



TC 031.337/2015-5

Tipo: Prestação de contas ordinária, exercício 2014 (monitoramento)

Unidade jurisdicionada: Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior (SGEX/MRE), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores

Responsáveis: Adriano Silva Pucci (724.257.929-53), Andreia Cristina Nogueira Rigueira (038.805.161-20), Carlos Eduardo de Ribas Guedes (495.570.257-00), João Pedro Correa Costa (279.552.731-68), José Borges dos Santos Júnior (143.515.791-53), Reinaldo Storani (016.028.238-12), Roberto Abdalla (246.714.104-78), Sonia Regina Guimarães Gomes (289.778.741-49)

Procurador/Advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: diligência

INTRODUÇÃO

1. Trata-se da prestação de contas anuais da Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior do Ministério das Relações Exteriores, relativa ao exercício de 2014.
2. O processo foi examinado por esta Corte mediante o Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes, julgando regulares as contas de alguns responsáveis, regulares com ressalva, as de outros gestores, bem como sobrestou o julgamento das contas em relação ao Sr. Roberto Abdalla (CPF 246.714.104-8), diretor titular do Departamento de Serviço Exterior da SGEX/MRE, no exercício de 2014.
3. O sobrestamento é até a apreciação definitiva da tomada de contas especial proposta no item 23.2.5.2. da instrução da unidade técnica (peça 16).
4. O citado acórdão dispôs (peça 20):
(...)
1.7. Determinações/Recomendações/Orientações:
1.7.1. Determinar à Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior do Ministério das Relações Exteriores (SGEX/MRE), com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU que, no prazo de 120 dias:
1.7.1.1. Instaure e encaminhe a este Tribunal, com fulcro no art. 8º, § 1º, da Lei 8.443/1993 e art. 197, § 1º, do RI/TCU, Tomada de Contas Especial com o objetivo de identificar os responsáveis, quantificar o dano e ressarcir o erário em relação as seguintes irregularidades apuradas no Contrato 12/2014 (item 22.2.12 da instrução de peça 16):
1.7.1.1.1. sobrepreço do valor contratado resultante da diferença entre os preços ofertados no Pregão Eletrônico 73/2012 (licitação por itens cancelada) e no Pregão Eletrônico 76/2012 (licitação por preço global) no montante original de R\$ 1.559.386,50, decorrente do não parcelamento do objeto do contrato, em ofensa aos princípios da seleção da proposta mais vantajosa para administração, da economicidade e da ampliação da competitividade, inculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37, da CF/88; ao art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 e aos Acórdãos 839/2009-TCU-Plenário, Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues, 2.389/2007-



TCU-Plenário, Relator: Ministro Guilherme Palmeira e 1.842/2007-TCU-Plenário, Relator: Ministro Raimundo Carreiro (itens 22.2.1-22.2.5 da instrução de peça 16);

1.7.1.1.2.superfaturamento dos valores pagos em virtude da cobrança indevida dos serviços de instalação e substituição de portas, em ofensa aos princípios da economicidade, da moralidade e da probidade administrativa, insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37, da CF/88 (item 22.2.6 da instrução de peça 16);

1.7.1.1.3.acrécimo do valor contratual em montante superior ao limite estabelecido pelo art. 65, § 1º e 2ª, da Lei 8.666/1993 (item 22.2.7 da instrução de peça 16);

1.7.1.2. Quantifique eventual débito decorrente da execução dos contratos firmados a partir do Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014, tendo por base os parâmetros adotados pela Ciset/MRE no Relatório de Auditoria Anual de Contas 01/2015, referente ao exercício de 2014, no qual foi apontada a ocorrência de sobrepreço na pesquisa de preços utilizada no certame e em propostas apresentadas pelas licitantes (item 23.2.5.1. da instrução de peça 16);

1.7.1.3. Constatado o débito referente ao subitem 41.4.2, instaure e encaminhe a este Tribunal, com fundamento no art. 8º, § 1º, da Lei 8.443/1993 e art. 197, § 1º, do RI/TCU, Tomada de Contas Especial com o objetivo de identificar os responsáveis, quantificar o dano e ressarcir o erário em relação as seguintes irregularidades apuradas no Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 01/2014:

1.7.1.3.1.sobrepreço no valor adjudicado constatado na majoração de custos na ordem de até 301,07 % em relação aos valores então registrados e contratos firmados pelo MRE para o mesmo objeto com vigência até maio de 2014, em ofensa aos princípios da economicidade, da moralidade e da probidade administrativa, insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37, da CF/88 (item 23.2.5.2 “a” da instrução de peça 16);

