



TC 033.387/2013-3

Tipo: Prestação de contas anuais, exercício de 2012.

Unidade jurisdicionada: Escritório Financeiro em Nova York, do Ministério das Relações Exteriores (EFNY/MRE).

Responsável: Edgard Telles Ribeiro, CPF 146.534.191-91 (peça 2).

Procurador/Advogado: não há.

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se da prestação de contas anual do Escritório Financeiro em Nova York do Ministério das Relações Exteriores (EFNY/MRE), a qual inclui os recursos repassados aos postos no exterior não interligados ao Siafi, referente ao exercício de 2012. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa Instrução Normativa – IN/TCU 63/2010 e do anexo I à Decisão Normativa – DN/TCU 124/2012¹.

VISÃO GERAL

2. As repartições do Itamaraty no exterior classificam-se em missões diplomáticas (embaixadas, missões e delegações permanentes junto a organismos internacionais), repartições consulares e unidades específicas destinadas a atividades administrativas, técnicas ou culturais. Os órgãos no exterior são coordenados e supervisionados pela Secretaria-Geral das Relações Exteriores (SG/MRE), órgão central de direção do ministério (Decreto 7.304/2010, art. 2º, inc. V, e art. 9º).

3. Ao EFNY, que se enquadra no conceito de unidade específica, incumbe a gestão de recursos do MRE no exterior (Portaria MRE de 15/9/2010, art. 6º - peça 12). Em 2012, o escritório movimentou R\$ 1,23 bilhão, valor destinado a repasses em favor dos 181 postos no exterior não “siafizados” e ao custeio da folha de pagamento de todos servidores do MRE lotados fora do país. Os gastos com a manutenção do próprio EFNY montaram em R\$ 10,2 milhões.

4. Em relação à execução orçamentária e financeira de recursos no exterior, existem três tipos de agentes envolvidos (Portaria MRE de 15/9/2010, art. 3º):

a) Unidade Gestora Coordenadora (UGC), a unidade na Secretaria de Estado das Relações Exteriores (ou seja, no Brasil) responsável tanto pela programação orçamentária como pelo acompanhamento de sua execução, e também por coordenar uma ou mais ações e/ou subações do MRE no exterior;

b) Unidade Gestora Executora (UGE), a unidade no exterior interligada ao Siafi, que realiza atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial, cujo titular, em consequência, está sujeito à prestação de contas anual; e

c) Unidade Gestora Responsável (UGR), a unidade no exterior à qual compete a realização da parcela do programa de trabalho contida em um crédito, conjunto que inclui missões diplomáticas, repartições consulares e unidades específicas do MRE não interligadas ao Siafi.

5. O EFNY e os postos no exterior interligados ao Siafi são classificados como UGE. Já os postos que não utilizam o Siafi compõem as UGR. Os postos não “siafizados” recebem recursos

financeiros por meio de adiantamentos, que são operações financeiras mediante as quais o EFNY, após receber autorização de despesa de uma UGC, transfere recursos para o posto não “siafizado” demandante. Tais transferências são registradas no Siafi por meio de empenhos, tendo como credor o posto para o qual o recurso é enviado.

6. Os recursos são recebidos e utilizados pelos postos não “siafizados” com base nas diretrizes estabelecidas pelo Guia de Administração de Postos (GAP 2011, Portaria MRE 420/2011, peça 13), o qual regulamenta as responsabilidades do chefe do posto; o controle e gerenciamento dos recursos recebidos; as classificações dos recursos (dotações); os documentos comprobatórios de despesas; o sistema de contabilidade utilizado pelos postos (chamado ADMP); os tipos de licitações e contratos; e a prestação de contas. Os postos ainda não “siafizados” prestam contas dos recursos que recebem ao EFNY, consoante prazos e condições estabelecidos no GAP 2011.

7. Em relação aos postos já “siafizados”, os recursos são repassados pela setorial contábil/financeira no Brasil (Coordenação Orçamentária e Financeira do Departamento do Serviço Exterior, unidade da Subsecretaria Geral do Serviço Exterior – COF/DSE/SGEx) diretamente ao posto, sem intermediação do EFNY. Nesse caso, os relatórios de gestão e/ou prestações de contas são apresentados diretamente ao TCU (a partir de 2013), de acordo com decisões normativas do Tribunal.

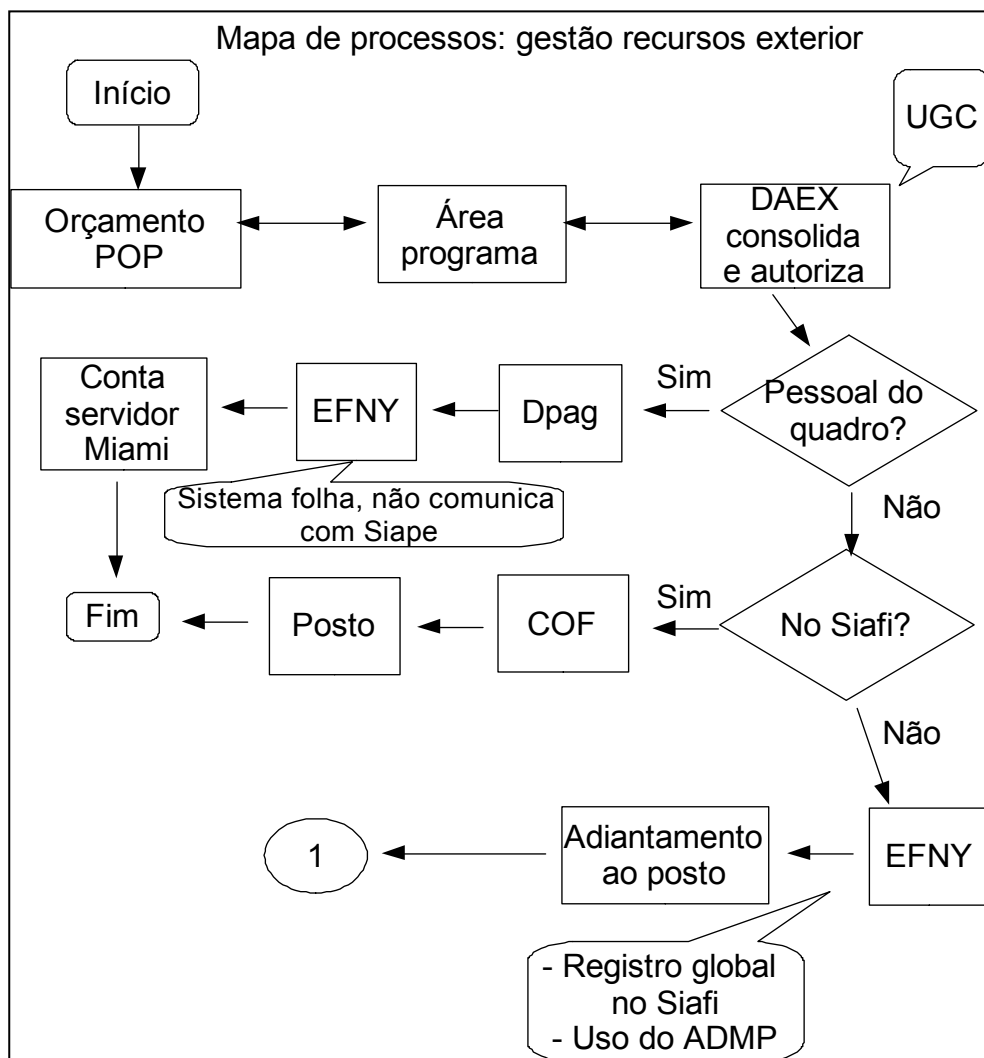
8. Além de atuar como unidade executora dos postos não “siafizados”, o EFNY é responsável também, como visto, pelo processamento e pagamento da folha salarial dos servidores do MRE lotados no exterior, mesmo no caso do quadro de pessoal alocado em postos já “siafizados”. Os pagamentos da folha são realizados pelo EFNY diretamente nas contas bancárias dos servidores mantidas em instituições financeiras no exterior².

9. O EFNY, portanto, é uma unidade de caráter eminentemente operacional e administrativo, não sendo responsável pela definição ou condução de políticas finalísticas ou de quaisquer programas do PPA (RG, peça 3, p. 15).

10. Suas principais competências legais (art. 6º da Portaria MRE de 15/9/2010, peça 12) são: analisar as autorizações de despesa recebidas das Unidades Gestoras Coordenadoras; transferir, sob a forma de adiantamento, recursos para os postos no exterior não “siafizados”; processar e efetuar o pagamento de remuneração dos servidores no exterior; efetuar o pagamento de despesas no exterior; registrar no Siafi os documentos correspondentes às operações externas do MRE; analisar as prestações de contas dos recursos creditados aos órgãos no exterior; comunicar impropriedades, enganos ou incorreções e de atraso na prestação de contas; encaminhar mensalmente à Secretaria de Controle Interno (Ciset) relação dos postos em atraso no dever de prestar contas, com as pendências correspondentes e eventuais justificativas, bem como dos agentes ou servidores em débito com o Tesouro Nacional; e efetuar a inscrição em Restos a Pagar de despesas dos órgãos no exterior.

11. O mapa de processos a seguir (Figura 1), extraído do TC 008.815/2011-9 (Peça 70, p. 45, do Relatório de Auditoria sobre a gestão de recursos do MRE no exterior, elaborado pela então 5ª Secex), resume o fluxo de operações geridas por intermédio do EFNY.

