TC 032.880/2017-0

Tipo: Processo de contas anuais, exercício de 2016.

Unidade jurisdicionada: Secretaria-Geral das Relações Exteriores (SG/MRE).

Responsáveis: Marcos Bezerra Abbott Galvão (CPF 221.191.831-04), Sérgio França Danese (CPF 238.613.981-68), Maria Luiza Ribeiro Viotti (CPF 132.094.506-68), Fernando José Marroni de Abreu (CPF 238.412.060-34), Carlos Alberto Simas Magalhães (CPF 067.656.531-04), Santiago Irazabal Mourão (CPF 227.424.761-72), Gladys Ann Garry Faco (CPF 082.613.346-00), Wladimir Valler Filho (CPF 096.780.618-64), Marcio Araujo Lage (CPF 311.015.007-78), Fernando Luis Lemos Igreja (CPF 338.993.631-91), Claudia Fonseca Buzzi (CPF 342.834.711-00), Fernando Simas Magalhães (CPF 221.169.311-34), José Alfredo Graça Lima (CPF 038.754.821-15), Ary Norton de Murat Quintella (CPF 244.628.101-04), Paulo Estivallet de Mesquita (CPF 349.807.170-04), Carlos Marcio Bicalho Cozendey (CPF 342.835.011-15), José Antonio Marcondes de Carvalho (CPF 469.003.657-87), Sergio Luiz Canaes (CPF 819.705.608-00), Maria Theresa Lazaro (CPF 402.703.517-87), Ana Lélia Benincá Beltrame (CPF 218.110.240-68), Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão (CPF 434.795.457-34), João Mendes Pereira (CPF 386.555.191-20), Sergio Barreiros de Santana Azevedo (CPF 463.911.507-53) e José Estanislau do Amaral Souza Neto (CPF 934.412.748-49)

Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: mérito.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais da Secretaria-Geral das Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores (SG/MRE), relativo ao exercício de 2016.
2. O processo de contas foi organizado de forma individualizada e apresenta informações sobre a gestão das unidades que integram a estrutura da SG/MRE, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa-TCU 63/2010 e do anexo I à Decisão Normativa - TCU 154/2016.
3. Estão subordinados à Secretaria-Geral das Relações Exteriores os seguintes departamentos e subsecretarias (peça 1, p. 11-14):

- a) Gabinete do Secretário-Geral das Relações Exteriores;
- b) Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais, Europa e América do Norte (SGEAM);
- c) Subsecretaria-Geral da Ásia e do Pacífico (SGASP);
- d) Subsecretaria-Geral da África e do Oriente Médio (SGAO);
- e) Subsecretaria-Geral da América Latina e do Caribe (SGALC);
- f) Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Financeiros (SGEF);
- g) Subsecretaria-Geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia (SGAET)
- h) Subsecretaria-Geral de Comunidades Brasileiras e de Assuntos Consulares e Jurídicos (SGEB);
- i) Subsecretaria-Geral de Cooperação Internacional, Promoção Comercial e Temas Culturais (SGEC);
- j) Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior (SGEX);
- k) Inspeção-Geral do Serviço Exterior (ISEX);
- l) Corregedoria do Serviço Exterior (COR);
- m) Cerimonial (C);
- n) Instituto Rio Branco (IRBr).

ROL DE RESPONSÁVEIS E MACROPROCESSOS FINALÍSTICOS DA UJ

1 – Rol de Responsáveis

4. No rol de responsáveis da SG/MRE no exercício de 2016, estão indicados os gestores que ocuparam o cargo de dirigente máximo, que, no caso da unidade jurisdicionada (UJ) em exame, equivale ao de Secretário-geral (peça 2). Também foram indicados os gestores que ocuparam cargos em segundo nível de direção.

5. Assim, deverão ter contas julgadas os responsáveis indicados no quadro abaixo, nos termos dos incisos I e II do art. 10 c/c o § 2º do art. 11 da IN-TCU 63/2010:

Quadro 1 – Rol de responsáveis SG/MRE 2016

Secretário-Geral das Relações Exteriores – Primeiro nível de direção

Nome	CPF	Tipo	Período da Gestão
Sérgio França Danese	238.613.981-68	Titular	4/1/2016 a 25/5/2016
Marcos Bezerra Abbott Galvão	221.191.831-04	Titular	25/5/2016 a 31/12/2016

Quadro 2 – Rol de responsáveis SGASP

Subsecretário-Geral da Ásia e do Pacífico – Segundo nível de direção

Nome	CPF	Tipo	Período da Gestão
José Alfredo Graça Lima	038.754.821-15	Titular	4/1/2016 a 20/4/2016
Maria Luiza Ribeiro Viotti	132.094.506-68	Titular	30/9/2016 a 31/12/2016
Ary Norton de Murat Quintella	244.628.101-04	Interino	21/4/2016 a 29/9/2016

Quadro 3 – Rol de responsáveis SGAO

Subsecretário-Geral da África e do Oriente Médio – Segundo nível de direção

Nome	CPF	Tipo	Período da Gestão
Fernando José Marroni de Abreu	238.412.060-34	Titular	4/1/2016 a 31/12/2016

Quadro 4 – Rol de responsáveis SGEB

Subsecretário-Geral de Comunidades Brasileiras e de Assuntos Consulares e Jurídicos – Segundo nível de direção

Nome	CPF	Tipo	Período da Gestão
Carlos Alberto Simas Magalhães	067.656.531-04	Titular	4/1/2016 a 31/12/2016

Quadro 5 – Rol de responsáveis SGEC

Subsecretário-Geral de Cooperação Internacional, Promoção Comercial e Temas Culturais – Segundo nível de direção