1.7.1.3.2.jogo de planilha relacionado à Ata de Registro de Preços 3/2014, correspondente ao Bloco C de grupo de países – África Oriental, Austrália e Ásia, em violação aos princípios da economicidade, da moralidade e da probidade administrativa, insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37, da CF/88 (item 23.2.5.2 “b” da instrução de peça 16);

1.7.1.4. Apresente, no prazo de 60 dias, plano de ação com as providências que serão adotadas com vistas a regularizar as ocorrências relatadas nos achados 2 a 10 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 1/2015 e item 30 da instrução da unidade técnica (peça 16), bem como a mitigar os riscos de futuros pagamentos indevidos de remuneração, proventos, indenizações, bolsa-estágio, direitos e vantagens aos servidores, ativos e inativos, pensionistas e estagiários da UJ, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação (item 32 da instrução de peça 16);

1.7.2. Determinar à Secretaria de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE) que:

1.7.2.1.somente faça constar dos relatórios de auditoria anuais de contas os achados referentes aos fatos ocorridos no exercício respectivo, que tenham impacto na gestão em exame e cuja ocorrência possa ser atribuída a ato praticado por gestores que ocupem as naturezas de responsabilidade previstas no art. 10 da IN TCU 63/2010 (item 35.1 da instrução de peça 16);

1.7.2.2.na hipótese de achados que não se enquadrem nos critérios mencionados no subitem anterior, represente a este Tribunal, nos termos do art. 237, inciso II, do Regimento Interno do TCU (item 35.2 da instrução de peça 16).

1.7.3. Dar ciência à Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior do Ministério das Relações Exteriores (SGEX/MRE), nos termos do art. 7º da Resolução-TCU 265/2014 c/c art. 4º da Portaria Segecex 13/2011, das seguintes impropriedades:

1.7.3.1.não apresentação de informações acerca dos substitutos dos agentes listados no rol de responsáveis, em afronta ao art. 10 da IN-TCU 63/2010, bem como não disponibilização, para cada responsável, dos dados referentes ao número do Cadastro de Pessoa Física do Ministério da Fazenda (CPF/MF); atos formais de nomeação, designação ou exoneração, com data de publicação em órgãos oficiais; e endereço residencial completo e endereço de correio eletrônico,



em violação ao art. 11, incisos I, IV, V e VI, do mesmo normativo (itens 15 e 16 da instrução de peça 16);

1.7.3.2. ausência de identificação dos serviços prestados; dados relativos às metragens e às quantidades dos materiais fornecidos e dos serviços executados, inseridos pela própria contratada; e não especificação dos locais onde os serviços foram prestados identificadas nas OS constantes do processo de pagamento do Contrato 12/2014, em ofensa aos arts. 62 e 63, da Lei 4.320/1964 e aos Acórdãos 173/2012-Plenário, Relator: Ministro José Múcio Monteiro; 265/2010-Plenário, Relator: Ministro Raimundo Carreiro; 1591/2008-1ª Câmara, Relator: Ministro Marcos Bemquerer e 1.330/2008-Plenário, Relator: Ministro Benjamin Zymler (item 22.2.13 da instrução de peça 16);

1.7.3.3. falta de indicação dos requisitos legais para a apresentação de títulos da dívida pública como garantia do contrato no edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 01/2014, em afronta ao art. 56, §1º, inciso I da Lei 8.666/1993 (item 33.1 da instrução de peça 16);

1.7.3.4. aceite de títulos da dívida pública sem valor legal como garantia do contratual, em desacordo com os preceitos estabelecidos nos Decretos-Leis 263/1967, 396/1998, 20.910/1932 e na Lei 4.069/1962 (item 33.2 da instrução de peça 16);

1.7.3.5. utilização de recursos do exercício de 2014 para atender despesas efetivamente realizadas no exercício anterior, em afronta ao princípio da anualidade orçamentária, previsto nos arts. 165, III, e §5º, e 166 da CF/88 e no art. 2º da Lei 4.320/1964 (item 33.3 da instrução de peça 16);

1.7.4. Dar ciência desta deliberação à Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior do Ministério das Relações Exteriores (SGEX/MRE);

1.7.5. Arquivar os autos, após as comunicações e demais ações processuais, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

5. Assim, no atual estágio processual, trata-se de monitoramento dos subitens 1.7.1.1; 1.7.1.2; 1.7.1.3; 1.7.1.4; 1.7.2.1 e 1.7.2.2. Cabe ressaltar que, do atendimento das determinações contidas nos subitens 1.7.1.2 e 1.7.1.3, depende a suspensão do sobrestamento do processo e a análise de mérito das contas do Sr. Roberto Abdalla, conforme relatado nos parágrafos 2 e 3.