Figura 1 – Macroprocessos do EFNY



12. O EFNY utiliza duas unidades gestoras no Siasi: UG 240017, na qual registra todos os fatos contábeis relativos aos postos não “siasificados”, e UG 240055, na qual passou a contabilizar, a partir de 2010, os dispêndios do próprio escritório. Portanto, as informações financeiras e contábeis relativas à UG 240017 equivalem ao somatório das operações realizadas pelos postos no exterior não “siasificados”, todas escrituradas no Siasi pelo EFNY, enquanto as da UG 240055 correspondem ao próprio custo de manutenção do Escritório em Nova York.

13. Os quadros e gráficos a seguir apresentam o perfil do volume de operações executadas pelo EFNY (Quadros 1, 4 e 5), bem como dos recursos financeiros geridos (Quadros 2 e 3 e Gráficos 1 e 2) e do quantitativo de pessoal (Quadro 6).

Quadro 1 – Postos não “siasificados” mantidos por intermédio do EFNY (fonte: RG, peça 3, p. 7)

Ano	Quantidade
2012	181
2011	198
2010	200
2009	195

Ano	Quantidade
2008	192
2007	184

Quadro 2 – EFNY – Perfil de Gastos por UG Executora – 2010 - 2012 (R\$)

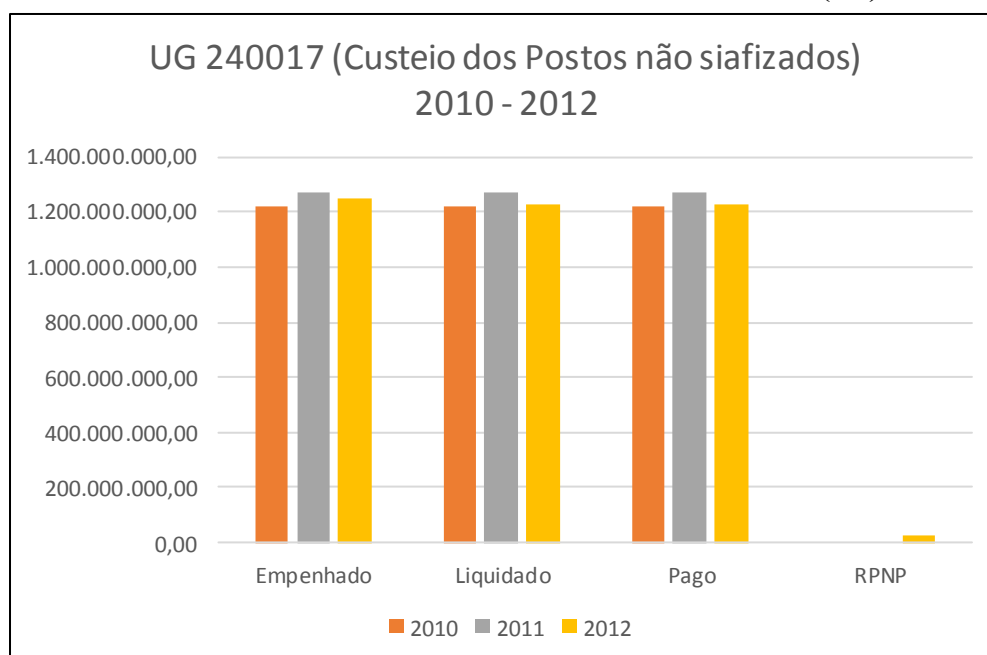
UG	Item de Despesa	2010	2011	2012
(A) Custeio postos não "siafizados" (UG 240017)	Empenhado	1.220.544.056,27	1.271.901.704,91	1.251.053.197,38
	Liquidado	1.220.544.056,27	1.271.901.704,91	1.226.179.557,19
	Pago	1.220.544.056,78	1.271.901.706,44	1.226.179.568,12
	RPNP	-	-	24.873.640,19
	Liquidado / Empenhado	100,00%	100,00%	98,01%

	Item de Despesa	2010	2011	2012
(B) Custeio próprio EFNY (UG 240055)	Empenhado	8.041.554,87	10.052.314,95	11.110.482,71
	Liquidado	8.036.360,59	9.971.847,61	10.164.019,09
	Pago	8.036.360,51	9.971.847,63	10.164.019,22
	RPNP	5.194,28	80.467,34	946.463,62
	Liquidado / Empenhado	99,94%	99,20%	91,48%

(C) = (B) / (A)	UG 240055 / UG 240017 (Despesas Liquidadas)	0,66%	0,78%	0,83%
-----------------	---	-------	-------	-------

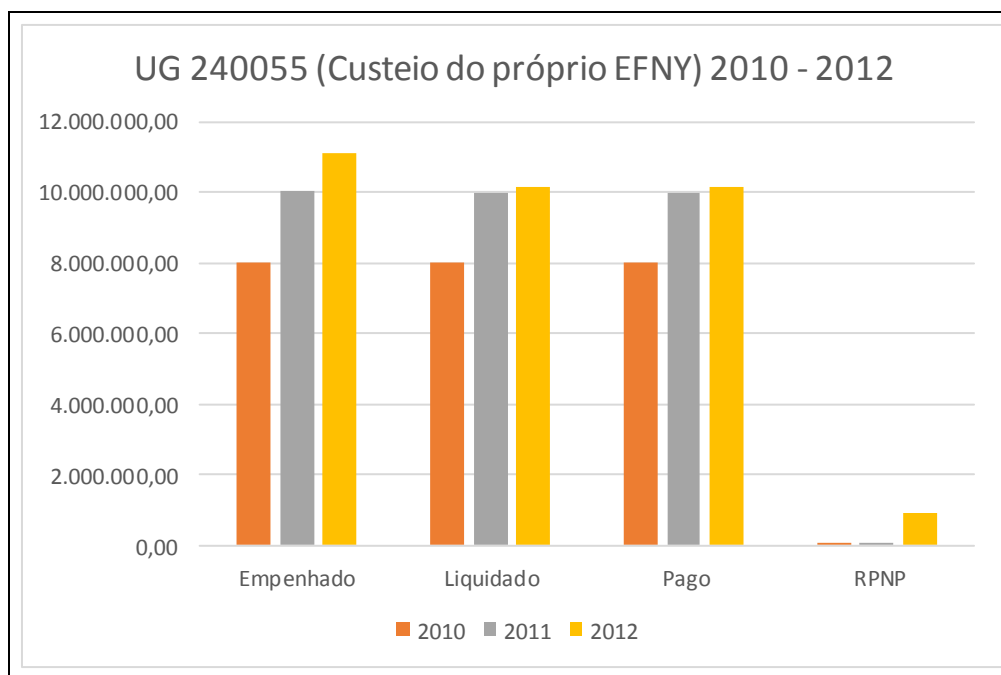
Fonte: Linhas (A) e (B): Siafi Gerencial;

Linha (C): Cálculos da Unidade Técnica (SecexDesenvolvimento). O percentual da coluna (C) reflete o quanto os custos de manutenção do próprio EFNY representam em relação aos valores despendidos com as atividades finalísticas do Escritório, ou seja, com o repasse de recursos para a rede de postos no exterior não interligados ao Siafi e com o pagamento da folha salarial de servidores lotados fora do país.

Gráfico 1 – EFNY – Perfil de Gastos – UG 240017 (R\$)


Fonte: Quadro 2 – Parte (A)

Gráfico 2 – EFNY – Perfil de Gastos UG 240055 (R\$)



Fonte: Quadro 2 – Parte (B)

Quadro 3 – Recursos adiantados aos postos no exterior que prestam contas ao EFNY

Ano	Valor em US\$	Variação ano anterior
2012	224.018.687,15	-27,58%
2011	309.339.027,87	-20.06%
2010	386.972.775,82	43.59%
2009	269.506.813,34	-34.10%
2008	408.999.616,68	6.40%
2007	384.168.725,31	13.60%

Fonte: RG (peça 3, p. 8)

Quadro 4 – Processos de prestação de contas recebidos pelo EFNY

Ano (protocolo)	Quantidade	Variação ano anterior
2012	8.477	-4,66%
2011	8.891	-19.04%
2010	10.982	23.12%
2009	8.920	-0,80%
2008	8.992	17,70%
2007	7.637	11,80%

Fonte: RG (peça 3, p. 7-8)

Quadro 5 – Autorizações de despesa concedidas aos postos que prestam contas ao EFNY

Ano	Quantidade	Variação ano anterior
-----	------------	-----------------------

Ano	Quantidade	Varição ano anterior
2012	29.680	-7,54%
2011	32.099	-4,38%
2010	33.568	1,42%
2009	33.098	18,37%
2008	27.962	17,00%
2007	23.901	12,40%

Fonte: RG (peça 3, p. 8)

Quadro 6 – Quantitativo de Servidores do EFNY (2011 x 2012)

REGIME DO OCUPANTE DO CARGO	Lotação efetiva		Lotação Autorizada		Lotação Ideal	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Diplomatas	4	4	4	4	4	4
Oficiais de Chancelaria	11	8	11	9	11	9
Assistentes de Chancelaria	1	3	1	3	1	3
Contratados locais	33	33	33	33	33	33
Total	49	48	49	49	49	49

Fonte: RG 2012 (peça 3, p. 17) e RG 2011 (TC 045.932/2012-3, peça 11, p. 12)

EXAME TÉCNICO

I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

14. O contador responsável emitiu declarações de que os demonstrativos contábeis no Siafi refletem a adequada situação orçamentária, financeira e patrimonial do EFNY (RG, peça 3, p. 49-50).

