



TC 046.747/2012-5

Tipo: Processo de contas anuais, exercício de 2011

Unidade Jurisdicionada Consolidadora: Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial e Investimentos, subordinada à Secretaria-Geral de Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores (SGEC/SG/MRE)

Unidades Jurisdicionadas Consolidadas: Agência Brasileira de Cooperação (ABC); Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR); e Departamento Cultural (DC).

Responsável: Hadil Fontes da Rocha Vianna (CPF 385.181.717-68), peça 2

Procurador/advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

Trata-se de prestação de contas anual referente ao exercício de 2011 da Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial e Investimentos, subordinada à Secretaria-Geral de Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores (SGEC/SG/MRE), consolidando as contas das unidades que integram sua estrutura: Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Departamento Cultural (DC) e Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR), conforme estabelecido no anexo I da DN – TCU 117/2011.

DADOS BÁSICOS SOBRE A UNIDADE

I – Responsável pelas contas

1. A responsabilidade pela gestão, no caso de prestações de contas consolidadas, deve ser atribuída ao dirigente máximo da unidade jurisdicionada consolidadora (art. 10, inc. I, e art. 11, §2º, da IN – TCU 63/2010). Portanto, deve responder pela gestão o Embaixador Hadil Fontes da Rocha Vianna, titular da SGEC desde 4/1/2011 (rol de responsáveis, peça 2).

II – Competência

2. O art. 1º do Anexo I do Decreto 7.304/2010 atribui ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) competência para tratar, entre outros, de assuntos relacionados à participação em negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras (inc. III) e a programas de cooperação internacional e de promoção comercial (inc. IV).

3. À SGEC compete, especificamente, assessorar o secretário-geral das relações exteriores no trato das questões relacionadas com cooperação técnica, promoção comercial e política cultural (art. 40 do Decreto 7.304/2010).

4. As competências das subunidades que compõem a SGEC estão discriminadas abaixo.



Subunidade da SGEC	Competência (Decreto 7.304/2010)
ABC	Planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento, incluindo ações correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações (art. 41).
DC	Propor, em coordenação com os departamentos geográficos, diretrizes de política exterior no âmbito das relações culturais e educacionais, promover a língua portuguesa, negociar acordos, difundir externamente informações sobre a arte e a cultura brasileiras e divulgar o Brasil no exterior (art. 43).
DPR	Orientar e implementar as atividades de promoção comercial e de atração de investimento direto estrangeiro, além de apoiar a internacionalização de empresas brasileiras e de manter coordenação com outros órgãos públicos e privados que atuam na área de comércio exterior (art. 42).

Fonte: Decreto 7.304/2010

III – Objetivos estratégicos da SGEC

Subunidade da SGEC	Objetivo estratégico
ABC	Promover o uso eficiente e eficaz da cooperação técnica internacional como instrumento de desenvolvimento social e econômico do Brasil e de países em desenvolvimento com os quais o país mantém acordos de cooperação.
DC	Ampliar o conhecimento de governos e povos estrangeiros sobre a cultura e sociedade brasileira e sobre as políticas interna e externa do País. A diplomacia cultural brasileira busca promover a imagem de uma sociedade com diversidade de etnias, inclusiva, tolerante e em constante processo de renovação, apresentando, também, os esforços empreendidos pela sociedade civil e pelo governo brasileiro para promover o desenvolvimento do país.
DPR	Ampliar o acesso de empresas brasileiras ao mercado internacional. Desenvolver a contribuição das atividades de promoção comercial da política externa brasileira, com ênfase em ações de inteligência comercial e prospecção de mercados, de divulgação de oportunidades de negócio ao investidor estrangeiro e de apoio à internacionalização de empresas brasileiras.

Fonte: Relatório de Gestão – RG (peça 9, p. 6)

IV – Estrutura

5. A UJ não fez menção expressa a seu organograma. No RG (peça 9, p. 7; 8; 10; e 12), a SGEC, ao descrever suas atividades, mencionou a existência das seguintes subunidades:

5.1. Agência Brasileira de Cooperação (ABC), composta por:

5.1.1. Coordenação-Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CGPD);

5.1.2. Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Multilateral (CGRM);

5.1.3. Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Recebida Bilateral (CGRB);

5.1.4. Coordenação-Geral de Administração e Orçamento Geral da ABC (CGAO).

5.2. Departamento Cultural (DC), composto por:

5.2.1. Coordenação de Divulgação (DIVULG)

5.2.2. Divisão de Acordos e Assuntos Multilaterais Culturais (DAMC);

5.2.3. Divisão de Operações de Difusão Cultural (DODC);

5.2.4. Divisão de Promoção da Língua Portuguesa (DPLP);

5.2.5. Divisão de Temas Educacionais (DCE);

5.2.6. Divisão de Promoção do Áudio Visual (DAV).

5.3. Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR), composto por:

- 5.3.1. Divisão de Inteligência Comercial (DIC);
- 5.3.2. Divisão de Programas de Promoção Comercial (DPG);
- 5.3.3. Divisão de Operações de Promoção Comercial (DOC);
- 5.3.4. Divisão de Feiras e Turismo (DFT).

6. A estrutura acima disposta não está em consonância com a que consta no art. 138 da Portaria-MRE 212/2008 (Peça 17), que aprovou o Regimento Interno do Ministério (RI/MRE). Na verdade, o que se verifica é que o referido regimento, editado em 2008, não foi atualizado após a publicação do Decreto 7.304/2010, conforme determina o art. 4º deste. Em contato com a Secretaria de Controle Interno – Ciset/MRE (peça 9), apurou-se que o regimento de 2008 continua em vigor.

7. A correção da discrepância não compete à SGEC, de modo que se propõe **dar ciência** à Secretaria-Geral de Relações Exteriores – SG/MRE de que a ausência de atualização do regimento interno do Ministério das Relações Exteriores (MRE), identificada no processo de contas de 2011 da Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial e Investimentos (SGEC/MRE), afronta o disposto art. 4º do Decreto 7.304/2010.

8. Ainda sobre a estrutura da SGEC, consta no RG (peça 9, p. 7-12) que o DPR conta com 150 postos no exterior, localizados nas embaixadas e consulados brasileiros, dos quais 100 possuem Setores de Promoção Comercial (Secom), que atuam como “antenas” do departamento para captação de oportunidades de negócios. O DC também conta com 150 postos no exterior.

V – Programas e Ações Orçamentárias

Quadro 1
 SGEC – Programas e Ações Orçamentárias

SUBUNIDADE RESPONSÁVEL	PROGRAMA		AÇÃO*	
	COD.	TÍTULO	COD.	TÍTULO
ABC	0683	Gestão da Política Externa	2533	Cooperação Técnica Internacional
DC	0682	Difusão da Cultura e da Imagem do Brasil no Exterior	2530	Difusão da Língua Portuguesa e da Cultura Brasileira no Exterior
			00CB	Concessão de Bolsas, no Sistema Educacional Brasileiro, a Alunos Estrangeiros
			2272	Gestão e Administração do Programa
			6641	Fomento a Eventos de Divulgação do Brasil no Exterior
DPR	0355	Promoção das Exportações	2538	Missões Comerciais e Feiras Setoriais e Multissetoriais
			2544	Sistema Brazil Trade Net

Fonte: RG (peça 9, p. 13-21). * No Anexo 3 desta instrução (Quadro 10), constam detalhes sobre a finalidade e a forma de implementação das ações orçamentárias.

VI – Perfil de gastos

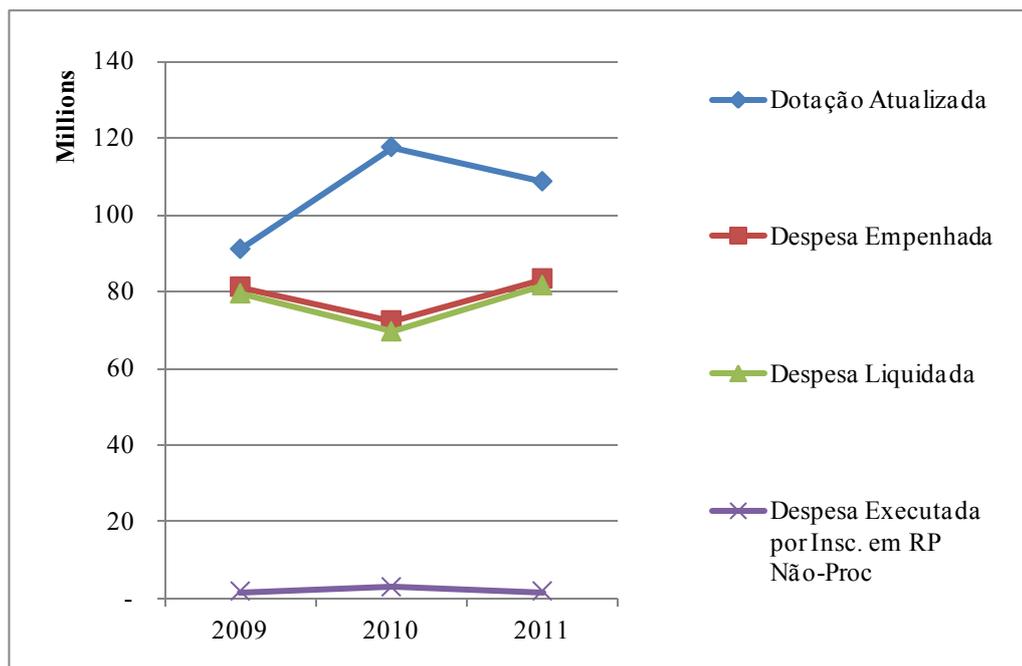
9. As tabelas e gráficos a seguir apresentam o perfil de gastos da SGEC nos três últimos exercícios.

Tabela 1
 SGEC – Evolução dos gastos no período 2009-2011 (em R\$ milhões)

Item de Gasto	2009	2010	2011
Dotação Atualizada	91,0	117,6	108,6
Despesa Empenhada	81,1	72,3	83,3
Despesa Liquidada	79,4	69,5	81,5
Despesa Executada por Insc. em RP Não-Proc.	1,7	2,8	1,7

Fonte: Siafi Gerencial

Gráfico 1
 SGEC – Evolução dos gastos no período 2009-2011 (em R\$ milhões)



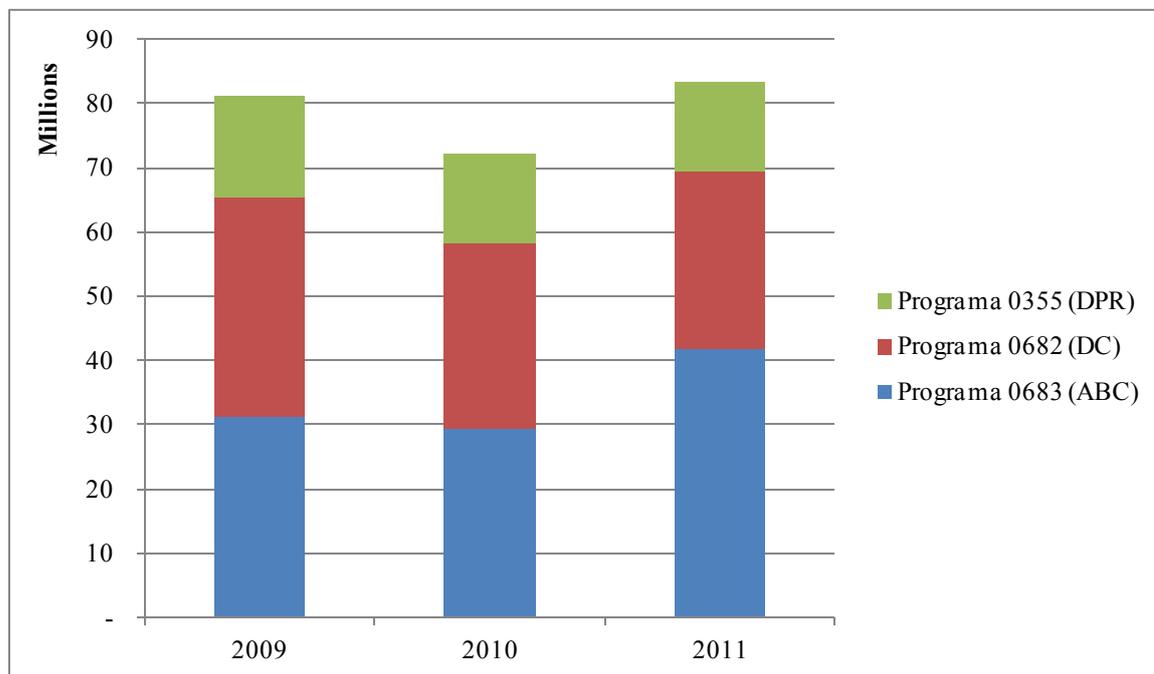
Fonte: Siafi Gerencial

Tabela 2
 SGEC – Despesas Empenhadas (em R\$ milhões)
 – Por Programa –

Programa / Subunidade ¹		2009		2010		2011	
		\$	%	\$	%	\$	%
Gestão da Política Externa (0683)	ABC	31,1	38%	29,3	41%	41,7	50%
Difusão da Cultura e da Imagem do Brasil no Exterior (0682)	DC	34,4	42%	29,0	40%	27,8	33%
Promoção das Exportações (0355)	DPR	15,6	19%	14,0	19%	13,7	17%
Total SGEC		81,1	100%	72,3	100%	83,3	100%

Fonte: Siafi Gerencial

Gráfico 2
 SGEC – Despesas Empenhadas (em R\$ milhões)
 – Por Programa –



Fonte: Siafi Gerencial

10. Os dados acima foram obtidos de consultas no Siafi, relativas à execução dos programas e ações indicados pela SGEC como de sua responsabilidade, independentemente da UG executora.

11. Essa distinção merece ser melhor detalhada, pois tem grande impacto na quantificação dos valores geridos pela UJ, portanto, na definição da materialidade das contas da SGEC.

12. No MRE grande parte das despesas precisa ser executada no exterior, mesmo que se vincule a programas cujas esferas decisórias, no nível estratégico, estejam no Brasil. No caso dos postos no exterior já siafizados os gastos são empenhados pelo próprio posto (que passa a ser UG), no caso dos postos que ainda não utilizam o Siafi, os dispêndios são empenhados pelo Escritório Financeiro de Nova Iorque – EFNY.

13. A nomenclatura especificamente utilizada pelo MRE, extraída do Guia de Administração de Postos (GAP/2011, aprovado pela Portaria-MRE 420, de 25/4/2011), normativo que regula a gestão de recursos no exterior, é:

13.1. Unidade Gestora Coordenadora (UGC) a unidade gestora no Brasil responsável, tanto na programação orçamentária como no acompanhamento de sua execução, por coordenar uma ou mais ações e/ou subações do MRE no exterior.

13.2. Unidade Gestora Executora (UGE) a unidade gestora no exterior que realiza atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial, cujo titular, em consequência, está sujeito à tomada de contas anual. No MRE, a UGE é o EFNY.

13.3. Unidade Gestora Responsável (UGR) a unidade gestora no exterior a quem compete a realização da parcela do programa de trabalho contida num crédito. Compreendem-se como UGR todas as unidades do MRE no exterior, também denominadas postos².

14. Nesses termos, verifica-se que a SGEC atua como UGC, pois cabe-lhe, efetivamente, a coordenação e o acompanhamento das ações relativas a Cooperação Técnica Internacional (CTI), a difusão cultural e a promoção comercial³.

15. Entretanto, como dito, a maior parte da execução financeira fica a cargo da UGE, o EFNY (UG 240017). Por esse motivo, ao se consultar no Siafi a despesa empenhada pelas unidades gestoras da SGEN em 2011 (UGs 240007, 240011 e 240025 – v. RG, peça 9, p. 5), obtém-se o montante de R\$ 15,5 milhões, que equivale somente aos gastos efetuados pelas unidades no Brasil e não representa a totalidade dos valores geridos pela UJ, em sentido amplo. A Tabela 4, localizada no Anexo 2 deste relatório, traz exemplo de pesquisa efetuada nesses moldes.

16. Diversamente, consultando-se a despesa empenhada, em 2011, por meio dos programas e ações a cargo da SGEN (Quadro 1), independentemente da UG executora, obtém-se a cifra de R\$ 83,3 milhões. Esse é o critério que está sendo adotado nesta instrução, o que resultou nos dados da Tabela 1. Veja-se que essa lógica foi também utilizada pela UJ ao elaborar o RG, pois os valores constantes na aludida Tabela 1, referentes a 2011, são idênticos aos que são obtidos somando-se, item a item, os diversos quadros “A.2.1” do RG (peça 9, p. 13-16).

17. No Relatório de Auditoria de Gestão (RA), a Ciset adotou o critério mais restrito (levantando somente gastos de UGs no Brasil), apontando que a UJ realizou despesas no valor de R\$ 15,5 milhões em 2011 (peça 3, p. 2).

18. A Ciset procedeu da mesma forma nas contas de 2009 da SGEN – em 2010 não houve apresentação de contas. Segundo o Controle Interno, a UJ geriu, em 2009, R\$ 25,9 milhões (TC 033.330/2010-7, peça 6, p. 2). Porém, consultando-se o Siafi, verifica-se que foram empenhados, por intermédio dos programas e ações da SGEN, R\$ 81,1 milhões, quantia esta compatível com os dados constantes no RG de 2009 (TC 033.330/2010-7, peça 3, p. 16-17).

19. Ambos critérios são aplicáveis. Quando se trata de avaliar o alcance de resultados globais da gestão, pode-se afirmar que a SGEN, na qualidade de UGC, deve responder pelo total de recursos aplicados por meio das ações orçamentárias geridas pela UJ. Quando se trata de avaliar aspectos pontuais da gestão, normalmente ligados à análise de conformidade (controles internos, processos licitatórios, cartões corporativos, casos de dano ao erário, governança de TI, etc.), os administradores devem responder apenas pelos recursos submetidos à sua esfera decisória, ou seja, pelos gastos efetuados diretamente por meio das UG executoras da SGEN. Esse foi o critério adotado pela Ciset no RA.

20. De todo modo, como forma de se manter a consistência entre os dados constantes no RG e no RA, deve ser buscada a uniformização dos critérios de quantificação dos valores geridos adotados pela UJ e pela Ciset. Nesse sentido, propõe-se **recomendar** à Secretaria de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE) que avalie a hipótese de adotar o mesmo critério usado pela Unidade Jurisdicionada para quantificar os valores geridos em cada exercício, com vistas a manter a consistência entre os dados apresentados nos relatórios de gestão e nos relatórios de auditoria de gestão, ou explicitar nos relatórios de auditoria a divergência entre o valor gerido apresentado no relatório de gestão e o apontado no relatório do Controle Interno.

21. No Anexo 2 deste relatório, foram disponibilizadas tabelas que discriminam as despesas empenhadas exclusivamente pelas UG 240007, 240011 e 240025, permitindo traçar um perfil de gastos das unidades da SGEN localizadas no país. Os demonstrativos são úteis para ponderação do impacto das desconformidades apontadas pela Ciset na avaliação da gestão da UJ.

CONTAS ANTERIORES E PROCESSOS CONEXOS

I - Contas de exercícios anteriores

TC 017.033/2009-0 (Exercício: 2008. Estado: encerrado).

22. Deliberação: Acórdão 1.363/2011-TCU-2ª Câmara (Relator: Min. Augusto Nardes. Ata 7/2011-2ª Câmara, de 15/3/2011). Contas julgadas regulares. Foi efetuada determinação à Ciset, cujo cumprimento será avaliado em tópico específico.

TC 033.330/2010-7 (Exercício: 2009. Estado: encerrado).

23. Deliberação: Acórdão 11.595/2011-TCU-2ª Câmara (Relator: Min. Augusto Nardes. Ata 43/2011-2ª Câmara, de 6/12/2011). Contas julgadas regulares com ressalva. Foi efetuada determinação à Ciset, cujo cumprimento será avaliado adiante.

24. No exercício de 2010, a SGEC não foi relacionada entre as UJs do MRE que teriam contas julgadas pelo Tribunal (Anexo I da DN – TCU 110/2010).

II - Processos Conexos

25. Em consultas realizadas nos sistemas do Tribunal, não foram identificados processos cujas deliberações possam refletir no julgamento das contas do responsável pela gestão da SGEC em 2011.

EXAME DAS CONTAS

26. A Ciset emitiu Certificado de Auditoria considerando **regular com ressalvas** a gestão do responsável pela SGEC (peça 4), em face das falhas e irregularidades descritas nos Achados 1 a 15 do RA 2/2012, sinteticamente especificados na matriz de responsabilização anexada ao relatório (peça 3, p. 83-88).

27. Quanto aos Achados 1, 2, 7, 8 e 9 do RA, reproduzidos no quadro a seguir, acolhe-se, desde já, a proposta do Controle Interno, devendo tais ocorrências constar como **ressalvas à gestão** do titular da UJ. Para esses achados, consideram-se suficientes as recomendações formuladas pela Ciset, não havendo necessidade de comentários adicionais nesta instrução, sem prejuízo do acompanhamento nas próximas contas da SGEC.

Quadro 2 – Constações do Controle Interno com recomendações consideradas suficientes

Constatação	Subunidade SGEC	Item do RA (peça 3) – parágrafos	Descrição
Achado 1	ABC	26 a 33	Ausência de prestação de contas de recursos transferidos a Organismos Internacionais (OI).
Achado 2	ABC	34 a 37	Utilização, sem amparo legal, de recursos oriundos de OI, resultantes de rendimentos financeiros.
Achado 7	DPR	81 a 88	Planejamento inadequado de quantitativos de materiais para compor a planilha de estimativa de preços.
Achado 8	DPR	89 a 94	Consumo de produtos adquiridos para distribuição em eventos institucionais.
Achado 9	DPR	97 a 100	Pagamento de faturas depois do vencimento.

Fonte: Matriz de Achados da Ciset (RA, peça 3, p. 83-87)

28. Os demais achados reportados pelo Controle Interno serão analisados ao longo desta instrução.

29. Constam também dos autos o Parecer do Dirigente do Controle Interno (peça 5) e o Pronunciamento do Ministro de Estado das Relações Exteriores atestando ter tomado conhecimento das conclusões oriundas do Controle Interno (peça 6).

