

**TC 022.840/2013-3**

**Tipo:** Prestação de Contas Ordinária, exercício de 2012.

**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)

**Procurador:** não há.

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Proposta:** mérito.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo de contas do exercício de 2012 da Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior (SGEX) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), no qual foi prolatado o Acórdão 51/2016-TCU-2ª Câmara, Sessão de 26/1/2016 (peça 12).

2. Foram realizadas as seguintes determinações e recomendações à Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior:

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.

1.7.2. Recomendar à Sgex que implemente controles internos capazes de garantir cumprimento ao estabelecido na Lei 8.730/93, relativamente à obrigatoriedade de apresentação das declarações de bens e rendas pelas autoridades e servidores indicados no art. 1º do aludido diploma legal (item 45, da instrução de peça 8);

1.7.3. Recomendar ao MRE que em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) estabeleça, se ainda não houver, plano de ação visando a adequada e tempestiva manutenção dos bens imóveis adquiridos no exterior, incluindo se for o caso, ações no orçamento do ministério destinadas especificamente para manutenção dos aludidos bens (item 55, da instrução de peça 8);

3. Após solicitação por parte do MRE, o Relator, Ministro Augusto Nardes, deferiu a prorrogação do mencionado prazo (peça 22).

4. Na sequência, em 30/9/2016, o MRE protocolizou documentação relativa a determinação retro mencionada (peças 25-35).

## EXAME TÉCNICO

### Análise da documentação apresentada pelo MRE às peças 25-35

5. A determinação 1.7.1 do Acórdão 51/2016-TCU-2ª Câmara trouxe o comando para que a SGEX adotasse 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 no pagamento de contratos de fornecimento de energia elétrica e outros contratos.

6. Visando dar cumprimento a essa determinação, o MRE protocolizou os documentos às peças 25 a 35.

7. No ofício de apresentação da documentação (peça 25, p.1), o MRE informou que essa documentação se referia às medidas administrativas adotadas pela SGEX para atendimento da determinação. Informou ainda que a implementação das determinações mencionadas no referido acórdão seriam objeto de monitoramento e registro no relatório de auditoria do processo de contas anual, relativo ao exercício de 2016 da SGEX.

8. Assim sendo, ao analisar a documentação apresentada, é possível observar que se trata de um levantamento dos pagamentos de juros, multas e atualizações pagas nos exercícios de 2007 e de 2009 a 2016. Em relação ao exercício de 2008 foi informado que não foi localizado nos arquivos do Setor de Controle Financeiro (peça 25, p. 60).

9. Vale registrar que a documentação apresentada pelo MRE foi analisada pela Ciset/MRE no Relatório de Auditoria relativo às contas da Secretaria-Geral das Relações Exteriores, referentes ao exercício de 2016 (peça 37).

10. Nessa esteira, a Ciset apontou que o somatório dos valores apurados no pagamento de multas, juros e atualizações importou em R\$ 810.397,03 (peça 37, p. 31).

11. A Ciset entendeu ainda que o levantamento feito pela unidade não foi exaustivo, pois não considerou, na apuração, o valor de R\$ 418.575,84, pago no exercício de 2013, a título de juros de contas vencidas em 28/12/2005 (peça 37, p. 31).

12. Especificamente, sobre esse valor, o controle interno ainda teceu os seguintes comentários (peça 37, p.31):

(...)

c) As faturas vencidas no exercício de 2005 são relativas apenas a multas por atraso, atualização monetária e juros. Não constam na fatura nem no processo indicação de quando venceu a fatura, quando foi paga ou qual o valor do consumo efetivo;

d) R\$ 418.575,84 (que equivalem a 90% do valor total pago à CEB) referem-se a juros, multas e atualização monetária, o que configura dano ao Erário. No entanto, inexistente evidência de que tenha sido aberto processo para: i) apurar a correção do valor cobrado; ii) os responsáveis pelo atraso do pagamento, inclusive pelo atraso das faturas sobre as quais não foram cobrados juros; iii) os motivos da ausência de pagamento; e iv) responsabilização dos responsáveis; e

e) O registro contábil não evidencia que foi efetuado pagamento de multa, e seu valor foi descrito como sendo correspondente, em sua totalidade, a serviços prestados. Tal procedimento afeta a transparência das Demonstrações Financeiras da Unidade, e já foi, em diferentes oportunidades, objeto de recomendação do Controle Interno.

