

TC 019.811/2014-4

Tipo: Processo de Contas, exercício de 2013

Unidade jurisdicionada: Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior do Ministério das Relações Exteriores (Sgex/MRE)

Responsável: Denis Fontes de Souza Pinto (CPF 223.255.064-87) e José Borges dos Santos Júnior (CPF 143.515.791-53)

Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

Os presentes autos tratam de processo de contas do exercício de 2013 da Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior (Sgex) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), sujeita à prestação de contas individual por força do Anexo I à Decisão Normativa-TCU 132/2013.

DADOS BÁSICOS SOBRE A UNIDADE

I – Responsável pelas contas

2. Em observância aos preceitos da Instrução Normativa-TCU 63/2010 e da Decisão Normativa-TCU 132/2013, aplicáveis ao exercício em exame, a Unidade Jurisdicionada (UJ) trouxe às presentes contas os seguintes responsáveis (peça 2):

a) Denis Fontes de Souza Pinto (CPF 223.255.064-87): Subsecretário-Geral do Serviço Exterior do Ministério de Relações Exteriores, no período de 1/1/2013 a 14/7/2013;

b) José Borges dos Santos Júnior (CPF 143.515.791-53): Subsecretário-Geral do Serviço Exterior do Ministério de Relações Exteriores, no período de 15/7/2013 a 31/12/2013.

II - Constituição e finalidade

3. Nos termos do art. 44 do Decreto 7.304/2010, que aprovou a Estrutura Regimental do MRE, compete à Sgex o trato dos aspectos administrativos relacionados com a execução da política exterior e o papel de órgão setorial do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec), Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (Sisp), Sistema de Serviços Gerais (Sisg), Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), Sistema de Contabilidade Federal e Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

4. Consoante Relatório de Gestão (RG), estão subordinados à Sgex (peça 3, pág. 9):

5. A Coordenação-Geral de Modernização (CMOR), que presta assistência em projetos de normas e rotinas administrativas, gerencia o Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (Siorg) e as prioridades de organização e modernização administrativas, acompanha e avalia programas e projetos de organização e modernização da estrutura e dos métodos de trabalho.

6. A Coordenação Geral de Orçamento e Finanças (COF), responsável pela gestão orçamentária e financeira, descentralização de créditos orçamentários e recursos financeiros, acompanhamento da renda consular e cultural, e órgão setorial do Siafi e do Siop.

7. O Departamento de Administração (DA), a quem compete acompanhar a contratação de pessoal local no exterior, as atividades de administração de material e de patrimônio, coordena o processo de licitações e supervisiona os serviços gerais de apoio administrativo dos órgãos no Brasil. Ao DA subordinam-se a Coordenação de Patrimônio (CPAT), a quem cabe a administração

de patrimônio das unidades do ministério, a Divisão de Serviços Gerais (DSG), responsável pela administração de infraestrutura e despesas administrativas, e a Coordenação-Geral de Licitação (CGL) responsável pela coordenação dos processos de licitações.

8. O Departamento de Comunicações e Documentação (DCD), responsável pela gestão e modernização da infraestrutura de informática e de comunicações, aquisição de equipamentos, contratos de manutenção e assistência técnica, desenvolvimento de sistemas, aprimoramento da guarda, catalogação e atendimento às consultas ao acervo bibliográfico e documental.

9. O Departamento do Serviço Exterior (DSE), a quem compete a formulação e execução da política de pessoal, os processos de remoção e lotação, inclusive de pagamentos e de assistência médica e social, e órgão setorial do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec).

10. A estrutura acima, embora aderente à estabelecida no Regimento Interno do MRE (Portaria-MRE 212/2008, art. 160), não está em conformidade com a definida no Decreto 7.304/2010 (art. 2º, alínea “j”), mais atual e que prevê somente os três departamentos mencionados anteriormente, o que indica que o regimento não foi atualizado após a publicação do decreto, conforme previsão do art. 4º desse regulamento. Todavia, a falha em não atualizar o regimento interno do MRE já foi objeto de ciência à Sgex em 2014, pelo Acórdão 3.379/2014 TCU 1ª-Plenário (subitem 1.11), razão pela qual não é necessária a proposição de nova ação relacionada ao assunto.

III – Programas e ações orçamentárias de responsabilidade da UJ

11. A Sgex é a responsável pelo provimento dos meios materiais e sistêmicos necessários ao funcionamento, manutenção, modernização e ampliação da infraestrutura física, de informática, de pessoal, de licitação e demais serviços gerais de apoio e suporte administrativo para o funcionamento da Secretaria de Estado e dos Postos no exterior (peça 4, p. 11), não havendo no RG e no RA registros que indiquem que a UJ tenha sido responsável pela gestão e/ou execução de programas finalísticos inscritos no PPA 2012-2015 no exercício sob exame.

