TC 019.433/2014-0

Tipo: Processo de contas anuais, exercício de 2013

Unidade jurisdicionada: Escritório Regional de Representação do Ministério das Relações Exteriores na Região Nordeste – Erene

Responsável: Isnard Penha Brasil Junior (CPF: 175.262.727-04)

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais do Escritório Regional de Representação do Ministério das Relações Exteriores na Região Nordeste – Erene, relativo ao exercício de 2013.

2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do anexo I à Decisão Normativa - TCU 132, de 2 de outubro de 2013.

3. A unidade jurisdicionada tem como finalidade "representar o MRE junto aos Governos estaduais e municipais de todos os estados da Região Nordeste (à exceção da Bahia) e de coordenar atividades afetas à área internacional. Representa o elemento de ligação entre o MRE e os Governos estaduais e municipais, coordena as atividades de cerimonial referentes a autoridades e dignitários estrangeiros em missão ou em trânsito no Nordeste; coordena e supervisiona as atividades do corpo consular e lhe presta assistência; providencia a consularização de documentos como autenticação de diplomas e reconhecimento de firmas e consularização de documentos brasileiros para efeito no exterior e estrangeiros para efeito no Brasil; mantém contatos com as autoridades locais; presta assistência consular a estrangeiros e brasileiros; dá assistência a empresários locais e a missões de Brasília (exemplo – divulgação da carreira diplomática para fins de concurso de admissão), divulga temas da política externa brasileira; é ordenador de despesas, e propõe iniciativas com vistas à melhoria de suas instalações, ampliação e conservação."

EXAME TÉCNICO

4. Cabe ressaltar, inicialmente, que, em razão de a entidade possuir natureza representativa, manter estrutura mínima e ter gerido poucos recursos durante o exercício de 2013 (R$ 240.328,73, correspondente a apenas 0,01% das despesas realizadas pelo MRE), a equipe de auditoria da CGU, ao realizar a análise da gestão, limitou-se ao examine "dos registros contábeis e da correspondente documentação encaminhada à Secretaria de Controle Interno do MRE". Além disso, o Relatório de Auditoria de Gestão da CGU ressalta que os trabalhos foram realizados "à distância, em decorrência de restrições orçamentárias" (peça 3, p. 2).

5. Dessa forma, no exame das presentes contas, será dada ênfase à análise dos aspectos relacionados com a "avaliação da gestão de pessoas e da terceirização de mão de obra" e com a "avaliação da gestão de compras e contratações", especialmente quanto a regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação, visto que ambas questões foram objetos de ocorrências verificadas e relatadas nos itens 15 a 17, 18 a 19 do Relatório de Auditoria de Gestão da CGU (peça 3). Também serão mencionadas outras fragilidades observadas pela CGU e relatadas no item 24 do Relatório de Auditoria de Gestão da CGU.

6. Considerando as limitações acima relatadas, sobretudo a materialidade dos recursos envolvidos na gestão, e a atuação limitada do Erene, que em muitos aspectos da Gestão está subordinada a outros órgãos do MRE, os demais pontos não serão enfatizados nesta análise.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51919512.

I. Rol de responsáveis

7. A unidade possui como responsável apenas o Sr. Isnard Penha Brasil Junior, Dirigente da Unidade e ocupante do cargo de Embaixador (CPF: 175.262.727-04).

II. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

8. A Prestação de Contas foi encaminhada ao TCU pela Secretaria de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores, mediante Ofício 21/CISET/QITC, de 31/7/2014 (peça 1, p. 1-4) e está conformidade com o que preceitua a IN/TCU 63/2010 e a Decisão Normativa - TCU 132, de 2 de outubro de 2013. Integram o processo as seguintes peças:

a) Peça 1: Ofício de Encaminhamento;

b) Peça 2: Rol de Responsáveis;

c) Peça 3: Relatório de Auditoria de Gestão do Erene 6/2014, exercício 2013;

d) Peça 4: Certificado de Auditoria Anual de Contas 6/2014;

e) Peça 5: Parecer do Dirigente de Controle Interno;

f) Peça 6: Pronunciamento Ministerial;

g) Peça 7: Relatório de Gestão do Erene, exercício 2013

h) Peça 8: Despacho de Expediente da Secex-PE, autuação.

9. A equipe de auditoria da CGU, ao examinar a gestão dos responsáveis, informou que os trabalhos se restringiram à análise dos registros contábeis e da correspondente documentação encaminhada à Secretaria de Controle Interno do MRE. Além disso, comunicou que os exames dos registros foram realizados à distância e que houve atraso na entrega da documentação solicitada à unidade jurisdicionada, o que considerou como limitações à auditoria, impedindo a identificação de todas as causas das constatações identificadas.