30. Nas contas deste exercício foram feitos exames de conformidade e de desempenho da Unidade Jurisdicionada (UJ) nos termos dos incs. VIII e IX do parágrafo único do art. 1º da IN – TCU 63/2010, que definem:

VIII. exame da conformidade: análise da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão, em relação a padrões normativos e operacionais, expressos nas normas e regulamentos

aplicáveis, e da capacidade dos controles internos de identificar e corrigir falhas e irregularidades;

IX. **exame do desempenho**: análise da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade da gestão em relação a padrões administrativos e gerenciais expressos em metas e resultados negociados com a administração superior ou definidos nas leis orçamentárias, e da capacidade dos controles internos de minimizar riscos e evitar falhas e irregularidades.

31. Segundo o Quadro A1 do Anexo II da DN – TCU 108/2010 e Quadro A2 do Anexo III da DN – TCU 117/2011, o RG e o RA de órgãos da administração direta, como é o caso da SGEC, e particularmente de unidades do MRE, devem contemplar avaliações sobre cerca de dezoito itens, os quais englobam diversos aspectos da gestão pública.

32. No Quadro 3 do Anexo 4 desta instrução, foram listados todos os itens que deveriam integrar este processo de contas. O Quadro 3 servirá como roteiro para estruturação do presente tópico da instrução (“Exame das Contas”), conforme segue.

I – Avaliação da conformidade das peças de que trata o art. 13 da IN – TCU 63/2010
(Item 1 da Parte A – Conteúdo Geral do RA – do Anexo III da DN – TCU 117/2011)

33. O quadro a seguir lista as peças que obrigatoriamente devem constar em processos de contas, segundo o art. 13 da IN – TCU 63/2010, e sua respectiva localização nos autos.

PEÇAS EXIGIDAS (art. 13, IN - TCU 63/2010)	LOCALIZAÇÃO
I. Rol de responsáveis.	Peça 2
II. Relatório de gestão.	Peça 9
III. Relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis.	Não apresentado
IV. Relatório de auditoria de gestão, emitido pelo órgão de controle interno.	Peça 3 (RA 2/2012)
V. Certificado de auditoria, emitido pelo órgão de controle interno competente.	Peça 4
VI. Parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno competente.	Peça 5
VII. Pronunciamento expresso do Ministro de Estado supervisor da unidade.	Peça 6

34. A Ciset informou que as unidades da SGEC elaboraram todas as peças previstas para as contas de 2011 e declarou que tais peças contemplaram os formatos e conteúdos obrigatórios constantes na DN – TCU 108/2010, na DN – TCU 117/2011 e na Portaria – TCU 123/2011.

35. Não obstante essa declaração, identificaram-se lacunas na apresentação destas contas, a seguir relatadas.

36. O art. 13, inc. III, da IN – TCU 63/2010 estipula que devem constar dos autos de processos de contas relatórios e pareceres de instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão, de acordo com previsão legal, regimental ou estatutária. Ao regulamentar a norma para o exercício de 2011, o anexo II da DN – TCU 117/2011 estabeleceu que, para órgãos da administração direta deve ser apresentado relatório do órgão de correição com a descrição sucinta dos fatos apurados no exercício ou em apuração pelas Comissões de Inquérito em Processos Administrativos Disciplinares instaurados com o intuito de apurar dano ao erário, fraudes ou corrupção.

37. Conforme consta no Ofício 35/MRE/Ciset/Qiau (peça 1, p. 3), que encaminhou a prestação de contas ao Tribunal, o aludido relatório de correição não foi juntado a estes autos. Por outro lado, não há menção expressa ao fato de que não tenha havido qualquer processo, no exercício, para apuração de dano ao erário, fraude ou corrupção. Em contato mantido com a Ciset, obteve-se a informação de que, no âmbito do MRE, o referido documento é apresentado de forma consolidada nas contas da Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior (SGEX/MRE), unidade responsável pela gestão de pessoas.

38. Em consulta às contas de 2011 da SGEX/MRE, verifica-se que o Relatório de Correição juntado (TC 046.726/2012-8, peça 3) lista os processos de apuração conduzidos no MRE, mas não especifica em que subunidade ocorreram os fatos investigados. Desse modo, não é possível identificar se, dos casos apontados no documento, algum se relaciona com a gestão da SGEC.

39. A ausência de relatório de correição – ou de menção expressa à inexistência de processos disciplinares para apuração de dano ao erário, fraude ou corrupção – configura desatendimento ao art. 13, inc. III, da IN – TCU 63/2010, e deve ser objeto de **ressalva e ciência** à SGEC/MRE, por constituir falha na elaboração do processo anual de contas.

40. Em relação aos pareceres emitidos, verifica-se que o dirigente do controle interno, ao se manifestar acerca do Certificado de Auditoria, consignou que (peça 5):

(...) o Coordenador de Auditoria lavrou o respectivo Certificado de Auditoria, em que considera REGULAR COM RESSALVA a gestão da Unidade.

Tendo em conta que as falhas assinaladas no Relatório de Auditoria e em vista da documentação que compõe o presente processo e do exame de suas peças, sou de parecer que os responsáveis pela gestão da Unidade, ao utilizarem os recursos públicos a seu dispor, envidaram esforços para alcançar as metas colimadas e propõem-se a corrigir as falhas apontadas.

41. Constata-se que o dirigente do controle interno não emitiu parecer conclusivo, ou seja, não se posicionou, explicitamente, quanto ao acatamento, ou não, da proposta de emissão de parecer pela regularidade com ressalvas constante no Certificado de Auditoria. A título de contraexemplo, veja-se o excerto seguinte, extraído do processo de contas de 2011 da Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – SEPED/MCTI (TC 041.394/2012-7, peça 6, p. 1):

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, **acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria, da regularidade das contas** dos responsáveis consignados no Rol de responsáveis, às fls. 143 a 145 do processo. (grifou-se)

42. Desse modo, propõe-se **dar ciência** à Secretaria de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE) de que o parecer do dirigente do órgão do controle interno elaborado nas contas de 2011 da Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial e Investimentos (SGEC/MRE), não conteve manifestação conclusiva, nos termos requeridos pelo inc. VI do art. 13 da IN – TCU 63/2010.

43. Em relação ao Relatório de Gestão (RG) e ao Relatório de Auditoria de Gestão (RA), eventuais desconformidades em seu conteúdo serão tratadas concomitantemente ao exame dos itens que se seguem.

II – Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão e III – Avaliação dos indicadores de desempenho da gestão

(Itens 2 e 3 da Parte A do Anexo III da DN – TCU 117/2011 – Conteúdo Geral do RA)

(Item 2 da Parte A do Anexo II da DN – TCU 108/2010 – Conteúdo Geral do RG)

44. Algumas lacunas identificadas no processo de contas impedem a formação de juízo sobre os resultados quantitativos e qualitativos da gestão da SGEC. Essas falhas se relacionam à existência de deficiências no planejamento estratégico/operacional da UJ e na avaliação de desempenho por parte da Ciset, à ausência de uso de indicadores institucionais por parte da SGEC e a inconsistências na elaboração do RG.

45. O item 2 da Parte A do Anexo II da DN – TCU 108/2010 e o anexo único da Portaria – TCU 123/2011, que detalham o conteúdo do RG, estabelecem que deverá ser apresentada pela UJ

análise sucinta do andamento dos seus planos estratégico e de ação anual, destacando-se as principais decisões adotadas ao longo do exercício que implicaram alteração dos referidos planos.

46. Porém, no RG (peça 9, p. 6-12), a SGEC não fez qualquer menção a eventuais planos estratégicos ou anuais, nem empreendeu quaisquer análises a respeito. A rigor, a SGEC, nesta seção do RG (especificamente na descrição da “Estratégia de atuação frente às responsabilidades institucionais”), limitou-se a detalhar suas atribuições, mencionando suas subdivisões e como as competências são repartidas internamente. Adicionalmente, a UJ detalhou os produtos entregues no exercício, sem, no entanto, cotejá-los criticamente com eventuais planos de ação.

47. Essas lacunas denotam que a SGEC não vem conduzindo suas ações com base em planejamento estratégico e tático-operacional, situação que contraria princípios de governança do setor público. Conforme consta na Portaria – TCU 123/2011:

O plano de ação e a estratégia de atuação a ele associada, quando compartilhados e revisados permanentemente, geram o benefício de orientar os trabalhos da UJ, nas suas diversas funções e atividades, promovendo a convergência dos esforços de toda a equipe e tornando mais eficiente a utilização dos recursos disponíveis.

48. Em relação ao uso de indicadores institucionais como ferramenta de gestão, a ABC ponderou que “o indicador de sucesso das ações conduzidas pela Agência não pode ser medido a partir da execução orçamentária, mas sim pelo impacto e sustentabilidade dos programas, projetos e atividades de cooperação técnica” (RG, peça 9, p. 30). Mas, efetivamente, a ABC não mencionou qualquer indicador que venha utilizando.

49. O DPR teorizou sobre indicadores e citou alguns dados extraídos do Sistema *BrazilGlobalNet* (RG, peça 9, p. 31-32), alguns dos quais podem ser equiparados a índices de eficácia, mas, de igual modo, não demonstrou que os utilize concretamente para balizar suas ações.

50. O Departamento Cultural não se manifestou a respeito (RG, peça 9, p. 30-32).

51. Configura-se, assim, a existência de deficiências na implementação e uso de indicadores, instrumentos de gestão que, segundo o Manual de Construção de Indicadores da Secretaria de Gestão do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (disponível em <http://www.gespublica.gov.br>, acesso em 4/7/2013, p. 12), são:

[...] essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação das organizações, assim como seus projetos, programas e políticas, pois permitem acompanhar o alcance das metas, identificar avanços, melhorias de qualidade, correção de problemas, necessidades de mudança etc.

52. Questões afetas a planejamento institucional e uso de indicadores no MRE – e mais especificamente no DPR – já foram abordadas em auditorias operacionais do Tribunal. No Acórdão 1405/2008-TCU-Plenário, de 23/7/2008, recomendou-se ao MRE (subitem 9.1.4) a instituição de “sistema de planejamento que integre, para cada uma das unidades e seções da estrutura organizacional do Ministério, a definição de objetivos, metas e indicadores para a mensuração dos resultados”. No Acórdão 992/2009-TCU-Plenário, de 13/5/2009, decorrente de auditoria realizada no sistema de promoção comercial do MRE, de responsabilidade do DPR, recomendou-se ao Ministério, entre várias outras medidas, que:

9.1.9. estabeleça planejamento estratégico para o Sistema de Promoção Comercial de forma que possa estabelecer foco e eleger prioridades para a estratégia de promoção comercial a partir de critérios objetivos e com fundamento em estudos e consultas a associações setoriais e a outros órgãos e entidades que realizam atividades de promoção comercial;

9.1.10. defina sistema de medição para monitorar o desempenho global do Sistema de Promoção Comercial em relação às suas estratégias e gerenciar as operações em todos os níveis, adotando um conjunto de indicadores que mensurem, além das atividades operacionais, principalmente aquelas relacionadas aos cidadãos-usuários atuais e potenciais (clientes-exportadores), que permitam o acompanhamento dos resultados das atividades desenvolvidas

pelos Sistema de Promoção Comercial, estabelecendo metas de curto e médio prazo dos principais indicadores adotados, com subsídio nas seguintes sugestões:

9.1.10.1. Eficácia:

- a) número de empresas locais visitadas/período (UKTI);
- b) número de oportunidades comerciais inseridas no BTN/período (UKTI);
- c) número de consultas realizadas com clientes-exportadores (por meio de associações setoriais) /mês (ITC)).

9.1.10.2. Efetividade:

- a) negócios concretizados/ custos dos serviços de apoio específico prestados (ProChile e ITC);
- b) produtos colocados/custos dos serviços de apoio específicos prestados (ProChile e ITC);
- c) incremento de participação nos mercados-alvos/período (ProChile).

9.1.11. estabeleça uma equipe de gerência dedicada ao acompanhamento dos serviços de promoção comercial (Secom), conforme sugerido pelo ITC no estudo *Evaluation and Strengthening of Brazilian Trade Offices Abroad*, e implemente, oportunamente, um sistema de *follow-up* para acompanhar suas performances por meio da utilização do site *BrazilTradeNet*.

53. Nos sistemas do Tribunal, não foi localizado processo de monitoramento das recomendações acima.

54. Em relação às já referidas (subitem 43) inconsistências na elaboração do RG, elaborou-se o quadro seguinte, que as apresenta de forma esquemática:

Quadro 4 – Inconsistências constatadas no RG

INCONSISTÊNCIA / LOCALIZAÇÃO (peça 9)	IMPACTO
Não apresentação das seções “Introdução” e “Resultados e Conclusões”, conforme prescreve o Anexo III da DN – TCU 108/2010, que especifica a estrutura a ser adotada na elaboração do RG.	Configura inobservância do Anexo III da DN – TCU 108/2010. Dificulta a obtenção de visão global da gestão da UJ.
Apresentação de dados relativos à execução física e financeira de forma dispersa e fragmentada, ao longo das p. 7-33 e das p. 63-94, sem estabelecimento de conexão entre as partes.	Dificulta a obtenção de visão global da gestão da UJ e a análise quanto aos resultados alcançados.
<p>Divergência entre os valores apresentados como <u>Despesa Empenhada</u> nos quadros A.2.1 (p. 13-15) e na soma dos quadros A.2.9 (p. 27-29) e A.2.10 (p. 29-30):</p> <p>ABC: R\$ 41,7 milhões no Quadro A.2.1 contra R\$ 1,9 milhão na soma dos quadros A.2.9 e A.2.10.</p> <p>DC: R\$ 27,8 milhões no Quadro A.2.1 contra R\$ 10,2 milhões na soma dos quadros A.2.9 e A.2.10.</p> <p>DPR: R\$ 13,7 milhões no Quadro A.2.1 contra R\$ 15,4 milhões no Quadro A.2.9.</p>	Divergências entre valores levantam dúvidas quanto à consistência dos dados apresentados no RG e impedem a correta avaliação da execução orçamentário-financeira da UJ.
<p>Divergência entre os valores apresentados como <u>Despesa Liquidada</u> nos quadros A.2.1 (p. 13-15) e na soma dos quadros A.2.9 (p. 27-29) e A.2.10 (p. 29-30)</p> <p>ABC: R\$ 41,2 milhões no Quadro A.2.1 contra R\$ 1,9 milhão na soma dos quadros A.2.9 e A.2.10.</p> <p>DC: R\$ 27,2 milhões no Quadro A.2.1 contra R\$ 10,2 milhões na soma dos quadros A.2.9 e A.2.10.</p> <p>DPR: R\$ 13,1 milhões no Quadro A.2.1 contra R\$ 14,4 milhões no Quadro A.2.9.</p>	Divergências entre valores levantam dúvidas quanto à consistência dos dados apresentados no RG e impedem a correta avaliação da execução orçamentário-financeira da UJ.

55. As lacunas identificadas no RG – ausência de menção/análise sobre existência e andamento de planos estratégicos e anuais; não utilização de indicadores; e inconsistências técnicas – prejudicam a avaliação do desempenho da UJ e reduzem a transparência quanto à correta e

eficiente gestão dos recursos colocados à disposição da SGEC, devendo ser objeto de **ressalva e ciência**.

56. Em outra vertente, verifica-se que os resultados quantitativos e qualitativos da gestão foram analisados pela Ciset de forma por demais sucinta e sem a devida fundamentação. Em relação à ABC, a Ciset assinalou que, “com base na análise das despesas realizadas pela UG e em seu RG, constatou-se que os gastos foram realizados visando a atender os objetivos e metas da Unidade” (RA, peça 3, p. 3).

57. No que toca ao DC, a Ciset registrou que, “com base no SIGPLAN, a Unidade atingiu as metas previstas com os recursos alocados ao Departamento Cultural” (RA, peça 3, p. 36), sem, por exemplo, posicionar-se sobre o descompasso entre o desempenho físico e financeiro da ação 2530, conforme será abordado adiante (Quadro 7). Ressalte-se, entretanto, que a Ciset fez ressalvas aos resultados qualitativos do DC, ao enfatizar irregularidades havidas na condução das ações 00CB e 6641 (RA, peça 3, p. 36).

58. Em relação ao DPR, a Ciset consignou que “o RG demonstra, com clareza e objetividade, o planejamento das ações administrativas e a organização das atividades internas. Os resultados qualitativos e quantitativos alcançados na aplicação dos recursos previstos no Programa 0355 (Promoção das Exportações) podem ser considerados satisfatórios” (RA, peça 3, p. 20). No entanto, essas conclusões não foram fundamentadas em dados ou análises constantes no RA, devendo-se notar, a propósito, conforme será melhor detalhado nos subitens 70-71 adiante, que o indicador de desempenho auferido para o aludido Programa 0355 foi de 43% de empresas apoiadas (peça 3, p. 20), ao passo que a previsão do PPA seria alcançar 95% em 2011 (peça 11).

59. Considerando que entre as finalidades do Sistema de Controle Interno está a avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da administração federal (art. 74, inc. II, da CF/88), propugna-se que sua atuação no acompanhamento dos resultados da gestão deva se dar de forma mais efetiva.

60. Desse modo, propõe-se **dar ciência** à Secretaria de Controle Interno (Ciset/MRE) de que a falta de fundamentação suficiente para subsidiar emissão de opinião sobre os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, conforme observado no relatório de auditoria relativo às contas de 2011 da Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial (SGEC/MRE), vai de encontro à finalidade do Sistema de Controle Interno, inscrita no art. 74, inc. II, da Constituição Federal/88.

61. Como forma de contornar as lacunas e inconsistências relatadas, foram pesquisadas, no Siafi, informações sobre a execução orçamentária da SGEC, que, cotejadas com dados de execução física constantes no RG, permitem esboçar análises sobre alguns aspectos da gestão da UJ em 2011. Como ponto de partida, é útil explicitar os objetivos dos programas de governo geridos pela SGEC :

Quadro 5 – SGEC – Objetivos dos programas de governo

RESP.	PROGRAMA		OBJETIVO
	CÓD.	TÍTULO	
ABC	0683	Gestão da Política Externa	Coordenar o planejamento e a formulação de políticas específicas, bem como a avaliação e controle dos programas da agenda externa brasileira
DC	0682	Difusão da Cultura e da Imagem do Brasil no Exterior	Ampliar o conhecimento de governos e povos estrangeiros sobre a cultura e a sociedade brasileira e as políticas interna e externa do país
DPR	0355	Promoção das Exportações	Ampliar o acesso de empresas brasileiras ao mercado internacional

Fontes: RG (peça 9, p. 13 e 15) e RA (peça 3, p. 35)

Desempenho orçamentário e financeiro dos programas de governo

62. Conforme consta na Tabela 3 e no gráfico a seguir, a dotação atualizada para execução das ações do programa 0683, que no âmbito da SGEC é administrado pela ABC, chegou a R\$ 52,6 milhões em 2011. A despesa empenhada atingiu R\$ 41,7 milhões e a liquidada, R\$ 41,2 milhões.

63. Para o Programa 0682, gerido pelo Departamento Cultural, foi disponibilizada dotação de R\$ 35 milhões. A despesa empenhada alcançou R\$ 27,8 milhões e a liquidada, R\$ 27,2 milhões.

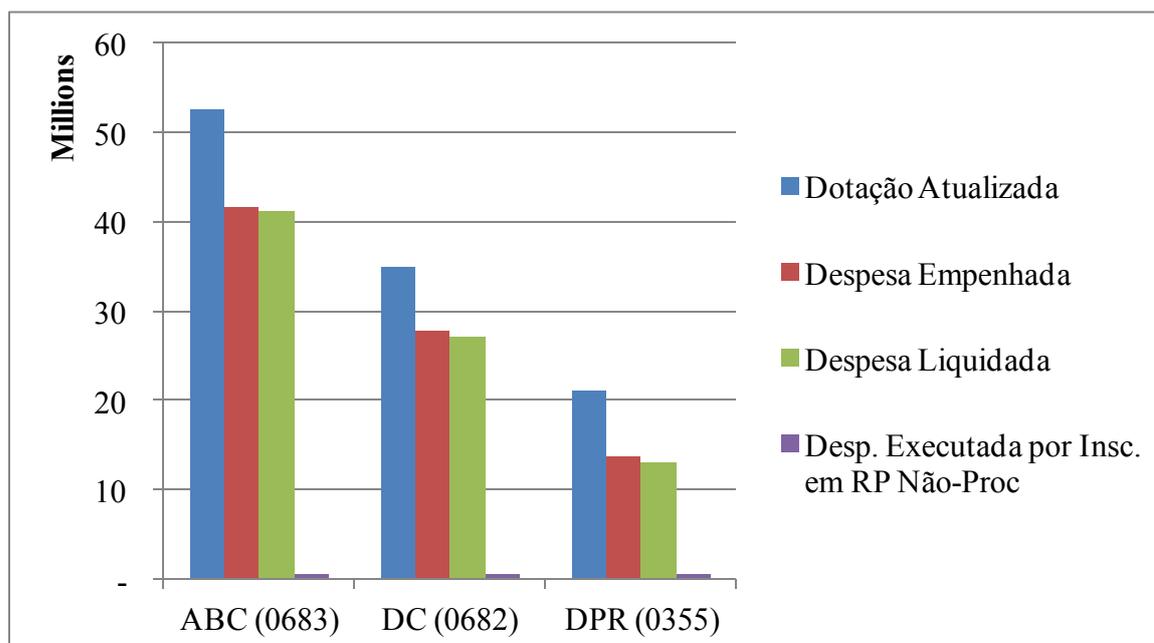
64. Quanto ao Programa 0355, do Departamento de Promoção Comercial e Investimentos, a dotação atualizada chegou a R\$ 21 milhões, dos quais R\$ 13,7 milhões foram empenhados e R\$ 13,1 milhões liquidados.