EXAME TÉCNICO

6. Notificada da decisão por meio do Ofício 368/2018-TCU/SecexDesenvolvimento (peças 21 e 24), a Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior do Ministério das Relações Exteriores apresentou informações/documentos (peças 29-30).

7. A seguir passa-se a expor as determinações emanadas desta Corte, que são objeto do monitoramento.

8. **Subitem 1.7.1.1.** Instaure e encaminhe a este Tribunal, com fulcro no art. 8º, § 1º, da Lei 8.443/1993 e art. 197, § 1º, do RI/TCU, Tomada de Contas Especial com o objetivo de identificar os responsáveis, quantificar o dano e ressarcir o erário em relação as seguintes irregularidades apuradas no Contrato 12/2014 (item 22.2.12 da instrução de peça 16):

1.7.1.1.1. sobrepreço do valor contratado resultante da diferença entre os preços ofertados no Pregão Eletrônico 73/2012 (licitação por itens cancelada) e no Pregão Eletrônico 76/2012 (licitação por preço global) no montante original de R\$ 1.559.386,50, decorrente do não parcelamento do objeto do contrato, em ofensa aos princípios da seleção da proposta mais vantajosa para administração, da economicidade e da ampliação da competitividade, inculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37, da CF/88; ao art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 e aos Acórdãos 839/2009-TCU-Plenário, Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues, 2.389/2007-TCU-Plenário, Relator: Ministro Guilherme Palmeira e 1.842/2007-TCU-Plenário, Relator: Ministro Raimundo Carreiro (itens 22.2.1-22.2.5 da instrução de peça 16);

1.7.1.1.2. superfaturamento dos valores pagos em virtude da cobrança indevida dos serviços de instalação e substituição de portas, em ofensa aos princípios da economicidade, da moralidade e da probidade administrativa, inculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37, da CF/88 (item



22.2.6 da instrução de peça 16);

1.7.1.1.3. acréscimo do valor contratual em montante superior ao limite estabelecido pelo art. 65, § 1º e 2ª, da Lei 8.666/1993 (item 22.2.7 da instrução de peça 16).

Análise

9. A determinação teve a finalidade de corrigir supostas irregularidades existentes no âmbito do Contrato DSG/SGEX/MRE 12/2014, decorrente de dispensa de licitação, informadas no relatório de auditoria anual de contas da Ciset/MRE 1/2015 (peça 4, p.44-50). A avença foi firmada com a empresa Maria da Silva Soares – EPP, tendo por objeto a prestação de serviços de reforma e fabricação de móveis, com vigência de 12 meses, com valor global estimado em R\$ 3.800.346,00.

10. A SGEX/MRE não se manifestou sobre a referida deliberação, o que, em princípio, poderia levar ao entendimento de que a unidade jurisdicionada desatendeu a ordem expedida por esta Corte. Entretanto, em pesquisa efetuada no sistema e-TCU observa-se que os fatos relacionados à execução do aludido contrato já foram examinados no TC 028.597/2016-8 (TCE da Selog).

11. Essa TCE originou-se de conversão do processo de denúncia (TC 033.366/2014-4) autuado na Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), julgado pelo Acórdão 132/2016-TCU-Plenário (sigiloso), Relator Ministro Augusto Nardes.

12. O mencionado processo TC 028.597/2016-8 foi julgado por intermédio do Acórdão 1.404/2020-TCU-2ª Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes (peça 32), com a condenação em débito de responsáveis, relativamente ao Pregão Eletrônico 76/2012 (Contrato 8/2013 - Citel Construtora, Comércio e Serviços Gerais Ltda.), e da dispensa de licitação (Contrato 12/2014 - Maria da Silva Soares – EPP).

13. Desse modo, tendo em vista que as ocorrências objeto da determinação já foram examinadas em processo de tomada de contas especial instaurado pela SGEX/MRE, decorrente de outra deliberação do TCU consubstanciada no Acórdão 132/2016-TCU-Plenário, entende-se que o cumprimento do comando em análise pode ser considerado como não mais aplicável (Portaria-Segecex 27/2009, item 32.5.6), uma vez que as medidas já foram adotadas em atendimento da ordem contida no citado acórdão.

14. **Subitem 1.7.1.2.** Quantifique eventual débito decorrente da execução dos contratos firmados a partir do Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014, tendo por base os parâmetros adotados pela Ciset/MRE no Relatório de Auditoria Anual de Contas 01/2015, referente ao exercício de 2014, no qual foi apontada a ocorrência de sobrepreço na pesquisa de preços utilizada no certame e em propostas apresentadas pelas licitantes (item 23.2.5.1. da instrução de peça 16).