(...)

13. Na sequência, o controle interno apresentou um levantamento sobre os valores anuais pagos a título de juros, multas e atualizações (peça 37, p. 32-33):

(...)

Exercício de 2007, pagos R\$ 241,32

Exercício de 2008, pagos R\$ 23.418,86

Exercício de 2009, pagos R\$ 10.343,68

Exercício de 2010, pagos R\$ 24.664,97

Exercício de 2011, pagos R\$ 26.526,70

Exercício de 2012, pagos R\$ 73.291,79

Exercício de 2013, pagos R\$ 513.568,56, sendo R\$ 416.828,20 no processo acima mencionado e mais R\$ 96.740,36 em processos diversos da CEB, TI, OI etc.

(...)

Portanto, os pagamentos de despesas sem amparo legal perfizeram o montante de **R\$ 1.228.973,27** (R\$ 810.397,43 + R\$ 418.575,84), acrescido dos valores correspondentes ao exercício de 2008, que não foram apurados pela unidade. (...) (sem grifos no original)

(...)

14. Como justificativa para os pagamentos realizados, o Ministério, por meio da Divisão de Serviços Gerais, assim se pronunciou (peça 35, p. 36):

(...)

O atraso recorrente dos pagamentos, principalmente no que diz respeito às faturas de fornecimento de energia elétrica, água, telefonia e televisão a cabo tiveram origem nos fatores a seguir descritos: (i) processos de pagamentos pelo setor de controle financeiro com dependência da disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros. Cumpre salientar que este fator depende de repasses por parte da Coordenação Geral de Orçamento e Finanças, unidade do Ministério responsável pelo controle orçamentário geral das diversas unidades gestoras, e, em maior grau e em última instância, da Secretaria do Tesouro Nacional; (ii) submissão intempestiva das faturas por parte dos próprios prestadores de serviços; (iii) trâmite interno de análise e conferência das faturas; (iv) cálculo e verificação da incidência de impostos; (v) devolução de faturas com informações imprecisas e/ou valores incorretos às empresas; (vi) atestação dos serviços prestados pelas unidades responsáveis; (vii) conformidade ou não da documentação na fase de liquidação das faturas.

(...)

15. Reforçando a argumentação acima descrita, a Subsecretária-Geral do Serviço Exterior assim se pronunciou (peça 35, p. 52):

(...)

Como resta demonstrado pelos documentos em anexo, e de acordo com o apontado pelo Senhor Chefe da DSG, o pagamento de juros, multas e atualizações monetárias em contratos mantidos pelo Ministério **decorre dos recorrentes atrasos nos repasses de recursos financeiros pela Secretaria do Tesouro Nacional ao Itamaraty.** (sem grifos no original)

(...)

16. Vale registrar que no Relatório de Gestão, exercício de 2016, da Secretaria-Geral das Relações Exteriores, que compilou as informações relativas à SGEX nesse exercício, consta a seguinte informação sobre o tema (peça 36, p. 117-118):

Em relação ao Acórdão TCU nº51/2016, a Divisão de Serviços Gerais realizou levantamento de todas as faturas pagas, nos últimos anos, com a incidência de juros, multas e correção monetária. Foi possível esclarecer, a partir da compilação dos dados disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e em processos físicos, que o pagamento de valores moratórios foi resultado **exclusivamente** de atrasos nos repasses de recursos orçamentário-financeiros, por parte do MPDG e pelo Tesouro Nacional, em cenário de severo contingenciamento de recursos. Mesmo em cenário adverso, caracterizado por repasses intempestivos e insuficientes

para fazer frente às obrigações contratuais assumidas, o MRE implantou, em 2016, as seguintes rotinas, com o objetivo de evitar o pagamento de juros e multas: (i) priorização das faturas de energia elétrica e de água, cujo desmembramento dos valores moratórios é complexo, assim como das empresas prestadoras de serviços com mão de obra terceirizada, dado o caráter alimentar do destino final dos recursos, e (ii) negativa de todos os pedidos de empresas relativos a reajustes moratórios, em obediência às disposições do TCU. (sem grifos no original)

17. Dessa forma, é possível observar que, no entendimento do MRE, os atrasos e consequentes pagamentos de juros, multas e atualizações teve como causa maior o atraso nos repasses de recursos orçamentários e financeiros.