10. No que se refere às ocorrências, apontou, em suma:

a)Pagamento de despesas referentes a salário de motorista, combustível de veículo oficial e salários de auxiliares de limpeza a cargo do Dirigente da unidade (itens 16 e 17 do Relatório de Auditoria de Gestão, peça 3);

b)falhas em processos licitatórios e contratações de locação de imóvel e manutenção de veículo (processos de pagamento 62/2013 e 7/2014). Não consta dos processos numeração das páginas, documento de solicitação do serviço e evidências de que tenha sido realizada pesquisa de preços. Em relação aos serviços de manutenção, foram realizadas despesas de manutenção e conservação de veículo oficial, por meio de dispensa de licitação (Inciso II, art. 24 da Lei 8.666/1993), no valor de R$ 9.277,74, pagos em duas parcelas (22/10/2013 e 31/12/2013), o que teria acarretado fracionamento de despesa (itens 18 e 19 do Relatório de Auditoria de Gestão, peça 3);

c)impropriedades contábeis decorrentes de falhas nos controles internos administrativos (itens 24 e 25 do Relatório de Auditoria de Gestão, peça 3).

11. Cabe ressaltar, no entanto, que o Relatório de Auditoria da CGU não identifica para cada um dos achados qual o agente responsável, sua conduta (ação ou omissão, culposa ou dolosa), nem a existência de nexo de causalidade entre a ação e o resultado, não atendendo o que prescreve o Anexo IV Decisão Normativa – TCU 132, de 2 de outubro de 2013.

12. Por fim, registrou a necessidade de realização de auditoria *in loco* e recomendou, apenas para a impropriedade descrita na alínea "a", que o "Dirigente Máximo da Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior deve adotar providências imediatas para sanar a irregularidade."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51919512.

13. No certificado de auditoria, o Coordenador-Geral de Auditoria da Secretaria de Controle Interno do MRE propôs o julgamento pela regularidade com ressalva das contas do Sr. Isnard Penha Brasil Junior, Dirigente da Máximo da Unidade, atribuindo-lhes as falhas descritas nas alíneas "a", "b" e "c".

14. O dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria.

15. O Ministro de Estado das Relações Exteriores atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria de gestão, do certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno.

III. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

x. Não há processos conexos capazes de influenciar o mérito das contas do responsável.

IV. Avaliação da gestão de pessoas e da terceirização de mão de obra

a) Situação Encontrada

16. Segundo os dados do Relatório de Gestão, a Unidade contava, em 2013, com uma força de trabalho composta por 4 (quatro) servidores do quadro e 7 (sete) estagiários.

17. No que tange à terceirização de mão de obra, a unidade declarou que não possui funcionários contratados formalmente, todavia, o chefe da unidade declara "que os gastos referentes a salário de motorista e combustível do veículo oficial, bem como os salários dos auxiliares de limpeza do recinto do escritório permanecem sendo assumidos pelo Chefe da Unidade " (peça 6, p. 14).

18. Em análise ao fato, a equipe de Auditoria da CGU entende que a "situação afronta os normativos vigentes, pois ao utilizar recursos particulares para pagar despesas públicas, concretiza-se a confusão entre o público e o privado e cria-se situação de potencial dano ao erário, com a contratação, de forma irregular, tanto do motorista quanto dos auxiliares de limpeza" (peça 3, p. 4).

19. Conforme mencionado anteriormente, a CGU não identificou o agente responsável, sua conduta (ação ou omissão, culposa ou dolosa), nem a existência de nexo de causalidade entre a ação e o resultado. Restringiu-se a recomendar que o Dirigente Máximo da Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior adotasse providências para sanar a irregularidade.

Análise

20. Há que se concordar com o posicionamento da CGU quanto a ilegitimidade de contratação e da realização de pagamentos a funcionários prestadores de serviços ao Erene às expensas do Dirigente Máximo da Unidade. Conforme estabelece o Princípio Constitucional da Legalidade, ao administrador público só lhe cabe agir dentro daquilo que é previsto e autorizado por lei, não devendo se afastar do que é permitido, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade.

21. Apesar de o Controle interno não ter associado a responsabilidade do ato ao Dirigente da Unidade, restou esclarecido que a ação deve ser atribuída ao Sr. Isnard Penha Brasil Junior. Conforme disposto no Relatório de Gestão, "os gastos referentes a salário de motorista e combustível do veículo oficial, bem como os salários dos auxiliares de limpeza do recinto do Escritório permanecem sendo assumidos pelo Chefe da Unidade", o que evidencia a sua ação no sentido contribuir para o resultado ilícito (peça 6, p. 14).

22. Não é possível afirmar a existência de má-fé do responsável, o qual, aparentemente, tentou solucionar a carência prestadores de serviços existente no local de maneira mais célere e prática, ainda que tenha agido de forma ilegítima.

23. Dessa forma, entendemos que deve ser dado ciência ao Erene acerca da ilegalidade da contratação de funcionários que prestem serviços ao escritório e a consequente realização de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51919512.

pagamentos a cargo do Dirigente Máximo da Unidade, conduta que atenta contra o princípio da legalidade insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal. A impropriedade, considerada não grave e não causadora de dano ao erário, deve ressalvar as contas do Sr. Isnard Penha Brasil Junior.

b) critério

- Princípio da Legalidade, art. 37, *caput*, CF 88.

c) evidência

- Relatório de Gestão (peça 6, p. 14).