15. A Secretaria de Controle Interno – Ciset/MRE apontou no Relatório de Auditoria de Gestão – RA 4/2013 falhas e impropriedades que serão adiante abordadas (peça 4).

16. No Certificado de Auditoria (peça 5), o representante da Ciset propôs o julgamento pela regularidade com ressalva da gestão do Sr. Edgard Telles Ribeiro, sendo-lhe atribuídas as seguintes falhas: ausência de prestação de contas de contrapartida de convênio (parágrafos 36 a 40 do RA); desconformidades relativas a prestações de contas de recursos repassados aos postos (pendências nos processos de prestações de contas – parágrafos 56 a 85 e 115 a 131 – e impropriedades na apresentação de comprovantes de despesa – parágrafos 87 a 102); inconformidades em contratações (parágrafos 107 a 114); e inadequações no registro de bens móveis (parágrafos 132 a 136). O dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria (peça 6).

17. O Ministro de Estado das Relações Exteriores atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria de gestão, do certificado de auditoria, bem como do parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 7).

18. Além dessas peças, a Ciset, tendo em vista o item 8.3, alínea “f”, da Decisão-TCU-Plenário 426/2001 (que determinou “encaminhar, juntamente com a prestação de contas anual do EFNY, todos os relatórios de fiscalizações realizadas nos postos diplomáticos no exercício”), anexou a estas contas o relatório da Tomada de Contas Especial 1/2013, relativa ao extravio de bens patrimoniais na Embaixada em Paris (peças 8, 9 e 10) e os relatórios das missões de auditoria no Consulado-Geral em Frankfurt e da Embaixada Brasileira em Berlim (peça 11).

19. Os relatórios relativos à Alemanha não trazem fatos que ensejem ações de controle do Tribunal. O relatório da TCE, por sua vez, concluiu pelo arquivamento do processo em face da

impossibilidade fática de apuração de dano e identificação de responsáveis, com recomendações para aperfeiçoamento de controles administrativos (peça 10, p. 67). Note-se que a TCE foi arquivada no âmbito do próprio MRE, de acordo com o previsto no art. 7º, inc. II, da IN-TCU 71/2012, em face da não comprovação da ocorrência de dano imputado aos responsáveis arrolados.

20. A TCE, a rigor, não foi encaminhada para julgamento do Tribunal, mas, tão-somente, em atendimento a determinação específica desta Corte (Decisão 426/2001-Plenário), de modo que se dispensa formulação de juízo sobre seu mérito. Não obstante, diante de todas circunstâncias apuradas pelo MRE, e documentadas nos autos da TCE, não há reparos a fazer quanto à decisão de seu arquivamento.

21. Importa mencionar que o tema tratado na TCE – controle de bens patrimoniais – será tratado adiante, em outro contexto, pois foi objeto de constatações e recomendações pela Ciset.

22. Ainda sobre os processos anexados a estas contas, e considerando os princípios da racionalização e simplificação, bem como a necessidade de critérios de seletividade para formalização e instrução dos processos de contas ordinárias, conforme preâmbulo da Instrução Normativa TCU 63/2010, e tendo em vista as profundas modificações por que passou a sistemática de prestação de contas desde 2001, inclusive, no caso do MRE, com o processo de interligação dos postos no exterior com o Siafi, propõe-se **comunicar** à Secretaria-Geral de Relações Exteriores – SG/MRE que resta prejudicado o comando do subitem 8.3, alínea “f”, da Decisão-TCU-Plenário 426/2001, devendo ser encaminhadas ao Tribunal tão somente as peças referidas na IN-TCU 63/2010 e nas decisões normativas do tribunal que anualmente regulamentam os processos anuais de prestação de contas.

II. Rol de responsáveis

23. Consta do rol de responsáveis (peça 2) dados do gestor que, segundo o MRE, desempenhou as naturezas de responsabilidade definidas no art. 10 da IN-TCU 63/2010 durante o período a que se referem as contas: Sr. Edgard Telles Ribeiro, CPF 146.534.191-91.

III. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

24. Em consulta aos sistemas do Tribunal, não foi encontrado processo cujo desfecho impacte o julgamento destas contas.

25. Os processos de contas de exercícios anteriores estão relacionados no Quadro 7 a seguir:

Quadro 7 – Situação de contas anteriores do EFNY

Número do TC	TIPO	SITUAÇÃO	DELIBERAÇÕES
020.359/2008-7	Tomada de Contas Exercício 2007	Encerrado	Acórdão 9606/2011-TCU-1ª Câmara Julgamento: regulares com ressalvas .
016.842/2009-9	Tomada de Contas Exercício 2008	Encerrado	Acórdão 11594/2011-TCU-2ª Câmara Julgamento: regulares com ressalvas .
033.987/2010-6	Tomada de Contas Simplificada Exercício 2009	Encerrado	Acórdão 1854/2012-TCU-2ª Câmara Julgamento: Regulares
026.286/2011-4	Prestação de Contas Exercício 2010	Aberto	Acórdão 4131/2012-TCU-2ª Câmara Julgamento: regulares com ressalva

Número do TC	TIPO	SITUAÇÃO	DELIBERAÇÕES
			Acórdão 1446/2014-TCU-2ª Câmara Deliberação: arquivamento
045.932/2012-3	Prestação de contas Exercício 2011	Aberto	Acórdão 6.591/2014-TCU-1ª Câmara Julgamento: regulares com ressalva

Fonte: E-tcu. Consulta em março/2015

IV. Constatções que motivaram certificação com ressalvas pelo Controle Interno

A) Avaliação da situação das transferências voluntárias vigentes (convênios, contratos de repasse, termos de cooperação, termos de compromisso, bem como transferências a título de subvenções, auxílios ou contribuições)

26. O EFNY (UG 240055) não celebra convênios, entretanto registra no Siafi (por intermédio da UG 240017) os ajustes firmados entre os postos não “siafizados” e os chamados Institutos Culturais Bilaterais – entidades sem fins lucrativos de direito privado que, embora autônomas, cumprem missão cultural em coordenação com as missões diplomáticas e consulares do MRE³. Por meio dos convênios feitos pelos postos, custeiam-se atividades educacionais e culturais de interesse recíproco. Os ajustes são firmados após autorização e sob supervisão do Departamento Cultural (DC/MRE), unidade coordenadora, situada na Sere, responsável pela política cultural do Itamaraty no exterior.

27. Em 2012, foram firmados quatro convênios no âmbito dos postos, no valor global de US\$ 726,7 mil, dos quais foram repassados, no exercício, US\$ 358 mil.

Manifestação da Ciset (peça 4, p. 9-11)

28. A Ciset informou que o DC adotou política de gradativamente interromper a celebração de convênios com institutos culturais. Em 2008 foram celebrados onze ajustes (no valor global US\$ 1,4 milhão), contra quatro convênios firmados em 2012 (US\$ 726,7 mil).

29. Quanto às prestações de contas, havia, ao final de 2012, dois processos pendentes de apresentação, relativas a convênios firmados até 2010, perfazendo o total de US\$ 131,1 mil (RG, peça 3, p. 43-44). A Ciset reportou que, desse valor, US\$ 13,9 mil já haviam sido saneados, restando pendentes US\$ 117,2 mil, referentes a convênio firmado entre o Consulado-Geral (CG) em Milão e o Instituto Cultural Brasil-Itália (Ibrit). A Ciset informou que o CG Milão reprovou, em agosto/2012, a prestação de contas apresentada pelo conveniente, que não conseguira comprovar a execução de sua contrapartida financeira. Na sequência, o EFNY registrou o conveniente como inadimplente, deixando, entretanto, de remeter o processo de prestação de contas para a Ciset, conforme determina o subitem 7.7.5.5 do GAP 2011.

30. De acordo com o CI, a ocorrência já foi regularizada – a prestação de contas foi enviada pelo EFNY para a Ciset, que, por sua vez, já o reencaminhou para o DC, unidade que detém a competência para instaurar tomada de contas especial – TCE. A falha em tela (intempestividade do EFNY no encaminhamento do processo de prestação de contas para a Ciset) motivou ressalva às contas do Escritório por parte do CI (v. subitem 16 desta instrução).

Análise

31. O EFNY movimentou cerca de R\$ 1,23 bilhão em 2012, viabilizando a manutenção de 181 postos no exterior. A impropriedade reportada pela Ciset neste tópico, por outro lado, consiste na intempestividade do encaminhamento da prestação de contas de um convênio de US\$ 117,2 mil ao CI – já saneada. Em situações análogas, ou seja, de falha isolada e de materialidade

relativamente baixa em confronto com a totalidade dos recursos geridos, o Tribunal tem decidido, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a exemplo dos Acórdãos 5.338/2011-TCU-2ª Câmara e 1.462/2009-TCU-2ª Câmara, que esse tipo de ocorrência não é suficientemente grave para ensejar ressalvas às contas da UJ, ao contrário do que entendeu o CI, bastando, no caso, **cientificá-lo** da ocorrência.

B) Desconformidade em contrato administrativo

Manifestação da Ciset (peça 4, p. 37-38)

32. O CI identificou, no Contrato 2/2010, firmado com a *Allianz Worldwide Care Limited* para contratação de seguro médico e odontológico no âmbito do Programa Complementar de Assistência Médica do Serviço Exterior - PCAMSE, no valor de US\$ 39,4 milhões (2º termo aditivo), que as prorrogações contratuais foram pactuadas sem que fosse anexado aos autos memorial de cálculo demonstrando a composição e a pertinência do reajuste de preços (39% no primeiro aditivo e 13% no segundo).

