



ACÓRDÃO Nº 3220/2020 - TCU - 2ª Câmara

Trata-se de processo de contas anuais da Advocacia-Geral da União (AGU), relativo ao exercício de 2017. O processo de contas foi organizado de forma individual, nos termos da Instrução Normativa 63/2010 e das Decisões Normativas TCU 161/2017 e 163/2017.

Considerando que a Controladoria-Geral da União, por meio do Relatório de Auditoria de Gestão, apontou constatações a respeito de honorários advocatícios de sucumbência, conformidade dos atos de gestão e avaliação dos mecanismos de transparência e controle social;

considerando que a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, com anuência de seu corpo dirigente, concluiu serem adequadas e suficientes as recomendações formuladas pelo controle interno para sanear as impropriedades identificadas;

considerando que os fatores motivadores da ressalva no julgamento das contas dos responsáveis consistiram na ausência de definição de metas e mensuração dos resultados das ações realizadas, bem como a não aferição dos resultados relacionados a dezenove indicadores de desempenho (65,5%) e de dez programas e projetos estabelecidos (100%), contrariando o princípio da transparência administrativa, relacionado ao princípio da publicidade, presente no caput do art. 37 da Constituição Federal, reforçado pelo direito à informação, contido no inciso XXXIII, do art. 5º da Constituição Federal, assim como o princípio da eficiência, presente no art. 37 da Constituição Federal de 1988;

considerando que o Ministério Público junto ao TCU manifestou concordância com as conclusões alcançadas pela unidade instrutiva e propôs que, após a decisão do mérito nestes autos, sejam encaminhados para a unidade técnica os documentos acostados às peças 24 e 25, relacionados a providências adotadas pela AGU a fim de estruturar sua unidade de controle interno;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Segunda Câmara, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 143, inciso I, alínea “b”, do Regimento Interno, em:

a) com fundamento no art. 16, inciso I, da Lei 8.443/1992, julgar regulares as contas de Isadora Maria Belém Rocha Cartaxo de Arruda, Maria Aparecida Araújo de Siqueira, Paulo Gustavo Medeiros Carvalho, Daniel de Andrade Oliveira Barral, Douglas Henrique Marin dos Santos, Gesse Santana Borges, Chiara Michelle Ramos Moura da Silva, Rodrigo Frantz Becker, Jose de Lisboa Vaz Filho, Daniel Rocha de Farias, José Roberto da Cunha Peixoto, Edimar Fernandes de Oliveira, André Rufino do Vale, Gabriel de Mello Galvão, Junia Cristina Franca Santos Egidio, Abelardo Scalco Isquierdo, e Eduardo Watanabe e dar-lhes quitação plena;

b) com fundamento no art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas de Eduardo Alexandre Lang, Marcelo Augusto Carmo de Vasconcellos, Izabel Vinchon Nogueira de Andrade, Grace Maria Fernandes Mendonça, Cleso José da Fonseca Filho, e Altair Roberto de Lima, em razão das inconformidades apontadas nas contas, e dar-lhes quitação;

c) encaminhar à Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado as peças 24 e 25, para que seja dado o devido tratamento;

d) dar ciência desta deliberação à Advocacia-geral da União;

e) arquivar o presente processo.

1. Processo TC-029.182/2018-2 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2017)

1.1. Classe de Assunto: II.

1.2. Responsáveis: Abelardo Scalco Isquierdo (CPF 408.014.030-49); Altair Roberto de Lima (CPF 259.771.725-91); Andre Rufino do Vale (CPF 830.812.161-68); Chiara Michelle Ramos



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Excerto da Relação 9/2020 - TCU – 2ª Câmara

Relatora - Ministra ANA ARRAES

Moura da Silva (CPF 046.717.904-24); Cleso José da Fonseca Filho (CPF 619.954.791-87); Daniel Rocha de Farias (CPF 618.088.733-00); CPF Oliveira Barral (CPF 804.750.515-72); Diogo Palau Flores dos Santos (CPF 951.351.200-25); Douglas Henrique Marin dos Santos (CPF 184.104.048-77); Edimar Fernandes de Oliveira (CPF 058.778.518-70); Eduardo Alexandre Lang (CPF 008.186.029-37); Eduardo Watanabe (CPF 279.517.678-59); Gabriel de Mello Galvão (CPF 793.581.441-49); Gesse Santana Borges (CPF 310.151.741-91); Grace Maria Fernandes Mendonca (CPF 270.950.961-04); Gregore Moreira de Moura (CPF 032.018.796-90); Isadora Maria Belem Rocha Cartaxo de Arruda (CPF 616.486.393-72); Izabel Vinchon Nogueira de Andrade (CPF 635.690.431-34); Jogliane Krabbe (CPF 923.736.900-04); Jose Roberto da Cunha Peixoto (CPF 524.149.731-53); Jose de Lisboa Vaz Filho (CPF 339.044.051-87); Junia Cristina Franca Santos Egidio (CPF 385.305.701-20); Marcelo Augusto Carmo de Vasconcellos (CPF 040.401.216-78); Maria Aparecida Araujo de Siqueira (CPF 185.895.451-72); Paulo Gustavo Medeiros Carvalho (CPF 666.597.601-72); Pedro Vasques Soares (CPF 044.369.956-90); Rodrigo Ferreira da Silva (CPF 302.717.438-08) e Rodrigo Frantz Becker (CPF 833.955.391-72).

1.3. Unidade: Advocacia-geral da União.

1.4. Relatora: ministra Ana Arraes.

1.5. Representante do Ministério Público: procurador Rodrigo Medeiros de Lima.

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado - SecexAdmin.

1.7. Representação legal: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Dados da Sessão:

Ata nº 8/2020 – 2ª Câmara

Data: 2/4/2020 – Virtual

Relatora: Ministra ANA ARRAES

Presidente: Ministro AUGUSTO NARDES

Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral LUCAS ROCHA FURTADO

TCU, em 2 de abril de 2020.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS

TC 029.182/2018-2

Tipo: Processo de contas anuais, exercício de 2017

Unidade prestadora de contas: Advocacia-Geral da União (AGU)

Responsáveis: Eduardo Alexandre Lang (CPF 008.186.029-37), Marcelo Augusto Carmo de Vasconcellos (CPF 040.401.216-78), Izabel Vinchon Nogueira de Andrade (CPF 635.690.431-34), Grace Maria Fernandes Mendonça (CPF 270.950.961-04), Isadora Maria Belém Rocha Cartaxo de Arruda (CPF 616.486.393-72), Cleso José da Fonseca Filho (CPF 619.954.791-87), Maria Aparecida Araújo de Siqueira (CPF 185.895.451-72), Paulo Gustavo Medeiros Carvalho (CPF 666.597.601-72), Daniel de Andrade Oliveira Barral (CPF 804.750.515-72), Altair Roberto de Lima (CPF 259.771.725-91), Douglas Henrique Marin dos Santos (CPF 184.104.048-77), Gesse Santana Borges (CPF 310.151.741-91), Chiara Michelle Ramos Moura da Silva (CPF 046.717.904-24), Rodrigo Frantz Becker (CPF 833.955.391-72), Jose de Lisboa Vaz Filho (CPF 339.044.051-87), Daniel Rocha de Farias (CPF 618.088.733-00), José Roberto da Cunha Peixoto (CPF 524.149.731-53), Edimar Fernandes de Oliveira (CPF 058.778.518-70), André Rufino do Vale (CPF 830.812.161-68), Gabriel de Mello Galvão (CPF 793.581.441-49), Junia Cristina Franca Santos Egidio (CPF 385.305.701-20), Abelardo Scalco Isquierdo (CPF 408.014.030-49), e Eduardo Watanabe (CPF 279.517.678-59)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de processo de contas anuais da Advocacia-Geral da União (AGU), relativo ao exercício de 2017.

2. As normas e regulamentos que disciplinam a criação e o funcionamento da AGU são a Lei Complementar 73/1993 (Lei Orgânica), o Decreto 7.392/2010 e o Decreto 7.526/2011. A Unidade Prestadora de Contas (UPC) é tratada no art. 131 da Constituição Federal de 1988 como função essencial à justiça, sendo a instituição responsável pelo exercício da advocacia pública, em âmbito federal, na defesa judicial e extrajudicial dos três Poderes da União, prestando consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo e representando o Brasil perante a justiça de outros países e jurisdições internacionais.