Tabela 3 – Programas de governo geridos pela SGEC
Desempenho orçamentário/financeiro em 2011 (em R\$ milhões)

Item de gasto/Unidade	ABC (Programa 0683)	DC (Programa 0682)	DPR (Programa 0355)	Total SGEC
Dotação Atualizada	52,6	35,0	21,0	108,6
Despesa empenhada	41,7	27,8	13,7	83,3
Despesa Liquidada	41,2	27,2	13,1	81,5
Desp. Executada por Insc. em RP Não-Proc	0,6	0,6	0,6	1,7

Fonte: Siafi gerencial

Gráfico 3 – Programas de governo geridos pela SGEC
Desempenho orçamentário/financeiro em 2011 (em R\$ milhões)

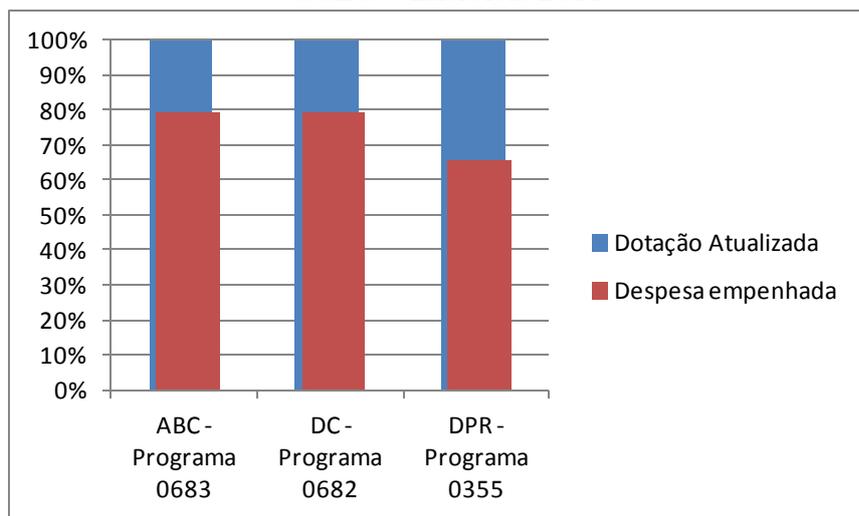


Fonte: Siafi gerencial

Relação Dotação atualizada X Despesa empenhada

65. Com base nos dados da Tabela 3, constata-se que – sem considerar outros fatores – a ABC e o DC foram mais eficazes na execução da programação orçamentária em 2011, pois empenharam cerca de 79% de suas dotações, ao passo que o DPR empenhou apenas 65% dos recursos disponíveis. O diagrama abaixo representa graficamente essas informações.

Gráfico 4 – Dotação atualizada X Despesa empenhada
 SGEC – Exercício 2011

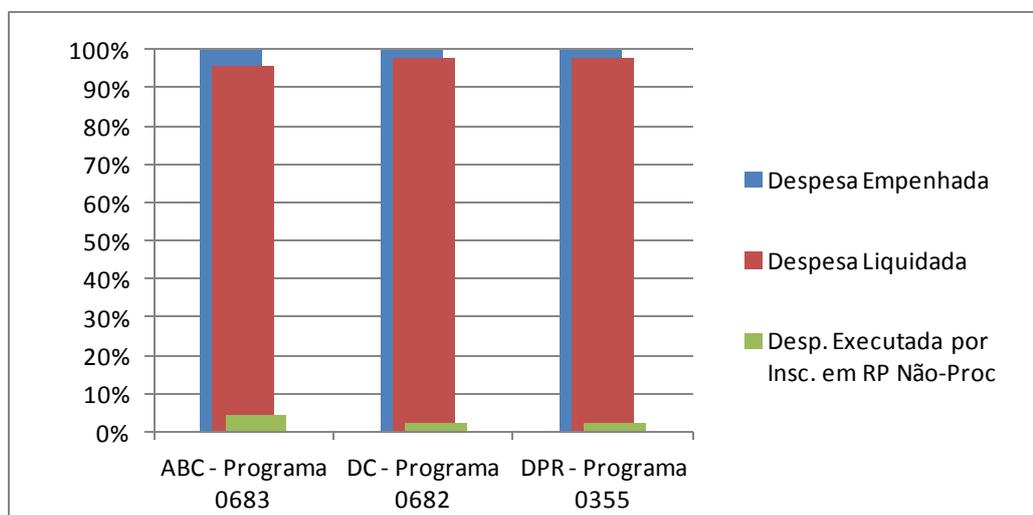


Fonte: Siafi gerencial

Relação Despesa Empenhada X Despesa Liquidada

66. Tomando a despesa empenhada como parâmetro (ainda na Tabela 3), observa-se que – sem considerar outros fatores – as três unidades da SGEC foram bastante eficazes na execução do orçamento. O DC e o DPR lograram liquidar em torno de 98% das despesas que empenharam em 2011, enquanto na ABC o índice foi de 96%. Em função disso, a execução de gastos por meio de inscrição em restos a pagar não processados variou de 2 a 4%, percentuais relativamente baixos. O gráfico a seguir ilustra essa situação.

Gráfico 5 – Eficácia da execução orçamentária
 SGEC – Exercício 2011



Fonte: Siafi gerencial

Indicadores dos Programas de Governo

67. O quadro a seguir elenca os indicadores associados aos programas de governo utilizados pela SGEN⁴, de acordo com o PPA 2008-2011.

Quadro 6
SGEC – Indicadores dos programas de governo (PPA 2008-2011)

RESP.	PROGRAMA		Unidade de medida	INDICADORES			
	CÓD.	TÍTULO / TIPO		Referência		Índice previsto 2011	Índice atingido 2011
				Data	Índice inicial		
ABC	0683	Gestão da Política Externa (Tipo: apoio políticas públicas)	Sem indicadores	–	–	–	–
DC	0682	Difusão da Cultura e da Imagem do Brasil no Exterior (Tipo: finalístico)	Número de bolsas concedidas a alunos estrangeiros	31/12/2006	1.169	2.500	2.477
			Número de eventos apoiados	31/12/2006	618	880	793
			Número de alunos estrangeiros formados em cursos de Língua Portuguesa e Literatura	21/8/2003	20.000	30.000	41.500
DPR	0355	Promoção das Exportações (Tipo: finalístico)	Taxa de apoio a empresas exportadoras	21/8/2003	85%	95%	43%

Fonte: RG (peça 9, p. 13-15) + PPA 2008-2011 (no caso do programa 0355)

68. Não foram designados indicadores para o Programa 0683 (Gestão da Política Externa), de modo que o desempenho da ABC será abordado por meio da análise do resultado da Ação 2533 (Cooperação Técnica Internacional)⁵.

69. Quanto ao Programa 0682 (Difusão da Cultura e da Imagem do Brasil no Exterior), gerido pelo Departamento Cultural, observa-se que os índices previstos para 2011 foram alcançados ou superados. Entretanto, o Controle Interno ressaltou (RA, peça 3, p. 36) a ocorrência de irregularidades na execução das Ações 00CB (concessão de bolsas a alunos estrangeiros) e 6641 (fomento a eventos de divulgação do Brasil no exterior), as quais serão adiante abordadas.

70. No que tange ao Programa 0355 (Promoção das Exportações), de responsabilidade do DPR, constata-se que o indicador “apoio a empresas exportadoras” alcançou 43% em 2011 (peça 9, p. 15), bastante aquém dos 95% previstos no PPA 2008-2011 (peça 11).

71. Não é possível aprofundar a análise da causa desse baixo desempenho, pois faltam subsídios no relatório de gestão. O DPR, ao elaborar o RG, equivocadamente apontou que o indicador do programa seria o quantitativo de missões e feiras setoriais realizadas, com 151 eventos previstos e 180 realizados (peça 9, p. 15). Mas esse parâmetro é, na verdade (peça 9, p. 19), a meta física da Ação 2538 (Missões Comerciais e Feiras Setoriais e Multissetoriais), e não o indicador do Programa 0355. Com esse lapso, o DPR deixou de fazer qualquer menção ao fato de que a meta do PPA era alcançar 95% de apoio, manifestando-se apenas de passagem sobre o percentual de 43% atingido e colocando este último dado de modo que, no contexto, pareceu um número favorável (peça 9, p. 15), o que deve ser objeto de **ressalva e ciência** nestas contas.

Desempenho Físico-financeiro das Principais Ações

72. O quadro e gráfico seguintes demonstram o desempenho orçamentário das ações da SGEC em confronto com o percentual de alcance das metas físicas constantes da LOA 2011.

73. Como pode ser visualizado no Gráfico 6, adiante, há relativa equivalência entre os percentuais de execução física e financeira no caso das Ações 00CB, 6641 (ambas do DC) e 2538 (do DPR), o que sinaliza compatibilidade entre as etapas de planejamento e execução orçamentária nessas atividades. Segue-se análise do desempenho de cada uma das ações.

Quadro 7 – SGEC – Ações orçamentárias – Desempenho Financeiro X Físico

Unidade Responsável Ação Orçamentária			FINANCEIRO (R\$ milhões)			FÍSICO			
			Previsto (A)	Realizado (B)	% (B) / (A)	Unidade	Previsto (C)	Realizado (D)	% (D) / (C)
A B C	2533	Cooperação técnica internacional	52,62	41,74	79%	Projeto implantado	3.714	1.539	41%
D C	00CB	Concessão de bolsas a alunos estrangeiros	1,50	1,48	99%	Bolsas concedidas	2.500*	2.477	99%
	2272	Gestão e administração do programa	2,88	2,48	86%	-	-	-	-
	2530	Difusão da língua portuguesa e da cultura brasileira no exterior	18,62	13,55	73%	Alunos formados	30.000	41.500	138%
	6641	Fomento a eventos de divulgação do Brasil no exterior	12,00	10,26	86%	Evento apoiado	880*	793	90%
D P R	2538	Missões comerciais e feiras setoriais e multissetoriais	7,00	6,59	94%	Evento apoiado	151	180	119%
	2544	Sistema BrazilTradeNet	14,0	7,16	51%	Sistema mantido	1	1	100%
Total			108,62	83,26	77%		-	-	-

(A) = Dotação atualizada; (B) = Despesa empenhada

Fontes: Siafi (colunas “A” e “B”); Relatório de Gestão, peça 9, p. 16-21 (coluna “D”); e LOA 2011 (coluna “C”)

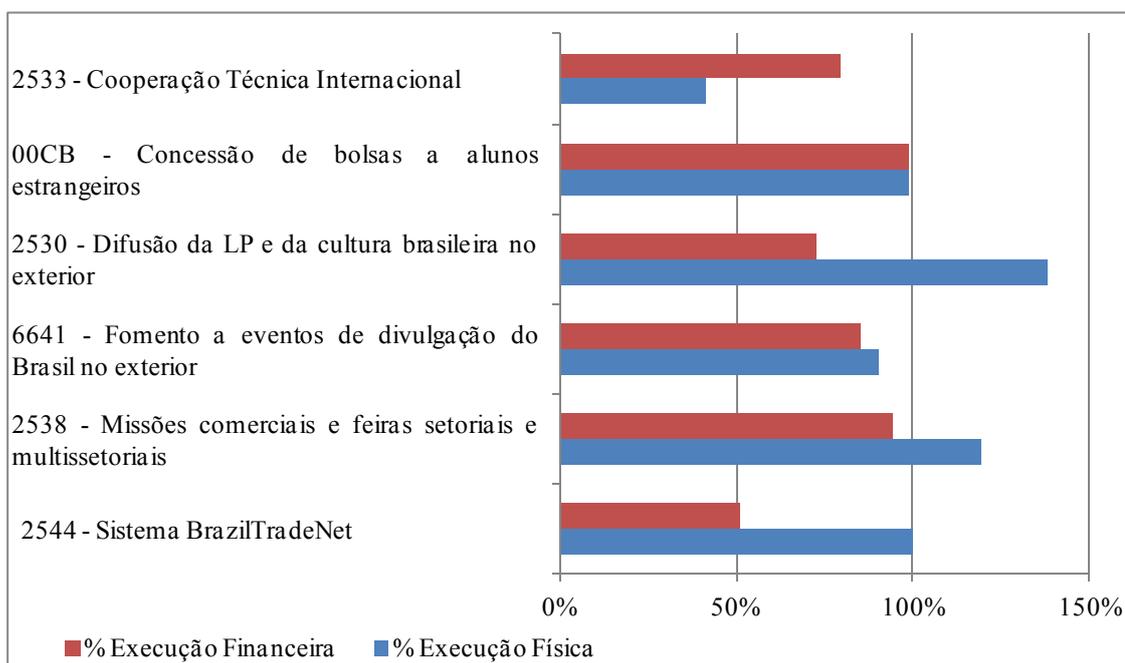
* Nesses casos, houve divergência entre a meta física apontada no PPA 2008-2011 e a da LOA 2011. Optou-se por se apresentar as metas conforme constam no PPA, de modo a manter o mesmo critério adotado pela SGEC no RG.

73.1. Agência Brasileira de Cooperação

73.1.1. Ação 2533 (Cooperação técnica internacional) – Execução financeira: 79%; e execução física: 41%. Apesar do descompasso observado, a ABC avaliou como bom o desempenho da ação, pois, se for considerado o contingenciamento orçamentário havido no exercício, o número de projetos implementados foi maior do que então seria esperado (RG, peça 9, p. 32). A agência ponderou, ainda, que o quantitativo de projetos não é um indicador de desempenho adequado, pois a priorização do governo em relação à negociação de projetos de maior impacto sobre ações pontuais tende a gerar uma quantidade menor de aprovação de novas iniciativas (RG, peça 9, p. 16).

73.1.2. Comentário: Em relação à suposta inadequação do uso de número de projetos como medida de desempenho, vale observar que esse critério continua sendo utilizado no PPA 2012-2015, no qual se estipula como nova meta física para a ação “aumentar o quantitativo de instrumentos de cooperação técnica internacional em 20%, em relação a 2010, firmados entre o Brasil e outros países em desenvolvimento”⁶.

Gráfico 6 – SGEN – Ações orçamentárias
 Desempenho financeiro X físico⁷



73.2. Departamento Cultural

73.2.1. Ação 00CB (Concessão de Bolsas a Alunos Estrangeiros) – Execução financeira: 99%; e execução física: 99%. Nessa ação, houve perfeito sincronismo entre os ritmos de execução física e financeira. O Controle Interno apontou a ocorrência de irregularidades na condução dessa ação, o que será abordado adiante.

73.2.2. Ação 2272 (Gestão e Administração do Programa) – Análise prejudicada, pois a ação não possui metas físicas.

73.2.3. Ação 2530 (Difusão da Língua Portuguesa e da Cultura Brasileira no Exterior) – Execução financeira: 73%; e execução física: 138%. Houve grande descasamento entre as metas físicas e financeiras, denotando a necessidade de aperfeiçoamento do processo de planejamento orçamentário. O DC atribuiu a significativa superação das metas físicas à inauguração de novos centros culturais brasileiros no exterior, à ampliação do quadro de leitores brasileiros em universidades estrangeiras, à participação do Brasil como convidado de honra no III Festival Mundial de Artes Negras e ao atendimento à crescente demanda por projetos e eventos de difusão da cultura brasileira no exterior (RG, peça 9, p. 19). Entretanto, o DC não explicou como logrou cumprir as metas da ação e disponibilizar serviços adicionais apesar de ter executado somente 73% do orçamento autorizado, o que indica ter havido falha no processo de programação orçamentária.

73.2.4. Ação 6641 (Fomento a Eventos de Divulgação do Brasil no Exterior) – Execução financeira: 86%; e execução física: 90%. Percentuais demonstram equilíbrio entre as metas físicas e financeiras. O Controle Interno também apontou a ocorrência de irregularidades na condução da atividade, o que será abordado adiante.

73.3. Departamento de Promoção Comercial e Investimentos

73.3.1. Ação 2538 (Missões Comerciais e Feiras Setoriais e Multissetoriais) – Execução financeira: 94%; e execução física: 119%. Percentuais denotam relativa aderência da execução física e financeira às metas previstas no orçamento. Ressalte-se que, apesar de a meta física da ação ter sido superada, o percentual de apoio às empresas exportadoras – indicador do Programa 0355

(Promoção das Exportações), que abriga a Ação 2538 – manteve-se em 43% em 2011, quando o objetivo seria atingir 95%. Isso sinaliza que a meta física da Ação 2538 é um indicador de eficácia, e não de eficiência. O fato de as missões e feiras internacionais terem sido promovidas não implicou, necessariamente, a contratação de exportações ou de investimentos diretos estrangeiros, o que se explica pela constatação de que a efetivação desses negócios depende de múltiplos fatores, como a superação da recessão internacional, os preços internos e a taxa de câmbio.

73.3.2. Ação 2544 (Sistema *BrazilTradeNet*) – Execução financeira: 51%; e execução física: 100%. Os índices configuram descompasso entre as metas físicas e financeiras. A esse respeito, o DPR informou (RG, peça 9, p. 21) que, caso se considere o contingenciamento havido no exercício, foram executados, na verdade, 92,3% dos valores efetivamente disponibilizados.

73.3.3. Comentário: Há que se ressaltar a inadequação da meta física, a qual foi estipulada em termos de “um sistema mantido”. Metas desse tipo inviabilizam o efetivo acompanhamento da gestão, devido à ausência de vinculação lógica e de correlação entre o gasto público e o resultado buscado. Diferentes níveis possíveis de execução financeira resultariam, em sua maioria, no alcance do mesmo patamar de meta física, ou seja, de “um sistema mantido”. Deixa-se de fazer qualquer recomendação no sentido de revisar a referida meta, pois, em consulta à LOA 2013, verificou-se que a manutenção do Sistema *BrazilGlobalNet* foi excluída da programação orçamentária da SGEN.

IV – Avaliação da gestão de pessoas

(Item 4 da Parte A do Anexo III da DN – TCU 117/2011 – Conteúdo Geral do RA)

(Item 5 da Parte A do Anexo II da DN – TCU 108/2010 – Conteúdo Geral do RG)

74. A SGEN informou que os quadros A.5.1 até A.5.12 [da Portaria – TCU 123/2011] não são exigíveis em seu caso, pois tratam de matéria legalmente atribuída à Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior (SGEX). Acrescentou que não possui arquivos pessoais de servidores lotados na UJ. Com esse entendimento, a UJ apresentou somente o Quadro A.5.13 (Locação de mão de obra), devido à existência desse tipo de contratação na ABC (RG, peça 9, p. 35-36).

75. Foi endossado pelo Controle Interno o posicionamento da UJ de que, em geral, a apresentação de dados sobre recursos humanos cabe apenas às unidades responsáveis pela gestão de pessoal (RA, peça 3, p. 4, 20 e 37).

76. Essa interpretação não está consentânea com a Portaria – TCU 123/2011, que detalha o conteúdo do RG. Nesse normativo foi explicitamente registrado que o fornecimento de informações sobre recursos humanos abrange “órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta dos três poderes da União” (Anexo único, item 5), exceção feita aos quadros A.5.6 (Composição de Servidores Ativos), A.5.7 (Instituidores de pensão) e A.5.8 (Estagiários), que devem ser preenchidos somente por UJs que contenham, em sua estrutura, unidades responsáveis pela gestão de recursos humanos, o mesmo se aplicando à apresentação de indicadores gerenciais de RH. O Quadro A.5.11 (Autorizações para realização de concursos para substituição de terceirizados), por sua vez, deve ser preenchido somente pela Secretaria de Gestão do MPOG.

77. Fora as exceções acima, o entendimento, com base na Portaria – TCU 123/2011, é de que devem ser apresentados por todas as UJs os demais quadros, a saber: quadros A.5.1 (Força de Trabalho da UJ), A.5.2 (Situações de Afastamento), A.5.3 (Cargos em Comissão e Funções Gratificadas), A.5.4 (Faixa Etária), A.5.5 (Escolaridade), A.5.9 (Custos de Pessoal), A.5.9⁸ (Informações sobre Terceirização de Cargos e Atividades do Plano de Cargos da UJ), A.5.10 (Empregados Terceirizados Substituídos em decorrência de Concurso Público), A.5.12 (Contratos de Limpeza e Vigilância) e A.5.13 (Locação de Mão de Obra, exceto Limpeza e Vigilância).

78. Os quadros listados no parágrafo anterior permitem conhecer o perfil específico de Recursos Humanos (RH) da unidade, inclusive os riscos associados a aposentadorias iminentes, à rotatividade, à terceirização de atividades finalísticas, ao absenteísmo, à qualificação técnica

insuficiente, etc. O domínio dessas informações é fundamental para a gestão desses riscos e para que se possa assegurar, tanto quanto possível, o alcance de resultados por parte da UJ.

79. Sabe-se que o preenchimento dos quadros aqui mencionados dependerá, quase sempre, da obtenção de informações junto às áreas administrativas dos órgãos. É de conhecimento, também, que a solução estrutural de problemas na gestão de pessoas geralmente transcende a esfera de competência do dirigente máximo da UJ. Não obstante, o manejo dessas informações contribui para a identificação de eventuais pontos de melhoria na gestão de pessoas.

80. O que se busca nesta seção do RG é “obter informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão de recursos humanos da UJ, de forma a possibilitar aos órgãos de controle e à própria UJ a análise da gestão do quadro de pessoal, tanto na dimensão operacional quanto na dimensão estratégica” (Portaria – TCU 123/2011, anexo único).

81. Nesse contexto, conclui-se que a ausência de informações sobre a administração de pessoas dificulta a avaliação sobre os resultados da gestão da UJ. Desse modo, propõe-se **dar ciência** à Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção comercial e Investimentos do Ministério das Relações Exteriores (SGEC/MRE) de que a o relatório de gestão relativo a 2011 foi omissivo no que tange ao fornecimento das informações sobre os recursos humanos da unidade, tendo deixado de atender ao disposto no Anexo II, Parte A, item 5 da DN – TCU 108/2010 e na Portaria – TCU 123/2011 (Anexo único).

V – Avaliação da estrutura de controles internos

(Item 5 da Parte A do Anexo III da DN – TCU 117/2011 – Conteúdo Geral do RA)

(Item 9 da Parte A do Anexo II da DN – TCU 108/2010 – Conteúdo Geral do RG)

82. Quanto aos controles internos da SGEC, consta no RG o resultado da autoavaliação realizada de forma consolidada para suas três subunidades (peça 9, p. 41-43). Das trinta assertivas propostas no formulário, distribuídas entre os cinco componentes do controle interno (Ambiente de Controle; Procedimentos de Controle; Informação e Comunicação; Monitoramento; e Avaliação de Risco), 28 foram avaliadas como “totalmente válidas” – significando que os gestores reputaram os controles da melhor forma possível.

83. Foram avaliadas como “neutras” as assertivas relativas à existência formal de código de ética (componente “Ambiente de Controle”), à mensuração e classificação dos riscos identificados que possibilitem seu tratamento em uma escala de prioridades e à geração de informações úteis à tomada de decisão (componente “Avaliação de Risco”).

84. Em relação à ABC e ao DPR, a Ciset afirma (peça 3, p. 5 e p. 21) ter verificado, por amostragem, que as unidades dispõem de controles internos satisfatórios.

