resultados de 2015, frente à indefinição de metas alinhadas ao Plano Estratégico pelo COPLAN, conforme definido no artigo 2 da Portaria SGA/AGU nº 587, de 14 de dezembro de 2011, e no Plano Estratégico da SGA, páginas 29, 30 e 41.

92. Apesar do exposto, verificou-se consonância entre as informações insertas à resposta 4, da SA nº 9/2016, e iniciativas estratégicas do Plano Estratégico da SGA, porém identificou-se diferenças entre quantidades e nomenclaturas das ações estratégicas que foram lançadas no Balanço das Metas 2015.

93. O mencionado fato confirma-se pela leitura dos slides 77 e 78 do Balanço de Metas da SGA 2015, no qual constam somente seis metas/ações, demonstrando diferenças na quantidade e nomenclatura das iniciativas estratégicas apresentadas no Plano Estratégico da SGA 2012-2015. Essas ações não estão relacionadas às dezoito iniciativas estratégicas do Plano Estratégico da SGA, conforme se depreende das informações referentes ao Balanço de Metas da SGA 2015, insertas à Resposta 2, alínea “h” da SA nº 6/2016, encaminhada por meio do Ofício nº 00056/2016/GABSGA/SGA/AGU, em 1º de junho de 2016.

94. Na resposta 1 à SA nº 9/2016, de 20 de abril de 2016, a UPC, em relação ao Planejamento Estratégico e Avaliação de Indicadores da SGA/AGU 2012-2015, esclareceu:

“[...]

A situação das Iniciativas Estratégicas da SGA está descrita no Quadro Resumo, pág 6 deste documento. Destacamos que das 18 iniciativas identificadas apenas uma não foi realizada, o que corresponde a um percentual de atingimento de 94%. Ressalta-se, entretanto, que quase totalidade das iniciativas envolveram redesenho ou revisão dos processos de trabalho.”

95. As referidas informações não se coadunam com os dados do Balanço de Metas da SGA 2015, no qual se constatou que o único artefato de redesenho de processo entregue foi o “Redesenho Gestão da Água e Energia” (Anexo V) e que os artefatos encaminhados na Resposta 4 à SA nº 9/2016, em sua maioria, não representam o “Redesenho de Processos de Trabalho”, mas sim documentos elaborados anteriormente ou posteriormente ao período de avaliação dos resultados, bem como há outros artefatos com ausência da definição de metas pelo COPLAN.

96. Com relação às iniciativas estratégicas do Plano Estratégico da SGA em 2015, a UPC encaminhou a resposta 4 à SA nº 9/2016, esclarecendo que: “As 18 (dezoito) iniciativas estratégicas do plano estratégico da SGA período 2012-2015 serão continuadas no próximo ciclo 2016 – 2019”.

97. Do Relatório de Gestão 2015, subitem 6.5.8.3, página 198, constata-se que as dezoito iniciativas estratégicas (IEs) são projetos ou ações estratégicas cuja execução concorre para o alcance dos objetivos estratégicos, os quais deveriam ser lançados no Balanço de Metas 2015 da SGA, contudo apenas 6 ações/metas foram apresentadas, evidenciando que as metas apresentadas no Balanço de Metas de 2015 (Slides 77 e 78) não refletem a quantidade e nomenclatura das iniciativas estratégicas do Plano Estratégico da SGA que deveriam ter sido apresentadas no fechamento do ciclo de gestão.”

98. Com a publicação do Decreto nº 7.526, de 15 de julho de 2011, a estrutura organizacional da SGA foi alterada, com destaque para a criação da Coordenação-Geral de Desenvolvimento Organizacional (CGDO) com competências para, no âmbito da SGA, formular, propor e coordenar as ações voltadas à melhoria da gestão e ao aperfeiçoamento de processos de trabalho.

99. A Portaria AGU nº 102, de 12 de abril de 2013, definiu em seus artigos 5º e 6º, § 3º:

“[...]

Art. 5º O desempenho institucional será aferido pelo Advogado-Geral da União, com base nos indicadores e metas fixados e divulgados anualmente.

§ 3º As metas institucionais e respectivos indicadores serão elaborados anualmente pelo Departamento de Gestão Estratégica da AGU - DGE e serão submetidos à apreciação e aprovação do Advogado-Geral da União.

Art. 6º Os órgãos da AGU e da PGF mencionados no inciso II do § 2º do art. 5º, e seus correspondentes órgãos de execução, quando houver, deverão elaborar Planos de Trabalho que prevejam o planejamento e a execução de ações para o alcance das metas institucionais e setoriais, além de instrumentos de acompanhamento dos resultados parciais, para fins de monitoramento e ajustes necessários.

§ 3º Compete ao DGE, em conjunto com a Comissão de Acompanhamento referida no art. 16, a orientação e supervisão das atividades constantes do caput.” (Grifo nosso)

100. Convém registrar que o Departamento de Gestão Estratégica – DGE, órgão da AGU, subordinado diretamente ao Advogado-Geral da União, tem a competência de supervisionar, coordenar, orientar e promover as ações de gestão estratégica da Unidade visando ao gerenciamento mais efetivo das informações e projetos estratégicos, necessários à melhoria do desempenho institucional, de modo a acompanhar as novas tendências e as necessidades do governo, da sociedade e dos cidadãos.

101. Cumpre registrar que a equipe de auditoria constatou fragilidades nos mecanismos de controle e acompanhamento da Adjuntoria de Gestão Estratégica e do DGE, em virtude de serem responsáveis pela supervisão e gestão do plano estratégico da SGA, conforme estabelece o inciso II

do art. 21 da Portaria AGU nº 134/2012, c/c o inciso IV do art. 4º do Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010.

102. Na Resposta 2, alínea “h”, anexa ao Ofício nº. 00034/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de abril de 2016, para atendimento à SA nº 6/2016, consta o esclarecimento de que o Plano Estratégico vigente em 2015 não foi desdobrado, portanto não foram estabelecidas metas institucionais em consonância com os objetivos estratégicos do Plano de Diretrizes Estratégicas da AGU para o exercício de 2015, evidenciando dissonância com o inciso I, do art.5º, da Portaria nº 102/AGU, de 12 de abril de 2013. Com isso, indicam-se fragilidades de controle.

103. Dentre as competências regimentais da SGA/AGU, estabelecidas pelo art. 30 do citado Decreto nº 7.392, destaca-se a função de elaborar e consolidar o Plano Plurianual, a Proposta Orçamentária Anual e a respectiva Programação Financeira, o Plano de Ação Anual da SGA e os demais planos e programas das atividades de sua área de competência e submetê-los à decisão superior.

104. Com a publicação do Decreto nº 7.526, de 15 de julho de 2011, a estrutura organizacional da SGA foi alterada, com destaque para a criação da CGDO com competências para, no âmbito da SGA, formular, propor e coordenar as ações voltadas à melhoria da gestão e ao aperfeiçoamento de processos de trabalho.

105. Por todo o exposto, constata-se que as metas institucionais não foram elaboradas em consonância com os objetivos estratégicos estabelecidos no Plano de Diretrizes Estratégicas da AGU 2008-2015, e como esse plano não foi desdobrado para os demais órgãos setoriais em 2015, o acompanhamento e controle efetivo dos indicadores e metas do Plano Estratégico Setorial da SGA tornaram-se inviabilizados.

106. A avaliação dos resultados alcançados no exercício de 2015, em virtude da não fixação das metas institucionais anuais, não foi realizada, conforme informado na Resposta 2, alíneas “e” e “c” da SA nº 6/2016, corroborando para o não atendimento do art.5, inciso I, da Portaria AGU nº 102, de 12 de abril de 2013.

Causa

107. Indefinição de metas institucionais para os planos setoriais, inobservando assim o disposto no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, combinado com a Portaria AGU nº 102, de 12 de abril de 2013.

Recomendações

- 3) Definir metas institucionais para os planos setoriais, vinculadas aos Objetivos Estratégicos definidos pelo Plano de Diretrizes Estratégicas da AGU, em conformidade ao Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, combinado com a Portaria nº 102/AGU, de 12 de abril de 2013;
- 4) Aprimorar os mecanismos de controle e acompanhamento dos Planos Estratégicos Setoriais, das Unidades sob sua jurisdição; e
- 5) Estabelecer plano de ação conjunto entre a Escola da AGU, a SGA e demais áreas com essa competência, para o alcance dos objetivos estratégicos dos

próximos ciclos de planejamento estratégico, buscando capacitar, de forma contínua a partir do mapeamento de competências, os servidores envolvidos com a elaboração, execução e controle do plano estratégico em temas como métricas e indicadores e gestão de riscos, dentre outros que se fizerem necessários, conforme previsto no Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006.

2.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de indicadores e metas relacionados ao plano de diretrizes estratégicas 2008-2015

Fato

108. A equipe de auditoria constatou que os indicadores e as metas do exercício de 2015, definidos pela Portaria AGU nº 102, de 12 de abril de 2013, não foram elaborados a partir do Plano de Diretrizes Estratégicas 2008-2015, que possui 28 objetivos estratégicos.

109. Além dos esclarecimentos prestados, constatou-se que a quantidade de indicadores e metas criados na Portaria AGU nº 212, de 6 de julho de 2015, no anexo Formulário de Avaliação de Desempenho Institucional possui doze indicadores e metas com nomenclatura e quantidade distinta do Plano de Diretrizes Estratégicas 2008-2015, que possui 28 objetivos estratégicos, evidenciando que não há alinhamento das metas e indicadores estratégicos com o último documento citado.

110. Destaca-se que a Portaria nº 102/AGU definiu em seu art. 5º, incisos I e II, alínea “g”, e parágrafo 5º, que:

“[...]

Art. 5º O desempenho institucional será aferido pelo Advogado-Geral da União, com base nos indicadores e metas fixados e divulgados anualmente.

I - metas institucionais, que se referem a toda a organização e são elaboradas em consonância com os objetivos estratégicos e a visão de futuro, estabelecidos nas Diretrizes Estratégicas da AGU; e (grifo nosso em negrito)

II - metas setoriais dos seguintes órgãos:

g) Secretaria Geral de Administração – SGA;

§ 5º As metas setoriais de que tratam o inciso II serão fixadas em consonância com as metas institucionais.”

111. Para melhor analisar a questão, solicitou-se esclarecimentos sobre a avaliação dos indicadores de resultado, por meio da SA nº 9/2016 e anexos (resposta 2, alíneas “c” e “e”), de 20 de abril de 2016, tendo a UPC afirmado, por meio do Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 maio de 2016, que no decorrer do exercício de 2015 não realizou o desdobramento do PEI, tendo declarado ainda que o Plano Estratégico Institucional (2008-2015) não contemplou indicadores de resultado em 2015.

112. Com as afirmações prestadas no anexo da Resposta à SA nº 6/2016, constata-se que as metas e indicadores não foram elaborados em consonância com os objetivos estratégicos estabelecidos no Plano de Diretrizes Estratégicas da AGU no exercício de 2015.

113. Ademais, a equipe de auditoria constatou que cada órgão setorial da AGU possui um Plano Estratégico Setorial, o qual deve alinhar suas metas setoriais em consonância com as metas

institucionais, conforme aponta o art. 5, inciso II, parágrafo 5º, da Portaria nº 102/AGU, de 12 de abril de 2013.

114. Enfim, como as metas institucionais não foram elaboradas em consonância com os objetivos estratégicos estabelecidos no Plano de Diretrizes Estratégicas da AGU 2008-2015, e como esse plano não foi desdobrado para os demais órgãos setoriais em 2015, o acompanhamento e controle efetivo dos indicadores e das metas do Plano Estratégico Setorial da SGA/AGU tornaram-se inexequíveis no exercício de 2015, pela dependência da fixação das metas institucionais anuais que não foram estabelecidas, conforme indica a Resposta 2 da SA nº 6/2016, alíneas “e” e “c”, corroborando para a indicação do não atendimento ao art.5, inciso I, da Portaria nº 102/AGU, de 12 de abril de 2013.

Causa

115. Não definição de indicadores e metas relacionados aos Objetivos Estratégicos do Plano de Diretrizes Estratégicas 2008-2015.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar

116. Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, a UPC posicionou-se, conforme registrado no Ofício nº 00101/2016/GABSGA/AGU, de 21 de agosto de 2016, na Informação Técnica nº 00001/2016/CGPS/SGA/AGU, de mesma data, conforme informações que se seguem:

“[...]

Considerações do DGE

A Portaria AGU N° 212, de 6 de julho de 2015, não definiu doze indicadores para mensuração do desempenho institucional, como afirmado no item 25, página 6 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 07/2016, da Secretaria de Controle Interno da Secretaria de Governo da Presidência da República- CISET/SEGOV-PR, mas sim, divulgou o resultado da Avaliação de Desempenho Institucional para fins de atribuição da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico Administrativo na AGU - GDAA e da Gratificação de Desempenho de Atividades de Cargos Específicos – GDACE, referente ao ciclo avaliativo de 1º de julho de 2014 a 30 de junho de 2015.

Esses indicadores e metas foram estabelecidos por meio da Portaria AGU N° 21, e, de fato, não foram elaborados com base nos vinte e oito objetivos estratégicos do Plano de Diretrizes Estratégicas 2008-2015 em razão do não desdobramento da estratégia para o referido ciclo, como constatado no relatório da CISET/SEGOV-PR. Todavia, com a conclusão dos serviços contratados junto à consultoria GD - Gestão & Desenvolvimento Empresarial. Informações que, no curto prazo, a Advocacia-Geral da União contará efetivamente com todas as etapas do planejamento estratégico (Análise Ambiental e Formulação da Estratégica. Desdobramento da Estratégia. Alinhamento e Monitoramento da Gestão Estratégica) para o ciclo 2016-2019.

Nesse sentido, encaminhamos, o Anexo V - Planejamento Estratégico da AGU, com os produtos resultantes do projeto de planejamento estratégico da AGU para o ciclo 2016-2019, dentre os quais podemos destacar:

- 1. Mapa Estratégico 2016-2019;*
- 2. Portfólio de indicadores e metas estratégicas;*
- 3. Carteira de Projetos Estratégicos;*
- 4. Painéis de Contribuição dos principais órgãos da AGU; e*
- 5. Proposta de estruturação da área responsável pelo monitoramento da estratégia.*

Por fim, esclarecemos que estão pendentes de elaboração os seguintes artefatos:

- 1. painel de contribuição da Assessoria Parlamentar da AGU;*
- 2. Detalhamento dos projetos estratégicos "Redução de Litígios" e "Atuação Proativa e de Combate à Corrupção"*

Análise da Equipe de Auditoria:

117. As considerações do DGE retificam o entendimento da equipe de auditoria em relação à definição de metas, por tratar a citada portaria da divulgação dos resultados da Avaliação de Desempenho Institucional para fins de atribuição da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico Administrativo na AGU - GDAA e Gratificação de Desempenho de Atividades de Cargos Específicos - GDACE.

118. Entretanto, a Unidade não conseguiu, no último ano de fechamento do Plano de Diretrizes Estratégicas da AGU 2008-2015, definir as metas institucionais, conforme previsto na Portaria nº 102/AGU, de 12 de abril de 2013.

119. Cumpre esclarecer que os pagamentos da GDAA e GDACE não foram pontos de análise da presente auditoria, contudo, entende-se que os mesmos precisam ser devidamente adequados aos critérios estabelecidos pela Portaria nº 102/AGU, de 12 de abril de 2013.

120. Por fim, fica mantida a recomendação, em virtude de a AGU não ter apresentado novos elementos para elidir a constatação.

Recomendação

- 6) Desenvolver os indicadores e as metas em consonância com os objetivos estratégicos estabelecidos no Plano de Diretrizes Estratégicas da AGU, para o próximo ciclo de gestão estratégica, no período de 2016 a 2019.

3. GESTÃO DE PESSOAS

121. A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas no Anexo da DN-TCU nº 147/2015, foram analisados os seguintes aspectos:

- (i) adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições;
- (ii) observância da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como, se for o caso, sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões;
- (iii) consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas;
- (iv) tempestividade e qualidade dos registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios;
- (v) qualidade do controle da Unidade Prestadora de Contas para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos; e
- (vi) ações e iniciativas da UPC para a substituição de terceirizados irregulares, inclusive estágio e qualidade de execução do plano de substituição ajustado com o Ministério do Planejamento.

122. A partir dos dados coletados na fase de planejamento e execução, foram identificadas pendências em casos específicos, que geraram a necessidade da ampliação do escopo de auditoria, que se coadunou na adição de mais um item para tratar da análise dessas pendências, no âmbito da Gestão de Atos de Pessoal.

3.1. INFORMAÇÃO

Observância da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como, se for o caso, sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões.

3.1.1 - Concurso Público

123. Acerca do procedimento relacionado ao concurso público e ingresso no órgão, a SGA/AGU por meio do Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de maio de 2016, e em resposta ao item “h” da SA nº 2/2016, apresentou as seguintes informações:

“[...]

A - Apoio Técnico-Administrativo

Concurso Público regido pelo Edital nº 01 – AGU-SEP/PR, de 29/4/2014, publicado no Diário Oficial da União de 3/5/2014, e homologado, por meio do Edital nº 4 – SGAGU-SEP/PR, de 2/7/2014, publicado no Diário Oficial da União de 3/7/2014 (com os quais foram nomeados 05 servidores). ...

B - Procurador Federal

Concurso público de provas e títulos destinado ao provimento de cargos de Procurador Federal de 2ª Categoria, regido pelo Edital CESPE nº 4, de 27 de agosto de 2013, publicado no DOU de 29 de agosto de 2013, e homologado pela Portaria nº 196/AGU, de 18 de junho de 2014 (com os quais foram nomeados 310 Procuradores).

C - Advogado da União

Em 2012, foi realizado o concurso público de provas e títulos destinado ao provimento de cargos de Advogado da União de 2ª Categoria, regido pelo Edital nº 10 - AGU, de 07

de maio de 2012, homologado pela Portaria nº 131/AGU, de 26 de abril de 2013 (com os quais, por decisão judicial foi nomeado um AGU).

Em 2015, pelo Edital nº 1 – AGU, de 13 de julho de 2015, foi tornada pública a realização do concurso público para provimento de 84 (oitenta e quatro) cargos vagos de Advogado da União de 2ª Categoria, acrescidos dos que vierem a ser criados durante o prazo de validade do concurso, sendo reservados 5 (cinco) aos(as) candidatos(as) com deficiência. Encontra-se em andamento, candidatos realizando provas.”

124. As informações contidas na resposta acima corroboram com a previsão de diminuição da proporção estabelecida pela quantidade de servidores da área meio, quando comparados com os da área fim, já que enquanto foram nomeados 310 Procuradores Federais e um Advogado da União, para a área administrativa foi nomeado apenas cinco servidores.

3.1.2 - Cessão e Requisição de Pessoal

125. Por meio do Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6/5/2016, em resposta ao item “G” da SA nº 2/2016 sobre cessão e requisição de pessoal, a SGA se manifestou informado que em 2015 foram realizadas 742 análises de processos de cessão/requisição. Desses, 147 foram efetivadas, sendo quinze de cessões e 132 de requisições.

3.1.3 - Remuneração e Demonstrativo de Despesas com Pessoal

126. Sobre a remuneração e as despesas com gastos de pessoal, no item 4.1.11.1.6 a SGA apresentou a tabela 23, fl. nº101, com o demonstrativo de gastos de pessoal, e dela se observa que, com exceção dos gastos com servidores sem vínculos com a administração pública, todas as demais tipologias de categorias que estão no quadro de ativos reduziram despesas.

127. No total, os gastos com a remuneração dos servidores ativos da AGU, em 2014, totalizaram R\$ 1.826.101.769,98 e, em 2015, R\$ 1.793.170.882,32 havendo no período auditado comparado ao anterior uma redução de gastos com servidores ativos, na ordem de R\$ 32.930.887,66.

3.2. INFORMAÇÃO

Ações e iniciativas da UPC para a substituição de terceirizados irregulares, inclusive estagiários, bem como a qualidade de execução do plano de substituição ajustado com o ministério do planejamento.

128. O item 4.1.11.1.2 do Relatório de Gestão de 2015, à fl. nº 93, tratou da temática relacionada à terceirização irregular, tendo a UPC informado que cumpre, de forma plena, o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. No referido decreto há a vedação de contratação de serviços terceirizados para funções contempladas no quadro de pessoal da instituição contratante. Assim, seja na área administrativa ou jurídica não há tais atividades contratadas. Destacou, entretanto, as seguintes atividades e serviços terceirizados contratados:

- Limpeza;
- Vigilância;

- Copeiragem;
- Garçom;
- Manutenção predial;
- Suporte de informática;
- Serviços gerais;
- Manutenções em geral (elevador, condicionador de ar, etc.); e
- Outros não abrangidos pelo quadro de pessoal.

129. Por meio do Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de maio de 2016, em resposta ao item “n” da SA nº 2/2016, a UPC informou que não há, na AGU, terceirização irregular, razão pela qual destacou não existir plano de substituição ajustado com o Ministério do Planejamento para este fim.

130. Ainda em anexo ao ofício supracitado, para atendimento ao item “o” da SA nº 2/2016, a SGA dissertou não haver novas contratações de terceirizados no Órgão Central e nas Superintendências de Administração no exercício de 2015. Segundo a UPC, as contratações de terceirizados efetuadas no exercício de 2015 foram realizadas para substituição de contratados referente às atividades terceirizáveis previstas no art. 7º da IN SLTI/MPOG nº 02, de 30 de abril de 2008, tendo sido ressaltado, ainda, que na medida do possível, foram realizados ajustes adequando os quantitativos às restrições orçamentárias e financeiras aplicadas à AGU.

131. O Relatório de Gestão de 2015, no item 4.1.11.1.8, às fls. nº 102/103, informa que o Programa de Estágio Profissional da AGU tem como base legal a Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, a Orientação Normativa SRH/MP nº 4, de 4 de julho de 2014, e a Portaria AGU nº 282, de 16 de junho de 2011.

132. A UPC disserta ainda que o programa tem caráter descentralizado, administrado diretamente pela SGA/AGU, segundo as diretrizes determinadas pelo Ministério do Planejamento, ressalvado a responsabilidade e a coordenação curricular incumbidas à instituição de ensino participante, com delegação de competência para os Coordenadores e Supervisores de Estágio Profissional das Unidades da AGU.

133. Conforme informação contida no Relatório de Gestão de 2015, a AGU possui 1.832 vagas de estágios, com o limite de 1.567 vagas de nível superior e de 295 de nível médio. As contratações ocorrem mediante processo seletivo nacional, composto de prova objetiva e entrevista, sendo que o quantitativo contratado e as correspondentes despesas foram apresentados nas tabelas 20 e 21, na forma como se seguem:

Tabela nº 20 - Quantitativo e Despesas com Estagiários

Nível de escolaridade	Quantitativo de contratos de estágio vigentes				Despesa no exercício (em R\$ 1,00)
	1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre	
1. Nível superior	3.533	3.525	3.719	3.876	7.216.894,32
2. Nível Médio	487	554	637	668	784.196,57
3. Total (1+2)	4.020	4.079	4.356	4.544	8.001.090,89

Fonte: Relatório de Gestão da AGU, exercício de 2015.

Tabela nº 21 - Quantitativo de Contratações de Estagiários

Mês	QUANTITATIVO DE CONTRATAÇÕES	
	Nível médio	Nível Superior

Mês	QUANTITATIVO DE CONTRATAÇÕES	
	Nível médio	Nível Superior
Janeiro	157	1.193
Fevereiro	168	1.190
Março	162	1.150
Abril	186	1.198
Maio	179	1.141
Junho	189	1.186
Julho	211	1.323
Agosto	210	1.128
Setembro	216	1.268
Outubro	223	1.320
Novembro	223	1.253
Dezembro	222	1.303
MÉDIA	196	1.221

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2015 da AGU, tabela 24.

134. Sobre os gastos com a bolsa estágio e auxílio transporte, à fl. 104 do Relatório de Gestão de 2015, a AGU informa que os gastos perfizeram o valor de R\$ 7.216.894,32, com o nível superior (bolsa estágio e auxílio-transporte) e R\$ 784.196,57 com o nível médio.

135. A UPC dissertou não haver demonstração de evolução significativa no número de contratação de estudantes em relação aos dois últimos exercícios, bem como quanto aos gastos com as citadas rubricas, visto que os valores praticados são os definidos na Orientação Normativa nº 7, de 30 de outubro de 2008, revogada pela Orientação Normativa 4-SRH/MP, de 4 de julho de 2014 que manteve os valores determinados em 2008.

3.3 INFORMAÇÃO

Controles internos relacionados à gestão de pessoas

136. Conforme informações contidas no item 4.1.11.1.2 do Relatório de Gestão de 2015, à fl. nº 93, a AGU dispôs informações sobre os procedimentos adotados para identificar eventual irregularidade relacionada ao seu quadro de pessoal, especialmente em relação à acumulação remunerada de cargos, funções e empregos públicos e à terceirização irregular de cargos, a saber:

“[...]

Para identificar eventual acumulação remunerada de cargos, a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas inclui entre os requisitos de admissão e aposentadoria a apresentação de declaração de não infringência do art. 37, incisos XVI e XVII, da Constituição Federal. O Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE dispõe, permanentemente, de mecanismos de identificação e inibição de acumulação ilegal de cargos. Os controles efetuados pelo referido sistema têm atendido à verificação de regularidade deste item, por ser de fácil acesso e abranger todo o Poder Executivo do Serviço Público Federal. Não há servidores que acumulem cargos, funções ou empregos públicos indevidamente no quadro da AGU.”

137. Por meio do Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU e anexos, de 6 de maio de 2016, em resposta ao item “m.4” da SA nº 2/2016, a SGA destacou que os membros e servidores que percebam quaisquer rendimentos de outros entes da Federação via extra- SIAPE, são obrigados a fornecer os comprovantes semestralmente à Divisão de Pagamento da AGU ou sempre que houver

1601710.doc



alteração no valor da respectiva remuneração, reafirmando que o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE realiza o batimento automático entre CPF de servidores cadastrados.

138. Em complemento, a SGA, por intermédio do ofício supramencionado e anexos, e em resposta ao item “i2” da SA nº 2/2016, que trata da consistência dos controles internos e os sistemas utilizados pela Unidade, informou que as demandas de processos “são verificadas diariamente e distribuídas conforme a complexidade” à área de atuação de cada agente envolvido.

139. Em que pese a informação de acompanhamento diário das demandas pela Coordenação Geral de Pessoas/AGU, embora a equipe de auditoria não tenha realizado testes no procedimento indicado, a CISET/PR, em avaliações anteriores realizadas na Gestão de Recursos Humanos da UPC, constatou fragilidades junto ao Sistema SISAC, relacionadas no item 3.5 deste relatório.

3.4. CONSTATAÇÃO

Inadequação da força de trabalho da Unidade frente às suas atribuições.

Fato

140. Ao avaliar a adequabilidade da atual força de trabalho da AGU frente as suas atribuições, considerou-se as informações descritas no Relatório de Gestão de 2015, nos anexos ao Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de maio de 2016, relacionados às respostas à SA nº 2/2016, assim como nos dados coletados na fase de planejamento e execução da Auditoria.

141. Nesse sentido, conforme informações constantes do Relatório de Gestão de 2015, no item 2.1.3, destaca-se a informação atinente à falta de quadro de servidores como uma ameaça ao órgão:

“[...]

E, como grande ameaça destacou-se a insuficiente dotação orçamentária que inviabiliza a implementação de melhorias em instalações administradas pela AGU, diagnosticadas pelo Programa Instalações Eficientes Sustentáveis – IES, a insuficiente política de gestão de pessoal (MPOG), a falta de critério nos cortes orçamentários, a expansão do judiciário, a falta de quadro de servidores, a ausência de concurso para a área meio, o fim do abono permanência, a forma autoritária do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão sobre o orçamento (não participativo) e a não participação da AGU na formulação de políticas públicas.” (grifo nosso)

142. Ante o exposto, para avaliar o diagnóstico firmado, no que se refere à adequabilidade do corpo funcional perante as atribuições institucionais, diante da ausência de um estudo de adequação, foi adotada a metodologia da análise dos dados por meio do cotejo (1) de informações relativas ao quantitativo de pessoal atuante na área meio e na área fim, (2) de informações sobre o ingresso e egresso de servidores no órgão, quer seja por requisições ou cessões, quer seja por concurso público e, por fim, (3) de dados relativos à diminuição do quadro ativo por meio do número de aposentadorias e dos impactos da inatividade no próximo ciclo de gestão do PPA (2016 a 2020). Da coleta e cotejo dos dados houve a apreciação desses números diante do cenário de expansão das atividades finalística da UPC.

143. Com relação ao quantitativo de pessoal, no Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU e anexos, de 6 de maio de 2016, encaminhados em resposta ao item “F” da SA nº 2/2016, a SGA destacou que, em dezembro de 2015, a Unidade, possuía um total de 4.237 servidores administrativos, sendo 1.657 (39%) servidores do quadro próprio e 2.580 (61%) servidores requisitados.

144. Neste cenário, a SGA/AGU, no ofício supramencionado, em resposta ao item “b” da SA nº 2/2016, informou não existir ato disciplinador quanto ao quantitativo ideal de servidores administrativos para as diversas Unidades da AGU, todavia existe normativo como a Portaria AGU nº 1.468, de 6 de outubro de 2010, que dispõe sobre a lotação dos Advogados da União.