Nome	CPF	Tipo	Período da Gestão
Sergio Luiz Canaes	819.705.608-00	Titular	4/1/2016 a 26/9/2016
Santiago Irazabal Mourão	227.424.761-72	Titular	27/9/2016 a 31/12/2016

Quadro 6 – Rol de responsáveis ISEX

Inspetor-Geral do Serviço Exterior – Segundo nível de direção

Nome	CPF	Tipo	Período da Gestão
Gladys Ann Garry Faco	082.613.346-00	Titular	4/1/2016 a 6/12/2016
Wladimir Valler Filho	096.780.618-64	Titular	7/12/2016 a 31/12/2016

Quadro 7 – Rol de responsáveis COR

Corregedor do Serviço Exterior – Segundo nível de direção

Nome	CPF	Tipo	Período da Gestão
Ana Lélia Benincá Beltrame	218.110.240-68	Titular	4/1/2016 a 30/5/2016
Marcio Araujo Lage	311.015.007-78	Titular	31/5/2016 a 31/12/2016

Quadro 8 – Rol de responsáveis Cerimonial

Chefe do Cerimonial – Segundo nível de direção

Nome	CPF	Tipo	Período da Gestão
Fernando Luis Lemos Igreja	338.993.631-91	Titular	4/1/2016 a 23/8/2016
João Mendes Pereira	386.555.191-20	Titular	24/8/2016 a 31/12/2016

Quadro 9 – Rol de responsáveis Gabinete do Secretário-Geral

Chefe de Gabinete do Secretário-Geral das Relações Exteriores – Segundo nível de direção

Nome	CPF	Tipo	Período da Gestão
Claudia Fonseca Buzzi	342.834.711-00	Titular	4/1/2016 a 31/12/2016

Quadro 10 – Rol de responsáveis SGEAM

Subsecretário-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais, Europa e América do Norte – Segundo nível de direção

Nome	CPF	Tipo	Período da Gestão
Fernando Simas Magalhães	221.169.311-34	Titular	4/1/2016 a 31/12/2016

Quadro 11 – Rol de responsáveis SGALC

Subsecretário-Geral da América Latina e do Caribe – Segundo nível de direção

Nome	CPF	Tipo	Período da Gestão
Paulo Estivallet de Mesquita	349.807.170-04	Titular	4/1/2016 a 31/12/2016

Quadro 12 – Rol de responsáveis SGEF

Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Financeiros – Segundo nível de direção

Nome	CPF	Tipo	Período da Gestão
Carlos Marcio Bicalho Cozendey	342.835.011-15	Titular	4/1/2016 a 31/12/2016

Quadro 13 – Rol de responsáveis SGAET

Subsecretário-Geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia – Segundo nível de direção

Nome	CPF	Tipo	Período da Gestão
José Antonio Marcondes de Carvalho	469.003.567-87	Titular	4/1/2016 a 31/12/2016

Quadro 14 – Rol de responsáveis SGEX

Subsecretária-Geral do Serviço Exterior – Segundo nível de direção

Nome	CPF	Tipo	Período da Gestão
Maria Theresa Lazaro	402.703.517-87	Titular	4/1/2016 a 31/12/2016

Quadro 15 – Rol de responsáveis IRBr

Diretor-Geral do Instituto Rio Branco – Segundo nível de direção

Nome	CPF	Tipo	Período da Gestão
Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão	434.795.457-34	Titular	4/1/2016 a 17/5/2016
José Estanislau do Amaral Souza Neto	934.412.748-49	Titular	6/10/2016 a 31/12/2016
Sergio Barreiros de Santana Azevedo	463.911.507-53	Interino	18/5/2016 a 5/10/2016

2 - Macroprocessos Finalísticos da UJ

6. Consoante o Relatório de Gestão (RG), peça 1, p. 7, compete à Secretaria-Geral das Relações Exteriores (SG) gerir a Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE) em Brasília, os Escritórios Regionais em outras unidades da Federação e o conjunto de Postos no Exterior – Embaixadas, Representações Consulares (Consulados-Gerais, Consulados e Vice-Consulados), Missões e Delegações Permanentes.

7. No entanto, a SG destaca que não é responsável pela execução direta de recursos orçamentários ou financeiros nem pela implementação de qualquer ação ou programa específico. Não obstante, acompanha, coordena e supervisiona iniciativas e atividades desempenhadas pelo MRE, a fim de assegurar a execução apropriada da política externa e da prestação dos serviços consulares.

EXAME DAS PEÇAS QUE COMPOEM O PROCESSO DE CONTAS

I – Certificações proferidas

8. A Secretaria de Controle Interno emitiu, em 31/8/2017, Certificado de Auditoria (peça 6) considerando **regular com ressalvas** as contas dos responsáveis pela SG, conclusão acolhida pelo Parecer do Dirigente de Controle Interno (peça 7) e conhecida pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, conforme Pronunciamento Ministerial (peça 9).

II – Conformidade das peças

9. 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.

