

---

**MRE - AUDITORIA NAS EMBAIXADAS DO BRASIL EM KUALA  
LUMPUR, CINGAPURA, BANGKOK E NOVA DELHI**  
**Relatório de Auditoria no Exterior**

---

Ministro-Relator Adhemar Paladini Ghisi

Grupo I - Classe V - Plenário

TC-013.441/1999-0

Natureza: Relatório de Auditoria no Exterior

Órgão: Ministério das Relações Exteriores - Embaixadas do Brasil em Kuala Lumpur, Cingapura, Bangkok e Nova Delhi

Responsáveis: Geraldo Affonso Muzzi, Maria Luiza Ribeiro Lopes da Silva, Sérgio Barcellos Telles, Paulo Dyrceu Pinheiro, Fábio Vaz Pitaluga, Ruy Antônio Neves Pinheiro de Vasconcelos, Arnaldo Carrilho, Luiz Filipe de Macedo Soares Guimarães, Fernando Cacciatore de Garcia e Vera Lúcia Barrouin Crivano Machado.

*Ementa: Relatório de Auditoria. Existência de impropriedades. Gastos incompatíveis com o interesse público. Infrações a normas legais. Discussão de questões de natureza operacional. Determinações. Juntada oportuna às contas do Escritório Financeiro de Nova Iorque relativas ao exercício de 1999.*

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de auditoria realizada nas embaixadas do Brasil em Kuala Lumpur, Cingapura, Bangkok e Nova Delhi.

2.Com o intuito de evitar a prolixidade que finda por inviabilizar a leitura dos Relatórios, passo a transcrever os trechos que considero mais relevantes do relatório da equipe de auditoria por mim coordenada, a começar pelo Capítulo VI do aludido Relatório, que trata de “Aspectos Operacionais de Caráter Geral”, por considerar como a parte mais relevante de nosso trabalho. Desnecessário comentar que tais aspectos operacionais foram detectados a partir da verificação das realidades das rotinas praticadas pelas Unidades, incluindo diversos procedimentos contrários às normas vigentes.

3.Em seguida, após transcrever a visão geral de cada uma das embaixadas, trazida pela equipe, sintetizarei os principais achados de auditoria relativos às respectivas Unidades.

## **"VI - ASPECTOS OPERACIONAIS DE CARÁTER GERAL**

Pretendemos, neste tópico, tecer algumas considerações de natureza crítica acerca da sistemática de manutenção dos postos no exterior. Nossa abordagem será dividida em duas partes: questões de ordem burocrática e quesitos de natureza operacional (não obstante aqueles de ordem burocrática também concorrerem para a redução da eficácia e, por conseqüência, afetarem a operacionalidade das Unidades).

### **VI.1 - QUESTÕES DE ORDEM BUROCRÁTICA**

1. De início, é bom destacar que desde a etapa de planejamento dos trabalhos restou patente que a manutenção das embaixadas brasileiras no exterior é marcada por uma forte burocracia, que permeia todos os processos, da liberação dos recursos à prestação de contas. Considerando que noções gerais acerca do funcionamento das embaixadas integraram o item IV deste Relatório, permitimo-nos adentrar diretamente no mérito das questões, sem necessidade de descrições adicionais.

2. Começemos nossas considerações pelo princípio do processo, ou seja, a preparação dos orçamentos. Como já mencionado no subtítulo IV.3 (item 3), a Proposta Orçamentária do Posto (POP) deve ser encaminhada à Secretaria de Estado - SERE até uma certa data fixada por esta não há como se negar que as propostas orçamentárias constituem inegável instrumento de planejamento, essencial mesmo. Ocorre que no âmbito do Ministério das Relações Exteriores as propostas não são consideradas. De fato, tivemos a confirmação de que, após recebidas pela SERE, as POPs vêm sendo simplesmente arquivadas e, por mais absurdo que pareça, não é dado aos diversos postos qualquer retorno acerca da aprovação, ou não, de suas propostas. Os postos não têm noção de quanto será seu orçamento, até que comecem realmente a receber os recursos (salvo, evidentemente, os recursos destinados ao custeio de pagamentos de natureza contratual, de caráter continuado, que são sempre recebidos, a exemplo do pagamento de salários e aluguéis). Pode-se dizer que na sistemática que vem sendo praticada, a POP visa tão-somente a subsidiar a elaboração do orçamento do MRE, ou seja, a proposta orçamentária que virá a ser submetida à Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF. Está longe de constituir uma ferramenta de que possam os postos se utilizar para o planejamento e programação de suas atividades.