12. Em 2013, a unidade executou despesas no valor nominal de R\$ 684.040.867,12, que corresponde a 26,44% do executado pelo Itamaraty no país e no exterior. Referido valor pode ser assim discriminado: R\$ 58.534.282,39 da DSG, R\$ 22.827.772,70 do DCD, e R\$ 602.678.812,03 do DSE (peça 4, p. 2).

EXAME DAS PEÇAS QUE COMPÕEM O PROCESSO DE CONTAS

I - Certificações proferidas

13. A Secretaria de Controle Interno do MRE (Ciset/MRE) emitiu, em 29/7/2014 (peça 5), Certificado de Auditoria considerando **regular com ressalvas** a gestão dos Subsecretários-Gerais do Serviço Exterior do MRE no exercício de 2013, em face das constatações do Relatório de Auditoria de Gestão (RA, peça 4).

14. A conclusão foi acolhida pelo Parecer do Dirigente de Controle Interno (peça 6) e conhecida pelo Ministro das Relações Exteriores, conforme Pronunciamento Ministerial (peça 7).

II – Avaliação da conformidade das peças de que trata o art. 13 da IN-TCU 63/2010

15. O quadro a seguir lista as peças que obrigatoriamente devem constar em processos de contas, conforme 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 3
III. Relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar	-
IV. Relatório de auditoria de gestão	peça 4

Peças Exigidas (art. 13, IN-TCU 63/2010)	Localização
V. Certificado de auditoria	peça 5
VI. Parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno competente	peça 6
VII. Pronunciamento expreso do Ministro de Estado	peça 7

CONTAS ANTERIORES E PROCESSOS CONEXOS

I - Contas Anteriores

16. **TC 022.840/2013-3:** Contas de 2012. Em instrução na Unidade Técnica.
17. **TC 046.726/2012-8:** Contas 2011, proferido o Acórdão 6.134/2014-TCU-1ª Câmara, de 14/10/2014, julgando regulares com ressalvas as contas de Denis Fontes de Souza Pinto e proferindo recomendações e ciências à UJ das impropriedades detectadas no exercício examinado.

II - Processos Conexos

18. Nas consultas realizadas no sítio do TCU, *internet* e sistemas de uso interno, não foram identificados processos cujas deliberações possam refletir no julgamento destas contas.

AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA GESTÃO

19. A Sgex defende que sua atuação, no contexto do planejamento estratégico da MRE, está vinculada aos objetivos de aprofundamento da agenda de relacionamento do Brasil com os países com os quais mantém relações diplomáticas e à expansão e aprimoramento dos serviços consulares oferecidos às comunidades brasileiras no exterior, uma vez que o alcance desses objetivos depende do recrutamento, treinamento e capacitação dos membros do serviço exterior, da rápida e eficiente repartição de recursos e contratação de serviços na Secretaria de Estado e no exterior, além de uma confiável, ágil e segura rede de comunicação, atividades sob sua responsabilidade.
20. Sendo assim, informa ter logrado satisfazer as demandas das unidades no país e no exterior no que se refere ao provimento dos meios materiais e sistêmicos necessários à manutenção, modernização e ampliação da infraestrutura física, inclusive de redes de informática, e de pessoal, condizente com a expansão geográfica e dos temas de política externa brasileira (peça 3, p. 9).
21. No escopo da auditoria realizada pela Ciset/MRE, a COF e a CPAT, subunidade do DA, não foram incluídas, de modo que avaliações específicas sobre o desempenho dessas unidades também não serão realizadas no âmbito dessas contas (peça 4, p. 2).
22. O Controle Interno registrou que as metas internas estabelecidas para a DSG foram cumpridas, destacando, no entanto, que a unidade poderia aprimorar o processo de elaboração de suas metas, de forma a permitir a medição de resultados que contribuam para a melhoria da gestão do ministério; que as metas do DCD, afetadas por questões relacionadas ao contingenciamento orçamentário imposto ao MRE, não foram integralmente alcançadas, e que as metas relacionadas com as ações de capacitação de servidores, a cargo do DSE, foram consideradas satisfatórias (peça 4, p. 5).
23. Quanto às metas instituídas pela DSG, foram estabelecidas: a) assinatura de trinta contratos; b) renovação dos contratos em vigor por meio de termos aditivos, quando houver interesse da administração; e 3) execução de, no mínimo, 95% do orçamento previsto para a unidade.
24. Consoante Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG, subitem 3.4.2), as metas são uma expressão numérica que devem representar o estado futuro de desempenho desejado, e contém finalidade, valor e prazo, além de serem alcançáveis, desafiadoras, diretas, negociáveis, bem como fundamentadas em séries históricas e tendências.

25. Tendo por base o mencionado guia, tem-se que as referidas metas mostram-se deficientes, restando, de fato, evidente a necessidade de ajustes no processo de elaboração. Tal medida se mostra necessária, devendo as metas serem instituídas de modo que contribuam para o aperfeiçoamento de serviços internos e sejam capazes de induzir agilidade e eficiência à atuação do órgão. Nesse sentido, cabe **cientificar** a UJ de que as metas estabelecidas no exercício de 2013 não atenderam aos padrões e critérios estabelecidos no subitem 3.4.2 do Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores do MPOG.