15. O objeto da referida licitação foi o registro de preço de serviço de transporte internacional de bagagens e de automóveis, com seguro específico, porta a porta, entre Brasília e sete regiões do exterior e dessas para Brasília, para atendimento das necessidades do Ministério das Relações Exteriores.

16. Conforme narrado no relatório de auditoria anual de contas do Órgão de Controle Interno (OCI), e sumarizado na instrução de mérito (peça 16, itens 23-23.2.6), as possíveis irregularidades relacionadas ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014 que embasaram a determinação consistem em:

16.1. Sobrepreço (achado 28, peça 4, p. 84-87; achado 29, peça 4, p. 87-91; achado 30, peça 4, p. 91-94 e achado 32, peça 4, p. 97-99).

16.1.1. A Ciset/MRE apontou aumento de preços por metro cúbico de até 301%, em relação aos serviços adjudicados às empresas vencedoras do certame, tendo como base comparativa os valores registrados e os contratos firmados pelo MRE para o mesmo objeto na licitação anterior Pregão



Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 01/2013, que vigeu até maio de 2014.

16.1.2. Diferenças a maior significativas também foram constatadas nos valores da contratação dos serviços em comparação com os preços verificados no Pregão Eletrônico 4/2014 – SRP, do Ministério da Defesa (MD), tendo objeto similar ao licitado pelo MRE (peça 4, p.98).

16.1.3. O OCI considerou como causa da suposta irregularidade a insuficiência da pesquisa de mercado realizada para estimar os preços relativos ao objeto do contrato, efetuada a partir da cotação com três empresas, cujos valores afirmou serem manifestamente superiores ao então registrado no Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 01/2013.

16.2. Jogo de planilha (achado 31, peça 4, p. 94-97).

16.2.1. A Ciset/MRE registrou a possível ocorrência de “jogo de planilha” relacionada à Ata de Registro de Preços 3/2014, correspondente ao Bloco C de grupo de países (África Oriental, Austrália e Ásia). Nela se verificou a redução aparentemente injustificada de preços ofertados para transporte destinado a países com representações diplomáticas de menor porte, cuja contratação de serviços é menos frequente, em compensação com o aumento de valores de itens para os demais países integrantes do bloco.

17. Em atendimento da determinação a SGEX/MRE encaminhou informações (peça 29, p. 5 e 123), declarando que, por meio da Portaria SGAD/MRE 490/2019, instituiu comissão de tomada de contas especial para quantificar eventual débito, identificar responsáveis, quantificar o dano e ressarcir o erário em relação aos contratos firmados a partir do Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014.

18. O relatório da aludida comissão de apuração das ocorrências objeto da deliberação consignou, em síntese, que (peça 29, p. 62-65):

18.1. Realizou análise comparativa dos preços adjudicados pelo próprio MRE em pregões anteriores (análise intrínseca), bem como dos preços adjudicados no pregão 04/2014 da 11ª Região Militar (análise extrínseca) e, sob a perspectiva da pesquisa de mercado, cuja suposta insuficiência foi pressuposto para acusar sobrepreço no processo licitatório, não foi possível corroborar o entendimento do Controle Interno.

18.2. Verificou que apenas dois blocos (E e G) não teriam os preços aceitos com base na pesquisa de mercado do ano anterior, acrescentando que a metodologia de comparação extemporânea de preços (utilizada pela Ciset/MRE) é questionável, pois a tendência dos preços, em uma economia inflacionária e de livre flutuação cambial como a brasileira, é aumentar com o passar do tempo. E que mesmo assim os valores adjudicados para os blocos E e G teriam sido aceitos pela pesquisa de mercado do MD, realizada em 2014.

18.3. Considerou como agravante da análise da Ciset o fato de que os preços passíveis de comparação efetivamente adjudicados pelo MRE, nos dois blocos, foram inferiores aos adjudicados pelo MD. E que alguns preços do PE 04/2014 da 11ª RM - benchmarking do Controle Interno - são significativamente maiores do que os do Pregão Eletrônico DSE/SGEX/MRE 1/2014, especialmente os preços da Suíça.

18.4. Informou a dificuldade de determinar o preço de mercado do serviço de transporte de bagagem internacional, tanto pela complexidade do objeto, quanto pela escassez de órgãos na Administração Pública Federal que licitam o mesmo serviço, em razão do grande número de postos no exterior mantidos pelo MRE. Na análise em questão, o PE 04/2014 da 11ª RM foi usado como referência.

18.5. Quanto à suposta existência de “jogo de planilha” em relação ao Bloco C, entende que eventuais compensações de valores em função dos quantitativos estimados não caracterizam ilícito, desde que aconteçam dentro de parâmetros máximos pré-definidos na pesquisa de mercado. Segundo



seu entendimento, para que exista jogo de planilha é preciso haver acréscimos de quantitativos onde os preços unitários são mais altos, ou decréscimos ou inexecução daqueles em que são mais baixos.