3. A AGU atua em todas as instâncias judiciais nas competências das Justiças Estadual, Eleitoral, Federal, do Trabalho e no Supremo Tribunal Federal, e na solução de controvérsias administrativas entre órgãos do Governo Federal, pela sua Câmara de Conciliação e Arbitragem. Além dos órgãos da administração direta, a AGU representa judicialmente centenas de autarquias e fundações federais e atua em todas as 27 unidades da federação sobre as áreas de interesse da União, desde a elaboração de leis até a garantia de seu cumprimento. Sua estrutura é composta pela Procuradoria-Geral da União (PGU), pela Consultoria-Geral da União (CGU), pelo Conselho Superior da Advocacia-Geral da União (CSAGU), pela Corregedoria-Geral da Advocacia da União (CGAU), pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), pela Procuradoria-Geral Federal (PGF) e pela Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBacen).

EXAME TÉCNICO

4. No exame das presentes contas, será dada ênfase na análise dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão da Unidade Prestadora de Contas (UPC). Os critérios considerados para essas escolhas foram relevância, materialidade e riscos referentes ao desempenho da gestão.

5. Quanto às constatações apontadas pelo Controle Interno no item IV – Achados de Auditoria do Relatório de Auditoria de Gestão, que tratam de honorários advocatícios de sucumbência, conformidade dos atos de gestão e avaliação dos mecanismos de transparência e controle social, consideram-se suficientes as recomendações já formuladas (peça 5, p. 16-49).

I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

6. Constam do rol de responsáveis encaminhado (peça 2) todos os responsáveis que desempenharam, durante o período a que se referem as contas, as naturezas de responsabilidade definidas no art. 10 da IN-TCU 63/2010.

7. Contudo, não foram disponibilizadas no rol algumas informações previstas no art. 11 da supracitada instrução normativa para cada responsável, a saber: identificação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração, incluindo a data de publicação no Diário Oficial da União ou em documento de divulgação pertinente (inc. IV); endereço residencial completo (inc. V); e endereço de correio eletrônico (inc. VI).

8. Ocorre que o sistema e-Contas não contempla os dados previstos no inciso IV do art. 11 da IN TCU 63/2010, o que significa que as UPC estão dispensadas de informar sobre a identificação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração. O tutorial do e-Contas esclarece quanto ao rol de responsáveis que, caso seja necessária a identificação dos atos relacionados para fins de responsabilização, o órgão de auditoria interna ou a unidade técnica do TCU deverá fazer a solicitação da informação por outra via pertinente, fora do sistema e-Contas. Por outro lado, as informações exigidas nos incisos V e VI do art. 11 da IN TCU 63/2010, referente aos contatos pessoais dos responsáveis, podem ser obtidas, por esta Corte, em consultas em bases de dados do governo federal.

9. Os responsáveis arrolados na qualidade de titular ou substituto, mas que não exerceram a função em tempo suficiente para poder agir sobre os fatos objetos de ressalva nesta instrução não terão as contas julgadas pela ressalva, tampouco pela quitação plena. Portanto estarão fora do rol de responsáveis: Rodrigo Ferreira da Silva (CPF 302.717.438-08), Pedro Vasques Soares (CPF 044.369.956-90), Diogo Palau Flores dos Santos (CPF 951.351.200-25), Gregore Moreira de Moura (CPF 032.018.796-90) e Jogliane Krabbe (CPF 923.736.900-04).

10. No que se refere ao Relatório de Gestão (peça 1), ao examinar a completude deste, verificou-se que o documento está em conformidade com a Decisão Normativa - TCU 161/2017.

11. A Secretaria de Controle Interno da Secretaria Geral da Presidência da República (Ciset), considerando que suas fiscalizações realizadas durante o exercício de 2017, apreciadas conclusivamente, não revelaram a ocorrência de irregularidades que comprometessem a gestão orçamentário-financeira e

patrimonial da AGU, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, opinou pela regularidade das contas dos responsáveis arrolados neste processo de contas (peça 5).

12. No certificado de auditoria (peça 6), o representante da Ciset propôs o julgamento pela regularidade das contas dos responsáveis arrolados no rol. O dirigente do órgão de auditoria interna acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria (peça 7).

13. A Advogada-Geral da União atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria de gestão, do certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de auditoria interna (peça 9).

II. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

14. Não foram identificados processos conexos.

15. Os processos de contas de exercícios anteriores aos autos em exame estão relacionados no quadro que se segue:

NÚMERO DO TC	TIPO	SITUAÇÃO
028.789/2016-4	Prestação de Contas do exercício 2015	Encerrado
026.182/2011-4	Prestação de Contas do exercício 2010	Encerrado

16. No que tange à prestação de contas do exercício 2010, o Tribunal, por meio do Acórdão 3.283/2013-TCU-2ª Câmara (rel. ANA ARRAES), julgou as contas dos responsáveis regulares, dando-lhes quitação plena. O referido acórdão deliberou, ainda, no sentido de dar ciência à SGA/AGU de que o preenchimento incorreto do rol de responsáveis configurou descumprimento ao disposto nos arts. 10 e 11 da IN-TCU 63/2010, uma vez que o documento não conteve a relação completa dos titulares e seus substitutos durante a gestão, bem como a identificação completa dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração.

17. Quanto à prestação de contas do exercício de 2015, o Tribunal, por meio do Acórdão 11.119/2017-TCU-1ª Câmara (rel. WALTON ALENCAR), julgou regulares com ressalva as contas do Sr. Luís Inácio Lucena Adams, Gildenora Batista Dantas Milhomem e Patrícia Carneiro Leão de Amorim, dando-lhes quitação, em face da realização de despesas e assunção de compromissos em montantes superiores ao limite de movimentação e empenho estabelecido para o órgão, com infração ao art. 167, inc. II, da Constituição Federal de 1988, art. 37 da Lei 4.320/1964, arts. 27 e 30 do Decreto 93.872/1986, e art. 9º do Decreto 8.456/2015. E regulares, com quitação plena, as contas dos demais responsáveis.

III. Avaliação do planejamento de ação e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão

18. No Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, a AGU possui o Programa 2130 – Programa de Gestão e Manutenção da Advocacia-Geral da União, sem objetivos e metas estabelecidas, o Programa 2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública e o Programa 2081 – Justiça, Cidadania e Segurança Pública.

19. No âmbito do Programa Temático 2038 - Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública, foram incluídos os objetivos: i) 1157 – Ampliar a capacidade do Estado de prover entregas à sociedade com agilidade, qualidade e sustentabilidade a partir do aprimoramento da gestão de recursos e processos; e ii) 1158 – aumentar a eficiência da ação do Estado mediante o uso integrado da tecnologia da informação e do aprimoramento da gestão nas áreas de segurança da informação e comunicações e de segurança cibernética.

20. Para o Objetivo 1157, foi definida a Meta 04R9 – Aperfeiçoar a defesa jurídica do Estado brasileiro em controvérsias jurídicas em foro estrangeiro.

21. Segundo o Relatório de Gestão (peça 1, p. 121) a AGU buscou a melhoria da qualidade da atuação jurídica por meio da capacitação e ampliação do quadro de Advogados da União do

Departamento Internacional da Procuradoria Geral da União e a criou o Núcleo de Controvérsias em Foro Estrangeiro (Nuest) e o Núcleo de Direito Internacional Econômico (Necon). A Escola da Advocacia-Geral da União (EAGU) realizou dezessete eventos de capacitação em língua estrangeira (espanhol, francês, inglês e italiano), em Direito Internacional, em Direito Comparado e em Combate à Corrupção, com carga horária total de 867 h/a; oferta de 1.146 vagas e capacitação de 744 pessoas, entre membros das carreiras jurídicas e servidores da AGU e de entidades parceiras.

22. Foram firmados e renovados acordos de cooperação com universidades estrangeiras classificadas entre as quatrocentas melhores universidades do mundo na área de ciências sociais pelo ranking da *QS World University Rankings*, incluindo a Universidade de Lisboa. Ainda segundo a AGU, a restrição orçamentária ocorrida durante o exercício de 2017 dificultou a disponibilização de capacitações congruentes com o interesse do público alvo, sendo realizadas principalmente capacitações financiadas por parcerias.

23. Ainda no âmbito do objetivo 1157, foi estabelecida a Iniciativa 06KE – Melhoria da qualidade da atuação jurídica por meio de correições presenciais e eletrônicas nos órgãos e nas unidades da AGU. Coube à Corregedoria-Geral da Advocacia da União (CGAU) a responsabilidade por esta iniciativa.

24. Segundo o Relatório de Gestão (peça 1, p. 74), embora em 2017 a CGAU tenha realizado duzentas correições ordinárias, em razão do elevado número de órgãos correicionáveis e do reduzido quadro de Membros e servidores da CGAU, a periodicidade idealizada pela Lei Orgânica da Instituição ainda não pode ser alcançada. Ocorre que a CGAU tem sua estrutura centralizada em grande parte na cidade de Brasília-DF, enquanto a maior parte dos órgãos a serem correicionados está distribuída por diferentes regiões do Brasil, o que exige deslocamento das equipes correicionais para a realização dos trabalhos, as quais sofreram prejuízo dada a forte restrição orçamentária de 2017.