26. Sobre o DCD, cabe relevar a informação da Ciset/MRE, de que, além de não ter sido possível cumprir suas metas em razão dos contingenciamentos orçamentários (a exemplo, Meta 2: compra unificada de computadores e equipamentos de rede: contingenciamento orçamentário causou a suspensão do programa; Meta 3: assunção dos contratos de internet: por limitação orçamentária não foi possível avançar; Meta 9: licitação e contratação de serviço continuado de digitalização de documentos: em função da restrição orçamentaria, não foi possível realizar, peça 4, p. 5-6), a unidade sofreu com falta de recursos humanos qualificados, especialmente em Tecnologia da Informação.

27. A Ciset/MRE também ressaltou sua limitação em proceder a avaliações qualitativas e de gestão mais aprofundadas, de modo que os exames relativos ao cumprimento de metas e à execução de despesas foram limitados aos aspectos licitatórios e administrativos, uma vez que também sua equipe detém conhecimentos limitados de TI, restritos à utilização de editores de texto (peça 4, p. 5-6).

AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS

28. Nestas contas e nas de 2012 (TC 022.840/2013-3), a Ciset/MRE concluiu que a estrutura de controles internos da Sgex, da DSG e do DSE é frágil, ou seja, é incapaz de adequadamente prevenir, detectar e corrigir falhas que possam impactar negativamente no alcance dos objetivos da unidade e/ou a ocorrência de danos ao erário ou de outras irregularidades (peça 4, p. 32, 52).

29. Em decorrência dos achados de auditoria contidos no relatório anual de contas, que tem como causa maior as fragilidades nos controles internos já conhecidas e reportadas pela Ciset/MRE em relatórios anteriores, anui-se à conclusão exarada pelo Controle Interno, no sentido de que os controles internos da UJ apresentam fragilidades e carecem de melhorias.

30. Os achados apresentados pela Ciset/MRE serão analisados mais adiante nesta instrução, em tópico específico, onde se encontram também as propostas de adoção de medidas preventivas e/ou corretivas julgadas adequadas a cada caso, além de ressalva às contas do responsável pela Sgex.

GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

a) adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições

31. O RA registra que o quadro permanente do MRE, em 31/12/2013, estava composto por 3.770 servidores ativos¹.

32. A Ciset/MRE entendeu que o quadro de pessoal do DSE (unidade à qual compete gerenciar a política de recursos humanos do MRE no Brasil e no exterior) foi capaz de atender satisfatoriamente as atribuições institucionais da UJ no exercício de 2013 (peça 4, p. 8, item 26). Já nas contas de 2012 (TC 022.840/2013-3), a Ciset/MRE consignou que o problema maior do DSE era a alta rotatividade dos servidores, fator típico da carreira do serviço exterior, de modo que a inexperiência de novos funcionários associada com ausência de capacitação e supervisão adequada geravam falhas comprometedoras dos objetivos da unidade.

33. As impropriedades relacionadas à gestão de recursos humanos da UJ foram consignadas nos seguintes achados do RA: falta de controle da frequência de servidores e estagiários (item 40); falta de controle das reposições de valores recebidos indevidamente por servidores, aposentados e pensionistas (item 40); Falta de previsão, no Contrato 1/2010, do valor mínimo corrente de mercado de seguro contra acidentes pessoais em favor de estagiários (itens 303 a 309); pagamento indevido de bolsa de estágio no Contrato 1/2010 (itens 310 a 317); pagamentos indevidos de proventos e vencimentos no Brasil (itens 331 a 357 e 391 a 401).

34. Consta do RG e do RA (peça 3, p. 122; peça 4, p. 13) que o DSE implantaria controle de ponto em 2014 para controlar a frequência dos servidores e dos estagiários. Com relação aos pagamentos indevidos de proventos, a Ciset/MRE constatou que a efetivação dos ressarcimentos pode ser comprometida, uma vez que a unidade não acompanha as reposições ao erário. Sobre esse assunto, na Portaria-TCU 90/2014, que definiu os conteúdos dos RG/2014, foi requerido que a Sgex demonstre a sistemática de controle sobre a cobrança de valores pagos indevidamente a servidores removidos em razão de missões permanentes ou provisórias. Assim, o acompanhamento desses controles deverá ser feito nas contas 2014.