18.6. Aduz que os valores adjudicados no PE DSE 01/2014 são significativamente inferiores aos do pregão de referência da auditoria da Ciset (PE MD 04/2014), não tendo havido termos aditivos de acréscimo ou supressão e a empresa vencedora foi suspensa em 2016 por inexecução contratual, por não conseguir adimplir subcontratações no exterior.

18.7. Por fim, conclui pela inexistência de sobrepreços no Pregão DSE 01/2014 ou pelo "jogo de planilhas" no Bloco C.

19. As conclusões do relatório da comissão de TCE foram submetidas à apreciação da Ciset/MRE, a qual se pronunciou, em apertada síntese, nos termos da Nota Técnica 2/2020 COAUD/CISSET/MRE (peça 30, p. 183-184):

19.1. Limitou-se a reproduzir o entendimento firmado no aludido relatório, informando que o gestor detalhou o *modus operandi* do transporte de bagagem, apresentando argumentos relativos aos custos suportados por todos os segmentos envolvidos na prestação do serviço, invocando dificuldades geradas pelo câmbio flutuante de moedas fortes no Brasil, tais como o dólar e o euro, e concluindo pela inexistência de sobrepreço e de jogo de planilha.

19.2. Acrescentou que o transporte de bagagem tem especial relevância para o MRE em face da sua própria missão institucional, dado que a mobilidade dos quadros do Serviço Exterior é intrínseca à representação do país. Declarou que em reiteradas oportunidades o OCI observou que os custos da contratação de transporte de bagagem do Brasil para o exterior e do exterior para o Brasil são expressivos e demandam a revisão de todo o fluxo de contratação e de fiscalização do serviço.

20. Em remate alvitrou que o relatório de apuração de débito fosse encaminhado ao TCU, bem como a inclusão de auditoria operacional no plano anual da Ciset, com a finalidade de se realizar levantamento sobre a respectiva ação orçamentária, para emissão de opinião acerca do relatório acima referido, que consigna a manifestação do gestor.

Análise

21. O exame das informações apresentadas pela SGEX e a Ciset/MRE mostram tratamento atípico da matéria envolvida na determinação desta Corte, revelado na forma das ações adotadas pela unidade administrativa e o órgão setorial de controle interno, consoante explicitado adiante.

22. Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior.

22.1. A comissão da tomada de contas especial instituída pela Portaria SGAD/MRE 490/2019 (peça 29, p. 5 e 123) laborou de maneira não aderente ao rito padrão aplicável a processos da espécie. Como é definido, a TCE é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento (IN TCU 71/2012, art. 2º).

22.2. O processo administrativo é composto por, no mínimo, duas partes: autor e responsável/requerido/interessado. No caso em tela, o autor é a administração SGEX/MRE e o(s) responsável(is), os agentes públicos ou privados envolvidos nos supostos atos irregulares.

22.3. Instaurado o feito, o órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências (Lei 9.784/1999, art. 26). Entretanto, verifica-se que não houve a ciência dos responsáveis para se manifestarem sobre os fatos inquinados.

22.4. E a Portaria CGU 807/2013 (Manual de Tomada de Contas Especial) estabelece que na fase interna da TCE deve-se garantir aos envolvidos o direito à ampla defesa e ao contraditório.



22.5. Em vez dessa medida, a comissão de TCE em substituição e sem mandato das possíveis partes interessadas avocou para si o ônus de apresentar manifestação com características defensórias ou recursais sobre as supostas irregularidades suscitadas pela Ciset, cuja responsabilidade para a prática de tal ato processual entende-se ser dever e propriedade dos agentes públicos e/ou terceiros envolvidos nas ocorrências referenciadas.

22.6. O comando insculpido no item 1.7.1.2 do Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara é claro e categórico no sentido de que fosse quantificado eventual débito decorrente da execução dos contratos firmados a partir do Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 1/2014, tendo por base os parâmetros adotados pela Ciset/MRE no Relatório de Auditoria Anual de Contas 01/2015. (grifo nosso).

22.7. Ao estabelecer que a verificação do débito fosse norteada pelos fundamentos apresentados pelo OCI, esta Corte sinalizou que os argumentos do órgão setorial de controle interno apresentam indícios de verossimilhança e revestidos de plausibilidade, portanto requerendo a manifestação das partes interessadas acerca das ocorrências suscitadas.