25. Assim, como estratégia, a CGAU buscou descentralizar-se com a criação dos escritórios em algumas unidades da federação e adotou, desde 2013, a correição na modalidade eletrônica, como forma de expandir sua atuação correicional, gerando menor impacto orçamentário para a unidade.

26. Para o Objetivo 1158, foi definida a Meta 04RE – Integrar o Sistema AGU de Inteligência Jurídica – Sapiens aos Sistemas do Poder Judiciário.

27. Segundo o Relatório de Gestão (peça 1, p. 67), referente à Meta 04RE, a integração do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – Sapiens com os sistemas do Poder Judiciário está em expansão, abrangendo os Tribunais em que a AGU concentra o maior volume de sua atuação: Tribunais Regionais Federais (TRFs) da 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Regiões, a Turma Nacional de Uniformização e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Nos TRFs da 1ª, 2ª e 3ª Regiões, a integração é parcial, uma vez que não abrange os processos judiciais que ainda tramitam nos seus sistemas legados.

28. A integração com o sistema de processos judiciais da Justiça do Trabalho ainda depende de adaptações por parte do Poder Judiciário no PJe-JT para que ele seja compatível com o Modelo Nacional de Interoperabilidade estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça. A utilização do Sapiens Judicial pelos órgãos da AGU está em torno de 60% do volume estimado total.

29. A AGU trabalha na continuidade das tratativas com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para que o Modelo Nacional de Interoperabilidade seja expandido para todos os Tribunais do País.

30. Ainda no âmbito do objetivo 1158, foi estabelecida a Iniciativa 06L4 – Aperfeiçoamento do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – Sapiens, por meio da adaptação ao padrão oficial de interoperabilidade, da integração ao Processo Eletrônico Nacional e pela utilização em todas as unidades e órgãos das áreas de consultoria jurídica e contencioso judicial na Administração Pública Federal.

31. Segundo o Relatório de Gestão (peça 1, p. 68), o aperfeiçoamento do Sistema AGU está em pleno andamento e desenvolvimento, por meio da realização das seguintes iniciativas: implantação total

dos processos Administrativos e Consultivos em meio eletrônico e híbrido; implantação total dos processos judiciais dentro do volume estimado total em integração com os Tribunais; implantação parcial dos processos de Dívida; desenvolvimento dos módulos Disciplinar, Ouvidoria e Cálculos Judiciais em andamento, para posterior implantação no sistema; desenvolvimento do Barramento do Processo Eletrônico Nacional concluído; e realização de reuniões gerenciais ordinárias e extraordinárias de comitê para desenvolvimento e implantação de medidas evolutivas.

32. No âmbito do Programa Temático 2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública, foi realizado o Objetivo 1043 – Ampliar o acesso à justiça e à informação, promover os direitos da transição, os direitos de migrantes e refugiados e fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas, contendo as Metas 04S2 – Reduzir a litigiosidade no Poder Judiciário nas ações judiciais em que a União e suas Autarquias e Fundações figurem como partes e 04S3 – Aumentar a eficiência, celeridade e racionalidade na prestação dos serviços judiciais à população.

33. Segundo o Relatório de Gestão (peça 1, p. 122), referente à Meta 04S2 foram realizadas as seguintes ações:

a) foram divulgadas 12 orientações em matéria constitucional, foi editado o Ato Regimento AGU 1/2016, institucionalizando as Câmaras Regionais e Nacional de Uniformização de Entendimento Consultivo, com a exata finalidade de prevenir e solucionar eventuais divergências de entendimentos jurídico-consultivo;

b) foram realizados eventos de capacitação sobre os temas Conciliação, Mediação, Negociação, Arbitragem e Direitos Humanos, totalizando 471 h/a de carga horária;

c) foi editada a Portaria 487/2016, que consolidou os diversos normativos relacionados à redução de litígios no âmbito da Procuradoria Geral da União;

d) foi editada a Portaria 4/2016/PGU, que criou os Núcleos de Atuação Estratégica em Casos Repetitivos (Nucre), especializados no acompanhamento estratégico de processos com potencial de massificação; e

e) há o desenvolvimento das Centrais de Negociação instituídas pela Portaria PGU 2/2012, aperfeiçoando os mecanismos e procedimentos de prevenção e solução de conflitos, reduzindo os estoques de processos judiciais da União, os custos judiciais com correção monetária e juros de mora decorrentes da longa duração dos processos no Sistema Justiça e os custos administrativos dos Sistema Justiça e AGU.

34. Quanto à Meta 04S3, foi divulgada a Coletânea de Pareceres Vinculantes, para favorecer a pesquisa às manifestações jurídicas de caráter normativo para toda a Administração Federal. Além disso, está em execução projeto estratégico para a criação do módulo de gestão do conhecimento do Sistema AGU de Inteligência Jurídica – Sapiens (peça 1, p. 124).

35. Os programas temáticos relativos à UPC não possuem indicadores que permitam a mensuração do atingimento dos objetivos consignados no PPA. Assim, não há elementos que permitam a avaliação do planejamento da ação e dos resultados quantitativos da gestão, restando, apenas, a análise qualitativa da gestão. Nesse sentido, observou-se desempenho satisfatório da gestão da AGU no exercício de 2017 quanto aos programas temáticos constantes do PPA.

36. O Plano Estratégico da AGU, aprovado para o período de 2016 a 2019, apresenta a seguinte missão da AGU: “garantir a proteção jurídica do Estado Brasileiro em benefício da sociedade”. A visão de futuro da instituição é “ser reconhecida como instituição modelo de Excelência na atuação jurídica, na gestão e na valorização profissional”.

37. O mapa estratégico da AGU está estruturado em cinco perspectivas: Estado brasileiro; Resultados Institucionais; Processos Internos; Recursos Humanos e infraestrutura; e orçamento. Cada perspectiva engloba um conjunto de objetivos estratégicos que retrata os principais desafios a serem

enfrentados pela instituição no alcance de sua visão de futuro e no cumprimento de sua missão institucional (peça 1, p. 60).

38. A perspectiva Estado brasileiro representa o impacto da atuação institucional para o Estado e para a sociedade. A perspectiva Resultados Institucionais destaca o que a instituição deve entregar para atender às suas necessidades e às expectativas de seus clientes. A perspectiva Processos Internos reúne os desafios relacionados à análise dos processos internos da organização, identificação dos recursos e das capacidades necessárias para elevar a qualidade e eficiência da atuação da AGU e assegurar a satisfação dos clientes.

39. A perspectiva Recursos Humanos e infraestrutura concentra os desafios para melhoria das pessoas que trabalham na instituição, bem como as necessidades de infraestrutura física e tecnológica que garantam processos de excelência. Por fim, a perspectiva Orçamento envolve os objetivos relativos à obtenção de dotação orçamentária e de fluxo monetário compatíveis com as necessidades da instituição, visando garantir os recursos financeiros suficientes para a execução da estratégia.

40. O mapa estratégico contém 18 objetivos estratégicos, dos quais: três relacionam-se à perspectiva Estado Brasileiro; quatro à perspectiva Resultados Institucionais; cinco à perspectiva Processos Internos; cinco à perspectiva Recursos Humanos e Infraestrutura; e uma à perspectiva Orçamento (peça 1, p. 8).

41. Para cada objetivo estratégico priorizado pela gestão, tem-se um conjunto de indicadores e respectivas metas para aferir o nível de sucesso da implementação do plano, bem como as iniciativas estratégicas a serem desenvolvidas.

42. Foram definidos 21 indicadores estratégicos para compor o primeiro portfólio de indicadores estratégicos da AGU, com metas definidas que possibilitarão a mensuração e avaliação do alcance dos objetivos estratégicos.

43. Para o primeiro ano de execução e monitoramento da estratégia da AGU foram selecionados os seguintes programas e projetos estratégicos para compor o portfólio, com produtos intermediários ou finais a serem entregues:

- a) Trabalho Virtual;
- b) Aprimoramento dos Sistemas de Informação da AGU;
- c) Gestão da Informação;
- d) Defesa do Brasil no Exterior;
- e) Redução de Litígios;
- f) Uniformização de entendimentos jurídicos;
- g) Reestruturação da área de cálculos e perícias;
- h) Módulo de Gestão do Conhecimento;
- i) Aperfeiçoamento da Cobrança Extrajudicial;
- j) Definição e implementação da Política de Comunicação; e
- k) Método de Modelagem de Processos Organizacionais.