85. No que tange ao DC, vale transcrever a análise efetuada pela Ciset (peça 3, p. 37):

115. Verificou-se que a Unidade não possui controle satisfatório da concessão de bolsas de estudo, fornecimento de passagens aéreas e gerenciamento de contrato de serviços gráficos representaram 91,08 % dos gastos.

116. Apurou-se que, devido à deficiência nos controles, a Unidade forneceu bolsas de estudo a estudantes que não possuíam direito ao benefício, efetuou pagamento de serviços gráficos em valores diferentes dos que compõem as Planilhas de Composição de Preços e pagou serviços não previstos no contrato de fornecimento de hospedagem.

117. A Auditoria entende que a maior parte das deficiências na gestão dos contratos deveu-se à falta de designação formal de fiscais dos contratos, contrariando o art. 67 da Lei nº 8.666/93, que determina que a execução do contrato deva ser acompanhada e fiscalizada por um representante Administração especialmente designado.

118. Foi detectado, também, que a Unidade não possui controle na compra e concessão de passagens aéreas, tampouco mantém controle de devolução dos cartões de embarque, cujo valor representa 46,39% dos gastos da Unidade.

86. Os gastos efetuados nas áreas em que foram detectadas deficiências nos controles internos representam 91% dos dispêndios do DC. Se analisados em confronto com a SGEC como um todo, os gastos equivalem a 34,7% das despesas da subsecretaria (Tabela 8, no Anexo 2).

87. Não há necessidade de proposição de medida específica neste tópico, pois as fragilidades resultantes das deficiências nos controles internos estão sendo objeto de ressalvas e ciências ao longo desta instrução.

VI – Avaliação da gestão ambiental e da sustentabilidade de licitações

(Item 6 da Parte A do Anexo III da DN – TCU 117/2011 – Conteúdo Geral do RA)

(Item 10 da Parte A do Anexo II da DN – TCU 108/2010 – Conteúdo Geral do RG)

88. Consta no RG o resultado da autoavaliação realizada de forma consolidada pelas três subunidades da SGEC (peça 9, p. 43-45). Todas as treze assertivas propostas pelo Tribunal foram avaliadas como “neutras”, significando que não há como afirmar a proporção de aplicação do fundamento ali descrito em cada uma das unidades.

89. No âmbito do RA, no caso da ABC, a Ciset afirmou (RA, peça 3, p. 5) ter constatado a inexistência de critérios de sustentabilidade ambiental em contratos de serviços e na aquisição de materiais de TI. No que toca ao DC, a Ciset não fez qualquer análise (peça 3, p. 38), ressaltando apenas a autoavaliação desfavorável por parte da UJ. Relativamente ao DPR, a Ciset afirmou não dispor de informações para avaliar a adoção de critérios de sustentabilidade (peça 3, p. 21).

90. Face ao que consta no RG e no RA, não é possível avaliar conclusivamente a gestão de recursos ambientais e a sustentabilidade de licitações a cargo da UJ.

VII – Avaliação da gestão de Tecnologia da Informação (TI)

(Item 7 da Parte A do Anexo III da DN – TCU 117/2011 – Conteúdo Geral do RA)

(Item 12 da Parte A do Anexo II da DN – TCU 108/2010 – Conteúdo Geral do RG)

91. Consta no RG o resultado da autoavaliação realizada de forma consolidada pelas três subunidades da SGEC (peça 9, p. 45-46). Como pontos positivos apontados, destacam-se: realização de avaliação sobre a compatibilidade dos recursos de TI com as necessidades da UJ; existência de acordos de nível de serviços nos contratos geridos; e transferência de conhecimentos para servidores da UJ referentes a produtos e serviços de TI terceirizados.

92. Entre os pontos críticos registrados pelo gestor, mencionam-se: inexistência de área específica para lidar estrategicamente com segurança da informação; inexistência de Política de Segurança da Informação; e a totalidade das atividades de desenvolvimento de sistemas ocorre por intermédio de terceirização de serviços de TI (peça 9, p. 45-46).

93. A Ciset ratificou algumas das falhas acima, relatando que: a UJ não conta com planejamento institucional e estratégico de ações de TI; não existe comitê que decida sobre a priorização das ações e investimentos de TI (RA, peça 3, p. 6); e não há no quadro de recursos humanos da unidade funcionários da carreira específica de TI (RA, peça 3, p. 22).

94. O Controle Interno reportou irregularidades, a seguir relatadas, na gestão do Contrato 1/2010, firmado em 5/8/2010 com a Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática, no valor de R\$ 6,3 milhões (relativos aos lotes 1 e 3 do Pregão DPR/MRE 1/2010), com vigência de doze meses, para contratação de serviços técnicos de TI (infraestrutura, *softwares* e suporte) para o DPR e para a ABC, no tocante ao desenvolvimento e operação do sistema *BrazilTradeNet* (peça 19, p. 1).

Manifestação do Controle Interno e do Gestor

Achado 4

95. A Ciset observou que a fiscalização da execução do contrato estava sendo realizada sem participação das áreas administrativas e de tecnologia da informação (peça 3, p. 22).

96. O gestor, em resposta, afirmou que havia fiscal de contrato designado pelo DPR, o qual, em caso de ausência, era substituído por fiscal indicado pela ABC (peça 3, p. 22). Acrescentou que o edital que dera origem ao contrato tinha sido avaliado pela área de TI quanto à sua aderência à IN SLTI/MPOG 4/2010, de 12/11/2010 (peça 3, p. 22).

97. O Controle Interno não acatou o posicionamento do gestor, ressaltando que a irregularidade ganha maior relevo diante do fato de que as despesas contratuais com serviços técnicos de informática, na SGEC, figuram entre as maiores da área de TI do MRE em termos de volume de recursos gerenciados, perfazendo R\$ 7,6 milhões em 2011, mas não formulou recomendação, limitando-se a comentar que a UJ deveria avaliar a conveniência e oportunidade da participação da área de TI para auxiliar o gestor na fiscalização do contrato (peça 3, p. 23).

Achado 5

98. A Ciset registrou que as ordens de serviço do Contrato 1/2010 enumeravam as tarefas executadas no mês, em vez de retratar as demandas solicitadas pelos setores requisitantes, conforme determina o art. 2º, inc. XVII, da IN SLTI/MPOG 4/2010 (peça 3, p. 23).

99. O DPR comprometeu-se a sanear a impropriedade ao longo do exercício. O Controle Interno não acatou esse encaminhamento e recomendou que, de imediato, passasse a ser observada a obrigatoriedade de emissão de ordens de serviço de desenvolvimento de soluções de TI para atender a cada demanda solicitada pelos setores requisitantes (peça 3, p. 23-24).

Achado 6

100. A Ciset constatou que as faturas mensais do Contrato 1/2010, apesar de discriminarem as tarefas executadas para cada unidade gestora (DPR e ABC), eram atestadas por ambas UG, e que o valor das notas fiscais emitidas pela contratada para cada UG era diferente dos valores individualmente faturados por unidade, já que o valor total faturado era dividido, igualmente, entre o DPR e a ABC (peça 3, p. 24).

101. O gestor argumentou que a Cláusula Sétima do contrato previa que parte das despesas decorrentes do ajuste seria paga por meio de recursos consignados ao DPR (programa de trabalho – PT 07.691.0355.2544.0001), e parte à ABC (PT 07.212.0683.2533.0001), de modo que os recursos poderiam advir de quaisquer dos planos de trabalhos ou de ambos. Acrescentou que termo de apostilamento, firmado em 2/7/2012, fixara a proporção de pagamentos em 50% para cada unidade gestora. Pontuou que o edital da licitação e o contrato não vinculavam as demandas de serviço ao DPR ou à ABC, e que a Cláusula Sétima do ajuste permitia a proporcionalidade dos pagamentos, independentemente da UG demandante (peça 3, p. 24-25).

102. O Controle Interno refutou todos os argumentos acima. Registrou que as justificativas não esclarecem as razões pelas quais as notas fiscais não correspondiam aos serviços prestados a cada UG. Ponderou que a Cláusula Sétima do contrato apenas garantia a existência de recursos orçamentários para custear as despesas contratuais, vinculados aos PT “promoção comercial” (subfunção 691) e “cooperação técnica internacional” (subfunção 212), carecendo de substância a alegação de que tal cláusula permite proporcionalidade de pagamentos iguais para as UG. Em consequência, a Ciset recomendou que: fosse descontinuado o procedimento de rateio do faturamento das despesas referentes ao Contrato 1/2010 entre o DPR e a ABC; e que se passasse a exigir da empresa contratada a emissão de notas fiscais que retratassem os valores dos serviços efetivamente prestados para cada UG (peça 3, p. 25-26).

Comentários da Unidade Técnica (SecexDesenvolvimento)

103. Corroborando informações da Ciset, verificou-se, em consulta ao Siafi, que dos R\$ 15,5 milhões de despesas empenhadas por unidades da SGEC no Brasil em 2011, R\$ 7,6 milhões, ou seja, 49%, referem-se a contratações de TI (Tab. 8, Anexo 2).

104. No caso do DPR, destaca-se, entre suas atribuições, a administração do Portal *BrazilTradeNet* (atualmente *BrasilGlobalNet* – BGN), sistema criado em 1998 para estimular as exportações brasileiras e atrair investimentos diretos para o Brasil (peça 20, p. 1-2) que, segundo o RG, é uma “ferramenta da maior importância para as ações de promoção comercial do Departamento [que teria] obtido forte reconhecimento do setor privado nacional e que mantém o maior banco de dados de empresas estrangeiras importadoras disponível no Brasil” (peça 9, p. 97-98). Trata-se de atividade que, pelo menos nos exercícios de 2010 a 2012, contava com rubrica orçamentária própria (ação 2544 – v. Quadro 8, adiante), o que sinaliza sua importância para a política de promoção comercial do MRE.

105. Diante desses fatos, conclui-se que a gestão de TI reveste-se de alta materialidade e relevância no contexto da SGEN. Nesse sentido, merecem acompanhamento por parte da Ciset e do Tribunal os pontos críticos apontados pelo gestor, principalmente no que tange ao fato de que a totalidade das atividades de desenvolvimento de sistemas ocorra por intermédio de terceirização de serviços de TI.

106. Especificamente em relação ao Contrato DPR 1/2010, mencionado pela Ciset, constatou-se, em consulta ao Diário Oficial da União (DOU), que o ajuste vem sendo sucessivamente prorrogado, com base no art. 57, inc. II, da Lei 8.666/93, sendo que o último aditamento, firmado em 5/8/2013, estendeu sua vigência até 4/8/2014 e fixou seu valor em R\$ 8,4 milhões/ano (peça 21). Assim, as ponderações da Ciset no sentido de aperfeiçoar o gerenciamento desse ajuste permanecem atuais e relevantes.

107. No tocante ao Achado 4 (ausência de designação de fiscal do contrato por parte das áreas administrativas e de TI), o DPR informou que existe fiscal designado pelo departamento, porém o art. 24 da IN SLTI/MPOG 4/2010 (peça 22, p. 8-9) determina que na assinatura do ajuste devem ser nomeados o gestor, o fiscal técnico, o fiscal administrativo e o fiscal requisitante do contrato. Essas três últimas figuras são assim definidas pela IN (art. 2º, inc. V a VII):

a) Fiscal Técnico do Contrato: servidor representante da Área de TI, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar tecnicamente o contrato;

b) Fiscal Administrativo do Contrato: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar quanto aos aspectos administrativos;

c) Fiscal Requisitante do Contrato: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional da Solução de Tecnologia da Informação.

108. Nesse contexto, conclui-se que o fiscal designado pelo DPR, a que alude o gestor em sua resposta, trata-se, na verdade, do “representante da Administração especialmente designado para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato”, conforme dispõe o art. 67 da Lei 8.666/93, e conforme comprova portaria publicada pelo DPR no DOU de 15/10/2010 (peça 23, p. 1). Esse representante da Administração, regulamentado pelo art. 67 da Lei 8.666/93, pode ser equiparado ao “Fiscal Requisitante do Contrato”, de que trata o art. 24, inc. III, da IN SLTI/MPOG 4/2010.

109. Portanto, faltam ser nomeados, pelas autoridades competentes das respectivas áreas, os fiscais técnico e administrativo do contrato, referidos no art. 24, incs. II e IV, respectivamente, da IN SLTI/MPOG 4/2010. Trata-se de dispositivo cogente, não sendo cabível, no caso, acatar o entendimento da Ciset, que remeteu o saneamento da irregularidade a juízo de conveniência e oportunidade do gestor. Desse modo, cumpre **determinar** à Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial e Investimentos – SGEN/MRE, na qualidade de gestora do Contrato 1/2010, firmado em 5/8/2010 com a empresa Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática, que, em atendimento ao disposto no art. 24, incs. II e IV, da IN SLTI/MPOG 4/2010, adote as providências necessárias para que sejam nomeados, pelas áreas competentes, o Fiscal Técnico e o

Fiscal Administrativo do Contrato, estendendo tal medida a outros contratos relativos a soluções de Tecnologia da Informação sob sua responsabilidade que estejam vigentes ou que venham a ser firmados, informando, nas próximas contas da SGEC/MRE, ou unidade que a consolidar, sobre as providências adotadas. A ocorrência deve ser objeto de **ciência** e, ainda, de **determinação** para que a Ciset informe seu desfecho nas próximas contas.

110. Vale lembrar que, apesar de a IN SLTI/MPOG 4/2010 ter entrado em vigor em 2/1/2011, ou seja, depois da celebração do contrato em tela, a norma é plenamente aplicável a este, pois o art. 30 da IN estipulou que seus dispositivos alcançariam, inclusive, prorrogações contratuais, ainda que de contratos assinados antes de sua vigência.

111. Em relação ao Achado 5 (inexistência de ordem de serviço que retratasse a demanda solicitada) e ao Achado 6 (emissão de notas fiscais que não retratavam os valores dos serviços efetivamente prestados para cada UG e, correlacionado a isso, rateio do pagamento das notas fiscais em proporções iguais entre o DPR e a ABC), a Ciset formulou recomendações aptas para sanear as irregularidades, já descritas nesta instrução. No entanto, levantamento desta Unidade Técnica, resumido no Quadro 8 adiante, demonstra que persistiu, em 2012 e 2013, a prática de dividir ao meio as despesas entre os PT “promoção comercial” e “CTI”. No RG do exercício de 2012 (disponível em <https://contas.tcu.gov.br>, acesso em 18/8/2013, p. 47-48), não há informação sobre o cumprimento das mencionadas recomendações. Consta, inclusive, que continuava pendente de atendimento a recomendação relativa à execução de pagamentos pelo valor dos serviços efetivamente utilizados por cada UG. Assim, não foi possível concluir sobre o deslinde das ocorrências.

112. As constatações acima discutidas, principalmente a ausência de designação de fiscais técnicos e administrativos (Achado 4) e inadequação das ordens de serviços emitidas, que sequer retratavam as demandas solicitadas (Achado 5), denotam a existência de graves fragilidades nos controles internos administrativos relacionados à gestão do Contrato DPR 1/2010. Considerando, ainda, a alta materialidade (em termos absolutos ou relativos) do contrato em questão, conclui-se que a sua gestão demanda acompanhamento sistemático nas contas ordinárias da SGEC.

113. Desse modo, propõe-se **determinar** à Secretaria de Controle Interno (Ciset/MRE) que informe nas próximas contas da SGEC/MRE, ou de outra unidade que venha consolidá-la, sobre o resultado das recomendações constantes nos subitens 64, 76 e 77 do Relatório de Auditoria de Gestão 2/2012 (Achados 5 e 6), que aconselhavam, no âmbito do Contrato DPR 1/2010, firmado com a empresa Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática, o imediato cumprimento da obrigatoriedade de emissão de ordens de serviços de desenvolvimento de soluções de TI para atender a cada demanda dos setores requisitantes (peça 3, p. 24), que fosse descontinuado o procedimento de rateio do faturamento das despesas entre o DPR e a ABC e que se passasse a exigir da empresa contratada a emissão de notas fiscais que retratassem os valores dos serviços efetivamente prestados para cada UG (peça 3, p. 26).

114. As irregularidades tratadas nos achados 4, 5 e 6, que revelam a fragilidade dos controles internos relativos ao Contrato DPR 1/2010, não obstante a expressiva relevância e materialidade desse ajuste para a SGEC, devem motivar **ressalva** às contas do titular da UJ.

115. Ainda sobre a gestão de contratos de TI, resta acrescentar uma discussão não abordada pela Ciset. A ata do Pregão Eletrônico DPR 1/2010 (peça 19, p. 1), que originou o Contrato DPR 1/2010, aponta como objeto do certame:

Contratação de serviços técnicos em TI (infraestrutura, *softwares* e suporte) para o Departamento de Promoção Comercial e para a Agência Brasileira de Cooperação, **no tocante ao desenvolvimento e operação da *BrazilTradeNet***, conforme especificações do Termo de Referência. (grifou-se)

116. Entretanto, no extrato do contrato, publicado no DOU de 17/8/2010 (peça 24, p. 1), o

objeto foi descrito simplesmente como: “Contratação de Serviços Técnicos na área de Tecnologia da Informação e Comunicação em apoio ao DPR e à ABC”.

117. Há divergência entre as duas descrições do objeto, questão que precisa ser elucidada pela Ciset, pois se restar comprovado que o edital e o termo de referência especificavam a contratação de serviços exclusivamente para desenvolvimento e operação no âmbito do BGN, caberá perquirir por que constava, na ata do pregão, que os serviços seriam prestados tanto ao DPR quanto à ABC. Como visto anteriormente, o BGN destina-se à promoção comercial brasileira e é administrado pelo DPR. Por outro lado, cabe à ABC a condução da política de cooperação técnica internacional, não se justificando, em princípio, sua participação no contrato em tela, devendo-se apurar a possibilidade da ocorrência de incompatibilidade entre os serviços efetivamente prestados à agência e as especificações ajustadas no contrato ou contidas no edital.

118. Nessa hipótese – de que o objetivo da licitação tenha sido exclusivamente o atendimento do BGN –, cabe questionar, ainda, a utilização de recursos orçamentários do PT “cooperação técnica internacional”, atividade não relacionada diretamente a promoção comercial (ver descrição da ação 2533 no Quadro 10), tendo em vista, principalmente, que entre 2010 e 2012 (pelo menos), existia ação orçamentária específica para custear os gastos com o referido sistema (ação 2544 – Ver Quadro 8).

119. Vale observar que o Pregão DPR 1/2010 compunha-se de três lotes, sendo que à empresa Stefanini foram adjudicados os objetos relativos ao primeiro e ao terceiro. Quanto ao segundo lote, sagrou-se vencedora a empresa B2BR *Business to Business* Informática do Brasil S.A. que, em decorrência, assinou o Contrato DPR 2/2010, de 9/8/2010, no valor aproximado de R\$ 1 milhão, cujos recursos orçamentários foram oriundos dos mesmos PT que vêm amparando os pagamentos efetuados à empresa Stefanini. Desse modo, vale o mesmo questionamento para o Contrato 2/2010, firmado com a B2BR, ou seja, por que o ajuste previa prestação de serviços à ABC já que o objeto, ao que tudo indica, era adstrito à manutenção do BGN.

120. O Quadro 8, adiante, demonstra, para o período 2010-2013, os gastos relativos aos contratos em foco, discriminados de acordo com as subfunções “promoção comercial” ou “cooperação técnica internacional”.

121. Caso se confirme que tenha havido indicação de rubrica orçamentária em desacordo com o objeto da licitação, a hipótese configura desatendimento ao disposto no art. 7º, §2º, inc. III, da [Lei 8.666/93](#).

Quadro 8 – Empenhos emitidos 2010-2013 – Contratos DPR 1/2010 e 2/2010
 Processo DPR 09044.000001/2010-19 – UG Executora: DPR/MRE (240007)
 Comparativo Subfunção Cooperação Técnica Internacional X Promoção Comercial

SUB FUNÇÃO	AÇÃO LOA	EMPRESA	EXERCÍCIO								TOTAL	
			2010		2011		2012		2013			
			R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
CTI	2533	B2BR	203.573	6	508.300	7	521.500	7	453.399	6	1.686.772	6
		STEFANINI	1.379.930	43	3.292.140	43	2.978.500	41	3.546.601	45	11.197.171	43
Subtotal CTI - >			1.583.503	49	3.800.440	50	3.500.000	48	4.000.000	50	12.883.943	50



SUB FUNÇÃO	AÇÃO LOA	EMPRESA	EXERCÍCIO								TOTAL	
			2010		2011		2012		2013			
			R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
PROM. COMERC.	2544	B2BR	203.573	6	520.739	7	522.000	7	0	-	1.246.311	5
		STEFANINI	1.415.637	44	3.291.227	43	3.247.542	45	0	-	7.954.406	31
	20WZ	B2BR	-	-	-	-	-	-	453.399	6	453.399	2
		STEFANINI	-	-	-	-	-	-	3.477.949	44	3.477.949	13
Subtotal Promoção Comercial - >			1.619.210	51	3.811.965	50	3.769.542	52	3.931.349	50	13.132.066	50
TOTAL			3.202.713	100	7.612.405	100	7.269.542	100	7.931.349	100	26.016.009	100

Fonte: Siafi Gerencial. Consulta em 14/12/2013.

Legenda:

Ação 2533 – Trata-se da ação “Cooperação Técnica Internacional”, vinculada, até 2012, ao Programa 0683 (Gestão da Política Externa) e, a partir de 2013, ao Programa 2057 (Política Externa);

Ação 2544 – Trata-se da ação “BrazilTradeNet”, vinculada, entre 2010 e 2012, ao Programa 0355 (Promoção das Exportações). Foi descontinuado em 2013.

Ação 20WZ – Trata-se da ação “Promoção Comercial e de Investimentos”, introduzida na LOA 2013, vinculada ao Programa 2057 (Política Externa).