18. Todavia, ao analisar as informações prestadas pela SGEX e observa-se que não é possível afirmar, de forma inequívoca, se os atrasos se deram ou não em virtude de inexistência de recursos.

19. Tendo como base a própria documentação enviada pelo Ministério, verifica-se que, para alguns pagamentos, inexistiam saldo financeiro ou orçamentário. O quadro abaixo exemplifica, por amostragem, alguns desses casos:

**Quadro 1 – vencimento de faturas sem saldo financeiro para pagamento (em R\$)**

Ano Base	Credor	Valor da Fatura	Data de Vencimento	Data de Pagamento	Multas, Juros e Atualizações pagas	Saldo Orçamentário	Saldo Financeiro	Fonte
2007	Embratel	49.057,57	15/4/07	29/3/07	6.124,73	106.966,00	1.600,00	Peça 26, p. 16
2009	Embratel	58.044,92	25/10/09	10/11/09	1.184,97	3.666.667,00	25.000,00	Peça 27, p. 10

20. Porém, para outros pagamentos em atraso, existiam recursos financeiros e orçamentários no dia do vencimento da fatura. O quadro abaixo traz alguns exemplos, por amostragem:

**Quadro 2 – Pagamentos realizados em atraso com saldo financeiro no dia do vencimento da fatura (em R\$)**

Ano Base	Credor	Valor da Fatura	Data de Venc.	Data de Pagamento	Multas, Juros e Atualizações pagas	Saldo Orçamentário	Saldo Financeiro	Fonte
2007	Embratel	59.965,58	15/5/07	23/4/07	3.035,85	5.564.391,00	3.580.000,00	Peça 26, p. 16
2007	TIM	12.824,17	30/12/07	31/12/07	288,31	900.000,00	2.515.000,00	Peça 26, p. 37
2009	CEB	151.424,13	30/4/09	22/4/09	4.304,01	2.991.250,00	2.000.000,00	Peça 26, p. 61
2009	CAESB	103.317,47	23/3/09	25/3/09	1.079,16	2.991.250,00	1.024.583,00	Peça 27, p. 5
2010	CEB	145.524,88	27/5/10	14/6/10	12.448,59	1.410.000,00	1.410.000,00	Peça 27, p. 38

Ano Base	Credor	Valor da Fatura	Data de Venc.	Data de Pagamento	Multas, Juros e Atualizações pagas	Saldo Orçamentário	Saldo Financeiro	Fonte
2011	CEB	146.685,88	27/1/11	26/1/11	3.285,83	200.000,00	2.000.000,00	Peça 28, p. 80

21. Assim, as informações não são claras no sentido de se realmente havia saldo ou não e também sobre a incidência de juros e multas.

22. Por exemplo, no Quadro 2 observa-se na primeira linha que a fatura relativa à Embratel, com vencimento para 15/5/2007 foi paga de forma antecipada, no dia 23/4/2007. Assim, as multas e juros e atualizações não são referentes a essa fatura, e sim a faturas anteriores.

23. Além do mais, dado que tal fatura foi paga de forma até antecipada, a discussão de haver ou não saldo no dia do vencimento se torna desnecessária para alguns casos.

24. Por sua vez, ao analisar essa argumentação do MRE, o controle interno assim se pronunciou (peça 37, p. 35-36):

Durante os trabalhos de certificação da exatidão das informações prestadas, anexadas ao processo encaminhado ao TCU, foram analisados os saldos orçamentários e financeiros, extraídos do Siafi, existentes nas contas da UG 240013 - Unidade responsável pelos pagamentos das referidas contas - energia, água e telecomunicações, conta contábil 193290200 - Disponibilidade por Fonte de Recursos, Fonte 100 – Recursos Ordinários. **Não foi constatada, nas datas e vencimentos das faturas, a inexistência de recursos, que teriam permitido o pagamento nas datas aprazadas, evitando-se a incidência de encargos adicionais.** (sem grifos no original)

25. Conforme se nota, a Ciset/MRE discorda da argumentação do MRE que os atrasos nos pagamentos se deram em virtude da falta de recursos orçamentários e financeiros.