145. A informação da não realização de um estudo de adequação denota uma fragilidade no alcance do objetivo estratégico exposto no item 6.5.8.2 do Relatório de Gestão de 2015. Por conseguinte, conforme já exposto, a ausência de um documento balizador impôs a necessidade de se analisar os dados descritos, com início na avaliação do quantitativo de pessoal da área meio e da área fim, constante na tabela a seguir transcrita:

Tabela nº 22 - Distribuição da Lotação Efetiva-SGA

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva	
	Área Meio	Área Fim
1. Servidores de Carreira (1.1)	4.237	5.933
1.1. Servidores de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	4.237	5.933
1.1.2. Servidores de carreira vinculada ao órgão	1612	5.933
1.1.3. Servidores de carreira em exercício descentralizado	44	0
1.1.4. Servidores de carreira em exercício provisório	1	0
1.1.5. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	2.580	0
2. Servidores com Contratos Temporários	0	0
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	114	0
4. Total de Servidores (1+2+3)	4.351	5.933

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2015, da AGU, fls nº87.

146. Em complemento às informações contidas no quadro em referência, observa-se que no item 4.1.11.1.4 do Relatório de Gestão de 2015, que trata da estrutura de pessoal da Unidade, a UPC reconhece haver a carência de servidores na área meio e justifica a manutenção de um quadro expressivo de requisitados em decorrência da necessidade da continuidade do serviço público, conforme expresso, *in verbis*:

“[...]

Do quadro acima, (tabela 17) chama a atenção o quantitativo de servidores requisitados pelo órgão, o que retrata a realidade da área meio da AGU. Atualmente, o número de servidores administrativos é muito baixo quando comparado ao número de servidores da área finalística (Advogados da União e Procuradores Federais) e a requisição é uma forma de minimizar esse déficit.”

147. Realizada a análise dos dados, constata-se que a prática de requisitar pessoal passou a ser um instrumento relevante de gestão para a Unidade, haja vista, por exemplo, o atendimento parcial de pedido realizado pela AGU junto ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de nomear excedentes do concurso de 2014, que resultou na nomeação de apenas cinco servidores, conforme consta na resposta ao item “b3” da SA nº 2/2016, encaminhado por meio do

Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de maio de 2016, que se apresenta por meio da tabela a seguir:

Tabela 23- Concurso do Quadro de Apoio Técnico Administrativo – Edital nº 01 – AGU-SEP/PR, de 29/4/2014.

CONCURSO DO QUADRO DE APOIO TÉCNICO-ADMINISTRATIVO (Edital nº 01/ AGU-SEP/PR, de 29/4/2014)		
SITUAÇÃO	2014	2015
Aprovados	104	-
Nomeados	57	5
Exercício	51	5

Fonte: Tabela apresentada na resposta ao item “b3” da SA nº 02/2016

148. Da avaliação das informações em referência e diante do contexto ora analisado, observa-se que a autorização fornecida em 2015, pelo Ministério do Planejamento, não foi suficiente para atenuar a díspare porcentagem constatada entre as áreas meio e fim, que tende a aumentar haja vista a finalização do concurso que prevê a contratação de 88 Advogados da União, iniciado no ano de 2015, com possível término no ano de 2016.

149. Aos dados apresentados, acrescente-se o risco de diminuição do quadro de servidores da área meio, haja vista a rotatividade dos servidores requisitados e a perspectiva da possibilidade de aposentadoria de um número expressivo de servidores nos próximos quatro anos.

150. Sobre a rotatividade de servidores, o item 4.1.11.1.4 do Relatório de Gestão de 2015 destaca que 155 servidores requisitados retornaram aos órgãos de origem e que 69 ingressaram na Unidade. Além disso, no exercício de 2015, houve a nomeação de trezentos servidores de carreira vinculados ao órgão e, paralelamente, houve a saída de 294 servidores, em decorrência de aposentadorias, exonerações e posses em outros cargos inacumuláveis.

151. Os dados apresentados figuram na tabela 16- Força de Trabalho- SGA do Relatório de Gestão de 2015, conforme se observa a seguir:

Tabela nº 24 - Força de Trabalho da SGA

Tipologias dos Cargos	Lotação		Ingressos no Exercício	Egressos no Exercício
	Autorizada	Efetiva		
1. Servidores em Cargos Efetivos (1.1 + 1.2)	8.716	9.877	387	476
1.1. Membros de poder e agentes políticos	1	1	0	0
1.2. Servidores de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	8.715	9.876	371	459
1.2.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	8.715	7.251	300	294
1.2.2. Servidores de carreira em exercício descentralizado	0	44	1	10
1.2.3. Servidores de carreira em exercício provisório	0	1	1	0
1.2.4. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	0	2.580	69	155
2. Servidores com Contratos Temporários	0	0	0	0
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	0	114	16	17
4. Total de Servidores (1+2+3)	8.716	9.991	403	493

Fonte: Tabela apresentada na resposta ao item “a1” da SA nº 02/2016 - Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de maio de 2016.

152. A tabela apresenta dados relevantes como o baixo número de servidores requisitados que ingressam na AGU frente aos que retornam aos seus órgãos de origem, o que denota uma possível dificuldade de recrutamento e cessão de servidores de outros órgãos.

1601710.doc

153. Ao analisar a dificuldade de requisição de forma conjunta com o baixo índice de ingressos na área meio por concurso público, identifica-se, por meio da tabela a seguir, um crescimento inferior a 1% na força de trabalho do órgão.

Tabela nº 25 - Evolução da força de trabalho da AGU nos 3 últimos exercícios-dados de 31/12 de cada ano

Tipologias dos Cargos	2013	2014	2015
1. Servidores em Cargos Efetivos (1.1 + 1.2)	9.801	9.756	9.877
1.1. Membros de poder e agentes políticos	01	01	01
1.2. Servidores de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	9.800	9.655	9.876
1.2.1. Servidores de carreira vinculados ao órgão	7.425	7.207	7.251
1.2.2. Servidores de carreira em exercício descentralizado	10	31	44
1.2.3. Servidores de carreira em exercício provisório	6	0	1
1.2.4. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	2.359	2.396	2.580
2. Servidores com Contratos Temporários.	0	0	0
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública (exemplo: ocupantes de cargos em comissão, sem vínculo)	100	100	114
4. Total de Servidores (1+2+3)	9.901	9.856	9.991

Fonte: *Relatório de Gestão da AGU do exercício de 2015, fl nº.87.*

154. Dos dados colhidos e dos fatores destacados, compreende-se haver uma força de trabalho inadequada, instável, no que se refere à área meio, por ser formado, em sua grande maioria, por servidores requisitados, e que tende a diminuir devido à dificuldade de requisição de pessoal e ao elevado índice de retorno aos órgãos de origem e, ainda, pelo fato notório de não haver perspectiva do aumento dos quadros da área meio pela via do concurso público.

155. A situação descrita pode ser agravada, quando comparado com os dados relativos à aposentadoria. A AGU identificou como ameaça o fim do abono de permanência. A referida assertiva tem a lógica de que o fim do benefício pode gerar o aumento de servidores que, ao completarem os requisitos para se aposentar, optem pela inatividade.

156. A AGU, no item 4.1.11.1.5 do Relatório de Gestão de 2015, em relação ao tempo de aposentadoria e idade, apresentou tabela com a perspectiva de aposentadorias e aquisição do direito ao abono de permanência de seus servidores, nos próximos três anos, e tratou dos impactos na força de trabalho, a saber:

Tabela nº 26 - Expectativas de Aposentadorias - Triênio 2016/2018 – SGA

CARGOS	FORÇA DE TRABALHO ATUAL	2016	2017	2018	TOTAL TRIÊNIO	IMPACTO FORÇA DE TRABALHO
ADVOGADO DA UNIÃO E ASSISTENTE JURÍDICO	1.618	140	24	25	189	11,68%
PROCURADOR FEDERAL	3.988	338	53	66	457	11,46%
SERVIDORES ADMINISTRATIVOS	1.446	479	79	77	635	43,91%
TOTAL	7.052	957	156	168	1281	18,16%

Fonte : *Relatório de Gestão da AGU, exercício de 2015-Tabela 21.*

“[...]

Para o levantamento das expectativas de aposentadorias no triênio 2016/2018 foi utilizado como critério o quantitativo de servidores da AGU que já recebem abono de permanência e possuem idade mínima para se aposentar. Quanto às expectativas de aposentadorias dos Advogados da União e dos Procuradores Federais, observa-se do quadro supramencionado, que o quantitativo ao final do triênio representa aproximadamente 12% (doze por cento) da força de trabalho de cada carreira

respectivamente. Cabe ressaltar que ao final de 2018 aproximadamente 44% (quarenta e quatro por cento) dos servidores técnico-administrativos estarão aptos a se aposentarem, e, caso a expectativa se concretize, o impacto na força de trabalho da AGU será preocupante.

Com relação aos servidores que recebem abono de permanência, verifica-se que aproximadamente 58% (cinquenta e sete por cento) é representado pelos servidores técnico-administrativos da AGU, 30% (trinta por cento) pelos Procuradores Federais e 12% (doze por cento) pelos Advogados da União. Ainda sobre o abono de permanência, quando analisado com base no quantitativo da força de trabalho atual por carreira, verifica-se que aproximadamente 35% (trinta e cinco por cento) dos servidores técnico-administrativos da AGU, 6% (seis por cento) dos Procuradores Federais e 6% (seis por cento) dos Advogados da União já recebem o abono.” (grifo nosso)

157. A projeção dos impactos das aposentadorias foi objeto de questionamento e análise constante do item “e” da SA nº 02/2016, sendo que o período de análise foi ampliado para um prazo de cinco anos, com vistas a uma melhor compreensão dos riscos e problemas que serão enfrentados, e nesse sentido torna-se importante transcrever a tabela apresentada pela área de gestão de pessoal, na resposta encaminhada no Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de maio de 2016:

Tabela nº 27 - Expectativas de Aposentadorias - 2016/2020 – SGA

CARGOS	FORÇA DE TRABALHO EM FEVEREIRO/2016	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL QUINQUÊNIO	IMPACTO FORÇA DE TRABALHO
ADVOGADO DA UNIÃO E ASSISTENTE JURÍDICO	1.659	140	24	25	30	25	244	14,71%
PROCURADOR FEDERAL	4.043	338	53	66	62	80	599	14,82%
SERVIDORES ADMINISTRATIVOS	1.522	479	79	77	68	92	795	52,23%
TOTAL	7.224	957	156	168	160	197	1.638	22,67%

Fonte: Tabela apresentada na resposta à SA nº 02/2016 - Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de maio de 2016.

158. Ao se observar o dado apresentado em relação à quantidade de servidores administrativos que até o ano 2020 irão se aposentar (dentro do próximo ciclo do PPA), no caso 52,23%, dentro de uma perspectiva de risco é extremamente alta a probabilidade de ocorrer o evento e caso ocorra, haverá muita dificuldade de manutenção das atividades em todos os órgãos da AGU.

159. A evidência da insuficiência dos quadros funcionais da UPC e da consequente inadequação de seu corpo funcional perante as demandas exigidas foram constatados in loco, quando das avaliações realizadas nas áreas da gestão de contratos da SAD-DF e da SAD- SP.

160. Como exemplo das dificuldades na gestão de pessoas da Unidade, na SAD-SP a área de contratos conta com três servidores, que atuam na fase de planejamento, licitação e execução dos contratos. No decorrer dos trabalhos de campo na Unidade, foi levado a conhecimento da equipe de auditoria que uma servidora estava de licença médica e uma segunda estava em vias de se aposentar. Da situação indicada, avalia-se haver um alto risco de a referida Superintendência paralisar as suas atividades por falta de servidor. Além da suspensão das atividades, pode-se afirmar que se torna prejudicada a realização de uma análise mais apurada quanto à segregação de função, como também, evidente o risco de perda da memória institucional em decorrência da concentração de atividades em poucos servidores.

161. Os esforços depreendidos pela coordenação de contratos da SAD-SP são meritórios, todavia a situação descrita é de alto risco para a Administração Pública e deve ser tratada de forma urgente pela AGU.

162. Dos questionamentos repassados à UPC, com o fim de mitigar os riscos e problemas descritos nesse tópico, por meio do Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de maio de 2016, e em resposta ao item “b.3” da SA nº02/2016, a SGA destacou que no, exercício de 2015, realizou reuniões e encaminhou ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o pleito de concursos públicos para as Carreiras Jurídicas e de Apoio Técnico-Administrativo, por meio da seguinte manifestação:

“[...]

A Advocacia-Geral da União vem se empenhando na adoção de providências para suprir a carência de servidores em seu quadro permanente e, para isso, tem pleiteado junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão autorização para realização de concursos públicos para suas Carreiras Jurídicas e de Apoio Técnico-Administrativo. Para a Carreira de Advogado da União foi encaminhado àquele MPOG o Aviso nº 99/AGU, de 8 de abril de 2014, solicitando disponibilidade orçamentária para cobrir as despesas com o provimento de 332 (trezentos e trinta e dois) cargos vagos. Para a Carreira de Procurador Federal foi encaminhado àquele MPOG o Aviso nº 128/AGU, de 25 de abril de 2014, e Aviso nº 58/AGU, de 5 de fevereiro de 2016, solicitando disponibilidade orçamentária para cobrir as despesas com o provimento de 302 (trezentos e dois) cargos vagos. Já para a Carreira de Apoio Técnico-Administrativo foi solicitado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do Aviso nº 132/AGU, de 2 de maio de 2014, reiterado pelo Aviso nº 248/AGU, de 22 de maio de 2015, autorização para a realização de novo concurso público para o provimento de 494 (quatrocentos e noventa e quatro) cargos, para suprir a necessidade de pessoal em cada área de desenvolvimento de ações administrativas. Ressalte-se que a AGU possui um quadro de pessoal administrativo próprio, porém, com um número muito reduzido de servidores, tendo sido realizados até o momento três concursos públicos para provimento de cargos técnico-administrativos, não sendo suficiente, ainda, para as UPCs a deficiência de pessoal.” (grifo nosso)

163. Com relação à situação vigente na SAD-SP, que já havia sido identificada no Relatório de Gestão de 2014, por meio do Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU e anexos, de 6 de maio de 2016, em resposta ao item “C.1” da SA nº02/2016, a SGA assim se posicionou:

“[...]

Quanto aos problemas identificados, vale ressaltar que esta Instituição envida esforços para sanar a carência de pessoal que envolve não só a Superintendência de Administração em São Paulo, mas a Advocacia-Geral da União como um todo, de modo a fortalecer sua gestão interna em todo o país, dotando o Órgão com uma estrutura administrativa de profissionais qualificados, conforme se verifica nas informações prestadas nos itens anteriores. Registre-se que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.253/2015, o qual contempla a estruturação do Plano Especial de Cargos de Apoio da Advocacia-Geral da União (PEC-AGU). O quadro de pessoal da Advocacia-Geral da União será constituído pelas seguintes carreiras e cargos:

I - Carreira de Analista Técnico de Apoio à Atividade Jurídica, composta pelo cargo de Analista Técnico de Apoio à Atividade Jurídica, de nível superior;

II - Carreira de Técnico de Apoio à Atividade Jurídica, composta pelo cargo de Técnico de Apoio à Atividade Jurídica, de nível intermediário; e

III - Cargos de nível superior, intermediário e auxiliar integrantes do Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, na forma da Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, pertencentes ao Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, de que trata a Lei nº 11.357, de 2006, ao Plano de Classificação de Cargos - PCC, de que trata a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970 ou a planos correlatos das autarquias e fundações públicas, não integrantes de Carreiras estruturadas, Planos de Carreiras, Planos de Carreiras e Cargos ou Planos Especiais de Cargos.

Serão criados no Plano Especial de Cargos de Apoio da Advocacia-Geral da União (PEC-AGU):

- dois mil cargos de nível superior de Analista Técnico de Apoio à Atividade Jurídica, com atribuição de execução de atividades técnicas e administrativas de nível superior e de elevado grau de complexidade para apoio específico aos membros das carreiras da Advocacia Geral da União, em especial nas atribuições referentes à organização, supervisão técnica, assessoramento, estudo, pesquisa, perícia, elaboração de laudos e manifestações técnicas; e*
- mil cargos de nível intermediário de Técnico de Apoio à Atividade Jurídica, com atribuição de execução de atividades de suporte técnico, logístico e administrativo de nível intermediário e de menor complexidade, consistentes na prestação de apoio específico ao exercício das competências constitucionais e legais da Advocacia Geral da União.*

A criação dos cargos a que se refere o Projeto ocorrerá sem aumento de despesa, pela compensação entre os valores correspondentes à totalidade da remuneração de cargos vagos extintos e os valores correspondentes à totalidade da remuneração dos cargos criados. Os servidores já integrantes do quadro de pessoal da Advocacia Geral da União poderão ingressar no novo plano, pois não prevê aumento salarial em relação aos valores recebidos atualmente.”

164. Ainda sobre o tema, por meio do Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de maio de 2016 e anexos, em resposta ao item “B” da SA nº 02/2016 a SGA se manifestou no sentido de esclarecer que, para haver um adequado dimensionamento da força de trabalho, faz-se necessário o mapeamento dos processos de trabalho, que dão suporte aos processos finalístico da AGU e que neste cenário, após a conclusão do planejamento estratégico, serão adotadas medidas no sentido de mapear processos e riscos, com o fim de viabilizar um estudo de adequação de força de trabalho.

165. A SGA, por intermédio do mesmo ofício e anexos, na resposta ao item “2” da SA nº 02/2016, apresentou tabela com projetos realizados pela área de gestão de pessoas, na forma de um plano com as ações, que estão em desenvolvimento para enfrentar e mitigar os riscos e problemas ora constatados.

166. Da análise dos dados expostos, denota-se que as ações realizadas em 2015 não foram suficientes para suprir as carências de servidores e a adequação do quadro funcional frente às demandas e necessidades da Unidade, e nesse sentido restou constatado que a insuficiência de quadros foi e tem sido fator determinante para a fragilização de procedimentos, para a produção de riscos e problemas que necessitam da ampliação de ações a serem auferidas pela UPC para mitigá-los.

167. Os riscos e problemas mapeados se consubstanciam na fragilização do exercício das atribuições, do corpo operacional e de chefia, com a fragilização dos controles em nível primário e secundário das atividades administrativas, pois o inadequado quantitativo de funcionários impacta no desenvolvimento das competências gerenciais inerentes aos cargos de chefia e assessoramento, que em decorrência do número limitado de servidores, foi constatado em campo, que aqueles que ocupam cargos de níveis gerenciais dedicam parte do tempo de trabalho à execução e operacionalização de serviços administrativos, em detrimento do planejamento e do exercício de controle das atividades dos subordinados.

168. Além da fragilização, observam-se ainda a falta de segregação de funções, a concentração de procedimentos em poucos servidores, que pode acarretar em decorrência das

características do corpo funcional da AGU a perda da memória institucional e um possível impacto mediato que é a influência negativa no alcance de metas e indicadores.

169. Consta-se, ainda, em relação ao caso específico da SAD-SP, a insuficiência do quadro funcional atuando na referida superintendência, com o risco de paralisia da gestão administrativa.

170. Por todo exposto, constata-se a existência de um quadro funcional de servidores da área meio insuficiente para atender as atribuições do órgão, com alto risco de redução do corpo administrativo a curto prazo.

Causas

171. Insuficiência de quadro de servidores diante das atribuições do órgão, em razão do quadro funcional não aumentar de forma proporcional à expansão das atividades da AGU. Assim observa-se que, no cerne da constatação, existe um cenário de expansão física e das atribuições jurídicas da Unidade que não estão sendo acompanhadas pelo ingresso de servidores nos quadros funcionais, principalmente com lotação na área meio. Em relação à SAD-SP, as ações envidadas pela SGA não mitigaram os problemas causados pela insuficiência de pessoal, dentre os quais se constata um alto risco de paralisia das atividades de setores como de contratos e licitações que afetará os Estados de São Paulo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar:

172. No transcorrer da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, os representantes da Unidade se posicionaram pelo acolhimento da recomendação, conforme registrado na Informação Técnica nº. 00001/2016/CGPS/SGA/AGU de 21 de agosto de 2016, e seus anexos, nos seguintes termos:

“[...]

No Planejamento Estratégico da AGU 2016-2019, em processo de finalização, um dos objetivos estratégicos da perspectiva “Recursos Humanos e Infraestrutura” é a “Racionalização da Estrutura Organizacional”, que tem como um dos indicadores a “TAXA DE LOTAÇÃO BÁSICA”. Para atendimento desse indicador, será necessário realizar estudo de adequação do quantitativo de pessoal não só da área meio, como também da área finalística da Instituição, considerando, para isso, seu contexto de expansão. Impende registrar que no Planejamento Estratégico da Secretaria-Geral de Administração, um dos Órgãos de Execução da AGU, na perspectiva “Pessoas e Infraestrutura”, há o objetivo estratégico “Adequar a estrutura organizacional”, que visa buscar uma arquitetura organizacional, na SGA, que abranja uma estrutura de cargos e funções mediante critérios quantitativos e qualitativos para lotação adequada dos servidores técnico-administrativos da AGU. Para atendimento desse objetivo, tem-se como indicadores a “TAXA DE LOTAÇÃO BÁSICA DA AGU”, a “TAXA DE LOTAÇÃO BÁSICA DA SGA” (corresponde à área meio do órgão) e o “ÍNDICE DE EXECUÇÃO DO PROJETO DE ESTRUTURA ORGANIZACIONAL”. Registra-se, também, que o objetivo estratégico “Desenvolver competências técnicas e gerenciais”, na mesma perspectiva, tem como um dos indicadores o “ÍNDICE DE IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO POR COMPETÊNCIAS”, que colaborará com o referido estudo de adequação do quantitativo de pessoal. As ações acima expostas serão executadas durante a vigência do Planejamento Estratégico 2016-2019, a fim de subsidiar estudo a ser apresentado ao Ministério do Planejamento e, dessa forma, verifica-se o compromisso da Instituição na

manutenção do equilíbrio do seu quadro de pessoal na medida em que registra em seu Planejamento Estratégico metas para a organização adequar a força de trabalho de suas unidades.”

Análise da Equipe de Auditoria:

173. As ações descritas na manifestação exarada pela UPC se coadunam em iniciativas que visam mitigar os fatos que motivam a constatação. Neste sentido, para que exista o efetivo trato dos riscos e problemas destacados pela equipe de auditoria, mantém-se o texto da recomendação que se segue.

Recomendação

- 7) Formular estudo de adequação do quantitativo pessoal, em especial da área meio: (i) que estabeleça indicadores para as áreas considerando a necessidade atual da UPC e o cenário de expansão da área fim; e (ii) apresentar o estudo ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com o fim de manter o equilíbrio do quadro de pessoal do órgão frente às suas reais necessidades de manutenção e crescimento.

3.5. CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos controles internos administrativos da Gestão de Pessoas na Coordenação de Cadastro e Lotação da Coordenação Geral de Pessoas.

Fato

174. A CISET/SEGOV/PR, no exercício das suas funções regimentais de certificação dos atos de pessoal, por meio da Nota Técnica Nº 023/2016 CGAF/CISET/SG-PR, promoveu uma avaliação dos procedimentos adotados pelos Órgãos de Pessoal das Unidades Jurisdicionadas da Presidência da República, dentre elas a AGU, nas concessões e alterações dos atos de admissão, aposentadoria e pensão, em consonância com a legislação e normas vigentes, e em especial quanto a:

“a) Avaliação do prazo utilizado pelo órgão para registro de atos de admissão, aposentadoria e pensão no Sistema de Apreciação e Registro de Atos de Admissões e Concessões - SISACnet/TCU, após a publicação do ato no Diário Oficial da União, em conformidade com o art. 7º da Instrução Normativa TCU nº 55/2007, que estipulou o prazo máximo de 60 dias, contados nos seguintes termos:

I – da data de sua publicação ou, em sendo esta dispensada, da data de assinatura do ato;
II – da data do efetivo exercício do interessado, nos casos de admissão de pessoal;
III – da data do apostilamento, no caso de alteração.

b) Avaliação do cumprimento do prazo para atendimento de diligência expedida pela CISET/PR, com prazo máximo de 30 dias, conforme art. 12 da IN TCU nº 55/2007;

c) Avaliação do prazo utilizado pelo órgão para o encaminhamento a esta CISET/PR de processos e documentos relativos aos atos de admissão, aposentadoria e pensão, que subsidiarão a análise conclusiva dos atos disponibilizado no Sistema SISAC/TCU; e

d) Avaliação da legalidade dos atos de aposentadorias, pensões e admissões em consonância com a legislação vigente.”

175. Em decorrência de tais avaliações, constatou-se a existência de 429 atos de admissão que possuem pendências, o que impede a avaliação e liberação desses atos por parte da CISET/PR para o consequente julgamento promovido pelo TCU e que 8% dos processos de aposentadorias, representado por dezoito processos, não tiveram os prazos de diligências cumpridos na forma do disposto no art. 12º da IN TCU nº 55, de 24 de outubro de 2007.

176. Em decorrência da relevância e do número expressivo de atos pendentes, foi constatado que a CISET/PR encaminhou à UPC a Diligência COFIP/CISET/SG/PR nº 176/2015, em 4 de novembro de 2015, documento que informou àquela Unidade sobre os problemas identificados com destaque para a obrigatoriedade de observância das normas fixadas na alínea “e” do item 5.1 da Portaria Normativa SLTI/MP nº 05, de 19 de novembro de 2002.

177. Por intermédio do Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de maio de 2016, em resposta ao item “l.1” da SA nº 2/2016, a SGA assim se manifestou:

“[...]

Esclarecemos que após a inclusão dos dados dos atos de admissão no Sistema SISAC, é feito ofício pela Secretaria Geral de Administração dirigido à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República informando da disponibilização dos dados e enviamos anexo, os atos de nomeação dos servidores. Essa tramitação é feita via Sistema Informatizado denominado “SAPIENS” e os documentos são enviados via Setor de Protocolo desta Advocacia-Geral da União. Atualmente há um servidor responsável pelo envio dos atos e acompanhamento do julgamento que fica aguardando a identificação de inconsistências ou omissões de dados restituídos a nossa unidade de pessoal para adoção das providências visando a regularização das pendências identificadas e reenvio. Até a presente Auditoria, não detínhamos o conhecimento da norma que elenca a documentação necessária para a análise/julgamento dos processos de admissão, haja vista que a Orientação Normativa TCU nº 55, de 24/10/2007, DOU de 26/10/2007 e Instrução Normativa – TCU nº 64, de 20/10/2010, DOU de 26/10/2010, não prevê essa determinação/orientação. Com relação ao questionamento dos atos disponibilizados no SISAC enviados a essa Secretaria de Controle sem os devidos documentos, informamos que será providenciada nova rotina no âmbito desta Advocacia-Geral da União para sanar a falha.”

178. Sobre as solicitações feitas pela CISET/PR em relação às diligências que tratam de aposentadorias e pensões, por meio do Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de maio de 2016, e em resposta ao item “J” da SA nº 2/2016, a SGA destacou que estão sendo adotadas providências para regularizar as pendências.

179. No ofício supracitado, nas respostas aos itens “j1” e “j2”, a SGA ressalta que em relação aos mecanismos de controles, os documentos e informações são verificados diariamente e distribuídos conforme a complexidade e área de atuação de cada agente envolvido. Os processos com maior urgência são verificados e nesses são dadas as devidas prioridades, bem como maior acompanhamento junto à chefia imediata.

180. Continua a SGA, destacando que, em relação às fragilidades no sistema de controle, foi identificada a falta de pessoal, a alta demanda de processos e a urgência no atendimento aos novos processos de aposentadoria e pensão, como também novas atividades no setor que trata de aposentadorias, como por exemplo, o recadastramento anual de aposentados e pensionistas, com os quais a administração afirma demandar muito tempo.

181. Quanto aos atos de admissão pendentes no SISAC, a manifestação da Unidade, com relação ao desconhecimento da norma, torna-se frágil quando se observa que a CISET/PR, no ano de 2015, informou à Unidade quanto ao marco legal, os processos e os documentos necessários a serem encaminhados com o fim de sanar as pendências, sendo que até o encerramento do presente relatório o assunto continuava pendente de solução.

182. Sobre os dezoito atos de aposentadorias identificados na Nota Técnica Nº 023/2016 CGAF/CISET/SG-PR, cabe ressaltar que os processos foram objetos de diligências, e as ações informadas pela UPC, por meio do Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de maio de 2016 nas respostas à SA nº 2/2016 mitigam, mas não tiram do órgão competente o fato de haver diligências que não foram respondidas no prazo legal.

183. Para verificar a distribuição de atribuições e avaliar a logística do setor de pessoal, foram realizadas entrevistas com o Coordenador-Geral de Gestão de Pessoas; com o Coordenador de Cadastro e Lotação e com um servidor lotado no setor de Cadastro, ocasião em que foi relatado que, em 2004, havia um quadro de 120 servidores para desenvolver atividades envolvendo um público de 6.000 clientes (servidores), enquanto que, no exercício de 2015, já se contabilizava, na área de Recursos Humanos, um quantitativo de 84 servidores para uma clientela de 13.000 servidores.

184. Dos dados repassados, evidencia-se a existência de sobrecarga de atividades que determinam, por exemplo, o direcionamento das atividades da área de Recursos Humanos, quanto ao estabelecimento de rotinas operacionais com a folha de pagamento, com registro dos direitos trabalhistas e com atos inerentes a pensões, admissões e aposentadorias, sendo que, os relatos dos representantes da UPC permitem concluir que boa parte do tempo laboral dos servidores responsáveis é direcionado para o cumprimento das tarefas diárias, fragilizando, assim, o cumprimento de outras atividades como àquelas referentes a atos de pessoal oriundos da CISET/PR.