122. Considerando que os atos acima, se comprovados, se originaram em licitação e contratação ocorridas em 2010, exercício em que não houve julgamento da gestão da SGECE, e que os ajustes deverão ter vigência prorrogada até 2015, tem-se que o encaminhamento mais adequado, por ora, seja demandar o apoio da Ciset na elucidação do caso, após o que poderão ser tomadas medidas para evitar ocorrências análogas em futuros aditamentos ou contratações. Desse modo, propõe-se **determinar** à Secretaria de Controle Interno (Ciset/MRE) que avalie os Contratos DPR 1/2010 e 2/2010, firmados respectivamente com as empresas Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática e B2BR *Business to Business* Informática do Brasil S.A., quanto aos aspectos adiante listados, recomendando a adoção das medidas que entender cabíveis e informando, nas próximas contas da SGECE/MRE, ou de unidade que venha a consolidar sua gestão, sobre os resultados da análise:

122.1. Aderência entre a descrição do objeto constante no contrato e a contida no edital/termo de referência, especificamente no que toca à vinculação exclusiva ou não da prestação de serviços de TI ao desenvolvimento e manutenção do Portal BrasilGlobalNet;

122.2. Conformidade do conteúdo dos extratos dos contratos publicados no DOU de 17/8/2010, seção 3 (peça 24), no que tange à descrição do objeto do ajuste;

122.3. Compatibilidade dos serviços efetivamente prestados à Agência Brasileira de Cooperação (ABC) com o objeto pactuado no contrato e com o previsto no edital/termo de referência;

122.4. Adequação orçamentária dos planos de trabalho (PT) previstos no edital/termo de referência e nos Termos de Contrato, tendo em vista a previsão e a efetiva utilização de recursos da ação 2533 (Cooperação Técnica Internacional) para, a princípio, custear atividades ligadas a promoção comercial;

VIII – Avaliação de transferências voluntárias / Avaliação da qualidade e completude de informações do Siasg e do Siconv

(Item 8 da Parte A do Anexo III da DN – TCU 117/2011 – Conteúdo Geral do RA)

(Itens 6 e 7 da Parte A do Anexo II da DN – TCU 108/2010 – Conteúdo Geral do RG)

Transferências Voluntárias

123. Segundo o RG (peça 9, p. 35-40), somente o Departamento Cultural (DC) celebra convênios na SGEN. Ao longo de 2011, o DC manteve dez convênios, todos celebrados em 2009 e 2010 e com vigência até 31/12/2011, perfazendo o valor total pactuado de US\$ 8,98 milhões, dos quais foram repassados às convenientes US\$ 1,24 milhão no exercício em exame (peça 9, p. 36-37).

124. Não foram apresentadas análise crítica nem quaisquer informações relativas a prestações de contas. De acordo com o departamento, seus convênios são executados no exterior, de modo que as prestações de contas são analisadas, no caso de postos não siafizados, no âmbito das contas ordinárias do EFNY. No caso dos postos siafizados, as prestações de contas são analisadas juntamente com a gestão do próprio posto no exterior (peça 9, p. 39).

125. Em relação a convênios, a Ciset não fez qualquer ressalva ou recomendação, apenas pontuou que os ajustes:

(...) foram firmados no exterior e têm, como objeto principal, a difusão da língua portuguesa. Em geral, (...) são firmados com Institutos Culturais (...). Aparentemente, inexistem problemas relacionados à execução dos recursos repassados e às prestações de contas (peça 3, p. 39).

126. Nessa seção do RG (peça 9, p. 35-40) também foram apresentadas informações sobre acordos de cooperação técnica internacional, firmados pela ABC na condição de agente executor. Esses dados foram analisados pela Ciset (peça 3, p. 8-15), que expediu recomendações para saneamento de falhas. Esse tema será abordado no Tópico XXIII desta seção da instrução (“Exame das Contas”. V. subitens 214-223).

Siasg/Siconv

127. No RG não foi anexada declaração da SGEN atestando que informações referentes a contratos e convênios estão disponíveis e atualizadas, respectivamente, no Siasg e no Siconv, conforme determina o art. 19, § 3º, da Lei 12.309/2010 (LDO 2011). A apresentação da declaração é prevista no item 7 da Parte A do Anexo II da DN – TCU 108/2010.

128. A SGEN informou, como justificativa, que os “convênios assinados pelo Departamento Cultural são executados no exterior, motivo pelo qual não estão registrados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv” (peça 9, p. 40). No que se refere ao Siasg, a alegação é improcedente, pois esse sistema controla contratos – e não convênios – e deve ser usado por todas as subunidades da SGEN que firmam esse tipo de ajuste (contratos), e não apenas pelo Departamento Cultural.

129. Em relação ao Siconv, a alegação é insuficiente (pois não especifica o exato motivo por que convênios firmados no exterior não poderiam ser registrados nesse Sistema – que é operado em ambiente *web*⁹) e contraditória (pois, em consulta ao Siconv, verificou-se que há convênios da SGEN registrados no sistema).

130. A Ciset não se manifestou especificamente sobre a omissão da declaração relativa ao Siasg/Siconv (peça 3, p. 8-15 e p. 39). Mas, em outro tópico do RA (Achado 12 – Falhas e irregularidades que não resultaram em dano ou prejuízo, peça 3, p. 45-46), registrou que o DC não vem utilizando o Siasg para registro das notas de empenho e dos extratos dos contratos firmados pela unidade, o que configurou descumprimento do art. 1º, incs. VI e VII, da IN – MPOG 1/2002, então vigente, e dos dispositivos da IN – MPOG 2/2011, atualmente em vigor (peça 3, p. 44-46).

131. De acordo com o DC, apesar da não utilização do Siasg, as notas de empenho vêm sendo registradas diretamente no Siafi e os extratos de contrato têm sido publicados no DOU, o que assegura observância do princípio da publicidade e da obrigatoriedade de emissão do empenho previamente à realização da despesa. O DC informou, também, que pretendia treinar seus servidores no uso dos módulos do Siasg (peça 3, p. 45-46).

132. Quanto a isso, a Ciset pontuou que a obrigatoriedade de uso do Siasg remonta a 2002, concluindo pela expedição de recomendação para saneamento da irregularidade (peça 3, p. 46).

133. O Siasg e o Siconv são sistemas estruturantes da Administração Pública Federal, de modo que sua utilização, além de obrigatória, implica ganhos para a padronização, eficiência operacional, controle e transparência. Nesse contexto, e considerando que no caso do Siasg seu uso é obrigatório desde 2002, cabe **determinar** à Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial e Investimentos – SGEN/MRE que, em atendimento ao disposto no art. 8º do Decreto 1.094/94, no art. 1º, parágrafo único, da Instrução Normativa SLTI/MPOG 2/2011 e no art. 13 do Decreto 6.170/2007, registre no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv, respectivamente, todos os contratos e convênios firmados por suas subunidades no país ou no exterior, devendo a Ciset **informar**, nas próximas contas da SGEN/MRE, ou unidade que a consolidar, sobre as medidas adotadas.

134. A não utilização do Siasg e do Siconv e a falha na formalização do processo de contas, pela omissão na apresentação da declaração quanto à fidedignidade de informações disponíveis nesses sistemas, prevista no item 7 da Parte A do Anexo II da DN – TCU 108/2010, devem ser tratadas como **ressalvas** à gestão do titular da SGEN em 2011.

IX – Processos licitatórios

(Item 9 da Parte A do Anexo III da DN – TCU 117/2011 – Conteúdo Geral do RA)

Manifestação do Controle Interno

135. Em relação à ABC, a Ciset mencionou a existência de contratos oriundos de dispensa de licitação na monta de R\$ 44 mil, dos quais 87% foram examinados e não foram encontrados indícios de irregularidades (peça 3, p. 15-17).

136. Quanto ao DPR, o Controle Interno fez referência à existência de três contratos resultantes de pregões eletrônicos (total de R\$ 548,3 mil) e um de inexigibilidade (R\$ 84 mil), tendo sido examinados os três processos relativos aos pregões, o que representou 86% dos contratos do DPR (peça 3, p. 27).

137. No que se refere ao DC, a Ciset listou (peça 3, p. 39-40) nove contratos, que englobaram as modalidades pregão, inexigibilidade, concurso e dispensa, totalizando R\$ 260 mil, para os quais considerou não haver necessidade de exame, por entender ser baixa a materialidade individual dos ajustes.

Comentários da Unidade Técnica

138. Em relação à ABC, localizou-se, no Siafi, contrato de inexigibilidade de R\$ 200 mil, não mencionado pela Ciset na descrição do critério de seleção de processos (UG 240025, NE 800041, Processo MRE 090250.00086/2011-11). Esse processo gerou a OB 800046, de 10/8/2011.

139. No caso do DPR, o Controle Interno fez menção ao processo de inexigibilidade de R\$ 84 mil, mas não relatou por que optou por não examiná-lo, o que pode ter ocorrido em razão da maior materialidade dos três processos de pregão (total de R\$ 548,3 mil).

140. Apesar da percepção acima, o item 9 da Parte A do Anexo III da DN – TCU 117/2011 determina que no RA o Controle Interno deve discorrer sobre a metodologia utilizada para escolha da amostra, abordando, pelo menos, entre outros elementos, a quantidade de processos licitatórios realizados e os montantes contratados no exercício pela UJ, considerando diversas modalidades, inclusive dispensa e inexigibilidade.

141. Assim, há oportunidade para aperfeiçoamento da descrição dos critérios de seleção adotados, devendo-se **dar ciência** à Secretaria de Controle Interno (Ciset/MRE) de que a descrição incompleta ou insuficiente da metodologia utilizada para escolha da amostra, identificada no

processo de contas de 2011 da Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial e Investimentos (SGEC/MRE), no que se refere à determinação da amostragem dos processos licitatórios da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e do Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR), não atende ao disposto na DN – TCU 117/2011, Anexo III, Parte A (Conteúdo Geral do Relatório de Auditoria de Gestão), item 9.

142. No que tange ao DC, é questionável a Ciset ter optado por não realizar exames nas licitações dessa subunidade, dada a baixa materialidade individual dos ajustes firmados em 2011, uma vez que registrou a ocorrência de deficiências nos controles internos administrativos em outras áreas de atuação da subunidade (concessão de bolsas de estudo, fornecimento de passagens aéreas e gerenciamento de contratos de serviços gráficos), fato que recomendaria aumentar, e não reduzir, procedimentos de controle em relação ao departamento como um todo. Outro fato que sugeriria maior cautela em relação ao DC foi a constatação, pela própria Ciset, de irregularidades na adesão do DC à Ata de Registro de Preços resultante do Pregão Eletrônico 15/2008 do Iphan, ocorrida em 2009, que ensejou a recomendação, nestas contas, para que a subunidade iniciasse novo procedimento licitatório para execução do serviço (v. “Achado 14”, adiante, subitens 164-168).

143. Ainda sobre o DC, verificou-se, por meio de consulta ao Siafi, que a unidade não vem informando o número do processo administrativo relativo aos procedimentos licitatórios de sua responsabilidade. O quadro a seguir, ao comparar a atuação do departamento com outras unidades, evidencia essa ocorrência:

Unidade	Exercício	Quantidade Empenhos (A)*	Quantidade de Empenhos para os quais NÃO foi informado o número do processo administrativo (B)	% (B) / (A)	Evidência
ABC	2011	73	3	4%	Peça 12
DPR	2011	85	20	24%	Peça 13
DC	2011	126	126	100%	Peça 14
DC	2012	93	93	100%	Peça 15
DC	2013	52	48	92%	Peça 16

Fonte: Siafi Gerencial

* Excluíram-se os empenhos com Modalidade de Licitação igual a 8 (“Não se aplica”), pois se referem, via de regra, a despesas de folha de pagamento, não cabendo falar, nesses casos, em procedimento licitatório.

144. A falta de informação sobre o número do processo administrativo – quando cabível – dificulta a atuação do Controle (pois obsta a seleção de objetos de auditoria em fiscalizações baseadas em sistemas de TI), impede que se infra o ano em que esse foi autuado e, por consequência, o exercício a que se refere o procedimento licitatório, informação relevante em processos de contas ordinárias e constitui inobservância do princípio da oportunidade¹⁰ (art. 6º da Resolução – CFC 750/93, que normatiza os Princípios de Contabilidade). Desse modo, propõe-se **dar ciência** à Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial e Investimentos (SGEC/MRE) de que emissão de nota de empenho, no Siafi, sem que se informe o número do processo administrativo que ampara a despesa, quando essa informação é exigível, identificada nos empenhos emitidos em 2011 pelo Departamento Cultural (UG 240011), afronta o princípio da oportunidade, disposto no art. 6º da Resolução – CFC 750/93.

X – Cartões de pagamento

(Item 10 da Parte A do Anexo III da DN – TCU 117/2011 – Conteúdo Geral do RA)

(Item 13 da Parte A do Anexo II da DN – TCU 108/2010 – Conteúdo Geral do RG)

145. Segundo a UJ (peça 9, p. 46) e a Ciset (peça 3, p. 2; p. 19; e p. 35), este item não se aplica às unidades da SGEC.

XI – Registros de passivos sem prévia previsão orçamentária

(Item 11 da Parte A do Anexo III da DN – TCU 117/2011 – Conteúdo Geral do RA)

(Item 3 da Parte A do Anexo II da DN – TCU 108/2010 – Conteúdo Geral do RG)

146. Segundo a UJ (peça 9, p. 32) e a Ciset (peça 3, p. 2; p. 19; e p. 35), este item não se aplica às unidades da SGEN.

XII – RP não processados

(Item 12 da Parte A do Anexo III da DN – TCU 117/2011 – Conteúdo Geral do RA)

(Item 4 da Parte A do Anexo II da DN – TCU 108/2010 – Conteúdo Geral do RG)

147. De acordo com a Ciset, as despesas inscritas em Restos a Pagar correspondem efetivamente aos compromissos assumidos pela SGEN em 2011 e estão em conformidade com o art. 35 do Decreto 93.972/286 (peça 3, p. 17, p. 31; e p. 40).

XIII – Irregularidades que resultaram em dano ou prejuízo

(Item 13 da Parte A do Anexo III da DN – TCU 117/2011 – Conteúdo Geral do RA)

148. Em relação à ABC e ao DPR, a Ciset registrou que não foi identificada qualquer irregularidade, em 2011, que tenha resultado em dano ou prejuízo (peça 3, p. 18-19 e p. 31-32).

149. Quanto ao DC, a Ciset reportou a ocorrência dos Achados 10 e 11, a seguir descritos.

Achado 10

150. Ao analisar processos de pagamentos relativos ao Contrato 6/2006, firmado com a empresa Brasil Viagens Turismo Ltda. para prestação de serviços de hospedagem, a Ciset identificou pagamentos de itens não previstos no contrato (taxas, telefonia, impostos, sauna/ginástica, lavanderia, internet etc.), no valor de R\$ 8.888,95 (peça 3, p. 40).

Manifestação do gestor

151. Informou que o contrato não estava mais vigente e que, a partir de então, procederia a atenta fiscalização de faturas emitidas por novos fornecedores (peça 3, p. 41).

Conclusão Ciset

152. O fato de o contrato não estar vigente não saneia as irregularidades. Pagamentos mencionados carecem de amparo legal e não parecem ser de interesse público. Com isso, a Ciset recomendou serem devolvidos aos cofres públicos o valor de R\$ 8.888,85, referente aos serviços não previstos em cláusula contratual, cobrados indevidamente nas faturas, e ser feito o mesmo levantamento nas demais faturas pagas no âmbito do contrato de hospedagem (peça 3, p. 41).

Achado 11

153. Ao examinar o processo de Pagamento 88/2011, relativo à despesa de R\$ 5.000,00 com licenciamento para reprodução de obras de arte, a Ciset constatou que o DC não tinha efetuado a retenção dos impostos devidos, que o empenho não havia sido emitido antes do pagamento e que havia diversas irregularidades formais e materiais no documento fiscal que embasou o pagamento (rasura na data; data do recebimento do serviço incompleta; NF de aspecto amarelado/envelhecido, sem data limite para emissão e com campo “data de emissão” pré-impreso com a expressão “199...”, tudo isso denotando tratar-se de documento vencido) (peça 3, p. 42).

Manifestação do gestor

154. Não houve (peça 3, p. 42).

Conclusão Ciset

155. As evidências demonstram que o documento fiscal é inidôneo para comprovar a despesa (peça 3, p. 42). Recomendou o recolhimento de R\$ 5.000,00, referente à despesa com licenciamento para reprodução de obras, uma vez que não foi comprovada a boa e regular aplicação dos recursos públicos, juntamente com os impostos devidos, previstos na IN – SRF 480/2004 (peça 3, p. 43).

Comentários Unidade Técnica

156. A Ciset não mencionou a data em que ocorreram as despesas, sendo presumível que se trata de débitos incorridos em 2011. Também não deixou claro se os valores constituiriam débito ou foram resultado de falhas decorrentes do mero acompanhamento inadequado dos contratos. De toda sorte, os valores inicialmente apurados pela Ciset (R\$ 8.888,85 e R\$ 5.000,00) não justificam aprofundamento nestas contas, devendo constituir **ressalva** à gestão do titular da SGEN.

157. No mais, em consulta ao RG de 2012 da SGEN (disponível em <https://contas.tcu.gov.br>, acesso em 18/8/2013, p. 47-48), verifica-se que a UJ não prestou informações sobre o eventual cumprimento das recomendações. Assim, não foi possível verificar o deslinde das ocorrências, de modo que se propõe **determinar** à Secretaria de Controle Interno (Ciset/MRE) que informe nas próximas contas da SGEN/MRE sobre o resultado das recomendações constantes nos subitens 129, 130, 134 e 135 do Relatório de Auditoria de Gestão 2/2012 (Achados 10 e 11), que recomendavam a devolução de R\$ 8.888,85 por serviços de hospedagem executados no Contrato 6/2006, firmado com a Viagens Brasil Turismo Ltda., e de R\$ 5.000,00 relativos a despesa com licenciamento para reprodução de obras, incorrida no Processo de Pagamento 88/2011 (peça 3, p. 40-43).

158. Segundo a Ciset, essas irregularidades ocorreram em razão da ausência de designação de fiscais para acompanhando dos contratos firmados pelo DC. Assim, deve-se **determinar** que o departamento designe formalmente fiscais para seus contratos, nos termos do art. 67 da Lei 8.666/93, cabendo à Ciset **informar** nas próximas contas as medidas implementadas.

XIV – Falhas e irregularidades que não resultaram em dano ou prejuízo

(Item 14 da Parte A do Anexo III da DN – TCU 117/2011 – Conteúdo Geral do RA)

Manifestação do Controle Interno

159. Em relação ao DC, a Ciset relatou as ocorrências descritas nos achados 12, 13 e 14 (peça 3, p. 44-68), que estão resumidamente descritos em quadro disponibilizado no RA (peça 3, p. 83-87).

160. O Achado 12 (peça 3, p. 45-46) diz respeito à falta de utilização do Siasg para registro das notas de empenho e dos extratos dos contratos firmados pelo DC, procedimento obrigatório para todos os órgãos que integram o Sistema de Serviços Gerais – Siasg.

161. O Achado 13 (peça 3, p. 46-62) refere-se ao Contrato 1/2010, decorrente do Pregão Eletrônico 3/2009, firmado entre o DC e a empresa Aires Turismo Ltda., no valor global de R\$ 7.119.200,00, tendo como objeto o fornecimento de bilhetes de passagens aéreas, com percentual de desconto de 11%. Nesse ajuste foi firmado termo aditivo, celebrado por R\$ 5.339.400,00 e estendendo por mais doze meses sua vigência (peça 3, p. 46 e 60).

162. A Ciset englobou nove falhas e irregularidades verificadas na execução desse contrato (peça 3, p. 85-87), dentre as quais se destacam:

a) ausência, no contrato, de cláusula que estabeleça sua vinculação aos termos da licitação e da proposta da licitante vencedora (inc. XI, *caput*, do art. 55 da Lei 8.666/93);

b) falta de nomeação de fiscal para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato e de definição dos servidores que estariam habilitados a solicitar os bilhetes a serem fornecidos ao DC por meio de requisição de passagem (6.1.7 da Cláusula Sexta do contrato);

c) pagamento de faturas sem conter informações sobre: data da requisição do bilhete; valor da tarifa cheia; percentual de desconto obtido pela companhia aérea; percentual de desconto contratual (processos 2, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15 e 16/2011).

d) não comprovação do repasse das vantagens recebidas das empresas aéreas, tais como: tarifas promocionais ou reduzidas e bonificações pela emissão de conjunto de passagens;

e) pagamento de taxas de embarque, em princípio, exorbitantes (quadro com valores, peça 3, p. 56);

f) não devolução dos valores de bilhetes não utilizados no período de 1/1/2009 a

11/1/2011, totalizando R\$ 74.021,51 (relativos a contrato anterior);

g) falta de cobrança da garantia de 5% quando da renovação do contrato.

163. A Ciset relatou, ainda, que o DC não utiliza Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP disponibilizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, o qual passou a ser obrigatório pelo parágrafo único do art. 12-A do Decreto 5.992/2006 (com alterações do Decreto 6.258/2007).

164. O Achado 14 (peça 3, p. 63-68) refere-se ao Contrato DC 3/2009, decorrente de adesão à Ata de Registro de Preços resultante do Pregão Eletrônico 15/2008 do Iphan, firmado com a empresa Gráfica e Editora Brasil Ltda., no valor de R\$ 1.250.000,00, tendo como objeto a prestação de serviços para produção e geração de documentos, digitalização e implantação de solução de busca e gerenciamento da massa documental do DC.

165. Segundo a Ciset, o DC desembolsou R\$ 1.284.550,00 com o pagamento de serviços gráficos e editoriais, o que representou 22,29% do total gasto pela subunidade no exercício de 2011 (v. também a Tabela 10 do Anexo 2 desta instrução). A matriz de achados informa que houve o pagamento de faturas com a cobrança de valores que não conferem com os valores que compõem a Planilha de Composição de Preços anexo à proposta.

166. A Ciset ressalta que não houve a designação de fiscal de contrato, que o DC utilizou recursos orçamentários inscritos em Restos a Pagar no exercício de 2010 para efetuar o pagamento de despesas executadas no exercício de 2011, e que as notas fiscais 29 a 38 e 74 a 78 emitidas pela empresa não contiveram a assinatura do responsável pela conferência das despesas.

167. A Ciset apurou, também, que o critério de julgamento adotado no pregão que originou o contrato – menor preço global, calculado pela soma de preços unitários, sem quantificação de itens – vem sendo reprovado pelo tribunal (ex.: Acórdão 254/2004-TCU-2ª Câmara), pois possibilita a ocorrência de “jogo de planilha”. Recomendou que a unidade iniciasse novo procedimento licitatório, encaminhamento que foi acolhido pelo DC (peça 3, p. 63-68). Registre-se que a adesão à ata do Iphan e a celebração do contrato foram atos que não afetam o julgamento destas contas, pois ocorreram em 2009 (exercício cuja gestão já foi examinada).