Quadro 2 – Conformidade das peças

Peças Exigidas (art. 13, IN - TCU 63/2010)	Localização
I. Rol de responsáveis.	Peça 2
II. Relatório de gestão.	Peça 1
III. Relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis.	Peça 3
IV. Relatório de auditoria de gestão, emitido pelo órgão de controle interno.	Peça 5
V. Certificado de auditoria, emitido pelo órgão de controle interno competente.	Peça 6
VI. Parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno competente.	Peça 7
VII. Pronunciamento expresso do Ministro de Estado supervisor da unidade.	Peça 9

CONTAS ANTERIORES E PROCESSOS CONEXOS

I - Contas de exercícios anteriores

10. O quadro abaixo resume as últimas contas da SG/MRE:

Quadro 3 – Contas anteriores

Exercício	Processo (TC)	Estado	Última Deliberação	Julgamento
2015	Consoante a DN TCU 147/2015, a SG não teve contas julgadas nesse exercício.			
2014	031.332/2015-3	Encerrado em 19/7/2018	Acórdão 589/2018 – TCU – 2ª Câmara	Regulares
2013	019.840/2014-4	Encerrado em 9/8/2016	Acórdão 4319/2016-TCU-2ª Câmara	Regulares
2012	023.473/2013-4	Encerrado em 23/5/2016	Acórdão 2367/2016-TCU-2ª Câmara	Regulares

II – Processos Conexos

11. Em consultas nos sistemas do TCU, não foram identificados processos cujas deliberações possam refletir no julgamento das contas dos responsáveis pela gestão da SG/MRE em 2016.

EXAME TÉCNICO

12. Em reunião realizada entre a Ciset/MRE e a SecexDesenvolvimento em 1º/12/2016 (peça 10) foi acordado que o escopo dos trabalhos de auditoria realizados na SG/MRE para o exercício de 2016 daria ênfase nos itens 1, 2, 3, 6 e 11 do anexo II à decisão normativa TCU 156/2016.

13. Para tanto, as análises seriam restritas às seguintes unidades/temas: Cerimonial, Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR) e Agência Brasileira de Cooperação (ABC), subordinados à Subsecretaria-Geral de Cooperação Internacional, Promoção Comercial e Temas Culturais (SGEC), incluindo o contrato de Tecnologia de Informação (TI).

14. Para maior clareza, o quadro abaixo descreve as avaliações previstas nos itens 1, 2, 3, 6 e 11 do anexo II à decisão normativa TCU 156/2016:

Item	Descrição da Avaliação
1	Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta (UPC), da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças.
2	Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no plano plurianual (PPA) como de responsabilidade da UPC auditada, dos objetivos estabelecidos no plano estratégico, da execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária Anual (LOA) vinculadas a programas temáticos, identificando as causas de insucessos no desempenho da gestão.
3	Avaliação dos indicadores instituídos pela UPC para aferir o desempenho da sua gestão, pelo menos, quanto à: a) capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação que a UPC pretende medir e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão; b) capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas; c) confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para coleta, processamento e divulgação é transparente e replicável por outros agentes, internos ou externos à UPC; d) facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelos usuários da informação; e) razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios da medição para melhoria da gestão da unidade.
6	Avaliação da gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à: a) regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação; b) utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras; c) qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.

Fonte: DN TCU 156/2016

15. Assim sendo, no exame das presentes contas será dada ênfase à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, avaliação dos indicadores e a avaliação da gestão de compras e contratações; bem como às constatações apresentadas pelo controle interno no RA.

Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão

16. Sobre essa questão, consta informação no RA que o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 estabeleceu 23 ações no âmbito do Programa E2082 (Política Externa), a fim de prover recursos orçamentários para que o MRE se desincumbisse, no exercício sob análise, de suas atribuições institucionais na área finalística por força da lei 13.255/2016 (Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2016).

17. Os objetivos expressos nas ações sob responsabilidade do MRE contemplam metas físicas e financeiras monitoradas por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), instrumento do Governo Federal para acompanhar o cumprimento das metas do PPA 2016-2019.

18. Nesse ponto, o controle interno destaca que, diversamente do que ocorreu no exercício anterior, a Ação 20XO, "Cooperação Humanitária Internacional e Participação da Sociedade Civil" apresentou maior realização e menor descompasso entre a execução física e financeira. Em 2015, havia sido identificado descompasso entre os números da execução física e financeira, 8% e 29%, respectivamente. Em 2016, a mesma ação apresentou execução física de 116%, para uma execução financeira de 89%, sinalizando um aprimoramento na sua execução.

19. Na mesma esteira, a Ciset/MRE complementa que não há menção, no relatório de gestão, sobre avanços decorrentes da instituição do Conselho de Gestão, por meio da portaria MRE 521/2014 (conforme mencionado no relatório de gestão do exercício de 2015 da Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior - SGEX). Esse conselho foi criado para promover a implantação formal do planejamento estratégico do Ministério.

20. Por outro lado, o controle interno ponderou que, no exercício sob análise, não se verificou, como em exercícios anteriores, impactos negativos provenientes da previsão cambial deficitária na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). No exercício sob exame, a previsão cambial superou a taxa efetiva, conforme se observa no Quadro 1 (Peça 5, p. 6).

21. Por fim, o controle interno registrou que identificou inconsistências no relatório "Acompanhamento da Execução", gerado no SIOP, em comparação com o relatório "Informações de apoio à prestação de contas ao TCU", que foi a fonte utilizada para produzir os dados consignados no quadro 15 do relatório de gestão da Unidade.

22. Assim, a Ciset/MRE informou que restaram prejudicados, o acompanhamento automático da execução e a fidedignidade dos dados gerados pelo SIOP, uma vez que os registros de execução financeira truncados ou ausentes inviabilizaram a geração dos dados sobre a execução físico-financeira das ações do Programa 2082 – Política Externa e, conseqüentemente, dos indicadores.

