



Presidência da República
Secretaria-Geral
Secretaria de Controle Interno

**Relatório Anual de Avaliação da Gestão da Advocacia-
Geral da União (AGU)**

2017

Brasília – 2018

Presidência da República
Secretaria-Geral
Secretaria de Controle Interno

DIRIGENTE MÁXIMO DA UCI

EDSON LEONARDO DALESCIO SÁ TELES
Secretário de Controle Interno

EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES

ANTÔNIO LUIZ ALMEIDA

EDUARDO JOSÉ COSTA MELLO

EVELINE MARTINS BRITO

Supervisores Técnicos nas áreas de Auditoria e Ouvidoria

ISAC SANTANA DA CRUZ

Gestor do Projeto e Responsável pela aplicação dos procedimentos de campo

MÁRCIO ALVES SANTIAGO

Licitações e Contratos

RONALDO CARDOSO GARCIA FILHO

Administração Financeira, Orçamentária, Patrimonial e Contabilidade

MARCOS DE SOUZA FONSECA GUIMARÃES

Transferências Voluntárias

JOSÉ VELOSO COSTA

Plano de Providências Permanente

SILVANA STADNIKI MORATO MIRANDA

Transparência e Controle Social

Especialistas Técnicos

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Órgão: Advocacia-Geral da União

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO

I.	INTRODUÇÃO.....	6
II.	RESULTADO DOS EXAMES	7
A.	DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA.....	7
A.I.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS CONTROLES INTERNOS INSTITUÍDOS PARA O RECOLHIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA.....	7
B.	AVALIAÇÃO DOS PASSIVOS ASSUMIDOS PELA UPC SEM PRÉVIA PREVISÃO ORÇAMENTARIA.....	8
C.	DA AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA.....	10
C.1.	DOS RESULTADOS DOS EXAMES DOS CONTROLES INTERNOS DA GESTÃO	10
C.2.	DOS RESULTADOS DOS EXAMES DOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO	13
C.3.	DOS RESULTADOS DOS EXAMES DE MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA	13
III.	RECOMENDAÇÕES DO CONTROLE INTERNO	15
IV.	ACHADOS DE AUDITORIA	16
1.	HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA	16
1.1.	VISÃO GERAL.....	16
1.1.1.	CARGOS QUE FAZEM JUS AOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA (ART. 27)..	17
1.1.2.	COMPOSIÇÃO FINANCEIRA DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA (ART. 30)	17
1.1.3.	FORMA DE CÁLCULO DOS VALORES DEVIDOS A TÍTULO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA (ART. 31)	18
1.1.4	CONSELHO CURADOR DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS (ARTS. 33 A 36).....	18
1.2.	PARTES ENVOLVIDAS – <i>STAKEHOLDERS</i>	19
1.2.1.	SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (SGA/AGU)	19
1.2.2.	PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN)	19
1.2.3.	BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN)	19
1.2.4.	SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL (SRF).....	19
1.2.5.	SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN).....	20
1.2.6.	BANCO DO BRASIL (BB)	20
1.3.	FLUXO FINANCEIRO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA	20
1.3.1	ARRECADAÇÃO	20
1.3.2	RECOLHIMENTO E CLASSIFICAÇÃO	21
1.3.3	REPASSE	21

1.3.4	DISTRIBUIÇÃO	22
1.4.	FLUXO DAS INFORMAÇÕES CADASTRAIS DOS BENEFICIÁRIOS.....	24
1.5.	NATUREZA JURÍDICA DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA.....	25
1.6.	ACHADOS DE AUDITORIA	26
1.6.1.	FALTA DE TRANSPARÊNCIA DA MEMÓRIA DE CÁLCULO PARA O RATEIO DE DISTRIBUIÇÃO DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA E DA GESTÃO FINANCEIRA DO CONSELHO CURADOR.....	26
1.6.2	ASSUNÇÃO DE CUSTOS DECORRENTES DA CRIAÇÃO DO SISTEMA “HONORÁRIOS” PELA AGU E GESTÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS DE NATUREZA PRIVADA QUE TRANSITAM NA CONTA ÚNICA DO TESOURO NACIONAL	28
1.6.3.	INDEFINIÇÃO DE MECANISMOS DE AFERIÇÃO DE EFICIÊNCIA DA ATUAÇÃO CONSULTIVA, JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DA AGU E DE SEUS ÓRGÃOS VINCULADOS.....	33
2.	CONFORMIDADE DOS ATOS DE GESTÃO	36
2.1.	GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES	37
2.2.	ANÁLISE DOS EDITAIS DE PREGÕES.....	37
2.3.	ANÁLISE DOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO VIGENTES.....	40
2.4.	CONTRATOS DE VIGILÂNCIA, LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	40
2.4.1.	CONTRATOS DE RECEPÇÃO, APOIO ADMINISTRATIVO, MANUTENÇÃO PREDIAL E COPEIRAGEM	41
2.4.2.	PRORROGAÇÕES CONTRATUAIS	42
2.5.	ANÁLISE DOS ATOS DE PESSOAL – APOSENTADORIAS, PENSÕES E ADMISSÕES.....	42
2.6.	FRAGILIDADES NOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS DA DIRETORIA DE GESTÃO DE PESSOAS – DESCUMPRIMENTO DO PRAZO DE ATENDIMENTO A DILIGÊNCIAS PREVISTO NO § 2º DO ART. 12 DA IN TCU Nº 55, DE 24 DE OUTUBRO DE 2007.	42
2.7.	ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL	44
2.8.	FRAGILIDADES NOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS DA DIRETORIA DE GESTÃO DE PESSOAS – INCONSISTÊNCIAS NA FOLHA DE PAGAMENTO.....	44
3.	AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL	45
3.1.	CANAIS DE ACESSO DO CIDADÃO.....	46
3.1.1.	OUVIDORIA	46
3.2.	CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO	47
3.3.	AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS.....	47
3.4.	MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE A ATUAÇÃO DA UNIDADE.....	48

I. INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório de auditoria de gestão que contempla os resultados da auditoria realizada sobre o processo anual de contas 2017 da Advocacia-Geral da União (AGU), elaborado de forma a compor o processo de trabalho do controle externo destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão dos agentes abrangidos pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443/92, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

A presente auditoria teve por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, promover melhorias na prestação de contas da Unidade, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre as contas a serem julgadas pelo Tribunal.

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 2017/243 e às diretrizes emanadas da Decisão Normativa TCU nº 163, de 6 de dezembro de 2017, bem como em observância aos itens definidos na ata da reunião, de 18 de dezembro de 2017, realizada entre a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado do Tribunal de Contas da União (SecexAdmin/TCU) e a Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República (CISSET/Presidência), apresenta-se neste documento a consolidação das análises realizadas segundo os critérios definidos em instrumento de planejamento dos trabalhos.

O escopo definido abrange: avaliação da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU 63/2010, a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, avaliação dos indicadores de gestão, avaliação dos passivos assumidos pela UPC sem prévia previsão orçamentária, avaliação dos mecanismos de controle sobre honorários advocatícios de sucumbência, e avaliação dos mecanismos de transparência e controle social.

A abordagem adotada pela Secretaria de Controle Interno, para atender ao escopo definido com o TCU e avaliar a gestão da UPC no exercício de 2017, foi tratada sob dois aspectos: gestão finalística e mecanismos de governança.

Em razão do entendimento acima exposto, os trabalhos de campo foram realizados por meio de análises e consolidação de informações coletadas referentes ao exercício de 2017 e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada. Ressalta-se que nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

Convém anotar que o Relatório de Auditoria se encontra dividido da seguinte forma: Honorários Advocatícios de Sucumbência, Conformidade dos Atos e Avaliação dos mecanismos de transparência e Controle Social, divisão que contém o detalhamento das análises realizadas e conclusões obtidas; Recomendações, item que demonstra as proposições de providências para regularizar ou sanear as falhas apontadas; Achados, seção em que se apresentam os resultados dos Exames de Auditoria.

Nesse sentido, em observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, apresentam-se a seguir os resultados dos exames realizados.

II. RESULTADO DOS EXAMES

A. HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA

1. Conforme escopo ajustado junto ao Tribunal de Contas da União, no que se refere à atuação finalística do órgão, os trabalhos de auditoria tiveram por objetivo avaliar os controles internos voltados para o recolhimento e distribuição dos honorários advocatícios de sucumbência.
2. Conceitua-se a sucumbência como princípio onde a parte perdedora no processo judicial é obrigada a arcar com os honorários do advogado da parte vencedora. É orientado pelo princípio da causalidade¹ no qual o ônus da sucumbência será de responsabilidade daquele que tiver dado causa ao processo, independente de quem tiver sido o sucumbente.
3. Nesta seara, a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 - Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, previu a sucumbência, como uma das formas de honorários a ser percebido pelo Advogado. Posteriormente, com o advento da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que instituiu o novo Código do Processo Civil - CPC, por meio do artigo 85, restou estabelecido que os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência.
4. Com o fim de possibilitar a implementação do recolhimento e distribuição dos honorários de sucumbência aos advogados públicos, a Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016, que dispôs sobre honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações apresentou, nos artigos 27 a 40, dispositivos que, em síntese, normatizam: os procedimentos; os beneficiários; as fontes que compõem os honorários de sucumbência, o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios – CCHA e os critérios de distribuição.
5. Isso posto, apresenta-se a seguir o resultado da análise dos controles instituídos sobre o processo de recolhimento e também de distribuição dos honorários advocatícios.

A.I. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS CONTROLES INTERNOS INSTITUÍDOS PARA O RECOLHIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA

6. Inicialmente, destaca-se a materialidade do tema, uma vez que em relação às fontes de arrecadação, no Relatório de Gestão da UPC encontram-se detalhados os dados de recolhimento, que acarretaram em um montante de R\$ 972.754.660,42, ratificado pelos levantamentos promovidos pela equipe de auditoria.
7. Desse total, conforme dados disponibilizados no sítio eletrônico do Portal da Transparência (www.portaldatransparencia.gov.br/downloads/servidores.asp), foram distribuídos no exercício de 2017 o montante de R\$ 639.284.150,68 (seiscentos e trinta e nove milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, cento e cinquenta reais e sessenta e oito centavos).
8. De acordo com os apontamentos apresentados no anexo de achados, foram identificadas as seguintes inconformidades:

¹ Entendimento do TJDFT – Pelo princípio da causalidade, aquele que deu causa à propositura da demanda ou à instauração de incidente processual deve responder pelas despesas daí decorrentes. Quando não houver julgamento do mérito, para aplicar-se o princípio da causalidade na condenação da verba honorária acrescida de custas e demais despesas do processo, deve o juiz fazer exercício de raciocínio, perquirindo sobre quem perderia a demanda se a ação fosse julgada pelo mérito. Fonte: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/jurisprudencia/jurisprudencia-em-foco/jurisprudencia-reiterada-1/direito-processual-civil/onus-da-sucumbencia-principio-da-causalidade-nv>

- a. Assunção, pela AGU, de custos decorrentes da criação do Sistema “Honorários” e gestão dos recursos financeiros de natureza privada que transitam na Conta Única do Tesouro Nacional; e
- b. Ausência de mecanismos de aferição de eficiência da atuação consultiva, judicial e extrajudicial da AGU e de seus órgãos vinculados.

9. No que se refere à assunção, pela AGU, de custos decorrentes da criação do Sistema “Honorários” e da gestão dos recursos financeiros de natureza privada que transitam na Conta Única do Tesouro Nacional, observou-se que a administração pública arcou com custos decorrentes do desenvolvimento de Software e também com a gestão financeira de recursos classificados como honorários advocatícios, de responsabilidade do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios – CCHA, sem a identificação de respectivo ressarcimento ao erário.

10. Quanto à ausência dos mecanismos de aferição de eficiência da atuação consultiva, o artigo 4º da Portaria Interministerial 8/2016, estipulou um prazo de 180 dias, contados a partir de novembro de 2016, para aperfeiçoamento e padronização de critérios de eficiência na atuação consultiva extrajudicial dos órgãos envolvidos. Essa ausência tem efeito na definição do percentual dos encargos legais que serão vertidos à instituição financeira contratada pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios – CCHA, a título de honorários de sucumbência.

B. PASSIVOS ASSUMIDOS PELA UPC SEM PRÉVIA PREVISÃO ORÇAMENTARIA

11. Conforme Relatório Ciset de Auditoria Anual de Contas nº 07/2016, ao final do exercício de 2015, as Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) atingiram o montante empenhado de R\$ 55.655.795,94, em função de reconhecimento de dívidas, das quais R\$ 23.676.317,16 referiam-se a aluguéis, o equivalente a 43% deste total.

12. Em decorrência, restou recomendado à UPC:

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

13. Sob a perspectiva orçamentária, conforme providências apresentadas pela UPC, houve orientação aos Ordenadores de Despesas do Órgão para que suas despesas ficassem dentro do Crédito Disponibilizado pela Setorial Orçamentária durante o exercício de 2017. Informou ainda o aprimoramento dos acompanhamentos com criação de relatórios no Tesouro Gerencial para visualizar se a execução da Unidade Gestora se aproxima do Limite Máximo para Empenho (LME) definido pela Setorial Orçamentária. Ademais, indicou melhorias na comunicação, com troca de informações periódicas com os Ordenadores de Despesas.

14. Houve ainda a conquista de Créditos Suplementares, junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão mediante a comprovação de que as despesas da AGU são apenas para garantir seu funcionamento.

15. Verificou-se ainda a revisão de contratos de prestação de serviços em diversas unidades administrativas. Como resultado, ao final do exercício de 2017 restou evidenciada uma redução de 93% dos valores pagos a título de DEA, resultando no montante R\$ 4.117.704,78

pagos, distribuídos da seguinte forma:

Pagamentos de DEA em 2017		
UG	DESCRIÇÃO	VALORES PAGOS
110060	COORD. GERAL DE ORC. FIN. E ANÁLISE CONTÁBIL	0,00
110062	DIRETORIA DE GESTÃO DE PESSOAS E DES. INSTITU	631.902,44
110096	SUPERINTENDÊNCIA ADMINISTRAÇÃO EM PERNAMBUCO	126.728,57
110097	SUPERINTENDÊNCIA ADMINISTRAÇÃO NO RIO G. SUL	233.134,00
110099	SUPERINTENDÊNCIA ADMINISTRAÇÃO EM SAO PAULO	66.999,71
110102	SUPERINTENDÊNCIA ADMINISTRAÇÃO RIO DE JANEIRO	77.340,08
110156	ESCOLA DA ADVOCÁCIA-GERAL DA UNIÃO	741,07
110161	SUPERINTENDÊNCIA DE ADM. NO DISTRITO FEDERAL	2.978.791,55
110581	DIVISÃO DE DIÁRIAS E PASSAGENS DA AGU	2.067,36
TOTAL		4.117.704,78

Fonte: Siafi

16. Dessa forma, foram emitidas as Solicitações de Auditoria nº 2017/243-05 a 2017/243-10 com questionamentos para a Diretoria de Gestão de Pessoas e Desenvolvimento Organizacional, bem como para as Superintendências de Administração de Pernambuco, Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal, que apresentasse justificativas para os pagamentos identificados.

17. Em análise à resposta, observou-se que os gastos incorridos em Despesas de Exercícios Anteriores referem-se em sua maioria a despesas incorridas de ajustes de aluguéis, IPTU de exercícios anteriores, taxa de incêndio, reajuste de Contratos de energia elétrica, locação de veículos reajustado em 2016, que ocorreram no exercício de 2016.

18. No que se refere especificamente às justificativas apresentadas pela Superintendência de Administração do Distrito Federal, unidade responsável pela manutenção e logística das unidades do Distrito Federal, Goiás e de toda Região Norte, bem como executar os contratos de nível nacional e internacional e de toda área de Tecnologia da Informação no âmbito da AGU, informou que do montante pago em 2017, 70% ou seja, R\$ 2.156.434,54, referem-se a Fatura de Comunicação de dados do mês de setembro de 2015 da Embratel referente a dois contratos, sendo que este valor só foi cobrado em julho de 2017.

19. O valor de R\$ 458.967,09 refere-se a despesas de 2016 de 5 (cinco) contratos onde o valor inscrito em Restos a pagar foi inferior as cobranças recebidas.

20. Do total pago houve ainda o pagamento de 4 (quatro) contratos sendo eles de Segurança R\$ 149.277,49, cinco contratos de recepção no valor de R\$ 87.526,64, seis contratos de auxiliar no valor de R\$ 115.288,60 e cinco contratos de Locação de Veículos R\$ 116.424,79, ocorreram erros no sentido de que o valor inscrito em restos a pagar foi inferior a necessidade de faturas pendentes.

21. Ressalta ainda a Unidade do DF, que somente no final do exercício de 2016 tivera a complementação orçamentária que possibilitou a realização de várias repactuações pendentes em virtude de dissídios coletivos de categorias, em alguns destes contratos os cálculos dos valores a serem repactuados e inscritos em RP ficaram inferior ao realmente devido, motivo pelo qual em alguns contratos houve a necessidade de repactuações com DEA do exercício de 2017.

22. Foi relatado pela Unidade que, outras pequenas diferenças entre os valores estimados e inscritos em RP também foram verificados em serviços como telefonia, energia elétrica e manutenções. Destaca-se ainda o valor de R\$ 250.000,00 que se referiu ao pagamento de escritório de advocacia no exterior, cujos serviços foram prestados no período de junho/2014 a dezembro/2015 sendo que a cobrança foi encaminhada em março de 2017.