3. Cite-se como exemplo de tudo o quanto dissemos, a programação cultural que vem sendo desenvolvida para a embaixada brasileira na Índia, para o ano de 1999. Os projetos estão especificados, os custos devidamente relacionados, enfim, as idéias de divulgação encontram-se claramente definidas. Ocorre, entretanto, que até o término de nossos trabalhos, a Unidade não sabia, ainda, se viriam ou não recursos financeiros para que tais projetos fossem implementados. Ora, a implementação dos projetos requer tempo, preparação prévia: são necessários contatos para a obtenção dos espaços físicos (seja mediante aluguel ou mesmo da cessão gratuita); uma divul-

gação adequada, de forma a permitir que os eventos efetivamente sirvam como vetor de difusão da riqueza cultural brasileira.

4.A precariedade na definição orçamentária sujeita-nos aos vexames do improviso. Considerando-se que os eventos representam um autêntico trabalho de marketing da imagem brasileira, ou são bem feitos, ou é melhor que não existam. Felizmente, a competência dos servidores do Itamaraty tem, apesar dos percalços, conseguido minorar os problemas. Veja-se, por exemplo, que o *stand* do Brasil na “Feira Internacional G-15”, na Malásia, realizada em 1997, atraiu, por sua beleza e originalidade, até mesmo a visita do Primeiro-Ministro daquele País.

5.Porém são fardos por demais pesados para que sejam lançados sobre nossos diplomatas. Se alguns dos eventos são coroados pelo sucesso, outros não o são, afinal, mesmo a criatividade e o improviso também têm seus limites, significativamente ampliados quando se trabalha de forma planejada.

6.Mas a questão da desconsideração das Propostas Orçamentárias dos Postos é apenas o início dos problemas. Com o recebimento dos recursos, deparam-se os postos com outro: a pluralidade de contas-correntes bancárias. A sistemática atualmente adotada pelo Ministério das Relações Exteriores exige que haja uma conta-corrente bancária para cada dotação diferente (existem hoje 21 dotações), conforme previsto no item 127 do Guia de Administração dos Postos - GAP (felizmente para a maioria dos postos, nem todos movimentam tantas dotações). Além dessas, é exigida a manutenção de uma outra conta bancária específica para que seja depositada a arrecadação relativa à renda consular. Imagine-se, agora, as dificuldades enfrentadas pelo gestor para manter conciliado o saldo de tantas contas. E mais ainda, o cuidado de não emitir cheques para pagamento de despesas em contas correntes erradas. Isso sem mencionarmos o custo de manutenção de tantas contas, que multiplicado pelo número de postos brasileiros espalhados pelo mundo ganhará alguma significância.

7.A análise da existência das diversas contas bancárias não pode, todavia, ser dissociada de um outro problema, que na verdade é sua causa: a existência de tantas “dotações”. Por que não pode uma embaixada, que recebe recursos parcos, tê-los todos em uma única “dotação”, denominada, por exemplo, “atividades no exterior”; ou duas “dotações”, ou ainda três: uma para pagamento de pessoal, em geral, uma para a aquisição de material permanente e uma terceira para todas as demais despesas do posto. Convenhamos que a existência de vinte e uma dotações é algo kafkiano.