185. Além da sobrecarga, as pendências identificadas pela área de pessoal da CISET/PR e os atrasos em responder as diligências, indicam também fragilidades no processo operacional adotado para atendimento das demandas oriundas dos atos de admissões, aposentadorias e pensões, como também, dos controles a que esses processos estão submetidos. Há de se relevar que essas fragilidades podem ter ocorrido em razão (1) da limitação de quadro de pessoal administrativo do setor frente ao aumento de suas demandas, como também, (2) da necessidade de capacitar os servidores responsáveis pela operacionalização e controle do sistema.

Causa

186. Fragilidades no controle e tratamento de informações e documentos relacionados ao SISAC, bem como a falta de capacitação dos servidores da AGU envolvidos no atendimento das orientações normativas emanadas pelo TCU, a despeito do encaminhamento, via SISAC, dos processos relacionados aos atos de admissão, aposentadoria e pensão à CISET/PR.

Manifestação da Unidade, após o Relatório de Auditoria Preliminar:

187. No transcorrer da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, os representantes da Unidade se posicionaram pelo acolhimento da recomendação, conforme registrado na Informação Técnica nº. 00001/2016/CGPS/SGA/AGU de 21 de agosto de 2016, e seus anexos, nos seguintes termos:

“[...]

Recomendação 7) redimensionar a força de trabalho do Setor de Recursos Humanos da Unidade em consonância da sua real necessidade operacional;

Considerações da DGEP

O redimensionamento da força de trabalho da Diretoria de Gestão de Pessoas será uma das consequentes etapas a serem implementadas após conclusão do estudo para o levantamento da lotação ideal das unidades da Instituição, apresentado no item 6.

Recomendação 8) implementar rotinas e procedimentos internos que permitam sanar os atos pendentes no SISAC/TCU;

Considerações da DGEP

Foram diligenciados pela CISET/PR 876 atos de nomeação de servidores na AGU, em decorrência de não atendimento à documentação descrita na Diligência 176/2015, de 06/11/2015. Foram digitalizadas as documentações relativas a 35 servidores, mas ainda não encaminhadas. Contudo, a Divisão de Cadastro da DGEP/SGA encaminhará à CISET todos os atos diligenciados até dezembro de 2016.

Sobre estabelecimento de rotina e objetivando o atendimento ao disposto na Instrução Normativa nº 55/TCU, de 24 de outubro de 2007, informamos que a DGEP/SGA encaminhará os dados sistematicamente, a exemplo do que foi feito por meio do processo 00404.002344/2016-86, que informou a disponibilização e o registro de dados de Procuradores Federais, nomeados pela Portaria nº 180/AGU, de 15 de abril de 2016, no Sistema SISACnet/TCU.

Recomendação 9) implementar rotinas de acompanhamento visando o cumprimento dos prazos de respostas às diligências do Controle Interno Setorial;

Considerações da DGEP

A DGEP recuperou o cargo em comissão da Diretoria e com isso pode se reestruturar. Nesse cenário, registre-se que há na proposta de reestruturação da DGEP do Regimento Interno da Secretaria-Geral de Administração a proposta de criação da Coordenação de Desenvolvimento de Pessoal, da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, que terá entre suas atribuições o controle do atendimento das demandas e acompanhamento e implementação das recomendações dos órgãos de controle interno e externo, à qual incumbirá essa gerência, acompanhamento e supervisão de demandas, visando aos cumprimentos dos prazos e plenitude do atendimento das informações requeridas. Registre-se, ainda, que independente da formalização institucional da coordenação, já existe um setor da CGEP incumbido de tais atividades.

Recomendação 10) apresentar um plano de capacitação para os servidores lotados na área Considerações da DGEP

Nesse aspecto, registre-se que já foi encaminhado o Plano de Capacitação da DGEP para a Escola da Advocacia-Geral da União em 12/08/2016 (Anexo II - Plano de Capacitação da DGEP). Nada obstante, informamos que em complementação ao plano enviado para a Escola da AGU, a Diretoria tem estudos no sentido de iniciar projeto de estudo dialogado, visando à atualização das equipes da diretoria, correlacionada à legislação de pessoal.”

Análise da Equipe de Auditoria:

188. As ações descritas na manifestação exarada pela UPC se coadunam em iniciativas que visam mitigar os problemas, todavia as causas e os fatos que motivam a constatação ainda se fazem presente. Neste sentido, para que haja o saneamento dos riscos e problemas constados, mantém-se o texto das recomendações.

Recomendações

- 8) Redimensionar a força de trabalho da Área de Recursos Humanos da Unidade de acordo com sua real necessidade operacional;
- 9) Implementar rotinas e procedimentos internos que permitam sanar os atos pendentes no SISAC/TCU;
- 10) Implementar rotinas de acompanhamento visando ao cumprimento dos prazos de respostas às diligências do Controle Interno Setorial; e
- 11) Apresentar um plano de capacitação para os servidores lotados na área.

3.6. CONSTATAÇÃO

Inconformidade na declaração de integridade de atos no SISAC constante no relatório de gestão de 2015.

Fato

189. Em decorrência da avaliação do item 9.1 do Relatório de Gestão de 2015, consta Declaração de Integridade das informações contidas no Sistema SISAC/TCU, na qual o Coordenador Geral de Gestão de Pessoas registrou haver a integridade e completude dos registros dos atos lançados no SISAC, nos seguintes termos:

“[...]

Declaro junto aos órgãos de controle interno e externo que todos os atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadoria, reforma e pensão relativos ao pessoal da Advocacia Geral da União, estão devidamente registrados no Sistema de Apreciação e Registros de Atos de Admissão Concessões-Sisac para fins de registro junto ao Tribunal de Contas da União, conforme determina o inciso III do art.71 da Constituição Federal e art.2º da Instrução Normativa TCU 55/2007.”

190. Considerando as pendências positivadas no item 3.4 denota-se a inconsistência da informação contida na Declaração supracitada.

Causa

191. Fragilidades nos controles internos que permitiram a apresentação, no Relatório de Gestão de 2015, de Declaração de Integridade, constante no item 09 (figure 27-Declaração sobre Integridade e completude dos registros de atos no SISAC-Gestão de Pessoas, à fl. 272, já que a informação da completude de dados se torna inconsistente em face das pendências identificadas pela CISET/PR por meio da Diligência COFIP/CISET/SG/PR nº 176/2015, de 4 de novembro de 2015, e da Nota Técnica Nº 023/2016 CGAF/CISET/SG-PR, de 7 de março de 2016.

Manifestação da Unidade, após o Relatório de Auditoria Preliminar:

192. No transcorrer da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, os representantes da Unidade se posicionaram pelo acolhimento da recomendação, conforme registrado na Informação Técnica nº. 00001/2016/CGPS/SGA/AGU de 21 de agosto de 2016, e seus anexos, nos seguintes termos:

“[...]

A diretoria de Gestão de Pessoas/SGA está implementando ações de saneamento dessas pendências juntamente à CISET, incluindo o estudo da implementação de rotina de checklist a ser apresentado pela Divisão de Cadastro atestando conformidade dos registros dos atos, para fins de respaldo da Declaração do Gestor.”

Análise da Equipe de Auditoria

193. As ações descritas na manifestação exarada pela UPC se coadunam em iniciativas que visam mitigar os problemas, todavia as causas e os fatos que motivam a constatação ainda se fazem presente. Neste sentido, para que haja o saneamento dos riscos e problemas constados, mantém-se o texto da recomendação.

Recomendação

- 12) Implementar rotinas operacionais com vistas a sanear as pendências constantes no SISAC/TCU de forma a possibilitar a emissão confiável da Declaração sobre Integridade e completude dos registros de atos pela autoridade declarante.

3.7. CONSTATAÇÃO

Inconsistências e irregularidades identificadas no Sistema de Trilhas de Pessoal/CGU não tratadas.

Fato

194. Sobre a tempestividade, qualidade e pertinência dos registros no sistema contábil e nos sistemas corporativos, a SGA, por meio do Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de maio de 2016, e em resposta ao item “m3” da SA nº 02/2016, informou que, no âmbito da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, o setor responsável pelos registros é a Gerência de Execução-Orçamentária e Financeira de Pessoa, que tem a incumbência de migrar os dados extraídos do SIAPE, atinentes a demonstrativo de despesas de pessoal, para o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI e que a referida Coordenação-Geral realiza um acompanhamento mensal da execução orçamentária das despesas relativas à área de pessoal.

195. Cabe esclarecer que para avaliar a tempestividade e qualidade dos registros, foi realizada análise nos controles internos do setor responsável, a fim de averiguar (1) se os registros e lançamentos efetuados passaram por instâncias superiores de controle para validação e (2) se a suficiência das ações de correção adotadas pelos gestores para regularizar pagamentos indevidos foram satisfatórias.

196. Com relação às informações destacadas da resposta ao item “m3”, tem-se que a UPC não possui, no setor responsável pelos registros, instância de controle para avaliar a fidedignidade dos dados inseridos no SIAFI e aprovar os respectivos lançamentos, de forma a minimizar o risco da realização de pagamentos indevidos.

197. Assim, em que pese a UPC relatar o acompanhamento mensal, atinentes à qualidade e tempestividade dos lançamentos, denotam-se fragilidades de controle interno do setor, em especial ao se analisar as ações adotadas para regularizar pagamentos indevidos por meio da utilização das informações repassadas pelo Sistema de Trilhas de Auditoria da então CGU – STA/CGU.

198. Convém registrar que a então Controladoria-Geral da União - CGU, por meio da Portaria nº 570, de 11 de maio de 2007, em seu artigo 37, inciso I, definiu ser competência da Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Pessoal e Benefícios da CGU/PR a edição de trilhas e indicadores de pessoal para subsidiar as ações de controle.

199. Nesse sentido, o Manual de Trilhas de Auditoria da CGU/PR dispõe que, em 2014, o órgão de controle desenvolveu um Sistema de Trilhas de Auditoria de Pessoal, que tem por base a coleta de informações e batimentos de dados no Sistema SIAPE, com o objetivo de identificar impropriedades nas rubricas de pagamento dos servidores ativos, assim como nos dados constantes do cadastro.

200. Segundo o manual supracitado, a criação dessas trilhas envolve cada rubrica que compõe o contracheque do servidor, observada a legislação que rege cada pagamento.

201. Assim, o sistema criado em 2014 passou a ser uma ferramenta de auxílio à gestão, pois ao final de cada semestre é gerado um relatório por Unidade Pagadora - UPAG, que identifica inconsistências, mapeia os riscos que envolvem pagamentos de pessoal e disponibiliza essas informações para a UPC, para que no prazo de sessenta dias, a Unidade tome conhecimento e se manifeste sobre os casos que lhe são apresentados.

202. No item 53 do Manual de Auditoria de Pessoal da CGU, à fl. 32 explicita-se o objetivo da aplicação das trilhas de auditoria, *in verbis*:

“[...]

O principal objetivo é o cumprimento da legislação que rege o assunto e, consequentemente, a correção dos pagamentos das remunerações dos servidores públicos federais. Os resultados obtidos são principalmente os ajustes financeiros, decorrentes da correção de pagamentos indevidos. Essas correções tanto geram economia na folha de pagamento, quanto permitem que o servidor receba corretamente aquilo que lhe é devido. As correções no cadastro dos servidores permitem a obtenção de informações consistentes que, também, gerarão pagamentos corretos. Assim, o objetivo das trilhas de auditoria de pessoal é garantir que o servidor receba seu pagamento de acordo com a legislação vigente e que possíveis distorções sejam identificadas e corrigidas a tempo de não se transformarem em prejuízos aos cofres públicos.”

203. Assim, a disponibilização das informações contidas nas trilhas, por meio do Sistema, gera para o gestor compromisso de conhecer e agir, o denominado poder/dever, pois ao receber da CGU a informação identificando inconsistências, a omissão diante das informações dispostas pode vir a corroborar com pagamentos indevidos e consequentemente com dano ao erário.

204. Portanto, ao se analisar as medidas que os gestores estão adotando para regularizar pagamentos indevidos, constata-se a necessidade de o gestor conhecer das informações repassadas pelo órgão de controle e dentro do prazo estabelecido atuar para ou justificar ou regularizar as pendências.

205. Do exposto, restam constatações relativas à tempestividade e qualidade dos controles no trato do STA/CGU pela UPC.

206. Com relação ao STA/CGU, por meio do item “K” e “K1” da SA nº 02/2016, foi destacada tabela com quarenta e duas pendências registradas no Sistema.

207. A SGA, por meio do Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU e anexos, de 6 de maio de 2016, em respostas aos itens destacados, respondeu aos questionamentos de auditoria, informando que os processos irão passar por análise e que estão sendo adotadas as medidas solicitadas, bem como esclareceu que o setor responsável irá receber dois novos servidores e, ainda, informou que está em implementação um sistema de formulários claros e objetivos em substituição as Notas Técnicas, medidas que, para a UPC, permitirão celeridade e eficiência no trato da questão.

208. Cabe ressaltar que, em período anterior à emissão da SA nº 02/2016, a CISET/PR, por meio do Ofício Circular nº 6/2016/CGAF-CISET-SG-PR, de 9/3/2016, informou à UPC que a então CGU havia disponibilizado, no STA/CGU, a terceira carga de cruzamentos de dados relativos à folha de pagamento de Pessoal Civil, competência dezembro/2015, que detectou inconsistências na Unidade Jurisdicionada.

209. No ofício, a CISET/PR solicitou a adoção de providências até o dia 31 de maio de 2016, no sentido de a UPC justificar as inconsistências identificadas e ainda alertou para o fato da necessidade de também serem justificadas, dentro do prazo, as ocorrências apontadas na primeira carga (competência mês junho/2014) e na segunda carga (competência mês junho/2015).

210. Após a emissão do ofício, as pendências identificadas pelo Sistema de Trilhas também foram questionadas via SA nº 2/2016, tendo sido solicitada ao gestor a justificativa e a descrição das ações que seriam adotadas para sanar as pendências no referido sistema.

211. Neste ínterim, em que pese as respostas encaminhadas pela área responsável, constata-se que, mesmo com informação encaminhada em março de 2016, via ofício-circular e no mesmo período ter havido ação de auditoria questionado o tratamento dos riscos apontados, ao se consultar o Sistema, até a data de encerramento do presente Relatório, nenhuma providência foi adotada pela SGA, sendo esta a terceira carga consecutiva a ser disponibilizada para a UPC, com as informações de inconsistências identificadas, com aos quais se constata que as autoridades competentes não vem atuando para sanar as pendências dispostas, que se acumulam neste último um ano e meio.

212. Pelo exposto, resta constatado a falta de atuação da UPC em sanar as pendências apresentadas desde o ano de 2014 pelo STA/CGU.

Causa

213. Não atuação da UPC em informar e indicar as ações que serão adotadas quanto às pendências identificadas pelo STA/CGU. O não fornecimento de informações denotam fragilidades nos controles, bem como uma possível falta de capacitação do setor (s) responsável (s) no sentido de compreender não só os mecanismos de operacionalização e fluxo do sistema, como também a importância do fornecimento tempestivo das informações requeridas nas trilhas identificadas.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar

214. No transcorrer da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, os representantes da Unidade se posicionaram pelo acolhimento da recomendação, conforme

registrado na Informação Técnica nº. 00001/2016/CGPS/SGA/AGU de 21 de agosto de 2016, e seus anexos, nos seguintes termos:

“[...]

Recomendação 12) definir rotinas internas com vistas a melhorar os controles internos da Gerência de Execução Orçamentária e Financeira de Gestão de Pessoas e atender tempestivamente às demandas identificadas pelo STA/CGU.

Considerações da DGEP

Em complemento ao exposto no item 9, informamos que a Coordenação de Desenvolvimento de Pessoal também terá a atribuição de acompanhamento do STA/CGU, ficando responsável pela triagem e monitoramento das respostas. A propósito, informamos que medidas serão imediatamente adotadas no sentido de inserir no STA as devidas justificativas para as inconsistências identificadas, inclusive, visando ao atendimento do disposto no Ofício nº 394/2016/CGAF-CISET-SEGOV-PR, de 8 de agosto de 2016, do Secretário de Controle Interno da PR, nos termos que menciona.”

Análise da Equipe de Auditoria:

215. As ações descritas na manifestação exarada pela UPC se coadunam em iniciativas que visam mitigar os problemas, todavia, as causas e os fatos que motivam a constatação ainda se fazem presente. Neste sentido, para que haja o saneamento dos problemas constatados, mantém-se o texto da recomendação que se segue.

Recomendação

- 13) Definir rotinas internas com vistas a melhorar os controles internos da Gerência de Execução Orçamentária e Financeira de Gestão de Pessoas e atender tempestivamente às demandas identificadas pelo STA/CGU.

3.8. CONSTATAÇÃO

Fragilidades nas folhas de pontos dos servidores da SAD-PE e nos controles internos administrativos.

216. Em inspeção realizada na SAD-PE, foram constatadas as seguintes fragilidades nos controles internos administrativos do setor de pessoal, relacionadas ao controle das folhas de ponto de novembro e dezembro de 2015, como também de janeiro a março de 2016, para avaliação da situação presente, referentes aos servidores que possuíam Função Comissionada Técnica (FCT):

Fato 1: Ausência, nas folhas de ponto, da assinatura da chefia responsável por atestar a presença de servidor

217. Em relação às folhas de pontos não assinadas, restou evidenciado que em um período de cinco meses, de novembro de 2015 a março de 2016, os documentos analisados não foram assinados pela chefia responsável pelo controle do ponto, sendo o pagamento autorizado com base em um mapa de frequência fornecido pela área de recursos humanos da SAD-PE.

Causa 1

218. Fragilidade nos controles das folhas de pontos de servidores, desprovidas da assinatura da chefia imediata, fato que não atende aos normativos próprios sobre controle de ponto, em especial o art. 6º e parágrafos 1º a 5º do Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995.

Fato 2: Inconsistência dos dados dispostos na folha de ponto referente a jornada diária praticada por servidor

219. Ao se examinar as folhas de pontos dos servidores lotados no setor de Protocolo da SAD-PE, constataram-se inconsistências nos dados insertos à folha de ponto da servidora, CPF nº***810.404-**, responsável pelo protocolo, designada em uma FCT07, uma vez que constava o registro indevido de jornada diária de oito horas com intervalo de duas horas para o almoço, quando na prática a servidora comissionada efetuava jornada reduzida de seis horas corridas.

220. Sobre a inconsistência nos registros da folha de ponto, por meio do Ofício 00043/2016/GABSGA/AGU de 9/5/2016, a SAD-PE, em resposta ao item “F” da SA nº 12/2016, assim se manifestou:

“[...]

Considerando que o Decreto nº 1.590, de 10 de agosto de 1995, normatiza os serviços com atividades contínuas de regime de turnos ou escalas, em período igual ou superior a 12 (doze) horas ininterruptas, em função de atendimento ao público ou trabalho no período noturno, é facultado ao dirigente máximo do órgão ou da entidade autorizar os servidores a cumprir jornada de trabalho de 06 (seis) horas diárias e carga horária de 30 (trinta) horas semanais. Desse modo, por meio da a Portaria AGU nº 1.519, de 21 de outubro de 2009, a Advocacia-Geral da União regulamentou a jornada de trabalho de seis horas para o Protocolo e o Departamento de Tecnologia da Informação. Quanto ao registro na folha de ponto, por não constar expressamente no Decreto e na Portaria que regulamentam o tema, não restou claro para esta Superintendente a obrigatoriedade do registro das 6 horas.”

221. A SAD-PE, por meio do ofício supracitado, em resposta ao item “G” da SA nº12/2016, destacou, ainda, que verificada a situação, reportou o fato à SGA/AGU, que conforme resposta promoverá os ajustes para que sejam registradas as seis horas, tanto no sistema quanto na folha de ponto.

222. O posicionamento inicial exarado pela administração da SAD-PE permite a análise que a reprodução da inconsistência nos registros entre as horas trabalhadas e as horas registradas, pode estar ocorrendo por falta de norma regulamentadora, com a percepção de que a referida inconsistência pode estar acontecendo nas demais unidades da AGU.

223. Quanto ao fato ora relatado, destaca-se que a jornada realizada pela servidora é incompatível com as normas que regulamentam a FCT, em especial o art. 7º do Decreto nº 3.642, de 25 de outubro de 2000, que prevê a jornada de trabalho de quarenta horas para aquele que for designado para o exercício da função.

224. Os fatos averiguados embasaram questionamentos constantes na SA nº 12/2016, que em síntese, solicitava esclarecimentos sobre a inconformidade documental, as ações a serem adotadas em relação ao caso concreto da servidora e os critérios de seleção e avaliação para a designação de servidores em funções comissionadas técnicas.

225. Por meio do Ofício nº 00043/2016/GABSGA/AGU, de 9 de maio de 2016, em resposta ao item “c” da SA nº12/2016, a SAD-PE assim se manifestou:

“[...]

No tocante à situação da servidora envolvida, será calculado o montante proporcional a ¼ (um quatro) da função comissionada técnica – FCT, correspondente a 2 (duas) horas diárias desde a sua designação até o mês anterior ao identificado, haja vista não ser possível a compensação. Contudo, verifica-se a possibilidade de compensação dos últimos 30 (trinta) dias, consoante estabelecido na Nota Informativa nº 11/2015CGENOR/DENOP/SEGE/MP. Cabe registrar, ainda, que o resarcimento ao erário poderá dar-se de acordo com o estabelecido no artigo 46 da Lei 8.112/90 e seu parágrafo primeiro, caso seja de interesse da servidora, bem como a notificação seguirá a Orientação Normativa nº 05, de 21 de fevereiro de 2013 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Concluído o processo de reposição ao erário com a aquiescência da servidora para que a dívida seja processada em sua folha de pagamento, entendemos que o problema fica equacionado. Por fim, ressaltamos que não se verificou má fé da servidora, em virtude de sua jornada anterior ao cargo comissionado (jan. /2000 até à véspera de sua designação), sempre ter sido de 06 (seis) horas, o que impulsionou sua continuidade de forma análoga.”

226. Da análise da resposta, atinente ao caso concreto da servidora responsável pelo protocolo, a SAD-PE reconheceu a incompatibilidade ora constatada e discriminou ações que serão realizadas para que haja a devida reparação ao erário.

227. Neste cenário, a SAD-PE reconheceu a inconsistência dos atos perante a norma e relata que adotará medidas para cobrar da servidora os valores que serão apurados. Todavia, em pesquisa no Sistema DW-SIAPE, foi constatado que até a data do encerramento do presente Relatório nenhum valor foi descontado da servidora.

228. Pelo constatado, caso ainda não tenha ocorrido, faz-se necessária a instauração de procedimento administrativo com o fito de quantificar, cobrar e responsabilizar os servidores envolvidos, visto que, pela análise dos documentos relativos à folha de ponto e mapa de pagamento entregues à equipe de auditoria, a supervisão e controle da jornada diária realizada pela servidora do protocolo, designada em FCT, era de competência da Superintendente SAD/PE, servidora inscrita sobre o CPF nº ***.527.544-**.

229. Dos documentos, dados e informações fornecidas pela SAD-PE constatou-se o descumprimento de jornada de trabalho por servidora detentora de FCT, o que redundou em prejuízo ao erário.

Causa 2

230. Fragilidades nos procedimentos de execução, acompanhamento e controle de pagamento de pessoal na SAD-PE, o que permitiu à servidora designada em FCT nº 07, o cumprimento de jornada de trabalho reduzida de seis horas no protocolo da SAD-PE, inobservando, assim, o art. 7º do Decreto nº 3.642, de 25 de outubro de 2000, que estabelece jornada de trabalho de quarenta horas semanais.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar

231. No transcorrer da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, os representantes da Unidade se posicionaram pelo acolhimento da recomendação, informando ter havido ações que contemplam partes das recomendações, conforme registrado na Informação Técnica nº. 00001/2016/CGPS/SGA/AGU de 21 de agosto de 2016, e seus anexos, nos seguintes termos:

“[...]

Considerações da DGEP .

A DGEP/SGA está elaborando plano de ação a fim de sanar esses tipos de inconsistências. Uma das ações será a produção de Comunicados e/ou Memorandos-Circulares do Secretário-Geral de Administração quanto aos dispositivos relativos a frequência e assiduidade dos servidores, nos termos do RJU e do Decreto nº 1.590/95, bem como explicitando a necessidade da observação da legislação de regência, alertando, principalmente, sobre os possíveis reflexos financeiros decorrentes da inobservância da tempestividade do encaminhamento do Boletim Mensal de Frequência e da aplicação das sanções previstas na RJU, em decorrência de informação infiel. Outra ação será a regulamentação da jornada de seis horas para os setores que necessitam de atendimento ininterrupto em função das suas atividades precípuas e da necessidade da Administração, nos termos da lei. Ademais, a DGEP/SGA encontra-se em articulação com o SERPRO no sentido de implementar um novo sistema de gestão de pessoas, incluindo entre suas funcionalidades, um controle de frequência mais eficaz.

Considerações da SAD/PE

Fato 1 e Causa 1 – Situação regularizada logo após constatação da necessidade pelo Equipe de Auditoria. O Mapa de frequência atesta pelo responsável da SAD/PE para os Gestores de Gestão de Pessoas, responsáveis pela folha de pagamento, de que as frequências foram integrais proporcionando condição satisfatória para recebimento integral dos proventos. As folhas individuais dos servidores são partes integrantes do Relatório de Frequência. Mas em obediência ao que determina a legislação já estamos cumprindo.

1. Situação regularizada logo após constatação pela Equipe de Auditoria – Os servidores lotados no Setor de Protocolo da SAD/PE passaram a registrar carga horária diária de 06 horas nas folhas de ponto; 2. Quando ao prejuízo ao erário causado pela jornada reduzida da servidora lotada no Setor de Protocolo e detentora de FCT, aguardamos orientação da Diretoria de Gestão de Pessoas quanto ao recolhimento do prejuízo aos cofres públicos.”

Análise da Equipe de Auditoria:

232. As ações descritas na manifestação exarada pela UPC se coadunam em iniciativas que visam mitigar os problemas. As fragilidades destacadas pela equipe de auditoria suscitararam, no âmbito da SGA, a discussão sobre o controle da folha de ponto, bem como a padronização de procedimentos. Com relação à questão da servidora lotada no setor de protocolo, a manifestação da SAD-PE corrobora para que sejam mantidas as recomendações, com o destaque de que, além da reposição ao erário, faz-se necessário instaurar procedimento para apurar a responsabilidade administrativa dos servidores envolvidos. Assim, para que haja o saneamento dos problemas constatados, mantém-se o texto das recomendações que se seguem.

Recomendações

- 14) Implementar rotinas de controle com o fito de que não haja mais inconsistências na folha de ponto dos servidores;
- 15) Definir normas, padronizar rotinas e controles com o objetivo de sanar as inconsistências verificadas entre a jornada realizada e aquela que é registrada na folha de ponto de servidores lotados em setores em que se aplicam as regras previstas nos art.2º e 3º do Decreto nº 1.590/95; e
- 16) Adotar ações administrativas internas com vistas à apuração de responsabilidade dos servidores que autorizaram pagamentos em desconformidade com os preceitos do art. 7º do Decreto nº 3.642/2000.

4. GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

4.1 INFORMAÇÃO

Locação de imóvel para a SAD/PE

233. Trata-se do processo nº 00587.000861.2012-96, referente à dispensa de licitação, com fulcro no art. 24º, X, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e na Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, que culminou no Contrato nº 13/2013, firmado com a Empresa Imobiliária Ary LTDA-EPP., inscrita no CNPJ nº 03.058.832/0001-57, para locação de salas comerciais localizadas no 5º, 6º, 7º, metade do 9º, 11º e 12º andares do Ed. Duets Office Towers - Torre Norte, na Rua Gilberto Studart, nº 55 - Cocó - Fortaleza/CE, para sediar a Procuradoria Federal, a Procuradoria da União e a Consultoria Jurídica da União no Estado do Ceará, no valor global R\$ 31.800.000,00 (e anual de R\$ 3.180.000,00) com vigência de 120 meses, entre o período de 15 de março de 2013 a 15 de março de 2023.

234. Registre-se, por oportuno, que o contrato em referência foi objeto de avaliação desta CISET/SEGOV-PR, levada a efeito por meio da Nota Técnica (MB) nº 42/2014 COFIP/CISET/SG-PR (OS nº 133/2014), com opinião *de que à vista das peças processuais analisadas, não foram identificadas fragilidades no processo de locação*. Tal avaliação objetivou atender requisição de informações oriunda da Procuradoria da República no Estado do Ceará, por intermédio do Ofício nº 6041/2013/GAB/OCF/PRDC/PR/CE, de 8/8/2013.

235. Em 15 de abril de 2014, o proprietário do imóvel, amparado pelo § 1º do Contrato nº 13/2013AGU, ofereceu à SAD/PE a preferência para aquisição das salas comerciais localizadas no 5º, 6º, 7º, metade do 9º, 11º e 12º andares do Ed. Duets Office Towers – Torre Norte, que representavam todas as salas pertencentes ao Contrato em referência.

236. O preço estipulado para venda foi de R\$ 33.328.000,00, podendo ser pago da seguinte forma: sinal no valor de R\$ 29.464.000,00, a ser pago em 15 de maio de 2014 e o restante no montante de R\$ 3.864.000,00, a ser pago em quatro parcelas fixas, nos seguintes valores e vencimentos: a primeira, no valor de R\$ 1.000.000,00, em 21 de maio de 2014; a segunda no valor de R\$ 1.000.000,00, em 26 de junho de 2014; a terceira no valor de R\$ 864.000,00, em 30 de junho de 2014 e a quarta no valor de R\$ 1.000.000,00, vencendo em 21 de junho de 2014.

237. Entretanto, em 30 de abril de 2014, a SGA/AGU emitiu Despacho nº 20/2014/GABSGA/SGA/AGU, concluindo que:

“[...]