35. Por outro lado, o Controle Interno registra que a equipe da DSG, mais precisamente a da CPAT, é insuficiente para cumprir, de forma satisfatória, as atribuições regimentais da unidade. A DSG dispunha, em 31/12/2013, de 48 servidores. Reporta que o departamento tem reduzido número de servidores em seus setores, agravado pela dinâmica de concessão de missões transitórias e de remoções, e que é urgente o aprimoramento dos procedimentos de capacitação, gestão do conhecimento e supervisão de trabalho, visto que determinadas áreas da unidade são responsáveis por tarefas que exigem conhecimentos de legislação específica (Setor de Contratos, Setor de Compras e Setor de Moradia, entre outros) e sofrem com a falta de capacitação e de conhecimento das rotinas típicas. Outros setores exigem conhecimento das rotinas e experiência dos dirigentes, por lidarem com grande quantidade de pessoas, materiais e serviços (SAA/almoxarifado/limpeza/garagem). Ademais, tal setor sofre, igualmente, com a rotatividade de seu quadro de servidores.

36. Quanto ao DCD, o RA registra que em 2013 o departamento contou com cinco servidores do quadro do MRE, e mais seis do MPOG, aprovados em concurso para analista de TI, totalizando onze encarregados de tarefas administrativas e técnicas. A Ciset/MRE noticia que a unidade também apresenta séria deficiência em recursos humanos para manter o planejamento, a gestão e o controle das contratações de TI. Somente a gestão de rede dos 227 postos em 150 países, com crescentes requisitos de segurança, requer a alocação imediata de mão de obra qualificada em TI, preferencialmente das carreiras do MRE, ou analistas de TI do MPOG.

37. Ao longo do RG, em diversas oportunidades foram destacadas dificuldades de a unidade implementar e acompanhar projetos face ao reduzido número de servidores especializados em TI. Em consequência, a avaliação da equipe de auditoria, corroborando a da unidade, é de que a atual força de trabalho não é adequada para cumprir satisfatoriamente com suas atribuições. Outra dificuldade decorreu do corte orçamentário que atingiu o MRE em 2013 e reduziu sensivelmente a disponibilidade de cursos de aperfeiçoamento para funcionários da área administrativa, o que se refletiu em *déficit* na especialização dos funcionários recém chegados.

38. Deficiências no quadro de recursos humanos dos órgãos do Poder Executivo, como um todo, têm sido constantemente relatadas no RG, RA e também detectadas nas auditorias realizadas pelo TCU. Em alguns trabalhos desta Unidade Técnica, têm-se sugerido determinar aos ministérios auditados que, em conjunto com o MPOG, apresentem plano de ação com medidas para estruturar de forma sustentável os recursos humanos de suas unidades. Todavia, o próprio MPOG, em resposta ao TCU, tem rotineiramente afirmado que pedidos de reposição de pessoal dependem de ser compatibilizados com a disponibilidade orçamentária, cargos efetivos vagos e prioridades do governo. Assim, em que pesem as propostas de fortalecimento institucional encaminhadas pelos

órgãos da administração, elas permanecem em análise no MPOG, aguardando diretrizes do governo e definição de cenários fiscais.

39. Se por um lado as reposições do quadro de pessoal não têm avançado na administração federal, por outro é desejável que as unidades do MRE invistam em ganhos de produtividade, até porque em boa parte observa-se que as unidades auditadas ainda detêm grande parte dos seus processos de trabalho realizados com baixo nível de informatização. Na prática, os processos de trabalho operacionais e gerenciais têm se revelado conservadores e obsoletos, com raros ganhos de produtividade. Daí que, a busca pela eficiência não depende somente da alocação de pessoal, mas, igualmente, de serem pensadas, por exemplo, melhorias evolutivas que instiguem aperfeiçoamentos.

40. Portanto, por não haver, por ora, medida que possa ser, eficientemente, determinada por este Tribunal em relação, especificamente, à eventual complementação de recursos humanos, consideram-se satisfatórias as recomendações do CI, e deixa-se de propor ações complementares quanto ao assunto, devendo as falhas apontadas constituírem **ressalvas** às contas dos responsáveis.

AVALIAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS MEDIANTE CONVÊNIOS E OUTROS AJUSTES

41. O RG registra a assinatura de apenas um Termo de Compromisso no exercício, no valor de R\$ 84.088,92, realizado com a Universidade Federal do Ceará (peça 4, p. 107-108).

42. A UJ registra que a descentralização de crédito mostrou-se um excelente instrumento para viabilizar a capacitação dos servidores do MRE, cuja realização se deu tanto por meio de cursos presenciais, nas dependências no ministério, como na modalidade a distância.

AVALIAÇÃO DA REGULARIDADE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS

43. A Ciset/MRE registrou que nos processos licitatórios de responsabilidade do DSE, do DCD e da DSG não foram encontradas irregularidades (peça 4, p. 14, 15 e 18).

44. Impende registrar, que, em vista da abordagem utilizada para definição do tamanho da amostra e seleção dos itens analisados (amostragem não estatística), não é possível estender a conclusão do Controle Interno, fundamentada nos processos analisados, para todo o universo amostral.

AVALIAÇÃO DO USO DOS CARTÕES DE PAGAMENTO DO GOVERNO FEDERAL

45. O RG registrou que o item 4.5 “Suprimentos de fundos, contas bancárias tipo B e cartões de pagamento do governo federal”, não se aplicam à unidade (peça 3, p. 35).