8.As tentativas empreendidas pelo Ministério das Relações Exteriores no sentido de simplificar esse procedimento, embora existam, têm se mostrado por demais tímidas. De perceptível, somente a fusão das antigas dotações “Manutenção da Chancelaria” e “Manutenção da Residência” em uma nova dotação denominada “Manutenção do Posto”.

9.A simplificação do critério de transferências com a supressão, ou redução significativa, do número de dotações redundaria na conseqüente redução do número de contas correntes bancárias. Reduziria, também, o “engessamento” por que passam os postos no exterior; veja-se que absurdo, os postos possuem recursos financeiros mas não podem pagar suas contas de luz, água e telefone, porque as verbas disponí-

veis são de outra dotação. Enquanto o dinheiro permanece parado em algumas contas correntes das embaixadas, paga-se multa pelo atraso no cumprimento de outras obrigações. É um contra-senso o pagamento de multas em situações de contenções orçamentárias, como as que vêm passando as embaixadas brasileiras.

10. Mais que isso, a alteração do atual sistema de “dotações” traria também, como consequência positiva, a simplificação dos procedimentos adotados para a prestação de contas.

11. Detalhando um pouco mais o assunto, atualmente o posto é obrigado a remeter, a cada semestre, uma prestação de contas para cada uma das dotações recebidas (novamente, houve simplificação, ainda que acanhada, uma vez que antes as prestações de contas eram trimestrais). Não apenas isso, mas se exige também uma prestação de contas para cada fonte de recursos utilizada. Assim, se existem recursos de uma mesma dotação, só que de duas fontes diferentes, no mesmo período, o posto terá de elaborar duas prestações de contas. Inicia-se, assim, a multiplicação dos papéis.

12. Só que essa é a regra geral, válida apenas para as dotações mais comumente utilizadas. Para complicar um pouco mais, existem dotações que, quando recebidas, exigem imediata prestação de contas (prazo de quinze dias após a utilização dos recursos), a exemplo de “Despesas Não-Recorrentes”, “Transporte de Bagagem”, “Equipamento e Material Permanente”, e outras. Ora, veja-se que prática anacrônica: cada vez que se compra um computador, uma mesa, uma cadeira, é preciso fazer uma prestação de contas. Pergunta-se: por que não juntar todas as aquisições e prestar-se contas apenas ao final do ano? Aliás, a mesma pergunta pode ser feita em relação a todas as outras dotações; a maioria significativa dos gestores da Administração Pública Federal tem por prática prestar contas uma vez ao ano, ao término do exercício financeiro. Por que, então, exigir-se dos embaixadores mais do que é cobrado dos demais agentes responsáveis?

13. Por vezes, os exemplos falam mais alto que a descrição dos fatos: o excesso burocrático do Ministério das Relações Exteriores fez com que a embaixada brasileira na Índia, ao longo do ano de 1998, tivesse que apresentar 82 (oitenta e duas) prestações de contas! Existem prestações de contas que beiram o ridículo, pela baixíssima materialidade e irrelevância dos fatos: prestação de contas da compra de baterias para o gerador, prestação de contas relativa à troca de lâmpadas para o sistema de purificação de água, prestação de contas do pagamento de seguro de um veículo...um verdadeiro absurdo.

14. Ainda que não se faça necessário porque demais sabido, somos levados a ressaltar que o ato de prestar contas também demanda recursos: humanos, materiais, financeiros. Servidores têm que se envolver com a tarefa de prestar contas; são necessários computadores, calculadoras; depois vem o serviço de transporte da mala diplomática; segue-se, então, o recebimento desses papéis pelo Escritório Financeiro de Nova Iorque que, supõe-se, faça uma análise sobre as informações disponíveis. Indaga-se: não existem tarefas mais relevantes a serem realizadas? Institui-se a burocracia pela burocracia.