Manifestação do gestor (peça 4, p. 38)

33. O EFNY informou que havia reiterado à contratada pedido de planilha de cálculo do reajuste do segundo termo aditivo, o qual seria encaminhado à Ciset tão logo fosse recebido.

Conclusão Ciset (peça 4, p. 38-39)

34. A desconformidade configura descumprimento do art. 57, inc. II, da Lei 8.666/93 e da jurisprudência do TCU (Acórdãos 2075/2009-2ª Câmara e 3351/2011-2ª Câmara). Ressaltando que se tratava de reincidência de constatação constante do RA/2011, o CI reiterou recomendação já formulada no exercício anterior e incluiu a ocorrência como ressalva às contas.

Análise

35. De início, deve ser enfatizado que a irregularidade não decorre apenas da ausência das planilhas de cálculo nos autos do processo administrativo, como dá a entender a resposta do EFNY, acima transcrita. O saneamento da irregularidade compreende, principalmente, a elaboração e apresentação de análise apta para demonstrar que os preços e demais condições a serem repactuadas eram vantajosos para a Administração.

36. Em consulta ao Siafi, verificou-se que em 2011 o EFNY pagou R\$ 70,4 milhões à Allianz, o que equivalia a 5,5% do total gasto pela UJ no exercício. Em 2012, foram pagos R\$ 80,4 milhões, ou 6,5% dos gastos da UJ no período.

37. No processo de contas do EFNY relativo a 2011, já julgado pelo Tribunal, a ocorrência ensejou ressalva e ciência (subitem 1.8.2 do Acórdão 6.591/2014-TCU-1ª Câmara). Para estas contas de 2012, analogamente, propõe-se incluir a ocorrência como **ressalva e cientificar** ao EFNY que repactuar contratos administrativos de prestação de serviços executados de forma contínua sem se certificar de que os preços e condições eram vantajosos para a Administração, tal como se identificou no Contrato 2/2010, firmado com a *Allianz Worldwide Care Limited* para contratação de seguro médico e odontológico, configura desatendimento do art. 57, inc. II, da Lei 8.666/93 e da jurisprudência do Tribunal.

C) Irregularidades no registro e controle de bens móveis

Manifestação da Ciset / Comentário do Gestor (parágrafos 132-136 do RA – peça 4, p. 45-47); (parágrafos 51-70 do RA relativo às contas de 2011 do EFNY, TC 045.932/2012-3, peça 3, p. 17-24)

38. O CI informou, no RA 2012 (peça 4, p. 45-47), que permanecem inalteradas deficiências que vêm sendo apontadas ao longo dos últimos doze anos, pelo menos, relacionadas ao controle patrimonial de bens móveis dos postos no exterior, a saber: (1) ausência de providências

quanto ao não encaminhamento ao EFNY, por parte de alguns postos, dos resumos do inventário anual (chamados de “recapitulação”), em desconformidade com o art. 8º, inc. VI, da Portaria de MRE de 15/9/2010 (peça 12); (2) não registro no Siafi, por parte do EFNY, das variações patrimoniais trimestrais dos postos; e (3) inexistência de conciliação entre os dados do Siafi e os recebidos dos postos. Essas irregularidades foram objeto de ressalva da Ciset nestas contas e nas de 2011.

39. O CI apontou que o EFNY vem registrando dados das recapitulações no Sistema de Controle de Inventário dos Postos (SCIP), anotando que essa atividade demanda tempo do Escritório com verificações e, nos casos de incorreções, com contatos com os postos. O CI questionou a finalidade desse controle, uma vez que (i) nem todos os postos encaminham as recapitulações, o que resulta sempre em dados incompletos; (ii) inexistente registro contábil das variações patrimoniais recebidas; e (iii) inexistente qualquer conciliação dos dados do SCIP com os do Siafi.

40. Em resposta, o EFNY ponderou que, apesar dos problemas existentes no SCIP, deveria ser mantido o registro das recapitulações dos inventários nesse sistema, o que permitiria mantê-lo em atividade até seu aperfeiçoamento ou substituição ou, então, até a implantação de novo controle. Acrescentou que a interrupção do registro poderia induzir os postos que atualmente enviam suas recapitulações a não mais fazê-lo, dificultando a posterior retomada da normalidade.

41. O CI, em conclusão, opinou que o trabalho, tal como realizado, não vinha produzindo resultados efetivos, já que o EFNY não contabiliza as variações patrimoniais trimestrais e não concilia os dados recebidos dos postos com os contabilizados no Siafi. Esclareceu que as verificações efetuadas pelo EFNY em relação aos inventários seriam de responsabilidade da Coordenação de Patrimônio, na Sere, e não do Escritório. Enfatizou que, quando da implantação do novo programa de inventário, os registros contábeis serão atualizados a partir de dados que serão obtidos no novo sistema, independentemente de dados registrados ou não pelo EFNY, de modo que a supressão dos controles poderia liberar mão de obra para outras atividades. Ao fim, o CI recomendou ao EFNY que, juntamente com o Departamento de Administração (SGEX/SG/MRE), avalie, sob o prisma da redução de custos ou da realocação da contratada, a manutenção dos serviços de controle de variações patrimoniais atualmente efetuados.

Análise

42. São três as falhas apontadas pela Ciset: (1) ausência de providências quanto ao não encaminhamento ao EFNY, por parte de alguns postos, dos resumos do inventário anual (chamados de “recapitulação”); (2) não registro no Siafi, por parte do EFNY, das variações patrimoniais trimestrais dos postos; e (3) inexistência de conciliação entre os dados do Siafi e os recebidos dos postos. Cabe explicar melhor do que se trata.

43. Sobre o não envio das recapitulações anuais por parte dos postos, a Ciset não especificou quantos deles estavam inadimplentes com a obrigação ao final de 2012. No RA/2011, o CI informara que até o final daquele ano dezesseis postos não haviam encaminhado as recapitulações de 2009 e/ou 2010.

44. Quanto às variações patrimoniais trimestrais, trata-se de relatórios encaminhados pelos postos ao EFNY. A constatação da Ciset se refere ao fato de que essas informações não vêm sendo registradas pelo EFNY no Siafi, mas somente no sistema interno de controle de inventário (Programa Controle de Inventário dos Postos – PCIB), após conferência.

45. Nestas contas de 2012, a Ciset, no que se refere a bens móveis dos postos no exterior, focou sua atuação na análise da eficiência, racionalidade e economicidade dos procedimentos de controle adotados pelo EFNY, questionando a própria razão de ser destes, bem como a atual distribuição de tarefas e de competências entre o Escritório e a Coordenação de Patrimônio do

Departamento de Administração da Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior (CPAT/DA/SGEX).

46. São relevantes as considerações da Ciset, entretanto a leitura apenas do RA/2012 não permite avaliar os principais aspectos envolvidos, de modo que é preciso retomar análises feitas pelo CI nos exercícios anteriores.

47. Em uma análise mais abrangente, o problema central a ser analisado é o terceiro achado mencionado pela Ciset (parágrafo 38). Os achados (1) e (2) são considerados pelo CI e pelo EFNY como fatores que contribuem para a ocorrência do achado (3) e serão tratados somente por via reflexa.

48. O achado (3) diz respeito à falta de confiabilidade dos controles relativos aos bens móveis dos postos não “siafizados” e, por consequência disso, a inexistência de conciliação entre os dados do Siafi e os do Sistema de Controle Patrimonial utilizado pelo EFNY, fato esse que, segundo o Certificado de Auditoria da Ciset relativo à gestão de 2011 (TC 045.932/2012-3, peça 4, p. 20-21), vem resultando na realização de ajustes contábeis de elevado valor sem a devida justificativa.

49. Segundo a Ciset, durante o exercício de 2010 foi realizado um ajuste contábil de US\$ 38,2 milhões na conta “Bens Móveis”, fundamentado nas recapitulações relativas ao exercício de 2009. Não obstante isso, no final do exercício de 2010, já havia uma nova diferença de US\$ 3,7 milhões.

50. Para a Ciset (RA/2011, TC 045.932/2012-3, peça 3, p. 20-21), os ajustes contábeis relativos a 2009 (realizados em 2010) seriam aceitáveis, pois, ao longo dos anos, não vinha sendo realizada conciliação entre os inventários dos postos e as contas do Siafi. Entretanto, o CI considerou que não seria plausível novo ajuste com relação ao exercício de 2010, no montante acima referido (US\$ 3,7 milhões), sem que houvesse justificativa para o valor a ser contabilizado. O Quadro 8, a seguir, apresenta a comparação entre os saldos da conta “Bens Móveis” no Siafi e nos sistemas do EFNY nos últimos anos.