26. Com o objetivo de embasar sua argumentação, a Ciset elaborou um quadro (peça 37, p. 35), por amostragem, com base nas informações prestadas pelo MRE e também por dados coletados pela própria Ciset no Siafi, o qual se transcreve abaixo:

**Quadro 3 (Reprodução do Quadro 11 da peça 37, p. 35)**

Ano Base	Credor	Valor da Fatura (em R\$)	Vencimento em	Pagamento em	Multas, Juros e Atualizações pagas (em R\$)	Saldo na Conta Contábil 193290200 (em R\$)	Anexo
2007	Vivo	20.435,37	25/3/2007	22/3/2007	3.438,92	3.191.577,28	98
2007	Embratel	54.009,63	15/3/2007	29/3/2007	5.176,00	4.597.403,01	78
2009	Vivo	46.165,17	25/1/2009	28/1/2009	3.309,90	2.383.782,32	136
2009	CEB	204.699,32	27/3/2009	31/3/2009	3.610,07	1.806.960,03	110
2010	CEB	168.881,90	27/5/2010	14/6/2010	13.469,01	1.295.898,23	164
2010	Caesb	198.366,37	23/11/2010	8/12/2010	**	548.721,67	206
2011	Caesb	117.713,19	23/1/2011	28/1/2011	3.760,04	1.996.945,25	321
2011	CEB	146.685,88	5/12/2011	30/12/2011	3.604,63	849.852,78	284

\*\* No pagamento em questão, não ocorreu incidência de juros referente a meses anteriores.

27. Porém, assim como as informações prestadas pelo MRE, na linha um do quadro três é possível verificar que a Ciset também computou alguns pagamentos que foram feitos dentro do prazo, não obstante esses pagamentos englobarem juros de contas anteriores.

28. Cotejando as informações do MRE com as da Ciset, observa-se que os dados são confusos e carecem de precisão.

29. Baseado nas informações dos autos, não é possível afirmar, de forma inequívoca, se realmente havia ou não saldo disponível no dia do pagamento.

30. Ademais, as falhas relativas aos atrasos nos pagamentos não foram um ato isolado de gestão, nem tampouco foram restritas ao exercício de 2012.

31. Sobre essa questão, vale transcrever trecho do Relatório de Auditoria da Secretaria-Geral, relativo ao exercício de 2015 (peça 38, p. 4-5):

(...)

17. As severas restrições impostas ao MRE, aliadas às perdas cambiais observadas no exercício sob exame, provocaram reflexos na gestão das repartições no exterior, no que se refere a despesas essenciais e obrigatórias à manutenção dos postos. Com base nas comunicações trocadas entre a Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE) e os postos no exterior, observou-se ocorrência de multas por atraso no pagamento de aluguel de imóveis que abrigam chancelarias, residências oficiais, de seguro anual de automóveis, de faturas de energia elétrica, água, telefone, de serviço de segurança, entre outros.

18. Há que se registrar que os atrasos nos pagamentos oneram ainda mais os poucos recursos orçamentários, em razão do pagamento de multas, juros de mora e eventuais contratações de serviços advocatícios em casos de ações judiciais decorrentes de mora em pagamentos.

19. Em função do atraso recorrente no pagamento de aluguel, em desacordo com as cláusulas contratuais, os postos inadimplentes, devido à indisponibilidade de recursos, têm recebido notificações e/ou ameaças de despejo, por parte dos proprietários e/ou administradores de imóveis locados pelo Governo brasileiro.

20. Ademais disso, vários postos têm recebido notificações sobre iminente suspensão do fornecimento ou prestação de serviços essenciais, como energia, água e telefone, o que tem levado alguns chefes a arcar com o pagamento dessas despesas essenciais com recursos próprios, para evitar a interrupção do funcionamento das repartições e, conseqüentemente, do atendimento aos usuários dos serviços consulares.

21. Acrescente-se a isso a situação de postos localizados em países com maior vulnerabilidade social, que correm risco de ter o serviço de segurança da Chancelaria e da Residência interrompidos por inadimplência.

22. No que se refere ao pagamento da LIM-RF, os locadores dos imóveis ocupados por servidores do Itamaraty têm feito reiteradas cobranças em decorrência dos recorrentes atrasos no pagamento dos aluguéis. Ocorre que alguns servidores, ao não receberem de forma tempestiva o reembolso de aluguéis, previsto nos normativos internos, têm sua renda familiar comprometida, sobretudo os servidores em início de carreira, acarretando, em alguns casos, em inadimplemento de compromissos assumidos.

(...)

32. Nessa esteira, apesar de não ser possível, com base na documentação acostada aos autos, averiguar se havia ou não saldos suficientes no dia dos vencimentos das faturas, existem indícios que apontam no sentido de que existiu uma restrição orçamentária no Ministério.