23. Ante todo o exposto, a equipe de auditoria entende que as medidas adotadas pela UPC resultaram em uma redução substancial dos pagamentos ocorridos por DEA em 2017. Acata-se, nesse ínterim, as justificativas apresentadas pela SAD-DF, ressaltando, todavia, a necessidade de alerta para as despesas contratuais na área de Tecnologia da Informação e Comunicação.

C. MECANISMOS DE GOVERNANÇA

24. Sob a perspectiva da governança pública, procurou-se avaliar a conformidade e eficácia dos mecanismos atualmente existentes para identificar e neutralizar as ameaças (riscos) aos principais objetivos estratégicos da UPC, alinhado com as disposições do referencial de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU), e com o Guia de Integridade Pública, elaborado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

25. O adequado gerenciamento dessas ameaças, por parte do gestor, deve contemplar a identificação e a análise dos alertas apresentados pelos órgãos de controle, pela sociedade e também pelos mecanismos de controle já instituídos, com consequente tomada de decisão com vistas à adoção de medidas para mitigar essas ameaças; ou aceita-las, apresentando justificativas necessárias.

26. Diante do exposto, apresenta-se a seguir os resultados da avaliação que contemplou, além da avaliação do planejamento estratégico da UPC, a gestão dos seguintes mecanismos:

- a. estratégia;
- b. controle
 - b.i. controles internos administrativos;
 - b.ii. alertas do controle interno e externo; e
 - b.iii. controle social e transparência.

C.1. ESTRATÉGIA

27. A análise dos resultados quantitativos e qualitativos da UPC deu-se por meio do exame do Planejamento Estratégico e respectivos Indicadores de Desempenho. O Planejamento Estratégico visa a o estabelecimento e definição de objetivos claros, definição de meios para atingi-los e criação de planos, compreende a disseminação de métodos e instrumentos, ferramentas e melhores práticas em gestão de programas e projetos, definindo as melhores maneiras de atingir os objetivos da Gestão e Governança em três dimensões: estratégico, tático e operacional.

28. Quanto à elaboração dessa ferramenta estratégica, os esforços empreendidos durante o exercício de 2017, tiveram como diretriz a Portaria nº 673, de 17 de novembro de 2016, que instituiu o Sistema de Gestão Estratégica da Advocacia Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal – SGEAGU, com a finalidade de propor diretrizes estratégicas e de Governança Corporativa, bem como, definir as diretrizes, objetivos, os indicadores e as metas estratégicas; elaborar, disseminar e implementar o planejamento estratégico; avaliar a gestão estratégica e promover ajustes ao planejamento estratégico; monitorar a execução dos projetos e publicar os

resultados estratégicos obtidos.

29. Todavia, observou-se que a instituição desse Sistema de Gestão Estratégica da AGU, se deu um ano após o fechamento do ciclo 2008-2015, ou seja, em dezembro de 2017. Assim, em que pese os esforços da área responsável, as mudanças na alta administração da UPC durante o exercício de 2016 (troca de dirigentes máximo em 3/3/2016, 13/05/2016 e 09/9/2016) impactaram negativamente o andamento dos trabalhos de atualização do planejamento estratégico durante aquele exercício.

30. Ressalta-se que o Comitê de Gestão Estratégica atualizou as diretrizes, objetivos, indicadores de desempenho, programas, projetos estratégicos por meio da Resolução nº 02 de 22 de junho de 2017, publicada no Boletim de Serviço Interno - Suplemento, para execução do Planejamento estratégico no exercício de 2017. Entretanto, no que tange a disponibilização do plano Anual de Trabalho para o período de 2017, observou-se que esse não teve sua positividade efetivada, de forma semelhantemente ao ano de 2016.

31. De forma similar, vale destacar que os indicadores de desempenho também contemplados pela Resolução nº 02, representaram apenas ajustes nas fichas dos indicadores institucionais já existentes, não tendo utilização durante o exercício.

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

33. Além disso, no que se refere à transparência do Planejamento Estratégico Institucional PEI-2016-2019, o Departamento de Gestão Estratégica o publicou no sítio institucional apenas em 13/6/2018², versão já atualizada pelas Resoluções nº 01 e 02, de 4 de junho de 2018. A referida peça descreve o cronograma de implementação, a cadeia de valores, publica o Mapa Estratégico 2016-2019, e define os valores, os objetivos estratégicos, o sistema de Governança e os Indicadores Estratégicos para serem executados em 2018.

34. Registra-se, por fim, que o Comitê de Gestão Estratégica criado pela mencionada portaria está composto pelos seguintes membros: o Advogado-Geral da União Substituto, que o coordenará; um Adjunto do Advogado-Geral da União; o Procurador-Geral da União; o Consultor-Geral da União; o Procurador-Geral Federal; o Secretário-Geral de Contencioso; o Secretário-Geral de Consultoria; o Corregedor-Geral da Advocacia da União; o Secretário-Geral de Administração; o Diretor do Departamento de Gestão Estratégica; o Diretor da Escola da AGU; o Ouvidor da AGU; o Chefe da Assessoria para Assuntos Parlamentares da AGU; e o Chefe da Assessoria de Comunicação Social da AGU.

² http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/393975,

C.2. CONTROLE

C.2.1. Controles internos da gestão

35. Para a implementação de políticas públicas, a administração pública federal se utiliza de instrumentos administrativos, previstos em normativos específicos, para execução orçamentária e financeira de programas e ações.

36. Conforme disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, os controles internos da gestão são um conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os objetivos gerais da UPC serão alcançados.

37. Conforme registrado no anexo de achados, os exames realizados pela equipe de auditoria, quanto ao desempenho da UPC, na identificação dos alertas apontados pelos controles administrativos da Administração Pública Federal, à capacidade de resposta a esses alertas e à conformidade à legislação vigente, avaliaram a gestão dos controles internos atinentes:

- a. à elaboração de editais de compras e contratações;
- b. aos atos de pessoal – aposentadorias, pensões e admissões; e
- c. ao gerenciamento da folha de pagamento.

38. No que se refere à elaboração de editais, tendo em vista as situações evidenciadas a partir das análises de editais, de contratos vigentes de terceirização e das prorrogações contratuais, verifica-se que a gestão de compras e contratações no âmbito da AGU está satisfatória, necessitando de aprimoramentos no que se refere aos procedimentos de pesquisa e definição dos preços estimados; dimensionamento das aquisições e serviços e acompanhamento da execução contratual. Para tanto, é indicado que sejam adotadas medidas para o aperfeiçoamento das fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato, de acordo com IN MPDG nº 5/2017.

39. Quanto aos controles sobre os atos de pessoal, verificou-se que as medidas estruturantes adotadas pela AGU, em atendimento à recomendação anterior elaborada por esta Ciset, não resultou no cumprimento ao disposto no § 2º, do artigo 12 da Instrução Normativa TCU nº 55/2007, que estabelece o prazo de 30 dias para cumprimento de diligências dos órgãos de controle interno. Dessa forma, as 27 diligências referentes à análise de conformidade sobre atos de pessoal, emitidas em 2017, não foram cumpridas dentro do referido prazo, e outras 13 referentes ao período de 2009 a 2016 continuam pendentes de implementação.

40. De forma similar, no que tange aos controles para monitoramento dos atos de gestão sobre folhas de pagamento, verificou-se que as inconsistências apresentadas aos gestores durante o exercício de 2017 por meio do Sistema de Trilhas de Pessoal também não foram tratadas dentro do próprio exercício. Ressalta-se que o não tratamento tempestivo dos mencionados alertas já fora constatado na Auditoria Anual de Contas concernente ao exercício de 2015, realizada no exercício de 2016. Por fim, cabe ressaltar que durante os trabalhos de auditoria foi apresentada manifestação indicando solução para 12 inconsistências, restando outras 15 pendentes de tratamento.

41. Quanto à conformidade dos controles internos administrativos, verificou-se que, por meio da Portaria nº 414 de 19 de dezembro de 2017, a UPC institui sua Política de Gestão de Riscos, contudo, nos termos da Portaria no Anexo II, art. 1º e seguintes, cabe destacar que ainda não foram implementadas a metodologia e as ferramentas de forma a efetivar a Gestão de Riscos.

42. Nesse sentido, vale ressaltar que a existência de uma Gestão de Riscos efetiva auxiliará a identificação, a avaliação e a adoção de respostas aos eventos de riscos dos processos da unidade, bem como orientará sobre os mecanismos de monitoramento e reporte, além de estabelecer diretrizes básicas acerca de boas práticas, com objetivo de despertar os gestores para a importância da gestão dos controles internos da gestão.

C.2.2. ALERTAS DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO

43. Após a realização de ações de controle, o processo de monitoramento das recomendações é operacionalizado por meio do Plano de Providências Permanente (PPP) e permite a interação contínua entre a Ciset/SG-PR e as unidades auditadas, no sentido de buscar soluções para a implementação das recomendações formuladas e consequentemente contribuir para o aprimoramento da gestão das unidades.

44. O monitoramento das recomendações formuladas pela Ciset/SG-PR é realizado por meio do Sistema de Execução e Monitoramento das Ações de Controle – SEMAC.

45. No exercício de 2017, a AGU apresentou providências para todas as 66 recomendações realizadas pela Ciset/SG/PR em exercícios anteriores, destas 42 foram atendidas e tiveram seu monitoramento encerrado, as demais providências apresentadas foram consideradas adequadas, no entanto permanecem em fase de implementação e monitoradas por esta Secretaria.

46. Estão em análise nesta Ciset, para verificação de atendimento, providências adotadas pelo gestor referentes à quinze recomendações, encaminhadas por meio do Ofício nº 034/2018/GABSGA/SGA/AGU e devidamente registradas no SEMAC, as demais tratam de Despesas de Exercício Anteriores estão abordadas em item específico do presente relatório.

47. Para avaliação da atuação da unidade frente às recomendações e determinações do TCU, a metodologia consistiu no levantamento dos acórdãos direcionados à UPC, com posterior verificação de seu atendimento. Assim, verificou-se que, em 2017, o TCU proferiu os acórdãos nº 1.119/2017 - TCU - 1ª Câmara, e nº 2.138/2017 - Plenário, que tratam de ações de controle originalmente realizadas por esta Ciset/PR e que, portanto, já se encontram em monitoramento por esta Secretaria, conforme abordagem acima.

48. Salienta-se que os itens 10.3.1 e 10.3.2 do Relatório de Gestão do exercício de 2017 da AGU sintetizam o tratamento de determinações e recomendações dos órgãos de Controle mencionados neste item.

C.2.3. MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA

49. Com vistas a verificar os mecanismos de transparência e controle social implantados e mantidos pela UPC, adotou-se como parâmetro os seguintes aspectos indicados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Portaria TCU n.º 65/2018:

- a. canais de acesso do cidadão;

- b. carta de Serviços ao Cidadão;
- c. aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários; e
- d. mecanismos de transparência das informações relevantes sobre a atuação da unidade.

50. No que tange aos canais de acesso do cidadão, os exames realizados apontaram a regularidade no funcionamento do e-Sic, exceto quanto a dois pedidos de acesso à informação respondidos, mas fora do prazo previsto na lei

51. Verificou-se ademais a conformidade da Carta de Serviços ao Cidadão, que encontra-se disponível no site da UPC para acesso ao cidadão. Vale ressaltar que a unidade ainda divulga seus serviços no Portal de Serviços do Governo Federal, apesar dessa informação não constar do Relatório de Gestão.

52. Especificamente quanto à Ouvidoria, verificou-se que a nomeação do Ouvidor é feita por livre nomeação e a estrutura é possui subordinação direta ao dirigente máximo do órgão. Ademais, evidenciou-se que a equipe da Ouvidoria é selecionada por intermédio de entrevista e análise curricular, não havendo concurso específico para ocupação dos cargos.

53. Por fim, quanto aos mecanismos de transparência ativa disponíveis no site eletrônico da UPC, foram identificadas oportunidades de melhoria no que tange à divulgação de dados abertos e não proprietários por meio do Plano de Dados Abertos da AGU, à divulgação das ações executadas pelo Órgão e quanto à publicação do rol de informações classificadas e desclassificadas, sendo que para essa última informação foi identificada a publicação atualizada em 29 de março de 2018.

III. RECOMENDAÇÕES DO CONTROLE INTERNO

Recomenda-se à UPC que proceda a avaliação dos riscos evidenciados durante os trabalhos e elabore plano de ação contendo medidas a serem adotadas, no âmbito de cada área responsável, para eliminá-los ou reduzir seus impactos a níveis considerados aceitáveis pela própria gestão; **ou então** se manifeste pela aceitação desses riscos (impossibilidade ou não necessidade de atuação) apresentando os subsídios técnicos que suportem essa última decisão.

1) Administração orçamentária, financeira e patrimonial e Contabilidade

- 1.1) Risco evidenciado: Assunção de custos administrativos na gestão de recursos privados.

Possíveis impactos: Oneração dos recursos orçamentários da Unidade.

2) Desempenho operacional

- 2.1) Risco evidenciado: Ausência de mecanismos de aferição de eficiência da atuação consultiva, judicial e extrajudicial da AGU e de seus órgãos vinculados.

Possíveis impactos: Deficiência na aferição do desempenho operacional da Unidade.

3) Gestão de pessoas

- 3.1) Risco evidenciado: Descumprimento de regulamentações e determinações do Tribunal de Contas da União.

Possíveis impactos: Edição de atos de pessoal sem respaldo legal.

- 3.2) Risco evidenciado: Morosidade na solução de pendências em folha de pagamento.

Possíveis impactos: Inconsistência na gestão da folha de pagamento.

IV. ACHADOS DE AUDITORIA

1. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA

1.1. VISÃO GERAL

54. Conceitua-se a sucumbência (vencedor e vencido) como princípio em que a parte perdedora no processo judicial é obrigada a arcar com os honorários do advogado da parte vencedora. É orientado pelo princípio da causalidade³ no qual o ônus da sucumbência será de responsabilidade daquele que tiver dado causa ao processo, independente de quem tiver sido o sucumbente.

55. Nessa seara, a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 - Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, previu a sucumbência, como uma das formas de honorários a serem percebidos pelo Advogado, nos seguintes termos.

Art. 22. A prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito aos honorários convenacionados, aos fixados por arbitramento judicial e aos de sucumbência.

[...]

§ 2º Na falta de estipulação ou de acordo, os honorários são fixados por arbitramento judicial, em remuneração compatível com o trabalho e o valor econômico da questão, não podendo ser inferiores aos estabelecidos na tabela organizada pelo Conselho Seccional da OAB.

§ 3º Salvo estipulação em contrário, um terço dos honorários é devido no início do serviço, outro terço até a decisão de primeira instância e o restante no final.

[...]

Art. 23. Os honorários incluídos na condenação, por arbitramento ou sucumbência, pertencem ao advogado, tendo este direito autônomo para executar a sentença nesta parte, podendo requerer que o precatório, quando necessário, seja expedido em seu favor.

56. Assim, o estatuto garante à advocacia privada o direito à sucumbência. No entanto, em relação à Advocacia Pública não havia de forma clara na legislação pátria que tais honorários eram devidos aos servidores públicos que atuavam na advocacia governamental.

57. Nesse ínterim, com o advento da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que instituiu o novo Código do Processo Civil (CPC), por meio do artigo 85, restou estabelecido que os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos seguintes termos:

Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor.

§ 1º São devidos honorários advocatícios na reconvenção, no cumprimento de sentença, provisório ou definitivo, na execução, resistida ou não, e nos recursos interpostos, cumulativamente.

[...]

³ Entendimento do TJDF - Pelo princípio da causalidade, aquele que deu causa à propositura da demanda ou à instauração de incidente processual deve responder pelas despesas daí decorrentes. Quando não houver julgamento do mérito, para aplicar-se o princípio da causalidade na condenação da verba honorária acrescida de custas e demais despesas do processo, deve o juiz fazer exercício de raciocínio, perquirindo sobre quem perderia a demanda se a ação fosse julgada pelo mérito. Fonte: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/jurisprudencia/jurisprudencia-em-foco/jurisprudencia-reiterada-1/direito-processual-civil/onus-da-sucumbencia-principio-da-causalidade-nv>

§ 14. Os honorários constituem direito do advogado e têm natureza alimentar, com os mesmos privilégios dos créditos oriundos da legislação do trabalho, sendo vedada a compensação em caso de sucumbência parcial.

[...]

§ 19. **Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei.** (nosso grifo)

58. Com o fim de possibilitar a implementação do recolhimento e distribuição dos honorários de sucumbência aos advogados públicos, a Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016, que dispõe sobre honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações, expôs, nos artigos 27 a 40, dispositivos que, em síntese, normatizam os procedimentos, definem os beneficiários do recurso, as fontes que compõe os honorários de sucumbência e cria o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios - CCHA, bem como estabelece critérios de distribuição por cargo, conforme a seguir descrito.

1.1.1. CARGOS QUE FAZEM JUS AOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA (ART. 27)

I - de Advogado da União;

II - de Procurador da Fazenda Nacional;

III - de Procurador Federal;

IV - de Procurador do Banco Central do Brasil; e

V - dos quadros suplementares em extinção previstos no artigo 46 da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001⁴.