Análise TCU

23. A questão mais relevante desse tópico, diz respeito à ausência de planejamento estratégico formalmente instituído no âmbito do MRE. A inexistência desse documento prejudica diretamente a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão do ministério. E esse tema não é novo para o Tribunal. Em outros processos, o TCU já havia identificado a ausência de planejamento estratégico, conforme se observa no excerto abaixo, extraído do Relatório de Levantamento, objeto do TC 033.838/2016-0.

Conforme colocado anteriormente, a atuação do MRE já vem sendo objeto de interesse da atuação do Tribunal há um bom tempo, sendo que desde 2004 (Acórdão 386/2004-TCU-Plenário, Relator Ministro Adylson Motta) existem decisões do TCU pela necessidade de que o MRE estabeleça as bases de um planejamento estratégico, com mensuração dos resultados obtidos, metas e diretrizes, a fim de poder conduzir seus esforços para uma direção comum. Tal necessidade foi reforçada pelo Acórdão 992/2009-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, o qual proferiu diversas recomendações ao MRE no sentido de estruturar e organizar sua área de promoção comercial. Como visto nesse relatório, o MRE nada ou muito pouco avançou em seu aspecto organizacional, não

havendo sido identificado planejamento estratégico nem iniciativas que avaliem, direcionem ou monitorem a gestão da organização.

24. Ao apreciar esse relatório, o Tribunal mais uma vez deliberou sobre a importância da implementação de um planejamento estratégico no âmbito do MRE, conforme se observa no item do Acórdão 391/2018-TCU-Plenário, a seguir reproduzido:

9.2. determinar à Secretaria-Geral de Relações Exteriores (SG/MRE), com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RITCU), e no art. 17 da Lei 10.668/2003, para que, no prazo de 60 dias, encaminhe Plano de Ação a este Tribunal com responsáveis, prazos, produtos e metas devidamente especificados, que contemple a elaboração, formalização e implementação do planejamento estratégico do Ministério das Relações Exteriores, incluindo o desenvolvimento de instrumentos de monitoramento e avaliação de resultados, em observância ao princípio do planejamento constante do Decreto-Lei 200/1967 (art. 6º, inc. I) e à jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 386/2004-TCU-Plenário, Relator Ministro Adylson Motta, subitem 9.1.1; 1.405/2008-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, subitem 9.1.4; 992/2009-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, subitens 9.1.9 e 9.1.10; 1.076/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, subitem 9.2.2; 2.941/2017-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho, subitem 9.3.1) e em consonância com orientações constantes no Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, do TCU – 2ª Versão (Práticas E2.1, E2.2 e E2.3) e no Modelo de Excelência em Gestão Pública (MP – 2014) do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Dimensões “Governança”, item 5.11 e “Estratégia e Planos”, item 5.1.2);

25. O cumprimento desse item, e das demais deliberações constantes do Acórdão 391/2018-TCU-Plenário, será objeto de monitoramento por parte desta secretaria, oportunidade em se verificará o atual estágio do processo de implementação do planejamento estratégico do MRE.

26. Assim, considerando que o tema será acompanhado com maior profundidade no referido monitoramento, não serão propostas medidas adicionais nesta instrução.

27. Porém, considerando o histórico de deliberações do Tribunal nesse sentido, propõe-se **ressalva** nas contas dos titulares da SG/MRE em 2016, em razão da não implementação de planejamento estratégico no ministério até o exercício destas contas.

Avaliação dos indicadores instituídos pela Unidade para aferir o desempenho da sua gestão

28. Sobre essa questão, consta informação no Relatório de Gestão que este item não se aplica ao MRE (peça 1, p. 72).

29. Todavia, o controle interno ponderou que, o fato de o Ministério não ter, ainda, indicadores instituídos para a aferição dos resultados, não afasta a necessidade de que sejam apresentados comentários que justifiquem essa lacuna gerencial. O controle interno destacou ainda que o desenvolvimento e a adoção de parâmetros que tornem mensuráveis os resultados advindos da alocação de recursos públicos em sua missão institucional são premissas necessárias à aferição do cumprimento do princípio constitucional da eficiência (peça 5, p. 11).

30. Assim sendo, a Ciset/MRE, com o objetivo de atender ao que determina o item 3 do anexo II da DN TCU 156/2016, utilizou em sua avaliação, desenvolvida com fundamento em metodologia elaborada pelo TCU (portaria SEGECEX nº 33/2010), os "produtos" constantes das ações de governo elencadas na Lei Orçamentária sob a tutela do MRE, que, no presente item, passam a ser tratados como "indicadores".

31. Dessa forma, o controle interno selecionou alguns produtos para avaliação, com a finalidade de verificar se atendem aos seguintes requisitos de qualidade sugeridos pela norma do Tribunal:

- a) completude;
- b) comparabilidade;

- c) confiabilidade;
- d) acessibilidade; e
- e) economicidade.

32. Para tanto, a Ciset/MRE criou um quadro com a avaliação dos produtos previstos no PPA, a seguir reproduzido (peça 5, p. 12):

Quadro 16 – Avaliação dos indicadores de resultado – produtos do PPA

Ação	Produto	Requisitos de Qualidade				
		Complete	Comparabilidade	Confiabilidade	Acessibilidade	Economicidade
00CB	Bolsa concedida	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM
00CC	Bolsa concedida	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM
2015	Pessoa atendida	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM
20WW	Posto de representação mantido	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM
20WX	Posto de representação mantido	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM
20WY	Evento Apoiado	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
20WZ	Evento Apoiado	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
20X0	Operação Realizada	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
2367	Atividade Realizada	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
2532	Evento realizado	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
2533	Projeto implementado	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
2536	Campanha realizada	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
6105	Posto de representação mantido	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM
8495	Evento realizado	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM

Fonte: peça 5, p. 12

33. Na sequência, o controle interno empreendeu a análise dos critérios/parâmetros, com base na metodologia adotada pelo TCU:

34. **Complete:** a atual metodologia de mensuração de resultados do PPA, por meio de "produtos", da forma como vem sendo aplicada, não representa adequadamente os esforços e os recursos aplicados pela Unidade na consecução de seus objetivos ou metas. No caso sob análise, a terminologia adotada para os "produtos" ("Posto de representação mantido", "Evento realizado", "Evento apoiado" e "Atividade realizada", por exemplo) não consegue expressar a complexidade dos esforços empreendidos para o cumprimento das metas, de vez que cada "produto" a ser alcançado demanda articulações e procedimentos prévios à sua realização, tais como planejamento, divulgação, aquisição de bens, contratação de serviços e, por vezes, locação de espaços apropriados (ex. "Evento realizado"). Os "produtos" poderiam ser apenas uma representação numérica que deveria estar lastreada por uma metodologia de cálculo ponderado, aplicada sobre processos previamente mapeados.

35. **Comparabilidade:** a mesma dificuldade se verifica, por exemplo, em relação aos produtos "Evento", "Operação", "Atividade" e "Campanha" visto que, a gama de configurações que essa terminologia pode assumir, inviabiliza a geração de séries históricas, em função da ausência de estratificação na divulgação dos dados.

36. **Confiabilidade:** o controle interno verificou que a utilização das expressões "Evento apoiado", "Operação realizada", "Campanha realizada"; e "Evento realizado" como produto também inviabiliza o conceito de "confiabilidade", uma vez que a terminologia utilizada (evento, operação e campanha) envolve subjetividade que dificulta a afirmação de que a metodologia escolhida seria transparente e replicável por outros agentes, muito embora as atividades listadas sejam legítimas e inerentes à missão institucional do Ministério. Os indicadores do MRE apresentam fragilidades ligadas à "metodologia para a coleta, processamento e divulgação" de dados, principalmente por não haver elementos suficientes para avaliar se seriam replicáveis por outros órgãos, em outros contextos, em especial por aqueles externos à unidade, de modo que a validade externa resta incerta.

37. **Acessibilidade e economicidade:** segundo o controle interno, a coleta sistemática de dados de execução dos indicadores certamente permite seu enquadramento na razoabilidade dos custos de obtenção, uma vez que essa rotina vem sendo realizada pelo próprio MRE, no contexto da elaboração do relatório de gestão anual, e pelo SIOP.

Análise TCU

38. Em que pese a afirmação constante do Relatório de Gestão de que a apresentação de indicadores de desempenho não se aplica ao MRE, entende-se que as peculiaridades da sua área de atuação não configuram óbices para a elaboração de parâmetros que permitam avaliar os resultados da gestão do ministério, conforme apontado pela Ciset/MRE no item 3.3 do Relatório de Auditoria Anula de Contas (Peça 5, p. 11).

39. Considerando, no entanto, que a elaboração de indicadores está diretamente relacionada com o processo de implementação do planejamento estratégico do ministério, que, conforme mencionado no item 25 acima, será objeto de análise quando do monitoramento das deliberações do Acórdão 391/2018-TCU-Plenário, não serão propostas medidas para o saneamento da ausência de indicadores nesta oportunidade.

Avaliação da gestão de compras e contratações

40. A pauta da reunião já referenciada no item 12 da presente instrução (peça 10), ocorrida em 1º/12/2016 entre a Ciset/MRE e a SecexDesen/TCU, além de estabelecer os itens de avaliação a serem abordados, fixou o escopo das análises sobre as seguintes unidades e temas: Cerimonial; Departamento de Promoção Comercial e investimentos (DPR), subordinado à Subsecretaria-Geral de Cooperação internacional, Promoção Comercial e Temas Culturais (SGEC), inclusive no que diz respeito a contrato de TI conduzido em conjunto pelo DPR e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC/SGEC); Escritório Financeiro em Nova Iorque; passagens aéreas e transporte de bagagens.

41. Assim, nesse ponto, o controle interno informou que, de acordo com os dados obtidos por meio de consulta ao portal "Painel de Compras" do governo federal, na Internet (peça 5, p. 14), o MRE autuou um total de 51 processos de compras, dentre os quais 17 ocorreram em regime de exceção (nove por dispensa e oito por inexigibilidade de licitação).

42. O valor total dos processos de compras foi de R\$ 116.346.100,57, embora o MRE tenha firmado 59 contratos e/ou termos aditivos em 2016, no montante de R\$ 107.116.981,20, ainda em conformidade com os dados obtidos por meio da consulta supramencionada.

43. Ainda sobre essa questão, a Ciset/MRE informou que as compras e as contratações realizadas diretamente pelos postos situados no exterior (embaixadas, consulados, missões, delegações e vice-consulados) não se encontram contabilizadas nos dados acima mencionados, pois não há, atualmente, ferramenta que consolide essas informações. A Ciset/MRE registrou ainda que, independentemente do regime de compras e de contratações adotado (ou das peculiaridades de mercado) em cada um dos países em que se situam os postos, esse fato representa importante fragilidade de controle que, além de ser prejudicial às atividades de planejamento e de acompanhamento no Ministério, fere o princípio da transparência, aplicável aos gastos públicos.

Constatações do controle interno

Constatação 4 – Pagamentos indevidos no Brasil e no exterior (peça 5, p. 55)

44. O controle interno informou que continuam a existir pagamentos concomitantes no Brasil e no exterior. Nessa esteira, apesar de o Escritório Financeiro em Nova Iorque (EFNY) sempre comunicar, por meio telegráfico, as ocorrências de pagamentos a maior, não têm sido tomadas providências tempestivas na SERE, devido ao atraso de informações sobre o término de missões.