168. Quanto ao saneamento dessas falhas, a Ciset expediu recomendações (peça 3, p. 64-68).

Comentários Unidade Técnica

169. Relativamente ao Achado 12, o assunto já foi abordado nesta instrução e está gerando proposta de ressalva e determinação para que a SGEC cumpra os dispositivos legais e registre no Siasg todos os contratos firmados por suas subunidades, o que já dá o encaminhamento devido à questão.

170. Quanto ao Achado 13, sobre o pagamento de faturas sem conter as informações sobre: a data da requisição do bilhete, o valor da tarifa cheia e os percentuais de descontos obtidos e sem haver comprovação do repasse de eventuais vantagens recebidas por tarifas promocionais/reduzidas ou bonificações pela emissão de conjunto de passagens, a Ciset não deixou claro se se trataram apenas de impropriedades, pela insuficiência no preenchimento desses documentos, ou de irregulares com eventual débito. Considerando que a Ciset relata que o desconto contratual de 11,4% foi respeitado nesses pagamentos, exigir, na presente data, que o DC intente levantar eventuais descumprimentos pela empresa contratada dos itens 7.1.11 (repassar as tarifas promocionais ou reduzidas oferecidas pelas companhias aéreas) e 7.1.12 (vantagens e/ou bonificações em decorrência da emissão, em conjunto, de um determinado número de bilhetes) descritos na Cláusula Sétima do contrato, não se mostra o mais eficiente.

171. O Controle Interno suscita o pagamento de taxas de embarque em princípio exorbitantes, que em alguns casos chegou a quase 100% do valor da tarifa, como no caso das requisições 886, 868, 822 e 879/2010 (quadro na p. 56 RA – peça 3). O gestor, após a constatação

do Controle Interno, solicitou esclarecimentos à contratada, os quais não tinham sido prestados até o fechamento do RA. A Ciset pontuou que a constatação demonstra ausência de acompanhamento sistemático pelo DC e descaso com o dinheiro público. Ao fim, recomendou ao DC levantar todas faturas com taxas de embarque aparentemente exorbitantes, exigindo comprovação de que foram efetivamente cobradas pelos aeroportos, sob pena de exigir da contratada devolução dos valores não justificados. Pelo potencial de dano ao erário, deve-se **determinar** à Ciset que informe o desfecho da ocorrência nas próximas contas da unidade.

172. A Ciset informa, ainda quanto ao Achado 13, que em 11/1/2011 a Aires Turismo Ltda. enviou ao DC a Nota de Crédito 1665, reembolsando o valor de R\$ 74.021,51, referente a 31 bilhetes não utilizados no período de 1/1/2009 a 11/1/2011, ocasião em que vigia contrato anterior com a mesma empresa, para os quais ela não teria efetuado o crédito ao MRE no prazo contratual de trinta dias e o DC, por sua vez, não teria tomado providências para efetuar a glosa em faturas liquidadas no período.

173. Assinalou o Controle Interno que a demora da empresa, de até dois anos, para enviar a nota de crédito, aliada à omissão do DC para exigir o reembolso dentro do prazo, revelam falta de controle, constituindo grave falha na execução do contrato. A Ciset frisou que o DC sequer se pronunciou sobre a demora de até 24 meses para a emissão da nota de crédito.

174. Como tratamento dessas irregularidades, já se propôs, nesta instrução, o aperfeiçoamento dos controles internos da unidade por meio da designação de fiscais de contratos. Além disso, deve-se **determinar** à SGE/MRE a utilização do SCDP/MPOG, cabendo à Ciset/MRE se **pronunciar** sobre o resultado das deliberações nas próximas contas da unidade. Essas ocorrências devem constituir, também, **ressalvas** às presentes contas.

175. Quanto ao Achado 14, o DC ressaltou que mantinha controle dos valores cobrados pelas notas fiscais encaminhadas pela prestadora, que as despesas quitadas em 2010 estavam inscritas como restos a pagar não processados, que houve a análise e a conferência das faturas emitidas pela fornecedora, e que o setor de contabilidade havia analisado sistematicamente os documentos com base na planilha de composição de preços, não tendo encontrado nenhuma fatura com discrepância em relação às informações contidas na planilha.

176. A Ciset argumentou que as explicações do gestor não esclareciam por que efetuou pagamentos à gráfica mediante valores diferentes dos que compõem a planilha de custos, concluiu que tais pagamentos foram impróprios, mas não fundamentou sua conclusão.

177. O que se nota, neste ponto, e em vários outros achados narrados no RA da Ciset/MRE, é que a unidade suscitou irregularidades, eventuais débitos e/ou pagamentos impróprios sem fundamentar adequadamente sua exposição, tendo em vista que, em boa parcela desses achados, não delimitou os responsáveis diretos, não especificou as datas das ocorrências, não levantou os montantes exatos devidos, não apresentou evidência concreta de irregularidade grave e/ou débito. Exemplos de fragilidades desse tipo encontram-se nos comentários sobre os achados 3, 10, 11 e 13 da Ciset, constantes nos subitens 156, 170 e 186 desta instrução.

178. Nesses casos, falhou o órgão de controle na obtenção de evidências adequadas e suficientes para se chegar a um razoável convencimento da realidade dos fatos e na comunicação de seus achados com observância dos atributos da clareza, convicção e assertividade. Assim, parte das constatações restou inconclusa e sem o devido encaminhamento, caracterizando-se desatendimento ao disposto na Seção III (Normas relativas à Execução do Trabalho no Sistema de Controle Interno – SCI) e na Seção VI (Normas relativas à Forma de Comunicação), ambas do Capítulo VII (Normas Fundamentais do SCI) da [Instrução Normativa SFC 1/2001](#), devendo-se dar **ciência** da impropriedade à Ciset/MRE.

179. Por fim, voltando a abordar os Achados 13 e 14, considera-se que as graves deficiências

no controle administrativo do Contrato DC 1/2010 devem constituir **ressalva** à gestão sob exame, haja vista seu potencial de resultar em dano ao erário.

XV – Avaliação individualizada e conclusiva sobre as justificativas dos responsáveis sobre irregularidades incluídas no RA

(Item 15 da Parte A do Anexo III da DN – TCU 117/2011 – Conteúdo Geral do RA)

180. De acordo com o RA, não houve ocorrências relacionadas ao item em tela (peça 3, p. 2; p. 19; e p. 35).

XVI – Avaliação sobre cumprimento da Lei 8.730/93 (Declarações de bens e rendas)

(Item 16 da Parte A do Anexo III da DN – TCU 117/2011 – Conteúdo Geral do RA)

(Item 8 da Parte A do Anexo II da DN – TCU 108/2010 – Conteúdo Geral do RG)

181. Segundo a Ciset, os servidores da SGEN entregaram as declarações de bens e renda a que alude a Lei 8.730/93 (peça 3, p. 18; p. 33; e p. 68).

XVII – Gestão do Patrimônio

(Item 17 da Parte A do Anexo III da DN – TCU 117/2011 – Conteúdo Geral do RA)

(Item 11 da Parte A do Anexo II da DN – TCU 108/2010 – Conteúdo Geral do RG)

182. A UJ e a Ciset informaram que o item não é aplicável à SGEN, pois a gestão do patrimônio imobiliário do MRE cabe a outra unidade (Coordenação de Patrimônio – UG 240021) (peça 9, p. 45 e peça 3, p. 18; p. 33; e p. 68-69).

XVIII – Gestão de renúncias tributárias

(Item 18 da Parte A do Anexo III da DN – TCU 117/2011 – Conteúdo Geral do RA)

(Item 14 da Parte A do Anexo II da DN – TCU 108/2010 – Conteúdo Geral do RG)

183. De acordo com o RA, não houve ocorrências relacionadas ao item em tela (peça 3, p. 2; p. 19; e p. 35).

XIX – Outras situações que, na opinião do CI, possam afetar o julgamento das contas

(Item 19 da Parte A do Anexo III da DN – TCU 117/2011 – Conteúdo Geral do RA)

184. Em relação à ABC, a Ciset reportou a ausência de conciliação entre os inventários físico e financeiro dos bens móveis registrados nas contas patrimoniais (Achado 3 do RA, peça 3, p. 18-19). O Controle Interno fez menção à Recomendação 27, expedida no RA relativo às contas de 2007, no sentido de que a ABC regularizasse a impropriedade.

185. A respeito, a ABC mencionou que, diante de tentativas anteriores, mal sucedidas, de regularizar a ocorrência junto à Coordenação de Patrimônio (CPAT), fizera contato com a própria Ciset, em 2009, solicitando orientações sobre como proceder. A Ciset, então, reiterou a recomendação anterior, especificando que a ABC deveria formalmente contatar a CPAT para solucionar a pendência (peça 3, p. 19).

186. A Ciset não explicitou o valor da divergência entre o inventário físico e os saldos financeiros, de modo que se possa avaliar adequadamente a materialidade da ocorrência e seu impacto na gestão. Entretanto, considerando que a primeira recomendação vem de 2007, o que demonstra a falta de providências efetivas por parte da ABC, propõe-se imputar a falha descrita no Achado 3 como **ressalva à gestão** do titular da SGEN no exercício sob exame, dando-se **ciência** à unidade.

187. Quanto ao DC, a Ciset abordou diversas irregularidades relativas à concessão irregular de bolsas de estudos, que teriam resultado em dano ao erário (Achado 15, peça 3, p. 69-82), consistentes, resumidamente, na concessão de bolsas de estudo emergenciais e bolsas de estudo do Programa de Graduação (PEC-G) a estudantes que não faziam jus ao recebimento do benefício, por não atenderem a critérios estabelecidos na Portaria – MRE 539/2011 (peça 3, p. 69-81 e p.88).

188. À guisa de exemplos do que a Ciset reputou como aprovação indevida de bolsas, mencionam-se: concessão de bolsa emergencial sem comprovação da ocorrência de extrema dificuldade de ordem financeira, imprevista, que impeça o custeio com moradia, alimentação e passagem de retorno ao país de origem (peça 3, p. 71-74); concessão de bolsa a estudantes que já recebiam outros auxílios financeiros (peça 3, p. 76-78 e p. 80-82); e concessão de bolsas-mérito a estudantes com histórico recente de reprovação acadêmica (peça 3, p. 78-80).

189. As justificativas apresentadas pelos gestores não foram acatadas pela Ciset, que recomendou ao DC identificar os alunos que receberam bolsas às quais não faziam jus, suspender os benefícios indevidamente concedidos e recolher aos cofres públicos o montante apurado.

190. Em consulta ao RG de 2012 da SGEC, verifica-se que a UJ não prestou informações sobre o cumprimento da recomendação. Assim, não foi possível verificar se as ocorrências já foram saneadas, de modo que se propõe **determinar** à Secretaria de Controle Interno (Ciset/MRE) que informe, nas próximas contas da SGEC, sobre o cumprimento das recomendações constantes nos subitens 261 e 266 do Relatório de Auditoria de Gestão 2/2012 (integrante do processo de contas de 2011 da UJ), relativos à interrupção de bolsas emergenciais dos estudantes neles especificados; e subitens 286, 291, 297 e 299, relativos ao ressarcimento ao erário de valores indevidamente pagos aos bolsistas neles identificados (todos do Achado 15).

191. Ressalta-se que, em outras oportunidades, o Tribunal já expediu determinações para devolução ao erário de valores indevidamente pagos a maior para bolsistas do PEC-G (subitem 2.2.3 do Acórdão 2026/2007-TCU-1ª Câmara, de 20/7/2007, reiterado pelo subitem 1.5.1 do Acórdão 3524/2009-TCU-1ª Câmara, de 7/7/2009).

192. Nesse contexto, e considerando que em 2011 os gastos relativos ao pagamento de bolsas a estudantes estrangeiros (R\$ 1.291.600,00) representaram 22% do total de dispêndios efetuados pelo DC no Brasil (Tabela 10 do Anexo 2), e que, na opinião da Ciset, persistem as fragilidades nos controles internos administrativos dessa área, já foi inserido na Parte B, item 22, da DN – TCU 134/2013 (relativa aos conteúdos dos RG para 2014), comando para que a Secretaria Geral das Relações Exteriores – SGMRE, unidade que consolidará as contas desse exercício da SGEC que informe os mecanismos de controle interno adotados para evitar a concessão e utilização de bolsas dos programas de Estudante-Convênio de Graduação (PEC-G) e Pós-Graduação (PEC-PG) a interessados que não atendam aos requisitos desses programas.

193. As falhas relativas à concessão indevida de bolsas de estudos no âmbito do PEC-G, identificadas nestas contas, devem constituir **ressalva à gestão** do titular da SGEC no exercício.

XX – Providências adotadas em relação a Deliberações do TCU e do Órgão de Controle Interno (OCI)

(Item 15 da Parte A do Anexo II da DN – TCU 108/2010 – Conteúdo Geral do RG)

a) Deliberações do TCU

Manifestação do gestor

194. A UJ informou (peça 9, p. 47) que, em cumprimento à recomendação do subitem 1.5.1 do Acórdão 3288/2010-TCU-Plenário, de 8/12/2010 (adotado em processo de denúncia – TC 019.389/2009-1), a ABC assinou, em 2011, acordo básico de cooperação técnica internacional com Organização dos Estados Ibero-Americanos para Educação, Ciência e Cultura, convalidando atos praticados e validando a execução de projetos celebrados com esse organismo internacional.

195. De acordo com a UJ, no final de 2011 não havia deliberações do TCU dirigidas a unidades da SGEC pendentes de atendimento (peça 9, p. 48).

Posicionamento da Ciset

196. Relatou que o Tribunal (peça 3, p. 43-44), por meio do subitem 1.5.1 do Acórdão

1363/2011-TCU-2ª Câmara, de 15/3/2011 (contas de 2008 da SGEC), determinou à Ciset que, nas próximas contas da SGEC, informasse sobre as medidas adotadas com vistas ao cumprimento do que foi determinado no item 2.1.1 do Acórdão 2026/2007-TCU-1ª Câmara, e no subitem 9.2 do Acórdão 1787/2007-TCU-1ª Câmara, quanto à administração, pelo MRE, das Casas do Brasil no exterior.

197. A Ciset opinou que “a SGEC tem cumprido a determinação relativa à regularização da Casa do Brasil em Madri”, mas não forneceu melhores detalhes sobre essa situação (peça 3, p. 44).

198. Noticiou, ainda, que havia sido cumprida a determinação constante no subitem 1.6.1 do Acórdão 11595/2011-TCU-2ª Câmara, de 6/12/2011 (relativo às contas de 2009 da SGEC), pois houve o recolhimento de R\$ 36.012,50 por parte da Aires Turismo Ltda. (peça 3, p. 43).

199. Mencionou o Acórdão 3524/2009-TCU-1ª Câmara, de 7/7/2009 (contas de 2007 da SGEC), o qual determinou, em reiteração ao subitem 2.2.3 do Acórdão 2026/2007-TCU-1ª Câmara, de 20/7/2007 (contas de 2005 da SGEC), que o DC envidasse esforços para que fossem devolvidos ao erário valores pagos a maior a nove ex-bolsistas do Programa de Graduação (PEC-G) e registrou que cinco ex-bolsistas ainda não haviam quitado a dívida com o erário (peça 3, p. 44).

Comentários da Unidade Técnica

200. O subitem 2.1.1 do Acórdão 2026/2007-TCU-1ª Câmara, de 20/7/2007 (contas de 2005 da então Subsecretaria-Geral de Cooperação e de Comunidades Brasileiras no Exterior), determinou que a ABC adotasse medidas para aperfeiçoar o planejamento do repasse de recursos a organismos internacionais de modo a propiciar a efetiva execução das atividades programadas. A Ciset não se manifestou a respeito. Veja-se que se trata de questão determinada em 2007 e, até o momento, o Tribunal não tem notícias sobre eventuais aperfeiçoamentos por parte da ABC.

201. O Acórdão 1787/2007-TCU-1ª Câmara, de 19/6/2007, determinou que no prazo de 180 dias o MRE implementasse controle eficaz da gestão dos estabelecimentos conhecidos como “Casas do Brasil” situados no exterior, observando em especial os seguintes aspectos:

9.2.1. levantamento de todas as Casas do Brasil com vistas a esclarecer a participação do MRE no tocante ao repasse de recursos e ao controle da gestão, bem como a evidenciar a situação das edificações onde funcionam as instituições, sem prejuízo de também informar se pertencem ao patrimônio brasileiro e se estão sujeitas, de alguma forma, a regime de legislação internacional;

9.2.2. negociação com os governos onde se situam as Casas do Brasil (ou estabelecimento similar) com vistas à definição do modelo de gestão mais apropriado à natureza de tais instituições, delimitando-se o papel e as competências de cada país nesse modelo, em face das particularidades legais que porventura afetem essas espécies;

9.2.3. adequação da legislação pertinente, em particular o Decreto nº 56.728/1965, notadamente no que diz respeito a existência ou não de repasse de recursos orçamentários para os referidos estabelecimentos;

9.2.4. elaboração de modelo de prestação de contas a ser apresentado aos órgãos competentes do MRE, pelos diretores das mencionadas Casas do Brasil, que reflita a gestão de seus recursos e a guarda patrimonial do bem imóvel a que se refiram;

9.2.5. definição dos órgãos, no âmbito do MRE, que deverão fazer constar de suas tomadas de contas anuais, entregues ao TCU, informações sobre o resultado da gestão das Casas do Brasil situadas no exterior;

9.3. determinar ao Ministério das Relações Exteriores que informe ao TCU o resultado dos estudos iniciados em 2005 com vistas à revisão dos estatutos da Casa do Brasil em Madri, a qual previa proposta de modificações atinentes ao controle interno e externo de sua gestão;

202. Assim, as respostas da Ciset não elucidam se houve o atendimento integral e adequado das determinações. Ainda que se trate de deliberações antigas, a necessidade do seu atendimento foi reiterada em 2011, de modo que deve ser dada às questões a necessária solução.

203. Portanto, o atendimento dessas deliberações deverá ser abordado pela Ciset nas

próximas contas de forma conclusiva, e, para que não restem dúvidas quanto ao cumprimento, propõe-se emitir **determinação** nesses termos à Secretaria de Controle Interno – Ciset/MRE.

204. Relativamente ao cumprimento do Acórdão 3524/2009-TCU-1ª Câmara, há de se ver que os pagamentos feitos a maior a bolsistas do Programa de Graduação (PEC-G) concretizaram-se em 2007 (contas da SGEN de 2007) e que, se até o exercício de 2011, a unidade ainda não havia obtido êxito na devolução de cinco desses bolsistas, dificilmente o conseguirá no momento atual, até porque, geralmente trata-se de bolsas concedidas a pessoas sem recursos financeiros elevados. Por fim, os valores envolvidos não estão informados, mas as bolsas costumam ter baixos montantes. Por todos esses motivos propõe-se que o assunto, por ora, seja dado por encerrado.

b) Deliberações do Órgão de Controle Interno

205. Em relação ao atendimento de deliberações do OCI, a UJ relatou que não houve, no exercício, recomendações da Ciset para unidades da SGEN. A UJ reportou, ainda, que não havia recomendações do OCI pendentes de atendimento no final de 2011 (peça 9, p. 48).

206. A Ciset não se manifestou sobre a afirmação acima.

XXI – Declaração do contador sobre fidedignidade de demonstrativos contábeis

(Item 1 da Parte B do Anexo II da DN – TCU 108/2010 – Informações contábeis por UJ)

207. O quadro A1 da DN – TCU 108/2010 especifica que, no caso de órgãos da administração direta, como é o caso da SGEN, deve ser anexada ao RG declaração do contador responsável atestando que os demonstrativos contábeis refletem a adequada situação orçamentária, financeira e patrimonial da UJ.

208. No caso da SGEN, foram emitidas declarações específicas para suas três subunidades, ABC, DC e DPR (peça 9, p. 49-51), atestando conformidade plena dos demonstrativos contábeis. O texto das declarações está conforme disposto na Portaria – TCU 123/2011.

XXII – Contratações, por meio de acordos de Cooperação Técnica Internacional (CTI), de consultores na modalidade “produto”

(Item 16 da Parte C do Anexo II da DN – TCU 108/2010 – Conteúdo Específico do RG por UJ)

209. A SGEN apresentou o Quadro C.16.1, com dados sobre contratação de consultores na modalidade “produto” nos moldes previstos na Portaria – TCU 123/2011 (RG, peça 9, p. 52-63).

210. Entretanto, ao preencher o quadro, a SGEN prestou informações sobre a execução físico/financeira de apenas um dos projetos contratados. Além disso, em nenhum dos casos a UJ realizou análise crítica das contratações, a qual deveria “explicitar o entendimento do gestor quanto à eficácia da adoção deste mecanismo de aquisição de conhecimento especializado no âmbito dos projetos de cooperação técnica com organismos internacionais executados na UJ” (Portaria – TCU 123/2011).

211. Essas omissões inviabilizaram o alcance do objetivo do demonstrativo, que é exatamente “verificar o andamento dos serviços de consultoria prestados por pessoas físicas no âmbito de projetos de Cooperação Técnica Internacional” (Portaria – TCU 123/2011). Para evitar que se repita a ocorrência, propõe-se **dar ciência** à Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial e Investimentos do Ministério das Relações Exteriores (SGEN/MRE) de que a não apresentação de informações analíticas sobre a contratação de consultores na modalidade “produto”, tais como a avaliação quanto ao andamento da execução físico/financeira dos projetos e quanto à eficácia da adoção desse mecanismo de aquisição de conhecimento especializado no âmbito de projetos de cooperação técnica com organismos internacionais, identificada no relatório de gestão relativo a 2011, afrontou o disposto na DN – TCU 108/2010 (Anexo II, Parte C, item 16) e na Portaria – TCU 123/2011 (Anexo único, Quadro C.16.1).

212. A Ciset, por sua vez, não teceu qualquer comentário sobre a contratação de consultores.

desatendendo, assim, o art. 2º, § 3º, da DN – TCU 117/2011. Desse modo, propõe-se **dar ciência** à Secretaria de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE) de que a ausência de análise quanto a conteúdos específicos do relatório de gestão, previstos nas decisões normativas que anualmente regulamentam o conteúdo desse documento, a exemplo da contratação de consultores na modalidade “produto” no âmbito de projetos de cooperação técnica firmados com organismos internacionais, identificada no processo de contas de 2011 da Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial e Investimentos (SGEC/MRE), afrontou o disposto no art. 2º, § 3º, da DN – TCU 117/2011.