44. Os documentos que formalizam os planos estratégicos, com informações detalhadas sobre os indicadores utilizados para mensuração de resultados, estão disponíveis para acesso público no sítio da AGU, em <https://www.agu.gov.br/page/download/index/id/38330615> (acessado em 5/4/2019).

45. A partir da análise dos programas e projetos estratégicos definidos no Planejamento Estratégico da AGU em confronto com os Programas Temáticos, Objetivos, Metas e Iniciativas previstas no PPA, verificou-se que houve vinculação entre o Planejamento Estratégico e o PPA.

46. Entretanto, a verificação do grau de atingimento de cada ação/iniciativa com relação aos

objetivos estratégicos traçados para o exercício em referência restou prejudicada devido à ausência de informações quantitativas mensuráveis das atividades realizadas pela UPC.

47. A Consultoria-Geral da União (CGU), Corregedoria-Geral da Advocacia da União (CGAU) e Procuradoria-Geral da União (PGU) apresentou no Relatório de Gestão as ações realizadas de forma descritiva, sem constar as metas e os resultados quantificáveis, como se extrai do Relatório de Gestão (peça 1, p. 88-89), por exemplo:

Programa de Recuperação Internacional de Ativos

Finalidade:

Aperfeiçoar o trabalho de recuperação de ativos relativos a fraudes que tenham sido objeto de remessa ao exterior.

Alinhamento Estratégico:

O Programa está alinhado aos objetivos estratégicos “Defesa do Patrimônio e dos recursos públicos” e “Aumentar a efetividade na cobrança e na recuperação do crédito”.

Principais Produtos/Resultados Esperados:

Ampliação da recuperação de ativos públicos.

48. Da mesma forma, na descrição das ações implementadas pela Procuradoria-Geral Federal (PGF), não foram apresentadas metas nem resultados quantificáveis, apenas descrição de atividades realizadas, como se extrai do Relatório de Gestão (peça 1, p. 93):

Segundo objetivo estratégico: “Construir um ambiente de gestão participativa, eficiente e focada no resultado e no desempenho institucional”.

- 1) Realização de reuniões do Comitê de Gestão da PGF, bem como encaminhamento de propostas.
- 2) Realização de Avaliação Anual de Gestão, que tem como objetivo coordenar o debate do assunto no âmbito do Comitê de Gestão, para fins de definição do objeto da avaliação e, com a avaliação, ouvir a opinião dos Procuradores Federais e servidores sobre a gestão da unidade.
- 3) Realização de Consulta Institucional Periódica, que tem o objetivo de aferir a opinião de todos os membros da Procuradoria-Geral Federal sobre assuntos institucionais gerais, boa parte deles relativos à própria gestão da PGF como órgão de direção superior da AGU.

49. A Escola de Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal (EAGU) apresentou uma listagem com as ações realizadas no período, mas não informou as metas e os resultados atingidos da mesma forma que as demais unidades da AGU, Relatório de Gestão (peça 1, p. 99-106).

50. Estas informações não permitem a identificação das metas para o exercício de 2017, tampouco o grau de atingimento da ação realizada, o que impossibilita a análise quantitativa dos resultados alcançados pela gestão, comprometendo a transparência na prestação de contas.

51. Por outro lado, a Secretaria-Geral de Administração (SGA) informou as iniciativas realizadas no exercício de 2017, juntamente com o objetivo estratégico relacionado e o respectivo grau de alcance (peça 1, p. 110-111). Consta no Relatório de Gestão que foram realizadas treze iniciativas, das quais: oito tiveram alcance de 100%, duas tiveram alcance de 95%, uma teve alcance de 80%, uma de 60%, e uma de 40%. O alcance médio foi de 90%.

52. As três iniciativas que tiveram os menores alcances relacionam-se ao objetivo estratégico “Aprimorar os processos de trabalhos” e foram atividades de mapeamento de processos: pagamento de exercícios anteriores (80%), aposentadoria (60%) e licença para tratar da própria saúde (40%).

53. Diante do exposto, conclui-se que a SGA obteve um grau de atingimento satisfatório das iniciativas realizadas no exercício de 2017.

54. Consta do item 3.2.10 do Relatório de Gestão (peça 1, p. 169-176) a apresentação e análise de indicadores de desempenho da AGU. Esta tabela traz os objetivos estratégicos, os indicadores, programas, projeto ou ação estratégicos e as principais entregas correspondentes.

55. Estão listados 29 indicadores de desempenho e doze projetos ou programas realizados. Porém, foram apresentados resultados de dez indicadores, dos quais apenas um obteve resultado igual à meta definida. Outros dezenove indicadores ou estavam em elaboração ou não tiveram os resultados consolidados a tempo da apresentação da prestação de contas da AGU. Quanto aos programas e projetos, não foram apresentadas informações que permitam uma análise do grau de atingimento dos objetivos estratégicos.

Tabela 1 – Apresentação dos resultados dos indicadores de desempenho da AGU

Indicadores	Meta	Resultado
Taxa de sucesso judicial	53,1%	49,7%
Tempo de atendimento a demandas consultivas	84 dias	99 dias
Indicador Cultura de gestão estratégica	83%	83%
Número de Integrantes da AGU cadastrados como instrutores	60	40
Índice de qualificação da revista da AGU	B1	B2
Taxa de formalização da estrutura organizacional	100%	0%
Taxa de alcance da Proposta de LOA	100%	73,35%
Taxa de alcance da LOA	100%	76,69%
Taxa do Limite de Movimentação e Empenho (em relação à LOA)	100%	98,40%
Taxa do Limite de Pagamento	100%	76,72%

Fonte: Relatório de Gestão (peça 1, p. 169-176)

56. As dificuldades apresentadas pela AGU na definição de ações, metas e aferição dos resultados já haviam sido constatadas no Relatório de Auditoria de Contas 7/2016 realizado pela Ciset, conforme consta no Relatório de Gestão (peça 1, p. 61):

2.1 Constatação: Ausência de definição de metas institucionais para os planos setoriais

(...)

Recomendações

2) Definir metas institucionais para os planos setoriais, vinculados aos Objetivos Estratégicos definidos pelo Plano de Diretrizes Estratégicas da AGU, em conformidade ao Decreto Lei nº 200/67 combinado com a Portaria nº 102/AGU, de 12/4/2013;

3) Aprimorar os mecanismos de controle e acompanhamento dos Planos Estratégicos Setoriais, das Unidades sob sua jurisdição, conforme as boas práticas do Cobit (*Control Objectives for Information and related Technology*) 5, Processos MEA01-Monitorar, avaliar e bem como medir o desempenho e conformidade do EDM02-Garantir entrega de valor, em consonância com o Decreto Lei nº 200/67; e

4) Estabelecer plano de ação conjunto entre 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 as boas práticas do Cobit 5, Processo APO07-Gerenciar recursos humanos e em aplicação ao Decreto nº 5.707/2006.

2.2 Constatação: Ausência de indicadores e metas relacionados ao Plano de Diretrizes Estratégicas 2008-2015.

(...)

Recomendação

5) 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. (grifos nossos).

57. Para sanar essas dificuldades na gestão estratégica, a AGU havia efetuado a contratação da empresa GD Consult em 18/5/2015. Porém, houve atrasos na execução do contrato em decorrência de diversos motivos, o que prejudicou sobremaneira a continuidade do projeto de elaboração do Planejamento Estratégico. Em 17/11/2016, a Advogada-Geral da União editou a Portaria 673/16, que instituiu o Sistema de Gestão Estratégica da AGU e PGF, integrado pelo Comitê Estratégico da AGU, sua Comissão Técnica e os Núcleos Estratégicos de Atuação. Em 20/12/2016, o Comitê Estratégico aprovou o Planejamento Estratégico 2016-2019. No exercício de 2017, o Planejamento Estratégico foi efetivamente iniciado.

58. Coube ao Departamento de Gestão Estratégica (DGE) o desdobramento do Planejamento Estratégico 2016-2019 da AGU e PGF com a implementação dos Modelos de Gestão Setoriais, bem como o início do monitoramento dos indicadores de desempenho estratégicos e da execução dos programas e projetos estratégicos priorizados pelo Comitê de Governança da AGU, o que não ocorreu de forma satisfatória, uma vez que a maioria dos indicadores não tiveram metas estabelecidas e/ou não foram mensurados.

59. Apesar de a AGU ter traçado um plano estratégico para 2017-2019, no exercício de 2017, a ausência de definição de metas e mensuração dos resultados das ações realizadas, bem como a não apresentação de quaisquer resultados relacionados a dezenove indicadores de desempenho (65,5%) e dez programas e projetos (100%) indicam pouca maturidade da UPC quanto à importância dos mecanismos de execução e monitoramento, o que compromete a atuação do órgão e prejudica o cumprimento de sua missão.