Tendo em vista a insuficiência de créditos orçamentários no exercício de 2014 declinamos do direito de preferência à aquisição do imóvel em referência, manifestando nosso interesse em continuar na qualidade de locatária junto aos novos promitentes compradores.

Encaminhe-se à Superintendência de Administração da AGU em Pernambuco para adoção das providências cabíveis.[...]”

238. Os pavimentos 11 e 12, conforme o contido no processo nº 00587.000662/2015-214, pertencente à Empresa Imobiliária Ary Ltda. - EPP, CNPJ nº 03.058.832/0001-57 foram vendidos à Empresa IAX Imobiliária LTDA-EPP, CNPJ 18.282.773/0001-73, que estavam alocados à AGU por força do Contrato nº 13/2013, acrescidos de outros quatro pavimentos do mesmo edifício. O

1601710.doc



processo foi submetido à análise da Consultoria Jurídica da União no Estado de Pernambuco, sobre a necessidade de alteração contratual, tendo sido emitido o Parecer nº 662/2015/CJU-PE/CGU/AGU com orientações para que se assinasse termo aditivo para ajustar o Contrato nº 13/2013, como também, a assinatura de novo contrato com a Empresa IAX Imobiliária LTDA-EPP, para locação dos pavimentos adquiridos por essa empresa, fato este que resultou no Contrato nº 22/2015/AGU/SAD-PE, com vigência de dez anos contados a partir de 10 de novembro de 2015, pelo valor mensal de R\$ 106.261,84.

239. O pavimento 6, conforme o contido no processo nº 00587.000663/2015-75, foi adquirido pela Empresa MLRJ IMOBILIARIA. S/A - CNPJ nº 07.199.797/0001-47, que realocou à SAD-PE, por meio do Contrato nº 23/2015/AGU/SAD-PE, com vigência de dez anos contados a partir de 10 de novembro de 2015, pelo valor mensal de R\$ 56.130,92.

240. O pavimento 7 e metade do 9, conforme o contido no processo nº 00587.000865/2015-17, adquirido pela Empresa ACF Imobiliária LTDA-EPP., CNPJ nº 18.791.267/0001-00, que realocou à SAD-PE por meio do Contrato nº 24/2015/AGU/SAD-PE, com vigência de dez anos contados a partir de 23 de novembro de 2015, pelo valor mensal de R\$ 79.696,37.

241. O pavimento 5, conforme o contido no processo nº 00587.000866/2015-61, adquirido pela Empresa RD Empreendimentos Imobiliários EIRELI, CNPJ nº 18.114.711/0001-52, que realocou à SAD-PE por meio do Contrato nº 25/2015/AGU/SAD-PE, com vigência de dez anos contados a partir 23 de novembro de 2015, pelo valor mensal de R\$ 56.130,92.

242. No exercício de 2015, os procedimentos adotados para as contratações em tela foram realizados em conformidade com as leis e a normas que disciplinam a matéria.

4.2 CONSTATAÇÃO

Intempestividade na contratação de solução de TI.

Fato

243. Trata-se do processo nº 00693.000692/2014-49, concernente à Adesão à Ata de Registro de Preços nº 2/2014 da Polícia Rodoviária Federal-PRF, originária do processo nº 08650.000894/2013-18, referente ao item 1, com fulcro no art. 15º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamentado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que culminou no Contrato nº 55/2014, firmado com a Empresa B2BR Business to Business Informática do Brasil S/A, inscrita no CNPJ nº 01.162.636/0001-00, para contratação de 268.846 UST (unidades de serviço técnico) para prestação de serviços de tecnologia da informação para desenvolvimento e suporte à infraestrutura, no valor global (anual) de R\$ 10.022.578,88, com vigência a partir de 4 de setembro de 2014, com possibilidade de renovação por termo aditivo, até 3 de setembro de 2016.

244. Para avaliar a conformidade da contratação em tela, encaminhou-se à SGA/AGU a SA nº 10/2015, em 20 de abril 2016, para esclarecer o que se segue:

“[...]

ITEM: 1.4 Elaborar comparativo de custos unitários dos Contratos nº 35/2011 e o Contrato nº 42/2011, firmados respectivamente com as Empresas CTIS e B2BR, com o

atual Contrato nº 55/2014, firmado com a Empresa B2BR, que justificou a nova contratação pela agregação dos serviços anteriormente contratados. Apresentar, também, todas as ações administrativas previamente adotadas para subsidiar decisão da Autoridade Competente, na substituição dos contratos em comento.”

245. Em resposta à citada solicitação, o Diretor do Departamento de Tecnologia da Informação da AGU – DTI/AGU emitiu o Despacho 003-2016/GEPLAN/DTI/AGU, em 26 de abril de 2016, anexado ao Ofício nº 42/2016/GAB/SGA/AGU, de 6 de maio de 2016, com as seguintes informações:

“[...]

3. No tocante à justificativa para a nova contratação na qual se efetivou a agregação dos serviços anteriormente prestados pelos Contratos na 35/2011 e na 42/2011, firmados respectivamente com as empresas CTIS e B2BR, cumpre-nos informar que a motivação da nova implantação de serviços residiu precípua mente no esgotamento técnico dos modelos de execução de ambos os contratos, em vista do cenário de expansão e atualização tecnológica a qual estava à época, e ainda se encontra submetida a AGU, conforme pontuado nos diversos subitens do item 7.2 do Estudo Técnico Preliminar que fundamentou esta nova contratação.

4. Quanto ao Contrato na 35/2011, o Anexo IV do Estudo Técnico Preliminar (pág. 95 do arquivo ETP1 juntado à sequência 1 do ,Processo 00693.000692/2014-49) demonstrou a vantajosidade econômica da nova contratação tomando por base a avaliação dos 5 serviços de suporte que possuíam à época maior recorrência de chamados, mesmo possuindo o novo contrato com a B2BR níveis de serviços com parâmetros mais eficientes do que os estabelecidos anteriormente com a CTIS, conforme se verifica no Anexo III do TR (págs. 03-18 do arquivo PDF ETP2 juntado à sequência 1 do Processo 00693.000692/2014-49).

5. Ainda sobre o Contrato nº 035/2011, encaminhamos no Anexo I desta manifestação cópia da Carta CTIS/DIREG-DFGPV_292/2014, que nos científou do não interesse da prorrogação do contrato por mais 180 dias, motivo pelo qual tivemos que intensificar os esforços de instrução da nova contratação que resultou no Contrato nº 55/2014.

6. Em relação ao Contrato nº 42/2011, a métrica unitária de pagamento era uma parcela fixa mensal especificada pela contratada a partir dos requisitos técnicos estabelecidos para a licitação que ocorreu no exercício de 2011. Assim, o comparativo de custos com o Contrato nº 55/2014 fica dificultado pois, além de possuir catálogo de atividades distinto e níveis de serviço inferiores aos estabelecidos no novo contrato, a dinâmica e o escopo da prestação de serviços do Contrato nº 42/2011 se pautava em um contexto tecnológico estanque, não se coadunando com nosso cenário de contínua expansão de serviços e funcionalidades que fora pontuado no item 7.2.2.1 do Estudo Técnico Preliminar (pág. 32 do PDF ETP1, sequência 1 do Processo 00693.000692/201449).”

“[...]

8. Dessa forma, consignamos que a agregação dos serviços em um contrato com uma métrica comum teve como supedâneo a vantajosidade técnica deste novo modelo, que foi materializado a partir de uma adesão a ata de registro de preços cujos valores resultaram de um certame com ampla concorrência, e com escopo similar e aderente à amplitude de nossa prestação de serviços aos usuários de TI da AGU.”

246. Considerando a ausência de documentos no SAPIENS, para suportar a contratação dos serviços, encaminhou-se, por intermédio da SA nº 10, de 20 de abril 2015, a questão a seguir:

“[...]

1.6. Justificar a decisão pela qual, mesmo que os Contratos nº 35 e 42/2011 contivessem cláusulas de renovação por mais um exercício, a área demandante não deu continuidade

aos serviços pactuados e optou pela adesão a Ata de Registro de Preços, cinco dias úteis da data do vencimento dos contratos. Informar os motivos de não constar, no SAPIENS, o Termo de Referência específico do Contrato nº 55/2014.”

247. Em resposta à solicitação, expressa no despacho mencionado, o citado Diretor assim se pronunciou:

“[...]

3. No tocante à decisão de não continuidade dos serviços, conforme já exposto na resposta ao item 1.4 da Solicitação de Auditoria em tela, esta residiu precipuamente no esgotamento técnico dos modelos de execução dos Contratos nº 35 e 42/2011, em vista do cenário de expansão e atualização tecnológica a qual estava inserida à época, e ainda se encontra submetida a AGU, conforme pontuado nos diversos subitens do item 7.2 do Estudo Técnico Preliminar que fundamentou a nova contratação.

4. Quanto à opção pela adesão a Ata de Registro de Preços cinco dias úteis da data do vencimento dos contratos, esta alternativa terminou se impondo como a mais eficiente e apropriada ao objeto vertente em razão da negativa da empresa CTIS em prorrogar o Contrato 035/2011 por mais 180 (cento oitenta) dias, tempo este hábil para conclusão de um procedimento licitatório próprio da AGU, conforme manifestação contida na Carta CTIS/DIREG-DF_GPV_292/2014, de 30 de julho de 2014, cuja cópia consta do Anexo I de nossa resposta ao item 1.4 da presente Solicitação de Auditoria.

5. No que concerne à juntada no SAPIENS do Termo de Referência específico do Contrato nº 55/2014, cumpre-nos informar que ele se encontra juntado à sequência 1 do processo 00693.000692/2014-49 nos arquivos PDF ETP1 (págs 120166) e ETP2 (págs 1-91).”

248. Ao examinar a resposta encaminhada, percebe-se que a UPC não tinha instruído corretamente o processo em comento com vistas a incluir todos os documentos referentes à contratação para atendimento da legislação pertinente, fato este verificado com base no parecer emitido pela Consultoria Jurídica que verificou a ausência do Termo de Referência, nos autos do processo eletrônico, cuja responsabilidade de emissão caberia à DTI/AGU e que contivesse especificações e requisitos básicos para comprovar que a Adesão à Ata de Registro de Preços nº 2/2014 da PRF atenderia às necessidades de TI da AGU. O Consultor Jurídico também alertou sobre o prazo exíguo que lhe foi imposto pelo DTI, pois recebeu o processo às 18 horas do dia 2 de setembro de 2014, quando o novo contrato teria que ser assinado até a data de 4 de setembro de 2014, data do encerramento da vigência para adesão à Ata da PRF e do contrato com a empresa CTIS.

249. Ainda na resposta encaminhada pela UPC, não se evidenciou, nos autos, manifestação que atestasse o cumprimento ao princípio da economicidade, quando da substituição dos Contratos nº 35 e 42/2011 pelo Contrato nº 55/2014, por intermédio de objeto contido na Ata de Registro de Preços nº 2/2014 da PRF. A fim de esclarecer a forma de pagamento realizada pela Unidade à empresa foi encaminhada a questão que se segue, por meio da SA nº 10/2015, de 20 de abril de 2016:

“[...]

1.5. Informar os motivos de a administração realizar pagamentos de serviços do contrato com a B2BR, valendo-se da Demanda Estimativa de serviços elaborada pela fiscalização em detrimento à demanda efetiva, por Ordem de Serviço, conforme previsão contratual.”

250. Em esclarecimento à solicitação, expressa no despacho retomencionado, o citado Diretor assim pronunciou:

“[...]

2.3. Quanto ao gerenciamento do contrato, conforme exigido no art. 6º do Decreto nº 2.271/97, a fiscalização contratual será conforme o Art. 25 da Instrução Normativa nº 04/2010-SLTI/MP, a qual preconiza a elaboração dos seguintes documentos:

1. Confecção na fase de gerenciamento contratual dos documentos (Termo de Compromisso, Termo de Ciência, Plano de Inserção, Ordem de Serviço ou Fornecimento de Bens, Termo de Recebimento Provisório, Termo de Recebimento Definitivo e Termo de Encerramento de Contrato).

2.4. Desta forma o DTI faz a emissão de uma Ordem de Serviço global, no início de cada mês, com a quantidade estimada de USTs que serão consumidas no decorrer do mês, quantidade essa definida no item 5.1.15. No final de cada mês, após recebimento do Relatório Mensal de Serviços Técnicos, conforme determina o item 5.1.14 do referido Termo de Referência, o DTI verifica a quantidade de UST de fato consumida naquele mês e efetua o aceite e o pagamento apenas para as USTs realmente utilizadas.

2.5. Logo, o DTI tem realizado o pagamento apenas das UST consumidas, por meio das Ordens de Serviços abertas diretamente pela ferramenta de gestão de chamado, o que fica evidente no Termo de Recebimento Definitivo, emitido a cada mês, o qual contempla apenas o aceite dos serviços efetivamente realizados e atestados pelos usuários da AGU.

2.6. Ainda, a fiscalização do contrato emite a cada mês documento denominado Relatório de Qualidade, o qual faz uma avaliação completa do serviço prestado pela contratada, e que contempla a volumetria de UST consumidas e atestadas para o mês em curso.”

251. Verifica-se a preocupação em definir procedimentos para o pagamento das Unidades de Serviço Técnico - UST consumidas no mês, fato esse expresso na Ata de Registro de Preços 02/2014 da PRF, que é parte integrante do contrato em comento. Dessa forma, entende-se devido o esclarecimento encaminhado.

252. Entretanto, na justificativa encaminhada pelo DTI/AGU verifica-se o motivo do não parcelamento do objeto no subitem 2.3, à fl. 66, do Termo de Referência, sem que fossem apresentadas as evidências que comprovassem a viabilidade econômica da substituição dos contratos, previamente à contratação.

Causa:

253. Fragilidades nos procedimentos de planejamento da contratação. Inexistência, nos autos do processo nº 00587.000861.2012-96, de documento que comprove a viabilidade econômica da contratação em tela.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar:

254. A AGU encaminhou novos esclarecimentos, conforme registrado na Informação Técnica nº 00001/2016/CGPS/SGA/AGU, de 21 de agosto de 2016 e Despacho 019-2016/DTI/AGU *in verbis*:

“[...]

Conforme apontamentos inerentes à contratação nº 55/2014 (registra sob o NUP 00693.000692/2014-49), a Equipe de Auditoria não localizou o Termo de Referência na instrução processual.

Cabe destacar que à época, o processo era conduzido de forma física pelo sistema AGUDOC, e que com o inicio da operação do sistema SAPIES, o processo foi digitalizado e anexado ao NUP supramencionado.

O Termo de Referência - TR está anexado ao processo e consta no conjunto de documentos anexados na Seq.1, arquivos ETP1 (folha digitalizada número 64, página 120 do arquivo PDF) e ETP 2. Igualmente, o parecer DAJI nº 436/2014-DAJI/SGCS/AGU-GFF, Seq 1, arquivo PAREC8, traz a informação que o refendo Termo de Referência consta anexo ao processo (parágrafo 9 do parecer).

Ainda nesse parecer, o DAJI alerta sobre o prazo exíguo que lhe foi imposto pelo DTI para a análise, considerando que o processo deu entrada no dia 2 de setembro de 2014 e a assinatura do contrato deveria ocorrer em 4 de setembro de 2014. Dessa forma, o DTI respondeu no Despacho 005-2016/GEPLAN/DTI/ AGU, encaminhado em 26 de abril de 2016, conforme abaixo transrito:

[...]

4. Quanto à opção pela adesão a Ata de Registro de Preços cinco dias úteis da data do vencimento dos contratos, esta alternativa terminou se impondo como a mais eficiente e apropriada ao objeto vertente em razão da negativa da empresa CTIS em prorrogar o Contrato nº 035/2011 por mais 180 (cento e oitenta) dias, tempo este hábil para conclusão de um procedimento licitatório próprio da AGU, conforme manifestação contida na Carta CTIS/DIREG-DF_GPV_292/2014, de 30 de julho de 2014, cuja cópia consta do anexo I de nossa resposta ao Item 1.4 da presente Solicitação de Auditoria..”

“[...]

“A contratação em tela foi realizada mediante a adesão a uma Ata de Registro de Preços, fruto de um Certame Público de ampla concorrência. A adesão seguiu os ditames legais sem quaisquer observações que fragilizassem o processo. De forma complementar, foram realizadas pesquisas de preços para certificar que o valor continuava sendo vantajoso para a Administração Pública, o que restou comprovado conforme pode-se verificar no processo eletrônico, Seq 1, arquivo TP _4-' (folha digitalizada número 247, página 101 do arquivo PDF) e ETP2". (folha digitalizada número 142, página 92 do arquivo PDF)”.

Análise da Equipe de Auditoria

255. Verificou-se que a documentação referente à contratação em tela foi digitalizada no Sistema Sapiens, em 22 de agosto de 2014. Contudo, no decorrer desse procedimento, não foi apensado ao processo digital o Termo de Referência, conforme exposto no Parecer Jurídico nº 00388/2015/DAJI/SGCS/AGU, de 1º de setembro de 2015, *in verbis*:

“[...]

8. *O Despacho nº 00438/2015/DTI/AGU (seq. 16) ressaltou que “devido a comprovação da vantajosidade da prorrogação contratual, explicitada no item 6.1.1.6. do PC, a etapa de elaboração do Termo de Referência fica dispensada”. Contudo, o art. 14 da IN nº 04/2014 não prevê qualquer hipótese de dispensa do Termo de Referência nas contratações de Tecnologia da Informação. Sendo assim, sugere-se a elaboração e consequente anexação do expediente aos autos virtuais.”*

[...]

“30. *A par disso, alerta-se a Administração para que atente, também, ao teor das Portarias AGU n. 343 e 344, ambas de 12 de setembro de 2013, que disciplinam os fluxos e procedimentos básicos para aquisição ou contratação de soluções de tecnologia da informação no âmbito da AGU, bem como à Portaria AGU n. 345/2013.(grifos nossos)*

256. A Consultoria Jurídica já havia se manifestado anteriormente sobre o fluxo de processos da DTI, quando da emissão do Parecer DAJI nº 436/2014-DAJI/SGCS/AGU-GFF, de 3 setembro de 2014, conforme se segue:

“[...]”

38. *Enfim, reitera-se que presente processo foi encaminhado esta unidade às 18:00h de ontem (02/09/2014), com indicação da área técnico administrativa de que pretendida adesão supre contratação que expirará no próximo dia 04/09/2014. Respeito, alerta-se Administração para que tal situação não se repita, pois indica inadmissível falta de planejamento na gestão dos contratos compromete exercício das atribuições deste Departamento.”*

257. Cabe indicar, ainda, a necessidade de aperfeiçoamento dos controles internos da DTI, especialmente em relação à gestão e fiscalização dos contratos sob sua responsabilidade, vez que o Sistema CONTA oferece as condições adequadas para o acompanhamento e a fiscalização de contratos, em todas as Unidades da AGU. A utilização desse instrumento de controle evita contratações intempestivas e emergenciais ou até a firmatura de contratos que não atendam na plenitude às necessidades do Órgão.

258. Como a contratação em tela surgiu da agregação dos serviços anteriormente prestados pelos Contratos nº 35/2011 e nº 42/2011, firmados respectivamente com as empresas CTIS e B2BR, a recomendação firmada visa comprovar se a substituição dos serviços foi efetivamente viável economicamente em termos comparativos. Neste contexto, as recomendações abaixo continuam pendentes de atendimento.

Recomendações:

- 17) Instituir procedimentos que permitam a apresentação de toda a documentação necessária à avaliação da Consultoria Jurídica da AGU antes das contratações de solução de TI; e
- 18) Justificar a viabilidade econômica e jurídica da substituição dos serviços contratados por força do Contrato nº 55/2014.

4.3 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na fiscalização de contratos por insuficiência de servidores do quadro de apoio lotados nas superintendências regionais.

Fato

259. Quanto à execução do Contrato nº 55/2014-AGU, a UPC publicou a Portaria nº 036, de 26 de março de 2015, com a designação de 12 servidores titulares e suplentes para acompanhar e fiscalizar a execução e o cumprimento das cláusulas pactuadas. Apesar da quantidade de fiscais 1601710.doc



definida, evidenciou-se, em entrevista, sobrecarga de trabalho em um fiscal técnico e seu suplente, os quais se responsabilizam por fiscalizar uma expressiva sequência de serviços do contrato: (infraestrutura física do Datacenter, infraestrutura nacional de rede, banco de dados corporativos e supervisão operacional de infraestrutura nacional de TI). Ademais, o citado fiscal ainda é substituto de outro servidor para os seguintes serviços: (Serviços nacionais de rede e pelo Gerenciamento do ambiente de TI).

260. No decorrer da entrevista realizada em 8 de abril de 2016, apurou-se que os dois fiscais fazem uso da ferramenta *CA Service Desk Manager* para controlar as ordens serviços de atendimento dos usuários da AGU e a conferência dos serviços prestados por força do Contrato nº 55/2014, porém indicaram que não fazem uso do Sistema Conta/AGU, para acompanhamento e fiscalização desse contrato.

261. Verificou-se no decorrer dos trabalhos de campo da auditoria, que não há servidores em quantidade suficiente para apoiar a fiscalização e prestação desses serviços nas unidades descentralizadas. Para apoiar as unidades em soluções de tecnologia da informação, nas SAD-SP e SAD-PE, contam somente com um servidor em São Paulo e dois, em Pernambuco, os quais não foram capacitados na temática fiscalização de contratos. Os serviços no interior do Estado de Pernambuco, para as Representações da AGU, são prestados primeiro de forma remota, em caso de insucesso por telefone e, por último, presencial por meio de representante da empresa B2BR Business to Business Informática do Brasil S/A.

Causa

262. Insuficiência de servidores do quadro de apoio lotados nas superintendências regionais.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar:

263. No transcorrer da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, os representantes da Unidade se posicionaram pelo acolhimento da recomendação, informando ações em curso para atendimento da recomendação, conforme registrado na Informação Técnica nº. 00001/2016/CGPS/SGA/AGU de 21 de agosto de 2016, e seus anexos, nos seguintes termos:

“[...]

Considerações da SAD/SP

Informamos que a SAD/SP se encontra em tratativas com o SERPRO para verificar a possibilidade de procederem a cessão de funcionários, a fim de regularizar a falta de servidores especializados na área de TI e com isso sanar a deficiência apontada.

Considerações da SAD/PE

Concordamos com as fragilidades apontadas. Registrados que já estamos trabalhando para que os fiscais dos contratos registrem todas as ocorrências por meio do Sistema CONTA.

Análise da Equipe de Auditoria

264. As ações descritas na manifestação exarada pela UPC se coadunam em iniciativas que visam mitigar os problemas, todavia, as causas e os fatos que motivam a constatação ainda se fazem presente. Neste sentido, para que haja o saneamento dos problemas constatados, mantém-se o texto da recomendação.

Recomendação:

- 19) Promover a indicação de número suficiente de servidores, devidamente capacitados, para atuarem nas fiscalizações de Contratos, no âmbito das Unidades Descentralizadas da AGU.

4.4 CONSTATAÇÃO

Descumprimento do regimento interno do Comitê de Tecnologia da Informação da Advocacia Geral da União-CTEC/AGU e da norma complementar do GSI/PR.

Fato

265. Constatou-se que não foi possibilitada a anuência do Comitê de Tecnologia da Informação da Advocacia Geral da União-CTEC/AGU, antes da assinatura do Contrato nº 55/2014-AGU firmado entre a AGU e a empresa B2BR Business to Business Informática do Brasil S/A, em desconformidade com o art. 4º, § 4º, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04, de 11 de setembro de 2014 e com o art. 5º, inciso XII, do Regimento Interno do CTEC/AGU.

266. Registre-se que, nos autos do processo nº 00693000692/2014-49, não se identificou qualquer documento que pudesse justificar a não observância às citadas legislações, conforme se apreende da fls. 65, subitem 2.1 do processo. O referido fato foi também constatado nos Contratos nº 47/2014 – proc. 00693.000094/2013-99; nº 20/2015 – proc. 00676.000146/2015-05; nº 37/2014 – proc. 00693.000547/2014-68; nº 14/2013 – proc. 00589.000602/2012-45; nº 02/2014 proc. 00589.000722/2013-23 e nº 03/2016 proc. 00693.000129/2015-51.

267. Ademais, verificou-se que a contratação de gestão de processos de tecnologia da informação, no Contrato nº 055/2014-AGU, incluindo serviços de segurança da informação, está em desconformidade com o disposto no art. 5º, inciso II, da IN SLTI/MPOG – nº 04/2014, que informa: “*não poderão ser objeto de contratação a gestão de processos de tecnologia da informação, incluindo gestão de segurança da informação.*” Essas informações constam do processo nº 00693000692/2014-49, volume I, anexo VII, às fls. 129, 130, 132 e 133.

268. Além disso, a Norma Complementar nº 5 do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República-GSI/PR define em seu subitem 10.2 que: “*Preferencialmente a Equipe deve ser composta por servidores públicos ocupantes de cargo efetivo ou militares de carreira, conforme o caso, com perfil técnico compatível, lotados nos seus respectivos órgãos.*”

269. Com a manutenção da situação encontrada na AGU, aumenta-se o risco de vazamento de informações críticas da UPC, em virtude do uso de mão de obra terceirizada para realização de atividades sensíveis. Cabe esclarecer que, ao promulgar essa norma, o GSI/PR teve esse cuidado com a segurança da informação e com a coisa pública, devido aos constantes incidentes de vazamento de informações eletrônicas sensíveis.

270. Sobre o tema, o TCU já possui o entendimento de que em atividades sensíveis relacionadas a tarefas de controle inerentes a TI, os agentes externos devem ser substituídos por servidores ou empregados públicos efetivos, consoante subitem 9.2.1.1 do Acórdão nº 1.200/2014-TCU- Plenário.

Causa

271. Falha na fase de planejamento da contratação.

Manifestação da Unidade, após o Relatório de Auditoria Preliminar:

272. Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, a UPC posicionou-se, conforme registrado no Ofício nº 00101/2016/GABSGA/AGU, de 21 de agosto de 2016, na Informação Técnica nº 00001/2016/CGPS/SGA/AGU e consoante Despacho 019-2016/DTI/AGU, de 18 de agosto de 2016, nos seguintes termos:

“[...]

Tal observação traz uma interpretação equivocada acerca da necessidade de aprovação individual dos projetos pelo CTEC. Perceba que o PDTI 2014/2015, página 31, contempla em seu bojo a seguinte informação:

Período 2014

O planejamento e efetivas contratações desse período, apresentadas na Tabela 19, estão autorizadas pelo CTEC, conforme definido pela Portaria CTEC no 586/2011, quando da publicação deste PDTI.

[...]

Em complemento, conforme apontado pela Equipe de Auditoria sobre a definição da equipe responsável pela Gestão da Segurança da Informação, apoiado no art. 50, inciso 11, da IN SLTI/MPOG – nº 04/2014, SLTI/MPOG, que informa: "não poderão ser objeto de contratação a gestão de processos de tecnologia da informação, incluindo gestão de segurança da informação." e na Norma Complementar nº 5 do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República-GSI/PR define em seu subitem 10.2 que: "Preferencialmente a Equipe deve ser composta por servidores públicos ocupantes de cargo efetivo ou militares de carreira, conforme o caso, com perfil técnico compatível, lotados nos seus respectivos órgãos." Essa Equipe de Auditoria aponta descumprimento por parte do DTI ao dispor dessa atividade em seu contrato nº 55/2014. Deve-se considerar o disposto na Portaria nº 02, de 20/05/2015, publicada no Boletim de Serviço nº 21 de 25 de maio de 2015, que nomeia os membros do Comitê de Segurança da Informação e das Comunicações, o Gestor de Segurança da Informação e das Comunicações e os membros da Equipe de Tratamento de Incidentes de Rede - ETIR, de acordo com à Instrução Normativa nº 1/2008 do GSI/PR. Esses membros fazem parte do quadro efetivo desse Órgão. Cabe esclarecer que o serviço de segurança apontado pela Equipe de Auditoria é meramente técnico para execução das atividades deliberadas no âmbito dos Gestores, que por sua vez são membros efetivos. Outro detalhe é no que concerne ao já detalhado anteriormente no item 4.3 que o DTI está evidando esforços no sentido de recompor seu corpo técnico."

Análise da Equipe de Auditoria

273. Avalia-se correta a declaração da UPC quanto a emissão de autorização pelo CTEC, conforme inciso XII, art. 5º, da Portaria nº 586/2011.

274. Contudo, não foi encontrada, nos autos processuais, a aprovação do CTEC, conforme o inciso XIII, do art. 5º, da Portaria nº 586/2011, como também, não foram apresentadas evidências de um controle efetivo por parte desse comitê

275. Quanto ao atendimento do comando do §4º do art. 4º da IN SLTI – MP nº 4/2014 SLTI/MPOG, não foi encontrada, nos autos processuais, a declaração do CTEC relativa aos

serviços estratégicos de TI e Soluções de TI que comprometam a segurança nacional, como também, não foram apresentadas informações que comprovassem a efetividade do controle por parte desse comitê.

276. Em relação ao cumprimento da Instrução Normativa nº 1/2008, e do subitem 10.2 da Norma Complementar nº 5/2009, ambas do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República-GSI/PR, a UPC apresentou a Portaria AGU nº 02, de 20/5/2015, publicada no Boletim de Serviço nº 21 de 25 de maio e 2015, que nomeia os membros do Comitê de Segurança da Informação e das Comunicações, o Gestor de Segurança da Informação e das Comunicações e os membros da Equipe de Tratamento de Incidentes de Rede – ETIR.

277. Sobre o Comitê de Segurança da Informação, foram apresentados nessa Portaria os nomes dos membros, porém não foi apresentada a portaria de instituição desse Comitê, inobservando, assim, a Instrução Normativa nº 1/2008, do GSI/PR.