33. Em outros processos de contas de outras unidades do MRE já existiam relatos dos efeitos da restrição orçamentária. Citem-se, como exemplos os TC 033.846/2013/8 (Contas ordinárias do exercício

de 2012 da Embaixada do Brasil em Buenos Aires e TC 019.690/2014-2 (Contas ordinárias do exercício de 2013 da Subsecretaria-Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial – SGEC).

34. Importante registrar, também, que, por se tratar de várias contas, relativas a vários exercícios (2007 a 2016), bem como de vários responsáveis que passaram pela Unidade nesse período, a quantificação e individualização das condutas para fins de responsabilização por eventual dano ao Erário traria um custo possivelmente superior ao benefício.

35. A título de exemplo, são mais de 1.500 faturas, divididas, no período, entre dez ordenadores de despesa diferentes.

36. Cumpre registrar que não é possível atribuir culpa ou dolo exclusivo aos ordenadores de despesa, tendo em vista que os atrasos ocorreram durante nove anos, e, nesse período, consta a informação que dez ordenadores de despesa diferente ocuparam o cargo. Logo, mesmo com a troca dos ordenadores os atrasos nos pagamentos continuaram a ocorrer.

37. É forçoso concluir que a questão dos atrasos nos pagamentos se tratava de algo mais sistêmico e relacionado a gestão administrativa, orçamentária e financeira do Ministério; e não algo pontual que possa ser atribuído responsabilização apenas aos ordenadores de despesa.

38. Outro ponto a ser observado, segundo o art. 6º, II da IN TCU 71/2012, alterada pela IN TCU 76/2016, fica dispensada a instauração de TCE, salvo determinação em contrário do TCU, quando houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável da ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.

39. Diante do exposto, em que pese toda a análise proferida pelo controle interno do MRE (Ciset/MRE), propõem-se que a determinação constante do item 1.7.1 seja considerada prejudicada e que em seu lugar seja expedida nova determinação à Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior para que implemente rotinas e controles internos capazes de garantir o pagamento tempestivo das faturas de energia elétrica, água e esgoto; e telecomunicações, evitando assim a assunção de juros e multas decorrentes de atrasos.

40. Em relação às recomendações contidas nos itens 1.7.2 e 1.7.3 do Acórdão 51/2016 – TCU – 2ª Câmara, não foram encontradas informações ou documentos comprobatórios de seu cumprimento entre os documentos apresentados no presente processo (peças 25 a 35). Dessa forma, propõe-se que seja concedido prazo de trinta dias ao MRE para que informe quais foram as providências adotadas em relação a elas.

## **CONCLUSÃO**

41. Em razão do exame da documentação apresentada, observou-se não ser possível afirmar, de maneira inequívoca, se havia ou não saldos suficientes no dia dos vencimentos das faturas pagas em atraso.

42. Vale destacar, também, que, por se tratar de várias contas (mais de 1500 faturas), relativas a vários exercícios (2007 a 2016), bem como de vários responsáveis que passaram pela Unidade nesse período, a quantificação e individualização das condutas para fins de responsabilização por eventual dano ao Erário traria um custo possivelmente superior ao benefício.

43. Assim sendo, entende-se que a determinação 1.7.1 do Acórdão 51/2001-TCU-2ª Câmara tornou-se prejudicada. Todavia, é necessário que o Ministério implemente melhorias e controles no sentido de evitar que novos pagamentos em atraso ocorram.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

a) Considerar prejudicada a determinação constante do item 1.7.1 do Acórdão 51/2016-TCU-Plenário;



b) Determinar à Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior, nos termos do art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que implemente rotinas e controles internos capazes de garantir o pagamento tempestivo das faturas de energia elétrica, água e esgoto; e telecomunicações, evitando assim a assunção de juros e multas decorrentes de atrasos; devendo informar o TCU sobre o resultado dessa medida no prazo de 60 (sessenta) dias contados da ciência desta deliberação;

c) Conceder prazo de 30 dias ao Ministério das Relações Exteriores para que informe quais foram as providências adotadas em relação aos itens 1.7.2 e 1.7.3 do Acórdão 51/2016-TCU-2ª Câmara.

SecexDesenvolvimento, DiCOMP, em 20/9/2019.

**Charles Ghisleni Cezar**

AUFC – Mat. 9971-6