1.1.2. COMPOSIÇÃO FINANCEIRA DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA (ART. 30)

59. Os honorários advocatícios de sucumbência resultam do somatório da arrecadação das seguintes fontes:

I - o total do **produto dos honorários de sucumbência** recebidos nas ações judiciais em que forem parte a União, as autarquias e as fundações públicas federais;

II - até 75% (setenta e cinco por cento) do produto do **encargo legal acrescido aos débitos inscritos na dívida ativa da União** apurado a partir de mecanismos de aferição da eficiência da atuação consultiva, judicial e extrajudicial da AGU e seus órgãos vinculados;

III - o total do produto do **encargo legal acrescido aos créditos das autarquias e das fundações públicas federais inscritos na dívida ativa da União.**

60. Convém registrar, que o diferencial apurado entre o montante recolhido a título de encargo legal acrescido aos débitos inscritos na dívida ativa da União e os valores que compõem os honorários advocatícios ajustados a partir da aferição da eficiência da atuação consultiva, judicial e extrajudicial, conforme prescreve o art. 36 da Lei nº 13.327/2016, serão repassados ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAP, gerido pela Secretaria da Receita Federal – SRF.

⁴ Art. 46. Os cargos efetivos da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, privativos de Bacharel em Direito, que não foram transpostos pela [Lei nº 9.028, de 1995](#), nem por esta Medida Provisória, para as Carreiras de Assistente Jurídico e de Procurador Federal, comporão quadros suplementares em extinção.

1.1.3. FORMA DE CÁLCULO DOS VALORES DEVIDOS A TÍTULO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA (ART. 31)

61. Os valores dos honorários devidos serão calculados segundo o tempo de efetivo exercício no cargo, para os ativos, e pelo tempo de aposentadoria, para os inativos. Os efeitos financeiros serão considerados a contar da publicação daquela lei, e obtidos pelo rateio nas seguintes proporções:

I - para os ativos, 50% (cinquenta por cento) de uma cota-parte após o primeiro ano de efetivo exercício, crescente na proporção de 25 (vinte e cinco) pontos percentuais após completar cada um dos 2 (dois) anos seguintes;

II - para os inativos, 100% (cem por cento) de uma cota-parte durante o primeiro ano de aposentadoria, decrescente à proporção de 7 (sete) pontos percentuais a cada um dos 9 (nove) anos seguintes, mantendo-se o percentual fixo e permanente até a data de cessação da aposentadoria.

§ 1º O rateio será feito sem distinção de cargo, carreira e órgão ou entidade de lotação.

§ 2º Para os fins deste artigo, o tempo de exercício efetivo será contado como o tempo decorrido em qualquer um dos cargos de que trata este Capítulo, desde que não haja quebra de continuidade com a mudança de cargo.

§ 3º Não entrarão no rateio dos honorários:

I - pensionistas;

II - aqueles em licença para tratar de interesses particulares;

III - aqueles em licença para acompanhar cônjuge ou companheiro;

IV - aqueles em licença para atividade política;

V - aqueles em afastamento para exercer mandato eletivo;

VI - aqueles cedidos ou requisitados para entidade ou órgão estranho à administração pública federal direta, autárquica ou fundacional.

1.1.4 CONSELHO CURADOR DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS (ARTS. 33 A 36)

62. Foi instituído o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), vinculado à Advocacia-Geral da União (AGU), destinado a operacionalizar e distribuir os recursos arrecadados a título de honorários.

63. Composto por 1 (um) representante de cada uma das carreiras contempladas com os honorários, possui as seguintes competências:

I - editar normas para operacionalizar o crédito e a distribuição dos valores de que trata o art. 30;

II - fiscalizar a correta destinação dos honorários advocatícios, conforme o disposto neste Capítulo;

III - adotar as providências necessárias para que os honorários advocatícios discriminados no art. 30 sejam creditados pontualmente;

IV - requisitar dos órgãos e das entidades públicas federais responsáveis as informações cadastrais, contábeis e financeiras necessárias à apuração, ao crédito dos valores referidos no art. 29 e à identificação das pessoas beneficiárias dos honorários;

V - contratar instituição financeira oficial para gerir, processar e distribuir os recursos recebidos a título de honorários;

VI - editar seu regimento interno.

64. A norma previu regras distintas para operacionalizar a distribuição dos honorários, sendo que para as competências de agosto a dezembro de 2016, na forma do artigo 39 da Lei nº 13.327/2016, os valores foram creditados diretamente em folha de pagamento, por intermédio do

65. A partir de janeiro de 2017, período em que se delimita o escopo temporal desta auditoria, a distribuição passou a ser realizada pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios - CCHA, de forma direta na conta corrente bancária dos beneficiários, contando com o auxílio técnico e apoio administrativo da AGU.

1.2. PARTES ENVOLVIDAS – *STAKEHOLDERS*

1.2.1. SECRETARIA-GERAL DE ADMINISTRAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (SGA/AGU)

66. Possui como competências, dentre outras, o planejamento, a coordenação, a supervisão e a execução das atividades relacionadas aos sistemas de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, de Planejamento e de Orçamento Federal - SIOP, de Contabilidade Federal e de Administração Financeira Federal (Siafi).

67. Nesse contexto, compete à SGA promover a articulação com os órgãos centrais dos sistemas federais da administração pública; bem como informar e orientar as unidades da Advocacia-Geral da União quanto ao cumprimento das normas administrativas estabelecidas.

1.2.2. PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN)

68. É órgão específico singular do Ministério da Fazenda e de direção superior da Advocacia-Geral da União, administrativamente subordinado ao Ministro de Estado da Fazenda.

69. Desempenha atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do Ministério da Fazenda e entidades vinculadas. Suas atribuições residem, principalmente, na representação da União em causas fiscais, na cobrança judicial e administrativa dos créditos tributários e não-tributários e no assessoramento e consultoria no âmbito do Ministério da Fazenda.

1.2.3. BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN)

70. É uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Fazenda, com sede e foro na Capital da República e atuação em todo o território nacional.

71. Tem por finalidade a formulação, a execução, o acompanhamento e o controle das políticas monetária, cambial, de crédito e de relações financeiras com o exterior; a organização, disciplina e fiscalização do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e do Sistema de Consórcio; a gestão do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) e dos serviços do meio circulante.

1.2.4. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL (SRF)

72. Órgão específico singular, diretamente subordinado ao Ministro de Estado da Fazenda, tem como responsabilidade a administração dos tributos federais e controle aduaneiro, além de atuar no combate à evasão e elisão fiscal.

73. Dentre as suas principais funções elencadas no Regimento Interno publicado na Portaria MF nº 430, de 9 de outubro de 2017, destaca-se:

Planejar, coordenar, supervisionar, executar, controlar e avaliar as atividades de administração tributária federal, inclusive as relativas às contribuições sociais destinadas ao financiamento da seguridade social e às contribuições devidas a

terceiros, assim entendidas outras entidades e fundos, na forma da legislação em vigor; Estabelecer obrigações tributárias acessórias, inclusive disciplinar a entrega de declarações; Preparar e julgar, em primeira instância, processos administrativos de determinação e exigência de créditos tributários e de reconhecimento de direitos creditórios, relativos aos tributos por ela administrados; Gerir o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAF. (grifo nosso)

1.2.5. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN)

74. Órgão específico singular do Ministério da Fazenda e órgão central dos Sistemas de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal diretamente subordinado ao Ministro de Estado da Fazenda.

75. Entre as inúmeras atividades da STN, destacam-se as relacionadas a realizar o recolhimento de impostos e contribuições para a Receita Federal, além de quaisquer outros recursos que venham a ingressar na Conta Única do Tesouro Nacional.

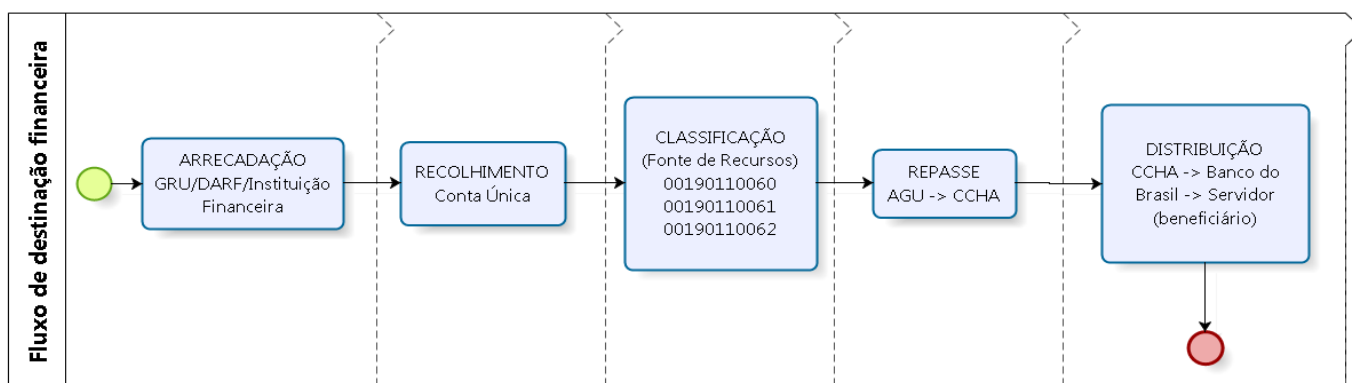
1.2.6. BANCO DO BRASIL (BB)

76. Instituição financeira que integra o Sistema Financeiro Nacional, constituído como sociedade anônima de economia mista. É o banco oficial contratado para gerir processar e distribuir os recursos provenientes do Conselho Curador de Honorários Advocatícios – CCHA.

1.3. FLUXO FINANCEIRO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA

77. A partir dos dados avaliados e em consonância com as disposições normativas, de forma resumida, o fluxo financeiro pode ser demonstrado a partir da seguinte figura:

Imagem 1 - Fluxo resumido de destinação financeira



1.3.1 ARRECADAÇÃO

78. O parágrafo único do art. 30 da Lei nº 13.327/2016 prevê que a arrecadação dos valores a que se referem os honorários advocatícios de sucumbência será realizada por meio de documentos oficiais para esses fins.

79. Com base nos dados obtidos pela equipe de auditoria no SIAFI, identificou-se que os honorários são arrecadados por meio da Guia de Recolhimento da União (GRU) e do Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF), conforme a seguir:

GRU – Código 91710-9 – Consolidado nos códigos 13904, 13904 e 13905 – para os honorários de sucumbência em processos de atuação dos Advogados da União, dos Procuradores Federais e dos Procuradores do Banco Central, a ser emitida exclusivamente na página da AGU.

DARF – Código 2864 – honorários de sucumbência em processo de atuação dos Procuradores da Fazenda Nacional.

1.3.2 RECOLHIMENTO E CLASSIFICAÇÃO

80. Sobre o recolhimento, foi verificado que a Coordenação de Análise Contábil (CONTA/CGOF/DPOF/SGA) monitora e acompanha o ingresso de recursos proveniente do recolhimento dos honorários de sucumbência com vistas à sua classificação em consonância com a origem e sua destinação, no âmbito da Unidade Gestora 110060 – Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Análise Contábil, na Conta Contábil 111122001 – Limite de Saque com Vinculação de Pagamento, conforme as seguintes fontes de recursos detalhada:

00190110060 – Honorários de advogados – AGU/PGF – que representam a arrecadação prevista no inciso I do art. 30 da Lei nº 13.327/2016;

00190110061 – Honorários advocatícios de Sucumbência – PGFN - que representam a arrecadação prevista no inciso II do art. 30 da Lei nº 13.327/2016; e

00190110062 – Honorários da Dívida Ativa e Encargos - que representam a arrecadação prevista no inciso III do art. 30 da Lei nº 13.327/2016.

81. Conforme o Acordo de Cooperação Técnica MF/AGU, a depender da fonte, a periodicidade do recolhimento e repasse pode ser diária (são os casos das GRU's), ou a cada decêndio (nos casos dos DARF's).

82. Em relação às fontes descritas, a AGU, no Relatório de Gestão do exercício de 2017, detalhou os dados de recolhimento, que representaram um montante de R\$ 972.754.660,42, ratificado pelos levantamentos promovidos pela equipe de auditoria, conforme tabela a seguir:

Tabela I – Composição dos Honorários Advocatícios e Encargos Legais classificados em 2017

Descrição	Valor destinado ao CCHA	Valor destinado ao FUNDAF	Total recolhido	Percentual de representatividade
Arrec AGU - Conta Corrente 0190110060	99.302.071,32		99.302.071,32	5,68%
Arrec PGFN - Conta Corrente 0190110061	97.143.572,98		97.143.572,98	5,55%
Arrec PGFN - Conta Corrente 0190110062	776.309.016,12	776.309.016,12	1.552.618.032,28	88,77%
Total Geral	972.754.660,42	776.309.016,12	1.749.063.676,58	100%

Fonte: Relatório de Gestão 2017 e SIAFI 2017

1.3.3 REPASSE

83. O valor constituído pela soma dos ingressos que compõe os honorários é classificado pela SGA/AGU, que consolida as informações e realiza os trâmites necessários para o devido repasse ao CCHA, que deve ocorrer até o décimo quinto dia útil do mês subsequente ao recolhimento. No mesmo prazo é realizado repasse de percentual dos Encargos da Dívida Pública que pertencem ao FUNDAF.

84. Assim, tudo o que é recolhido em um mês é repassado até o décimo quinto dia útil do mês subsequente para o CCHA e para o FUNDAF.

85. O CCHA consolida as informações de pessoal e os dados financeiros e encaminha para a Instituição Financeira (Banco do Brasil), até o dia 20 de cada mês, lista com os beneficiários e respectivos valores a serem distribuídos. O Banco do Brasil realiza, até o dia 25 de cada mês, a distribuição dos honorários de sucumbência, como também efetua a retenção do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF.

86. Confrontou-se os dados consolidados mensalmente apresentados no Relatório de Gestão da AGU, exercício de 2017, com os dados extraídos do Siafi, que se referem ao mesmo período, e, do montante total de recursos recolhidos e repassados por meio de Ordens Bancárias ao CCHA, obteve-se o que segue:

Tabela II – Repasses ao CCHA por tipo de recursos e competência

Competência	Encargos Legais da Dívida Ativa - PGFN	%	Honorários de Sucumbência	%	Total
jan/17	30.098.607,27	68,39	13.913.193,25	31,61	44.011.800,52
fev/17	33.697.979,16	73,34	12.251.126,00	26,66	45.949.105,16
mar/17	33.902.769,82	66,47	17.099.487,59	33,53	51.002.257,41
abr/17	29.012.829,02	69,71	12.604.622,62	30,29	41.617.451,64
mai/17	34.896.508,04	68,05	16.383.102,42	31,95	51.279.610,46
jun/17	30.622.449,24	61,96	18.801.017,55	38,04	49.423.466,79
jul/17	176.453.668,39	87,32	25.629.472,69	12,68	202.083.141,08
ago/17	81.845.267,71	87,77	11.403.062,02	12,23	93.248.329,73
set/17	91.539.663,27	83,90	17.567.694,25	16,10	109.107.357,52
out/17	81.243.530,75	78,82	21.828.702,02	21,18	103.072.232,77
nov/17	68.405.952,40	79,20	17.966.214,24	20,80	86.372.166,64
dez/17	78.722.015,48	82,35	16.866.725,22	17,65	95.588.740,70
Totais	770.441.240,55	79,20	202.314.419,87	20,80	972.755.660,42

Fonte: SIAFI 2017

87. Evidencia-se que 79,20% do total de valores que compuseram o montante de honorários recolhidos e repassados ao CCHA no exercício de 2017 decorreram dos 50% dos Encargos Legais da Dívida Ativa da União, em conformidade com o previsto no inciso II e III do art. 30 da Lei nº 13.327/2016.

88. Destaca-se que os honorários decorrentes de causas judiciais em que a União foi parte contribuíram com menos de (1/4) um quarto do montante encaminhado ao CCHA para ser repassado aos Procuradores da União a título de honorários de sucumbência.

1.3.4 DISTRIBUIÇÃO

89. Os valores que compõem os honorários de sucumbência serão distribuídos pelo CCHA aos beneficiários, conforme critérios estabelecidos no art. 31 da Lei nº 13.327/2016, de acordo com o transcrito a seguir:

I - para os ativos, 50% (cinquenta por cento) de uma cota-parte após o primeiro ano de efetivo exercício, crescente na proporção de 25 (vinte e cinco) pontos percentuais após completar cada um dos 2 (dois) anos seguintes;

II - para os inativos, 100% (cem por cento) de uma cota-parte durante o primeiro ano de aposentadoria, decrescente à proporção de 7 (sete) pontos percentuais a cada um dos 9 (nove) anos seguintes, mantendo-se o percentual fixo e permanente até a data de cessação da aposentadoria.

90. A partir dos dados cadastrais disponibilizados pelas áreas de Gestão de Pessoas dos órgãos envolvidos e em decorrência da consolidação dos repasses recebidos da SGA/AGU, o CCHA promove a apuração da cota-parte dos servidores ativos e inativos e encaminha para a Instituição Financeira (Banco do Brasil), até o dia 20 de cada mês, lista com os beneficiários e respectivos valores a serem distribuídos. O Banco do Brasil realiza, até o dia 25 de cada mês, a distribuição dos honorários de sucumbência, como também efetua a retenção do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF.