60. Portanto, a não aferição e/ou apresentação dos resultados obtidos no exercício compromete a prestação de contas da instituição, atenta contra a transparência pública e contraria o princípio da eficiência, presente no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

61. De acordo com o Referencial Básico de Governança do TCU, a Prática E2.2 - Estabelecer a estratégia da organização consiste em definir a missão, a visão e a estratégia da organização, compreendendo objetivos, indicadores e metas de desempenho. Da mesma forma, monitorar e avaliar a execução da estratégia “implica, ainda, acompanhar a execução das iniciativas estratégicas e avaliar o desempenho da organização, adotando ações de melhoria sempre que necessário. Como resultado, espera-se que a estratégia da organização seja executada de acordo com os objetivos e as metas definidos.” (Brasil, Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*, versão 2, Brasília, 2014, p. 53).

62. Nota-se que a obrigação de agir perante o planejamento, execução e monitoramento da estratégia traçada compete primariamente à Advogada-Geral da União, uma vez que legalmente constituem suas atribuições dirigir a AGU, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação (inc. I do art. 4º da Lei Complementar 73/1993).

63. Verifica-se, ainda, a obrigação de agir do Consultor-Geral da União perante o planejamento, execução e monitoramento da estratégia traçada, especialmente, no que tange planejar, dirigir, orientar, supervisionar, coordenar e fiscalizar as atividades da Consultoria-Geral da União e das unidades que lhe são subordinadas, e expedir atos normativos e administrativos de caráter genérico (inciso I do art. 39 do Decreto 7.392/2010).

64. No mesmo sentido, verifica-se a obrigação de agir do Corregedor-Geral da Advocacia da União perante o planejamento, execução e monitoramento da estratégia traçada, especialmente, no que tange planejar, dirigir, coordenar e orientar as atividades da Corregedoria-Geral da Advocacia da União (inciso I do art. 40 do Decreto 7.392/2010) e editar normas regulamentares e praticar os demais atos

pertinentes à organização e ao funcionamento dos serviços da Corregedoria-Geral da Advocacia da União (inciso II do art. 40 do Decreto 7.392/2010).

65. Verifica-se, ainda, a obrigação de agir do Procurador-Geral da União perante o planejamento, execução e monitoramento da estratégia traçada, especialmente, no que tange planejar, dirigir, supervisionar, coordenar, orientar, e fiscalizar as atividades da Procuradoria-Geral da União e de suas unidades de execução (inciso II do art. 41 do Decreto 7.392/2010) e editar normas regulamentares e praticar os demais atos pertinentes à organização e ao funcionamento dos serviços da Procuradoria-Geral da União (inciso III do art. 41 do Decreto 7.392/2010).

66. Verifica-se a obrigação de agir do Procurador-Geral Federal perante o planejamento, execução e monitoramento da estratégia traçada, especialmente, no que tange a dirigir a Procuradoria-Geral Federal (inciso I do art. 11 da Lei 10.480/2002).

67. Por fim, verifica-se a obrigação de agir do Diretor-Geral de Gestão Estratégica perante o planejamento, execução e monitoramento da estratégia traçada, especialmente, no que tange ao apoio à coordenação do desenvolvimento das atividades voltadas para o planejamento estratégico, gerencial e de avaliação do desempenho institucional da AGU (inciso III do art. 4º do Decreto 7.392/2010).

68. Tendo em vista suas respectivas competências, os supracitados responsáveis detinham os meios necessários para assegurar a definição de metas e mensuração dos resultados das ações realizadas, bem como a aferição dos resultados relacionados a dezenove indicadores de desempenho (65,5%) e dez programas e projetos desenvolvidos (100%). De maneira a garantir a apresentação mensurável dos resultados obtidos no exercício de 2017. Portanto, há nexo de causalidade entre o fato ocorrido e a ação ou omissão desses responsáveis.

69. Diante do exposto, propõe-se **ressalvar** as contas da Advogada-Geral da União, Consultor-Geral da União, Corregedor-Geral da Advocacia da União, Procurador-Geral da União, Procurador-Geral Federal e Diretor-Geral de Gestão Estratégica pela ausência de definição de metas e mensuração dos resultados das ações realizadas, bem como a não aferição dos resultados relacionados a dezenove indicadores de desempenho (65,5%) e de dez programas e projetos estabelecidos (100%), contrariando o princípio da transparência administrativa, relacionado ao princípio da publicidade, presente no caput do art. 37 da Constituição Federal, reforçado pelo direito à informação, contido no inciso XXXIII, do art. 5º da Constituição Federal, assim como o princípio da eficiência, presente no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

IV. Avaliação dos indicadores

70. Considerando que a Ciset já recomendou que a AGU desenvolva indicadores e as metas em consonância com os objetivos estratégicos estabelecidos em seu Plano de Diretrizes Estratégicas para o ciclo de gestão de 2016 a 2019 e que a sessão que decidiu pelo Acórdão 11.119/2017-1ª Câmara (rel. WALTON ALENCAR), relacionado à prestação de contas do exercício de 2015, data de 5/12/2017, portanto, sem que houvesse tempo hábil para que a AGU adotasse as medidas necessárias no exercício de 2017, neste processo de prestação de contas não serão avaliados os indicadores da UPC em questão.

V. Avaliação da estrutura de governança e de controle internos

71. A AGU, por meio da Portaria 414/2017, instituiu Sistema de Governança Corporativa (SGC), cuja finalidade é estabelecer a governança corporativa, integridade, riscos e controles, bem como auxiliar o Advogado-Geral da União nas decisões de caráter estratégico.

72. O SGC alinhou a AGU com a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, indireta e autárquica, segundo determina o art. 14 do Decreto 9.203/2017, *in verbis*:

Art. 14. Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de entrada em vigor deste Decreto, instituir comitê interno de governança ou atribuir as competências correspondentes a colegiado já existente,

por ato de seu dirigente máximo, com o objetivo de garantir que as boas práticas de governança se desenvolvam e sejam apropriadas pela instituição de forma contínua e progressiva, nos termos recomendados pelo CIG

73. Integram o SGC:

i) o Comitê de Governança da Advocacia-Geral da União (CG-AGU), órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, que tem por finalidade o assessoramento do Advogado-Geral da União nas questões afetas à gestão da estratégica e à governança corporativa da AGU;

ii) a Comissão Técnica do Comitê de Governança da AGU (CT-CG-AGU), órgão de assessoramento técnico ao CG-AGU, coordenado pelo Diretor do Departamento de Gestão Estratégica (DGE); e

iii) Núcleos de Governança (NG), responsáveis pelo apoio ao CG-AGU e à CT-CG-AGU na execução e no monitoramento da estratégia institucional, por meio do gerenciamento e controle dos processos de trabalhos essenciais, dos projetos, dos indicadores e das metas estratégicas, no âmbito de suas áreas de atuação.

74. A Portaria AGU 414/2017 também instituiu a Governança de Riscos da AGU (art. 38) e a Política de Gestão de Riscos da AGU (Anexo II). Esta Política estabelece o prazo de até doze meses para aprovação da Metodologia de Gestão de Riscos da AGU (art. 13, § 1º, do Anexo II).

75. Consta no Relatório de Gestão (peça 1, p. 181) que a previsão é que em 2018 sejam feitos os mapeamentos dos processos de trabalho e iniciados os primeiros ciclos de avaliação e melhorias com a utilização do *Business Process Management*, no âmbito da Governança de Processos de Trabalho, instituída no art. 37 da referida Portaria. Após a primeira rodada do ciclo de avaliação, será possível ao Núcleo de Governança de Integridade Pública aprovar uma metodologia provisória de gestão de riscos a ser testada em projetos piloto.

76. Diante do exposto, conclui-se que a AGU está envidando esforços no sentido de promover uma melhoria em sua estrutura de governança, de forma a modernizar a condução de suas políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade.

77. Com relação à unidade de auditoria interna, a decisão constante do Acórdão 2.138/2017-Plenário (rel. WALTON ALENCAR) concedeu prazo de 120 dias para que a AGU apresentasse plano de ação quanto à implementação dessa unidade, nos moldes preconizados na Instrução Normativa Conjunta MPDG/CGU1/2016.

78. O referido Plano de Ação, constante no Relatório de Gestão (peça 1, p. 354-356), trouxe que a situação à época da prestação de contas era de finalização da análise do normativo interno que dispõe sobre a competência, estrutura e funcionamento da Secretaria de Controle Interno da Advocacia-Geral da União (CISSET/AGU), com prazo para dezembro de 2018 e sob a responsabilidade da Secretaria-Geral de Administração.