213. Para que se obtenha uma visão geral das contratações de consultores, elaborou-se o quadro seguinte, que agrega dados apresentados pela UJ. Como se vê, foram contratados dez consultores, que entregaram 43 produtos ao longo de 2011, ao custo de R\$ 819 mil. Entre as subunidades da SGEC, o DPR sobressai na utilização de consultores, com 42 dos 43 produtos contratados. A ausência de exames do gestor quanto à eficácia das consultorias impede, como dito, eventual análise do resultado dos produtos dos consultores/contratações abaixo listados.

Quadro 9 – Contratação consultores modalidade “produto” – SGEC – Exercício de 2011 (Em R\$)

OI	Projeto	Objetivo da Consultoria	Total previsto contrato	Total pago até final do exercício	Produtos contratados	
					Qte	Valor
Cepal	Avaliação da atuação da ABC na cooperação Sul-Sul	Realizar diagnóstico quantitativo e qualitativo da atuação da ABC/MRE no campo da gestão da cooperação técnica Sul-Sul, com vistas a analisar perspectivas presentes e futuras, opções estratégicas e requisitos operacionais para a ampliação dessa modalidade de cooperação.	26.450	26.450	1	16.160*
PNUD	Promoção comercial e atração de investimentos: coordenação institucional em contexto de aceleração do crescimento (BRA/07/017)	Levantamento e elaboração de estudos e propostas de novos instrumentos e mecanismos de informação incluindo tabulação de dados destinados a alavancar a captação de investimento externo de interesse do Brasil**.	105.600	73.920	4	73.920
		Elaboração de levantamentos específicos e ao feito de estudos analíticos ou propositivos, da perspectiva dos interesses comerciais brasileiros no exterior.	123.200	93.632	4	93.632
		Elaboração de estudos na área de inteligência comercial.	123.200	98.560	5	98.560
		Levantamento e elaboração de estudos e propostas de novos instrumentos e mecanismos de informação incluindo tabulação de dados destinados a alavancar a captação de investimento externo de interesse do Brasil.	105.600	95.040	5	95.040
		Elaboração de estudos na área de inteligência comercial.	123.200	110.880	5	110.880
		Levantamento de informações, elaboração de estudos e banco de dados a serem desenvolvidos para promover a	82.500	70.950	6	70.950

OI	Projeto	Objetivo da Consultoria	Total previsto	Total pago até	Produtos contratados	
		internacionalização de empresas brasileiras.				
		Desenvolvimento de estratégias de comunicação social e marketing, para a realização e divulgação de textos especializados em comércio exterior e investimentos.	66.000	52.800	4	52.800
		Consultor especializado em assuntos de comércio exterior, com experiência em promoção comercial e particularmente na área de feiras e exposições.	123.200	103.488	5	103.488
		Levantamento, compilação e análise de dados relativos ao acompanhamento do comércio exterior brasileiro e internacional com o propósito de inserção na <i>BrazilTradeNet</i> e de subsídio a estudos realizados pelo DPR/MRE. Os trabalhos a serem desenvolvidos serão acompanhados pela chefia da Divisão de Informação Comercial (DIC).	123.200	93.632	4	93.632
Total			1.002.150	819.352	43	809.062

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do RG (peça 9, p. 52-63).

* A divergência entre o valor pago até o final do exercício e o valor dos produtos contratados vem do quadro original apresentado no RG (peça 9, p. 52).

** Este foi a única consultoria sobre o qual a UJ prestou informações sobre a execução físico/financeira. Segundo o RG, “a consultora solicitou desligamento do projeto em 1/9/2011, entregando o produto 4” (peça 9, p. 52).

Legenda: OI = Organismo Internacional;
Cepal = Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe;
PNUD = Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

XXIII – Acordos de Cooperação Técnica Internacional (CTI)

(conteúdo não previsto na DN – TCU 108/2010 ou na DN – TCU 117/2011)

214. Como já se antecipou no Tópico VIII desta seção (“Exame Técnico”), o RG (peça 9, p. 35-40) e o RA (peça 3, p. 8-15) trataram de acordos de Cooperação Técnica Internacional (CTI) nas seções voltadas para “transferências voluntárias”.

215. Acordos de CTI, por suas especificidades, comportam análises diferentes das que são aplicáveis a convênios. Ademais, a Portaria – TCU 123/2011 (anexo único), que detalhou os conteúdos do RG, enumerou, em lista fechada, os tipos de ajustes¹¹ que devem constar nos demonstrativos relativos a convênios, sem fazer qualquer menção a acordos de CTI.

216. Além disso, os dados sobre CTI foram apresentados no RG de forma dispersa (peça 3, p. 6-9; 24; e 63-75) e, dentro de cada tópico, de modo fragmentado (por regiões geográficas e por categoria de cooperação – prestada, recebida bilateral, recebida multilateral).

217. Por exemplo, o RG informa (peça 3, p. 13) que a ABC empenhou R\$ 41,7 milhões em 2011 (valor esse adotado também nesta instrução – v. Tabela 2), os quais, “excluindo as despesas de custo administrativo, foram totalmente executadas com projetos de cooperação técnica sul-sul [prestada a países em desenvolvimento]” (peça 3, p. 24).

218. Já no âmbito da cooperação recebida, em que a princípio não há aporte de recursos nacionais, o RG faz menção a desembolsos, em 2011, de US\$ 200 milhões (peça 3, p. 73, referindo-

se a cooperação multilateral, ou seja, àquela firmada com organismos internacionais como o Pnud e a Unesco) e de US\$ 30 milhões (peça 3, p. 75, referindo-se a cooperação bilateral, ou seja, àquela recebida de países desenvolvidos).

219. No RG, a apresentação das informações acima deveria ter sido precedida de dados dispostos de forma conjunta, viabilizando a apreensão de uma visão geral acerca da atuação da ABC e o julgamento adequado sobre a materialidade e relevância de suas ações. De acordo com o RG (peça 3, p. 6), o objetivo estratégico da ABC é “promover o uso eficiente e eficaz da cooperação técnica internacional como instrumento de desenvolvimento social e econômico do Brasil e de países em desenvolvimento com os quais o país mantém acordos de cooperação”.

220. Nesse sentido, a melhoria da transparência do relatório de gestão, no que tange a dados quantitativos sobre CTI, é pré-requisito para que se avance em direção à prestação de informações qualitativas sobre o alcance dos objetivos estratégicos da Agência. Vale observar que, entre as competências da ABC, consta a de “coordenar, acompanhar e avaliar programas e projetos de CTI, seja na modalidade prestada ou recebida” (art. 41 do RI/MRE – Decreto 7.304/2010).

221. Trabalho publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, em 2011, em conjunto com a ABC¹², revela que

O total dos recursos federais investido em projetos e programas de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica [CTC&T] durante o período em análise (2005-2009) ultrapassa os R\$ 252,6 milhões. O volume anual do investimento federal na modalidade apresenta um pequeno crescimento nos dois primeiros anos do levantamento e um aumento significativo a partir de 2007 (...). De forma geral, a Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica do Brasil em 2009 alcança mais do que o triplo daquela registrada em 2005. Este movimento sinaliza a recente intensificação da atividade de CTC&T do Brasil.

222. Apesar de o estudo acima incluir dados sobre Cooperação Científica e Tecnológica, e não apenas sobre CTI, âmbito de atuação da ABC, os números apresentados evidenciam a crescente importância do tema dentro das políticas de governo.

223. Nesse cenário, propugna-se que os acordos de cooperação técnica Internacional sejam tratados de forma customizada nos próximos RGs e RAs, de modo que se possa obter um panorama mais fiel da atuação finalística da ABC. A definição desse conteúdo customizado extrapola o escopo destas contas e depende de estudos adicionais sobre as ações da Agência. Portanto, sugere-se que a Unidade Técnica avalie a conveniência e oportunidade de propor a realização de ação de controle com vistas ao desenvolvimento do mencionado conteúdo customizado.

CONCLUSÃO

224. Considerando a análise realizada e a opinião da Secretaria de Controle Interno – Ciset/MRE, propõe-se **julgar regulares com ressalva** as contas do Sr. Hadil Fontes da Rocha Vianna (CPF 385.181.717-68), dando-lhe quitação, nos termos dos arts. 16, inc. II, e 18 da Lei 8.443/92, c/c o art. 208 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), em face das impropriedades/faltas verificadas em sua gestão (subitens 27, 39, 55, 71, 114, 134, 156, 179, 186 e 193).

225. As falhas consideradas formais e o mero descumprimento de leis devem ser objeto de **ciência** à unidade ou à Ciset, conforme o caso.

226. Tendo em vista o potencial de dano de determinadas impropriedades devem ser feitas **determinações** à unidade/subunidades e à Ciset/MRE, também para que esta informe em contas futuras o cumprimento das determinações e de acórdãos do Tribunal.

227. Destaca-se que as determinações propostas no subitem 229.2 não contêm prazo ante seu caráter estruturante e relevância, assim, o monitoramento desses itens ocorrerá durante a execução dos demais trabalhos relacionados ao Itamaraty.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

228. Os benefícios das ações de controle externo constantes desta proposta de encaminhamento enquadram-se como benefícios qualitativos do tipo “outros benefícios diretos” (decorrentes da própria atuação do Tribunal consubstanciados no aumento da expectativa de controle), conforme Portaria – TCU 82/2012 e Portaria – Segecex 10/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

229. Em face do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

229.1. **Julgar**, com fundamento nos arts. 1º, inc. I, 16, inc. II, 18 e 23, inc. II, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 1º, inc. I, 208 e 214, inc. II, do Regimento Interno do TCU, **regulares com ressalva** as contas do titular da Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial e Investimentos – SGE/MRE de 4/1/2011 a 31/12/2011, Embaixador Hadil Fontes da Rocha Vianna (CPF 385.181.717-68), dando-lhe quitação, em face das seguintes falhas:

229.1.1. ausência de prestação de contas de recursos transferidos a Organismos Internacionais (OI); utilização de recursos oriundos de OI, resultantes de rendimentos financeiros, sem amparo legal; planejamento inadequado de quantitativos de materiais para compor a planilha de estimativa de preços; consumo interno de produtos adquiridos para distribuição em eventos institucionais; e pagamento de faturas depois do vencimento, conforme Achados 1, 2, 7, 8 e 9 do Relatório de Auditoria (RA) da Secretaria de Controle Interno (Ciset/MRE) (subitem 27 desta instrução);

229.1.2. elaboração incompleta do processo anual de contas, em razão da: i) ausência de medição de desempenho do Programa 0355 (Promoção das Exportações) e alusão a indicador equivocado de seu desempenho no RG; ii) não apresentação da declaração da fidedignidade das informações disponíveis no Siasg e no Siconv; iii) ausência de relatório de correição e de informações sobre planos estratégicos/anuais e formalização e utilização de indicadores; iv) inconsistências técnicas (subitens 39, 53, 71 e 134 desta instrução);

229.1.3. irregularidades na execução do Contrato DPR 1/2010, relativo à contratação de serviços técnicos de TI (infraestrutura, *softwares* e suporte) para o DPR e para a ABC, para desenvolvimento e operação do sistema *BrazilTradeNet*, relatadas nos Achados 4, 5 e 6 do RA (subitem 114 desta instrução);

229.1.4. não utilização, pelo Departamento Cultural, do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg e do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv para registro dos contratos e convênios, respectivamente, firmados por suas subunidades no país ou no exterior, conforme Achado 12 do RA, em confronto com o disposto no art. 8º do [Decreto 1.094/94](#), no art. 1º, parágrafo único, da Instrução Normativa SLTI/MPOG 2/2011 e no art. 13 do [Decreto 6.170/2007](#), (subitens 134 e 169 desta instrução);

229.1.5. ocorrência de despesas indevidas, no âmbito do Departamento Cultural, no valor de R\$ 8.888,95 e R\$ 5.000,00, conforme relatado nos Achados 10 e 11 do RA (subitem 156 desta instrução).

229.1.6. irregularidades na execução do Contrato DC 1/2010, relativo ao fornecimento de bilhetes de passagens aéreas para o Departamento Cultural, relatada no Achado 13 do RA da Ciset/MRE (subitem 174 desta instrução) e do Contrato DC 3/2009, para prestação de serviços gráficos, conforme Achado 14 do RA (subitem 179 desta instrução);

229.1.7. ausência de conciliação entre os inventários físico e financeiro dos bens móveis registrados nas contas patrimoniais da Agência Brasileira de Cooperação – ABC, conforme Achado 3 do RA (subitem 186 desta instrução);

229.1.8. concessão indevida de bolsas do Programa de Graduação (PEC-G) a estudantes sem comprovada dificuldade financeira, que já recebiam outros auxílios financeiros ou com reprovação

acadêmica, conforme Achado 15 do RA (subitem 193 desta instrução);

229.1.9. ausência de designação de fiscais para o acompanhamento dos contratos do Departamento Cultural, descumprindo o art. 67 da Lei 8.666/93, conforme Achado 13 do RA (subitens 162 e 174 desta instrução);

229.1.10. não utilização do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP pelo Departamento Cultural, conforme Achado 13 do RA (subitens 163 e 174 desta instrução);

229.2. **Determinar** à Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial e Investimentos – SGEC/MRE, com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, que:

229.2.1. adote as providências necessárias, na qualidade de gestora do Contrato 1/2010, firmado em 5/8/2010 com a empresa Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática, em atendimento ao disposto no art. 24 da IN SLTI/MPOG 4/2010, para que sejam nomeados, pelas áreas competentes, o Fiscal Técnico e o Fiscal Administrativo do Contrato, estendendo tal medida a outros contratos relativos a soluções de Tecnologia da Informação de sua responsabilidade que estejam vigentes ou que venham a ser firmados, informando, nas próximas contas da SGEC/MRE, ou unidade que a consolidar, sobre as medidas adotadas (subitem 109);

229.2.2. registre no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv todos os contratos e convênios, respectivamente, firmados por suas subunidades no país ou no exterior, em atendimento ao disposto no art. 8º do Decreto 1.094/94, no art. 1º, parágrafo único, da Instrução Normativa SLTI/MPOG 2/2011 e no art. 13 do Decreto 6.170/2007, informando, nas próximas contas da SGEC/MRE, ou unidade que a consolidar, sobre as medidas adotadas (subitem 133);

229.2.3. providencie junto ao Departamento Cultural a designação formal de fiscais para o acompanhamento dos contratos dessa subunidade, nos termos do art. 67 da Lei 8.666/93 (subitem 158 desta instrução);

229.2.4. adote providências no sentido de passar a utilizar o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP, disponibilizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, em atendimento ao parágrafo único do art. 12-A do Decreto 5.992/2006 (com alterações do Decreto 6.258/2007) (subitem 174 dessa instrução);

229.3. **Determinar** à Secretaria de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE), com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, que nas próximas contas da Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial e Investimentos – SGEC/MRE ou unidade que a consolidar:

229.3.1. informe sobre (subitens 109, 133, 157, 158, 171, 174 e 190 desta instrução):

229.3.1.1. o deslinde dado às recomendações feitas nos subitens 129-130 (Achado 10), 134-135 (Achado 11) e 261-266-286-291-297-299 (Achado 15) do Relatório de Auditoria de Gestão 2/2012;

229.3.1.2. a efetividade do acompanhamento e fiscalização dos contratos firmados pelo Departamento Cultural por fiscais designados nos termos do art. 67 da Lei 8.666/93 e do art. 24, incs. II e IV, da IN SLTI/MPOG 4/2010;

229.3.1.3. o efetivo registro dos contratos e convênios das unidades da SGEC no Siasg e no Siconv, respectivamente;

229.3.1.4. a efetiva utilização do SCDP/MPOG pelas unidades da SGEC/MRE;

229.3.1.5. o andamento da cobrança de eventuais débitos por taxas de embarque em princípio exorbitantes;

229.3.1.6. o resultado das recomendações constantes nos subitens 64, 76 e 77 do Relatório de

Auditoria de Gestão 2/2012 (Achados 5 e 6), que recomendavam, no âmbito do Contrato DPR 1/2010, firmado com a empresa Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática, o imediato cumprimento da obrigatoriedade de emissão de ordens de serviços de desenvolvimento de soluções de TI para atender a cada demanda dos setores requisitantes, que fosse descontinuado o procedimento de rateio do faturamento das despesas entre o DPR e a ABC e que se passasse a exigir da empresa contratada a emissão de notas fiscais que retratassem os valores dos serviços efetivamente prestados para cada UG (subitem 113 desta instrução).

229.3.2. manifeste-se conclusivamente sobre (subitens 122 e 203 desta instrução):

229.3.2.1. a regularidade dos Contratos DPR 1/2010 e 2/2010, firmados respectivamente com as empresas Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática e B2BR Business to Business Informática do Brasil S.A, adotando as medidas que entender cabíveis, no que tange especificamente aos seguintes aspectos: aderência entre a descrição do objeto constante no Termo de Contrato e a contida no edital/termo de referência, particularmente no que toca à vinculação exclusiva, ou não, da prestação de serviços de TI ao desenvolvimento e manutenção do Portal BrasilGlobalNet; conformidade do conteúdo dos extratos dos contratos publicados no DOU de 17/8/2010, seção 3, no que se refere à descrição do objeto dos ajustes; efetiva aderência dos serviços prestados à Agência Brasileira de Cooperação (ABC) ao objeto pactuado nos contratos e ao previsto nos editais/termos de referência, tendo em vista a incompatibilidade entre a área de atuação da ABC (cooperação técnica) e o objeto do ajuste (em princípio, desenvolvimento do Portal BrasilGlobalNet, atividade relacionada a promoção comercial); adequação orçamentária dos planos de trabalho (PT) previstos nos editais/termos de referência e nos Termos de Contrato, tendo em vista a previsão e a efetiva utilização de recursos da ação 2533 (Cooperação Técnica Internacional) para, a princípio, custear atividades ligadas a promoção comercial;

229.3.2.2. o atendimento do subitem 2.1.1 do Acórdão 2026/2007-TCU-1ª Câmara, devendo relacionar as medidas implementadas pela Agência Brasileira de Cooperação – ABC/MRE para aperfeiçoar o planejamento do repasse de recursos a organismos internacionais de modo a propiciar a efetiva execução das atividades programadas;

229.3.2.3. o atendimento dos subitens 9.2.1 a 9.2.5 do Acórdão 1787/2007-TCU-1ª Câmara, devendo relacionar os controles implementados pelo ministério para a melhoria da gestão dos estabelecimentos conhecidos como “Casas do Brasil” situados no exterior, e informar se houve a observância dos aspectos previamente definidos na deliberação;

229.4. **Recomendar** à Secretaria de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE) que avalie a hipótese de adotar o mesmo critério usado pela Unidade Jurisdicionada para quantificar os valores geridos em cada exercício, com vistas a manter a consistência entre dados apresentados nos relatórios de gestão (RG) e nos relatórios de auditoria de gestão (RA), uma vez que nas contas da unidade relativas a 2011 o RG apontou valores geridos de R\$ 83,3 milhões (gastos de UGs no Brasil e no exterior) e o RA apontou valor de R\$ 15,5 milhões (somente gastos de UGs no Brasil), ou explicita nos relatórios de auditoria a divergência entre o valor gerido apresentado no relatório de gestão e o apontado no relatório do Controle Interno (subitem 20 desta instrução);

229.5. **Dar ciência** à Secretaria-Geral de Relações Exteriores – SG/MRE de que a ausência de atualização do Regimento Interno do Ministério das Relações Exteriores, identificada no processo de contas de 2011 da Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial e Investimentos (SGEC/MRE), afronta o art. 4º do Decreto 7.304/2010 (subitem 7 desta instrução);

229.6. **Dar ciência** à Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial e Investimentos do Ministério das Relações Exteriores (SGEC/MRE) das seguintes impropriedades apuradas na gestão de 2011:

229.6.1. ausência, no processo de contas 2011, de relatório de correição, ou de menção expressa à inexistência de processos disciplinares para apuração de dano ao erário, fraude ou corrupção, na formulação do processo de contas de 2011, em desatendimento ao art. 13, inc. III, da IN-TCU 63/2010 (subitem 39 desta instrução);

229.6.2. ausência, no Relatório de Gestão de 2011, de análise sobre a existência e andamento de planos estratégicos e anuais; ausência de formalização e utilização de indicadores; e ocorrência de inconsistências técnicas (falta das seções “Introdução” e “Resultados e Conclusões; apresentação de dados sobre execução física e financeira de forma dispersa e desconexa; divergência entre valores de execução orçamentária e financeira apresentados nos Quadros A.2.1, A.2.9 e A.2.10 do RG) que prejudicaram a avaliação do desempenho da UJ e reduziram a transparência quanto à correta e eficiente gestão dos recursos colocados à disposição da SGEC, em desacordo com o item 2 da Parte A do Anexo II da DN – TCU 108/2010 (subitens 44-55 desta instrução);

229.6.3. não demonstração, no Relatório de Gestão de 2011, de mensuração do desempenho do Programa 0355 (Promoção das Exportações) e utilização equivocada, no relatório de gestão, do quantitativo de missões e feiras setoriais realizadas como indicador de desempenho do programa (subitem 71 desta instrução);

229.6.4. omissão, no Relatório de Gestão de 2011, de informações sobre os recursos humanos da unidade, o que afronta o disposto na DN – TCU 108/2010 (Anexo II, Parte A, item 5) e na Portaria – TCU 123/2011 (Anexo único) (subitem 81 desta instrução);

229.6.5. ausência de designação, pelas autoridades competentes das respectivas áreas, dos fiscais técnico e administrativo do contrato, identificada no Contrato 1/2010, firmado em 5/8/2010 com a empresa Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática, infringe o art. 24, incs. II e IV, da IN SLTI/MPOG 4/2010 (subitem 109 desta instrução);

229.6.6. emissão de nota de empenho no Siafi sem constar o número do processo administrativo que ampara a despesa, quando essa informação é exigível, identificada nos empenhos emitidos pelo Departamento Cultural (UG 240011), o que afronta o princípio da oportunidade, disposto no art. 6º da Resolução – CFC 750/93 (subitem 144 desta instrução);

229.6.7. não apresentação, no Relatório de Gestão de 2011, das informações analíticas sobre a contratação de consultores na modalidade “produto”, tais como a avaliação quanto ao andamento da execução físico/financeira dos projetos e quanto à eficácia da adoção desse mecanismo de aquisição de conhecimento especializado no âmbito de projetos de cooperação técnica com organismos internacionais, o que afronta a DN – TCU 108/2010 (Anexo II, Parte C, item 16) e a Portaria – TCU 123/2011 (Anexo único, Quadro C.16.1) (subitem 211 desta instrução);

229.6.8. falta de providências para regularizar divergências entre o inventário físico e os saldos financeiros, no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), desde o exercício de 2007, o que afronta o princípio oportunidade (art. 6º da Resolução – CFC 750/93) e a IN Sedap/MARE 205/1988 (subitem 186 desta instrução).