Quadro 8 – Bens Móveis – Postos não “siafizados” - 2009-2013 – Valores em US\$ milhões

DATA	Valor Siafi (conta 14.212.0000 – UG 240017)	Valor PCIB (Programa de Controle de Inventário dos Postos)	Diferença	Diferença Percentual
31/12/2009	92,5	54,3	- 38,2	- 41%
31/12/2010	58,6	62,3	+ 3,7	+ 6%
31/12/2011	63,1	66,3	+ 3,2	+ 5%
31/12/2012	54,7	n/d	n/d	n/d
31/12/2013	48,5	n/d	n/d	n/d

Fonte: Siafi e RA/2011(TC 045.932/2012-3, peça 3, p. 20-21)

51. Como se vê, ao fim do exercício de 2009 o Siafi registrava saldo de US\$ 92,5 milhões em bens móveis nos postos não “siafizados”, ao passo que o valor registrado no sistema interno do EFNY era de US\$ 54,3, indicando distorção de -41%. Mantido o quadro atual, verifica-se que a tendência é de que nos próximos anos haja necessidade de se proceder a novos ajustes, de elevado valor, para conciliar os dados do Siafi com o controle patrimonial interno do EFNY.

52. Diante disso, o CI opinou que “a ausência de ações efetivas que permitam o acompanhamento, controle e conciliação das contas impede a certificação dos valores relativos aos itens patrimoniais constantes das demonstrações financeiras do EFNY” (RA/EFNY 2011, TC 045.932/2012-3, peça 3, p. 22).

53. Portanto, está-se diante de irregularidade recorrente (há doze anos, segundo a Ciset), de considerável materialidade, que levanta dúvidas sobre a fidedignidade de demonstrativos financeiros e, por consequência, sobre a conformidade dos registros de gestão e a conformidade

contábil do EFNY (Decreto 6.976/2009, art. 8º, inc. V e § 1º), que vem ensejando ressalvas às contas da UJ e que, no entendimento do Controle Interno, impede a certificação dos demonstrativos do EFNY.

54. Nesse sentido, cumpre **dar ciência** à Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (COF/SGEX), na qualidade de órgão setorial contábil integrante do Sistema de Contabilidade Federal (Decreto 6.976/2009 e Portaria – MRE de 10/1/2013, art. 3º, inc. IV), e ao contador responsável pelas declarações constantes na peça 3 (p. 49-50), de que a emissão de opinião profissional sobre a plena adequação dos demonstrativos financeiros do EFNY no Siafi, sem qualquer ressalva ou nota explicativa a respeito de comprovadas fragilidades no controle de bens móveis dos postos no exterior, as quais afetam a fidedignidade dos demonstrativos da UJ, configura inobservância da Lei 4.320/64 (arts. 89, 94, 95, 96, 104 e 105), das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (parágrafos 10, 11, 12(c) e 13(e) da NBC T 16.2 – Patrimônio e Sistemas Contábeis e parágrafos 4(c), 4(d), 4(f), 4(h), 4(i), 14, 18, 19 e 21 da NBC T 16.5 – Registro Contábil) e da IN – Sedap/PR 208/1988 (subitens 6.1, 7.13.6, 8(a), 8(d) e 12).

55. As deficiências no controle e contabilização de bens móveis de postos não “siafizados” vêm sendo tratadas pelo CI desde as contas de 2010, pelo menos. Antes disso (conforme notícia da Ciset, no RA/2011), o MRE já havia implantado grupo de trabalho para tratar do assunto. A partir desses trabalhos, o CI, e o próprio MRE, vêm apontando como causas da falta de conciliação entre os registros patrimoniais próprios e os do Siafi (RA/2011, TC 045.932/2012-3, peça 3, p. 21-22): inadequação do sistema atual de controle de patrimônio (PCIP – ver detalhes no quadro a seguir), aliado à impossibilidade de contratação imediata do desenvolvimento de novo programa e à inexistência de técnicos, no MRE, com conhecimentos necessários para a corrigi-lo; indefinição e falta de coordenação acerca das responsabilidades do EFNY e da CPAT/DA/SGEX no que tange ao controle do fluxo de informações, às verificações e contabilizações das variações patrimoniais trimestrais e anuais e ao estabelecimento de novas rotinas de trabalho; falta de comunicação, por parte da Sere, dos valores retirados da conta patrimônio do EFNY em decorrência da siafização dos postos no exterior e, conseqüentemente, de sua desvinculação do Escritório; falta de envio, por parte dos postos não “siafizados”, das recapitulações anuais de inventário; existência de dificuldades oriundas do processo de siafização dos postos, atualmente em curso, que demanda o estabelecimento de novos fluxos de trabalho, bem como alterações em normas internas do MRE; e ausência de implementação das recomendações expedidas pela Ciset ao longo dos últimos anos.

56. Nota-se que a Ciset e o EFNY parecem ter ampla ciência dos motivos que levam à permanência da irregularidade. Com base nesse diagnóstico, a Ciset formulou, nos RA de 2010 e 2011, recomendações de caráter sistêmico, que buscam induzir os gestores a solucionar as pendências atacando suas causas, conforme se verifica no Quadro 9 a seguir:

Quadro 9 – Histórico de recomendações da Ciset relativas a falhas no controle patrimonial.

RECOMENDAÇÃO / DOCUMENTO	RESULTADO
RA/EFNY-2010 (mencionado no RA/EFNY-2011, TC 045.932/2012-3, peça 3, p. 21-22) <u>Ao Chefe do EFNY</u>, na qualidade de ordenador e despesas e de responsável pelos registros contábeis: - Verificar se as medidas até então implantadas estavam em consonância com as conclusões de GT criado para examinar a contabilização e registro dos bens móveis, e, se for o caso, propor a adoção de novas medidas que, de fato, possibilitem que os registros contábeis possam vir a ser certificados pela Ciset.	No RG/2011 (TC 045.932/2012-3, peça 11, p. 19), o EFNY noticiou que o GT concluiu pela necessidade de aquisição de novo programa de controle de patrimônio, já que o atual [PCIP] apresenta várias falhas (bens já baixados, por exemplo, reaparecem como ativos), o que impede que os postos enviem demonstrativos que retratem o real valor dos bens em seu poder. Conforme termo de referência elaborado pela área de licitações do MRE, a contratação de um novo sistema foi orçada em R\$ 5 milhões. A recomendação do GT não foi cumprida, pois não houve recursos, no orçamento de 2011, para aquisição do novo sistema. No RA/2011, a Ciset informou que, na verdade, que o GT recomendara outras duas ações: (i) estabelecimento de novas rotinas de trabalho e de coordenação entre o EFNY e a CPAT/DA/SGEX para identificar e controlar o

RECOMENDAÇÃO / DOCUMENTO	RESULTADO
	fluxo de informações sobre variações patrimoniais dos postos – Sobre isso, a Ciset concluiu que a orientação do GT não fora cumprida, já que as contas patrimoniais permaneciam sem conciliação. (ii) contratação, pelo EFNY, de mais um auxiliar administrativo local a ser encarregado exclusivamente do controle e registro das variações patrimoniais dos postos e designação de servidor do quadro permanente, habilitado a operar o Siafi, para regularizar os saldos das contas patrimoniais dos postos relativas ao exercício de 2009 – Segundo a Ciset, a providência havia sido adotada.
RA/EFNY-2011, TC 045.932/2012-3, peça 3, p. 23) <u>à Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior</u> da Secretaria-Geral de Relações Exteriores (SGEX/SG/MRE): - estudar as modificações introduzidas em razão do processo de siafização dos postos no exterior, com o intuito de adequar os normativos à nova sistemática e de aperfeiçoar os procedimentos de registro e controle das variações patrimoniais atualmente adotados no âmbito da Sere, do EFNY e dos postos no exterior.	Não há comentários específicos sobre essa recomendação nos RG e RA de 2011 a 2013.
RA/EFNY-2011, TC 045.932/2012-3, peça 3, p. 19-20) <u>À CPAT/DA/SGEX</u>: - identificar os motivos que levam os postos não “siafizados” a não enviarem as recapitulações anuais do inventário e adotar providências para solucionar a questão.	Não há comentários específicos sobre essa recomendação nos RG e RA de 2011 a 2013. A questão não voltou a ser abordada. No entanto, a CPAT comenta detalhadamente (RG 2013, p. 147) recomendação de 2008 (“na programação de visitas aos postos pelos servidores da CPAT, sejam incluídos os postos pendentes de encaminhamento de inventário). Sobre isso, a CPAT relata a intensa troca de memorandos, e-mails, circulares telegráficas, orientando os postos sobre itens patrimoniais e cobrando envio dos relatórios. No RG 2013 (p. 147/148), a CPAT informa que a Ciset lhe enviou memorando enfatizando a “necessidade de regularizar a situação física e contábil do patrimônio do MRE”. Sobre isso, a CPAT comentou que solicita sistematicamente que as UG efetuem registros no Siafi no caso de baixas patrimoniais. Que tudo ainda depende da aquisição futura de um novo sistema. Que (enfaticamente) a CPAT não é responsável por registro no Siafi.

57. No processo de contas de 2013 do EFNY, a Ciset registrou que “a exemplo do verificado e registrado em Relatórios de Auditoria de anos anteriores, não foram implementadas medidas pelo EFNY no tocante à regularização dos saldos contábeis e do registro das variações patrimoniais” (TC 021.186/2014-6, peça 5, p. 13).

58. Além disso, no *site* do MRE, localizou-se o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, cujo Plano de Metas e Ações prevê, para entrega em dezembro/2015, o desenvolvimento de ferramenta de gestão do patrimônio, ao custo aproximado de R\$ 800 mil (peça 16, p. 31).