GESTÃO AMBIENTAL E LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

46. O Controle Interno e o RG registraram a adesão do MRE ao “Programa Esplanada Sustentável”, de maneira que coube à DSG a implementação de medidas de economia para atingir as metas estabelecidas pelo aludido programa (peça 3, p. 167, peça 4, p. 32).

47. Segundo RG, a DSG fez campanhas e adotou ações para estimular a economia no consumo de água e de energia elétrica, as quais resultaram na redução de aproximadamente 17% nas despesas com energia elétrica e de 5% nas despesas com água em relação ao exercício de 2012 (peça 3, p. 188, Quadro A.8.2). Relativamente ao DCD e ao DSE, foi registrado que adotam, sempre que possível, critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços (peça 4, p. 31-32).

OBRIGAÇÕES DE ENTREGA DE DECLARAÇÕES DE BENS E RENDA

48. No RG consta o **não** cumprimento da obrigação de entregar a Declaração de Bens e Renda (DBR) por parte das autoridades e ocupantes de funções comissionadas. Segundo o relatório, dos 681 servidores detentores de cargos e funções obrigados a entregar a DBR no final do exercício

financeiro, nos termos da Lei 8.730/93, somente 382 o fizeram, o que representa cerca de 56% (peça 3, p. 124).

49. Essa impropriedade foi constatada também nas contas de 2012 (TC 022.840/2013-3), ainda pendente de apreciação, onde se propôs **recomendação** para a melhoria dos controles da unidade no tocante à questão, motivo pelo qual se deixa de propor a adoção de outras medidas, devendo-se considerar a falha como **ressalva** às contas dos responsáveis.

GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO

50. A gestão de bens imóveis no MRE, no País e no exterior, é responsabilidade do DA, nos termos do art. 164 da Portaria-MRE 212/2008.

51. No RA há registros de que, por intermédio de seu Setor de Moradias, a DSG gerencia 527 imóveis localizados no Distrito Federal, cedidos em caráter precário pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU) para uso habitacional dos servidores do ministério, e tem sob sua responsabilidade a administração de 103 imóveis próprios nacionais no exterior, quatro próprios nacionais no Brasil (peça 4, p. 35 e 37, itens 141 e 145).

52. Segundo a Ciset/MRE, os controles empregados pela DSG estão aquém do mínimo necessário à boa gestão dos referidos bens, tanto no que se refere à atualização do SPIUNET para refletir corretamente o valor real dos imóveis no exterior, quanto à atuação da UJ, sobretudo no que se refere à qualificação dos funcionários envolvidos nas tarefas de controles dos imóveis cedidos pela SPU, no Brasil, enormemente afetados pela rotatividade e pela falta de capacitação e de supervisão.

53. De fato, foram diversas as impropriedades, consignadas nos Achados 10 a 19 do RA, que evidenciam deficiências na gestão dos imóveis em poder da UJ (peça 4, p. 36-58).

54. Entre as falhas abordadas pela Ciset/MRE, menciona-se à relativa aos servidores nomeados para Missões Transitórias que permanecem ocupando imóveis funcionais no Brasil, ao mesmo tempo em que usufruem ajudas de custo e residência funcional no exterior.

55. O art. 12 da Portaria-MRE 805/2009 (peça 9), alterada pela Portaria-MRE 331/2012 (peça 10), estabelece que o missionário em missão transitória por período superior a um ano deverá optar entre o recebimento do auxílio moradia no exterior ou a manutenção do imóvel funcional no Brasil. O Setor de Moradia Funcional da DSG tem permitido que essa opção seja feita durante o período da missão transitória, ao final do prazo limite de um ano, conforme manifestações aos achados consignados no RA (peça 4, p. 38).

56. A Ciset/MRE, com base no art. 23 da Lei 5.809/72, abaixo transcrito, entende que a opção por um dos dois benefícios pelo servidor deve ocorrer no momento em que a missão é pleiteada, caso contrário, haveria obtenção de duplo benefício:

Art 22. Ajuda de Custo de Exterior é a indenização paga adiantadamente ao servidor para custeio das despesas de viagem, de mudança e da nova instalação.

Art 23. O servidor tem direito à ajuda de custo de exterior:

I - em missão permanente: quando a remoção ou a movimentação importarem em mudança de sede concomitante ao desligamento da organização onde exerce suas atividades;

II - em missão permanente ou transitória: quando deslocado com a sua organização ao ser esta transferida de sede, desde que não seja em caráter periódico; e

III - em missão transitória: quando a remoção ou a movimentação importarem em mudança de sede:

a) com desligamento de sua organização, por prazo igual ou superior a 6 (seis) meses;

b) com ou sem desligamento de sua organização, por prazo inferior a 6 (seis) meses e superior ou igual a 3 (três) meses; e

c) com ou sem desligamento de sua organização, por prazo inferior a 3 (três) meses.