22.8. Assim compreende-se que não caberia à comissão de TCE, de plano, refutar as conclusões da Ciset/MRE, sem preliminarmente proceder à oitiva das partes do processo, caracterizando falhas procedimentais que podem macular a validade do relatório.

22.9. A lógica processual indica que os responsáveis deveriam ter sido instados a apresentar argumentos em face dos fatos alegados no Relatório de Auditoria Anual de Contas 01/2015, cuja análise vis-à-vis com os parâmetros evidenciados pela Ciset/MRE, a ser realizada pela comissão de TCE, poderia levar a uma conclusão consistente sobre as ocorrências suscitadas.

23. Secretaria de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE).

23.1. Essa instância de controle interno, por sua vez, ao receber o relatório da comissão encarregada de apurar os fatos, não fez juízo de valor acerca do seu conteúdo, o que deveria ter sido procedido mediante pronunciamento conclusivo no sentido de acolher ou rejeitar as conclusões nele apresentadas, como é a praxe da atuação de instâncias revisoras ou supervisoras em procedimentos administrativos dessa natureza.

23.2. Da sua proposição de enviar o relatório ao TCU, depreende-se o ânimo de transferir a esta Corte o encargo de, em fase processual extemporânea, desenredar atos e fatos que deveriam ser examinados no âmbito da própria Administração, onde se deram as ocorrências.

23.3. Esta Corte firmou jurisprudência no sentido de que a apuração de irregularidades na aplicação de recursos da União compete, primeiramente, ao órgão ou à entidade da Administração Pública Federal responsável pela sua gestão, sendo medida de exceção a instauração de tomada de contas especial diretamente pelo TCU (Enunciado do Acórdão 730/2019-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes).

23.4. Ademais, é no órgão ou entidade aplicador dos recursos que estão assentados os elementos informativos (processo licitatório, contratos, faturas, notas de empenho, ordens bancárias, etc.) imprescindíveis à averiguação dos fatos e à atribuição de responsabilidades.

23.5. Destaca-se que a ordem veiculada no citado acórdão estabeleceu prazo certo e determinado para o seu cumprimento, sendo incompatível com a ideia de atendimento em tempo futuro e incerto, como deram a entender o Coordenador-Geral de Auditoria e o Secretário de Controle Interno do MRE ao propor (peça 30, p. 184):

(...)

a inclusão de auditoria operacional no plano anual da Ciset, com a finalidade de se realizar levantamento sobre a respectiva ação orçamentária, para emissão de opinião acerca do relatório acima referido, que consigna a manifestação do gestor.



24. A proposta revela que a análise definitiva dos fatos apresentados no relatório de auditoria da comissão de TCE ainda depende da emissão de opinião sobre o mérito das conclusões, por parte da Ciset, quando da realização de auditoria operacional.

25. Desse modo, conclui-se que a determinação contida no item 1.7.1.2 do Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara não foi cumprida pela Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior do Ministério das Relações Exteriores, haja vista que não foi apresentada conclusão definitiva a respeito da subsistência dos atos apontados.

26. Tal constatação acarretaria, em tese, a proposta de aplicação de multa aos responsáveis, bem como a reiteração da determinação, fixando prazo para o cumprimento desta (Regimento Interno/TCU, art. 268, VII, e Portaria-Segecex 29/2009, item 63.1).

27. Contudo, levando-se em conta que o OCI indicou que iria realizar levantamento sobre a ação orçamentária relacionada aos atos supostamente irregulares, assim como opinar sobre o mérito das conclusões do relatório de auditoria da comissão de TCE, entende-se ser plausível efetuar diligência à Ciset/MRE para que apresente informações/documentos sobre a formulação de opinião concernente ao relatório de auditoria (Processo 09144.000017/2015-91), de que trata a Nota Técnica 2/2020 COAUD/CISET/MRE.

28. **Subitem 1.7.1.3.** Constatado o débito referente ao subitem 41.4.2, instaure e encaminhe a este Tribunal, com fundamento no art. 8º, § 1º, da Lei 8.443/1993 e art. 197, § 1º, do RI/TCU, tomada de contas especial com o objetivo de identificar os responsáveis, quantificar o dano e ressarcir o erário em relação as seguintes irregularidades apuradas no Pregão Eletrônico para Registro de Preços DSE/SGEX/MRE 01/2014:

1.7.1.3.1. sobrepreço no valor adjudicado constatado na majoração de custos na ordem de até 301,07 % em relação aos valores então registrados e contratos firmados pelo MRE para o mesmo objeto com vigência até maio de 2014, em ofensa aos princípios da economicidade, da moralidade e da probidade administrativa, insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37, da CF/88 (item 23.2.5.2 “a” da instrução de peça 16);

1.7.1.3.2. jogo de planilha relacionado à Ata de Registro de Preços 3/2014, correspondente ao Bloco C de grupo de países – África Oriental, Austrália e Ásia, em violação aos princípios da economicidade, da moralidade e da probidade administrativa, insculpidos no art. 3º da Lei 8.666/1993 e no art. 37, da CF/88 (item 23.2.5.2 “b” da instrução de peça 16).