15. Aliás, indo um pouco mais longe, questiona-se mesmo a eficácia dessas prestações de contas, uma vez que se constituem, em essência, de uma simples relação de despesas. Ora, se houver a intenção de burla, as despesas “ilegítimas” obviamente serão discriminadas, nas prestações de contas, sob o manto de uma outra despesa qualquer, considerada como legítima. Tal prática não seria, em hipótese alguma, detectada pelo Escritório Financeiro de Nova Iorque. Exemplos não faltam neste Relatório de despesas passíveis de impugnação que foram simplesmente aceitas, na forma em que foram discriminadas nas respectivas prestações de contas. Conforme pudemos observar, as ressalvas feitas pelo Escritório Financeiro de Nova Iorque referem-se apenas a aspectos formais, relacionados à classificação das despesas (ex: despesas com telefones devem ser pagas com recursos da dotação “Comunicações”, e não da Dotação “Manutenção do Posto”).

16. De tudo isso, melhor seria mesmo que as prestações de contas fossem apenas anuais, uma única por posto. O Escritório Financeiro de Nova Iorque, por sua vez, ao receber as prestações de contas deveria selecionar algumas, por amostragem, e requisitar todos (ou apenas alguns) os comprovantes de despesas relacionados. É a única forma de se obter alguma eficácia no procedimento, uma vez que não existe qualquer tipo de fiscalização “in loco”.

17. A redução do número de dotações foi aventada, também, pela equipe de auditoria coordenada pelo Exmo. Sr. Ministro Marcos Vilaça, no TC-926.660/98 (Decisão Plenária nº 868/98). A respeito, os esclarecimentos do MRE se limitam a informar a contratação da empresa Trevisan Consultores, para a elaboração e implantação de um “Sistema Integrado de Gestão Orçamentária e Financeira do Ministério das Relações Exteriores”. Não temos a convicção de que a contratação da referida empresa, desconhecidora das práticas adotadas no âmbito público, venha a apresentar as soluções mais adequadas para os problemas atualmente sentidos no âmbito daquela Pasta.

17.1. Não obstante, confiamos em que o bom-senso do Ministério das Relações Exteriores venha a considerar firmemente as críticas e sugestões apresentadas por esta Corte de Contas, já reiteradas em diversas oportunidades, não apenas pela larga experiência que conta este Tribunal na análise de sistemas e modelos de gestão pública, mas também em face de sua competência constitucional para a realização de auditorias de natureza operacional.

18. Aproveitando-nos do tema “prestações de contas”, valemo-nos da oportunidade para realçar o equívoco que seria, em nosso entendimento, exigir-se que cada um dos postos, individualmente, prestasse contas em separado a este Tribunal. De igual forma, nos afigura ineficaz também a inclusão dos demonstrativos individuais destes muitos postos no processo de Tomada de Contas do Escritório Financeiro de Nova Iorque, em uma espécie de “consolidação”, procedimento que, como já vimos, vem sendo defendido por alguns segmentos junto a esta Corte.

18.1. Justificamos nossa posição: os diversos processos de tomadas e prestações de contas somente têm sentido com a participação do Controle Interno; é dizer que somente teria eficácia a exigência das contas dos diversos postos se a Ciset/MRE

realizasse auditorias “in loco” e agregasse seus relatórios a tais processos. Ocorre que tal situação ideal é inviável, por uma simples questão de custos. Restaria ao Tribunal, então, o recebimento de peças análogas àquelas que já são remetidas ao Escritório Financeiro de Nova Iorque que, como já demonstramos, nada revelam ou detectam a não ser falhas de natureza meramente formal.

19. Também cabe registrar o anacronismo das rotinas utilizadas para a arrecadação da renda consular. A questão foi abordada pela primeira vez pelo Exmo. Sr. Ministro Marcos Vilaça, por ocasião da Relatoria do TC-929.660/98-6 (Decisão nº 868/98 - Plenário), quando o Tribunal determinou ao MRE que estudasse “a possibilidade de autorizar os Postos arrecadadores a reterem parte dos recursos arrecadados para os fins acima expostos e outros que o Ministério julgar convenientes, alterando, se for preciso, a legislação específica sobre a matéria, sem prejuízo das precauções contábeis para a manutenção de um efetivo controle sobre os valores arrecadados e a sua destinação, encaminhando resultados desses estudos ao TCU no prazo de 180 dias”.