91. Cabe destacar que, conforme disponibilizado no sítio eletrônico do Portal da Transparência (www.portaldatransparencia.gov.br/downloads/servidores.asp), foram distribuídos no exercício de 2017 o montante de R\$ 639.284.150,68 (seiscentos e trinta e nove milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, cento e cinquenta reais e sessenta e oito centavos), de acordo com a tabela abaixo:

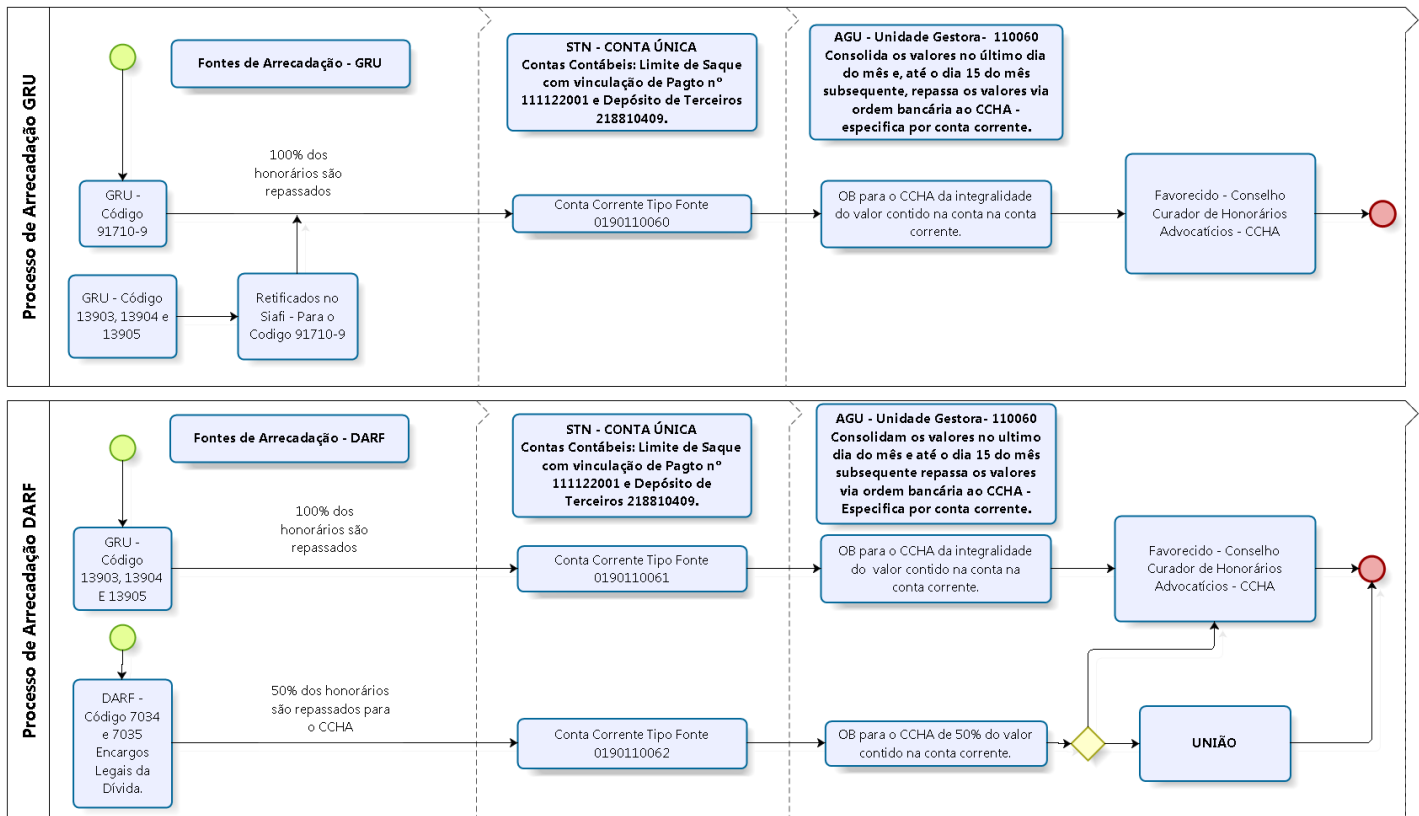
Tabela III - Consolidação dos valores distribuídos aos beneficiários 2017

Mês	Quantidade de Beneficiários	Valor Pago	Média Mensal
Jan	11349	33.612.515,31	53.273.679,22
Fev	12555	40.969.194,80	
Mar	12557	49.620.132,59	
Abr	12553	39.824.650,33	
Mai	12548	48.631.568,84	
Jun	12555	47.136.296,54	
Jul	12548	45.107.317,24	
Ago	12525	73.878.217,80	
Set	12513	58.904.892,19	
Out	12497	59.903.184,12	
nov	12248	82.345.263,81	
Dez	12245	59.350.917,11	
Total	12391	639.284.150,68	

Fonte: Ciset, elaborada com base em dados extraídos do Portal da Transparência.

92. Como forma de ilustração dos trâmites que ocorrem desde a arrecadação até o repasse dos valores – sejam em Processos Judiciais em que a AGU e os procuradores federais das autarquias são parte ou aqueles decorrentes da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – apresentam-se a seguir os fluxos dos recursos destinados ao pagamento de honorários advocatícios:

Imagem 2 - Fluxo financeiro dos honorários de sucumbência no âmbito do AGU e CCHA



Fonte: SIAFI e Ofício nº 00005/2018/DPOF/SGA/AGU, de 04 de abril de 2018.

1.4. FLUXO DAS INFORMAÇÕES CADASTRAIS DOS BENEFICIÁRIOS

93. Conforme anteriormente detalhado, a distribuição dos honorários de sucumbência aos beneficiários é promovida pelo CCHA a partir dos repasses recebidos dos valores recolhidos pela AGU e das informações cadastrais dos servidores beneficiários, que servirão de base para a promoção do rateio aos beneficiários, com base nas proporções previstas nos incisos I e II do art. 31 da Lei nº 13.327/2016.

94. Considerando que a base para distribuição dos recursos é o tempo de efetivo exercício nas carreiras em referência, foi instituído um fluxo de informações cadastrais, a partir do envio de planilhas, em formato CVS, até o quinto dia útil de cada mês, com dados padronizados dos beneficiários, elaborados pelas áreas de Gestão de Pessoas dos órgãos envolvidos.

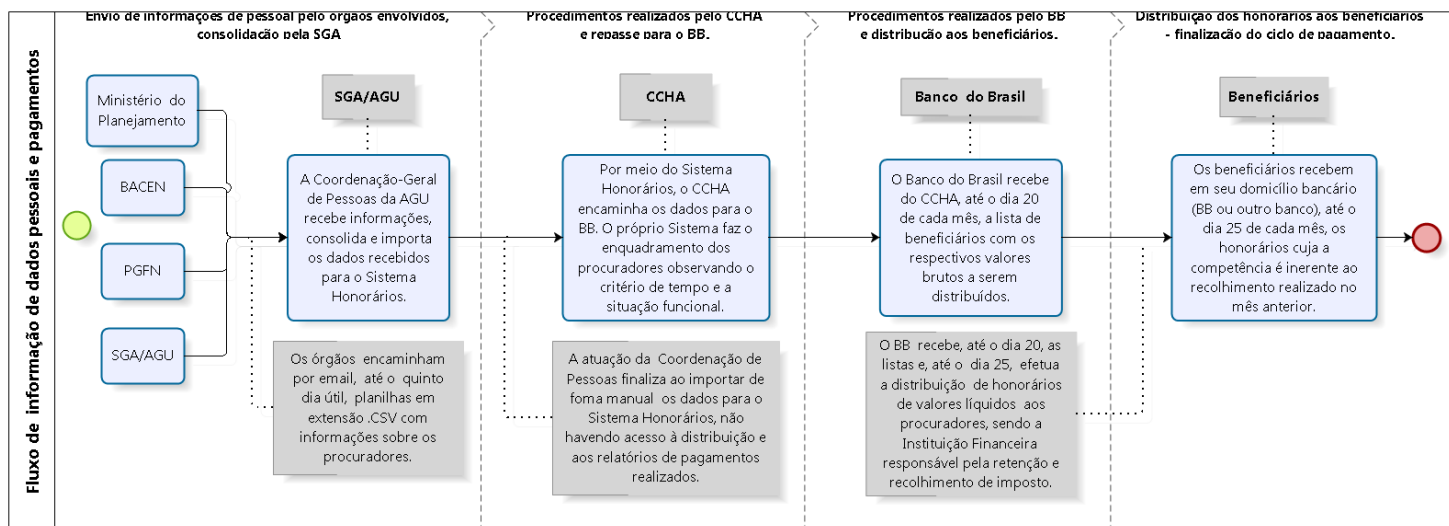
95. Para viabilizar o tratamento das informações, foi configurado procedimento pela Diretoria de Gestão de Pessoas e Desenvolvimento Institucional (DGEP) da Secretaria Geral de Administração, por meio da alimentação do “Sistema de Honorários”, desenvolvido pela AGU, sem ônus para o Conselho Curador de Honorários Advocatícios, cujas funcionalidades e ferramentas presentes nessa solução de informática permitem classificar e enquadrar o servidor ativo/inativo conforme o critério de tempo de efetivo serviço e de aposentadoria, de acordo com o art. 31 da Lei nº 13.327/2016. Permite, ainda, gerar relatórios gerenciais em relação aos pagamentos efetuados, às cotas-partes geradas por cargo, ao percentual distribuído por órgão, aos saldos residuais e ainda aos membros sem conta no Banco do Brasil.

96. Em relação aos controles internos administrativos, foi verificado que a DGEP possui limitação na averiguação da veracidade dos dados contidos nas planilhas encaminhadas pelos

órgãos interessados, visto a restrição de acesso aos dados do sistema SIAPE e dos demais sistemas de pagamento dos procuradores que integram o sistema de pagamento de honorários previstos na Lei nº 13.327/2016.

97. Cabe destacar que o acesso da DGEP ao Sistema Honorários⁵ se limita ao carregamento (upload) dos dados recebidos de outros órgãos, assim como das informações do próprio quadro de servidores da AGU. Ressalta-se que as informações geradas pelo sistema são de acesso restrito aos membros do CCHA.

Imagem 3 - Fluxo de informações cadastrais e formação de base de cálculo de distribuição pelo CCHA



1.5. NATUREZA JURÍDICA DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA

98. Para uma melhor interpretação acerca do fluxo operacional dos recursos oriundos dos honorários advocatícios de sucumbência, tornou-se necessário solicitar manifestação da AGU acerca da fundamentação legal utilizada para a distribuição dos recursos não ser realizada na folha de pagamento do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), ferramenta utilizada no exercício de 2016 para tal finalidade, conceito determinante para sua caracterização como verba remuneratória.

99. Em resposta, enviada por meio do Ofício nº 00005/2018/DPOF/SGA/AGU, de 4 de abril de 2018, a AGU esclareceu que o Novo Código de Processo Civil destinou aos advogados públicos os recursos procedentes dos honorários de sucumbência. Esclareceu, ainda, que a Lei nº 13.327/2016 regulamentou a matéria, garantindo a esses advogados a percepção dos honorários nas causas em que a União, as autarquias e as fundações públicas fossem parte.

100. Quanto aos aspectos orçamentários e financeiros, citou que por meio da Nota Técnica SEI nº 6577/2015, a Secretaria do Orçamento Federal - SOF do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) concluiu ser desnecessário a análise da disponibilidade orçamentária para o pagamento dos honorários, tendo em vista que os recursos não integravam o conceito de receita pública, considerando que, de acordo com aquele Órgão Central do Sistema de Programação Orçamentária, não ingressavam definitivamente no Tesouro

⁵ Software desenvolvido pela AGU e disponibilizado ao CCHA, utilizado pelo Conselho Curador para gerir a distribuição dos honorários.

Nacional e, por conseguinte, não se submetiam aos ditames da Lei Orçamentária Anual (LOA), citando o seguinte excerto da Nota:

15. A partir de 2017, nos termos do PL analisado, o produto do recolhimento das receitas relativas aos honorários advocatícios deverá ser creditado, pelos órgãos da Administração Pública Federal, diretamente na instituição financeira responsável para fazer a gestão, o processamento e a distribuição desses recursos.

16. Assim, a análise da disponibilidade orçamentária restringir-se-á ao exercício de 2016, uma vez que não há que se falar em despesa, no âmbito da União, a partir de 2017, com esse pagamento. (nosso grifo)

101. A partir desse entendimento e consoante as disposições contidas na Lei nº 13.327/2016, a AGU assim se manifesta:

Nesse sentido os honorários advocatícios são verbas originariamente privadas, conforme previsto no art. 29 da Lei nº 13.327, de 2016. Portanto, não estão previstas no orçamento da União. Desse modo, o seu pagamento e rateio são regulamentados pela própria Lei nº 13.327, de 2016, e ocorre por meio de entidade igualmente privada, qual seja, o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios - CCHA, cujas competências encontram-se descritas no art. 34 da referida Lei.

Assim, no ano de 2016, após a promulgação da Lei 13.327/2016, o pagamento dos citados honorários foi, provisoriamente, efetuado por meio do SIAPE, conforme estabelecido pela própria lei no seu art. 39, in verbis:

Art. 39 Para as competências de agosto a dezembro de 2016, os honorários advocatícios serão creditados em folha de pagamento pela União diretamente aos servidores ativos e aos aposentados nos cargos de que trata este Capítulo, no valor referente a uma cota-parte do montante arrecadado no primeiro semestre do ano de 2015, sendo que, para a verba referente aos encargos legais da União, será considerado percentual único de 50% (cinquenta por cento) e, para as demais verbas descritas no art. 30 desta Lei, será considerado o percentual de 100% (cem por cento).

No ano de 2017 o pagamento da verba relativa aos honorários advocatícios foi realizado de acordo com as orientações contidas no Parecer 00971-2017-CONJURMP-CGU-AGU (Anexo I) que concluiu, como não poderia ser diferente, que os honorários advocatícios não constituem remuneração prevista no orçamento público, por este motivo não integram a folha de pagamento do SIAPE.

1.6. INFORMAÇÃO DE AUDITORIA

1.6.1. IMPOSSIBILIDADE DE AVALIAÇÃO DOS VALORES DISTRIBUÍDOS A TÍTULO DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA E DA GESTÃO FINANCEIRA DO CONSELHO CURADOR

102. Com o fim de avaliar os mecanismos e procedimentos de gestão dos recursos distribuídos a título de honorários advocatícios, conforme dispõe o artigo 31 da Lei nº 13.327/2016, foram promovidas pesquisas e consultas aos sítios eletrônicos do Portal da Transparência (www.portaltransparencia.gov.br), da Advocacia-Geral da União (www.agu.gov.br), do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (www.conselhocurador.com.br), e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.

103. Em decorrência de consulta ao Portal da Transparência do Governo Federal, identificou-se que os valores distribuídos individualmente aos beneficiários dos honorários de sucumbência estão disponibilizados em formato de planilha. Entretanto, não existem informações que demonstrem a formação dos percentuais de recebimento de honorários (cota-parte) devidos aos servidores beneficiários.

104. Dessas consultas, identificou-se que, no endereço eletrônico “http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/532635”, foram disponibilizadas as Ordens Bancárias repassadas ao CCHA relativas aos honorários de sucumbência dos meses de janeiro a junho de 2017. Entretanto, não foram identificados os valores relativos às competências concernentes aos meses de julho a dezembro daquele exercício, não obstante a identificação no SIAFI a emissão das respectivas Ordens Bancárias.

105. Do sítio eletrônico <https://www.conselhocurador.com.br>, verificou-se que estão disponíveis somente informações de contato, tais como endereço, telefone e e-mail, em desacordo ao previsto no parágrafo único do art. 8º, da Portaria AGU nº 247/2017, que trata da disponibilização de relatórios anuais, com dados referentes ao cumprimento de suas finalidades institucionais.

106. Além disso, não foram identificados nos sítios eletrônicos consultados informações concernentes aos demonstrativos contábeis e financeiros; a composição da Conta de Custeio de Reserva Técnica (CCGR6), bem como o regimento interno e normas internas do CCHA, conforme prescreve o parágrafo único do art. 8º, da retro citada Portaria.

107. Quanto aos valores recolhidos e repassados ao CCHA, em consulta ao Portal da Transparência, em confronto com as informações contidas no SIAFI, constata-se que no ano de 2017 foi repassado pela SGA/AGU ao CCHA o montante de R\$ 972.754.660,42 e que o Conselho distribuiu para os beneficiários a cifra de R\$ 639.284.150,68, que representa 66% do valor repassado naquele exercício. Assim, não foi possível identificar a destinação dos 34% dos valores que não foram repassados aos beneficiários, que representa R\$ 333.470.509,74.

108. Cumpre registrar que, conforme disciplinado pela Resolução CCHA Nº 2, de 8 de novembro de 2016, assim define o cálculo da verba honorária:

Art. 4º O Valor Total Bruto (VTB) a ser percebido a título de honorários, por cada um dos beneficiários, será igual ao Montante Total de Rateio (MTR) multiplicado pela Fração individualizada da Cota-Parte (FICP) a que o beneficiário faz jus, calculados para aquele mês de referência.

[...]

Art. 8º. Ressalvada a conta de custeio do CCHA e reserva técnica prevista no art.7º, integrará o Montante Total de Rateio (MTR) a ser distribuído a soma das seguintes receitas:

I - honorários sucumbenciais creditados;

II - percentuais dos encargos legais repassados pela União, Autarquias e Fundações Públicas Federais;

III - receitas financeiras decorrentes da aplicação dos recursos;

IV - receitas diversas, oriundas de estornos, devoluções, decisões administrativas ou judiciais, retificações de ingressos ou pagamentos, ou outras fontes extraordinárias.

⁶ Resolução nº 3 de 8 de novembro de 2016 do Conselho Curador de Honorários Advocatícios

Art. 1º Fica instituída a Conta de Custeio, Gestão e Reserva Técnica-CCGR, no âmbito do Conselho Curador de Honorários Advocatícios – CCHA, com finalidade precípua de atribuir autonomia e independência material a gestão dos honorários advocatícios, bem como permitir a implementação da política de distribuição e rateio que atenda à previsibilidade e uniformidade dos valores.