45. Essas informações são necessárias para que os servidores que receberam valores indevidamente efetuem o ressarcimento ao Erário dos valores recebidos a maior, conforme já registrado em relatórios de auditoria de exercícios anteriores.

46. O EFNY tem denominado tais ocorrências de líquidos negativos. As irregularidades ocorrem, principalmente, devido a: (i) pagamento, no Brasil, a servidores já removidos; (ii) pagamento indevido de ajuda de custo a servidores que tiveram a remoção tornada insubsistente após terem recebido aquela indenização; (iii) pagamento de diárias referentes a missões eventuais não realizadas; e (iv) pagamento de gratificação natalina concomitante no Brasil e no exterior. Observam-se outras ocorrências indevidas, como, por exemplo, em decorrência de erros no pagamento do auxílio familiar ou de indenização de representação.

Análise TCU

47. Vale registrar que a questão de pagamentos duplicados é algo recorrente nas contas da SGEX e já foi motivo de outras constatações, por parte do controle interno, em exercícios anteriores. Todavia, essa mesma questão foi tratada com mais profundidade nas contas da SGEX relativas aos exercícios de 2015 e 2014 (TC 001.165/2017-8 e 031.337/2015-5, respectivamente), nas quais foram determinadas a adoção de medidas corretivas, conforme Acórdãos 15029/2018-TCU-1ª Câmara e 8258/2018-TCU-2ª Câmara.

48. Assim sendo, entende-se que para o momento, não é pertinente a adoção de providências adicionais às recomendações realizadas pelo controle interno. De toda forma, é salutar o acompanhamento do deslinde dessa questão nas contas futuras da Secretaria-Geral e também da SGEX.

Ponto eletrônico (peça 5, p. 45)

49. Sobre essa questão, o controle interno informou que foi submetida à apreciação da Consultoria Jurídica a portaria que regulamenta o horário de funcionamento do MRE e dispõe sobre o cumprimento da jornada de trabalho dos servidores do serviço exterior brasileiro, na Secretaria de Estado (SERE) e nos postos no exterior, com base no sistema de ponto eletrônico a ser implantado no ministério.

50. O controle interno verificou que, até data de expedição do relatório de auditoria (30/8/2017), a referida portaria não havia sido publicada.

Análise TCU

51. Ao tratar sobre o tema, o controle interno recomendou à SGEX que informasse, no prazo de 60 dias contados a partir da remessa do Relatório de Processo de Contas ao TCU, o resultado das providências adotadas no âmbito da SGEX para a implantação definitiva do sistema eletrônico de ponto (peça 5, p. 45).

52. Ao consultar o Relatório de Gestão da Secretaria-Geral das Relações Exteriores, que consolidou as informações relativas à SGEX (que não prestou contas ao TCU de forma individualizada em 2016), foi possível observar informação sobre as medidas adotadas para o cumprimento da recomendação feita pelo controle interno (peça 1, p. 120):

(...)

No que concerne ao controle de ponto eletrônico, a empresa Totvs S.A, contratada com a finalidade de desenvolvimento de software e implementação do sistema, não foi capaz de atender às exigências do sistema requerido pelo Ministério. No ano de 2016, novos testes foram realizados sem sucesso. Diante disso, foi decidido romper a relação com a Totvs. As partes estão negociando a quitação das pendências mútuas. Paralelamente, o Departamento de Comunicação e Documentação, que havia prestado assessoria técnica à DSG e à DP, desenvolveu, com base na experiência do contrato anterior, sistema eletrônico de controle de ponto, cujo custo final é mais vantajoso para o Erário e que está em fase de parametrização. A implantação do sistema está prevista para iniciar-se a partir de maio de 2017, terminada a fase de testes. Foi também elaborada minuta de nova portaria que estabelece parâmetros para o controle do ponto no Ministério. A minuta está sob exame.

53. Complementando as informações contidas no RG, vale registrar que o MRE publicou em 31/10/17 a Portaria 888, que regulamenta a jornada de trabalho dos servidores daquele Ministério (peça 11).

54. Ao analisar a referida Portaria, observa-se que o art. 8º regulamenta o ponto eletrônico (peça 11, p. 2):

(...)

Art. 8º O cumprimento da jornada de trabalho será registrado, na Secretaria de Estado, por meio de ponto eletrônico, conjugado com controle de acesso físico, nas catracas, por crachá ou biometria.

§ 1º O acesso às dependências do Ministério das Relações Exteriores é condição para o registro do início e do final do expediente, por meio do sistema eletrônico de controle de ponto.

(...)

55. Dessa forma, diante das informações prestadas pela Secretaria-Geral, bem como pela edição da referida portaria, entende-se que o assunto relativo ao ponto dos servidores está equacionado para o momento, não sendo necessária atuação adicional por parte do controle externo.

Pagamento de juros (peça 5, p. 28-35)

56. O controle interno fez referência a questão do pagamento de juros e multas em função de atrasos nos pagamentos de faturas de serviços de água, luz e telefonia. De acordo com o controle interno, esses pagamentos de juros e multas vêm ocorrendo desde o exercício de 2007.