79. Desta forma, conclui-se que, no exercício de 2017, a AGU apresentou resultados satisfatórios quanto à avaliação da estrutura de governança e de controles internos, com importantes avanços na implementação do Sistema de Governança Corporativa.

VI. Avaliação da execução orçamentária e financeira

80. O crédito inicial de disponibilidade para o exercício de 2017 na LOA foi de R\$ 3.545.890.423,00. A dotação atualizada foi de R\$ 3.637.802.055,00, dos quais R\$ 3.628.218.980,81 foram empenhados, R\$ 3.504.920.145,43 foram liquidados, R\$ 3.501.408.711,74 foram pagos, o que corresponde a 96,5% da dotação disponível.

81. Nos exercícios anteriores, de 2013 a 2016, a AGU havia apresentado dificuldades em adequar o orçamento do Órgão às despesas essenciais de manutenção e funcionamento de suas instalações.

82. Por essa razão, uma auditoria de natureza operacional foi autorizada por esta Corte de Contas com o objetivo de avaliar a suficiência e adequabilidade da gestão, estrutura e organização dos recursos administrativos, patrimoniais, financeiros, de pessoas e de tecnologia da informação utilizados pela AGU para defesa do patrimônio, das finanças e políticas públicas da União e de suas autarquias e fundações federais (TC 014.292/2016-5).

83. Em suma, a equipe de auditoria consignou no Relatório de Auditoria (peça 11, p. 15) que:

53. Destacam que apesar do esforço de gestão empreendido, ano a ano, a carência de disponibilidade orçamentária e financeira, confrontada com aumento de preços, agrava a situação orçamentária de acúmulo/aumento das Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), que concorrem com o orçamento do exercício corrente, foram nos montantes: de 2012 para 2013, R\$ 23,6 milhões; de 2013 para 2014, R\$ 29,3 milhões; de 2014 para 2015, R\$ 54,9 milhões; e de 2015 para 2016, R\$ 39,7 milhões (peça 21). Nesses exercícios a AGU recorreu a emendas parlamentares para complementar o seu orçamento.

54. A SGA ainda apresentou à equipe diversos documentos que demonstram a preocupação da unidade em buscar a adequação do orçamento às demandas da AGU, por meio de contatos com a SOF, bem como documento de fornecedores com cobranças por pagamentos atrasados (peça 22).

55. Uma vez que a despesa de custeio da AGU ultrapassa os créditos liberados para movimentação e empenho, o órgão vem lançando mão de executar esses gastos por meio de DEA, que acabam por impactar o exercício seguinte (...). Como consequência, faltarão créditos para honrar as despesas do próprio exercício, forçando novamente ao uso do DEA para honrar com seus compromissos.

84. Em seu voto, o Exmo. Ministro-Relator Walton Alencar (peça 12, p. 9), afirmou o seguinte: Penso que a solução para essas dificuldades orçamentárias e financeiras da AGU, em grande parte de fundo estrutural, não se contém a simples determinação de cumprimento das normas legais, mercê da situação de crise fiscal do Estado Brasileiro e do novo regime de limitação de gastos públicos pela recente Emenda Constitucional 95/2016. O desate da questão perpassa por negociação entre os atores envolvidos em que se definam os limites de ajuste orçamentário que não possam comprometer o desempenho da instituição.

85. Neste sentido, o Acórdão 2.138/2017-TCU-Plenário (rel. WALTON ALENCAR) determinou que a AGU encaminhasse plano de ação contemplando metas, prazos e responsáveis a fim de serem adotadas as seguintes medidas (peça 13):

9.1.1. adoção das gestões necessárias perante os órgãos responsáveis, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República, no sentido de encontrar solução que permita a sustentabilidade orçamentária e financeira da instituição, referente às despesas discricionárias, a fim de serem evitadas as seguintes ocorrências que atentam contra a boa e regular gestão das finanças públicas da AGU, apontadas no relatório de auditoria:

9.1.1.1. anulação de empenhos de contratos regularmente prestados e cujas faturas estejam pendentes, visando à utilização de créditos orçamentários em outras despesas para as quais não haveria recursos dentro dos limites estabelecidos nos decretos de programação orçamentária;

9.1.1.2. diferimento das obrigações financeiras cujo empenho foi cancelado pelo seu posterior pagamento por meio de inscrição em Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), a configurar: assunção de despesa sem autorização orçamentária no exercício corrente, à revelia do disposto no artigo 167, inciso II, da Constituição Federal, combinado com os artigos 60 da Lei 4.320/1964 e 73 do Decreto-Lei 200/1967; e realização de operação de crédito referente a pagamento futuro a fornecedor, vedado pelo art. 37, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000;

9.1.1.3. pagamento de dispêndios públicos sob forma de Despesas de Exercícios Anteriores fora das hipóteses previstas no artigo 37 da Lei 4.320/1964, artigo 1º do Decreto 62.115/1968, c/c o artigo 22,

§2º, do Decreto 93.872/1986, a reduzir a disponibilidade orçamentária e financeira da instituição para atender a outras despesas administrativas discricionárias e investimento;

86. Em resposta ao item 9.1 do supracitado Acórdão, a AGU elaborou Plano de Ação, contendo as seguintes medidas (peça 14, p. 3-5):

i) quanto ao item 9.1.1: envolver a Ministra da AGU sempre que o Limite de Movimentação e Empenho ou a disponibilidade financeira não sejam adequados para adoção de iniciativas junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República, com prazo para implementação em 2017, tendo caráter permanente e contínuo;

ii) quanto aos itens 9.1.1.1 e 9.1.1.2: orientar os responsáveis pelas Unidades Gestoras Executoras da AGU que procedam o empenhamento das despesas contratadas, no montante suficiente ao custeio das obrigações assumidas durante a vigência contratual, respeitada a vinculação ao exercício financeiro de competência, com prazo para implementação em 2017, tendo caráter permanente e contínuo; e

iii) quanto ao item 9.1.1.3: aos órgãos setoriais, orientar os responsáveis pelas Unidades Gestoras Executoras da AGU que implementem mecanismos de gestão de contratos, objetivando o acompanhamento da prestação de serviços pelos fornecedores, inclusive, no tocante ao recebimento das faturas para pagamento, possibilitando o reconhecimento do passivo dentro do exercício de competência, com vistas a evitar a ocorrência de pagamentos como Despesas de Exercícios Anteriores. À unidade gestora, empenhar as despesas no montante suficiente ao custeio das obrigações assumidas durante a vigência contratual, respeitada a vinculação ao exercício financeiro de competência e ao limite de movimentação de empenho (LME) fixado em portaria da SGA. Ambas medidas possuem prazo de implementação em 2017, tendo caráter permanente e contínuo.

87. Considerando que a sessão que decidiu pelo Acórdão 2.138/2017-TCU-Plenário (rel. WALTON ALENCAR) data de 27/9/2017 e que esta Corte de Contas concedeu o prazo de 120 dias para elaboração do Plano de Ação da AGU, o qual foi apresentado à Unidade Técnica especializada em 9/2/2018, não é possível avaliar a aplicação das supramencionadas medidas adotadas pela UPC em atendimento à decisão deste Tribunal nesta prestação de contas.

88. O exercício de 2017 foi o primeiro exercício após a implementação do limite de pagamento aprovado pela Emenda Constitucional 95/2016. Considerando as frustrações de receitas materializada no referido exercício e o contexto do ajuste fiscal preconizado pelo Governo Federal, os gestores da AGU deram continuidade e aperfeiçoaram a readequação de gastos iniciada nos exercícios anteriores, como o Programa Instalações Eficientes Sustentáveis (IES).

89. Não foi informado no Relatório de Gestão se houve assunção de obrigações sem o respectivo crédito autorizado no exercício de 2017.

Tabela 2 – Despesas orçamentárias do exercício de 2017

Despesas orçamentárias	Despesas empenhadas em 2017	Despesas empenhadas em 2016	Variação %
Despesas Correntes	R\$ 3.604.297.309,29	R\$ 3.424.320.646,46	5,26%
Pessoal e Encargos Sociais	R\$ 3.113.356.114,00	R\$ 2.927.817.756,00	6,34%
Juros e Encargos da Dívida	-	-	-
Outras Despesas Correntes	R\$ 490.941.195,29	R\$ 496.502.890,46	-1,12%

Despesas de Capital	R\$ 23.921.671,52	R\$ 9.170.639,78	160,85%
Investimentos	R\$ 23.921.671,52	R\$ 9.170.639,78	160,85%
Inversões Financeiras	-	-	-
Amortização da Dívida	-	-	-
TOTAL	R\$ 3.628.218.980,81	R\$ 3.433.491.286,24	5,67%

Fonte: Balanço orçamentário (peça 20, p. 2).