19.1. Novamente, o Ministério das Relações Exteriores deixa de adotar uma medida concreta, alegando que “os tributos cobrados por repartições públicas devem ser recolhidos ao Tesouro Nacional”, e que eventuais mudanças, “dado o envolvimento de diversos órgãos, revestir-se-ia de grande complexidade”.

19.2. É certo que os recursos de natureza tributária devem ser recolhidos ao Tesouro Nacional, inclusive dentro do princípio da manutenção de um caixa único. A complexidade alegada também existe, por certo, quando se objetiva a formulação de mudanças; não deve, contudo, conduzir à inércia. Enquanto o assunto não é regulamentado em nível federal, simples mudanças de rotinas administrativas praticadas no âmbito daquele Ministério podem representar soluções paliativas igualmente eficazes. Veja-se, por exemplo, a hipótese do estabelecimento de um “sistema de compensação”, em que os postos no exterior, ao invés de remeterem a renda consular arrecadada ao Brasil, simplesmente deixariam de receber novos recursos, no valor exato da arrecadação. Do ponto de vista contábil não haveria qualquer alteração. Por seu turno, o MRE permaneceria recolhendo os tributos aos cofres do Tesouro Nacional. Só que não existiria o “trânsito do dinheiro”, e, como decorrência, os custos inerentes a essas transferências.

19.3. Tal hipótese nos afigura perfeitamente factível. Veja-se que todos os postos recebem dinheiros todos os meses, pelo menos para a satisfação daquelas obrigações de natureza compulsória, a exemplo do pagamento dos salários e obrigações trabalhistas dos empregados locais, aluguel, comunicações, manutenção do posto (residência e chancelaria). Desse montante, seria deduzida a parcela relativa à renda consular arrecadada pelo posto, que permaneceria em seu poder. Além disso, trata-se de simples permuta financeira.

19.4. Registre-se, à propósito, que nenhum dos Postos auditados auferiu renda consular superior, sequer, às verbas recebidas às custas das dotações destinadas ao pagamento do pessoal local. E essa é a realidade da significativa maioria dos postos brasileiros no exterior. Tal medida “compensatória” poderia ser adotada, ao menos,

com relação a esses postos, que possuem renda consular inferior às transferências de recursos recebidos. Além da economia dos recursos envolvidos no pagamento das taxas de transferência bancárias - modestos, do ponto de vista individual, mas significativos, em uma análise global -, haveria uma economia de esforços, com liberação do pessoal do MRE para o exercício de tarefas mais nobres.

19.5. Cremos, mais uma vez, que tal hipótese deve ser levada ao MRE a fim de subsidiar os estudos já determinados pela mencionada Decisão nº 868/98 - Plenário.

20. Finalmente, agora sobre os bens móveis, cabe registrar o obsolescência das rotinas do MRE, que tornam obrigatório o tombamento de bens de valores baixos, insignificantes mesmo. O limite fixado para tombamento de bens é de apenas US\$ 20,00; assim, são tombados “mouses” para computadores, lixeiras e outros de nenhuma relevância. Evidente que o custo de controle desses bens acaba por se tornar, ao longo dos anos, superior ao próprio valor dos bens.

20.1. Ainda nesse diapasão, seu tombamento tem outra implicação: os referidos “bens” somente podem ser adquiridos com verba da dotação própria, ou seja, “equipamentos e material permanente” (EMP). Só que tais verbas não são disponibilizadas rotineiramente para as embaixadas. Assim, os postos que tenham um “mouse” quebrado - e apenas um “mouse” - estarão inaptas a utilizar todo o computador, até que chegue a verba (os míseros US\$ 20,00) para a compra de um novo “mouse”. O fato, evidentemente, incentiva a utilização de procedimentos pouco ortodoxos, como pudemos presenciar em alguns postos, como forma de burlar as normas para poder ser satisfeito o interesse público (incrível!).