Análise do TCU

57. Ao julgar as contas da SGEX, relativas ao exercício de 2012, o Acórdão 51/2016 – TCU – 2ª Câmara realizou a seguinte determinação:

1.7.1. Determinar à Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior, com fulcro nos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa – TCU 71/2012, c/c o art. 8º, § 1º, da Lei 8.443/92, c/c com o art. 197, § 1º, do RI/TCU, caso ainda não o tenha feito, que adote as medidas administrativas com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação e ressarcimento de eventuais débitos por pagamentos de juros, multas e atualizações monetárias decorrentes de atrasos nos pagamentos dos contratos de

fornecimento de energia elétrica, água e esgoto, telecomunicações, e outros porventura detectados, a partir do exercício de 2007 (item 68, da instrução de peça 8), e, em caso de insucesso das referidas medidas, instaure e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 120 dias, a respectiva tomada de contas especial.

(...)

58. Na sequência, em 5/10/2016, o MRE apresentou a documentação relativa ao cumprimento da determinação. Todavia, a documentação acostada pelo MRE ainda não foi analisada em sede de monitoramento.

59. Considerando que o TC 022.840/2013-3 (contas da SGEX 2012), que deu origem ao acórdão e determinação retro mencionados, está tratando especificamente desta questão, entende-se que, para as presentes contas da SG, não é necessária a adoção de medidas adicionais; sem prejuízo do acompanhamento desta situação nas contas vindouras da Unidade.

Demais constatações do controle interno - SGEC

60. As seguintes constatações, apontadas no RA, não serão objeto de proposição de medidas corretivas por este Tribunal, por se considerarem suficientes as recomendações efetuadas pela Ciset/MRE:

a) **constatação 12** – Inexistência de servidores capacitados na área técnica para o desempenho de planejamento e de gestão contratual (peça 5, p. 74-78);

b) **constatação 13** – Não designação de fiscal técnico para os contratos ABC 01/2016 e ABC 02/2016 (peça 5, p. 78-86);

c) **constatação 14** – Consultoria de pessoa jurídica para apoio a contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação (peça 5, p. 86-93).

61. Conforme se observa da leitura dos achados acima mencionados, as falhas relativas à gestão de TI ocorreram em contratos sob a responsabilidade da SGEC (peça 5, p. 63). Porém, é de se observar que também atuaram nesses contratos outras unidades, no caso o Departamento de Comunicações e Documentação (DCD) e também a Divisão de Informática (Dinfor), ambos no âmbito da SGEX.

62. Conforme informações do RG, a Dinfor é área imediatamente responsável pelo Plano Diretor de Tecnologia de Informação do MRE (peça 1, p. 102), enquanto o DCD é responsável pela gestão de recursos e gerenciamento de riscos de área de tecnologia da informação, no âmbito da SGEX (peça 1, p. 77).

63. Cite-se, como exemplo, as informações trazidas pelo controle interno em relação à constatação 12 (peça 5, p. 74):

(...)

Os documentos relativos ao planejamento das contratações de soluções de TI, bem como os demais itens previstos no referido normativo, que deram origem ao processo licitatório, foram elaborados por servidores da ABC e do DPR. Registre-se que essas unidades não dispõem de servidores capacitados na área técnica para o desempenho de planejamento e de gestão contratual de TI. De acordo com o artigo 183 do RISE, compete ao **DCD** gerir os recursos aplicados aos sistemas corporativos de tratamento da informação no Ministério nas áreas de TI. (sem grifos no original)

Conforme o memorando DPG/ABC nº 01/2015, a Divisão de Programas de Promoção Comercial (DPG) e a Coordenação-Geral de Administração e Orçamento da **ABC reconheceram a necessidade de coordenação com o DCD**. O processo inicial de contratação foi, então, submetido à apreciação da área técnica responsável por temas de TI daquele departamento. (sem grifos no original)

(...)

64. Já em relação à constatação 13, o controle interno também pontuou que ocorreram interações entre a SGEX e a SGEC em relação aos contratos retro mencionados (peça 5, p. 79):

(...)

Conforme documentos acostados aos autos do processo, diversas comunicações foram trocadas entre a SGEC (DPR/ ABC) e a SGEX (DCD) sobre o tema. Entretanto, persistiram as divergências entre o DPR e o DCD quanto aos serviços acessórios previstos no contrato ABC nº 01/2016. Segundo avaliação e levantamentos feitos pela DINFOR em diversas oportunidades, em especial quando da análise do guia de métricas de itens não mensuráveis, os serviços acessórios não se caracterizam integralmente como serviços de solução de TI.

(...)

65. Assim, conforme se observa, as falhas apontadas, em relação à gestão de TI, não são de responsabilidade exclusiva da SGEC, vez que a SGEX também é responsável pela gestão de TI do Ministério. Observa-se ainda que existe um descompasso entre as unidades SGEX e SGEC em relação às responsabilidades e atribuições relativas a TI.

66. Sendo que tanto a SGEX quanto a SGEC estão no âmbito da SG, é responsabilidade da SG definir e organizar suas unidades, fazer a gestão de pessoal e também integrando suas unidades para que os processos ocorram no interesse maior do MRE e dentro dos ditames legais.

67. Assim, referidas falhas serão consideradas como **ressalvas** às contas dos responsáveis pela SG, SGEC e SGEX, Sr. Sérgio França Danese, CPF 238.613.981-68, Sr. Marcos Bezerra Abbott Galvão, CPF 221.191.831-04, Sergio Luiz Canaes, CPF 819.705.608-00 e Sr. Santiago Irazabal Mourão, CPF 227.424.761-72; e Sra. Maria Theresa Lazaro, CPF 402.703.517-87.