109. Ocorre que, a ausência dos relatórios e ou documentos que demonstrassem a composição da Reserva Técnica e conta de custeio, bem como a respectiva movimentação financeira do CCHA, inviabilizaram as análises sobre a distribuição prevista no artigo 31 da Lei nº 13.327/2016.

110. Destaca-se que os trabalhos não adentraram no funcionamento e nas ações adotadas no âmbito do Conselho Curador, limitando-se às ações realizadas no âmbito da AGU, bem como nas informações disponibilizadas em sistemas corporativos e nos sítios da internet de acesso ao público em geral. Nesse sentido, não restou esclarecida a metodologia de distribuição dos recursos; a composição da cota-parte e a forma como os recursos estão sendo geridos pelo CCHA, conforme prevê os incisos I e II do artigo 31 da Lei 13.327/2016.

Manifestação da Unidade após a Versão Preliminar do Relatório

6. Os honorários advocatícios constituem verba originariamente pertencente aos advogados públicos, de natureza inequivocamente privada, nos exatos termos do art. 29 da Lei n. 13.327, de 2016. Não há, pois, fundamento para a utilização dos mecanismos públicos de gestão remuneratória, que devem ser utilizados exclusivamente para o pagamento de verbas fundadas em recursos públicos. Ao contrário, por se tratar de verba originariamente privada, a gestão de seu pagamento deve ser por meio de um **mecanismo privado**, como o que foi criado pelo art. 33 da lei n. 13.327, de 2016.

7. O art. 33 determinou a criação do Conselho Curador de Honorários Advocatícios (CCHA), **ente privado**, e o art. 34 previu as competências a serem por ele exercidas. Essas competências são: editar as normas para operacionalização do crédito e a distribuição dos honorários; fiscalizar sua correta destinação; adotar as providências para que haja o crédito pontual; requisitar dos órgãos e das entidades públicas federais as informações necessárias à apuração, ao crédito dos valores e a identificação dos beneficiários; e, contratar instituição financeira para gerir, processar e distribuir os recursos que formam o "fundo comum" dos honorários (patrimônio de afetação de titularidade condominial dos advogados públicos). **Isso não significa descontrole ou falta** transparência, mas significa que há uma transferência da legitimidade para exigir essa prestação de contas por atores privados, os advogados públicos que são titulares da verba honorária. Essa titularidade comum é que confere aos advogados direitos e interesses legítimos no tocante à participação e ao controle da gestão dos honorários (a propósito, os membros das carreiras não apenas elegem os conselheiros do CCHA na forma do art. 33, § 2º, da Lei nº 13.327, de 2016, como escolhem os conselheiros fiscais, na forma do Regimento Interno). [...]

9. Nesse contexto, a Lei nº 13.327, de 2016, prevê o **necessário apoio administrativo da AGU** e os deveres de colaboração dos órgãos e entidades da Administração Pública federal. São esses órgãos e entidades que fornecem mensalmente os **nomes dos beneficiários**, com vistas à apuração e o crédito dos valores dos honorários e à identificação dos beneficiários.

10. Esse é o conjunto de regras e procedimentos previstos em lei. A gestão do pagamento dos honorários é feita por entes privados — CCHA e banco contratado — com a colaboração da Administração, que detém as informações relevantes para apuração e pagamento das cotas e das parcelas de cota. Qualquer solução diversa representaria ferir a Lei cuja constitucionalidade se presume, e implicaria no uso indevido da sistemática pública de pagamento para destinação de verba privada.

11. Assim, fica reforçada a premissa de que os honorários advocatícios e o **CCHA tem natureza privada**, restando inviabilizado o gerenciamento desses valores via sistemas de pagamento de valores de origem orçamentária. Frise-se ainda que, por se tratar de recursos privados, os prejuízos que decorrem de eventuais e indesejáveis erros (ou mesmo fraudes) ficam circunscritos aos sujeitos privados, sem afetar recursos públicos. Fato é que os reflexos econômicos de falhas eventualmente existentes repercutirão exclusivamente na esfera privada dos advogados, desfalcando o fundo comum e,

consequentemente, repercutindo negativamente no valor das cotas e das parcelas de cota pagas. Ou seja, o erro no pagamento de honorários não gera custos públicos, mas perda de bem privado.

[..]

23. Importa consignar que essa sistemática prevista pela lei não acarreta qualquer prejuízo à transparência dos valores arrecadados e repassados aos beneficiários, pois estarão todos disponíveis em sistema próprio do CCHA. Portanto, não há qualquer sacrifício à transparência e os resultados do trabalho da AGU permanecerão à disposição do público. Por ora, tendo em conta a ainda pendente fase de estruturação definitiva do CCHA, a transparência dá-se, provisoriamente, no portal governamental, tanto pelo montante integral repassado pela Secretaria Nacional do Tesouro (STN/MF) quando pelos valores individuais percebidos por cada advogado público a título de honorários advocatícios. Maiores esclarecimentos sobre esse aspecto devem ser direcionados diretamente ao CCHA, visto que a **AGU não tem ingerência na administração daquela entidade privada**.

24. Importante realizar registro histórico de reunião, na data de 13 de julho de 2017, com a participação da Secretaria-Geral de Administração da AGU, dos membros representantes do Conselho Curador dos Honorários Advocatícios (CCHA), e da Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Na oportunidade, houve exposição no sentido de que o CCHA, a despeito de não estar sujeito a Lei de Acesso à Informação, entendeu, por liberalidade, pelo encaminhamento dos valores rateados a título de honorários advocatícios para divulgação no Portal da Transparência, considerando o ideal de transparência ativa e motivado em princípios republicanos. (nossos grifos)

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

111. Conforme definições contidas na Lei nº 13.327/2016, o Conselho Curador dos Honorários Advocatícios é vinculado à AGU e formado por representantes das carreiras ali contempladas e tem por competência, dentre outras, operacionalizar os créditos e distribuir os valores recebidos a título de Honorários de sucumbência.

112. Observa-se da avaliação do teor da citada lei que não há referência à sua caracterização como entidade de direito público ou privado, definição que somente foi previsto posteriormente por intermédio da Portaria AGU nº 276, publicada no Boletim de Serviços Eletrônico nº 29, de 18 de julho de 2017, que assim resolve:

Art. 2º o CCHA, **ente de direito privado sem fins Lucrativos e vinculado à Advocacia-Geral da União**, não pertencente à Administração Pública, **atua em regime de cooperação com o Poder Público na execução das atividades de interesse público previstas no Capítulo XV da Lei 13.327**, de 2016, relacionadas a operacionalização do crédito e à distribuição dos valores decorrentes dos honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte União, as autarquias e as fundações públicas federais.

[...]

Art. 8º O CCHA disponibilizará à AGU e aos beneficiários de que tratam os incisos I a V do art. 27 da Lei 13.327 de 2016, informações relativas ao seu funcionamento e ao cumprimento de suas finalidades institucionais.

Parágrafo único. **O CCHA disponibilizará relatórios anuais, com dados referentes ao cumprimento de suas finalidades institucionais**, sem prejuízo de relatórios encaminhados ou solicitados pela AGU em caráter extraordinário.

113. Conforme os argumentos trazidos pela AGU, o CCHA, ao se caracterizar como entidade privada, teria autonomia e liberdade de gestão, não estando sujeita a acompanhamento e controle de seus atos, limitando-se a prestar contas aos próprios servidores beneficiados dos recursos repassados.

114. Por outro lado, conforme ainda argumenta a AGU, o CCHA, para o perfeito exercício de suas competências, necessita de apoio administrativo da AGU com vistas à apuração e o crédito dos valores dos honorários e à identificação dos beneficiários.

115. Ocorre que, mediante disposto no artigo 31 da Lei nº 13.327/2016, os valores dos honorários devem ser calculados segundo o tempo de efetivo exercício no cargo, para os ativos, e pelo tempo de aposentadoria, para os inativos, condições que não puderam ser aferidas por inexistência de informações disponibilizadas em caráter geral, inclusive para os próprios servidores ativos e inativos que são os principais interessados, conforme prescreve o artigo 12 da Resolução 2, de 20 de outubro de 2016, do CCHA:

CAPÍTULO III

DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA

Art. 12. Será dada ampla divulgação aos beneficiários até o vigésimo dia de cada mês:

I - do valor total creditado, por competência, de cada umas verbas previstas no art. 8º,

II - do destaque realizado, a título de custeio do CCHA e reserva técnica, para cada competência;

III - do saldo bancário atualizado da conta de custeio do CCHA e reserva técnica;

IV - do Montante Total de Rateio (MTR);

V - da relação nominal de beneficiários, com a correlata Fração da Cota-Parte (FCP) e Fração Individualizada da Cota-Parte (FICP) que lhe foi atribuída;

VI - do Valor Total Bruto a ser pago a cada beneficiário.

Parágrafo único. O acesso a tais informações exigirá a identificação do beneficiário e o fornecimento de senha de acesso.

116. Acrescente-se a isso que, conforme informações apuradas no exercício de 2017, não foi possível identificar a disponibilização de informações que possibilitassem tal exercício.

117. Registre-se que, caso o CCHA tivesse natureza pública a transparência estaria garantida pelas previsões legais e normativas.

118. Ante o exposto, considerando os argumentos da AGU de que CCHA, à princípio, foi definido por Portaria como entidade privada, limitando a atuação dos órgãos de controle interno e externo, resta prejudicado o atendimento ao quesito estabelecido em Ata de Definição de Escopo de Auditoria, firmada com a Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União – SECEXAdmin – TCU, conforme previsto § 2º do artigo 14 da Instrução Normativa nº 163, de 6 de dezembro de 2017, do Tribunal de Contas da União.

1.7.1 ASSUNÇÃO DE CUSTOS DECORRENTES DA CRIAÇÃO DO SISTEMA “HONORÁRIOS” PELA AGU E GESTÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS DE NATUREZA PRIVADA QUE TRANSITAM NA CONTA ÚNICA DO TESOIRO NACIONAL

119. Conforme disposições contidas no art. 30 da Lei nº 13.327/2016, compõem os honorários advocatícios os seguintes recursos:

I - **o total do produto dos honorários de sucumbência** recebidos nas ações judiciais em que forem parte a União, as autarquias e as fundações públicas federais;

II - até 75% (setenta e cinco por cento) do produto do encargo legal acrescido aos débitos inscritos na dívida ativa da União apurado a partir de mecanismos de aferição da eficiência da atuação consultiva, judicial e extrajudicial da AGU e seus órgãos vinculados;

III - o total do produto do encargo legal acrescido aos créditos das autarquias e das fundações públicas federais inscritos na dívida ativa da União.(nossos grifos)

120. Em decorrência da avaliação do fluxo financeiro dos honorários de sucumbência, observa-se que todos os recursos são arrecadados e recolhidos por documentos oficiais e transitam pela Conta Única do Tesouro Nacional, para classificação e posterior repasse ao CCHA e ao FUNDAF.

121. Ocorre que, de acordo como o artigo 35 da lei supracitada, os órgãos envolvidos devem adotar as medidas necessárias para viabilizar os créditos dos valores previstos no art. 30 diretamente na Instituição Financeira contratada pelo CCHA, sem a necessidade de transitar pela Conta Única do Tesouro Nacional, restando à AGU a competência de classificar o recolhimento e promover a distribuição dos recursos até que seja operacionalmente viável.

122. Instada a se manifestar acerca do assunto, a AGU apresentou a seguinte manifestação:

Em sendo **verbas originalmente privadas** que, nos termos do art. 35 da Lei nº 13.327/2016, os valores de honorários devem ser depositados na conta indicada pelo CCHA. Contudo, **como tal solução ainda não é operacionalmente viável**, os valores transitam temporariamente na conta única do tesouro nacional e, depois, são remetidos para o CCHA e, conforme a fonte, também para o Fundaf. (nosso grifo)

123. Conforme relatado pela AGU, a operacionalização ocorre no âmbito da Secretaria-Geral de Administração e envolve as atividades de consolidação da arrecadação, repasse dos recursos e restituição/retificação de recolhimentos indevidos. Ressalta ainda, que a execução dessas tarefas não representaram acréscimo de serviço em razão da implantação da competência do CCHA a partir de janeiro de 2017.

124. Entretanto, instada a apresentar o quantitativo de operações e pessoal que foram empregados pela SGA no exercício de 2017 para operacionalizar os trâmites de arrecadação, recolhimento e repasses ao CCHA, a AGU apresentou o seguinte quadro:

Tabela IV: Quantitativo de pessoal e operações empregados pela SGA/AGU

Mês	CORFI		CONTA	
	4 Servidores		2 Servidores	
	Restituições e Retificações	Apropriação SIAFI e Realização OB's	Retificação GRU's p/Envio ao CCHA	Apuração de Valores Arrecadados
jan/17	5	-	-	-
fev/17	12	4	2.408	1
mar/17	17	4	1.647	1
abr/17	15	4	2.207	1
mai/17	9	4	1.380	1
jun/17	25	4	694	1
jul/17	40	4	450	1
ago/17	30	4	461	1
set/17	22	4	417	1
out/17	68	4	362	1
nov/17	50	4	296	1
dez/17	76	4	279	1
Total	369	44	10.061	11

Fonte: Resposta SA nº 04/2018/GABSGA/SGA/AGU

125. Cumpre registrar que, além dos dados em referência, os quais demonstram representativa quantidade de documentos e apurações, são também afetadas as atividades de Conformidade de Registro de Gestão, que prezam pela certificação dos registros dos atos e fatos da execução financeira e da respectiva existência de documentos hábeis que comprovem as operações e a Conformidade Contábil, no que se refere à certificação dos demonstrativos contábeis.

126. Além disso, a AGU promoveu o desenvolvimento do software denominado Sistema Honorários³, que é utilizado pelo Conselho Curador para gerir a distribuição dos honorários, sem que houvesse ressarcimento ao erário dos respectivos custos.

127. Vale ressaltar que a instituição da Conta de Custeio, Gestão e Reserva Técnica – CCGR, criada pela Resolução nº 03 de novembro de 2016, do Conselho Curador de Honorários Advocatícios, tem finalidade precípua de atribuir autonomia e independência material à gestão dos honorários advocatícios, composta por ato do CCHA, não superior a 5% da arrecadação mensal, conforme disposto no artigo 3º a seguir:

Art. 3º A gestão dos recursos da CCGR observará às seguintes diretrizes:

I – preservação de recursos que permitam a independência material do CCHA;

II – investimento em sistemas informatizados ou equipamentos eletrônicos que contribuam positivamente ao incremento da arrecadação da verba honoraria;

[...]

128. Ante o exposto, resta evidenciado que a administração pública arcou com custos decorrentes do desenvolvimento de software e com a gestão financeira de recursos classificados como honorários advocatícios, de responsabilidade do CCHA, fatos que podem se caracterizar como dano ao erário.

Manifestação da Unidade após a Versão Preliminar do Relatório

25. Nesse ponto, é de se salientar que o apoio administrativo a ser prestado pela AGU ao CCHA deve mesmo ser interpretado restritivamente, de modo à tão-somente se conferir eficácia aos dispositivos da Lei n. 13.327/2016, mas sem acarretar incremento indevido de gastos públicos. **Assim, é mister reconhecer o acerto da Ciset na conclusão de que a construção do chamado "sistema honorários" deve ser ressarcida pelo CCHA,** pois de fato tratou-se de sistema desenvolvido para o fim específico da transferência de valores. Assim, **considerando-se mais uma vez a natureza privada do CCHA,** pois de fato tratou-se de sistema desenvolvido para o fim específico da transferência de valores. Assim, considerando-se mais uma vez a natureza privada do CCHA, deve-se compreender o apoio administrativo como a possibilidade de se ofertar ao Conselho o uso de sistemas já existentes e de mão-de-obra dos servidores e demais agentes vinculados à AGU, tudo na estrita medida da necessidade e em especial durante o período inicial de afirmação da entidade privada cuja criação foi determinada pela Lei. Portanto, é mister reconhecer que o desenvolvimento de sistemas no seio da AGU para uso pelo CCHA deve ser feito por instrumentos bilaterais que garantam o custeio do sistema pelo Conselho, a exemplo do que já ocorreu em Acordo firmado com o Ministério da Fazenda para o incremento de sistemas destinados ao aprimoramento da cobrança da Dívida Ativa da União.

26. De outro giro, o ponto referido na Recomendação 03 (pág. 19 do Relatório Provisório), desconsidera a rotina de operacionalização financeira da AGU, porquanto **a execução decorrente das tarefas de apuração, destinação, restituição/retificação de arrecadação dos honorários advocatícios e emissão das OB's ao CCHA, não representam acréscimo de serviço de suas atividades em razão da implantação do disposto na Lei nº 13.327/2016, tendo em vista serem inerentes às funções do setor contábil da AGU.** Dessa forma, não seria adequado e nem lícito buscar formas de quantificação e mensuração dos custos

decorrentes dessas funções, que são, repita se, inerentes ao trabalho cotidiano da operacionalização financeira da AGU.