## **VI.2 - QUESTÕES DE NATUREZA OPERACIONAL**

1. Principiando pela área de recursos humanos, vislumbramos, de plano, dois grandes problemas: o baixo número de diplomatas destacados para atuar nos postos auditados e a ausência de uma política voltada para os contratados locais.

2. Quanto ao primeiro, faz-se necessária uma mudança de postura do Ministério das Relações Exteriores, de forma a evitar os “claros” de lotação. Tal mudança passa necessariamente por uma postura pró-ativa que estabeleça incentivos - não apenas financeiros, mas principalmente funcionais - para aqueles servidores designados para o exercício de atividades em países considerados pelo senso comum como “menos nobres”. O diplomata que serve na Índia, na Tailândia, ou em tantos outros países do chamado “terceiro mundo” - mormente aqueles distantes do Brasil - passa, é nítido, por privações maiores do que as impostas a seus colegas lotados em países da Europa ou da América do Norte. Nada mais justo, portanto, do que reconhecer-se o sacrifício desses diplomatas recompensando-os, por exemplo, com uma trajetória mais curta até o final da carreira.

3. Ou, de outra sorte, que os editais dos próximos concursos já estabeleçam que os novos diplomatas deverão, compulsoriamente, iniciar suas carreiras por esses postos menos concorridos, com o estabelecimento de um prazo mínimo para sua remoção.

4.O que não se concebe é que os postos permaneçam indefinidamente com vagas não preenchidas, ao passo que jovens diplomatas, que poderiam estar defendendo interesses brasileiros em solo alienígena, permaneçam no território nacional desempenhando tarefas meramente burocráticas até que apareça uma oportunidade de se transferirem para locais sabidamente aprazíveis. A continuar essa política, melhor que somente existam postos nesses locais aprazíveis! Obviamente, essa não é a melhor solução, posto que existem países “menos aprazíveis” de indiscutível relevância no cenário econômico-político mundial. Volta-se, portanto, à necessidade de estabelecimento de uma clara política de lotação dos diplomatas, que devem, prioritariamente, trabalhar no exterior.

5.Já a questão dos contratados locais demonstra o descaso do Ministério das Relações Exteriores com aqueles que lhes são essenciais, não obstante não integrem seus Quadros funcionais. A desatenção com aqueles empregados é percebida de diversas formas, quer pela ausência de contratos de trabalho que estabeleçam com clareza seus direitos e deveres (das quatro embaixadas auditadas, uma ainda não possuía tais contratos e as outras três somente regularizaram a situação dos empregados recentemente), quer pela ausência de incentivos ao longo de sua permanência no posto.

6.De fato, conforme pudemos verificar, os empregados (contratados locais) não possuem qualquer tipo de progressão ou adicional por tempo de serviço. Isso faz com que empregados antigos, com larga experiência, venham a receber salários iguais aos dos empregados recém-ingressos. Tal fato propicia uma alta rotatividade da mão-de-obra, com os inevitáveis transtornos trazidos pela descontinuidade das rotinas. Mais ainda, a falta de parâmetros objetivos propicia, até mesmo, que empregados ingressem (para o mesmo cargo) com salários superiores aos percebidos por empregados mais antigos.

7.Sem quereremos exaurir o assunto, deve-se registrar que a ausência de qualquer espécie de plano possibilita que hajam distorções como as verificadas na Tailândia, onde um Auxiliar Administrativo (emprego em que é exigido nível médio) ganha praticamente o mesmo que um Auxiliar Técnico (em que se exige o nível superior). Para que se tenha uma estrutura administrativa minimamente eficiente, distorções como essa não podem acontecer jamais, por melhores que sejam os Auxiliares Administrativos.