278. Quanto à publicação de responsável para exercer a função de Gestor de Segurança da Informação, não foram apresentadas suas atribuições ou responsabilidades o que infringe a Instrução Normativa nº 1/2008, do GSI/PR.

279. Ademais, sobre a definição da Equipe de Tratamento de Incidentes de Rede-ETIR, a UPC apresentou o nome de três agentes públicos, designados pela citada portaria para exercerem essas atribuições. Cabe esclarecer que o serviço de segurança da informação foi contratado em 2014, por meio do Contrato nº 55/2014, em desacordo com o subitem 10.2 da Norma Complementar nº 5/2009 do GSI/PR, e somente em maio de 2015 foi instituída a ETIR/AGU. Após a nomeação da ETIR/AGU, a UPC não apresentou elementos que comprovassem a exclusão dos serviços de segurança da informação do Contrato nº 55/2014.

280. Em face da avaliação acima, fica mantida a recomendação por falta de elementos probatórios da exclusão, por parte da AGU, dos serviços de segurança da informação do Contrato nº 55/2014.

Recomendações

- 20) Apor aos autos dos processos eletrônicos declaração do CTEC relativa aos serviços estratégicos de TI e Soluções de TI que comprometam a segurança nacional, em atenção ao disposto no art. 4, parágrafo 4º, da IN SLTI/MPOG nº 04/2014, que trata de aquisições de equipamentos e contratações/renovações contratuais; e
- 21) Instituir equipe de tratamento e resposta a incidentes de redes, a ser composta por servidores públicos ocupantes de cargo efetivo ou militares de carreira, conforme o caso, com perfil técnico compatível, lotados na AGU, em observância ao subitem 9.2.1.1 do Acórdão TCU – Plenário nº 1.200/2014.

4.5 CONSTATAÇÃO

Alteração de critérios para fornecimento de propostas em chamamento público.

Fato

281. A SAD-SP, por meio do processo nº 00589.001305/2014-89, publicou no Jornal O Estado de São Paulo, em 20 de setembro de 2014, o Aviso de Chamamento Público para a contratação, por aluguel, de novo imóvel com a finalidade de alocar a nova sede da AGU no estado e reunir em um único imóvel seis Unidades localizadas naquela capital (PRU/SP, PRF/SP, EAGU/SP, CJU/SP, EACGAU3 e SAD/SP), já que o imóvel que ocupava na Rua da Consolação, objeto do Contrato nº 008/2008, teria que ser devolvido ao proprietário por questões contratuais.

282. Extrai-se da leitura dos autos do processo a existência de um primeiro chamamento público e dentre as exigências técnicas contidas no Caderno de Especificações, que definiu os critérios mínimos necessários para fornecimento de propostas, encontravam-se as que seguem:

- “[...]”
a. *Possuir entre 12.000m² e 12.500m² de área útil com tolerância de metragem útil de até 13.280 m².[...]*”
- “[...]”
f. *Ser localizado em:*
[...]”
i. *Área que esteja compreendida necessariamente dentro de um raio de até 5 Km delimitados a partir do Tribunal Regional Federal da 3^a Região – Av. Paulista, 1842, São Paulo – SP, CEP 01310-936. [...]”* (grifo nosso).

283. Dentre as quinze propostas apresentadas em resposta ao chamamento, apenas duas delas possuíam a distância do Tribunal Regional Federal - TRF 3^a Região, definida no Caderno de Especificações, contudo ambas não atendiam a metragem exigida entre 12.000 a 12.500m², a saber:

- a) CBRE CONSULTORIA DO BRASIL LTDA. - Ed. Robert Bosch, com 9.042,32m², 4,3Km do TRF e locação mensal de R\$ 963.007,08 (novecentos e sessenta e três mil, sete reais e oito centavos), incluindo condomínio; e
- b) BTG PACTUAL SERVIÇOS FINANCEIROS S.A. – Ed. Brazilian Financial Center, com 11.095,00m², 0,473Km do TRF e locação mensal de R\$ 1.450.000,00 (um milhão quatrocentos e cinquenta mil reais), sem inclusão do valor do condomínio.

284. Conforme o Mapa Comparativo de Propostas, emitidos em 10 de novembro de 2014, à folha 325 do processo, restou caracterizada que as propostas apresentadas não atingiram a metragem mínima definida no Chamamento Público, fato que inviabilizou o procedimento.

285. Em 11 de novembro de 2014, a Superintendente Regional da SAD/SP emitiu Despacho, à folha 326 do processo, cancelando o chamamento público, pelos motivos que se seguem:

“[...]”
Tendo em vista as ponderações técnicas apresentadas no Mapa Comparativo (PROSPECÇÃO DE MERCADO PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA FUTURAS

INSTALAÇÕES DA AGU/SP) e, principalmente que nenhuma proposta atendeu a metragem mínima exigida no chamamento público. Considerando que a CJU/SP acompanhou o chamamento, consultamos, verbalmente sobre a possibilidade de aceitar imóvel com metragem aproximadamente menor.

A CJU/SP ponderou pela inviabilidade, considerando os princípios da vinculação ao instrumento convocatório (chamamento), isonomia e publicidade, haja vista que poderia cercear possíveis proponentes com aceitação de redução da metragem, sendo mais prudente o cancelamento do presente chamamento com sua republicação após reestudo. Diante disto ficou decidido em proceder ao cancelamento do presente chamamento e republicação. [...]"

286. Em 15 de dezembro de 2014, foi publicada a Portaria nº 14 da SAD/SP, indicando servidores para constituírem comissão, com a finalidade de analisar as propostas de novo chamamento público, conforme processo em comento.

287. Em 11 de fevereiro de 2015, foi publicado outro Aviso de Chamamento Público para Locação de Imóvel, com novos critérios técnicos contidos no Caderno de Especificações para fornecimento das propostas. Dentre os critérios incluídos, nesse 2º Chamamento Público, estão relacionados os que se seguem:

"[...] Possuir 10.500m² de área privativa/útil com tolerância de 5% para mais.[...]"

*"[...]"
f. Ser localizado em:
1- Área que esteja compreendida necessariamente dentro de um raio de **até 1.000m** delimitados a partir do Tribunal Regional Federal da 3^a Região – Av. Paulista, 1842, São Paulo – SP, CEP 01310-936. [...]"(grifo nosso).*

288. A definição desses novos critérios, contidos no Caderno de Especificações do 2º Chamamento Público, acarretou a redução da distância exigida, em virtude da especificação de que o imóvel a ser locado deveria estar localizado até 1 km do TRF 3^a Região. Assim, percebe-se que, dentre todas aquelas quinze propostas do 1º Chamamento, apenas uma interessada apresentou proposta para atendimento ao 2º Chamamento, em conformidade com os novos requisitos preestabelecidos. No caso, a proposta vencedora foi a da empresa BTG Pactual Serviços Financeiros S.A - Ed. Brazilian Financial Center.

289. Esse novo critério escolhido pela SAD/SP pautou-se, entre outras, na manifestação sobre as necessidades das Regionais, emitida por representantes da Procuradoria-Geral da União em São Paulo, conforme Memorando Conjunto PRF3^aR/PRU3^aR nº 001/2015 encaminhado à Superintendente da SAD/SP, em 21 de dezembro de 2015, conforme a seguir:

*"[...]"
As Procuradorias Regionais da União e Federal da 3^a Região, por seus respectivos titulares, tomando conhecimento do Chamamento Público realizado pela Superintendência de Administração da AGU em São Paulo (SAD/SP), visando à futura locação de imóvel para abrigar as unidades da Advocacia-Geral da União nesta capital paulista, bem como do seu resultado, vem expor sua manifestação conjunta a respeito da opção que melhor atenderá ao interesse público.
Parte-se de premissa, informada pela Superintendência de Administração da AGU em São Paulo, de que do referido chamamento resultaram 2 (dois) imóveis que, em tese, poderiam atender às necessidades da AGU/SP, quais sejam: (1^a opção) imóvel localizado na Avenida Paulista, nº 1374; e (2^a opção) imóvel localizado na Avenida Francisco Matarazzo, nº 1350, Bairro da Barra Funda, Zona Oeste.*

Indubitavelmente, a localização na Av. Paulista, em virtude de sua proximidade com a sede da justiça Federal e do Tribunal Regional Federal 3ª Região – menos de 500 metros -, é a que atende às necessidades do serviço público realizado nas procuradorias Regionais, conforme será demonstrado. [...]"

"[...]

6 – CONCLUSÃO:

Ante o exposto, conforme motivação acima e documentos em anexo, e sem prejuízo da análise pelo setor competente, entende-se, a priori, que entre as duas opções informadas, a que melhor atende às necessidades destas regionais é a localização do prédio na Av. Paulista, 1374.[...]" (grifo nosso)

290. Em 2 de abril de 2015, a Divisão de Engenharia da SAD/SP emitiu Despacho nº 00009/2015/DIENGE/SADSP/SGA/AGU, endereçado à Superintendência de Administração AGU/SP, informando que foi apresentada apenas uma proposta para o 2º Chamamento Público, com vistas à acomodação da Sede da AGU em São Paulo.

291. A proposta validada pela AGU foi a da empresa BTG Pactual Serviços Financeiros S.A. proprietária do Ed. Brazilian Financial Center, localizado na Av. Paulista, 1374, com 11.095,00m², 0,473Km do TRF. O valor mensal da locação foi fixado em de R\$ 1.650.000,00, e mais o incremento mensal referente ao condomínio do edifício, no valor de R\$ 233.888,04. O total da despesa mensal fixa com o custeio da locação do imóvel passou a ser R\$ 1.883.888,04, o que representa, aproximadamente, 112,79% de aumento em relação ao contrato anterior de locação.

292. Outro processo analisado pela equipe de auditoria foi o de nº 00589.000269/2015-17, que trata de dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, X, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e na Lei nº 8.245 de 18 de outubro de 1991, que culminou na assinatura do Contrato nº 9/2015, firmado entre a AGU e a empresa BTG Pactual Serviços Financeiros S.A. DTV/M, representando Fundo de Investimentos, inscrita no CNPJ nº 59.281.253/0001-23. O referido contrato tem por objeto a locação de imóvel destinado a abrigar a nova sede da AGU em São Paulo/SP, situado nos andares 7º, 8º, 9º, e 10º (“andares tipo”) e 51,9% (cinquenta e um e nove décimos por cento) da área útil do 2º andar e 49,5% (quarenta e nove e cinco décimos por cento) da área útil do 3º andar (“mezaninos”), bem como 75 vagas indeterminadas, localizadas nos subsolos do imóvel não residencial situado na Av. Paulista, 1.374, Bairro Bela Vista, no município de São Paulo, Edifício Brazilian Financial Center, no valor global (anual) de R\$ 19.800.000,00, para viger em 120 (cento e vinte) meses da assinatura.

293. Em 12 de maio de 2015, a Superintendente de Administração emitiu o Despacho nº 00027/2015/CORFI/SADSP/SGA/AGU à Diretoria de Orçamento e Finanças da AGU, solicitando a certificação orçamentária para atender à nova locação, que substituiria ao Contrato nº 8/2008, que, na época, importava em valor mensal de R\$ 775.410,53 e anual de R\$ 9.304.926,36, conforme o 8º Termo Aditivo.

294. Em resposta emitida, em 8 de junho de 2015, o Coordenador-Geral de Orçamento, Finanças e Análise Contábil assim se posicionou:

"[...]

CERTIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA nº. 00003/2015/CGOF/SGA/AGU

NUP: 00589.000269/2015-17

INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO - SAD/SP.

ASSUNTOS: DISPENSA PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEL (ART. 24, INCISO X, DA LEI Nº 8.666/1993)

Em atendimento a solicitação da SAD/SP, informo que será inserido no PLOA/2016 o valor de R\$ 10.173.123,24 (dez milhões, cento e setenta e três mil, cento e vinte três reais e vinte quatro centavos) para substituição da locação do imóvel que abrigará as instalações da Advocacia-Geral da União em São Paulo.

Os valores acima serão somados aos R\$ 9.626.876,76 (nove milhões, seiscentos e vinte seis mil, oitocentos e setenta e seis reais e setenta e seis centavos) pagos pela locação atual, perfazendo o valor total de 19.800.000,00 (dezenove milhões e oitocentos mil reais) que serão reservados no orçamento da AGU para pagamento das despesas com a nova locação. [...].

295. Após essa informação, o processo foi encaminhado à Consultoria Jurídica da União - CJU, que emitiu o Parecer nº 00599/2015/CJU-SP/CGU/AGU e dentre as recomendações da CJU, encontra-se questionamento acerca da dotação orçamentária para o exercício de 2015, tendo a SAD/SP encaminhado, em 11 de junho de 2015, os esclarecimentos que se seguem:

“[...]

Com relação ao item 04, subitem 22, informamos que o contrato a ser firmado nesse exercício não acarretará em aumento de despesa no exercício de 2015, pois o prazo de entrega foi alterado para 6 meses e 15 dias a partir da assinatura do contrato, portanto, a Administração receberá o imóvel apenas no exercício de 2016 não se enquadrando na Portaria nº 172/2015 – MPOG. Esclarecemos que o aumento de despesas para exercícios posteriores deverá constar na PLOA e da LOA de 2016 cuja incumbência de inserir despesa cabe a Diretoria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Análise Contábil, o Sr. R. F.S, conforme ID 3197608 no Sistema Sapiens. [...]” (grifo nosso).

296. O Advogado-Geral da União, em 12 de junho de 2016, autorizou a contratação do imóvel, em observância às diretrizes estabelecidas no Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012, e no uso da atribuição que lhe confere o artigo 2º do referido diploma normativo, e na Portaria MPOG nº 172 de 27 de maio de 2015, com as seguintes condições:

“[...]

AUTORIZAR a assinatura do Contrato nº 009/2015, a ser firmado com o FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO – FII PRIME PORTFOLIO, REPRESENTADO POR SUA ADMINISTRADORA BTG PACTUAL SERVIÇOS FINANCEIROS S.A. DISTRIBUIDORA DE TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS, na qualidade de proprietária fiduciária dos imóveis, cujo objeto é a locação sob medida (built to suit) de imóveis não residenciais situados na Av. Paulista, 1.374, Bairro Bela Vista, no Município de São Paulo, Edifício Brazilian Financial Center, cujos andares locados serão objeto de adaptações/reforma a serem realizadas pelo LOCADOR, seguindo as diretrizes fornecidas pela LOCATÁRIA para a respectiva reforma/adaptações, visando a abrigar as instalações da Advocacia-Geral da União em São Paulo, restando claro que os efeitos financeiros da relação locatícia somente passarão a incidir após a devida entrega dos imóveis pelo LOCADOR, e, enquanto esta não ocorrer, os aluguers, encargos locatícios e quaisquer outros valores não serão devidos. O referido instrumento fará as vezes de promessa de locação sem qualquer ônus financeiro, a ser convolado em contrato de locação quando da entrega dos imóveis; ou, se for o caso, imediatamente em contrato de locação com efeitos financeiros diferidos para o momento do efetivo recebimento dos imóveis. O aluguel mensal será de R\$ 1.650.000,00 (hum milhão e seiscentos e cinquenta mil reais) e o valor global do contrato será de R\$ 198.000.000,00 (cento e noventa e oito milhões de reais, [...]

297. O Contrato nº 9/2015 foi assinado em 23 de julho de 2015, com vigência da assinatura em 22 de julho de 2025, nos termos do artigo 3º da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, podendo, por interesse da Administração, ser prorrogado por novo prazo a ser ajustado entre as partes. O pagamento do aluguel seria devido a partir da data da entrega das chaves de todos os andares ou conforme o recebimento parcial do imóvel pela locatária, mediante termo, precedido de vistoria no referido andar. A publicação do contrato ocorreu em 24 de julho de 2015, no DOU, e a entrega das chaves apenas em abril de 2016, desencadeando os efeitos financeiros de pagamentos a partir dessa data.

298. Ocorre que, da análise promovida nas peças que subsidiaram a contratação, não foram identificados elementos técnicos que atestassem a viabilidade técnica-econômica-jurídica para a alocação do imóvel decorrente do Contrato nº 09/2015, bem como não foram apresentados estudos técnicos que demonstrassem a necessidade de alteração do Caderno de Especificações do 2º Chamamento Público.

Causa

299. Alteração do Caderno de Especificações no 2º Chamamento Público em relação ao 1º Chamamento Público, com redução da área útil alocada e do raio entre o imóvel alocado e o TRF 3ª Região.

Manifestação da Unidade, após o Relatório de Auditoria Preliminar:

300. Por meio da Informação Técnica nº 00001/2016/CGPS/SGA/AGU, de 21 de agosto de 2016, a Unidade encaminhou os esclarecimentos que se seguem:

“[...]

Considerações da SAD/SP – ao parágrafo 233

Sob o aspecto econômico, à época da realização do Chamamento Público, bem como durante a fase interna do procedimento de inexigibilidade de licitação, a SAD/SP na análise dos dados para a tomada da sua decisão, considerou os seguintes aspectos:

a.1- avaliação do metro quadrado do imóvel condizente com o preço de mercado, tendo em vista o Parecer Técnico da CEF, cuja elaboração levou em consideração as particularidades de instalação dos escritórios da AGU, mormente por se tratar de locação na modalidade “built to suit” (demandando não apenas a locação do espaço físico por parte do locador, mas também a realização das adaptações necessárias para atender o locatário);

a.2- significativa redução de custos da Administração no que pertine aos serviços de terceirização de mão de obra, antes contratados pela AGU para atender as necessidades no antigo prédio locado. Como exemplos, podemos indicar os contratos de segurança e vigilância patrimonial, de limpeza e conservação de áreas internas e externas, de locação de veículos com motorista, de manutenção de elevadores, de recepção, de energia elétrica etc. A razão dessa redução implicando economia aos cofres públicos decorre do fato de o imóvel atualmente locado ser constituído em condomínio, com o rateio desses custos entre os demais condôminos do mesmo prédio.

Sob o aspecto técnico, esclarecemos que durante a fase interna do procedimento de prospecção de mercado (1º Chamamento Público) a PRU e a PRF, ambas da 3ª

Região encaminharam o Memorando Conjunto PRF 3^a/PRU 3^a. Nº 01/2015 (já de conhecimento da CISET), alegando que o imóvel sediado na Av. Paulista, a 500 m do TRF 3^a. Região, é o que melhor atenderia as necessidades do serviço público realizado por aquelas Procuradorias.

Posteriormente a SAD/SP acusou o recebimento do Memorando Conjunto PRF 3^aR/PRFU3R de 01.07.2015 (documento digitalizado em **Anexo III - Memorando Conjunto PRF3_PRU3 n° 002_2015**) por meio do qual a PRU e a PRF, ambas da 3^a Região, trouxeram conhecimento da SAD/SP, detalhado estudo técnico comparativo, evidenciando a pertinência da sede da AGU em São Paulo, localizar-se na Av. Paulista, tendo em vista que outros órgãos jurídicos também se situam nessa localidade, sempre tendo como referência a sede da Justiça Federal ou do TRF 3^a. Região.

Neste estudo a SAD/SP foi informada que a exceção dos processos do Juizado Especial Federal, todos os demais autos de processos da Justiça Federal são físicos. Isso implica diretamente na qualidade e eficiência da defesa apresentada pelos órgãos jurídicos, pois a proximidade da Justiça Federal beneficia não apenas a consulta, carga e devolução dos respectivos autos, mas também, agiliza as constantes e rotineiras diligências ao Fórum, seja para protocolo de petições, seja para sustentações orais, seja para despachos com juízes ou desembargadores, seja para participação em audiências. Sobreleva registrar que estes benefícios são por demais importantes, máxime naqueles processos urgentes e relevantes, os quais reclamam pronta e imediata atuação dos advogados públicos na defesa da União e suas Autarquias, beneficiando assim a qualidade do trabalho jurídico frente inclusive a grandes escritórios de advocacia que atuam em ações contra o Estado.

Sob o aspecto jurídico, como é do conhecimento desse Controle Interno, a Administração Pública na sua atuação deve primar pelo princípio da eficiência previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como pelo princípio da economicidade também previsto art. 70, caput, da CF/1988.

Aplicação integrada desses dois princípios, no caso vertente, considerando os estudos técnicos que foram apresentados à SAD/SP por parte das respectivas Procuradorias Regionais em SP, demonstraram que a atividade fim desempenhada por aqueles Órgãos jurídicos, atingiria maior rapidez, perfeição, eficácia e eficiência, se a sede da AGU estivesse aos arredores da Av. Paulista e dentro de um raio próximo à sede da Justiça Federal e do TRF 3^a. Região em SP/MS. Por conta disso, quando da realização do 2º Chamamento Público reduziu-se a dimensão da quilometragem de cinco para um quilometro, vislumbrando com isso a possibilidade de acesso à Justiça Federal e do TRF 3^a. Região mediante locomoção a pé, haja vista o caótico e sobrecarregado trânsito na Capital paulista, cujo percurso, mesmo em pequenas distâncias, gera demasiado consumo de tempo.

Esclarecemos ainda, sob o aspecto técnico, que o projeto das instalações realizadas no Prédio locado, segue os parâmetros dos Órgãos de direção da AGU, tendo ainda sido atendidas todas as exigências previstas no § 2º do art. 3º do Decreto nº 7.689, de 02 de março de 2012 e no modelo instituído pelo Memorando-Circular nº 02/2010-SG/AGU.”

Análise da Equipe de Auditoria

301. Em decorrência dos esclarecimentos prestados pela Unidade, verificou-se que os pontos das recomendações enunciadas não foram abordados de maneira a alterar o entendimento já proferido no Relatório Preliminar.

302. Assim, verifica-se a necessidade de comprovação: (1) da viabilidade técnica que no caso deve ser emitido pela equipe de engenharia; (2) da comprovação da viabilidade econômica para o 2º chamamento Público; e da (3) viabilidade jurídica que ateste que a contratação seguiu os ditames legais previstos para a contratação em tela.

303. Outro questionamento refere-se à alteração do Caderno de Especificações entre o 1º e o 2º chamamento público, fato que necessita ser também esclarecido pela SAD/SP, pois cabe ao administrador garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos interessados e possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes.

304. Neste contexto, ratifica-se a recomendação.

Recomendação

22) Apor nos autos do processo eletrônico nº 00589.001305/2014-89 documento que justifique (1) a viabilidade técnica-econômica-jurídica para a alocação do imóvel decorrente do Contrato nº 09/2015, bem como (2) a alteração do Caderno de Especificações do 2º Chamamento Público.

4.6 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos controles dos deslocamentos e da manutenção de veículos.

Fato

305. Trata-se do processo nº 00587.001502/2009-51, referente ao Pregão Eletrônico nº 55/2009, com fulcro na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e, subsidiariamente, na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que culminou no Contrato nº 08/2010, firmado com a empresa Egel Locadora de Veículos LTDA., para prestação de serviços de locação de veículo com motorista, para transporte de documentos e servidores das Unidades da AGU nos estados do nordeste, assinado em 8 de abril de 2010; no valor mensal de R\$ 358.041,61 e global (anual) de R\$ 4.296.499,32, com vigência de doze meses, renováveis por iguais períodos e limitados a sessenta meses, a contar da data da assinatura.

306. Para aferir os controles utilizados no Setor de Transporte, quanto à efetivação do uso dos veículos para os serviços definidos no Contrato nº 8/2010 - AGU/PE, a equipe de auditoria efetuou entrevista com o Chefe de Transporte e com o fiscal do referido contrato nº 08/2010.

307. Dessa entrevista, ficou evidente a fragilidade dos controles utilizados no setor, em virtude de a quilometragem e uso dos veículos serem registradas em planilhas em formato Excel alimentadas pelos próprios motoristas e pelos usuários do serviço. Observa-se, assim, não haver indicativo de solução de sistema para substituir os atuais controles efetuados manualmente em planilhas eletrônicas, conforme afirmativa do responsável pela área da SAD/PE.

308. Importante destacar que os mecanismos de controle com base em planilhas eletrônicas não contribuem para mitigar as fragilidades de controle. Nesse sentido, com vistas a minimizar erros pessoais, o uso de novas tecnologias pode ser utilizado pela UPC, tais como a aquisição de GSM/GPS/GPRS (rastreador veicular), para a confirmação do trajeto percorrido, como também, para garantir a segurança patrimonial e pessoal.

Causa

309. Fragilidades nos controles internos administrativos do setor de transportes da SAD/PE - AGU.

Manifestação da Unidade, após o Relatório de Auditoria Preliminar:

310. Por meio da Informação Técnica nº 00001/2016/CGPS/SGA/AGU, de 21 de agosto de 2016, a Unidade encaminhou os esclarecimentos que se seguem:

[...]

Considerações da SAD/PE

O registro da quilometragem percorrida pelos veículos locados pela SADPE é manualmente alimentado pelos servidores responsáveis pela Gestão de Transportes da SAD/PE, mas os percursos são monitorados por GPS pela empresa contratada, tornado confiável o controle ainda que manual.

As informações são confrontadas e temos relatórios da empresa contratada que confirmam os percursos percorridos. Vamos exigir da Contratada o envio dos percursos percorridos por meio eletrônico.

Análise da Equipe de Auditoria

311. Endente-se que o controle interno administrativo do setor de transportes instituído com base em planilhas eletrônicas, de preenchimento manual, deixa a SAD/PE extremamente suscetível a riscos. O controle eficiente dos serviços pela administração pública garante melhor segurança aos usuários e profissionais, como também, que os pagamentos sejam realizados de acordo com os serviços efetivamente prestados, conforme previsto contratualmente.

312. Considerando a necessidade de melhoria dos controles internos da SAD/PE, mantém-se o texto da recomendação.

Recomendação

- 23) Desenvolver, implementar e regulamentar novos controles administrativos no Setor de Transportes da SAD/PE - AGU, de forma a minimizar os riscos decorrentes lançamentos manuais de usuários.

4.7 CONSTATAÇÃO

Ausência de formalização e aplicação de penalidades previstas contratualmente.

Fato

313. Trata-se da análise do processo eletrônico nº 00676.001315/2014-35, referente à contratação da empresa Adserte Administração de Mão de Obra - EI, por meio do Pregão nº 17/2014, para fornecer serviço de apoio administrativo, consoante Contratos nº 33 a 36/2014. Os processos relativos aos contratos tramitaram por meio do Sistema Eletrônico SAPIENS e foram autuados com os seguintes números (NUP): Contrato nº 33/2014 - NUP nº 00676.001314/2014-91; Contrato nº 34/2014 - NUP nº 00676.001315/2014-35; Contrato nº 35/2014 - NUP nº 00676.001316/2014-80 e Contrato nº 36/2014 - NUP nº. 00676.001317/2014-24.

314. A análise dos processos demonstra que, durante a execução desses contratos, a SAD-DF constatou irregularidades na execução, o que a levou a instaurar procedimento administrativo interno para aplicação de penalidade à empresa contratada. Em suas conclusões, a comissão processante apontou irregularidades, permitiu o contraditório e a ampla defesa e quantificou, em relação aos quatro contratos, multas que totalizavam, à época, um montante de R\$ 59.320,49.

315. No âmbito do procedimento de fiscalização e aplicação de penalidade à empresa contratada, foi averiguado que, em período próximo ao encerramento dos contratos, a Administração da SAD-DF se posicionou de forma fundamentada no sentido de rescindir unilateralmente o contrato, formalizar a aplicação de penalidade de se impossibilitar, por dois anos, contratação da empresa pela AGU e aplicar multas que perfazem o valor supramencionado.

316. Observa-se, ainda, que ao mesmo tempo em que tramitavam os processos de aplicação de penalidade, a SAD-DF realizava procedimentos com o propósito de viabilizar a contratação, por dispensa de licitação, da empresa Rover Administração e Serviços - EI, remanescente do Pregão nº 17/2014, e que reunia as condições legais para assumir o contrato.

317. Todavia, ao invés de proceder à rescisão unilateral do contrato, a aplicação de penalidade, a cobrança de multa e a substituição da empresa, um dia antes de vencer o contrato, a SAD-DF, sem justificativa legal encartada nos autos, desclassificou a penalidade que seria aplicada à empresa contratada para advertência, não formalizou os procedimentos de penalização, como também não cobrou as multas e ainda procedeu à renovação dos quatro contratos citados.

318. Quanto a não aplicação da multa, da penalidade de advertência e da renovação do contrato da empresa Adserte Administração de Mão de Obra - EI, a SAD-DF, por meio do anexo 1 do Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de maio de 2016, em resposta ao subitem 1.1 da SA nº 10/2016, encaminhou a manifestação que se segue:

“A empresa tempestivamente encaminhou sua resposta (Seq. 30), a qual foi submetida à apreciação da fiscalização (Seq. 31) que, considerando os argumentos apresentados, acenou quanto ao abrandamento da sanção para aplicar somente a de advertência condicionando a continuidade do contrato ao seu regular cumprimento não tolerando mais nenhum descumprimento em sua execução, proposição esta adotada pela SAD-DF.”

“[...]