V. Avaliação da gestão de compras e contratações

a) Situação encontrada

24. Foram relatadas pela equipe da CGU falhas em processos licitatórios e contratações para locação do imóvel e realização de manutenção de veículo oficial (processos de pagamento 62/2013 e 7/2014). Segundo o relatório da CGU, não consta dos processos numeração das páginas, documento de solicitação do serviço e evidências de que tenha sido realizada pesquisa de preços (itens 18 e 19 do Relatório de Auditoria de Gestão, peça 3).

25. Quanto as despesas de manutenção e conservação de veículo oficial, realizadas em decorrência de dispensa de licitação (Inciso II, art. 24 da Lei 8.666/1993), foi pago o valor de R$ 9.277,74, dividido em duas parcelas (22/10/2013 e 31/12/2013), o que teria acarretado fracionamento de despesa.

Análise

26. Em exame à descrição das ocorrências no Relatório de Auditoria da Gestão, observa-se que a CGU não traz os elementos necessários à responsabilização à evidenciação das falhas e à responsabilização do agente público prescritos no Anexo VI à Decisão Normativa TCU 132, de 2 de outubro de 2014, tais como o objeto no qual cada impropriedade foi constatada; as evidências presentes nos autos, com a indicação das peças e das páginas onde se encontram; as causas do achado ou da constatação; os efeitos ou consequências; a identificação e qualificação do responsável; e o nexo de causalidade entre a conduta e o resultado ilícito e da culpabilidade.

27. Ademais, verifica-se que as falhas apontadas ou são de natureza formal, ou envolvem materialmente poucos recursos e não causaram dano ao erário. No caso do suposto fracionamento de despesa, não foi esclarecida a natureza dos serviços, se preventiva e, consequentemente, contratados premeditadamente por valor que poderia superar o limite de dispensa de licitação, o que caracterizaria o fracionamento (R$ 9.277,74), ou corretiva. Neste último caso, os serviços referentes ao primeiro pagamento, efetuado em 22/10/2013, podem ter sido realizados de maneira independente e sem que houvesse a previsão da realização dos serviços posteriores, que resultaram no segundo pagamento, em 31/12/2013. Tal situação não caracterizaria o fracionamento. Como já mencionado, há que se considerar ainda que o montante envolvido pouco ultrapassou o valor limite estipulado para a dispensa.

28. Desse modo, entendemos que as ocorrências relatadas não devem ser consideradas como ressalvas às contas do Dirigente Máximo da entidade.

XV. Outras constatações do Controle Interno

29. Por fim, a CGU deu notícia de impropriedades contábeis decorrentes de falhas nos controles internos administrativos (itens 24 e 25 do Relatório de Auditoria de Gestão, peça 3). No entanto, a CGU não indica quais objetos tais falhas foram verificadas, quais as normas infringidas, nem aponta evidências relacionadas. Apenas informa que tais falhas "farão parte de relatório interno a ser encaminhado à UG, com indicação detalhada das falhas apuradas e dos levantamentos a serem efetuados, para verificação das providências e ajustes necessários. Como resultado dos trabalhos,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51919512.

também, será verificada pelo Controle Interno a necessidade de realização de auditoria *in loco*. ”

30. Dessa maneira, considerando a inexistência de elementos fundamentais à responsabilização das contas do gestor e as providências já adotadas pela CGU, entendemos que as impropriedades não são capazes de ressalvar as contas do responsável. Tampouco verificamos necessidade de adotar outras medidas.

CONCLUSÃO

31. Considerando a análise realizada e a opinião da CGU, propõe-se julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Isnard Penha Brasil Junior, dando-lhe quitação, nos termos dos artigos 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 208 do Regimento Interno do TCU, em face da impropriedade verificada em sua gestão (itens IV).

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

32. Em cumprimento à sistemática instituída pela Portaria TCU 82/2012, informa-se que os benefícios de controle relacionados à apreciação do presente processo, ante os subsídios para utilização em futuras fiscalizações, classificam-se como “outros benefícios diretos”, relacionados ao aumento da expectativa de controle e indução da melhoria da gestão da unidade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas do Sr. Isnard Penha Brasil Junior, Dirigente Máximo do Escritório Regional de Representação do Ministério das Relações Exteriores na Região Nordeste – Erene/MRE (CPF: 175.262.727-04), dando-lhe quitação;

b) dar ciência ao Erene/MRE sobre a seguinte impropriedade:

b.1) realização de pagamentos a funcionários prestadores de serviços ao Erene às expensas do Dirigente Máximo da Unidade, identificada no Relatório de Gestão Erene do Exercício de 2013, o que afronta o Princípio da Legalidade, disposto no art. 37 da Constituição Federal;

c) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Erene/MRE.

Secex-PE, em 17/9/2014.

(Assinado eletronicamente)

Diego Freire de Andrade

AUFC – Mat. 5708-8

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 51919512.