57. De fato, não há amparo nos normativos referenciados para que servidores ocupantes de imóveis funcionais, designados para missão transitória com mudança de sede e com direitos à ajuda de custo e auxílios para pagamento de residência funcional no exterior, mantenham imóvel funcional no Brasil, de maneira que a prática não se mostra revestida da devida regularidade.

58. Nesse sentido, deve ser dada **ciência** à Sgex de que a concessão simultânea de pagamentos de auxílios para residência funcional no exterior, decorrentes de designações para missões transitórias com mudança de sede e a manutenção de imóvel funcional no Brasil, caracterizam duplicidade indevida de benefício, e estão em desacordo com art. 37 da CF/88, art. 23 da Lei 5.809/72 e art. 12 da Portaria-MRE 805/2009, alterada pela Portaria-MRE 331/2012.

59. Nas contas de 2012 (TC 022.840/2013-3), a Ciset/MRE registrou que a estrutura tecnológica e de recursos humanos da DSG era suficiente para realizar a adequada gestão dos imóveis, não obstante ter relatado a existência de problemas estruturais graves em parte dos imóveis situados no exterior (104 no total, conforme o RA daquelas contas), decorrentes da má conservação ou de eventos naturais, como, por exemplo, os terremotos ocorridos no Japão².

60. Naquela ocasião, ressaltou que a ausência de ações para a reparação e manutenção dos bens trazia riscos elevados, possibilidade de prejuízos financeiros – decorrentes de provável reparação de danos causados a terceiros, e impactos negativos à imagem e/ou às relações diplomáticas do Brasil.

61. Relativamente aos problemas relacionados com os imóveis mencionados nas contas anteriores, o órgão não trouxe informação atualizada sobre a situação dos aludidos bens.

62. As demais impropriedades identificadas nestas contas foram objeto de recomendações adequadas pelo Controle Interno, cabendo apenas reputá-las como **ressalvas**.

AVALIAÇÃO DA GESTÃO SOBRE AS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS

63. O RG informa a não incidência de renúncias tributárias (peça 3, p. 91 e 175).

GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

64. Segundo a avaliação do Controle Interno, baseada em aspectos como a não realização de cursos de prevenção no uso de recursos de informática, cortes orçamentários e a não publicação do novo PDTI, a estrutura de gestão de TI, a cargo do DCD, requer melhorias e atenção das instâncias superiores do MRE, principalmente em função dos ataques cometidos por *hacker* aos sistemas/redes de comunicação do ministério no final de 2013 e em maio de 2014, que evidenciaram as fragilidades dos sistemas de informação. A Ciset/MRE registra, também, que sua avaliação sobre a gestão de TI do MRE é corroborada por aquela realizada por esta Corte de Contas em 2012, onde classificou o Itamaraty em 23º lugar dentre 24 ministérios, quanto à governança de TI.

65. De fato, parte das ocorrências relatadas no RA decorrem das deficiências na gestão e na estrutura de TI do ministério, as quais são agravadas pela carência de recursos humanos com atuação na área de TI. Em sendo assim, e tendo por base as constatações do CI, cabe **recomendar** à Sgex que fortaleça a gestão e a estrutura de TI do ministério, promovendo ações que visem estabelecer e/ou aperfeiçoar a gestão da continuidade do negócio, a gestão de mudanças, a gerência de incidentes, a análise de riscos de TI e a política de segurança da informação, de modo a torná-las condizentes com os requisitos operacionais e de segurança necessários ao adequado funcionamento do MRE.

66. Por fim, o RG informa que se encontram em estágio avançado de desenvolvimento importantes sistemas, destacando: (i) o Sistema de Candidaturas, que centralizará informações referentes às candidaturas brasileiras em organismos internacionais; (ii) o Sistema de Agendamento Consular, que promoverá homogeneidade dos sistemas utilizados pelo MRE e reduzirá custos de

compras separadas de sistemas de agendamento pelas repartições no exterior; (iii) Sistema de Administração de Postos (ADMP), que deverá integrar a execução orçamentária de postos que ainda não operam o Siafi, os quais, uma vez implantados e integrados, tornarão a administração financeira do Itamaraty mais célere por facilitarem as rotinas operacionais e a geração de relatórios de controle integrados; e (iv) Sistema de Contratados Locais, que controlará os processos de contratação e de pagamento de salários dos contratados no exterior e Administração dos Postos.

DEMAIS CONSTATAÇÕES DO CONTROLE INTERNO

I - Divisão de Serviços Gerais – DSG

I.1 - Pagamentos de juros e multas (peça 4, p. 28)

67. O Controle Interno constatou que a UJ incorreu no pagamento de juros e multas em decorrência da prática de efetuar o pagamento de despesas contratuais após o vencimento, consoante registrado no Achado 8 do RA (peça 4, p. 28-31).