90. Os gastos com pessoal apresentaram um aumento de 6,34% em relação ao exercício anterior, partindo de R\$ 2.927.817.756,00 para R\$ 3.113.356.114,00. O incremento de despesas verificado no comparativo 2017/2016 decorreu principalmente da concessão de reajustes salariais a carreira administrativa (5,27%) e para carreira jurídica (5%), com impacto de R\$ 170.779.295,53, segundo o Relatório de Gestão (peça 1, p. 351).

91. Quanto ao grupo Outras despesas correntes, observou-se redução no comparativo 2017/2016 de 1,12%, de R\$ 496.502.890,46 para R\$ 490.941.195,29.

92. Os investimentos foram aumentados em 160,85%, de R\$ 9.170.639,78 para R\$ 23.921.671,52. O incremento constatado neste grupo decorreu da contratação do desenvolvimento de soluções de informática e da aquisição de mobiliário, ar-condicionado, entre outros. Quanto ao elemento de despesa “outros serviços de terceiros – PJ”, o acréscimo observado originou-se do reconhecimento dos impactos gerados por reajustes e repactuações contratuais ocorridos no exercício (peça 1, p. 351).

93. De modo geral, a execução orçamentária da AGU não apresentou alteração significativa em relação ao exercício de 2016. Salvo quanto aos investimentos, os aumentos observados foram condizentes com a inflação oficial registrada em 2016, de 6,29% (<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-01/inflacao-oficial-fecha-2016-em-629-dentro-do-teto-da-meta-diz-ibge>, acessado em 14/5/2019).

94. Assim, na comparação com o exercício de 2016, os gestores da AGU dispuseram de menos recursos para a realização de suas atividades.

95. Com relação ao montante de restos a pagar inscritos de exercícios anteriores vigentes em 1º de janeiro de 2017, a Tabela 3 apresenta os dados obtidos do Balanço Orçamentário (peça 20, p. 3).

Tabela 3 – Restos a pagar não processados

Despesas orçamentárias	Inscritos em exercícios anteriores	Inscritos em 31 /12/2016	Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
Despesas Correntes	4.428.672,16	87.094.298,53	63.108.638,86	62.958.648,83	15.924.513,01	12.639.808,85
Pessoal e Encargos Sociais	1.992.063,46	18.388.654,74	7.131.059,45	7.131.059,45	12.480.501,04	769.157,71
Juros e Encargos da Dívida	-	-	-	-	-	-
Outras Despesas Correntes	2.436.608,70	68.705.643,79	55.977.579,41	55.827.589,38	3.444.011,97	11.870.651,14
Despesas de Capital	190.153,67	8.590.580,29	8.504.853,98	8.502.557,27	212.809,85	65.365,84

Investimentos	190.153,67	8.590.580,29	8.504.853,98	8.502.557,27	212.809,85	65.365,84
Inversões Financeiras	-	-	-	-	-	-
Amortização da Dívida	-	-	-	-	-	-
TOTAL	4.618.825,83	95.684.878,82	71.613.492,84	71.461.207,10	16.137.322,86	12.705.174,69

Fonte: Balanço orçamentário (peça 20, p. 3).

96. Em 2017, o valor total de restos a pagar disponíveis para pagamento somou R\$ 110.971.273,79, dos quais R\$ 10.667.569,14 referem-se a Restos a Pagar Processados, e R\$ 100.303.704,65 a Restos a Pagar Não Processados (Tabela 3).

97. Durante o exercício financeiro, dos Restos a Pagar Não Processados, foram pagos R\$ 71.461.207,10 (71,24%), cancelados R\$ 16.137.322,86 (16,08%) e reinscritos para execução no exercício de 2018 R\$ 12.705.174,69 (12,66%).

98. Quanto à materialidade das despesas por modalidade de contratação, o pregão foi a modalidade de licitação mais utilizada (39,28%), seguido pelo Registro de Preço (30,05%). Esses percentuais se referem ao total de despesas excluídos os valores utilizados para pagamento de pessoal (R\$ 95.684.878,82).

Tabela 4 – Materialidade das despesas por modalidade de contratação

Forma de contratação	Valor contratado	% Relativo ao todo	% em 2016	% em 2015
Pregão	R\$ 112.419.213,62	39,28%	43,82%	24,64%
Pregão - Registro de Preço	R\$ 86.016.359,59	30,05%	38,39%	13,90%
Dispensa de Licitação	R\$ 73.451.250,08	25,66%	13,19%	16,46%
Inexigibilidade de Licitação	R\$ 13.513.980,62	4,72%	4,60%	45,00%
Tomada de Preços	R\$ 803.151,92	0,28%	0,00%	0,00%
TOTAL	R\$ 286.203.955,83	100%	100%	100%

Fonte: Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br/orgaos-superiores/63000?ano=2017>, acessado em 13/5/2019)

99. A inexigibilidade e a dispensa de licitação representaram, respectivamente, 4,72% e 25,66% do financeiro. O percentual de inexigibilidade reduziu de 45%, em 2015, para 4,6%, em 2016, mantendo-se, desde então, estável. Por outro lado, o percentual de dispensa de licitação, reduziu de 16,46%, em 2015, para 13,19%, em 2016, em seguida aumentou para 25,66%, em 2017. Segundo consta no Relatório de Gestão (peça 1, p. 351), a Dispensa de Licitação ocorreu devido à grande parte das despesas decorrerem da contratação de locação de imóveis.

100. De modo geral, nos últimos anos, houve redução dessas modalidades. Portanto, não há que se falar em concentração nas modalidades de inexigibilidade e dispensa, uma vez que 69,33% dos empenhos se concentraram nas demais modalidades.

101. Em suma, a AGU apresentou uma execução orçamentária satisfatória da ordem de 96,5% da dotação disponível. O exercício de 2017 foi o primeiro exercício após a implementação do limite de pagamento aprovado pela Emenda Constitucional 95/2016. No entanto, os valores empenhados em 2017

foram superiores nominalmente aos de 2016 em 5,67%, percentual inferior à inflação oficial registrada em 2016, de 6,29%.

102. Diante do exposto, conclui-se que a execução orçamentária e financeira da AGU em 2017 apresentou resultado satisfatório, caracterizado na busca pela economicidade e eficiência na execução das despesas, razão pela qual será proposto o julgamento pela regularidade das contas dos responsáveis.

VII. Recomendações da Auditoria Interna

103. Consta do Relatório de Auditoria de Gestão (peça 5, p. 15), recomendações para que a UPC proceda a avaliação de riscos evidenciados durante os trabalhos e elabore plano de ação contendo medidas a serem adotadas, no âmbito de cada área responsável, para eliminá-los ou reduzir seus impactos a níveis considerados aceitáveis pela própria gestão, ou então se manifeste pela aceitação desses riscos (impossibilidade ou não necessidade de atuação) apresentando os subsídios técnicos que suportem essa última decisão:

a) Administração orçamentária, financeira e patrimonial e Contabilidade:

a.1) risco evidenciado: assunção de custos administrativos na gestão de recursos privados;

a.2) possíveis impactos: oneração dos recursos orçamentários da Unidade;

b) Desempenho operacional:

b.1) risco evidenciado: ausência de mecanismos de aferição de eficiência da atuação consultiva, judicial e extrajudicial da AGU e de seus órgãos vinculados;

b.2) possíveis impactos: deficiência na aferição do desempenho operacional da Unidade;

c) Gestão de pessoas:

c.1) risco evidenciado: descumprimento de regulamentações e determinações do Tribunal de Contas da União;

c.2) possíveis impactos: edição de atos de pessoal sem respaldo legal;

c.3) risco evidenciado: morosidade na solução de pendências em folha de pagamento;

c.4) possíveis impactos: inconsistência na gestão da folha de pagamento.

104. Quanto às constatações apontadas pela Ciset no que se refere à avaliação de riscos, consideram-se suficientes as recomendações já formuladas, sem prejuízo do acompanhamento nas próximas contas da AGU.

CONCLUSÃO

105. Considerando a análise realizada e a opinião da Ciset, propõe-se julgar regulares as contas dos Srs. Isadora Maria Belém Rocha Cartaxo de Arruda (CPF 616.486.393-72), Maria Aparecida Araújo de Siqueira (CPF 185.895.451-72), Paulo Gustavo Medeiros Carvalho (CPF 666.597.601-72), Daniel de Andrade Oliveira Barral (CPF 804.750.515-72), Douglas Henrique Marin dos Santos (CPF 184.104.048-77), Gesse Santana Borges (CPF 310.151.741-91), Chiara Michelle Ramos Moura da Silva (CPF 046.717.904-24), Rodrigo Frantz Becker (CPF 833.955.391-72), Jose de Lisboa Vaz Filho (CPF 339.044.051-87), Daniel Rocha de Farias (CPF 618.088.733-00), José Roberto da Cunha Peixoto (CPF 524.149.731-53), Edimar Fernandes de Oliveira (CPF 058.778.518-70), André Rufino do Vale (CPF 830.812.161-68), Gabriel de Mello Galvão (CPF 793.581.441-49), Junia Cristina Franca Santos Egidio (CPF 385.305.701-20), Abelardo Scalco Isquierdo (CPF 408.014.030-49), e Eduardo Watanabe (CPF 279.517.678-59), dando-lhes quitação plena, nos termos dos artigos 16, inciso I, e 17 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 207 do Regimento Interno do TCU, uma vez que suas contas lograram demonstrar a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficácia, a eficiência e a efetividade de suas gestões.