59. Em síntese, as fragilidades relativas ao controle patrimonial de bens móveis nos postos não “siafizados” constituem falha recorrente há vários exercícios, que denota ausência de controles administrativos, enseja a necessidade de constantemente efetuar ajustes contábeis no Siafi, impede a certificação dos demonstrativos financeiros do EFNY, além de dar margem à ocorrência de dano ao patrimônio público. É o que retrata, por exemplo, o relatório da TCE 1/2013, instaurada para apurar o desaparecimento de obras de arte na Embaixada de Paris (peças 8, 9 e 10), na qual se concluiu, em suma, pela existência de dano, mas também pela impossibilidade de sua efetiva quantificação e da identificação dos possíveis responsáveis. A Ciset referendou tal conclusão anotando que se tratava do resultado de sucessivos erros de registro ao longo dos anos, os quais devem ser corrigidos para evitar novos danos ou prejuízos (peça 10, p 65-66). Ocorrência similar foi constatada no TC

032.289/2013-8, examinado por esta UT e relativo à TCE Embaixada de Lisboa por extravio de bens móveis (quadros de artes), onde não foi possível apontar os responsáveis nem estimar o valor do dano.

60. Essas irregularidades estão inseridas em quadro mais abrangente, que atinge o MRE como um todo, já que a origem das falhas está relacionada com a inadequação dos sistemas informatizados de controle de inventário e, no caso dos postos no exterior, com a ausência de definições de competência mais precisas quanto ao registro, controle, apuração, responsabilização e, principalmente, coordenação e articulação, das ações relativas ao controle patrimonial. Trata-se de um fluxo de dados complexo, que envolve os chefes dos postos, EFNY, CPAT/SGEX e COF/SGEX.

61. Nesse cenário, e com base em estudos anteriores do próprio MRE, que inclusive já constituiu grupos de trabalho a respeito, e na opinião do Controle Interno, há elementos para afirmar que somente a implantação de novo sistema informatizado não bastará para sanear as irregularidades em tela. No caso específico do EFNY, e dos postos no exterior, aparentemente há necessidade de aperfeiçoamento dos processos de trabalho, do fluxo de informações, dos normativos existentes e da sistemática de controle, responsabilização e coordenação. Essas alterações eventualmente dependerão de mudanças nas normas e nos fluxos de trabalho entre a SGEX, o EFNY e postos no exterior, de modo que a responsabilidade por sua condução deve ser atribuída à SG/MRE, na qualidade de órgão central de direção, que detém poderes para coordenar e supervisionar tanto os órgãos do MRE no exterior quanto as unidades que compõem a Sere, nos termos do art. 9º do Decreto 7304/2010.

62. Portanto, deve ser mantida a **ressalva** proposta pelo controle interno, e, a título de saneamento da irregularidade, propõe-se **determinar** à Secretaria-Geral de Relações Exteriores – SG/MRE que apresente ao Tribunal, **no prazo de 120 dias**, plano de providências explicitando medidas para diagnosticar, analisar e sanear, de forma sistêmica e abrangente, as deficiências relativas ao controle patrimonial e de contabilização de bens móveis, inclusive no que se refere aos postos no exterior e ao EFNY, especificando etapas, ações, prazos, unidades da Sere e custos envolvidos.

D) Deficiências nos mecanismos de prestação e análise dos processos de contas dos postos no exterior (subitens 56-102; 115-131)

63. O adiantamento de recursos aos postos não “siafizados” constitui um dos principais macroprocessos do EFNY (juntamente com o processamento da folha de pagamento do exterior) e gera, para os chefes dos postos, o dever de prestar contas dos recursos recebidos na forma e nos prazos previstos no GAP/2011. Devido à sua relevância, atividades relativas a prestações de contas são sistematicamente acompanhadas pela Ciset nas auditorias anuais do EFNY.

64. Pelo mesmo motivo, esse tema foi o principal aspecto abordado em auditoria de conformidade realizada pelo Tribunal em 2011 para avaliar a gestão de recursos no exterior no âmbito do MRE e as atribuições relativas a essa gestão pela Sere e pelo EFNY (TC 008.815/2011-9, que gerou o Acórdão-TCU-Plenário 574/2012, de 14/3/2012, em monitoramento no TC 009.259/2012-0).

Manifestação da Ciset (peça 4, p. 15-36; p. 39-45)

65. Nos tópicos 12 (“Avaliação sobre irregularidades constatadas”) e 15 (“Outras situações que afetam o julgamento das contas”) do RA, a Ciset reportou falhas relativas a prestações de contas (PC), conforme esquematização abaixo:

Quadro 10 – Impropriedades relativas a Prestação de Contas, segundo a Ciset

Tópico do RA	Tipo de Falha	Descrição
12.1	Desconformidades identificadas em	Impropriedades diversas nas prestações de contas das

Tópico do RA	Tipo de Falha	Descrição
(subitens 56-75)	PC já analisadas pelo EFNY <i>(Trata-se de avaliação amostral da Ciset sobre relatórios de prestação de contas já analisados pelo EFNY)</i>	Embaixadas em Lusaka (US\$ 550,00), Dacca (US\$ 3.486,57) e nos Vice-Consulados em Guayaramirim e Lethem e na Embaixada em Bamako (valores não especificados).
12.2 (subitens 76-86)	Recursos Adiantados aos Postos e Pendentes de Prestação de Contas <i>(Ver análise crítica após este Quadro)</i>	- Essas pendências somam US\$ 8.055.631,42 (período 2007-2011), assim discriminados: a) Omissão: US\$ 1.136.703,81; b) Outras impropriedades: US\$ 6.918.927,61 (divididos entre os tipos “Postos há mais de 30 dias sem responder ressalvas do EFNY” e “Postos cujas prestações de contas contêm impropriedades que impedem sua baixa”). - A Ciset constatou que, entre dezenas de chefes de postos com PC inadimplentes, somente o titular do Vice-Consulado em Lethem foi inscrito na conta do Siafi “Diversos Responsáveis – Em apuração”.
12.3 (subitens 87-102)	Ausência de análise, pelo EFNY, de comprovantes de despesa apresentados pelos postos.	Nos termos do GAP, os postos não são obrigados a apresentar comprovantes de despesas anexados às PC. Após deliberação do TCU (Decisão 274/2000), o EFNY passou a exigir que parte dos postos os apresente, de forma alternada, de modo a preservar a expectativa de controle e a confiabilidade dos dados das PC.
15.2 (subitens 115 a 131 do RA)	Falta de tempestividade da análise de Prestações de Contas por parte do EFNY	1) Apesar de o EFNY ter analisado mais processos do que no ano anterior (7.333 em 2011 contra 10.154 em 2012, +38%), no geral apenas 21% do total das PC apresentavam baixa de responsabilidade dos adiantamentos concedidos (posição em 10/4/2013). 2) A Ciset, analisando dados do sistema informatizado do EFNY (EDEX), constatou que em 2012 houve grande disparidade na produtividade dos analistas, com índices de baixa de processos variando de 22% a 100% [média de 71%]. 3) Atrelado a isso, o estoque de processos recebidos em 2011 e ainda pendentes de análise variou muito entre os oito analistas do EFNY (Mínimo: 0; Máximo: 117; Média: 27).

Manifestação do gestor (peça 4, p. 17-20; p. 29-30; p. 35)

66. Em relação aos tópicos 12.1 e 12.2 do quadro acima, o gestor apontou a necessidade de notificar os chefes dos postos, à época das ocorrências, antes de efetivamente promover a inscrição de sua responsabilidade no Siafi. Além disso, apresentou lista dos postos que foram notificados (ou pelo EFNY ou pela COF).

67. Quanto ao tópico 12.3, o ENFY alegou que alterações normativas durante o exercício acarretaram aumento de suas atribuições. Além disso, novas orientações da Ciset (envio de telegramas de cobrança individualmente, e não em lote) teriam resultado em acúmulo de tarefas.

68. Em relação ao tópico 15.2 do RA, o EFNY informou que o atraso na análise das prestações de contas decorre, em grande parte, das pendências e impropriedades verificadas, as quais precisam ser saneadas ou esclarecidas, processo que envolve constantes comunicações com os postos e eventual necessidade de reanalisar toda a prestação encaminhada. O gestor apontou, ainda, que analistas do ENFY estiveram envolvidos, ao longo de 2012, com o projeto de alteração normativa do GAP então em curso, contribuindo com sugestões perante a Sere. Alegou, por fim, que a Sere não acatou recomendação do TCU, contida no subitem 9.1.1.2 do Acórdão 574/2012-TCU-Plenário, no sentido de alterar a exigibilidade de apresentação das prestações de contas de semestral para anual, o que acarretaria maior racionalização do serviço.

69. Para o exercício seguinte, o gestor entende que seria factível manter o mesmo número de prestações analisadas, isso em função das novas atribuições do Escritório e da falta de experiência com ações de apuração de responsabilidades e penalização dos chefes dos postos inadimplentes.

70. Em relação à grande variação na produtividade individual dos analistas, a UJ informou que os resultados desse tipo de abordagem dependem do período usado como base do levantamento, pois os dados variam ao longo do ano, e que, em relação especificamente a um dos servidores, já o alertou quanto ao descompasso de seu desempenho.

Conclusão da Ciset (peça 4, p. 18; p. 19; p. 21; p. 27)

71. Quanto aos tópicos 12.1 e 12.2, o CI vem reiteradamente recomendando que o EFNY passe a registrar no Siafi a inadimplência de chefes de postos em mora com o dever de prestar contas, inscrevendo-os na conta “Diversos Responsáveis – em apuração” e encaminhando dados para início dos procedimentos apuratórios por parte da Setorial Contábil do MRE (Coordenação de Orçamento de Finanças-COF/SGEX). Esgotadas as medidas administrativas, devem ser adotadas ações para instauração de TCE pela COF/SGEX, nos casos que se enquadrem nas normas do TCU.