68. Essa constatação está presente no RA do exercício de 2012 e também nos exercícios de 2011, 2010, 2009, 2008 e 2007, ou seja, tal irregularidade vem ocorrendo pelo menos ao longo de sete anos. A Ciset/MRE registrou o aumento na quantidade de ocorrências e dos montantes pagos, demonstrando que os controles internos da unidade, apesar do tempo decorrido, continuam incapazes de evitar que os pagamentos sejam feitos intempestivamente.

69. Só no exercício dessas contas, o total desembolsado por atraso no pagamento de contratos ocasionou gasto de R\$ 514.301,19 (peça 4, p. 30, item 121). Os valores apurados até 2013 estão listados abaixo e podem ser maiores, visto que os exames da Ciset/MRE foram realizados por amostragem:

Empresa	Multas e juros	Exercício	Total de multas e juros
Infraero	R\$ 3.242,57	2007	R\$ 241,32
CEB	R\$ 44.545,77	2008	R\$ 23.418,86
Embratel/TIM	R\$ 12.139,29	2009	R\$ 10.343,68
Brasil Telecom	R\$ 3.640,46	2010	R\$ 24.664,97
Caesb	R\$ 9.723,70	2011	R\$ 26.526,70
Total 2012	R\$ 73.291,79	2012	R\$ 73.291,79
		2013	R\$ 514.301,19 ³

70. Na instrução que examina as contas de 2012 (TC 022.840/2013-3), há proposta de **determinação** ao MRE para instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) visando a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação de eventuais débitos por pagamentos de juros, multas e atualizações monetárias decorrentes dos pagamentos extemporâneos dos contratos de fornecimento de energia elétrica, água e esgoto, e telecomunicações, a partir do exercício de 2007.

71. De igual modo ao esposado na instrução de contas do exercício anterior, em razão da materialidade do valor envolvido frente ao volume de recursos gerenciados no exercício em exame, R\$ 684 milhões (peça 4, p. 2), a ocorrência acima não é suficiente, por si só, para macular a gestão dos titulares da Sgex a ponto de se propugnar pela irregularidade de suas contas, de modo que propõe-se considerá-la como **ressalva** para as contas.

II - Outras constatações do Controle Interno

72. As constatações do RA apontadas nos Achados 1 a 7 (impropriedades na área de licitações e contratos – itens 52 a 114), Achados 20 a 25 (impropriedades na gestão de diárias e passagens – itens 60 a 79) e Achados 31 a 36 (impropriedades na gestão de contratos – itens 92 a 100) não serão objeto de comentários e/ou de proposição de medidas corretivas, por se considerarem, por ora, suficientes as recomendações efetuadas pelo Controle Interno.

73. Cabe ressaltar que as impropriedades referentes à não prestação de contas de viagens, bem como a concessões de diárias sem documentos suficientes que comprovem que o servidor realizou a missão a que foi designado, competências do DSE, são falhas recorrentes nos RA.

74. Como as medidas adotadas pelo departamento, como o envio de correio eletrônico aos servidores que não prestam contas das viagens e a inclusão de campo específico sobre o tema no formulário PPV, não surtiram efeito, a Ciset/MRE recomendou que o Sistema de Requisição de Passagens Aéreas (SISREQ), destinado ao controle de autorização e de emissão de bilhetes aéreos, fosse aperfeiçoado para contemplar, também, o controle da devolução dos cartões de embarque utilizados. Desse modo, o próprio sistema poderia gerar relatório com lista nominal de servidores que não apresentaram os comprovantes de viagens.

75. A Ciset/MRE constatou ainda que a unidade continua a pagar multas e taxas motivadas pela remarcação e cancelamentos de bilhetes aéreos sem a devida justificativa anexada ao processo. Aqui, também, as soluções dependem de aperfeiçoamentos tanto dos sistemas de controles internos quando dos dispositivos de TI, como comentado anteriormente.

76. Referidas falhas deverão constituir **ressalvas** às contas dos responsáveis pela Sgex.

CONCLUSÃO

77. A análise revelou deficiências na estrutura de controles internos da UJ em diversas áreas de gestão, com conseqüências que demonstram a necessidade de melhorias nos processos de trabalho, controles internos e na estrutura física da Sgex e de suas subunidades.

78. Parte das constatações do Controle Interno, dada sua recorrência, já constaram de relatórios de auditoria de exercícios anteriores, de modo que aquelas consideradas graves foram analisadas e objeto de proposição de determinação e/ou recomendação nas constas do exercício anterior (2012, TC 022.840/2013-3), ainda pendente de apreciação, motivo pelo qual se deixou de propor medidas outras para as aludidas constatações no âmbito desse processo.