106. Por outro lado, considerando a análise realizada e a opinião da Ciset, propõe-se julgar regulares com ressalva as contas dos Srs. Eduardo Alexandre Lang (CPF 008.186.029-37), Marcelo Augusto Carmo de Vasconcellos (CPF 040.401.216-78), Izabel Vinchon Nogueira de Andrade (CPF 635.690.431-34), Grace Maria Fernandes Mendonça (CPF 270.950.961-04), Cleso José da Fonseca Filho (CPF 619.954.791-87), e Altair Roberto de Lima (CPF 259.771.725-91), dando-lhes quitação, nos termos dos artigos 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 208 do Regimento Interno do TCU, em face das impropriedades/faltas verificadas em suas gestões narradas no item III desta instrução.

107. Cabe registrar que os fatores motivadores das ressalvas dos responsáveis consistiram na ausência de definição de metas e mensuração dos resultados das ações realizadas, bem como a não aferição dos resultados relacionados a dezenove indicadores de desempenho (65,5%) e de dez programas e projetos estabelecidos (100%), contrariando o princípio da transparência administrativa, relacionado ao princípio da publicidade, presente no caput do art. 37 da Constituição Federal, reforçado pelo direito à informação, contido no inciso XXXIII, do art. 5º da Constituição Federal, assim como o princípio da eficiência, presente no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

108. As referidas motivações estão expressas em matriz específica constante do anexo desta instrução, conforme orientação contida no § 5º do art. 8º da Resolução - TCU 234/2010, alterada pela Resolução - TCU 244/2010.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

109. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) **julgar regulares**, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, as contas de Isadora Maria Belém Rocha Cartaxo de Arruda (CPF 616.486.393-72), Maria Aparecida Araújo de Siqueira (CPF 185.895.451-72), Paulo Gustavo Medeiros Carvalho (CPF 666.597.601-72), Daniel de Andrade Oliveira Barral (CPF 804.750.515-72), Douglas Henrique Marin dos Santos (CPF 184.104.048-77), Gesse Santana Borges (CPF 310.151.741-91), Chiara Michelle Ramos Moura da Silva (CPF 046.717.904-24), Rodrigo Frantz Becker (CPF 833.955.391-72), Jose de Lisboa Vaz Filho (CPF 339.044.051-87), Daniel Rocha de Farias (CPF 618.088.733-00), José Roberto da Cunha Peixoto (CPF 524.149.731-53), Edimar Fernandes de Oliveira (CPF 058.778.518-70), André Rufino do Vale (CPF 830.812.161-68), Gabriel de Mello Galvão (CPF 793.581.441-49), Junia Cristina Franca Santos Egidio (CPF 385.305.701-20), Abelardo Scalco Isquierdo (CPF 408.014.030-49), e Eduardo Watanabe (CPF 279.517.678-59), dando-lhes quitação plena;

b) **julgar regulares com ressalva** as contas dos Srs. Eduardo Alexandre Lang (CPF 008.186.029-37), Marcelo Augusto Carmo de Vasconcellos (CPF 040.401.216-78), Izabel Vinchon Nogueira de Andrade (CPF 635.690.431-34), Grace Maria Fernandes Mendonça (CPF 270.950.961-04), Cleso José da Fonseca Filho (CPF 619.954.791-87), e Altair Roberto de Lima (CPF 259.771.725-91), com fundamento nos arts. 1º, inc. I, 16, inc. II, 18 e 23, inc. II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inc. I, 208 e 214, inc. II, do Regimento Interno do TCU, dando-lhes quitação, em face das seguintes falhas na gestão da unidade no exercício de 2017, consignadas nesta instrução:

b.1) ausência de definição de metas e mensuração dos resultados das ações realizadas (item III desta instrução); e

b.2) não aferição dos resultados relacionados a dezenove indicadores de desempenho (65,5%) e de dez programas e projetos estabelecidos (100%) (item III desta instrução); e

c) **encaminhar cópia** desta instrução e da deliberação que vier a ser proferida à Advocacia-Geral da União, cujo inteiro teor poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e



d) **encerrar** este processo, após as comunicações e demais ações processuais, nos termos do art. 169, inc. V, do Regimento Interno do TCU.

Admin/D1, em 14 de maio de 2019.

(assinado eletronicamente)
HUGO LEONARDO VILELA GOUVEIA
AUFC – Mat. 8664-9

ANEXO
MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO
(TC 029.182/2018-2)

ACHADO	RESPONSÁVEL	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE
1) ausência de definição de metas e mensuração dos resultados das ações realizadas, bem como a não aferição dos resultados relacionados a dezenove indicadores de desempenho (65,5%) e de dez programas e projetos estabelecidos (100%) (item III desta instrução);	Grace Maria Fernandes Mendonça (CPF 270.950.961-04) Advogada-Geral da União	1/1/2017 a 31/12/2017	<p>Não adotar providências quanto à definição de metas e mensuração das ações realizadas no exercício.</p> <p>Omissão ou insuficiência de ação no que tange à aferição dos resultados de dezenove indicadores (65,5% do total) e de dez programas e projetos (100%) estabelecidos para o exercício de 2017.</p>	As omissões do responsável na definição e avaliação das estratégias e das políticas, bem como no monitoramento da conformidade do desempenho destas contribuíram para a concretização do achado
	Marcelo Augusto Carmo de Vasconcellos (CPF 040.401.216-78) Consultor-Geral da União	1/1/2017 a 31/12/2017	<p>Não adotar providências quanto à definição de metas e mensuração das ações realizadas no exercício.</p> <p>Omissão ou insuficiência de ação no que tange à aferição dos resultados de dezenove indicadores (65,5% do total) e de dez programas e projetos (100%) estabelecidos para o exercício de 2017.</p>	As omissões do responsável na definição e avaliação das estratégias e das políticas, bem como no monitoramento da conformidade do desempenho destas contribuíram para a concretização do achado.
	Altair Roberto de Lima (CPF 259.771.725-91) Corregedor-Geral da Advocacia da União	1/1/2017 a 31/12/2017	<p>Não adotar providências quanto à definição de metas e mensuração das ações realizadas no exercício.</p> <p>Omissão ou insuficiência de ação no que tange à aferição dos resultados de</p>	As omissões do responsável na execução e monitoramento da estratégia formulada contribuíram para a concretização do achado.



Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado

			dezenove indicadores (65,5% do total) e de dez programas e projetos (100%) estabelecidos para o exercício de 2017.	
	Izabel Vinchon Nogueira de Andrade (CPF 635.690.431-34) Procurador-Geral da União	1/1/2017 a 31/12/2017	Não adotar providências quanto à definição de metas e mensuração das ações realizadas no exercício. Omissão ou insuficiência de ação no que tange à aferição dos resultados de dezenove indicadores (65,5% do total) e de dez programas e projetos (100%) estabelecidos para o exercício de 2017.	As omissões do responsável na execução e monitoramento da estratégia formulada contribuíram para a concretização do achado
	Cleso José da Fonseca Filho (CPF 619.954.791-87) Procurador-Geral Federal	1/1/2017 a 31/12/2017	Não adotar providências quanto à definição de metas e mensuração das ações realizadas no exercício. Omissão ou insuficiência de ação no que tange à aferição dos resultados de dezenove indicadores (65,5% do total) e de dez programas e projetos (100%) estabelecidos para o exercício de 2017.	As omissões do responsável na execução e monitoramento da estratégia formulada contribuíram para a concretização do achado
	Eduardo Alexandre Lang (CPF 008.186.029-37) Diretor-Geral de Gestão Estratégica	1/1/2017 a 31/12/2017	Não adotar providências quanto à definição de metas e mensuração das ações realizadas no exercício. Omissão ou insuficiência de ação no que tange à aferição dos resultados de dezenove indicadores (65,5% do total) e de dez	As omissões do responsável na execução e monitoramento da estratégia formulada contribuíram para a concretização do achado



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado

			programas e projetos (100%) estabelecidos para o exercício de 2017.	
--	--	--	---	--