229.7. **Dar ciência** à Secretaria de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE) sobre as seguintes impropriedades apuradas na elaboração das contas da Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial e Investimentos – SGEC/MRE de 2011:

229.7.1. emissão de parecer do dirigente do controle interno de forma inconclusa, o que afronta o art. 13, inc. VI, da IN – TCU 63/2010 (subitem 42 desta instrução);

229.7.2. falta de fundamentação suficiente para subsidiar a manifestação sobre os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, o que vai de encontro à finalidade do sistema de controle interno inscrita no art. 74, inc. II, da Constituição Federal de 1988 (subitem 60 desta instrução);



229.7.3. descrição incompleta ou insuficiente da metodologia utilizada para definição da amostra de processos licitatórios a serem examinados, especialmente na avaliação das licitações da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e do Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR), o que afronta o disposto na DN – TCU 117/2011, Anexo III, Parte A (Conteúdo Geral do Relatório de Auditoria de Gestão) (subitem 141 desta instrução); e

229.7.4. menção a irregularidades, débitos eventuais e/ou pagamentos impróprios sem fundamentação adequada, em face da ocorrência de falhas como falta de delimitação dos responsáveis diretos, de especificação da data dos eventos, de apuração dos montantes exatos e de apresentação de evidências concretas, adequadas e suficientes, resultando na comunicação de achados com inobservância dos atributos da clareza, convicção e assertividade e na proposição de encaminhamentos inconclusos, tais como se verificou na descrição de partes dos Achados 3, 10, 11 e 13, o que caracteriza desatendimento ao disposto na Seção III (Normas relativas à Execução do Trabalho no Sistema de Controle Interno) e na Seção VI (Normas relativas à Forma de Comunicação), ambas do Capítulo VII (Normas Fundamentais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal) da [Instrução Normativa SFC 1/2001](#) (subitens 156, 170, 178 e 186 desta instrução);

229.7.5. ausência de análise quanto a conteúdos específicos do relatório de gestão, previstos nas decisões normativas que anualmente regulamentam o conteúdo desse documento, a exemplo da contratação de consultores na modalidade “produto” no âmbito de projetos de cooperação técnica firmados com organismos internacionais, o que afronta o art. 2º, § 3º, da DN – TCU 117/2011 (subitem 212 desta instrução);

229.7.6. **Dar ciência** da deliberação que vier a ser profêrida à Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial e Investimentos – SGEC/MRE, à Secretaria-Geral de Relações Exteriores – SG/MRE e à Secretaria de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores – Ciset/MRE;

229.8. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169 do RI/TCU.

SecexDesenvolvimento, em 4 de abril de 2014.

(assinado eletronicamente)

José de Freitas Lima Filho

AUFC – Mat. 8106-0

Anexo 2 – Perfil de gastos das unidades da SGEC no Brasil

Tabela 4 – SGEC – Unidades localizadas no Brasil
Despesas efetuadas em 2011 – por Unidade Gestora (em R\$)

UG Executora		Despesas Empenhadas		Despesas Liquidadas		Valores Pagos		Inscrição em RP Não-Proc	
		\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
240025	ABC	1.891.104,37	12	1.881.808,09	14	1.881.799,21	14	9.296,28	0
240011	Departamento Cultural	5.764.087,41	37	4.582.678,97	34	4.582.601,57	34	1.181.408,44	56
240007	DPR	7.863.281,98	51	6.942.711,67	52	6.942.711,67	52	920.570,31	44
Total		15.518.473,76	100	13.407.198,73	100	13.407.112,45	100	2.111.275,03	100

Fonte: Siafi gerencial

Tabela 5 – SGEC (UGs 240007, 240011 e 240025)
Despesas empenhadas em 2011 – por Grupo de Despesa (em R\$)

Grupo de Despesa	Despesa Empenhada	% do total
Outras Despesas Correntes	15.491.521,88	99,83%
Investimentos	26.951,88	0,17%
Total	15.518.473,76	100,00%

Fonte: Siafi gerencial

Tabela 6 – SGEC (UGs 240007, 240011 e 240025)
Despesas empenhadas em 2011 – por Modalidade de Aplicação (em R\$)

Modalidade Aplicação	Despesa Empenhada	% do total
Aplicações diretas	14.277.278,76	92,00%
Transferências ao Exterior	1.241.195,00	8,00%
Total	15.518.473,76	100,00%

Fonte: Siafi gerencial

Tabela 7 – SGEC (UGs 240007, 240011 e 240025)
Despesas empenhadas em 2011 – por Modalidade de Licitação (em R\$)

Modalidade Licitação	Despesa Empenhada	% do total
Pregão	12.385.924,09	79,81%
Não se aplica	2.532.795,00	16,32%
Concurso	240.000,00	1,55%
Inexigível	219.900,00	1,42%
Dispensa de licitação	139.854,67	0,90%
Total	15.518.473,76	100,00%

Fonte: Siafi gerencial

Tabela 8 – SGECE (UGs 240007, 240011 e 240025)
 Despesas empenhadas em 2011 – por Natureza de despesa detalhada (em R\$)

Natureza Despesa Detalhada	Despesa Empenhada	% do total
Serviços técnicos profissionais de T.I.	7.612.405,49	49,05%
Passagens para o exterior	2.673.829,78	17,23%
Serviços gráficos e editoriais	1.419.205,00	9,15%
Bolsas de estudo nos pais	1.291.600,00	8,32%
OIT - Organização Internacional do Trabalho	841.860,00	5,42%
IICA - Instit. Interam. Coop. p/ agricultura	242.235,00	1,56%
Premiações artísticas	240.000,00	1,55%
Apoio administrativo, técnico e operacional	239.082,30	1,54%
Patrocínios	200.000,00	1,29%
UNESCO	157.100,00	1,01%
Manutenção e conserv. de bens imóveis	151.401,72	0,98%
Hospedagens	138.576,45	0,89%
Passagens para o país	99.328,18	0,64%
Comunicação de dados	59.000,00	0,38%
Serviços de comunicação em geral	37.000,00	0,24%
Serviços técnicos profissionais	15.800,00	0,10%
Serviços de terceiros - pessoa jurídica	14.499,27	0,09%
Frete e transp. De encomendas	12.498,00	0,08%
Material de processamento de dados	7.970,10	0,05%
Material de expediente	7.930,85	0,05%
Festividades e homenagens	7.750,00	0,05%
Equipamentos para áudio, vídeo e foto	6.803,00	0,04%
Aparelhos e utensílios domésticos	6.731,18	0,04%
Mobiliário em geral	5.944,90	0,04%
Aquisição de software	5.203,00	0,03%
Serviços de produção industrial	5.040,00	0,03%
Direitos autorais	5.000,00	0,03%
Mant..cons.equip. de processamento de dados	4.250,00	0,03%
Assinaturas de periódicos e anuidades	2.700,00	0,02%
Aparelhos e equipamentos de comunicação	2.269,80	0,01%
Manut. e conserv. de maquinas e equipamentos	2.135,00	0,01%
Material de copa e cozinha	1.004,94	0,01%
Material elétrico e eletrônico	981,80	0,01%
Material de limpeza e prod. de higienização	540,00	0,00%
Armazenagem	399,00	0,00%
Material p/ manut.de bens imóveis/instalações	399,00	0,00%
Total geral	15.518.473,76	100,00%

Fonte: Sifaf gerencial

Obs.: as rubricas destacadas **em negrito** equivalem a áreas administrativas nas quais a Ciset constatou deficiências nos controles internos.

Tabela 9 – Agência Brasileira de Cooperação – ABC (UG 240025)
 Despesas empenhadas em 2011 (em R\$)

Grupo de Despesa / Modalidade Aplicação / Modalidade Licitação / Natureza Despesa	Despesa Empenhada	% do total
Outras Despesas Correntes	1.864.152,49	98,57%
Aplicações diretas	622.957,49	32,94%
<u>Pregão</u>	386.705,70	20,45%
Apoio adm., técnico e operacional	239.082,30	12,64%
Manut. e conservação. de bens imóveis	147.623,40	7,81%
<u>Inexigível</u>	200.000,00	10,58%
Patrocínios	200.000,00	10,58%
<u>Dispensa de licitação</u>	36.251,79	1,92%
Material de processamento de dados	7.970,10	0,42%
Festividades e homenagens	7.750,00	0,41%
Fretes e transp. De encomendas	4.500,00	0,24%
Manut.cons.equip. de proc. de dados	4.250,00	0,22%
Manut. e conserv. de bens imóveis	3.778,32	0,20%
Manut. conserv. de maq. e equip.	2.135,00	0,11%
Serviços gráficos e editoriais	1.320,00	0,07%
Material de copa e cozinha	1.004,94	0,05%
Material elétrico e eletrônico	981,80	0,05%
Material de expediente	776,85	0,04%
Mat. de limpeza e higienização	540,00	0,03%
Serviços de terceiros - pessoa jurídica	446,78	0,02%
Armazenagem	399,00	0,02%
Material p/ manut.de bens imóveis	399,00	0,02%
Transferências ao exterior	1.241.195,00	65,63%
<u>Não se aplica</u>	1.241.195,00	65,63%
OIT – Org. Internacional do Trabalho	841.860,00	44,52%
IICA – Inst. Interam. Coop. p/ Agric.	242.235,00	12,81%
Unesco	157.100,00	8,31%
Investimentos	26.951,88	1,43%
Aplicações diretas	26.951,88	1,43%
<u>Dispensa de licitação</u>	26.951,88	1,43%
Equipamentos para áudio, vídeo e foto	6.803,00	0,36%
Aparelhos e utensílios domésticos	6.731,18	0,36%
Mobiliário em geral	5.944,90	0,31%
Aquisição de software	5.203,00	0,28%
Aparelhos e equipe. de comunicação	2.269,80	0,12%
Total	1.891.104,37	100,00%

Fonte: Siafi gerencial

Tabela 10 – Departamento Cultural – DC (UG 240011)
Despesas empenhadas em 2011 (em R\$)

Grupo de Despesa / Modalidade Aplicação / Modalidade Licitação / Natureza Despesa	Despesa Empenhada	% do total
Outras Despesas Correntes	5.764.087,41	100,00%
Aplicações diretas	5.764.087,41	100,00%
<u>Pregão</u>	4.198.549,41	72,84%
Passagens para o exterior	2.673.829,78	46,39%
Serviços gráficos e editoriais	1.276.650,00	22,15%
Hospedagens	138.576,45	2,40%
Passagens para os pais	99.328,18	1,72%
Serviços de terceiros - pessoa jurídica	10.165,00	0,18%
<u>Não se aplica (licitação)</u>	1.291.600,00	22,41%
Bolsas de estudo nos pais	1.291.600,00	22,41%
<u>Concurso</u>	240.000,00	4,16%
Premiações artísticas	240.000,00	4,16%
<u>Dispensa de licitação</u>	21.038,00	0,36%
Serviços técnicos profissionais	8.000,00	0,14%
Fretes e transp. de encomendas	7.998,00	0,14%
Serviços de produção industrial	5.040,00	0,09%
<u>Inexigível</u>	12.900,00	0,22%
Serviços gráficos e editoriais	7.900,00	0,14%
Direitos autorais	5.000,00	0,09%
Total	5.764.087,41	100,00%

Fonte: Siafi gerencial

Tabela 11 – Departamento de Promoção Comercial e Investimento – DPR (UG 240007)
Despesas empenhadas em 2011 (em R\$)

Grupo de Despesa / Modalidade Aplicação / Modalidade Licitação / Natureza Despesa	Despesa Empenhada	% do total
Outras Despesas Correntes	7.863.281,98	100,00%
Aplicações diretas	7.863.281,98	100,00%
<u>Pregão</u>	7.800.668,98	99,20%
Serviços técnicos profissionais de TI	7.612.405,49	96,81%
Serviços gráficos e editoriais	125.376,00	1,59%
Comunicação de dados.	59.000,00	0,75%
Serviços de terceiros - pessoa jurídica	3.887,49	0,05%
<u>Dispensa de licitação</u>	55.613,00	0,71%
Serviços de comunicação em geral	30.000,00	0,38%
Serviços gráficos e editoriais	7.959,00	0,10%
Serviços técnicos profissionais	7.800,00	0,10%
Material de expediente	7.154,00	0,09%
Assinaturas de periódicos e anuidades	2.700,00	0,03%
<u>Inexigível</u>	7.000,00	0,09%
Serviços de comunicação em geral	7.000,00	0,09%
Total	7.863.281,98	100,00%

Fonte: Siafi gerencial

Anexo 3
**Quadro 10 – SGEN – Ações orçamentárias – Cadastro de 2011
Finalidade e Implementação**

RESP. PROGRAMA	AÇÃO	FINALIDADE	IMPLEMENTAÇÃO (RESUMO)
ABC / 0683 (Gestão da Política Externa)	2533 Cooperação Técnica Internacional	Promover a Cooperação Técnica Internacional (CTI).	Elaborar e aprovar projetos de CTI, em parceria com o organismo implementador, mediante formulação do instrumento de execução - acordo, ajuste, documento de projetos, dentre outros.
DC – 0682 (Difusão da Cultura e da Imagem do Brasil no Exterior)	2530 Difusão da LP e da Cultura Brasileira no Exterior	Difundir no exterior a cultura brasileira e promover o aprendizado da língua portuguesa falada no Brasil.	Transferir aos Postos no exterior os recursos financeiros necessários à manutenção e implementação das atividades da rede de ensino. Utilizar os recursos arrecadados pelos Centros de Estudos Brasileiros.
	00CB Concessão de Bolsas a Alunos Estrangeiros	Coordenar e executar programas de intercâmbio estudantil voltados para a cooperação educacional.	Procedimento direto, rotineiro e sistematizado, de concessão de bolsas para alunos estrangeiros, em nível de graduação, com pagamento mensal diretamente aos alunos.
	2272 Gestão e Administração do Programa	Constituir um centro de custos administrativos dos programas.	–
	6641 Fomento a Eventos de Divulgação do Brasil no Exterior	Divulgar informações sobre o Brasil e a política externa brasileira, tanto no País quanto no exterior, com vistas à promoção da imagem positiva da realidade política, econômica, social e cultural do País.	Conceder apoio logístico e financeiro às Embaixadas e Consulados do Brasil. Apoiar artistas e divulgadores da cultura brasileira na montagem de exposições, realização de mostras fotográficas, cinematográficas e concertos musicais, publicação de livros, confecção de material informativo, transporte de obras de arte e filmes, entre outros.
DPR – 355 (Promoção das Exportações)	2538 Missões Comerciais e Feiras Setoriais e Multissetoriais	Apoiar a participação de empresários brasileiros, em particular pequenos e médios, em missões comerciais e feiras setoriais e multissetoriais voltadas à promoção de exportações, à substituição competitiva de importações, à promoção de investimentos estrangeiros no Brasil e à	Apoiar exportadores brasileiros, efetivos ou potenciais, em visitas ao exterior com vistas a aumentar a participação do Brasil no comércio internacional.



RESP. PROGRAMA	AÇÃO	FINALIDADE	IMPLEMENTAÇÃO (RESUMO)
		internacionalização de empresas brasileiras.	
	2544 Sistema Brazil Trade Net	Fornecer informação confiável e de fácil acesso às empresas exportadoras, potencialmente exportadoras e/ou interessadas em internacionalizar-se, bem como às empresas estrangeiras interessadas em importar do Brasil ou investir no País.	Identificar e divulgar oportunidades de exportações e investimentos; identificar e cadastrar exportadores e investidores brasileiros e potenciais importadores ou investidores estrangeiros; elaborar pesquisas de mercado no exterior; elaborar guias de exportação para países e blocos comerciais (série "Como Exportar"); identificar e analisar a tendência da oferta exportável brasileira, confrontada com a demanda nos mercados externos; identificar possibilidades de internacionalização de empresas brasileiras e de atração de investimento estrangeiro; e veicular, controlar e monitorar as informações do <i>BrazilTradeNet</i> (www.braziltradenet.gov.br).

Fonte: Cadastro de Ações do Portal da Secretaria de Orçamento Federal.

Anexo 4

Quadro 3 – Conteúdo Previsto do RG e RA – SGEC/MRE

Relatório de Gestão				Relatório de Auditoria da Gestão			
Parte / Conteúdo		Item / Descrição		Parte Conteúdo		Item / Descrição	
A	Geral	1	Identificação da UJ	A	Geral	1	Conformidade das peças
		2	Planejamento e gestão orçamentária e financeira			2	Resultados quantitativos e qualitativos da gestão
		3	Reconhecimento de passivos			3	Indicadores institucionais
		4	Restos a pagar			4	Recursos humanos
		5	Recursos humanos			5	Controles internos
		6	Transferências voluntárias			6	Sustentabilidade ambiental em compras e contratações
		7	Declarações Siasg e Siconv			7	Governança de TI
		8	Lei 8.730/93 (Declaração Bens e Rendas)			8	Transferências voluntárias
		9	Controles internos			9	Regularidade processos licitatórios (por amostragem)
		10	Sustentabilidade ambiental em compras e contratações			10	Cartões corporativos
		11	Gestão patrimônio imobiliário			11	Reconhecimento de passivos
		12	Governança de TI			12	Restos a pagar
		13	Cartões corporativos			13	Irregularidades que resultaram em dano ou prejuízo
		14	Renúncia tributária			14	Falhas e irregularidade que NÃO resultaram em danos ou prejuízos
		15	Providências sobre deliberações do OCI e do TCU			15	Avaliação justificativas gestores sobre irregularidades
		16	(idem acima, só que UCI ou Auditoria Interna)			16	Lei 8.730/93 (Declaração Bens e Rendas)
–	–	17	Gestão patrimônio imobiliário				
–	–	18	Renúncia tributária				
–	–	19	Outras ocorrências relevantes				



Relatório de Gestão				Relatório de Auditoria da Gestão			
Parte / Conteúdo		Item / Descrição		Parte Conteúdo		Item / Descrição	
B	Informações contábeis	1	Declaração contador sobre fidedignidade demonstrativos	-	-	-	-
C	Específico para UJ que executam acordos de CTI com contratação consultores modalidade produto	16	Informações sobre contratações consultores na modalidade produto em projetos de CTI	-	-	-	-

Fonte:

RG: DN – TCU 108/2010, Anexo II

RA: DN – TCU 117/2011, Anexo III

¹ A identificação da subunidade responsável por cada programa orçamentário foi feita com base em informações constantes no Relatório de Gestão (peça 9, p. 13-21), reproduzidas no Quadro 1 desta instrução.

² Simplificadamente, “unidade gestora executora” (UGE) está associada ao EFNY e “unidade gestora responsável” (UGR), aos postos não siafizados. Com o crescente processo de siafização dos postos no exterior, a distinção entre UGE e UGR paulatinamente deixará de ser relevante, pois quase todos os postos atuarão como UGE, ficando o papel de UGR reservado apenas a postos que residualmente não tenham sido siafizados.

³ Veja-se, a título de exemplo, o seguinte trecho do RG: “O Departamento de Promoção Comercial e Investimentos acompanha a execução orçamentária e financeira das ações de promoção comercial no Brasil e no exterior, conciliando os meios financeiros disponíveis com as necessidades dos postos no exterior e das unidades do DPR, de modo a permitir a melhor implementação possível do Programa “Promoção das Exportações” (0355), do PPA 2008-2011, o qual abarcou as ações “Missões Comerciais Setoriais e Multissetoriais” e “BrazilGlobalNet” (peça 9, p. 7).

⁴ A existência de indicadores de programas, no âmbito do PPA 2008-2011, não contradiz os comentários anteriores acerca da omissão da SGEN em instituir e utilizar indicadores de desempenho. Indicadores de programas ou ações constituem uma das dimensões possíveis para avaliação de desempenho. A aludida omissão da SGEN diz respeito, principalmente, a não implementação de indicadores institucionais, construídos em um contexto de planejamento estratégico e de um plano de ação.

⁵ Conceitualmente, a ação “Cooperação Técnica Internacional” deveria estar vinculada a programa finalístico, e não a de apoio às políticas públicas, como é o Programa 0683. Deixa-se de propor qualquer melhoria nesse sentido porque tal distorção já foi corrigida na elaboração do PPA 2012-2015, no qual as atividades de Cooperação Técnica Internacional foram albergadas pelo Programa Finalístico 2057 (Política Externa).

⁶ Vide Objetivo 0917 do PPA 2012-2015 (“Diversificar e ampliar a cooperação técnica internacional do Brasil, com base em mecanismos bilaterais, multilaterais e regionais”).

⁷ Não foi atribuída meta física à Ação 2272 (Gestão e Administração do Programa), de modo que não é possível, nesse caso, comparar o desempenho financeiro com o físico. Por esse motivo, a ação não foi representada no gráfico.

⁸ Na Portaria – TCU 123/2011, o Quadro A.2.9 foi mencionado e descrito em duplicidade.

⁹ Uma explicação plausível seria a necessidade de domínio da língua portuguesa por parte das entidades convenentes, que são responsáveis por inserir a maioria das informações no Siconv. Por outro lado, os convênios firmados pelo DC geralmente alcançam institutos culturais que têm, entre outros objetivos, o de ensinar a língua portuguesa, de modo que, pelo menos nesses casos, o idioma não parece ser uma barreira intransponível.

¹⁰ O princípio da oportunidade, para o setor público, constitui “base indispensável à integridade e fidedignidade dos registros contábeis dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade pública”. Fonte: Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Parte II, disponível em http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Parte_II_PCP2012.pdf, acesso em 9/7/2013.

¹¹ A saber: convênio, contrato de repasse, termo de cooperação e termo de compromisso. Notar que termo de cooperação é o “instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão da Administração Pública Federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente”. O conceito, portanto, não guarda qualquer relação com acordos de Cooperação Técnica Internacional.

¹² Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf, p. 34, acesso em 21/8/2013.