Análise

29. A determinação inserida no subitem 1.7.1.3 é corolário da constante no subitem 1.7.1.2, uma vez que o seu cumprimento tem como pressuposto o atendimento daquela. Portanto, aplica-se a mesma análise apresentada nos parágrafos 21 a 24 retro, concluindo-se que também não foi cumprida pela unidade jurisdicionada.

30. Ressalta-se que as ocorrências relacionadas aos subitens 1.7.1.2 e 1.7.1.3 foram as que deram ensejo ao sobrestamento das contas tangente ao responsável Roberto Abdalla (CPF 246.714.104-8), diretor titular do Departamento de Serviço Exterior da SGEX/MRE, no exercício de 2014, até a apreciação definitiva da tomada de contas especial proposta no item 23.2.5.2. da instrução da unidade técnica (peça 16).

31. Assim, se verifica que a não apreciação conclusiva das questões suscitadas, por parte da SGEX e Ciset/MRE, impede que se levante o sobrestamento das contas e dê seguimento ao processo com vistas ao exame de mérito final.

32. **Subitem 1.7.1.4.** Apresente, no prazo de 60 dias, plano de ação com as providências que serão adotadas com vistas a regularizar as ocorrências relatadas nos achados 2 a 10 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 1/2015 e item 30 da instrução da unidade técnica (peça 16), bem como a mitigar os riscos de futuros pagamentos indevidos de remuneração, proventos, indenizações, bolsa-



estágio, direitos e vantagens aos servidores, ativos e inativos, pensionistas e estagiários da UJ, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação (item 32 da instrução de peça 16).

Análise

33. Os achados que foram mencionados no Relatório de Auditoria Anual de Contas 1/2015 dizem respeito a falhas verificadas em processos de reposição ao erário, tais como:

- a) intempestividade na sua instrução;
- b) processos administrativos de ressarcimento relativos ao exercício 2013 parados em razão do falecimento de servidor/aposentado/pensionista e falta de autorização do servidor/aposentado/pensionista para efetivar os respectivos descontos ou falta de saldo na conta bancária correspondente;
- c) não quitação dos montantes de US\$ 97.869,88 e R\$ 686.154,35, referentes a processos de ressarcimento relativos ao exercício de 2013;
- d) não quitação dos montantes de US\$ 85.410,93 e R\$ 379.902,03, referentes a processos de ressarcimento relativos ao exercício de 2014;
- e) processos de ressarcimento relativos ao exercício de 2014 nos montantes de US\$ 40.948,16 e R\$ 353.487,27 paralisados;
- f) delonga para notificação das instituições financeiras acerca da devolução de valores equivocadamente depositados e inércia da DSE/SGEX/MRE para dar continuidade às cobranças ante a falta de resposta às referidas comunicações;
- g) pagamentos indevidos no exterior no montante de US\$ 233.827,74 realizados no exercício de 2014, em razão da intempestividade na comunicação entre Secretaria de Estado das Relações Exteriores do MRE (Sere/MRE) e o EFNY/MRE acerca do término de missões diplomáticas;
- h) morosidade na instauração dos processos de ressarcimento ao erário, no montante de US\$ 121.594,17, relativos aos pagamentos impróprios relacionados no subitem anterior;
- i) pagamentos indevidos de bolsa a estagiários desligados do programa de treinamento ou com faltas não justificadas no montante de R\$ 50.442,52;
- j) inconformidades detectadas nos processos de ressarcimentos ao erário relacionados ao pagamento indevido de bolsas-estágio.

34. A unidade jurisdicionada não apresentou resposta em atendimento da determinação, o que em princípio configura o seu descumprimento e, de consequência, a propositura de aplicação de multa aos responsáveis, bem como a reiteração da determinação, fixando prazo para o cumprimento desta (Regimento Interno/TCU, art. 268, VII, e Portaria-Segecex 29/2009, item 63.1).

35. Porém, compreende-se que, preliminarmente à adoção de providência de maior severidade, convém oportunizar mais uma vez à administração manifestar-se sobre o atendimento da mencionada determinação. Assim, cabe propor a realização de diligência à SGEX/MRE para que apresente informações/documentos acerca do cumprimento da determinação em análise.