27. Já se disse que a ainda passagem de valores pela AGU, por encaminhamento da Secretaria do Tesouro Nacional e para posterior depósito na conta do CCHA, é provisória e decorre da necessária transição inaugurada pela Lei n. 13.327/2016. E essas medidas administrativas de transição são frutos de imposição legal, ou seja, estão integralmente abrangidas pela legalidade que rege a atuação da Administração Pública. Após esse período de transição, o apoio administrativo que restará para a AGU, e também para o Ministério da Fazenda e para o Banco Central do Brasil, também por expressa imposição legal, será o encaminhamento dos beneficiários das cotas, a partir do simples encaminhamento dos dados funcionais já existentes e necessários para fechamento de folha de pagamento e afins. Assim, a rotina administrativa ocorrerá normalmente na AGU, com o necessário controle de pessoal, apenas encaminhando-se ao CCHA dados referentes à condição funcional dos membros das carreiras jurídicas.

28.

29. Dessa feita, informa-se que o custo do "sistema honorários" já foi quantificado e o CCHA será instado ao ressarcimento do valor. E informa-se ainda que eventuais cooperações futuras serão formalizadas previamente, para custeio *ab initio* pelo Conselho. Vale salientar que esse viés adequado de ressarcimento dos gastos com o sistema honorários reforça a natureza privada do ressarcimento. **Fica reforçado, pois, que o CCHA não está abrangido na esfera das elevadas atribuições da Ciset.** De todo modo, haverá de agora em diante uma interpretação mais consentânea com a natureza da verba e do Conselho Curador, bem como, conseqüentemente, do apoio administrativo a ser prestado pela AGU, mas tudo sem que se observe qualquer viés de dano ao erário, tendo em conta que haverá o ressarcimento e, especialmente, que a atuação foi feita também com bases jurídicas possíveis, que agora serão apenas evoluídas em prol da melhor atuação administrativa.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

129. Cumprido reiterar que, instada a apresentar o quantitativo de operações financeiras registradas no SIAFI, bem como o pessoal que foi utilizado pela SGA no exercício de 2017 para operacionalizar os trâmites de arrecadação, recolhimento e repasses especificamente destinados ao CCHA, a AGU informou que foram registrados 10485 documentos, bem como disponibilizados, de forma parcial, 6 servidores para tal incremento de atividades, que não seriam necessários caso o ingresso de recursos estivessem ocorrendo em consonância com o disposto no artigo 35 da Lei nº 13327/2016:

Art. 35. Os órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotarão as providências necessárias para viabilizar o crédito dos valores discriminados no art. 30 diretamente na instituição financeira mencionada no inciso V do **caput** do art. 34, sem necessidade de transitar pela conta única do Tesouro Nacional.

130. Acrescente-se a isso que, conforme os próprios argumentos apresentados pela AGU, o CCHA, em princípio, é um ente privado, que possui Conta de Custeio, Gestão e Reserva Técnica – CCGR, instituída com a finalidade de atribuir autonomia e independência, motivo pelo qual a assunção de tais custos pela Administração Pública poderia se caracterizar desvio de finalidade.

1.7.2. INDEFINIÇÃO DE MECANISMOS DE AFERIÇÃO DE EFICIÊNCIA DA ATUAÇÃO CONSULTIVA, JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DA AGU E DE SEUS ÓRGÃOS VINCULADOS

131. Conforme demonstrado anteriormente, o inciso II do artigo 30 da Lei nº 13.327/2016 prevê que até 75% do produto do encargo legal acrescido aos débitos inscritos na

dívida ativa da União serão destinados à composição dos recursos que compõem os honorários advocatícios.

132. No art. 36 daquela lei, restou estabelecido que devem ser criados e aperfeiçoados os mecanismos para a aferição da eficiência da atuação consultiva, judicial e extrajudicial da AGU e de seus órgãos vinculados, a partir de proposta apresentada pelo CCHA e em consonância com portaria conjunta a ser editada pela AGU, MF, MPDG e CC/PR.

133. Assim, foi editada a Portaria Interministerial nº 8, de 22 de novembro de 2016 que expressa no seu art. 4º e 5º o que segue:

Art. 4º A Advocacia-Geral da União instituirá Grupo de Trabalho - GT, com prazo de conclusão de 180 (cento e oitenta) dias, para definição, aperfeiçoamento e padronização de critério para aferimento da eficiência na atuação consultiva e extrajudicial, inclusive de seus órgãos vinculados, bem como a concepção de sistemas informatizados para essa finalidade.

Parágrafo único. Os critérios de eficiência de que tratam o caput deverão prestigiar o atendimento dos prazos regimentais e a segurança e solidez na manifestação jurídica.

Art. 5º Na ausência de sistema informatizado que permita a identificação ou aferição dos marcos que definirão o percentual dos encargos legais que serão vertidos à instituição financeira contratada pelo Conselho Curador dos Honorários Advocatícios - CCHA, serão aplicados como regra de transição os seguintes percentuais:

I - 75% na hipótese de recolhimento em momento anterior ao ajuizamento, e

II - 50% na hipótese de recolhimento após o ajuizamento.

Parágrafo único. O percentual do inciso II será acrescido de 2,5 (dois e meio) pontos percentuais ao ano até a efetiva implementação dos sistemas que permitam a identificação, classificação e destinação automatizada dos valores de que trata a presente.

134. Conforme informações obtidas em decorrência da avaliação do processo de recolhimento e repasse dos recursos classificados como honorários advocatícios, constatou-se que, durante todo o exercício de 2017, a distribuição dos recursos dos encargos legais sobre a dívida ativa foram divididos à base de 50%, tendo por favorecido o CCHA e o FUNDAF.

135. Instada a se manifestar acerca da existência de parâmetros de aferição da eficiência previstos no art. 36 da Lei nº 13.327/2016, bem como do embasamento legal para subsidiar a classificação dos recursos, a AGU informou que, em relação ao exercício de 2017, tomou como base os argumentos contidos na Nota Técnica PGFN CDA nº 110, emitida em 8 de fevereiro de 2017, que assim descreve:

8. Embora a regra de transição prevista no art. 5º da Portaria Interministerial nº 8/2016 seja muito mais simples, visto que o parâmetro para definição da parcela do encargo legal que comporá os honorários advocatícios é apenas o momento da arrecadação (antes ou depois do ajuizamento), ainda assim serão necessários alguns ajustes em sistemas informatizados da PGFN e alinhamento junto à RFB para que tal informação chegue ao órgão responsável por verter os honorários ao Conselho Curador dos Honorários Advocatícios – CCHA.

Para tanto, já foi aberta demanda junto à RFB para a criação do código de receita 7035 ("Encargo Legal do Decreto-Lei nº 1.025/69 - PGFN (não ajuizado)" e alteração da denominação do código 7034 de "Encargo Legal do Decreto-Lei nº 1.025/69 - PGFN" para "Encargo Legal do Decreto-Lei nº 1.025/69 - PGFN (ajuizado)". Além disso foi aberta demanda interna junto à CTI para que os sistemas SIDA e SISPAR se adequem aos novos códigos de receita 7034 e 7035.

9. Enquanto essas demandas não estiverem finalizadas, é impossível prestar informações

gerenciais precisas acerca da situação de cada crédito (se ajuizado ou não) ao órgão responsável pela classificação e eventuais restituições ou compensações do encargo legal recolhido sob o único código 7034. Com efeito, anualmente são recebidos milhões de pagamentos e efetuadas milhares de restituições, o que demanda um tratamento em massa dos montantes a classificar ou restituir. A classificação ou restituição manual, crédito a crédito, é inviável do ponto de vista operacional.

10. Enquanto essas demandas não estiverem concluídas, o Acordo de Cooperação MF/AGU, firmado em 29 de dezembro de 2016, previu a seguinte classificação por estimativa, a cargo da PGFN:

§ 2º Enquanto não transcorrido o prazo previsto no § 1º, e para fins de observância aos Incisos I e II do artigo 5º da Portaria Interministerial nº 08, de 22 de novembro de 2016, o repasse dos valores a título de Encargo Legal terá como parâmetro a proporção atual do estoque inscrito em Dívida Ativa da União, quanto aos débitos ajuizados e não ajuizados.

11. Tal classificação por estimativa é dinâmica (varia mês a mês conforme o perfil do estoque), operacionalmente viável e de fácil extração. No entanto, observa-se que a base para cálculo da proporção do estoque de janeiro só estará disponível no DW SIGPGFN em torno do dia 15 de fevereiro. De fato, o DW não apresenta a informação em tempo real. São efetuadas cargas mensais e, uma vez encerrado um mês, os dados referentes à arrecadação e o estoque da dívida só estarão disponíveis em meados do mês seguinte.

12. Caso seja não seja possível aguardar até essa data, recomenda-se que o órgão assuma uma postura conservadora e prudente, destinando, por ora, 50% do valor recolhido sob o código de receita 7034 ao CCHA (percentual mínimo) e os outros 50% à União.

136. Segundo a Unidade, em relação à classificação dos recursos do exercício de 2018, estão sendo utilizados os argumentos contidos na Nota Técnica PGFN/CDA nº 83/2018, emitida em 23 de janeiro de 2018 em complemento à Nota Técnica PGFN/CDA nº 110/2017, a qual, em síntese, informa que em decorrência da impossibilidade plena das variáveis determinadas nos artigos 2º e 3º da Portaria Interministerial nº 08/2016, bem como o transcurso de um ano da percepção dos honorários advocatícios, foi aplicada a regra prevista no parágrafo único do artigo 5º daquela Portaria, ficando alterado para 52,5% o percentual de classificação utilizado a partir de janeiro de 2018.

137. Constata-se, dessa forma, que tal situação contraria o disposto no artigo 4º da Portaria Interministerial nº 8/2016, que estipulou um prazo de 180 dias, contados a partir de novembro de 2016, para aperfeiçoamento e padronização de critérios de eficiência na atuação consultiva extrajudicial dos órgãos envolvidos, impactando, em consequência, na classificação dos recursos a serem destinados aos honorários de sucumbência.

Manifestação da Unidade após a Versão Preliminar do Relatório

34. A Portaria Interministerial n. 8/2016 previu modelo decrescente de repasse do encargo legal para o fundo de honorários advocatícios de sucumbência, modelo esse que prestigia a atuação eficiente e atende ao espírito da Lei, ao prever o repasse de "até 75% do encargo". O modelo construído tem como norte regente a eficiência na atuação de cobrança e na fase do recolhimento, bem como prestigia o interesse público ao retribuir melhor a atuação que traga os recursos aos cofres públicos com mais eficiência e brevidade.

35. A regra prevê escalonamento que vai até 75% (setenta e cinco por cento) do encargo legal, conforme o tempo decorrido entre o ato de inscrição em Dívida Ativa, que inaugura a fase de administração e cobrança do crédito pela PGFN/AGU e o pagamento efetivo. O montante máximo, de 75%, só será repassado ao fundo de honorários advocatícios desde que haja relevante incremento de eficiência na cobrança por parte dos órgãos de execução da AGU. Em outras palavras os membros da AGU somente receberão mais, se desprenderem maior esforço para alcançar expeditos níveis de eficiência na reversão de valores para a Administração, razão que, de per si, demonstra a infestável relação de causa e efeito entre os honorários percebidos e a eficiência na atuação da AGU.

[...]

42. O art. 36 da Lei n. 13.327/2016 prevê, em seu inciso II, que "serão criados e aperfeiçoados os mecanismos para a aferição da eficiência da atuação consultiva, judicial e extrajudicial da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados". Encontra-se, aqui, na Lei, o viés de resultado que se espera a partir da regulamentação definitiva da percepção de honorários advocatícios pelos advogados públicos membros das carreiras integrantes da AGU.

43. Nesse particular, já há regulamento que prevê indicadores de desempenho para aferição da eficiência consultiva e extrajudicial da AGU, qual seja a Portaria n. 288, de 28 de julho de 2017 (anexa). E desta Portaria já sobreveio avaliação de gestão estratégica (anexo), de modo que está em avanço gradual a afirmação dos índices de aferição de eficiência determinados pela Lei.

138. A Unidade apresentou ainda uma série de informações que descrevem avanços nos resultados obtidos pelas Unidades vinculadas à AGU que contribuíram para a economia de recursos, bem como em ingressos decorrentes de demandas judiciais.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

139. Por intermédio da Portaria Interministerial nº 8, de 22 de novembro de 2016, foi regulamentado o disposto nos artigos 30 e 36 da Lei nº 13327/2016, que tratam da fixação do percentual do produto do encargo legal acrescido dos débitos inscritos em Dívida Ativa da União, que constituem os honorários advocatícios de sucumbência e, assim estabelece em seu artigo 2º:

ART. 2º A PARCELA DO ENCARGO LEGAL ACRESCIDO AOS CRÉDITOS DA UNIÃO QUE COMPORÁ OS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SERÁ DEFINIDA EM PERCENTUAL DE ATÉ 75% (SETENTA E CINCO POR CENTO) DO VALOR ARRECADADO A ESSE TÍTULO, A PARTIR DE CRITÉRIOS QUE CONTEMPLAM A EFICIÊNCIA NA ATUAÇÃO E A FASE DE RECOLHIMENTO DO CRÉDITO, DE FORMA DECRESCENTE, CONFORME O LAPSO TEMPORAL ENTRE O ATO DE INSCRIÇÃO DA DÍVIDA ATIVA E O RECEBIMENTO DOS VALORES, AINDA QUE PARCIAL, NOS SEGUINTE TERMOS:

I - 75% (SETENTA E CINCO POR CENTO) SE A ARRECADAÇÃO OCORRER EM ATÉ 36 (TRINTA E SEIS) MESES DA DATA DA INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA;

II - 70% A PARTIR DO 37º (TRIGÉSIMO SÉTIMO) MÊS SUBSEQUENTE À INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA, DECRESCENDO 5 (CINCO) PONTOS PERCENTUAIS A CADA 12 (DOZE) MESES; E

III - 50% (CINQUENTA POR CENTO) PARA ARRECADAÇÃO EM PRAZO IGUAL OU SUPERIOR A 96 (NOVENTA E SEIS) MESES DA DATA DA INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA, DECRESCENDO 5% (CINCO POR CENTO) A CADA 12 (DOZE) MESES.

PARÁGRAFO ÚNICO. EM HAVENDO PAGAMENTO OU QUITAÇÃO MERAMENTE PARCIAL, QUANTO AO REMANESCENTE, SERÃO OBSERVADOS OS PERCENTUAIS DEFINIDOS NOS INCISOS I A III QUANDO DA QUITAÇÃO OU ARRECADAÇÃO DO SALDO REMANESCENTE.

140. De acordo com as informações trazidas pela AGU, tal mandamento estaria sendo atendido pelos instrumentos instituídos pela Portaria nº 288, de 28 de julho de 2017, que assim resolve em seu artigo 1º:

ART. 1º SÃO INSTRUMENTOS DE AFERIÇÃO DA EFICIÊNCIA NA ATUAÇÃO CONSULTIVA E EXTRAJUDICIAL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU OS INDICADORES DE DESEMPENHO A SEGUIR ESTABELECIDOS E DESCRITOS NOS ANEXOS A ESTA PORTARIA:

I – TAXA DE SATISFAÇÃO DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES ASSESSORADOS – ANEXO I;

- II – ÍNDICE DE TEMPO DE ATENDIMENTO A DEMANDAS CONSULTIVAS – ANEXO II;
 III – ÍNDICE DE UNIFORMIZAÇÃO JURÍDICA – ANEXO III;
 IV – TAXA DE SUCESSO DO CONTENCIOSO EXTRAJUDICIAL – ANEXO IV; E
 V – ÍNDICE DE RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONFLITOS – ANEXO V.

141. Ocorre que tais instrumentos apresentados pela AGU, inobstante se constituírem em avanço no processo de mensuração do desempenho da Unidade, não se apresentam suficientes para aferição da eficiência na atuação dos órgãos vinculados à AGU na recuperação de créditos inscritos em dívida ativa, conforme prescreve o artigo 2º da Portaria Interministerial nº 8/2016.

2. CONFORMIDADE DOS ATOS DE GESTÃO

2.1. GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

142. Os exames sobre editais de compras e contratações tiveram como escopo a avaliação da economicidade e a legalidade dos atos, buscando-se a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução das atividades, sem comprometimento dos padrões de qualidade, além da aderência a critérios formais tais como leis, regulamentos e acordos aplicáveis.

143. Segundo dados extraídos do Sistema SIASG, durante o exercício de 2017, foram homologados 528 processos de aquisição, totalizando R\$ 336.614.552,24, conforme a seguir discriminados:

Compras realizadas no exercício de 2017

Modalidade Compra	Unidade de Compras	Qtde de Processos	%	Valor Total Homologado	%
Pregão	110161 - SAD/DF/AGU	51	9,66%	22.664.453,74	6,73%
	110096 - SAD/PE/AGU	29	5,49%	22.505.324,96	6,69%
	110099 - SAD/SP/AGU	8	1,52%	187.794.393,48	55,79%
	110102 - SAD/RJ/AGU	18	3,41%	9.362.236,16	2,78%
	110097 - SAD/RS/AGU	12	2,27%	7.048.184,68	2,09%
		118	22,35%	249.374.593,02	74,08%
Dispensa de Licitação	110156 - ESCOLA DA AGU	12	2,27%	444.695,58	0,13%
	110161 - SAD/DF/AGU	88	16,67%	8.177.428,31	2,43%
	110096 - SAD/PE/AGU	87	16,48%	4.580.369,69	1,36%
	110099 - SAD/SP/AGU	39	7,39%	7.776.288,68	2,31%
	110102 - SAD/RJ/AGU	34	6,44%	34.738.797,99	10,32%
	110097 - SAD/RS/AGU	63	11,93%	20.690.689,11	6,15%
		323	61,17%	76.408.269,36	22,70%
Inexigibilidade de Licitação	110156 - ESCOLA DA AGU	66	12,50%	949.758,46	0,28%
	110161 - SAD/DF/AGU	6	1,14%	7.200.251,71	2,14%
	110099 - SAD/SP/AGU	3	0,57%	1.071.500,00	0,32%
	110102 - SAD/RJ/AGU	2	0,38%	793.590,00	0,24%
	110097 - SAD/RS/AGU	9	1,70%	566.855,12	0,17%
		86	16,29%	10.581.955,29	3,14%
Tomada de Preços	110096 - SAD/PE/AGU	1	0,19%	249.734,57	0,07%
		1	0,19%	249.734,57	0,07%
Total Geral		528	100,00%	336.614.552,24	100,00%

2.2. ANÁLISE DOS EDITAIS DE PREGÕES

144. Os editais de pregões publicados durante o exercício foram analisados com base nos critérios de materialidade e relevância, sendo avaliada a adequabilidade dos preços, o

dimensionamento dos serviços/materiais, os critérios para mensuração dos serviços, a existência de cláusulas que restringem a competitividade, a legislação aplicada, e a composição dos termos de referências, conforme as prioridades estabelecidas ao longo do exercício e tendo em vista a força de trabalho disponível diante das ações demandadas.