CONCLUSÃO

68. Em razão do exame dos atos de gestão praticados pelos responsáveis constantes do rol no exercício de 2016, e considerando os resultados das ações de controle sobre a gestão da unidade jurisdicionada, a Ciset/MRE opinou pela **regularidade com ressalvas** das contas dos responsáveis (peça 6).

69. A análise das presentes contas revelou que não houve prática de irregularidades que possam macular a gestão de quaisquer dos responsáveis listados no item 5 desta instrução, a ponto de se propor o julgamento pela irregularidade das contas.

70. As principais questões tratadas pelo Controle Interno nestas contas envolvem a inexistência de planejamento estratégico formalmente instituído e de indicadores de desempenho (itens 16 a 39), as deficiências na gestão de contratos, especialmente no planejamento, execução e fiscalização de contratos de TI (itens 60 a 67), pagamentos indevidos/em duplicidade no Brasil e no exterior (itens 44 a 48) e também a questão do ponto eletrônico dos servidores (itens 49 a 55).

71. No que diz respeito as demais falhas descritas no relatório da Ciset/MRE e nesta instrução, consideram-se pertinentes e suficientes as recomendações formuladas pelo órgão de controle interno.

72. Todavia, a ausência de planejamento estratégico do ministério e as deficiências na gestão de contratos, especialmente no planejamento, execução e fiscalização de contratos de TI devem ser consideradas como **ressalvas** às contas dos responsáveis pela SG, SGEC e SGEX, pelos motivos apontados nos itens 40 a 43 e 60 a 67 desta instrução, na forma sugerida na proposta de encaminhamento desta instrução.

73. Dessa forma, considerando a análise realizada e a opinião da CGU, propõe-se julgar **regulares com ressalvas** as contas dos responsáveis pela SG, SGEC e SGEX; e **regulares** as contas dos demais responsáveis arrolados no item 5 desta instrução.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

74. 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 – incremento da confiança dos cidadãos nas instituições.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) **julgar regulares com ressalva**, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c com os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, as contas de:

a.1) Sérgio França Danese, CPF 238.613.981-68, no período de 4/1/2016 a 25/5/2016; Marcos Bezerra Abbott Galvão, CPF 221.191.831-04, no período de 25/5/2016 a 31/12/2016, Maria Theresa Lazaro, CPF 402.703.517-87, no período de 4/1/2016 a 31/12/2016, em razão dos cargos que ocuparam na Secretaria-Geral das Relações Exteriores (SG/MRE); dando-lhes quitação, em razão das falhas abaixo descritas:

i) ausência de planejamento estratégico formalmente instituído, em desacordo com as diretrizes estabelecidas nas deliberações constantes dos Acórdãos 386/2004-TCU-Plenário e 992/2009-TCU-Plenário (itens 23-27);

ii) inexistência de servidores capacitados na área técnica para o desempenho de planejamento e de gestão contratual (constatação 12, peça 5, p. 74-78);

iii) não designação de fiscal técnico para os contratos ABC 01/2016 e ABC 02/2016 (constatação 13, peça 5, p. 78-86);

iv) consultoria de pessoa jurídica para apoio a contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação (constatação 14, peça 5, p. 86-93).

a.2) Sergio Luiz Canaes, CPF 819.705.608-00, no período de 4/1/2016 a 26/9/2016; e Santiago Irazabal Mourão, CPF 227.424.761-72, no período de 27/9/2016 a 31/12/2016, em razão dos cargos que ocuparam na Subsecretaria-Geral de Cooperação Internacional, Promoção Comercial e Temas Culturais (SGEC/MRE), dando-lhes quitação, em razão das falhas abaixo descritas:

i) inexistência de servidores capacitados na área técnica para o desempenho de planejamento e de gestão contratual (constatação 12, peça 5, p. 74-78);

ii) não designação de fiscal técnico para os contratos ABC 01/2016 e ABC 02/2016 (constatação 13, peça 5, p. 78-86);

iii) consultoria de pessoa jurídica para apoio a contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação (constatação 14, peça 5, p. 86-93).

b) **julgar regulares**, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c com os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU, as contas dos seguintes responsáveis: Maria Luiza Ribeiro Viotti (CPF 132.094.506-68), Fernando José Marroni de Abreu (CPF 238.412.060-34), Carlos Alberto Simas Magalhães (CPF 067.656.531-04), Gladys Ann Garry Faco (CPF 082.613.346-00), Wladimir Valler Filho (CPF 096.780.618-64), Marcio Araujo Lage (CPF 311.015.007-78), Fernando Luis Lemos Igreja (CPF 338.993.631-91), Claudia Fonseca Buzzi (CPF 342.834.711-00), Fernando Simas Magalhães (CPF 221.169.311-34), José Alfredo Graça Lima (CPF 038.754.821-15), Ary Norton de Murat Quintella (CPF 244.628.101-04), Paulo Estivallet de Mesquita (CPF 349.807.170-04), Carlos Marcio Bicalho Cozendey (CPF 342.835.011-15), José Antonio Marcondes de Carvalho (CPF 469.003.657-87), Ana Lélia Benincá Beltrame (CPF 218.110.240-68), Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão (CPF 434.795.457-34), João Mendes Pereira (CPF

386.555.191-20), Sergio Barreiros de Santana Azevedo (CPF 463.911.507-53) e José Estanislau do Amaral Souza Neto (CPF 934.412.748-49), dando-lhes quitação plena;;

c) arquivar os presentes autos, após as comunicações e demais ações processuais, nos termos do art. 169, inciso. V, do Regimento Interno do TCU.

SecexDesenvolvimento, 1ª Diretoria Técnica, em
29/3/2019

Charles Ghisleni Cezar
AUFC – Mat. 9971-6