Quanto aos motivos que levaram a Administração a não dar continuidade a contratação da empresa Rover, que possuía a condição de remanescente habilitada no pregão 17/2014, informa-se:

- *Na sequência 18 encontra-se em anexo o e-mail na qual a empresa manifestou-se favoravelmente em assumir os serviços, contudo em valor superior (R\$ 3.246.299,16 – Seq. 19) ao que era praticado pela ADSERTE (R\$ 2.936.852,88).*
- *Para tentar ajustar o valor com a empresa ROVER em 26/05/2015 o representante da empresa compareceu para uma reunião na presença do Senhor Superintendente de Administração, do Coordenador de Administração e do Coordenador da CCLIC na qual expos que aceitaria sim assumir os serviços desde que nas bases constates da proposta encaminhada.*
- *Registre-se que ao mesmo foi informado que ele poderia assumir os serviços e que em seguida poderia solicitar a repactuação, ao que ele retrucou alegando que já teria ocorrido casos semelhantes a este em outros órgãos e que ele teria ficado no prejuízo com a não concessão da repactuação.*
- *No dia 29/05/2015 este CCLIC junto com o SAD-DF participou de reunião com representante da empresa ADSERTE, na qual após as considerações de ambas partes foi comunicada a permanência da empresa e dela foi solicitado rigor no cumprimento das cláusulas contratuais.*

Sem tempo hábil para uma nova licitação e nova consulta, e por questões de conveniência e oportunidade, a SAD-DF, após reunião com a Empresa Adserte Administração de Mão de Obra - EI, na qual foi solicitado rigor no cumprimento das cláusulas contratuais, optou - se pelo abrandamento das sanções aplicadas àquela empresa bem como pela prorrogação do prazo de vigência do contrato nº 33/2014-AGU. Desta feita os serviços não sofreriam solução de continuidade, e ainda permaneceriam, em termos de valor, mais vantajosos do que os ofertados pela ROVER.”(GN)

319. Em que pese a SAD-DF afirmar ter sido mais vantajoso a renovação do contrato, em detrimento dos valores ofertados pela empresa Rover Administração e Serviços - EI, o posicionamento ora emanado pela SAD-DF torna-se frágil quando se observa que o extrato do Termo Aditivo, publicado no Diário Oficial da União, seção 3, fl. 104, do dia 3 de junho de 2015, retrata que a renovação do contrato com a empresa Adserte Administração de Mão de Obra - EI ocorreu exatamente no mesmo valor ofertado pela empresa Rover Administração e Serviços - EI, conforme se verifica na transcrição do publicado extrato:

“[...]
EXTRATO DE TERMO ADITIVO Nº 1/2015 UASG 110161 Número do Contrato: 33/2014. Nº Processo: 00676001314201491. PREGÃO SISPP Nº 17/2014. Contratante: ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO-CNPJ Contratado: 08139629000129. Contratado : ADSERTE ADMINISTRAÇÃO E TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA EI. Objeto: Prorrogar o prazo de vigência por mais 12 (doze) meses ou até a conclusão de nova licitação o que ocorrer primeiro. Fundamento Legal: 8.666/93 . Vigência: 02/06/2015 a 01/06/2016. Valor Total: R\$3.246.299,16. Fonte: 100000000 - 2015NE800436. Data de Assinatura: 01/06/2015. (SICON - 02/06/2015) 110161-00001-2015NE000095.”

320. Ao analisar as respostas da SAD-DF, em conjunto com o Memorando nº 001/2016-CCLIC/SAD-DF/SGA-AGU, depreende-se que os gestores assumiram o risco de não dar andamento à contratação da empresa Rover Administração e Serviços - EI e deram seguimento à assinatura do Termo Aditivo de Contrato, como também não atuaram na aplicação das penas e os procedimentos relativos às multas, que já haviam sido quantificadas.

321. Sobre a necessidade de apuração e cobrança dos valores, a título de aplicação de penalidades, por infrações a dispositivos contratuais, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio da Coordenação Geral de Normas e do Departamento de Logística da SLTI, editou, em setembro de 2015, Caderno de Logística, que trata das sanções administrativas e das diretrizes para a formulação de procedimento administrativo específico, consoante item 2.2.6, que retrata a necessidade da aplicação de sanção, em meio à questão de o ato ser um dever ou uma faculdade do gestor público, a saber:

“[...]

Sempre que o gestor constatar a existência de infração às licitações ou contratos nasce para ele a obrigação de agir no sentido de instaurar procedimento específico visando à apuração dos fatos. A doutrina é unânime em afirmar que se trata de um poder, ou “deveres-poderes” decorrente de uma prerrogativa inerente ao Poder Disciplinar da Administração. De acordo com a atual jurisprudência do Tribunal de Contas da União, trata-se de instrumento de controle da execução contratual, de aprimoramento da atividade administrativa e do comportamento dos gestores, sempre visando preservar o interesse público. Considerando-se os pressupostos que regem os procedimentos de aplicação das sanções, é proibido ao gestor abster-se de aplicar as medidas previstas em Lei e no contrato, devendo sopesar a gravidade dos fatos e as justificativas da contratada quanto à não execução ou execução irregular, para decidir quanto à proporcionalidade das penas exigidas nos arts. 86 e 87 da Lei nº 8.666, de 1993, as quais devem estar previstas no instrumento convocatório, observado o devido processo legal. Dessa forma, diante de indícios de infração administrativa do licitante ou contratado, a não autuação injustificada de processo administrativo específico poderá resultar na aplicação de sanções a seus gestores, conforme previsto no art. 82 da Lei nº 8.666, de 1993, bem como representação por parte TCU com supedâneo no art. 71, inciso XI, da Constituição Federal c/c art. 1º, inciso VIII, da Lei nº 8.443, de 1992. Sobre os julgados da Corte de Contas, podem ser citados os seguintes: TCU Acórdão 1632/2009; TCU AC nº 3.738/2007; TCU AC nº 1.793/2011.” (grifo nosso)

322. Assim, a leitura do manual norteia a conduta a ser adotada por quem de direito, pois apresenta o regramento normativo e a jurisprudência aplicáveis ao caso, no sentido do poder/dever de agir, com os quais o gestor não pode deixar de fiscalizar, apurar e cobrar os valores quantificados nas multas oriundos de infrações contratuais, sob pena de responsabilização administrativa.

323. Considerado o acima exposto, observa-se que a Coordenação de Compras, Licitações e Contratos, por meio do Memorando nº 001/2016-CCLIC/SAD-DF/SGA-AGU, de 20 de abril de 2016, reconheceu a ausência de formalização das penalidades a serem aplicadas à empresa prestadora de serviços, bem como destacou que serão tomadas as devidas providências a respeito do assunto. Todavia, com relação à aplicação das multas, não está claro quais providências serão adotadas pela SAD-DF à luz da legislação vigente.

Causa

324. Ausência de formalização de penalidades já aplicadas e embasamento legal para dispensa de multas à empresa Adserte Administração de Mão de Obra - EI, no âmbito dos contratos nºs 33 a 36/2014, pela SAD-DF, à luz dos artigos. 86 e 87 da Lei de Licitações e com base no Acórdão TCU nº 1.450/2011.

Manifestação da Unidade, após o Relatório de Auditoria Preliminar:

325. A Unidade posicionou-se pelo não acolhimento da constatação e da respectiva recomendação, alegando a economicidade e a vantajosidade da renovação do contrato, e a não aplicação da multa por meio da Informação Técnica nº. 00001/2016/CGPS/SGA/AGU de 21 de agosto de 2016, e seus anexos, nos seguintes termos:

“[...]

Considerações da SAD/DF

(feito tendo por base o contrato maior de Auxiliar Administrativo constante do processo 00676.001314/2014-91):

No item 247 registrado pela CISET está relatado que “a SAD-DF, sem justificativa legal encartada nos autos, desclassificou a penalidade que seria aplicada à empresa contratada para advertência, não formalizou os procedimentos de penalização, como também não cobrou as multas e ainda procedeu à renovação dos quatro contratos citados.”.

Entretanto a justificativa para se desclassificar e penalidade que seria aplicada à empresa ADSERTE, salvo outro entendimento, encontra-se acostada aos autos entre as sequencias 29 até 32.

O item 249 do relatório afirma ser frágil a afirmativa da SAD-DF de que a renovação teria sido mais vantajosa já que quando da publicação do Extrato do Termo Aditivo que renovou o contrato com a ADSERTE ter sido publicado no mesmo valor ofertado pela empresa Rover Administração e Serviços – EI.

Melhor elucidando, quando das providências para a prorrogação do prazo de vigência do contrato, adotadas em maio de 2015, a fiscalização do contrato por intermédio do relatório acostado à seq. 10, manifestou-se contrariamente, em função das ocorrências ali registradas.

Desde então buscaram-se alternativas outras para o caso, inclusive com a autuação em 22.07.2015 do processo NUP 00676.001324/2015-15 o qual, ao final de janeiro do corrente ano, teve como vencedora essa mesma empresa com valor superior ao que vinha sendo pago, motivo pelo qual a licitação encontra-se suspensa.

Após consulta à empresa Rover Administração e Serviços – EI, esta concordou em assumir os serviços, entretanto com valor superior ao que era praticado pela ADSERTE (R\$ 2.936.852,88)

É de se registrar que esta SAD-DF atendeu ao Parecer nº 208/2015/DAJI/SGCS/AGU-GFF (seq. 26) que relativamente a contratação dos serviços remanescentes assim dispôs:

“[...]

19. A hipótese de dispensabilidade de licitação que se amolda ao caso em tela está prevista no art. 24, inciso XI, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe, in verbis:

Art. 24. É dispensável a licitação:

“[...]

XI - na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

20. No caso em análise, a empresa foi convocada com base nos registros apontados nos itens 14 a 16 do DESPACHO n. 00223/2015/CCLIC/SADD/SGA/AGU do ID 2811633 (cf. anexo da Seq. 16 Id. 2788211).

21. Nesse ponto, importante registrar que a ausência de licitação não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade de recursos,

regularidade fiscal, dentre outras). Com esse intuito, o art. 26 da Lei nº 8.666/93 estabelece o procedimento para realização da dispensa:

“Art. 26 As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e nos incisos III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25 necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: I – caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II – razão da escolha do fornecedor ou executante;

III – justificativa do preço;

IV – documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

22. A respeito, é fundamental que a Administração certifique-se da estrita obediência à ordem de classificação do certame licitatório, bem como exija da fornecedora as mesmas condições – inclusive de preço – anteriormente oferecidas pelo licitante vencedor, abatidas as parcelas executadas e pagas na vigência do contrato anterior.

23. Outrossim, a Administração deve aferir todas as condições habilitatórias da empresa a ser contratada, conforme os termos do edital, inclusive sua regularidade fiscal. Nesse ponto, registra-se que a certidão de regularidade junto ao FGTS encontra-se expirada (ID 2789152), devendo ser renovada. [...]”

Mesmo após reunião com o representante da empresa Rover, este não aceitou assumir os serviços pelo preço praticado naquela data que era R\$ 2.936.852,88.

O valor repactuado da ADSERTE seria o mesmo já que a planilha encaminhada para a empresa Rover já contemplava o valor repactuado de R\$ 3.246.299,16, mas naquele momento não havia tempo hábil para se analisar todas as planilhas para a concessão imediata do reajuste, motivo pelo qual foi solicitado que a empresa assumisse com o valor sem repactuação, para em seguida solicitá-lo, porém sem êxito.

Dessa forma a prorrogação do prazo de vigência dos atuais contratos tornou-se vantajosa, uma vez que não foi contratada a mesma empresa ADSERTE vencedora do certame com valor maior, tampouco a Rover que exigiu ser contratada com o valor já repactuado.

Em sendo assim, ao contrário do que afirma o CISET em seu item 250, a SAD/DF não assumiu o risco de não dar andamento à contratação da empresa Rover Administração e Serviços – EI, a SAD/DF só não firmou contrato com a empresa Rover porque esta não concordou em assumir o contrato nas mesmas condições do anterior, ou seja, sem que o valor estivesse repactuado.

Ainda, quanto ao disposto no item 253, no qual o CISET relatou não estar claro quais providências seriam adotadas acerca da aplicação das multas, à luz da legislação em vigor, entende-se aqui, que tal questão está esclarecida no despacho nº 00249/2015/CCLIC/SADDF/SGA/AGU (seq. 32).

Ali encontra-se a análise dos fatos (item 04 a 07 do despacho) concluindo, ao final (item 08), com a sugestão de se manter o atual contrato aplicando-se a sanção de Advertência, determinando à fiscalização do contrato rigoroso acompanhamento com a concomitante confecção de novo Termo de Referência para uma possível nova licitação, no caso de se ocorrerem novas ocorrências da espécie.

A sugestão foi científica ao Superintendente que autorizou a prorrogação do prazo de vigência, aplicando-se a sanção de Advertência em virtude das ocorrências registradas pela fiscalização do contrato.

Por oportuno, cabe registrar que todas as providências adotadas, todos os contatos feitos, o tempo dispensado, as preocupações dos colaboradores com os atrasos, enfim, todos os transtornos ocorridos na execução dos contratos firmados pela AGU, decorreram da insuficiência de recursos orçamentários e financeiros os quais, desde janeiro de 2015, não vinham sendo repassando em montante apropriado para que fossem efetuados os pagamentos devidos à empresa e desta aos seus empregados, como bem demonstra a justificativa da Adserte constante da seq. 30 RESPO2, fato que também pode ser constatado por intermédio das Ordens Bancárias dos pagamentos realizados pela AGU.

Por derradeiro registra-se que todas as providências adotadas tiveram por princípio maior o interesse público, uma vez que a Administração Pública não poderia prescindir dos serviços até então prestados, cuja interrupção acarretaria solução de continuidade, sob pena de comprometer, sobremaneira, a sua atividade fim, aliado ao fato de que os serviços provavelmente estariam, por um período de tempo, sem a devida cobertura contratual.”

Análise da Equipe de Auditoria

326. Quanto à penalização, após analisados os documentos indicados pela Unidade (sequência processual 29 a 32), constatou-se que a UPC decidiu acolher os argumentos da empresa Adserte e desclassificou a punição. Todavia, não constava dos autos a formalização da penalização, fato corroborado pelo Memorando nº001/2016-CCLIC/SAD-DF/SGA-AGU, encaminhado no dia 20 de abril de 2016, por meio do qual, o Coordenador de Contratos se manifestou nos seguintes termos:

“[...]

3. Após verificar o ocorrido, informamos que, por lapso do servidor que estava conduzindo o processo, deixou-se de ser realizado registro e, indevidamente, os autos foram encaminhados para o arquivo.

4. O servidor responsável pelo processo foi cientificado acerca deste equívoco e devidamente orientado. Informamos que estão sendo elaborados e providenciados a fundamentação, assinatura e registro das advertências nos quatro contratos.”

327. Quanto à aplicação da multa, por meio do despacho nº 00250/2015/CCLIC/SADD/SGA/AGU, de 1º de junho de 2015, (seq. 31.), o Coordenador de Contratos e Lição apresentou justificativas para sua desclassificação. Entretanto, verificou-se que não foram identificados pareceres da Consultoria Jurídica da AGU com posicionamento jurídico que proporcionasse segurança para ações adotadas pelo Gestor.

328. De todo o exposto, observa-se a necessidade de manutenção da recomendação, acrescendo a esta outra no sentido de se encaminhar o assunto à Consultoria Jurídica com vistas a avaliar a possibilidade legal de dispensa da cobrança da multa averiguada nos contratos 33 a 36 de 2014.

Recomendação

- 24) Promover a formalização das penalidades já aplicadas em desfavor da empresa Adserte Administração de Mão de Obra - EI, em decorrência das irregularidades atestadas pelos fiscais e gestores do contrato, em estrita observância ao contido nos artigos 86 e 87 da Lei nº 8.666/93; e

- 25) Submeter ao Departamento de Assuntos Jurídicos Internos – DAJI/AGU consulta acerca da possibilidade legal de dispensa da cobrança da multa averiguada e quantificada pela administração no ano de 2015, apondo parecer nos autos dos contratos 33 a 36 de 2014, firmados com a empresa Adserte Administração de Mão de Obra - EI.

4.8 CONSTATAÇÃO

Ausência de aprovação do CTEC nas contratações de soluções de TI.

Fato 1 - Processo nº 00587.000654/2015-84

329. Trata-se da análise do processo NUP 00587.000654/2015-84, que visa à contratação de ferramenta de pesquisas e comparação de preços praticados pela Administração pública de Banco de Preços, no qual se constatou que não foram localizados os artefatos da fase de planejamento da contratação, previsto no art. 9º da IN-SLTI nº 04, de 11 de setembro de 2014, antes de se contratar a empresa NP Capacitação e Soluções Tecnológicas Ltda.

330. O processo supramencionado foi analisado com base nos ritos e procedimentos dispostos na instrução normativa supracitada não tendo a equipe de auditoria encontrado os seguintes artefatos da fase de planejamento da contratação: (i) (Documento de Oficialização da Demanda - DOD, ii) instituição da equipe de planejamento da contratação,(iii) estudo técnico preliminar,(iv) análise de risco e termo de referência ou projeto básico, (v) não consta documento que trate do alinhamento dessa aquisição no PDTI 2014/2015; e (vi) autorização do Comitê de Tecnologia da Informação—CTEC, conforme Portarias AGU nºs 343 e 344, ambas do ano de 2013. de se destacar que, sem esses elementos da fase de planejamento da contratação, não há como aferir a disponibilidade dessa solução de tecnologia da informação, durante a vigência contratual, haja vista não ter sido instituído um gestor e um fiscal para essa contratação.

331. Com relação à contratação por empenho da empresa NP Capacitação e Soluções Tecnológicas LTDA., NUP: 00587.000654/2015-84, a equipe de auditoria, por meio da SA nº 11, de 29 de abril de 2016, solicitou os seguintes esclarecimentos à SAD/PE:

“[...]

- a) Autorização do Comitê de Tecnologia da Informação – CTEC, para viabilizar a aquisição dessa solução, conforme determinação expressa nas Portarias nºº 423/2008, 343/2013, 344/2013 e 345/2013.*
- b) Esclarecer a fundamentação da aquisição, com documentação comprobatória;*
- c) Por ser tratar de Solução de Tecnologia da Informação, esclarecer os motivos pelos quais não foram observados os artefatos exigidos pela IN SLTI nºº 04.*
- d) Disponibilizar durante o período de 2015, a lista dos usuários que possuíram acesso ao Sistema Banco de Preços, os logs de acesso e de utilização no período de exame.”*

332. Por meio do Ofício nº 00043/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 9 de maio de 2016, em resposta aos questionamentos supracitados, a SAD-PE assim se manifestou:

“[...]

- a) A contratação em questão não foi submetida à análise para autorização do Comitê – CTEC, por tratar-se de serviço de acesso por demanda simplificada ao Sistema de banco de preços para realização de pesquisa. No entendimento do gestor a contratação dispensava um planejamento prévio de infraestrutura tecnológica porque utilizava-se apenas de plataforma web, já disponibilizada pela AGU/SGA/DTI como ferramenta de trabalho para os servidores.
- b) A contratação foi enquadrada no Art. 25, CP, da Lei 8.666/93, em sua atual redação, sendo, portanto, INEXIGÍVEL A LICITAÇÃO. A empresa contratada para prestação do serviço apresentou carta de exclusividade (documento anexo).
- A contratação justificou-se pela necessidade de utilização de uma ferramenta ágil e rica para a pesquisa de preços de mercado, exigida aos diversos setores desta SAD/PE (Contratos, Licitação, Almoxarifado, Patrimônio etc.) para abertura de quaisquer processos. Objetivando o ganho de tempo nas finalizações das aquisições de bens e serviços para a Administração Pública, e, considerando ainda o evidente desinteresse dos fornecedores na apresentação das propostas de preços, para a comparação dos preços praticados no mercado, vislumbrou-se que essa ferramenta, na relação CUSTOXBENEFÍCIO, iria trazer vantagem para a Administração nas diversas modalidades de licitação, inclusive nos pregões eletrônicos.
- c) A contratação importava no valor anual de R\$ 7.990,00, portanto dispensada de atender as exigências da IN SLTI n.º 04/2014, respaldado no seu Inciso I, do Parágrafo 1º, do Art. 1º: “Esta IN não se aplica: I - às contratações cuja estimativa de preços seja inferior ao disposto no art. 23, inciso II, alínea "a" da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.”

333. A SAD/PE informou, em entrevista realizada no dia 28 de abril de 2016, que os artefatos requeridos pela equipe de auditoria não se encontram no processo de aquisição do objeto, pois havia um entendimento de que, pelas características do objeto, ao caso se aplicariam as regras da IN nº 02/2008-SLTI.

334. No entanto, o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação do TCU informa que, sobre Solução de Tecnologia da Informação, o inciso IX do art. 2º da IN SLTI/MPOG nº 04/2014 define ser solução de TI o conjunto de bens e serviços de Tecnologia da Informação e automação que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação.

335. O manual da Corte de Contas destaca, ainda, que o conceito foi proposto inicialmente na citada instrução normativa, que posteriormente, redundou no Acórdão nº 1.480/2007-TCU-Plenário (itens 25 a 29). Além disso, o referido manual, em seu item 2.1, “b”, à fl. 17, do manual supracitado, apresenta orientações que permitem o enquadramento no caso concreto, por ser a solução de TI a base de dados do sistema devidamente documentado.

336. Conforme acima assentado, o objeto contratado se enquadra no conceito da IN SLTI/MPOG nº 04/2014, sendo necessária a realização das fases de planejamento constantes na referida instrução.

337. Pelo exposto, do processo analisado, constata-se que, nas fases de planejamento e contratação de serviço, cujo objeto é uma Solução de Tecnologia da Informação, ocorreram inconformidades com os procedimentos constantes na instrução normativa supramencionada.

Fato 2 - Contrato nº 47/2014

338. Trata-se da análise do Contrato nº 047/2014, relativo à contratação da empresa CompuSoftware Informática LTDA., referente ao processo sob o NUP nº 00693.000094/2013-99, em que a UPC não atendeu ao princípio da segregação de funções ao aprovar os artefatos elaborados pela equipe de planejamento da contratação.

339. Da observação dos documentos constantes no NUP supracitado, destaca-se o Parecer jurídico nº 265/2015/DAJI/SGCS/AGU-GFF, relativo ao primeiro termo aditivo do Contrato nº 47/2014, com NUP 00693.000094/2013-99, que registra que a UPC:

“[...]

Em atendimento ao que dispõe a recente Instrução Normativa SLTI/MP n. 04, de 11 de setembro de 2014, registra-se que, para viabilizar a presente prorrogação, a Administração juntou aos autos o Estudo Técnico Preliminar da contratação (ID 3109763 ETP1), o Termo de Referência (ID 3109763 ETP2) e o Documento de Oficialização da Demanda (ID 1063272).”

340. Além disso, por intermédio do Identificador do Componente Digital do SAPIENS - IDs 2810521, 2797567, 2003059 e 1067659 do processo, o Departamento de Tecnologia da Informação da Unidade – DTI/AGU aprovou os artefatos elaborados pela equipe de planejamento da contratação.

341. Diante das informações acima coligidas e da análise procedida pela equipe de auditoria, constata-se que o DTI/AGU aprovou os artefatos elaborados pela equipe de planejamento da contratação, sendo que essa competência é do Comitê de Tecnologia da Informação-CTEC/AGU, em observância ao contido na alínea “c” do inciso XIII do art. 5º da Portaria AGU nº 586/2011:

“[...]

Art. 5º Compete ao CTEC:

XIII – aprovar;

c) a aquisição de bens e a contratação de serviços de TI;”

Causa - Fatos 1 e 2

342. Fragilidades nos controles internos administrativos e inobservância dos requisitos de aprovação de contratação de serviços de TI, constantes no inciso XIII do art. 5º da Portaria AGU nº 586/2011.

Manifestação da Unidade, após o Relatório de Auditoria Preliminar:

343. Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, a UPC posicionou-se, conforme registrado no Ofício nº 00101/2016/GABSGA/AGU, na Informação Técnica nº 00001/2016/CGPS/SGA/AGU, ambos de 21 de agosto de 2016, e consoante Despacho 019-2016/DTI/AGU, de 18 de agosto de 2016, conforme se segue:

“[...]

A Equipe de Auditoria em seu parecer aponta falhas de inerentes a contratação conduzida pelo processo nº 00587.000654/2015-84 que fora conduzida pela SAD-PE.

Cumpre esclarecer que a referida contratação ocorreu sem a participação do DTI. De toda sorte o processo já foi remetido ao CT-CTEC pela SAD-PE para que se cumpra com a aprovação. Ademais o DTI tem a esclarecer que apesar de não ter participado do processo de contratação já está adotando as medidas necessárias juntamente com o Secretário-Geral de Administração para que tal situação não ocorra novamente.

O 2º fato levantado no parecer da Equipe de Auditoria diz respeito à não aprovação do CTEC na contratação da empresa Compusoftware contrato nº 047/2014 que correu a conta do processo NUP 000693.000094/2013-99. Desta feita, igualmente a resposta da linha 3 deste despacho, informamos que a contratação foi aprovada mediante a aprovação do PDTI pelo CTEC. Como não houve crescimento no valor estimado presente no PDTI não existe a necessidade de submeter, novamente, a preterida contratação a avaliação e aprovação do CTEC.”

Análise da Equipe de Auditoria

344. Acerca do processo nº 00587.000654/2015-84, conduzido pela SAD-PE, a UPC afirmou que já está adotando as medidas necessárias juntamente com o Secretário-Geral de Administração para que a situação apontada pela equipe de auditoria não ocorra novamente nas próximas contratações. A UPC acatou a recomendação do fato 1, no decorrer da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 16 de agosto de 2016.

345. Sobre o Contrato nº 047/2014, que correu por meio do processo NUP 000693.000094/2013-99, a UPC afirmou que realizou a aprovação dessa contratação por meio do PDTI pelo CTEC. No entanto, constatou-se que a Unidade não apresentou evidências probatórias dessa aprovação, seguindo o rito do inciso XIII do art. 5º da Portaria nº 586/2011. Quanto ao procedimento do inciso XII do art. 5º da Portaria nº 586/2011, que trata da autorização via PDTI, não houve questionamento por parte da equipe de auditoria.

346. Cabe esclarecer que a Portaria nº 586/2011 estabeleceu dois procedimentos para o CTEC: o primeiro de autorização, conforme o inciso XII, e o segundo de aprovação, consoante inciso XIII dessa Portaria.

347. Em virtude dos fatos informados pela Unidade Prestadora de Contas não afastarem as fragilidades identificadas, fica mantida a recomendação.

Recomendação

- 26) Submeter ao CTEC da AGU as aprovações para planejamento de aquisições e contratações de TI, em atendimento ao comando da alínea “c” do inciso XIII do art. 5º da Portaria AGU nº 586/2011.

4.9 INFORMAÇÃO

Contrato nº 079/2014

348. Em avaliação realizada nos procedimentos realizados para firmar o Contrato nº 079/2014, inclusos ao Processo NUP 00693000549/2014-57, a UPC, no Termo de Referência (SAPIENS SEQ 3, ID 101323, pdf1), fundamentou-se no subitem 3.1.3, pois ao não dispor de quadro próprio de profissionais especializados em Tecnologia da Informação, sob aspectos 1601710.doc



quantitativo e qualitativo, concluiu que as atividades constantes do objeto da presente licitação necessitavam ser desempenhadas por terceiros para que o DTI/AGU cumprisse o sua missão institucional e viabilize o atendimento das metas e expectativas estipuladas no Planejamento Estratégico da AGU, como também no PDTI.

349. A UPC, por meio do Ofício nº 00056/2016/GABSGA/SGA/AGU e anexos, de 1º/6/2016, em complementação às informações encaminhadas para atender a SA nº 06/2016, apresenta as seguintes informações relacionadas ao seu Processo de Software:

“[...]

a) A organização estabeleceu em 2015, um processo de software, com o objetivo de assegurar que o software a ser desenvolvido, direta ou indiretamente, atenda às necessidades da instituição? Se sim nos envie as evidências. Se não justifique.

Sim. Seguem, em anexo, na pasta “Evidências – 5.4”.

b) Em 2015, o processo de software foi acompanhado por meio de mensurações, com indicadores quantitativos e metas de processo a cumprir? Se sim nos envie as evidências. Se não justifique.

Sim. Seguem, em anexo, na pasta “Evidências – 5.4”.

c) Em 2015, o processo de software foi periodicamente revisado e melhorado com base nas mensurações obtidas? Se sim nos envie as evidências. Se não justifique.

Sim. Seguem, em anexo, na pasta “Evidências – 5.4”.

d) Em 2015, a organização utilizou pessoal próprio capacitado para executar o processo de software? Se sim nos envie as evidências. Se não justifique.

Sim. Seguem, em anexo, na pasta “Evidências – 5.4”.

e) Em 2015, o processo de software único foi formalmente instituído, como norma de cumprimento obrigatório? Se sim nos envie as evidências. Se não justifique.

Não. Ainda se encontra em processo de otimização.”

350. Cumpre registrar que os artefatos, com as evidências apresentadas à equipe de auditoria, não estão relacionados ao pedido formulado no âmbito da SA nº 6/2016, vez que os documentos Sequência 48 e 49 do processo nº 00400.001585/2014-86 não comprovam a existência do Processo de Software da AGU e sim o Mapeamento de Processos de Negócios da AGU.

351. No artefato Estudo Técnico Preliminar, SEQ 2, ID101412, pdf1 , consta do subitem 5.1.1 alínea “d”, a seguinte informação:

“os processos de desenvolvimento e manutenção de sistemas deverão ser compatíveis com o processo unificado (Unified Process – UP), contemplando minimamente as fases de iniciação, elaboração, construção e transição.”

352. A partir dessa informação, constatou-se a ausência de Processo de Software Único, formalmente instituído pela AGU, evidenciando desarmonia com o art. 17, inciso II, alínea “b” da IN SLTI/MPOG nº 04/2014, e com o Acórdão TCU – Plenário nº 2.613/2011.

353. A manutenção da situação encontrada contribui para o não alcance de um dos benefícios desejados nos subitens 3.6 e 3.6.4 do anexo I do edital, que informa: “a presente licitação visa atingir os seguintes objetivos: controle efetivo da equipe AGU de todo o ciclo de desenvolvimento de soluções”.