145. Nesse sentido, ao longo do exercício, foram analisados 23 editais dos 118 pregões homologados no período, representando 19% dos processos. A amostra analisada atingiu o montante aproximado de 52 milhões de reais, correspondendo a 21% do valor total estimado para pregões homologados e 15% do valor das aquisições no exercício. As ações de controle identificaram oportunidades de melhorias em 10 processos, indicando possibilidade de benefício financeiro no montante aproximado de 3,3 milhões de reais, conforme a seguir discriminado.

146. Processo nº 00587.000811/2016-32: refere-se ao Pregão nº 05/2017, cujo valor estimado foi de R\$ 2.089.136,00 que tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de dez postos 24 horas de vigilância armada, na escala de 12 x 36 horas de segunda feira a domingo, sendo quatro postos diurnos e seis postos noturno com execução mediante o regime de empreitada por preço global e dedicação exclusiva de mão de obra, para atender as necessidades das unidades da AGU no Estado da Bahia. Constatou-se que a vigência do contrato estabelece prazo superior a 12 meses e há inconsistências formais no edital. Em resposta à Diligência nº 17/2017/CGAC/CISET/SG-PR, o gestor acatou as orientações, conforme Ofício nº 5/2017 GAB/SGA/AGU;

147. Processo nº 00010.000163/2017-20: refere-se ao Pregão nº 20/2017, cujo valor estimado foi de R\$ 2.745.249,60, que tem por objeto a contratação de serviços de limpeza, conservação, higienização e asseio diário, com fornecimento de mão de obra e todos os materiais, equipamentos e ferramentas necessários, por demanda, e prestação dos serviços de auxiliar de serviços administrativos a serem executados nas instalações da Advocacia-Geral da União no Estado de Roraima, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos. Constatou-se a inobservância de exigências de sustentabilidade ambiental, conforme estabelece o Anexo V da IN nº 2, 30 de 30 de abril de 2008. Em resposta à Diligência nº 27/2017/CGAC/CISET/SG-PR, o gestor acatou as orientações, conforme Ofício nº 85/2017/GAB/SGA/AGU;

148. Processo nº 00010.000166/2017-63: refere-se ao Pregão nº 7/2017, cujo valor estimado foi de R\$ 153.235,24, que tem como objeto a contratação de serviços continuados de copeiragem com fornecimento de materiais necessários a sua execução, mediante o regime de empreitada por preço global, para atender as necessidades das unidades circunscritas a AGU no Estado do Espírito Santo. Constatou-se diferença a maior no valor de R\$ 36.425,04, em relação à composição de preços dos serviços, acima dos parâmetros de economicidade estabelecidos em jurisprudência do TCU. Em resposta à Diligência nº 28/2017/CGAC/CISET/SG-PR, o gestor acatou as orientações, conforme tratado no Ofício nº 30/2017/GAB/SADRJ/SGA/AGU.

149. Processo nº 00010.000181/2017-10: refere-se ao Pregão nº 12/2017, cujo valor estimado foi de R\$ 2.745.249,60, e que tem como objeto a contratação de empresa especializada na prestação, de forma contínua, de serviços de copeiragem (garçons, copeiras e encarregado geral), com fornecimento de materiais de consumo por demanda, para atender as unidades da AGU, em Brasília-DF, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos. Constatou-se diferença a maior no valor de R\$ 170.917,26, em relação à composição de preços dos serviços, acima dos parâmetros de economicidade estabelecidos em jurisprudência do TCU. Em resposta à Diligência nº 34/2017/CGAC/CISET/SG-PR, o gestor solicitou maiores

esclarecimentos quanto à aplicação do Fator K, conforme Ofício nº 55/2017/GAB/SADDF/SGA/AGU), respondido integralmente por esta Secretaria de Controle Interno da Presidência da República por intermédio da Diligência de Auditoria nº 45/2017/CGAC/CISET/SG-PR;

150. Processo nº 00010.000190/2017-01: refere-se ao Pregão nº 18/2017, cujo valor estimado foi de R\$ 794.871,36, que tem como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de vigilância três postos de vigilância armada 24 horas e um posto de vigilância 44 horas - desarmada, em regime de empreitada por preço global e dedicação exclusiva de mão de obra, para atender as necessidades das Unidades da AGU no Estado do Rio Grande do Norte. Constatou-se diferença a maior no valor de R\$ 320.319,96, em relação à composição de preços dos serviços, acima dos parâmetros do Caderno de Logística do MPOG. Foi enviada ao gestor a Diligência nº 43/2017/CGAC/CISET/SG-PR, informando a situação constatada e propondo ações de melhorias;

151. Processo nº 00010.000439/2017-70: refere-se ao Pregão nº 32/2017, cujo valor estimado foi de R\$ 26.423,28, e que tem como objeto a contratação de serviços de empresa especializada para a prestação dos serviços de TV por assinatura, sob demanda, de treze pontos com, no mínimo, a programação que inclua canais de noticiários nacionais, internacionais, TV Câmara, TV Senado e TV Justiça, com o fornecimento, em comodato, de todos os equipamentos necessários, com manutenção preventiva e corretiva, para atender a Advocacia-Geral da União, em Brasília – DF, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos. Constatou-se a existência de cláusula do Termo de Referência com exigência que inviabiliza a licitação. Foi enviada ao gestor a Diligência nº 52/2017/CGAC/CISET/SG-PR, informando a situação constatada e propondo ações de melhorias;

152. Processo nº 00010.000451/2017-84: refere-se ao Pregão nº 10/2017, cujo valor estimado foi de R\$ 475.809,96, que tem como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de operador de máquina copiadora, com execução mediante o regime de empreitada por preço global e dedicação exclusiva de mão de obra, para atender as necessidades das unidades circunscritas a AGU no Estado de Minas Gerais, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e no termo de referência. Constatou-se diferença a maior de R\$73.227,66, em relação à licitação de serviços de copeiragem, acima dos parâmetros de economicidade estabelecidos em jurisprudência do TCU. Foi enviada ao gestor a Diligência nº 55/2017/CGAC/CISET/SG-PR, informando a situação constatada e propondo ações de melhorias;

153. Processo nº 00010.000469/2017-86: refere-se ao Pregão nº 6/2017, cujo valor estimado foi de R\$ 17.150.510,75, que tem como objeto a contratação de serviços comuns de engenharia-manutenção predial, para AGU e órgãos participantes no Estado de São Paulo, conforme condições, quantidades, exigências e especificações discriminadas nos projetos e demais documentos anexos ao edital. Constatou-se a adoção de parâmetros distintos para formação do preço final, data-base de custos de insumos e serviços desatualizados, orçamento baseado nos insumos e não na aferição dos resultados. Foi enviado ao gestor a Diligência nº 58/2017/CGAC/CISET/SG-PR informando a situação constatada e propondo ações de melhorias;

154. Processo nº 00693.000277/2017-38: refere-se ao Pregão nº 33/2017, cujo valor estimado foi de R\$ 12.547.397,10, que tem como objeto a contratação de uso de licenças de software, aplicativos e sistemas operacionais, na modalidade Microsoft Enterprise Subscription Agreement for Government, destinados aos equipamentos (Estações de Trabalho e Servidores de Rede), com a finalidade de manutenção e modernização do parque computacional da Advocacia-

Geral da União, incluindo o suporte técnico e a garantia de atualização das versões pelo período de 12 doze meses, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos. Constatou-se diferença a maior no valor de R\$ 2.636.470,98, referente a preços estimados para o item 4, acima dos preços divulgados no painel de preços em 21%, além de restrição a competitividade, declaração do objeto insuficiente, quantidade de licenças 3,3 vezes maior que a quantidade de servidores e equipamentos disponíveis, risco de realização de pagamento antecipado e ausência de cláusula que resguarde a administração de sobrepreço. Foi enviada ao gestor a Diligência nº 59/2017/CGAC/CISSET/SG-PR, informando a situação constatada e propondo ações de melhorias. Identificou-se, como resultado, que o item 1 do pregão foi cancelado e o valor total estimado foi reduzido para R\$ 11.818.111,08, sendo homologado pelo valor de R\$ 10.608.860,10, o que representa uma redução de R\$ 1.938.537,00 em relação ao valor estimado inicial; e

155. Processo nº 00587.000280/2017-69: refere-se ao Pregão nº 19/2017, cujo valor estimado foi de R\$ 164.306,60, que tem como objeto a aquisição eventual de gêneros alimentícios (açúcar e café), conforme condições, quantidades, exigências e estimativas, estabelecidas no termo de referência. Constatou-se diferença a maior no valor de R\$ 39.433,96, referente a preços estimados 38% superiores aos valores praticados na Administração Pública. Foi enviada ao gestor a Diligência nº 65/2017/CGAC/CISSET/SG-PR, informando a situação constatada e propondo ações de melhorias.

2.3. ANÁLISE DOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO VIGENTES

156. Com relação aos contratos vigentes de serviços terceirizados de natureza continuada, em junho/2017 foram realizados exames buscando verificar a adequação dos preços praticados com base nos parâmetros de economicidade para estimativas de custos desses serviços, estabelecidos com base no Fator K e nos valores limites estabelecidos no Portal de Compras do Governo Federal.

157. Segundo informações apresentada pela AGU, em junho/2017 havia 155 contratos em vigor relativos à terceirização de serviços, que totalizavam aproximadamente R\$ 70 milhões, envolvendo a contratação de serviços de vigilância, limpeza e conservação, recepcionistas, apoio administrativo, manutenção predial e copeiragem.

2.4. CONTRATOS DE VIGILÂNCIA, LIMPEZA E CONSERVAÇÃO

158. Com base na análise de 27 contratos, equivalente a 38% do quantitativo de contratos de vigilância, limpeza e conservação vigentes, constata-se que os valores contratados para esses serviços estão dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), não sendo identificadas grandes distorções em relação aos limites de valores mínimos e máximos estabelecidos no Portal de Compras do Governo Federal, conforme demonstrativo a seguir:

Serviço	SAD	Total de Contratos	Quantidade Analisada	%	Montante Analisado
		(A)	(B)	(B)/(A)	
Limpeza e vigilância	DF	22	9	41%	R\$ 8.858.492,59
	PE	15	4	27%	R\$ 2.575.706,65
	RS	11	6	55%	R\$ 4.254.453,18
	SP	16	6	38%	R\$ 5.660.799,92
	RJ	7	2	29%	R\$ 4.600.380,36
TOTAL		71	27	38%	R\$ 25.949.832,70

2.4.1. CONTRATOS DE RECEPÇÃO, APOIO ADMINISTRATIVO, MANUTENÇÃO PREDIAL E COPEIRAGEM

159. Tendo em vista que o Portal de Compras do Governo Federal não dispõe de orientações normativas ou cartilhas informando os limites de valores mínimos e máximos para esses tipos de contratações, os exames de auditoria buscaram a avaliar se a proporção entre preços praticados e os salários está entre os parâmetros de economicidade sugeridos pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União (fator K).

160. O fator K é um parâmetro usual de mercado para se estimar o preço de venda de um serviço com base na remuneração do profissional que prestaria o serviço. Não existe um valor fixo para o fator K, pois este depende da estrutura de composição de preço definida tanto por requisitos legais quanto estratégicos da empresa.

161. Nesse contexto, o TCU, conforme Acórdãos nº 1753/2008 e nº 289/2018 – Plenário, entre outros, destaca como referência de custo, o fator K, indicador de economicidade aplicado aos dispêndios com serviços terceirizados de natureza continuada, que corresponde à razão entre o custo total de um trabalhador (remuneração, encargos sociais, insumos, reserva técnica, despesas operacionais/administrativas, lucro e tributos) e sua própria remuneração. O fator K, portanto, indica quantos reais são pagos pela Administração à contratada para cada real pago por esta ao trabalhador.

162. Com intuito de demonstrar que os gestores devem atentar pelo fator economicidade nas contratações que envolvem mão de obra exclusiva, apresentam-se a seguir alguns trechos do Acórdão nº 289/2018 do Tribunal de Contas da União sobre o tema:

7.1.6.10 - Em outras palavras, depreende-se, de todo o exposto, que o referencial utilizado nesta fiscalização foi o mais conservador possível, uma vez que adotou-se o maior fator 'k' encontrado no mercado (2,70) , acima dos valores constantes do Acórdão 1.753/2008 – Plenário, dos contratos similares na Câmara dos Deputados e dos demais serviços terceirizados do próprio Senado, o que se coaduna com o limite estabelecido pelo TCU e adotado pela auditoria interna do Ministério Público da União, bem como com os valores observados na contratação vigente do Senado para a categoria em exame.'

6. Quanto aos indícios de superfaturamento, considero que os elementos até então existentes nos autos podem caracterizar a irregularidade que motivou a instauração da presente tomada de contas especial. Ressalto que a unidade técnica realizou ampla pesquisa dos preços praticados pela administração pública federal (inclusive Câmara e Senado) , para chegar à conclusão de que o fator k máximo a ser admitido em contratações análogas seria de 2,7 ao passo que o fator k associado ao Contrato 100/2006 variava entre 3,6 e 3,9, o que demonstraria o descolamento do preço contratado junto à empresa Aval em comparação com os preços de mercado.

Logo, a existência do fator k discrepante associada a sobrepreço indicaria, no mínimo, a existência de um conluio entre as empresas que apresentaram cotações de preços [...].

163. Nesse sentido, cabe salientar que os acórdãos citados orientam o uso de índices distintos para o fator K, observando-se peculiaridades inerentes à categoria do serviço e às condições de contratação. Observando as disposições citadas pela Corte de Contas, com orientações quanto aos limites máximos para o fator K em consonância com a Lei nº 8.666/93 e o princípio da economicidade, verifica-se que nos contratos que envolvem mão de obra exclusiva o fator K deve ser 2,7, quando não envolver materiais ou equipamentos diluídos nos custos dos funcionários.

164. Com relação aos contratos de apoio administrativo, copeiragem e manutenção predial, foram analisados 35 processos, representando 42% do universo de 84 contratos, sendo verificados alguns casos em que a proporção entre os valores contratuais e os salários praticados ficou pouco acima do parâmetro de economicidade – fator K (2,7) sugerido pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, totalizando um montante anual de R\$ 872.314,63, o que representa 3% do valor desses tipos de contratações que foi R\$ 27.004.552,37, conforme tabela a seguir.

Dados		Análise fator K		Extrapolção fator K (R\$)		
UG do Recurso	Contratos AGU	Contratos examinados		Mensal	Anual	Quinquenal
	Qtd	Qtd	%			
SAD-PE	11	5	45%	11.687,87	140.254,46	70.1272,32
SAD-RS	31	5	16%	26.192,32	314.307,78	1.571.538,90
SAD-SP	13	8	62%	16.870,66	203.532,83	1.017.664,04
SAD-RJ	16	8	50%	10.483,82	125.805,84	629.029,20
SAD-DF	13	9	69%	7.367,81	88.413,72	442.068,60
Total Geral	84	35	42%	72.602,48	872.314,63	4.361.573,06

Contratos de recepção, apoio administrativo, manutenção predial e copeiragem - Total anual: R\$ 27.004.552,37

2.4.2. PRORROGAÇÕES CONTRATUAIS

165. Em análise aos contratos que foram prorrogados no exercício de 2017, constatou-se a existência de 19 contratos com vigência superior a 60 meses no montante de R\$ 3.981.777,90, e 41 contratos com término de vigência superior a 50 meses no montante de R\$ 16.036.642,30, sendo repassadas aos gestores orientações para que fossem adotadas as devidas providências para o planejamento das novas contratações, sem que houvesse a necessidade de contratações emergenciais.

2.5. ANÁLISE DOS ATOS DE PESSOAL – APOSENTADORIAS, PENSÕES E ADMISSÕES

166. No exercício de 2017, foram realizadas por esta Ciset ações de controle com vistas a avaliar os procedimentos adotados pelo órgão de pessoal da AGU nas concessões e alterações dos atos de aposentadoria e pensão, em consonância com a legislação e normas vigentes, as quais resultaram na emissão de diligências e pareceres de legalidade, bem como despachos de monitoramento de fragilidades identificadas, conforme quadro a seguir:

Quantidade de atos de pessoal apreciados e documentos emitidos				
TIPO	PARECER	DILIGÊNCIA	DESPACHO	TOTAL
APOSENTADORIA	152	18	41	211
PENSÃO	31	9	2	42
TOTAL	183	27	43	253

Fonte: Controles internos da CAGO/CISET/SG/PR

2.6. FRAGILIDADES NOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS DA DIRETORIA DE GESTÃO DE PESSOAS – DESCUMPRIMENTO DO PRAZO DE ATENDIMENTO A DILIGÊNCIAS PREVISTO NO § 2º DO ART. 12 DA IN TCU Nº 55, DE 24 DE OUTUBRO DE 2007.