72. No caso do tópico 12.3, o CI formulou recomendações que reproduzem normas sobre a exigência de apresentação de comprovantes de despesa pelos postos, sempre que forem solicitados pelo EFNY, ao qual cabe analisar a conformidade da documentação.

73. No que tange ao tópico 15.2 (falta de tempestividade na análise das prestações de contas), a Ciset acatou parcialmente os argumentos dos gestores, mas, em essência, manteve posição de que suas análises demonstram a necessidade de tornar mais céleres os exames de PC e de empreender esforços para reduzir o estoque de processos pendentes de baixa. A Ciset enfatizou que duas medidas contribuirão nesse sentido: (i) a partir dos exercícios seguintes será permitido ao Escritório efetuar análise de PC por meio de amostragem, considerados aspectos de risco, materialidade e relevância; (ii) à medida em que o EFNY passe a efetivamente inscrever no Siafi os responsáveis inadimplentes, e a dar início aos procedimentos apuratórios, esse esforço, mesmo que inicialmente mais oneroso administrativamente, deverá contribuir para a diminuição das impropriedades e, ao fim, do estoque de contas pendentes de análise ou de saneamento.

74. Quanto às análises individuais do desempenho dos analistas (ainda tópico 15.2 do RA), o CI apontou que o EFNY deve investir em aprofundar o diagnóstico sobre as causas do achado e aprimorar o controle e a supervisão sobre a atividade, e formulou as seguintes recomendações:

74.1. supervisionar, controlar e avaliar, periodicamente, a baixa produtividade em razão de falta de desempenho e a eventual produção de trabalho de qualidade inadequada no processamento de análise e baixa de prestações de contas;

74.2. implementar ações de controles administrativos com vistas a reduzir o estoque de prestações de contas não analisadas;

74.3. consultar periodicamente os relatórios do sistema EDEX, de modo a identificar os processos de prestações de contas de exercícios anteriores a 2012 recebidos pelo EFNY e pendentes de análise por longos períodos.

75. Como conclusão de seus exames, a Ciset, empreendendo análise mais abrangente, observou que alteração normativa recente (Portaria MRE de 10/1/2013, peça 15), adotada em atendimento a recomendações do TCU, aparentemente começou a surtir efeito positivo – pelo menos nesse momento inicial. A afirmação embasa-se no fato de que, entre 2011 e 2012, houve redução de 37% no número de postos com pendências (de 234 para 147) e de 28% nos valores pendentes de baixa. Os quadros transcritos a seguir, originalmente elaborados pela Ciset, sintetizam a situação.

Quadro 11 – Situação de Processos de Prestação de Contas em 2011 – Valores em US\$

ANO	QT. PENDÊNCIAS	POR IMPROPRIEDADES	POR OMISSÃO	TOTAL
2006	3	138.970,84	-	138.970,84
2007	5	169.769,53	4.998,02	174.767,55
2008	10	764.693,20	32.198,75	796.891,95
2009	34	1.848.583,16	218.572,12	2.067.155,28
2010	182	6.851.839,81	1.204.223,62	8.056.063,43
Total	234	9.773.856,54	1.459.992,51	11.233.849,05

Fonte: RA, peça 4, p. 28

Quadro 12 – Situação de Processos de Prestação de Contas em 2012 – Valores em US\$

ANO	QT. PENDÊNCIAS	POR IMPROPRIEDADES	POR OMISSÃO	TOTAL
2006	0	-	-	-
2007	5	70.637,31	4.998,02	75.635,33
2008	10	257.775,25	27.819,34	285.564,59
2009	10	430.791,35	3.848,83	434.640,18
2010	20	1.523.143,18	20.123,64	1.543.266,82
2011	102	4.636.580,52	1.079.913,98	5.716.494,50
Total	147	6.918.927,61	1.136.703,81	8.055.631,42

Fonte: RA, peça 4, p. 28

Análise

76. Em consulta ao Relatório de Auditoria relativo ao exercício de 2013 do EFNY (TC 021.186/2014-6, peça 5, p. 17), constata-se que a Ciset ratifica o entendimento de que as alterações normativas promovidas em função da auditoria de 2011 do TCU, bem como inovações introduzidas nos procedimentos de análise, impactaram muito positivamente na situação das pendências, com redução da ordem de 75% do quantitativo e dos valores pendentes de baixa entre 2011 e 2013. O Quadro 13 a seguir retrata os processos de contas pendentes de análise em 2013, devendo ser comparado com os dois demonstrativos de 2011 e 2012, anteriormente transcritos (Quadros 11 e 12).

Quadro 13 – Situação de Processos de Prestação de Contas em 2013 – Valores em US\$

ANO	QT. PENDÊNCIAS	POR IMPROPRIEDADES	POR OMISSÃO	TOTAL
2006	0	-	-	-
2007	1	11.773,57	1.247,92	13.021,49
2008	4	66.491,66	26.036,15	92.527,81
2009	1	12.380,00	22.868,02	35.248,02
2010	10	909.139,84	11.874,84	921.014,28
2011	11	192.530,44	20.764,31	213.294,75
2012	33	1.472.743,77	67.350,33	1.540.094,10
Total	60	2.665.058,88	150.141,57	2.815.200,45

Fonte: TC 021.186/2014-6, peça 5, p. 17 (RA 4/2014, ref. gestão do EFNY em 2013)

77. Apesar de a sistemática de prestação e análise de contas ser um processo crítico na gestão do EFNY, e de ainda persistirem pendências de razoável valor, considera-se prematura a proposição de novas ações de controle, uma vez que as alterações positivas decorrentes de ajustes internos do Escritório e da auditoria de 2011 do Tribunal provavelmente não surtiram todos seus efeitos, sem prejuízo de que o assunto continue sendo acompanhado nos próximos exercícios.

78. Por outro lado, pelas mesmas razões acima, e em consonância com a opinião da Ciset, propõe-se tratar as falhas na sistemática de contas como **ressalva** à gestão do titular do EFNY, devendo-se ainda promover **ciência**.

79. Por fim, registra-se o diligente acompanhamento ao longo dos exercícios empreendido pela Ciset, que, mesmo diante da escassez de informações do RG, extraiu dados diretamente no sistema de controle de prestação de contas, inferiu informações e formulou análises quanto à eficácia, eficiência e produtividade das atividades auditadas, agregando valor à gestão da UJ.

V. Avaliação do Cumprimento de Deliberações do Tribunal

80. Não foram localizadas, na base de jurisprudência do Tribunal, decisões diretamente dirigidas ao EFNY em 2012. Entretanto, merecem comentários as deliberações a seguir descritas, direcionadas à SG/MRE e à Ciset, as quais, apesar de não afetarem o julgamento de mérito destas contas, dizem respeito às atividades do Escritório Financeiro.

Acórdão 1854/2012-TCU-2ª Câmara (contas EFNY 2009, julgadas regulares)

Subitem 1.6.1 – Determinação para que a Ciset informe as medidas adotadas em cada um dos processos de tomadas de contas especiais relacionados a postos no exterior

81. Como se verifica nestes autos, a determinação foi rigorosamente cumprida pelo CI, que vem acompanhado detalhadamente o andamento da sistemática de prestação de contas por parte dos postos ao EFNY.

Subitem 1.6.2 – Recomendação à SG/MRE para que avalie e informe providências relacionadas à carência de recursos humanos e financeiros que alegadamente prejudica a gestão dos postos no exterior.

82. O assunto está sendo avaliado nas contas de 2012 da SG/MRE (TC 023.473/2013-4), em análise na unidade técnica.

Acórdão 4131/2012-TCU-2ª Câmara (contas EFNY 2010; regulares com ressalvas)

Subitens 1.6.1.1. e 1.6.1.2.1 – Determinação para que SG/MRE apure responsabilidades em relação a valores injustificadamente despendidos em convênio firmado entre a Universidade da República do Uruguai e a Embaixada do Brasil em Montevidéu e para que a Ciset informe o resultado obtido nas próximas contas do EFNY

83. A Ciset não noticiou, nestes autos, sobre o cumprimento dessa deliberação. Entretanto, no âmbito do TC 23.473/2013-4 (contas SG/MRE 2012, peça 4, p. 9), a Ciset registrou que novas informações permitiram sanar as impropriedades anteriormente apontadas, de modo que a prestação de contas já foi aprovada e a pendência contábil, baixada.

Subitem 1.6.1.2.2 – Determinação para que a Ciset informe sobre resultados de TCE abertas pelo EFNY em relação a postos inadimplentes com prestações de contas.

84. Deliberação cumprida nestes autos.

Acórdão 574/2012-TCU-Plenário (Auditoria de conformidade no EFNY, realizada em 2011)

85. Houve uma série de deliberações dirigidas ao MRE e à Ciset. Quanto às dirigidas ao MRE, trata-se de deliberações para que se promovam alterações normativas e fluxos de trabalho na gestão de recursos financeiros no exterior, ações de competência da SG/MRE, e não do EFNY.