354. Sem a vinculação do Processo de Software da AGU, no Contrato nº 079/2014, a UPC aumenta a dependência para com o fornecedor, bem como o risco de construir sistemas pouco robustos, suscetíveis a falhas, sem testes adequados e com documentação deficiente, ou seja, aumenta-se o risco de produzir soluções de TI inadequadas para a organização.

355. O reflexo da ausência desse documento, nos contratos de desenvolvimento de sistemas da AGU, está indicado na resposta (item 6, alínea “c”) anexa ao Ofício nº 00034/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 6 de abril de 2016, encaminhado em atenção à SA nº 6/2016, *in verbis*:

“[...]”
6. *Com relação aos objetivos de TI planejados pela organização em 2015*
[...]”
c) *Informe as metas de TI que não foram alcançadas e os motivos de não tê-las alcançado individualmente.*
M1 – Desenvolvimento de novos Sistemas - 50% - atrasos nos processos de desenvolvimento de software, problemas com empresa terceirizada.
M2 – Documentação de sistemas legados - 80% - problemas com empresa terceirizada.
Entende-se no PDTI/AGU biênio 2014-2015 por M1 e M2:
Como meta 1 (um) e meta 2 (dois). ”

Manifestação da Unidade, após o Relatório de Auditoria Preliminar:

356. Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, a UPC posicionou-se, conforme registrado no Ofício nº 00101/2016/GABSGA/AGU, na Informação Técnica nº 00001/2016/CGPS/SGA/AGU, ambos de 21 de agosto de 2016, e consoante ao Despacho 019-2016/DTI/AGU, de 18 de agosto de 2016, conforme os termos que se seguem:

“[...]”
Referente aos apontamentos inerentes ao contrato nº 079/2014 a Equipe de Auditoria constatou a ausência do documento nomeado Software Único que de acordo com a equipe de auditoria reduziria a dependência do fornecedor e o risco em se construir sistemas pouco robustos e suscetíveis a falhas. Desta forma, esclarecemos que: a finalização do processo de Software Único, Anexo 2, evidenciamos os fluxos desenvolvidos e o atual status do documento. O prazo para finalização do mesmo é 15.09.2016.”

Análise da Equipe de Auditoria

357. Em virtude dos fatos informados pela UPC, fica mantido o entendimento firmado no item acerca do Contrato nº 079/2014.

4.10 CONSTATAÇÃO

Ausência dos estudos técnicos quantitativos e qualitativos para definição dos recursos humanos necessários à execução de contrato de TI.

Fato

358. Ainda com relação ao Contrato nº 079/2014, no que pertine ao artefato Estudo Técnico Preliminar, SEQ 2, ID101412, pdf1, consta no subitens 5.1.2, alínea “h”, 5.1.3, alínea “d”, 5.1.14, alínea “f”, e 51.17, alínea “e”, que o dimensionamento e a organização da equipe residente

será de total responsabilidade da contratada, para fins de atendimento dos níveis de serviços estabelecidos.

359. Ocorre que, com o apoio da área de Recursos Humanos, a área de TI poderia ter realizado estudos técnicos quantitativos e qualitativos para dimensionar os recursos materiais e humanos ideais para execução desse tipo de serviço, podendo assim atender ao disposto no art. 12, inciso VI, da IN SLTI/MPOG nº 4, de 11 de setembro de 2014, que assim disciplina:

“[...] *Art.12 O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será realizado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo as seguintes tarefas:
VI - avaliação e definição dos recursos materiais e humanos necessários à implantação e à manutenção da Solução de Tecnologia da Informação.”*

360. Além desses subitens, foi definida a competência da contratada em dimensionar os recursos humanos necessários à execução das atividades contratadas, consoante subitens 7.2.2.2 e 12.3 do edital.

361. Cabe ressaltar a relevância de o integrante técnico/requisitante dos serviços de TI informar, no Estudo Técnico Preliminar, a quantidade de recursos humanos para atendimento dos níveis de serviços estabelecidos com vistas a evitar um subdimensionamento da equipe residente. Com a manutenção da situação encontrada a contratante assume o risco de deixar por conta da empresa contratada o dimensionamento dos recursos humanos necessários, o que pode acarretar problemas relacionados à execução dos trabalhos e atrasos na entrega dos projetos que onerem a AGU.

Causa

362. Fragilidades nos procedimentos de planejamento da contratação.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar:

363. Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, a UPC posicionou-se, conforme registrado no Ofício nº 00101/2016/GABSGA/AGU, na Informação Técnica nº 00001/2016/CGPS/SGA/AGU, ambos de 21 de agosto de 2016, e consoante ao Despacho 019-2016/DTI/AGU, de 18 de agosto de 2016, conforme esclarecimentos que se seguem:

“[...] *Cabe esclarecer que a atual demanda de desenvolvimento está desmembrada em dois contratos, onde o primeiro refere-se a desenvolvimento de novos sistemas baseados em Pontos de Função, em virtude de ser por demanda seus valores são variáveis assim alguns meses possuem maior volume outros meses menor, não justificando assim a AGU definir quantidade de profissionais e assim onerar o contrato em caso de possuir períodos de menor fluxo de desenvolvimento. O segundo contrato refere-se a, mensuração, testes e qualidade que, só recebem demandas mediante execução de atividades no primeiro contrato, não cabendo dessa forma definição do quantitativo de profissionais, sob pena de onerar o contrato.*

O Item 12.3 do referido contrato (079/2014)", anexo 3, descreve: E responsabilidade das contratadas dimensionar, gerenciar e definir recursos

humanos para atender aos serviços, especificados neste Termo de Referência, anexo 4, detendo domínio nas tecnologias utilizadas pela AGU.

Quanto ao item 12.3 salientamos ainda que foi apresentado o roll de sistemas e tecnologias na AGU que seriam sustentadas, também (Item 4 TR), descreve todas as atividades e prazos, constantes da sustentação. A mesma é paga de forma mensal em valor fixo (retirando possíveis glosas por não cumprimento de prazos).

Cabe também ressaltar que os perfis foram estritamente estabelecidos, visando a qualidade e correta prestação dos serviços a AGU conforme item 12 TR, anexo 4.

Desta forma por entender que estabelecer números de profissionais ocasionaria neste **caso** maior ônus a AGU. Assim salientamos que embora conforme art. 12, inciso VI, da IN SLTI/MPOG nº 04/2014 - avaliação e definição dos recursos materiais e humanos necessários a implantação e a manutenção da Solução de Tecnologia da Informação, a AGU especificou sua contratação de forma a ter o menor valor possível neste caso não especificando quantitativo de pessoas.”

Análise da Equipe de Auditoria

364. Em virtude dos fatos acima informados, entende-se não elidida a constatação do fato que indica a necessidade de manutenção da recomendação para atendimento do comando do art. 12, inciso VI, da IN SLTI/MPOG nº 04/2014.

Recomendação

- 27) Instituir procedimentos e rotinas internas de forma a obedecer aos ditames do art. 12, inciso VI, da IN SLTI/MPOG nº 04/2014, nas contratações de serviços que envolvam solução de Tecnologia da Informação.

4.11 CONSTATAÇÃO

Falha na elaboração do orçamento detalhado das funcionalidades e dos custos unitários por funcionalidade a ser desenvolvida, no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência.

Fato

365. Com relação ao Contrato nº 079/2014, sob o NUP 00693000549/2014-57, verifica-se, no subitem 7.3.1 e 7.3.2, SEQ 2, ID101412, pdf2, a ausência do demonstrativo das quantidades de funcionalidades e da fórmula de cálculo a ser desenvolvida de cada funcionalidade e dos custos unitários dessas no Estudo Técnico Preliminar. Consta do subitem 7.3.6 do documento sob análise que os quantitativos de pontos de função foram previamente validados pela Coordenação-Geral de Gestão Estratégica de Sistemas (CGES), contendo preço unitário, por ponto de função; preço global e por linguagem de programação, entretanto, não foram apresentados, de forma detalhada, os quantitativos por funcionalidade a ser desenvolvida para cada sistema e nem a fórmula de cálculo para medir e remunerar cada funcionalidade no contrato nº 079/2014.

366. Além disso, consta do processo eletrônico inserto ao Sistema SAPIENS, NUP:00693.000549/2014-57, o documento (Tabela 1), SEQ 39, pdf1, no anexo I, do Termo de Referência do Edital do Contrato nº 079/2014, que definiu a estimativa de volumes e de preços, sem apresentar o detalhamento por funcionalidade a ser desenvolvida, o custo unitário e a fórmula de cálculo utilizada para o uso da métrica por ponto de função, que é usada como referência para medir e remunerar os contratos de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas, firmados com empresas prestadoras desses serviços, evidenciando desarmonia com o disposto no art. 54, § 1º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e com a jurisprudência do TCU, prolatada no subitem 9.1.3 do Acórdão TCU - Plenário nº 1.647/2010.

367. Dessa forma, constatou-se a ausência do detalhamento das funcionalidades e dos custos unitários por funcionalidade a ser desenvolvida, tanto no Estudo Técnico Preliminar quanto no Termo de Referência.

368. Assim, depreende-se dos fatos acima relatados que a equipe de planejamento da contratação deveria documentar a aplicação do método adotado para o cálculo das estimativas das quantidades dos itens a contratar, nos autos do processo de contratação, explicitando a metodologia de cálculo utilizada (memorial de cálculo), conforme orientação do Guia de Contratações de Tecnologia da Informação do TCU, pag. 85.

369. Vale mencionar o contido no art. 22 da IN SLTI/MPOG nº 04/2014, *in verbis*:

“[...] *Art. 22. A estimativa de preço da contratação deverá ser realizada pelos Integrantes Administrativo e Técnico para elaboração do orçamento detalhado, composta por preços unitários e fundamentada em pesquisa no mercado, a exemplo de contratações similares, valores oficiais de referência, pesquisa junto a fornecedores ou tarifas públicas.*”

Causa

370. Fragilidades nos procedimentos de planejamento da contratação.

Manifestação da Unidade, após o Relatório de Auditoria Preliminar:

371. Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, a UPC posicionou-se, conforme registrado no Ofício nº 00101/2016/GABSGA/AGU, e na Informação Técnica nº 00001/2016/CGPS/SGA/AGU, ambos de 21 de agosto de 2016, e consoante ao Despacho 019-2016/DTI/AGU, de 18 de agosto de 2016, da forma que se segue:

“[...] *O contrato nº 079/2014, Anexo 3, em seu item 8.2.1 informa da observância quanto a seguir o roteiro de métricas do SISP 2.0. O Item 8.2 até 8.2.5 do TR descreve conforme abaixo a fórmula de cálculo e métricas:*

8.2 Métricas de Serviço

8.2.1 As ordens de serviço com a natureza de Construção e Transição serão dimensionadas por meio de métrica de pontos de função detalhada, conforme definições estabelecidas no Roteiro de Métricas do SISP 2.0, apropriadas aos tipos citados no subitem 8.1.1.

8.2.2 Para projetos de desenvolvimento de novo sistema de informação ou sitio e de manutenção evolutiva ou adaptativa em sistema de informação ou sitio em produção (itens 8.1.1.1, 8.1.1.2 e 8.1.1.3, respectivamente), deve-se considerar que: 8.2.2.1 Serão dimensionados em pontos de função, tendo como referência a contagem detalhada realizada no fechamento da prévia e correspondente OS de Elaboração;

8.2.2.2 Para projeto de manutenção adaptativa deve-se considerar as definições contidas nos itens 4.5.1, 4.5.2, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9.4.10 e 4.11 do roteiro de métricas, conforme cada caso;

8.2.2.3 Caso haja no escopo de implementação componentes internos reusáveis, deverão ser acrescidos à contagem detalhada os pontos de função de teste, conforme definições estabelecidas no item -1.14 do Roteiro de Métricas do SISP 2.0.

8.2.3 Para projetos de migração de dados (item 8.1.1.4) deve-se considerar as definições contidas no item 4.3 do Roteiro de métricas do SISP 20.

8.2.4 Para projetos de documentação de legado e sistema de informação a internalizar (item 8.1.1.5) deve-se considerar que:

8.2.4.1 Serão aplicadas as definições do item -1.12 (Manutenção de Documentação de Sistemas Legados) do Roteiro de Métricas de Software do SISP 2.0 acrescidas, caso requerida explicitamente na OS, de um fator de impacto de 10%, referente à documentação do código-fonte e da arquitetura de implementação.

8.2.4.2 Com isso, a fórmula a ser aplicada a partir do Roteiro do SISP terá o seguinte formato: $PF_DOCUMENTAÇÃO = PF_NÃO_AJUSTADO$
 PF em contagem x 0,25 (sem X 0,35 (com documentação do código-fonte))
 $PF_DOCUMENTAÇÃO = PF_NÃO_AJUSTADO$ documentação do código-fonte}

Onde:

$PF_DOCUMENTAÇÃO$ = quantitativo estimado de detalhada para emissão da OS de documentação.

$PF_NÃO_AJUSTADO$ = quantitativo de PF do código-fonte documentado equivalente ao conjunto de funcionalidades disponibilizadas aos usuários.

8.2.4.3 Assim, por exemplo: Considerando, O sistema dimensionado em 550 (quinhentos e cinquenta) pontos de função.

Temos:

$PF_DOCUMENTAÇÃO = 550 \times 0,35 = 192,5 PF$

8.2.4.4 Para a documentação de legado em Lightbase deverão ser utilizados os quantitativos de pontos de função estipulados para a tecnologia MS C#.

8.2.4.5 Para projetos estruturados por meio de ferramentas de gerenciamento de conteúdo (Sharepoint ou Software Livre), a remuneração será calculada tendo-se POI-métrica 60% do ponto de função por página elaborada, conforme item 4.11 do Roteiro de métricas do SISP 2.0.

8.2.5 Casos que exigirem revisão na aplicação da métrica (por exemplo: dupla interpretação ou omissão) e não estiverem previstos no Roteiro de Métricas do SISP 2.0 serão resolvidos por acordo entre as partes, tomadas como referência as melhores práticas de contagem usadas em contratos com a Administração Pública. O padrão seguido para sanar a diferença deve ser registrado, devendo ser considerado nas contagens seguintes.

Anexo está o TR e o Contrato 079-2014 com transcrição dos Itens abordados acima."

Análise da Equipe de Auditoria

372. As informações prestadas pela Unidade não foram suficientes para elidir o fato acima, de forma que se mantém a recomendação, em virtude de o Contrato nº 079/2014 não estar em consonância com o disposto no art. 54, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 e não estar em conformidade com a jurisprudência do TCU, prolatada no subitem 9.1.3 do Acórdão TCU - Plenário nº 1.647/2010.

1601710.doc



Recomendação

- 28) Apresentar o detalhamento por funcionalidade a ser desenvolvida, o custo unitário e a fórmula de cálculo utilizada para o uso da métrica por ponto de função quando da elaboração do orçamento detalhado de contratos relacionados a serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas, em atenção ao comando do art. 22 da IN 04/2014 SLTI/MPOG.

5. AVALIAÇÃO OBJETIVA SOBRE GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

5.1 CONSTATAÇÃO

Não comprovação das reuniões avaliativas bimestrais do Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicações-CTEC, previstas no art.9º da Portaria AGU nº 586/2011.

Fato

373. A UPC, em resposta aos questionamentos formulados pela equipe de auditoria, por intermédio da SA nº 6/2016, encaminhou esclarecimentos, por meio do subitem 1.2, alínea “a” da resposta, anexos ao Ofício 00056/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 1º de junho de 2016, dando conta que, em relação ao Sistema de Governança de TI, o CTEC realizou as atividades previstas em seu ato constitutivo em 2015, tendo feito cinco reuniões presenciais da Comissão Técnica do CTEC e uma reunião presencial desse mesmo Comitê. Houve, ainda, uma deliberação eletrônica do CTEC.

374. Entretanto, os documentos repassados à equipe de auditoria, anexos à citada resposta, consubstanciam-se em uma Ata da 4ª reunião de 2015, da Comissão Técnica do Comitê de Tecnologia da Informação da AGU – CT-CTEC, realizada em 19 de agosto de 2015 e uma Ata da Sessão Eletrônica Ordinária do Comitê de Tecnologia da Informação da AGU – CTEC, de 8 de outubro de 2015.

375. Ressalta-se, também, que no item 4.3.2 do Relatório de Gestão, que trata do Comitê Gestor de TI, consta informação de que, no exercício de 2015, o CTEC realizou apenas uma reunião ordinária para avaliação de projetos de tecnologia da informação.

376. Observa-se que a Portaria AGU nº 586/2011, que dispõe sobre o CTEC da AGU e o seu Regimento Interno, em seu art. 9º, determina que o Comitê se reúna bimestralmente, em sessões ordinárias, e, extraordinariamente, sempre que necessário, para apreciar e decidir matérias relevantes ou inadiáveis.

377. O não atendimento do disposto no artigo supra fragiliza o acompanhamento das ações do PDTI/AGU, como também o cumprimento dos atos de competência do CTEC, definidos nos arts.4º, inciso IV, e 5º, inciso XI, da Portaria AGU nº 586/2011, *in verbis*:

“[...]

Art. 4º É objetivo do CTEC auxiliar e subsidiar a Administração na gestão dos assuntos relacionados à tecnologia da informação na AGU, com vistas a:

IV - avaliar e controlar a gestão e a execução das ações relacionadas à tecnologia da informação na AGU. (Grifo nosso em negrito)

Art. 5º Compete ao CTEC:

XI - definir e acompanhar os níveis de serviço para os serviços de tecnologia da informação e comunicação;” (grifo nosso)

378. Pelo exposto, constata-se que os documentos apresentados são insuficientes para comprovar a regularidade bimestral das reuniões, na forma do art. 9º da Portaria AGU nº 586/2011 e que a baixa frequência de reuniões realizadas pelo Comitê fragiliza o alcance dos objetivos regimentais do CTEC e, consequentemente, a gestão de tecnologia de informação da UPC.

Causa

379. Inobservância ao cronograma de reuniões ordinárias bimestrais pelo CTEC, previstas no art.9º da Portaria AGU nº 586/2011.

Manifestação da Unidade, após o Relatório de Auditoria Preliminar:

380. Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, a UPC posicionou-se, conforme registrado no Ofício nº 00101/2016/GABSGA/AGU, na Informação Técnica nº 00001/2016/CGPS/SGA/AGU, ambos de 21 de agosto de 2016, e consoante ao Despacho 019-2016/DTI/AGU, de 18 de agosto de 2016, conforme se segue:

“[...] A Equipe de Auditoria após solicitação das documentações comprobatórias do atendimento ao compromisso do CTEC definidos Portaria AGU nº 586/2011, que dispõe sobre o CTEC da AGU e o seu Regimento Interno, em seu art. 9º, determina que o Comitê se reúna bimestralmente, em sessões ordinárias, e, extraordinariamente, sempre que necessário, para apreciar e decidir matérias relevantes ou inadiáveis. Dessa forma restou comprovado que tais reuniões não ocorreram com a frequência determinada na Portaria acima fragilizando o alcance dos objetivos regimentais. Como forma de melhoria” os processos conduzidos no âmbito do CTEC a SGA deliberou pela troca da presidência do CTEC, antes delegada ao DGE, nomeando o DTI, a partir do segundo semestre de 2016, para presidir os trabalhos da CTEC. Dessa forma, também buscando corrigir as falhas apontadas, o DTI irá cumprir com o disposto na Portaria dando continuidade aos trabalhos em andamento. Anexo a portaria de nomeação.”

Análise da Equipe de Auditoria

381. As informações apresentadas pela UPC não elidiram os fatos acima apontados, de forma que fica mantida a recomendação.

Recomendação

29) Promover a implementação de rotinas internas que permitam monitorar o cumprimento do disposto no artigo 4º, inciso IV, e artigo 5º, inciso XI, da Portaria AGU nº 586/2011, de forma que o CTEC promova efetivamente atos auxiliares à Administração, relativos à avaliação e controle das ações relacionadas à tecnologia da informação no âmbito da AGU.

5.2 CONSTATAÇÃO

Ausência da publicação do Processo de Software Único da AGU.

Fato

382. Com relação ao Processo de Software, a UPC, em resposta aos questionamentos formulados pela equipe de auditoria, por meio da SA nº 6/2016, encaminhou o Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, esclarecendo que:

“[...]

“5.4. Com relação ao processo de software:

a) A organização estabeleceu em 2015, um processo de software, com o objetivo de assegurar que o software a ser desenvolvido, direta ou indiretamente, atenda às necessidades da instituição? Se sim nos envie as evidências. Se não justifique.

Sim. Seguem, em anexo, na pasta “Evidências – 5.4”.

b) Em 2015, o processo de software foi acompanhado por meio de mensurações, com indicadores quantitativos e metas de processo a cumprir? Se sim nos envie as evidências. Se não justifique.

Sim. Seguem, em anexo, na pasta “Evidências – 5.4”.

c) Em 2015, o processo de software foi periodicamente revisado e melhorado com base nas mensurações obtidas? Se sim nos envie as evidências. Se não justifique.

Sim. Seguem, em anexo, na pasta “Evidências – 5.4”.

d) Em 2015, a organização utilizou pessoal próprio capacitado para executar o processo de software? Se sim nos envie as evidências. Se não justifique.

Sim. Seguem, em anexo, na pasta “Evidências – 5.4”.

e) Em 2015, o processo de software único foi formalmente instituído, como norma de cumprimento obrigatório? Se sim nos envie as evidências. Se não justifique.

Não. Ainda se encontra em processo de otimização.”

383. Conforme se depreende da alínea “e” da resposta acima, o Processo de Software não foi formalmente instituído como norma de cumprimento obrigatório, no âmbito da AGU, estando em desacordo com determinação expressa no Acórdão nº 2613/2011-TCU-Plenário.

384. Com relação às evidências 5.4 apontadas na resposta supramencionada, registra-se que elas estão relacionadas aos produtos desenvolvidos pela empresa de consultoria contratada para realizar a modelagem de processos organizacionais, referentes ao Contrato nº 086/2014, firmado com a TOTVS S/A (processo NUP 00400.001585/2014-86).

Causa

385. Fragilidades nos procedimentos de planejamento da contratação.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar:

386. Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, a UPC posicionou-se, conforme registrado no Ofício nº 00101/2016/GABSGA/AGU, e na Informação 1601710.doc



Técnica nº 00001/2016/CGPS/SGA/AGU, ambos de 21 de agosto de 2016, e consoante ao Despacho 019-2016/DTI/AGU, de 18 de agosto de 2016:

“[...]”

Informamos, conforme apontado pela equipe de auditoria, que o processo de Software Único, em anexo, evidenciamos os fluxos desenvolvidos e o atual status do documento, o prazo para finalização do mesmo é 15.09.2016.”

Análise da Equipe de Auditoria

387. Considerando que não foram apresentadas informações conclusivas sobre o fato, e nesse sentido fica mantida a recomendação.

Recomendação

- 30) Estabelecer rotinas internas que permitam definir Processo de Software previamente a futuras contratações de serviços de desenvolvimento ou manutenção de software, vinculando-o ao respectivo contrato, em atenção ao art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993, ao art.17, inciso II, alínea “b” da IN SLTI/MPOG nº 4/2014, e às Normas NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504 vigentes.

5.3 CONSTATAÇÃO

Falha no alinhamento estratégico da Política de Segurança da Informação-POSIC/AGU.

Fato

388. A avaliação da segurança da informação teve início pela verificação da existência de uma Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) - instrumento basilar de organização da segurança da informação institucional. Buscou-se avaliar, também, se a estrutura atual da área de segurança da informação da AGU se encontra aderente às normas do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República-GSI/PR. Além disso, buscou-se verificar sua atualização com as demais legislações que serviram de base para as normas complementares à POSIC/AGU, como também, seu uso no cotidiano da Unidade.

389. Em decorrência da avaliação promovida, a equipe de auditoria verificou o não alinhamento da POSIC/AGU, no exercício de 2015, com o Plano Estratégico Institucional da AGU 2008-2015 e com a Estratégia de Segurança da Informação e Comunicações e de Segurança Cibernética da Administração Pública Federal 2015-2018 versão 1.0, do GSI/PR.

390. Com relação à POSIC/AGU no exercício de 2015, a UPC afirmou, por meio do Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, no subitem 5.3, alínea “a”, em resposta à SA nº 6/2016, que:

“[...]”

“5.3. Com relação à gestão corporativa da segurança da informação:

a) Em 2015, a área responsável pela segurança da informação na AGU realizou atualização da Política de Segurança da Informação e Comunicações-POSIC alinhando essa aos objetivos e metas da Estratégia de Segurança da Informação e Comunicações e de Segurança Cibernética da Administração Pública Federal 2015-2018 versão 1.0? Se sim nos envie as evidências. Se não justifique.

Sim. Segue em anexo a nova proposta da POSIC da AGU no âmbito do Comitê de Segurança da Informação e Comunicações da AGU, a qual segue em anexo (Minuta POSIC AGU)."

391. Avaliou-se que a POSIC/AGU não estava alinhada à Estratégia de Segurança da Informação e Comunicações e de Segurança Cibernética da Administração Pública Federal 2015-2018 versão 1.0, no exercício de 2015, e da mesma forma ao Plano Estratégico Institucional-PEI da AGU 2008-2015.

392. Cumpre esclarecer que o PEI, realizado no âmbito de cada órgão e entidade da Administração Pública Federal-APF, encontra amparo no art. 6º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 e deve guardar alinhamento com as diretrizes estratégicas do Governo Federal e com o Plano Plurianual. Caracteriza-se como instrumento orientador, com abordagem de alto nível, que define, em linhas gerais, os rumos da organização e influencia as ações a serem empreendidas. Dessa forma, todo planejamento ou plano instituído no âmbito do órgão ou entidade deve guardar alinhamento com o PEI.

393. Já o Planejamento das Ações de Segurança da Informação e Comunicações-SIC e de Segurança Cibernética-SegCiber é previsto na Norma Complementar nº 02/IN01/DSIC/GSI/PR – cuja observância é obrigatória e de responsabilidade da Alta Administração, conforme conclui o Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário, em relação aos normativos publicados pelo GSI/PR – e deve considerar os requisitos e pressupostos estabelecidos pelo Planejamento Estratégico Institucional, bem como o disposto na Estratégia de Segurança da Informação e Comunicações e de Segurança Cibernética da Administração Pública Federal. O Acórdão 3.051/2014-TCU-Plenário, por sua vez, reforça essa necessidade de implementar o planejamento de SIC e de SegCiber, na APF.

Causa

394. Falha no alinhamento entre os planos estratégicos.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar:

395. Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, a UPC posicionou-se, conforme registrado no Ofício nº 00101/2016/GABSGA/AGU, e na Informação Técnica nº 00001/2016/CGPS/SGA/AGU, ambos de 21 de agosto de 2016, e consoante ao Despacho 019-2016/DTI/AGU, de 18 de agosto de 2016, da forma que se segue:

"[...]

Na avaliação da segurança da informação que teve início pela verificação, pela Equipe de Auditoria, da existência de uma Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) - instrumento basilar de organização da segurança da informação institucional. Buscou-se avaliar, também, se a estrutura atual da área de segurança da informação da AGU se encontra aderente às normas do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República-GSI/PR.

Além disso, buscou-se verificar sua atualização com as demais legislações que serviram de base para as normas complementares à POSIC/AGU, como também, seu uso no cotidiano da Unidade. Em decorrência da avaliação promovida, a equipe de auditoria verificou o não alinhamento da POSIC/AGU, no exercício de 2015, com o Plano, Estratégico Institucional da AGU 2008-2015 e com a Estratégia de Segurança da Informação e Comunicações e de Segurança Cibernética da Administração Pública Federal 2015-2018 versão 1.0, do GSI/PR.

Dessa forma cumpre-nos informar que a nova POSIC da AGU está em processo de aprovação e publicação estando alinhada ao PEI e a Estratégia de Segurança da Informação e Comunicações e de Segurança Cibernética da Administração Pública Federal 2015-2018 IS versão 1.0, do GSI/PR em atenção ao Decreto Lei nº 200/1967.”

Análise da Equipe de Auditoria

396. As informações apresentadas pela UPC não elidiram os fatos acima apontados, de forma que fica mantida a recomendação relacionada ao item.

Recomendação

- 31) Alterar a POSIC da AGU, de modo a manter o seu alinhamento ao PEI e com a Estratégia de Segurança da Informação e Comunicações e de Segurança Cibernética da Administração Pública Federal 2015-2018 versão 1.0, do GSI/PR, em atenção ao Decreto Lei nº 200/1967.

5.4 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na gestão da Política de Segurança da Informação, no âmbito da AGU.

Fato

397. Com relação à estrutura da área de segurança da informação da AGU, a equipe de auditoria não encontrou evidências sólidas da formalização e funcionamento do Comitê de Segurança da Informação e da nomeação do Gestor de segurança da informação.

398. Sobre o tema, a UPC afirmou, por meio do Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, no subitem 5.3, alíneas “b”, “c” e “d” em resposta à SA nº 6/2016, que:

“[...]

5.3. Com relação à gestão corporativa da segurança da informação:

b) Em 2015, a organização instituiu comitê de segurança da informação formal, responsável por formular e conduzir diretrizes para a segurança da informação corporativa, composto por representantes de áreas relevantes da organização? Se sim nos envie as evidências. Se não justifique.

Sim. Segue, em anexo (Portaria Comitê de Segurança), portaria de instituição do comitê.

c) Com relação ao comitê de segurança da informação período 2015, nos envie a lista de presença, resoluções, atas, pautas e apresentações.

Seguem, em anexo, Ata 1^a Reunião CSIC e Lista de presença - 1^a Reunião do Comitê de Segurança da Informação.

d) Em 2015, a organização estabeleceu gestor de segurança da informação formalmente designado, responsável pelas ações corporativas de segurança da informação? Se sim nos envie as evidências (portaria de nomeação). Se não justifique.