167. O resultado das avaliações de conformidade demonstra que das 27 diligências emitidas em 2017, em 100% dos casos, a AGU não cumpriu o disposto no § 2º, do artigo 12 da Instrução Normativa nº 55/2007, emitida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a qual estabelece o prazo de 30 dias para cumprimento de diligências dos órgãos de controle interno.

168. A Unidade informou que 14 diligências estão em análise, encaminhando um quadro demonstrativo com as ações realizadas para sanar as inconsistências apontadas nas referidas diligências. Entretanto, não foi mencionado qual o prazo para atendimento plenamente das que restaram, e se de forma definitiva ou não, restando caracterizada a necessidade de revisão dos processos internos de controle e gestão de demandas externas.

169. Registra-se, ainda, que se encontram pendentes de atendimento 13 diligências dos exercícios de 2009 a 2016, contrariando os prazos estipulados pelo Tribunal de Contas da União.

170. Cumpre ressaltar que fato semelhante foi registrado por ocasião da Auditoria Anual de Contas concernente ao exercício de 2015, realizada no exercício de 2016, restando consignado como achado de auditoria o descumprimento dos prazos de respostas às diligências do Controle Interno Setorial e tendo, por consequência, a emissão da seguinte recomendação:

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

171. Por ocasião do Plano de Providências Permanente- PPP, a Unidade informou que:

A DGEP recuperou o cargo em comissão da Diretoria e com isso pode se reestruturar. Uma das ações é a criação da Coordenação de Desenvolvimento de Pessoal que tem, como uma de suas atribuições, o atendimento às recomendações e demandas dos órgãos de controle interno e externo.

172. Ante o exposto, verifica-se a reincidência dos casos de descumprimento de prazo, demonstrando que as ações propostas pela AGU não foram suficientes para o saneamento definitivo da pendência.

173. Na oportunidade, cumpre-nos informar que, por intermédio da Instrução Normativa TCU nº 78, de 21 de março de 2018, ao definir novas rotinas de processamento e tramitação de informações alusivas a atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria e pensão, em seu artigo 12, que trata da competência do órgão de controle interno de emitir diligência direcionada ao órgão de pessoal, o TCU estabeleceu que, nos casos de descumprimento dos prazos de atendimento de diligência, o ato deverá ser enviado para julgamento com parecer conclusivo, a partir dos elementos disponíveis, conforme a seguir descrito.

Art. 12 O órgão de controle interno deverá diligenciar o órgão de pessoal ao verificar a necessidade de esclarecimentos acerca dos dados recebidos.

(...)

§ 2º A diligência deverá ser cumprida pelo órgão de pessoal no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados da ciência.

§ 3º O prazo fixado no § 2º poderá ser prorrogado por até 30 (trinta) dias, devendo o órgão de controle interno consignar os motivos que ensejaram a prorrogação no e-Pessoal e no processo administrativo concernente ao ato sujeito a registro.

§ 4º Findo o prazo fixado nos §§ 2º ou 3º deste artigo, sem atendimento da diligência, o órgão de controle interno deverá emitir parecer conclusivo, a partir dos elementos disponíveis, e identificar em campo próprio do formulário do e-Pessoal o responsável pelo não atendimento. (nosso grifo)

2.7. ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL

174. O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, por meio de comparações automáticas entre dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – Siape e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi, busca identificar até 72 inconsistências em pagamentos a servidores públicos. Para dar tratamento às situações levantadas, as informações das inconsistências são cadastradas no Sistema Trilhas de Pessoal da CGU – STA, ambiente virtual acessado pelos órgãos e entidades para apresentar esclarecimentos e pelos órgãos de controle interno do Poder Executivo federal para avaliar as justificativas apresentadas.

175. O último levantamento de inconsistências se refere a folhas de pagamento do mês de junho de 2017. Entretanto, os órgãos e as entidades ao acessarem o Sistema Trilhas de Pessoal, podem apresentar e/ou atualizar as justificativas em relação aos levantamentos anteriores relativos a folhas de junho de 2016, dezembro e junho de 2015 e junho de 2014. Logo, os órgãos de controle interno têm a prerrogativa de se manifestar, cumulativamente, sobre todas as justificativas de inconsistências pendentes, sem se ater a competência específica. No caso atual, os dados se referem à situação apresentada em 23 de janeiro de 2018.

2.8. FRAGILIDADES NOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS DA DIRETORIA DE GESTÃO DE PESSOAS – INCONSISTÊNCIAS NA FOLHA DE PAGAMENTO

176. Após o último levantamento feito pela CGU, o Sistema Trilhas de Pessoal apresentou 27 inconsistências da Unidade AGU, no total de R\$ 55.337,16, pendentes da necessária apresentação de justificativas, relativas a auxílio-transporte e outros.

177. Em resposta a essas inconsistências, a AGU informou que, no exercício de 2018, foram solucionadas em definitivo 12 inconsistências restando 15 casos pendentes de solução, dentre as quais, 4 com solução impedida por controvérsia judicial. Entretanto, não apresentou informações sobre os procedimentos que serão adotados com vistas a sanar, em definitivo, as inconsistências restantes.

178. Instada a se manifestar acerca dos mecanismos de controle interno existentes na Unidade relacionados ao cálculo dos valores de gratificações de sistemas integrantes da Administração Pública, a Unidade informou que o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE é o instrumento disponível de gestão da folha de pessoal dos servidores públicos, não restando esclarecido a existência de rotinas ou procedimentos de controle.

179. No que tange aos casos de abandono de cargo e/ou inassiduidade, a Unidade informou que quando os casos são identificados, logo são encaminhados à Corregedoria-Geral da AGU, objetivando o acompanhamento e o monitoramento mais eficiente das providências a cargo das unidades, sem mencionar de que forma são realizados os acompanhamentos e os respectivos monitoramentos.

180. Cumpre registrar que fato semelhante foi registrado por ocasião da Auditoria Anual de Contas concernente ao exercício de 2015, realizada no exercício de 2016, restando consignado como achado de auditoria a inobservância ou falta de tratamento das ocorrências indicadas no Sistema Trilhas de Pessoal da CGU, e tendo, por consequência, a emissão da seguinte recomendação.

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.

181. Por ocasião do Plano de Providências Permanente – PPP, a Unidade informou o que se segue.

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. (grifo nosso)**

182. Ante o exposto, verifica-se a reincidência dos casos de inobservância ou falta de tratamento de ocorrências no Sistema Trilhas de Pessoal da CGU, demonstrando que as ações propostas pela AGU não foram suficientes para o saneamento definitivo da pendência.

3. AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

183. A Decisão Normativa TCU nº 161, de 1º de novembro de 2017, definiu a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação dos relatórios de gestão referentes à prestação de contas para o exercício de 2017. O artigo 7º indicou que o relatório de gestão e as demais informações que compõem a prestação de contas devem observar a estrutura de conteúdos estabelecida no Anexo II do normativo.

184. O referido anexo apresentou a Estrutura Geral de Conteúdos dos Relatórios de Gestão, sendo que, para o item “Relacionamento com a Sociedade”, espera-se do gestor a apresentação da avaliação da estratégia, estrutura, instrumentos e canais de comunicação da unidade com os usuários de seus produtos e serviços ou cidadãos em geral.

185. Para isso, o gestor deve demonstrar a existência de estruturas que garantam canal de comunicação com o cidadão para fins de solicitações, reclamações, denúncias e sugestões, bem como de mecanismos ou procedimentos que permitam analisar a percepção da sociedade sobre os serviços prestados pela unidade e as medidas para garantir o acesso às informações.

186. Com vistas a verificar os mecanismos de transparência e controle social implantados e mantidos pela Advocacia-Geral da União (AGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Portaria TCU n.º 65/2018, indica, dentre outros, os seguintes aspectos a serem avaliados nesta auditoria:

- (a) Canais de acesso do cidadão;
- (b) Carta de Serviços ao Cidadão;
- (c) Aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários; e
- (d) Mecanismos de transparência das informações relevantes sobre a atuação da unidade.

187. Após análises dos mecanismos implantados e mantidos pela AGU, esta equipe de auditoria verificou o que se segue.

3.1. CANAIS DE ACESSO DO CIDADÃO

188. De acordo com o Relatório de Gestão da AGU, a Ouvidoria da Advocacia-Geral da União é um canal aberto ao cidadão, às instituições e aos servidores das áreas administrativa e jurídica da AGU, que possui a incumbência de receber reclamações, elogios, críticas, sugestões e denúncias, assegurando resposta ao interessado.

189. O Relatório de Gestão 2017 da AGU descreve os seguintes canais de acesso do cidadão adotados pelo órgão: 0800 ou atendimento por telefone, atendimento presencial, carta, e-mail, ofício, Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) e via Internet (Sistema Informatizado da Ouvidoria).

190. Há divulgação dos serviços prestados pela Ouvidoria da AGU no site <http://www.agu.gov.br/ouvidoria>, onde se pode encaminhar manifestações via sistema próprio de Ouvidoria. Na página da Ouvidoria, também é possível visualizar os ocupantes dos cargos que compõe a unidade, bem como os telefones de contato.

3.1.1. OUVIDORIA

191. A Ouvidoria é uma unidade das organizações que representa os interesses, no caso da Administração Pública, dos usuários dos serviços públicos na busca de soluções definitivas e da melhoria dos referidos serviços. Nesse sentido, é um importante instrumento de governança, tanto de incentivo quanto de monitoramento das políticas públicas com propósito de assegurar que o comportamento dos dirigentes esteja alinhado com o interesse da sociedade (adaptado do conceito original do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa).

192. O conceito de ouvidoria pública, no rol dos normativos do Poder Executivo federal, encontra-se disposto no parágrafo único do artigo 1º da Instrução Normativa nº 1, da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União, de 5 de novembro de 2014, atual Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU):

Art. 1º As ouvidorias públicas do Poder Executivo federal deverão observar as normas estabelecidas nesta Instrução.

Parágrafo único. Considera-se ouvidoria pública federal a instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

193. A Ouvidoria da Advocacia-Geral da União (AGU) foi criada através do Ato Regimental nº 03 de 15 de agosto de 2007 e o seu Regimento Interno foi aprovado pela Portaria nº 464, de 12 de dezembro de 2013. Conforme artigo 1º do Regimento Interno, a Ouvidoria, órgão integrante do Gabinete do Advogado-Geral da União, tem por finalidade estabelecer um canal de comunicação entre a comunidade, interna e externa, e os órgãos da estrutura organizacional da instituição, contribuindo para o exercício da cidadania e visando ao aprimoramento institucional de maneira democrática e participativa.

194. À Ouvidoria da AGU serão asseguradas plena autonomia e independência no exercício de suas atribuições, atuando em regime de cooperação com os demais órgãos. A escolha do Ouvidor é feita por livre nomeação e o Ouvidor é subordinado ao dirigente máximo do órgão. A equipe da Ouvidoria é selecionada por intermédio de entrevista e análise curricular, não havendo concurso específico para ocupação dos cargos, conforme informado no Questionário de Mecanismos de Transparência e Controle Social.

195. Em relação aos recursos orçamentários, não há rubrica própria para a unidade de Ouvidoria, pois compõe a estrutura do Gabinete do Advogado-Geral da União. Segundo informações da AGU, não há previsão de investimentos para formação e capacitação do Ouvidor e equipe e o órgão não oferece cursos específicos para Ouvidoria. Entretanto, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2017/243-03, a AGU informou o que se segue:

O investimento em capacitação da equipe da Ouvidoria da AGU tem sido em parte feito através do PROFOCO - Política de Formação Continuada em Ouvidorias, da OGU, que é um programa de capacitação do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, e tem sido oportunizado a todos os servidores a inscrição nesses cursos que são gratuitos, e alguns realizados em Brasília DF.

3.2. CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO

196. De acordo com o Relatório de Gestão, a Carta de Serviços da Advocacia-Geral da União está disponível no site da AGU para facilitar o acesso aos cidadãos e garantir direito de receber os serviços de acordo com os padrões estabelecidos, garantindo a transparência e o compromisso com a sociedade, para a prestação dos serviços públicos de qualidade.

197. Apesar de não informar em seu Relatório de Gestão, a AGU divulga os seus serviços públicos no Portal de Serviços do Governo Federal (<https://www.servicos.gov.br>). Dessa forma, por meio do referido Portal, é possível gerar a Carta Eletrônica de Serviços da AGU, onde constam os seguintes serviços oferecidos pelo órgão: obter assessoria jurídica para questões indígenas; obter consultoria e assessoramento jurídico extrajudicial para autarquias e fundações públicas federais; obter defesa de terras da União tradicionalmente ocupadas por indígenas; obter defesa extrajudicial para órgãos, entes e agentes públicos; obter defesa judicial e extrajudicial para autarquias e fundações públicas federais; obter defesa judicial para órgãos públicos da administração direta; obter mediação de conflitos através de procedimento de conciliação; obter pesquisa de manifestação jurídica; obter representação judicial de agente público por ato praticado no exercício de suas atribuições; obter restituição e retificação de receita recolhida indevidamente; pagar débitos a órgãos federais; participar de capacitações da AGU e propor acordo em processo judicial com ingresso de créditos para a união.

198. Além disso, no site da AGU é possível localizar três Cartas de Serviços, cada uma destinada a determinado público (cidadão, governo e interna).

3.3. AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS

199. O artigo 4º, inciso II, do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, determina que todos os órgãos e entidades da administração pública federal devem cadastrar e atualizar as informações dos serviços públicos oferecidos no Portal de Serviços do Governo Federal, onde há ferramenta eletrônica disponível para o usuário avaliar os serviços públicos prestados.

200. Nesse mesmo sentido, o Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009 também dispôs do dever dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal em aplicar periodicamente a pesquisa de satisfação dos usuários de seus serviços.

201. Não obstante a revogação do Decreto nº 6.932/2009, o artigo 20 do Decreto nº 9.094/2017 manteve a obrigatoriedade da utilização de ferramenta de pesquisa de satisfação dos usuários dos seus serviços, constante do Portal de Serviços do Governo Federal, e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, neste caso a ser implementada, e utilizar os dados como subsídio relevante para reorientar e ajustar a prestação dos serviços.

202. Em resposta à SA nº 2017/243-03, a AGU informou que “não está sendo realizada pesquisa de satisfação, por que o sistema de Ouvidoria usado na Advocacia-Geral da União, não disponibiliza essa funcionalidade, brevemente será implantado o e-OUV – Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal o qual permitirá fazer a pesquisa de satisfação”. Registra-se que a AGU informou, após envio do Relatório Preliminar, que está em desenvolvimento pela DTI, por meio da empresa contratada, em conjunto com a Ouvidoria- Geral da União do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, uma integração dos Sistemas e-OUV e Sapiens, com o qual será possível a aferição de pesquisa de satisfação do usuário.

3.4. MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE A ATUAÇÃO DA UNIDADE

203. Na Advocacia-Geral da União, o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) também está sob a responsabilidade da unidade de Ouvidoria. No site há direcionamento para o Portal e-SIC, o qual permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal.

204. Quanto à publicação do rol de informações classificadas e desclassificadas, em resposta à SA nº 2017/243-03, a AGU informou que está “compilando as informações coletadas pelas unidades da AGU, assim como também do Sistema Sapiens, as quais serão futuramente publicadas no site da Advocacia-Geral da União, em até 30 dias (21/04/2017)”. Dessa forma, esta equipe de auditoria constatou que foi divulgada no site (http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238595) a relação das informações classificadas e desclassificadas, com última atualização em 29 de março de 2018. No site não foi localizado o contato da autoridade de monitoramento responsável por verificar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI). Cumpre registrar que, após o envio do Relatório Preliminar, a AGU informou que contato da autoridade de monitoramento da AGU, conforme artigo 40 da Lei de Acesso à Informação, consta na página http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/158226, com informações complementares nas páginas http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/182451 e http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/443192.

205. Em relação ao atendimento dos prazos da Lei de Acesso à Informação, em 2017 houve dois pedidos de acesso à informação respondidos fora do prazo previsto na lei, conforme resposta à Solicitação de Auditoria nº 2017/243-03.

206. No que tange à divulgação dos programas executados pelo órgão, não foi localizada a descrição no site, constando apenas informações sobre o Plano Diretor da Informação (PDTI), cujo arquivo não se encontra disponível. Entretanto, após o envio do Relatório Preliminar à UPC, foi providenciada a publicação no site da AGU dos Programas e Projetos Estratégicos aprovados e priorizados pelo Comitê de Governança da AGU para 2018 na página http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/678204. Quanto à execução orçamentária e financeira do órgão, no site há direcionamento ao Portal da Transparência do Governo Federal.

207. Ademais, verifica-se a divulgação atualizada da estrutura organizacional do órgão, com endereços e telefones das unidades, bem como é divulgada a agenda das autoridades da AGU.

208. Quanto à divulgação de dados abertos e não proprietários, conforme previsto no art. 9º do Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, a AGU ainda não aprovou seu Plano de Dados Abertos. Cumpre salientar a necessidade de aprovação do referido plano, bem como estabelecimento de cronograma de divulgação dos dados.