79. As impropriedades constatadas pela Ciset/MRE serão consideradas para suportar a proposta de julgamento das contas dos responsáveis pela **regularidade com ressalvas**.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

80. Nos termos da Portaria-TCU 82/2012 e da Portaria-Segecex 17/2015, registram-se como benefícios potenciais desta prestação de contas: 6. Outros benefícios diretos: 66.1 – expectativa de controle; e 66.4 – incrementos da confiança dos cidadãos nas instituições.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

81. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

81.1. **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, **regulares com ressalva** as contas de Denis Fontes de Souza Pinto (CPF 223.255.064-87) e de José Borges dos Santos Júnior (CPF 143.515.791-53), ocupantes do cargo de Subsecretário Geral do Serviço Exterior do Ministério de Relações Exteriores – Sgex/MRE, nos períodos de 1/1/2013 a 14/7/2013 e de 15/7/2013 a 31/7/2013, respectivamente, dando-lhes quitação, em face das ocorrências a seguir relacionadas, decorrentes da análise destas contas e do Relatório de Auditoria 2/2014 da Ciset/MRE:

81.1.1 Falta de controle da frequência de servidores e estagiários, bem como das reposições de valores recebidos indevidamente por servidores, aposentados e pensionistas (itens 33 e 40);

81.1.2 Falta de previsão, no Contrato 1/2010, do valor mínimo corrente de mercado de seguro contra acidentes pessoais em favor de estagiários (itens 33 e 40);

- 81.1.3 Pagamento indevido de bolsa de estágio no âmbito do Contrato 1/2010 (itens 33 e 40);
- 81.1.4 Pagamentos indevidos a título de proventos e/ou vencimentos, no Brasil (itens 33 e 40);
- 81.1.5 Incapacidade dos controles internos de garantir o cumprimento do art. 1º da Lei 8.730/93, relativamente à obrigatoriedade de apresentação das declarações de bens e rendas por parte das autoridades e servidores públicos indicados no aludido diploma legal (item 49);
- 81.1.6 Deficiências nos controles internos relacionadas com a gestão do patrimônio imobiliário (itens 53 e 62) e ao processo de pagamento de despesas decorrentes dos contratos de fornecimento energia elétrica, água e esgoto, e telecomunicações (item 71);
- 81.1.7 Impropriedades nas áreas de licitações, de contratos e na gestão de diárias e passagens (itens 72 e 76).
- 81.2. **Recomendar** à Sgex que fortaleça a gestão e a estrutura de TI do MRE, promovendo ações que visem estabelecer e/ou aperfeiçoar a gestão da continuidade do negócio, a gestão de mudanças, a gerência de incidentes, a análise de riscos de TI e a política de segurança da informação, de modo a torná-las condizentes com os requisitos operacionais e de segurança necessários ao adequado funcionamento do ministério (item 65).
- 81.3. **Cientificar** à Sgex de que:
- 81.3.1 as metas instituídas pela Divisão de Serviços Gerais (DSG) para 2013 não atenderam aos padrões e critérios previstos no subitem 3.4.2 do Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), devendo suas metas serem instituídas de modo a contribuir para o aperfeiçoamento de serviços internos e serem capazes de induzir agilidade e eficiência na atuação do órgão (item 25);
- 81.3.2 a concessão de pagamentos de auxílios para residência funcional no exterior, decorrentes de designações para missões transitórias com mudança de sede, com a concomitante manutenção de imóvel funcional no Brasil, caracterizam duplicidade indevida de benefício, em desacordo com os arts. 37 da CF/88, 23 da Lei 5.809/72 e 12 da Portaria-MRE 805/2009, alterada pela Portaria-MRE 331/2012 (item 58).
- 81.4. **Arquivar** os presentes autos, após as comunicações e demais ações processuais, nos termos do art. 169, inc. III, do RITCU.

SecexDesenvolvimento, 1ª DT, em 16/9/2015.

(assinado eletronicamente)
Arnaldo Ribeiro Gomes
AUFC - Matrícula 9448-0

¹ Mais 2.721 aposentados, pensionistas, cedidos, requisitados e estagiários, totalizando 6.491.

² Nesse último caso, inseria-se a Embaixada de Tóquio, que sofreu com o fenômeno ocorrido em 2012 e necessita de reparos, e a Residência da Embaixada de Tóquio, que também apresentava sérios problemas estruturais na piscina, que, não corrigidos, poderão culminar no desabamento da construção com possibilidade de afetação de residências vizinhas. A Embaixada em Paris e o Próprio Nacional em Buenos também apresentam problemas decorrentes da má conservação, que podem vir a comprometer a estrutura dos imóveis como um todo.

³ Para esse exercício de 2013, o RA da Ciset diverge, ora relata R\$ 514.301,19, ora R\$ 513.568,56. Desse total, também ora informa que R\$ 418.575,84 ou que R\$ 416.828,20 referiram-se a pagamentos de juros e multas à Companhia de Energia Elétrica de Brasília – CEB, Processo 800080, que teve início com a cobrança de R\$ 832.723,87 por a faturas em



aberto de 2005 a 2012, mais juros e multas, tendo-se a DSG chegado, após conferência das faturas efetivamente não pagas, ao valor de R\$ 463.191,31, quitado em 21/1/2013.