Sim. Na Portaria Comitê de Segurança anexa, está contida a designação do gestor de segurança da informação.”

399. As respostas introduzidas nas alíneas “b”; “c” e “d” do subitem 5.3 e anexos ao Ofício nº 00042/2016/GABSGA/SGA/AGU, inviabilizaram a avaliação precisa das questões relacionadas à gestão corporativa da segurança da informação, vez que a documentação anexada não comprova as afirmativas emitidas pela UPC em resposta às questões encaminhadas pela equipe de auditoria, por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 6/2016.

400. A não comprovação dos documentos e informações solicitados demonstra fragilidades na POSIC/AGU, que ainda carece: (1) nomear o Gestor de Segurança da Informação e Comunicações; (2) instituir o Comitê de Segurança da Informação e Comunicações-CSIC; (3) instituir a Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes de Redes-ETIR; e (4) nomear o Agente responsável pela ETIR.

Causa

401. Ausência de regulamentação interna, visando à definição (1) de estrutura para atender às ações previstas na Instrução Normativa GSI/PR nº 1/2008, como também, (2) de competências no âmbito do Comitê de Segurança da Informação.

Manifestação da Unidade, após o Relatório de Auditoria Preliminar:

402. Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, a UPC posicionou-se, conforme registrado no Ofício nº 00101/2016/GABSGA/AGU, e na Informação Técnica nº 00001/2016/CGPS/SGA/AGU, ambos de 21 de agosto de 2016, e consoante ao Despacho 019-2016/DTI/AGU, de 18 de agosto de 2016, da forma que se segue:

“[...]

Com relação à estrutura da área de segurança da informação da AGU, a equipe de auditoria não encontrou evidências sólidas da formalização e funcionamento do Comitê de Segurança da Informação e da nomeação do Gestor de segurança da informação. Conforme informado na alínea 10 desse despacho, a estrutura necessária para garantir a Segurança da Informação e Comunicações de forma efetiva, foi designada por meio da Portaria nº 02, de 20/05/2015, publicada no Boletim de Serviço nº 21 de 25 de maio de 2015.

No referido documento, são nomeados os membros do Comitê de Segurança da Informação e das Comunicações, o Gestor de Segurança da Informação e das Comunicações e os membros da Equipe de Tratamento de Incidentes de Rede- ETIR, de acordo com a Instrução Normativa nº 1/2008 do GSI/PR.”

Análise da Equipe de Auditoria

403. Acerca da gestão da segurança da informação no âmbito da AGU, a UPC apresentou a Portaria nº 02, de 20 de maio de 2015, publicada no Boletim de Serviço nº 21, de 25 de maio de 1601710.doc



2015. No referido documento, foram nomeados os membros do Comitê de Segurança da Informação e das Comunicações, o Gestor de Segurança da Informação e das Comunicações e os membros da Equipe de Tratamento de Incidentes de Rede- ETIR, porém não foram disponibilizadas as portarias de instituição do Comitê de Segurança da Informação, da ETIR/AGU, e da nomeação do agente responsável pela ETIR/AGU, inobservando, assim, o subitem 4.1 da Norma Complementar nº 5/2009 do GSI/PR.

404. Ademais, a UPC não apresentou elementos que comprovassem o funcionamento do CSIC/AGU, razão pela qual mantem-se a recomendação.

Recomendação

- 32) Estabelecer estrutura necessária para garantir Segurança da Informação e Comunicações de forma efetiva, no âmbito da AGU em atenção à Instrução Normativa nº 1/2008 do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República-GSI/PR.

5.5 CONSTATAÇÃO

Falta de conformidade com a legislação de acessibilidade de sítios da Internet da AGU.

Fato

405. Ao avaliar a acessibilidade do sítio da AGU, constatou-se fragilidades nos testes realizados nos serviços acessíveis via internet, em desconformidade com as recomendações do Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico – eMAG, previstas no Programa de Governo Eletrônico Brasileiro, como também, com as recomendações dos Padrões Web em Governo Eletrônico – ePWG.

406. Sobre a acessibilidade e respectiva aderência aos padrões Web, nos subitens 2.1 e 2.3 das alíneas “a” e “c” da resposta anexa ao Ofício nº 00043/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 9 de maio de 2016, em atendimento à SA nº 13/2016, a UPC esclareceu que:

“[...]

“a) Os serviços acessíveis via internet atenderam, no exercício de 2015, às recomendações do Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico – Emag, previstas no Programa de Governo Eletrônico Brasileiro. Se sim nos envie as evidências, se não justificar.

RESPOSTA:

Os serviços não atenderam ao e-MAG.

“b) Os serviços acessíveis via internet observaram, no exercício de 2015, as recomendações dos Padrões Web em Governo Eletrônico – e-PWG, previstas no Programa de Governo Eletrônico Brasileiro. Se sim, apresentar as evidências, se não justificar.

RESPOSTA:

Observou-se parcialmente.”

407. Para confirmar a aderência do sítio: <http://www.agu.gov.br/>, com os padrões internacionais de acessibilidade¹ recomendados pelo e-MAG da SLTI/MPOG vigente, realizaram-se testes a fim de verificar se as regras de formatação sintática do código do sítio estão em consonância com esse padrão Web e com as normas HTML² e CSS³. Assim, foi utilizado o validador de código *on line* do W3C (*World Wide Web Consortium*) para auditar o código do sítio.

408. Durante a fase de testes realizados durante o mês de abril de 2016, foram encontradas as seguintes inconsistências:

Tabela nº 28 – Teste de acessibilidade

Sítio	HTML	CSS
http://www.agu.gov.br/	215	29

Fonte: Sítio <https://validator.w3.org/> - Pesquisa realizada em abril de 2016.

409. Faz-se relevante ressaltar que, para se criar um ambiente *on line* efetivamente acessível é necessário, primeiramente, o código esteja dentro dos padrões Web internacionais definidos pelo W3C ⁴(*World Wide Web Consortium*). Os padrões de desenvolvimento Web do W3C, ou *Web Standards*, são um conjunto de recomendações que visam padronizar o conteúdo Web, possibilitando melhores práticas no desenvolvimento de páginas da Web.

410. Uma página desenvolvida de acordo com os padrões Web deve estar em conformidade com as normas HTML, XML⁵, XHTML⁶ e CSS, seguindo as regras de formatação sintática. Além disso, é muito importante que o código seja semanticamente correto, ou seja, que cada elemento seja utilizado de acordo com um significado apropriado, valor e propósito.

411. A conformidade com os padrões Web permite que qualquer sistema de acesso à informação interprete a mesma adequadamente e da mesma forma, seja por meio de navegadores, leitores de tela, dispositivos móveis (celulares, tablets, etc.) ou agentes de *software* (mecanismos de busca ou ferramentas de captura de conteúdo).

412. Contudo, vale mencionar que a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, em seu art. 63, § 1º, definiu que, a partir de 2016, é obrigatória a acessibilidade nos sítios da internet, por órgãos de governo.

“[...]

Art. 63. É obrigatória a acessibilidade nos sítios da internet mantidos por empresas com sede ou representação comercial no País ou por órgãos de governo, para uso da pessoa com deficiência, garantindo-lhe acesso às informações disponíveis, conforme às melhores práticas e diretrizes de acessibilidade adotadas internacionalmente.” (Grifo nosso)

“§ 1º Os sítios devem conter símbolo de acessibilidade em destaque.”

¹ Acessibilidade: Significa permitir o acesso por todos, independente do tipo de usuário, situação ou ferramenta.

² HTML: (HyperText Markup Language) Linguagem de Marcação de Hipertexto é uma linguagem para construção de páginas na internet.

³ CSS: (Cascading Style Sheets – Folhas de estilo em cascata) Linguagem que descreve a apresentação, visual ou sonora, de um documento.

⁴ W3C: (*World Wide Web Consortium*) Consórcio de âmbito internacional com a finalidade de desenvolver especificações, guias e ferramentas para Web.

⁵ XML: (*Extensible Markup Language*) Uma linguagem de marcação semelhante à HTML, mas que permite a descrição de dados definidos por elementos de programação.

⁶ XHTML: (*Extensible HyperText Markup Language*) É a linguagem HTML reformulada para seguir as regras do XML.

Causa

413. Inconsistências no código do sítio da AGU.

Manifestação da Unidade, após o Relatório de Auditoria Preliminar:

414. Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, a UPC posicionou-se, conforme registrado no Ofício nº 00101/2016/GABSGA/AGU, na Informação Técnica nº 00001/2016/CGPS/SGA/AGU, ambos de 21 de agosto de 2016, e consoante ao Despacho 019-2016/DTI/AGU, de 18 de agosto de 2016, conforme a seguir apresentado:

“[...]

Conforme Despacho 010-20 16/GESIS/GEPLAN/DTI/ AGU", foi informado que o referido item consta no nosso planejamento estratégico para que até dezembro de 2016 o sítio da AGU esteja adequado aos padrões (e-MAG e e-PING). Informamos, ainda, que o projeto está em andamento e será cumprido o prazo previsto sem atrasos. Para acompanhamento NUP nº 04300.006757/2014-97.

[...]

O DTI readequará as rotinas que porventura não estejam com consonância com a Portaria nº 20 de 14 de junho de 2016. As questões relatadas referentes ao contrato 079 que é anterior a mesma (2014/15)."

Análise da Equipe de Auditoria

415. Acerca da acessibilidade do sítio da AGU, a UPC afirmou que a questão estará solucionada até dezembro de 2016. Dessa forma, ficam mantidas as recomendações.

Recomendações

- 33) Aperfeiçoar o sítio da AGU, observando o (e-MAG) e o Padrão (e-PWG) da SLTI/MPOG vigentes.
- 34) Implementar rotinas internas que incorporem as recomendações do Guia de Boas práticas, vedações e orientações para contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de software (Fábrica de Software), em atenção a Portaria nº 20, de 14 de junho de 2016, da Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

5.6 CONSTATAÇÃO

Plano Diretor de Tecnologia da Informação não alinhado à Estratégia Geral de Tecnologia da Informação e Comunicações 2014-2015.

Fato

416. Durante a fase de análise do PDTI biênio 2014-2015 da AGU, constatou-se que o referido foi elaborado sem observar a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação e

Comunicações 2014-2015, da SLTI/MPOG, considerando que essa estratégia deve servir de subsídio à elaboração dos PDTI dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação-SISP, conforme o art. 3 da IN SLTI/MPOG nº 04, de 11 de setembro de 2014.

417. A UPC estabeleceu no PDTI/AGU biênio 2014-2015, na página 6, primeiro parágrafo que: “A fim de permitir uma atuação efetiva e eficaz, a área de TI necessita que haja um perfeito alinhamento de suas estratégias e ações com as estratégias organizacionais.”

418. O § 1º do art. 4 da IN SLTI/MPOG nº 04/2014 definiu que: “O PDTI deverá estar alinhado à EGTIC e ao plano estratégico institucional e aprovado pelo Comitê de Tecnologia da Informação do órgão ou entidade.”

419. Em decorrência da avaliação de aderência à referida norma, verificou-se o alinhamento entre o PDTI e o Plano Estratégico Institucional da AGU 2008-2015, porém não se constatou o alinhamento desses com a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação e Comunicações 2014-2015.

420. A falta de alinhamento com a EGTIC/SLTI/MPOG contribuiu para a não inclusão no PDTI/AGU, biênio 2014-2015, da ação “Sistema Protocolo Integrado”, que é obrigatória para os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, conforme o art. 2º da Portaria Interministerial MJ/MP nº 2.320, de 30 de dezembro de 2014.

421. No histórico de versões do PDTI biênio 2014-2015, consta a informação de apenas uma revisão desse plano, na página 3.

422. Vale informar, também, que a EGTIC/SLTI/MPOG foi alterada para EGD-Estratégia de Governança Digital.

Causa

423. Fragilidades na elaboração do planejamento de TI.

Manifestação da Unidade após o Relatório de Auditoria Preliminar:

424. Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, a UPC posicionou-se, conforme registrado no Ofício nº 00101/2016/GABSGA/AGU, e na Informação Técnica nº 00001/2016/CGPS/SGA/AGU, ambos de 21 de agosto de 2016, e consoante ao Despacho 019-2016/DTI/AGU, de 18 de agosto de 2016, com a justificativa que se segue:

“[...] A equipe de Auditoria, em seu trabalho de análise, constatou que no PDTI 2014-2015 que o referido foi elaborado sem observar a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação e Comunicações 2014-2015, da SLTI/MPOG, considerando que essa estratégia deve servir de subsídio à elaboração dos PDTI dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação-SISP, conforme o art. 3 da IN SLTI/MPOG nº 04/2014.

Dessa forma entendemos que essa falha já foi corrigida na nova versão do PDTI 2016-2017 que está em fase de aprovação.”

Análise da Equipe de Auditoria

425. Com relação ao alinhamento do PDTI/AGU 2014-2015 com a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação e Comunicações, a Unidade afirmou que irá corrigir essa falha na nova versão do PDTI 2016-2017, alinhando esse plano a Estratégia de Governança Digital-EGD da STI/MPDG. Dessa forma, fica mantida a recomendação do item.

Recomendação

- 35) Realizar o alinhamento estratégico, na próxima revisão do PDTI/AGU 2016-2017, observando a estratégia de governança digital da STI/MPDG.

5.7 INFORMAÇÃO

Ausência de estabelecimento de metas institucionais para o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI.

426. Sobre o PDTI/AGU, no exercício de 2015, constatou-se que as metas anuais não foram atualizadas em consenso com as metas do Plano de Diretrizes Estratégicas da AGU 2008-2015.

427. A UPC esclareceu, por meio do Ofício nº 00043/2016/GABSGA/SGA/AGU, de 9 de maio de 2016, em atendimento ao questionamento formulado pela equipe de auditoria, por meio da SA nº 6/2016, que:

“[...]

e) A Instituição durante o período de 2015 realizou o desdobramento do Plano Estratégico Institucional-PEI? Se sim disponibilize as evidências, se não justifique?

“Considerando que o Planejamento Estratégico para o período 2008-2015 foi a primeira iniciativa formal nesse campo, bem o grau de maturidade da Instituição à época, não houve desdobramento.

Por outro lado, o atual planejamento (2016-2019) será desdobrado, contemplando, inclusive, painéis de contribuição de todos os órgãos da AGU.”

428. Ademais, a Portaria AGU nº 102, de 12/4/2013, estabeleceu que:

“[...]

“Art. 5º O desempenho institucional será aferido pelo Advogado-Geral da União, com base nos indicadores e metas fixados e divulgados anualmente.

II - metas setoriais dos seguintes órgãos:

j) Departamento de Tecnologia da Informação - DTI;

§ 5º As metas setoriais de que tratam o inciso II serão fixadas em consonância com as metas institucionais.”

429. As metas do PDTI, referente ao exercício de 2015, não foram definidas para esse período, em virtude da indefinição das metas institucionais e da falta de desdobramento delas para os demais órgãos setoriais em 2015. Com isso, restou inviabilizada a avaliação dos resultados alcançados no exercício de 2015, devido a não fixação das metas institucionais anuais, conforme se depreende da resposta 2, alínea “e”, anexa ao Ofício nº 00043/2016/GABSGA/SGA/AGU, de

9/5/2016, encaminhado pela Unidade em atendimento à SA nº 6/2016, o que contribuiu para o não atendimento ao art.5, inciso II, alínea “j”, parágrafo quinto, da Portaria nº 102/AGU, de 12/4/2013.

430. No histórico de versões do PDTI biênio 2014-2015, consta a informação de apenas uma revisão desse Plano, na página 3.

431. Assim sugere-se, para próximo ciclo, a UPC realizar o Planejamento Estratégico Institucional observando o parágrafo quinto, inciso II, do art. 5 da Portaria nº 102/AGU, de 12/4/2013, e o inciso I do art. 6 do Decreto Lei nº 200/67.

Manifestação da Unidade, após o Relatório de Auditoria Preliminar:

432. Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, a UPC posicionou-se, conforme registrado no Ofício nº 00101/2016/GABSGA/AGU, na Informação Técnica nº 00001/2016/CGPS/SGA/AGU, ambos de 21 de agosto de 2016, e consoante ao Despacho 019-2016/DTI/AGU, de 18 de agosto de 2016, com a informação que se segue:

“[...]

Por fim cumpre-nos informar que o alinhamento estratégico entre o PDTI e o planejamento estratégico da AGU é feito por meio do PETI, onde os objetivos estratégicos de TI da AGU são desdobrados em outros objetivos, metas e indicadores, ainda todo o planejamento de contratações consta o devido alinhamento entre a estratégia da AGU e o PDTI.”

Análise da Equipe de Auditoria

433. Acerca da ausência de estabelecimento de metas institucionais para o PDTI 2014-2015, durante o exercício de 2015, não houve o desdobramento do Plano de Diretrizes Estratégicas da AGU, com isso resta prejudicada a definição das metas anuais para os demais planos.

434. Ademais, a UPC não apresentou elementos que comprovem a existência do Plano Estratégico de Tecnologia da Informação-PETI e no mesmo sentido o seu alinhamento com a Estratégica de Geral de Tecnologia da Informação-EGTIC da SLTI/MPOG, no decorrer do exercício de 2015.

6. RECOMENDAÇÕES DO CONTROLE INTERNO RELATIVAS A EXERCÍCIOS ANTERIORES

6.1 INFORMAÇÃO

Não estruturação da unidade de controle interno da Advocacia-Geral da União (Ciset/AGU).

435. Em decorrência da análise promovida no Processo Eletrônico nº 00404.003701/2014-61, referente a estruturação da Ciset/AGU, prevista na Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica da AGU), nos termos da Nota Técnica Nº 02/2014/GABSGA/SGA/AGU, observou-se a existência de minuta de Exposição de Motivos Interministerial, elaborado pela AGU em conjunto com o Ministério do Planejamento, com os subsídios da Nota Técnica nº 54/2014/COORD/AGUCS/AGU e Despacho nº 169/2014/COORD/AGUCS/AGU.

436. Registre-se que o §1º do artigo 2º da Lei Complementar nº. 73/1993, prevê a institucionalização de uma Secretaria de Controle Interno, subordinada diretamente ao Advogado-Geral da União.

437. Na mesma seara, o artigo 8º do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, que regulamenta o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, assim estabelece:

[...]

Art. 8º Integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

I- a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central, incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema; (Redação dada pelo Decreto nº 4.304, de 2002)

II- as Secretarias de Controle Interno (Ciset) da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, como órgãos setoriais;

[...]

§ 4º A Secretaria de Controle Interno da Casa Civil é responsável pelas atividades de controle interno da Advocacia-Geral da União, até a criação do seu órgão próprio.” (grifos nossos)

438. Também o art. 22 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, assim dispõe:

[...]

Art. 22. Integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

I- a Secretaria Federal de Controle Interno, como órgão central;

II- órgão setoriais.

§ 1º A área de atuação do órgão central do Sistema abrange todos os órgãos do Poder Executivo Federal, excetuados aqueles indicados no parágrafo seguinte.

§ 2º Os órgãos setoriais são aqueles de controle interno que integram a estrutura do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil.” (grifo nosso)

439. Para atendimento aos normativos mencionados, faz-se necessária a reorganização estrutural da AGU, de modo a dotar a futura CISET/AGU de estrutura compatível com as suas atribuições de competência. A referida matéria foi objeto de recomendação da CISET/PR, conforme conclusão expressa na Nota Técnica nº 166/2013 COAVA-CISET-SG-PR, de 19 novembro de 2013, na qual o parecerista responsável pela avaliação assim adverteu:

“[...] em vista o tempo decorrido desde a publicação desses normativos, bem como o amadurecimento institucional da Advocacia-Geral da União ao longo dos anos de existência, entende-se ser o momento para que se promovam ações no sentido de viabilizar a criação da unidade de controle interno”.

440. Em alinhamento ao exercício das funções de Setorial do SCI, a partir do exercício de 2014, após a adequação do Sistema SIAFI, a AGU, por intermédio da SGA, passou a exercer as atividades de Setorial Contábil de Órgão Superior, no âmbito do Sistema de Contabilidade Federal, em consonância com o que prevê a citada Lei nº 10.180.

441. Em 8 de setembro de 2014, foi encaminhado o Aviso nº 320/AGU à Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, com solicitação de providências necessárias para estruturação da CISET/AGU, prevista na Lei Complementar nº 73, de fevereiro de 1993, nos termos da Nota Técnica nº 02/2014/GABSGA/SGA/AGU e minuta de Exposição de Motivos Interministerial, com os subsídios da Nota Técnica nº 54/2014/COORD/AGUCS/AGU e Despacho nº 169/2014/COORD/AGUCS/AGU.

442. Por intermédio do Ofício nº 825/2014/SEGEP-MP, de 13 de outubro de 2014, a Secretaria de Gestão Pública informou que a demanda não atendeu aos requisitos estabelecidos no Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009 e Instruções Normativas nº 3/2010 e OS/2010 da referida Secretaria e suas alterações, que tratam de informações e documentos necessários para encaminhamento da proposta de fortalecimento da capacidade institucional dos órgãos, o que impossibilitou o prosseguimento à análise e tramitação do documento. A mencionada justificativa motivou a devolução do processo, para complemento de documentos e informações não inclusos na proposta inicial.

443. Em 29 de julho de 2015, depois de juntadas as minutas dos atos solicitados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os autos do processo NUP 00404.003701/2014-61 foram encaminhados ao Diretor do Departamento de Assuntos Jurídicos Internos (DAJI), pela Coordenação-Geral de Desenvolvimento Organizacional da SGA/AGU, por meio da Nota nº 51/2015/DAJI/SGCS/AGU. Ainda naquela data, o Diretor do DAJI aprovou a mencionada Nota e sugeriu o encaminhamento do processo à Consultoria-Geral da União, para os devidos fins.

444. Em 10 de agosto de 2015, a SGA/AGU encaminhou o processo em questão para análise do Consultor-Geral da União. Até o término dos trabalhos de campo, o processo não tinha retornado à área demandante.

Manifestação da Unidade, após o Relatório de Auditoria Preliminar:

445. No transcorrer da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, os representantes da Unidade se posicionaram pela revisão do item, conforme registrado na Informação Técnica nº 00001/2016/CGPS/SGA/AGU, de 21 de agosto de 2016, *in verbis*:

“[...]”

A respeito do processo administrativo de criação, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão considerou que a AGU não conseguiu desincumbir-se de adimplir 9 (nove) dos 11 (onze) itens necessários à criação da CISET/AGU. A respeito, especificamente, da estrutura regimental, com cargos em comissão necessários para a estruturação da CISET/AGU, cumpre informar que o Advogado-Geral da União tratou desse assunto diretamente com o Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Porém, considerando o momento de redução de cargos em comissão, a resolução da matéria (pelo recebimento de novos cargos em comissão) ficou suspensa, não havendo espaço organizacional para maior penalização dos diversos Órgãos da AGU (além daquela já decretada compulsoriamente pela Presidência da República), com eventual perda de partes de suas estruturas, para criação da estrutura da CISET/AGU. O Secretário-Geral de Administração sugere que este ponto seja registrado como uma das constatações da equipe de auditoria e assegurou que é de total interesse da Advocacia-Geral da União contar com sua própria CISET, o que contribuirá para o amadurecimento e fortalecimento da instituição. Além disto, o Secretário-Geral de Administração informou que será efetuado inventário dos trabalhos realizados e documentos produzidos até o momento, a fim de sua preservação, efetuando-se a alteração de lotação dos servidores para setores da Secretaria-Geral de Administração.”

Análise da Equipe de Auditoria

446. Registre-se que a recomendação inserta na Nota Técnica nº 166/2013/COAVA-CISET-SG-PR, de 19 de novembro de 2013, encontra-se em monitoramento por parte desta CISET/SEGOV-PR, como também a percepção de que a reorganização da AGU independe de ato de deliberação próprio, em virtude da interdependência de outros órgãos públicos responsáveis pela definição de estrutura compatível com as reais necessidades de um órgão setorial de controle interno.

447. Diante dos fatos apresentados e em virtude da citada previsão legal, ratificamos o teor da Nota Técnica nº 166/2013/COAVA-CISET-SG-PR, de forma a sugerir à AGU que dê celeridade na aprovação e encaminhamento da proposta inserta ao processo NUP 00404.003701/2014-61, ora encaminhado à Consultoria-Geral da União, ou que promova novos estudos que permitam (1) viabilizar a criação de estrutura administrativa compatível com as necessidades de suas atribuições e (2) efetivar a Unidade de Controle Interno da AGU, junto aos órgãos e às autoridades competentes. Complementarmente, a equipe de auditoria entende necessária a inclusão da citada recomendação, no Sistema de Execução e Monitoramento das Ações de Controle – SEMAC, para monitoramento desta CISET/PR.

6.2 CONSTATAÇÃO

Não implementação da conta vinculada nos contratos de prestação de serviços.

Fato

448. A CISET/SECOV/PR, por meio do Relatório de Auditoria de Acompanhamento Permanente de Gestão-APG nº 01/2015, encaminhado para a AGU no dia 26 de março de 2015, na Constatação nº 4, por meio da qual identificou a ausência de implementação da conta vinculada e recomendou à UPC que envidasse esforços para a implementação das contas, de forma breve e em conformidade com a Instrução Normativa SLTI nº 02, de 12 de março de 2012.

449. Em sede de monitoramento no PPP, a UPC informou que, no dia 20 de março de 2015, foi publicado Termo de Cooperação Técnica com a Sociedade de Economia Mista - Banco do Brasil com o fito de viabilizar a recomendação.

450. Com a recomendação feita pela CISET/PR sobre o assunto retroage a março de 2015, a equipe de auditoria, quando da avaliação dos contratos de prestação de serviços da SAD-DF, SAD-SP e SAD-PE, promoveu testes com vistas a averiguar se nos instrumentos contratuais constava a previsão da conta vinculada.

451. Todavia, mesmo com a publicação em março de 2015 do Instrumento de Cooperação com o Banco do Brasil, restou constatado que, tanto nos contratos realizados em 2015, quanto naqueles que passavam por renovações no período de auditoria, não foi realizada a abertura das contas vinculadas.

452. Os gestores da SAD-DF, SAD-SP e SAD-PE, quando questionados, em entrevistas, informaram que estavam atuando junto às instituições financeira com o fim de viabilizar a abertura e a manutenção dessas contas.

453. Neste cenário, observa-se que o tema já foi objeto de análise, constatação e recomendação no relatório de auditoria supracitado, no entanto as ações adotadas pela UPC não foram suficientes para sanar a inconformidade.

454. O impacto do desequilíbrio orçamentário e financeiro já foi tratado neste relatório, e em especial quanto aos contratos, é de se destacar que o atraso nos pagamentos e no adimplemento das obrigações inerentes à Administração Pública afetam sobremaneira as empresas contratadas.

455. Neste cenário de dificuldade de adimplemento tempestivo das obrigações, em que os atrasos impactam as pessoas jurídicas, constata-se a possibilidade de ocorrerem situações de inadimplemento de obrigações trabalhistas, somada ao fato da Administração não formalizar a regra que garanta o depósito e provisionamento de valores na conta vinculada, constituindo, assim, em alto risco para a gestão das Unidades, frente ao inciso IV e V da Súmula 331 do TST, que conferiu à Administração Pública responder judicialmente, de forma subsidiaria, por responsabilidades e encargos de natureza trabalhista.

456. Pelo exposto, verifica-se a necessidade de adequação da UPC à IN SLTI nº 02/2012, com o fulcro de garantir a preservação do interesse público e resguardar os direitos trabalhistas dos prestadores de serviço.

Causa

457. Não implementação das contas vinculadas na forma da IN SLTI nº 02/2012.

Manifestação da Unidade, após o Relatório de Auditoria Preliminar:

458. No transcorrer da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, de 16 de agosto de 2016, os representantes da Unidade se posicionaram pelo acolhimento da recomendação, apresentando informações dando conta de ações já adotadas que contemplam partes das recomendações, em especial no âmbito da SAD-SP, que já possuí Termo de Cooperação com banco público, conforme registrado na Informação Técnica nº. 00001/2016/CGPS/SGA/AGU de 21 de agosto de 2016, e seus anexos, nos seguintes termos:

“[...]

Considerações da SAD/PE. A SAD/PE está em fase de término do Chamamento público para conveniar com o Agente Financeiro para assinatura do Termo de Cooperação para aberturas das contas vinculadas que já constam como obrigatórias dos contratos assinados. Vale registrar como negativo para a Conta vinculada o depoimento de uma empresa que presta serviços para as Unidades da AGU em Pernambuco. A empresa afirma que as Ações trabalhistas estão zerando essas contas indevidamente. Quando da necessidade pelo Órgão que fiscaliza corretamente os seus contratos para sanar alguma pendencia esses valores não estarão mais disponíveis.

Considerações da SAD/SP. Quanto à implementação da conta vinculada, houve um equívoco, pois, a SAD/SP, implantou conforme TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA 01/2014 de 23/09/2014, sendo que todos os contratos implantados a partir desta data, tiveram a conta vinculada aberta. Com relação aos contratos que passaram por renovação, não foi acrescida a conta vinculada, pois não estava previsto em edital (vinculação das partes). Anexo IV - Termo de Cooperação assinado com o Banco do Brasil e Anexo IV - Relação das Empresas que possuem conta vinculada da SAD/SP.”

Análise da Equipe de Auditoria:

459. A UPC reconhece a necessidade de implementar a Conta Vinculada e assim se adequar à norma vigente, não obstante esclarecer que a SAD/SP iniciou a utilização das referidas contas. Assim, mantém-se a recomendação.

Recomendação

- 36) Implementar, tempestivamente, contas vinculadas aos contratos de prestação de serviço.