36. **Subitem 1.7.2.** Determinar à Secretaria de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE) que:

1.7.2.1. somente faça constar dos relatórios de auditoria anuais de contas os achados referentes aos fatos ocorridos no exercício respectivo, que tenham impacto na gestão em exame e cuja ocorrência possa ser atribuída a ato praticado por gestores que ocupem as naturezas de responsabilidade previstas no art. 10 da IN TCU 63/2010 (item 35.1 da instrução de peça 16);

1.7.2.2. na hipótese de achados que não se enquadrem nos critérios mencionados no subitem anterior, represente a este Tribunal, nos termos do art. 237, inciso II, do Regimento Interno do TCU (item 35.2 da instrução de peça 16).



Análise

37. A determinação foi motivada pelo registro, no Relatório de Auditoria Anual de Contas 01/2015, de desconformidades ocorridas em exercício diverso da gestão 2014 e atribuídas a agentes que não se amoldam às naturezas de responsabilidade previstas no art. 10 da IN TCU 63/2010.

38. A Ciset/MRE ficou-se silente, não se pronunciando acerca da ordem emanada desta Corte.

39. Observa-se que não foi fixado prazo para o cumprimento do comando expedido no citado acórdão, entretanto considera-se que essa peculiaridade deve ser analisada à luz da prescrição contida na Resolução-TCU 315/2020 (art. 6º, §2º): “O monitoramento da determinação sem prazo definido, (...), poderá ser realizado em futuros processos de contas ou de fiscalização”.

40. À vista dessa disposição normativa, bem assim da natureza das providências a serem adotadas pelo OCI, compreende-se que o monitoramento da determinação poderá ser levado a efeito no exame das contas da SGEX/MRE relativas a exercícios futuros.

41. Assim, entende-se que a determinação pode ser considerada em cumprimento (Portaria-Segecex 27/2009, item 32.5.2).

CONCLUSÃO

42. Da análise acima realizada sobre os esclarecimentos apresentados pela SGEX/MRE e Ciset/MRE (parágrafos 9-13; 21-27; 29-31; 33-34; 36-40), conclui-se que em relação ao monitoramento das determinações constantes nos subitens do Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara, adiante informados:

a) 1.7.1.1, não mais aplicável (Portaria-Segecex 27/2009, item 32.5.6), uma vez que os fatos que deram origem à determinação já foram examinados no processo de tomada de contas especial TC 028.597/2016-8 (parágrafo 13);

b) 1.7.1.2, não cumprida (parágrafo 25);

c) 1.7.1.3, não cumprida, porque é pressuposto do cumprimento da determinação do subitem 1.7.1.2 (parágrafo 29);

d) 1.7.1.4, não cumprida (parágrafo 34);

e) 1.7.2, em cumprimento.

43. A fim de promover o saneamento dos autos, será proposta realização de diligência à:

a) SGEX/MRE para que apresente informações/documentos relativos à elaboração de plano de ação com as providências que serão adotadas com vistas a regularizar as ocorrências relatadas nos achados 2 a 10 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 1/2015;

b) à Ciset/MRE para que apresente informações/documentos sobre a formulação de opinião concernente ao relatório de auditoria (Processo 09144.000017/2015-91), de que trata a Nota Técnica 2/2020 COAUD/CISET/MRE.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

44.1. Realizar diligência, aos órgãos adiante especificados, com fundamento no art. 157 do RI/TCU:

a) à Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior do Ministério das Relações Exteriores (SGEX/MRE), para que, no prazo de quinze dias, apresente informações (com suporte em documentos) relativas ao atendimento da determinação contida no subitem 1.7.1.4 do Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara, abaixo transcrita:



Apresente, no prazo de 60 dias, plano de ação com as providências que serão adotadas com vistas a regularizar as ocorrências relatadas nos achados 2 a 10 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 1/2015 e item 30 da instrução da unidade técnica (peça 16), bem como a mitigar os riscos de futuros pagamentos indevidos de remuneração, proventos, indenizações, bolsa-estágio, direitos e vantagens aos servidores, ativos e inativos, pensionistas e estagiários da UJ, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação (item 32 da instrução de peça 16).

b) à Secretaria de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores (Ciset/MRE), relativamente ao atendimento da determinação contida no subitem 1.7.1.2 do Acórdão 8.258/2018-TCU-2ª Câmara, para que, no prazo de quinze dias, apresente informações (com suporte em documentos) sobre a formulação de opinião concernente ao relatório de auditoria da comissão de tomada de contas especial (Processo 09144.000017/2015-91), de que trata a Nota Técnica 2/2020 COAUD/CISSET/MRE.

SecexDesenvolvimento, em 1º/7/2021.

Elienai Monteiro dos Santos

AUFC – Mat. 3068-6