86. Esse acórdão encontra-se em monitoramento no âmbito do TC 009.259/2012-0, em análise na unidade técnica.

CONCLUSÃO

87. Considerando a análise efetuada, bem como a opinião da Ciset/MRE, propõe-se **julgar**

regulares com ressalva as contas do Sr. Edgard Telles Ribeiro, CPF 146.534.191-91, dando-lhe quitação, nos termos dos arts. 16, inc. II, e 18 da Lei 8.443/92, c/c o art. 208 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), em face das impropriedades verificadas em sua gestão.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

88. Os benefícios das ações de controle externo constantes desta proposta de encaminhamento enquadram-se como benefícios qualitativos do tipo “outros benefícios diretos” (decorrentes da própria atuação do Tribunal consubstanciados no aumento da expectativa de controle), conforme Portaria – TCU 82/2012 e Portaria – Segecex 10/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

89.1. **Julgar**, com base nos arts. 1º, inc. I, 16, inc. II, 18 e 23, inc. II, da Lei 8.443/92, c/c os arts. 1º, inc. I, 208 e 214, inc. II, do Regimento Interno do TCU, **regulares com ressalva** as contas do titular do Escritório Financeiro em Nova York (EFNY) de 1/1/2011 a 31/12/2011, Embaixador Edgard Telles Ribeiro, CPF 146.534.191-91, dando-lhe quitação, em face das seguintes falhas:

89.1.1. repactuação do Contrato 2/2010, firmado com a *Allianz Worldwide Care Limited* para contratação de seguro médico e odontológico no âmbito do Programa Complementar de Assistência Médica do Serviço Exterior (PCAMSE), sem comprovação de que os preços e condições eram vantajosos para a Administração, em desconformidade com o art. 57, inc. II, da Lei 8.666/93 e com jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2075/2009 e 3351/2011-2ª Câmara (subitem 37);

89.1.2. deficiências no controle patrimonial de bens móveis (subitem 62);

89.1.3. deficiências no processo de prestação e análise de contas dos adiantamentos concedidos a postos no exterior não interligados ao Siafi (subitem 78);

89.2. **Comunicar** à Secretaria-Geral de Relações Exteriores (SG), por intermédio da Secretaria de Controle Interno junto ao MRE (Ciset), nos termos da Portaria-TCU 488/98, que resta prejudicado o comando do subitem 8.3, alínea “P”, da Decisão-TCU-Plenário 426/2001, devendo ser encaminhadas ao Tribunal tão somente as peças referidas na IN-TCU 63/2010 e decisões normativas do Tribunal que anualmente regulamentam processos de prestação de contas (subitem 22).

89.3. **Determinar** à Secretaria-Geral de Relações Exteriores (SG), com base no art. 18 da Lei 8.443/92, c/c com o art. 208, § 2º, do Regimento Interno do TCU (RITCU), que elabore e apresente ao Tribunal, **no prazo de 120 dias**, plano de providências explicitando medidas para diagnosticar, analisar e sanear, de forma sistêmica e abrangente, as deficiências relativas ao controle patrimonial e de contabilização de bens móveis, inclusive no que se refere aos postos no exterior e ao EFNY, especificando, entre outros aspectos que entender necessários ou pertinentes, as etapas, ações, unidades da Sere, prazos e custos envolvidos (subitem 62);

89.4. **Dar ciência** ao Escritório Financeiro em Nova York (EFNY), por intermédio da Secretaria de Controle Interno junto ao MRE (Ciset), nos termos da Portaria-TCU 488/98, sobre as seguintes impropriedades detectadas nas contas anuais relativas ao exercício de 2012:

89.4.1. intempestividade no encaminhamento de processos de prestações de contas de convênios inadimplentes à Ciset, para instauração de tomada de contas especial, observada no caso do ajuste firmado entre o Consulado-Geral de Milão e o Instituto Cultural Brasil-Itália (Ibrit), configurando descumprimento do subitem 7.7.5.5 do Guia de Administração dos Postos (GAP/2011), instituído pela Portaria-MRE 420/2011 (subitem 31);

89.4.2. repactuação do Contrato 2/2010, firmado com a *Allianz Worldwide Care Limited* para contratação de seguro médico e odontológico no âmbito do Programa Complementar de Assistência

Médica do Serviço Exterior (PCAMSE), sem comprovação de que os preços e condições eram vantajosos para a Administração, em desconformidade com o art. 57, inc. II, da Lei 8.666/93 e com jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2075/2009 e 3351/2011-2ª Câmara (subitem 37);

89.4.3. as recorrentes deficiências no processo de prestação e análise de contas dos adiantamentos concedidos a postos no exterior não interligados ao Siafi comprometem a eficiência e transparência do gasto público, configurando desatendimento dos arts. 37 e 70 da Constituição Federal/88 (subitem 78);

89.5. **Dar ciência** à Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (COF/SGEX), na qualidade de órgão setorial contábil integrante do Sistema de Contabilidade Federal (Decreto 6.976/2009 e Portaria-MRE de 10/1/2013, art. 3º, inc. IV), e ao contador responsável pelas declarações constantes na peça 3 (p. 49-50), de que a emissão de opinião profissional sobre a plena adequação dos demonstrativos financeiros do EFNY no Siafi, sem qualquer ressalva ou nota explicativa a respeito de comprovadas fragilidades no controle de bens móveis dos postos no exterior, as quais afetam a fidedignidade das demonstrações da UJ, configura inobservância da Lei 4.320/64 (arts. 89, 94, 95, 96, 104 e 105), das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (parágrafos 10, 11, 12(c) e 13(e) da NBC T 16.2 – Patrimônio e Sistemas Contábeis e parágrafos 4(c), 4(d), 4(f), 4(h), 4(i), 14, 18, 19 e 21 da NBC T 16.5 – Registro Contábil) e da IN – Sedap/PR 208/1988 (subitens 6.1, 7.13.6, 8(a), 8(d) e 12) (subitem 54);

89.6. **Determinar** à Secretaria de Controle Interno junto ao MRE (Ciset) que, nos termos da Portaria-TCU 488/1998, encaminhe cópia do inteiro teor da deliberação que vier a ser adotada ao Escritório Financeiro em Nova York (EFNY) e à Secretaria-Geral das Relações Exteriores (SG);

89.7. **Arquivar** os presentes autos, após as comunicações e demais ações processuais, nos termos do art. 169, inc. V, do RI/TCU.

SecexDesenvolvimento, 1ª Diretoria Técnica, em 20 de março de 2015.

(assinado eletronicamente)

José de Freitas Lima Filho
AUFC – Mat. 8106-0

¹ A Decisão Normativa – TCU – 124/2012, tal como as DN que lhe antecederam (DN-TCU 117/2011, 110/2010 e 102/2009), estipulou que estas contas de 2012 do EFNY (que correspondem à gestão dos postos no exterior não interligados ao Siafi), deveriam AGREGAR a gestão dos postos no exterior já “siafizados”. As contas de 2009 do EFNY (TC 033.987/2010-6), por exemplo, agregaram a gestão de dez postos até então “siafizados”, de modo que foram acrescidos aos autos, além de dados do EFNY, dez outros relatórios de gestão e os correspondentes relatórios de auditoria de gestão. As contas de 2010 (TC 026.286/2011-4) do EFNY agregaram a gestão de dezesseis postos “siafizados” até aquele exercício.

A partir de 2011, o MRE intensificou o ritmo de “siafização” de suas representações no exterior, de modo que em 1/1/2012 já havia 44 postos “siafizados”, com previsão de que mais 19 postos seriam interligados até 1/1/2013 (TC 009.259/2012-0, peça 5, p. 4). Nesse contexto, a Secretaria de Controle Interno – Ciset/MRE ponderou junto ao Tribunal sobre a inviabilidade operacional de realizar auditoria de gestão em todos os postos “siafizados”. A solução encontrada, para as contas dos exercícios de 2011 e 2012, foi, excepcionalmente, prestar as contas do EFNY de forma individualizada, considerando apenas a gestão dos recursos despendidos pelos postos não “siafizados”, ou seja, apenas por intermédio do próprio Escritório Financeiro.

A partir do exercício de 2013, decisão normativa do Tribunal (DN-TCU 127/2013) passou a estipular que as contas do EFNY fossem prestadas individualmente. Em relação aos postos já “siafizados”, alguns passaram a prestar contas individualmente (nos casos em que foram escolhidos com base nos critérios de seleção de unidades jurisdicionadas adotados pelo Tribunal) e os demais passaram a ter sua gestão consolidada no âmbito das contas anuais da Secretaria-Geral das Relações Exteriores (SG), unidade do MRE equivalente à Secretaria-Executiva dos demais ministérios.



² O texto desta seção (“Visão Geral”), até este ponto, foi extraído (com adaptações) da instrução das contas de 2009 do EFNY (TC 033.987/2010-6), bem como de relatórios de auditoria realizadas no EFNY (TC 008.815/2011-9, peça 70, p. 5-7) e na folha de pagamentos no exterior (TC 013.716/2012-3, peça 23, p. 4), todos elaborados pela então 5ª Secex.

³ Informações obtidas em <http://dc.itamaraty.gov.br/lingua-e-literatura/institutos-culturais>. Acesso em julho/2014. Segundo esse *site*, os institutos culturais são: Instituto de Cultura Brasil-Colômbia (Bogotá), Fundação Centro de Estudos Brasileiros (Buenos Aires), Fundação Centro de Estudos Brasileiros (São José), Instituto Cultural Brasil Venezuela (Caracas), Instituto Brasil-Itália (Milão), Instituto Cultural Uruguaio-Brasileiro (Montevidéu) e o Instituto Brasileiro-Equatoriano de Cultura (Quito).