8.Finalmente, não se pode deixar de registrar os constrangimentos causados aos contratados locais, que além de perceberem seus salários em datas posteriores à dos diplomatas, vêm-se freqüentemente às voltas com dificuldades financeiras ocasionadas por atrasos nos pagamentos.

9.Tudo isso, é claro, reflete no desempenho das Unidades: os déficits de pessoal, a descontinuidade administrativa e a falta de motivação.

10.Não obstante, sem dúvida o maior problema que afeta o desempenho das embaixadas é a insuficiência de recursos. Esse problema possui duas vertentes, que nos parecem bastante bem definidas: uma exógena à atuação do Ministério das Rela-

ções Exteriores; outra decorrente de problemas na distribuição dos recursos que lhes foram alocados.

10.1.A vertente exógena vem exatamente da rigidez orçamentária, que em nome da redução dos déficits fiscais vem promovendo cortes lineares nos orçamentos, sem distinguir órgãos ou programas que, por sua relevância, deveriam ficar à parte de tais restrições. Nesses, deveriam estar os programas ligados às atividades diplomáticas, como, de resto, aliás, a maioria daqueles associados diretamente às atividades típicas do Estado.

10.1.2. Nunca, na história das civilizações, as trocas foram tão intensas. Nunca os Estados foram tão interdependentes. Essa é a globalização de que tanto se fala. Como conseqüência da globalização, multiplicam-se os acordos comerciais (e também as pendências e retaliações), o intercâmbio cultural, técnico, científico. Veja-se, por exemplo, quantas são as demandas decorrentes da criação do MERCOSUL? E a atual "crise" comercial entre Brasil e Argentina? Pergunta-se, então, como um país pode manter-se inserido em um mundo globalizado sem dispor de um quadro diplomático eficiente? E veja-se, a eficiência, neste caso, pressupõe a existência de recursos compatíveis.

10.1.3. Os orçamentos do Ministério das Relações Exteriores não têm apresentado qualquer crescimento nos últimos anos, apesar das crescentes demandas, advindas, justamente, da internacionalização dos Estados. Ao contrário, tem apresentado decréscimo, consoante se verifica dos quadros abaixo: no cenário atual, reduzir os orçamentos do Ministério das Relações Exteriores significa optar pelo isolamento.

ORÇAMENTO GLOBAL - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES					
Ano	Orçamento MRE <sup>(1)(2)</sup>	crescimento/redução (%)	Orçamento União <sup>(1)(2)</sup>	crescimento/redução (%)	Participação relativa do orçamento do MRE no total do Orçamento da União
1995	582.987.999	-	381.406.995.391	-	0,15%
1996	591.842.890	+ 1,52	354.256.637.195	- 7,11	0,16%
1997	570.505.992	- 3,60	443.879.374.545	+ 25,30	0,13%
1998	559.639.884	- 1,90	546.240.547.616	+23,06	0,10%

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento e Finanças - Internet, site oficial

(1) orçamento realizado

(2) preços médios de 1999 (R\$)

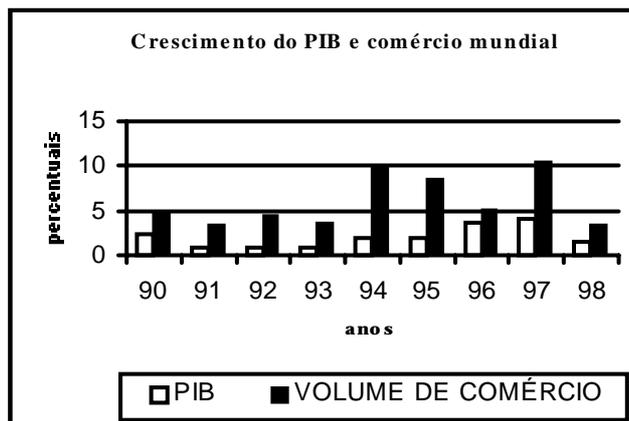
ORÇAMENTO DO PROGRAMA "POLÍTICA EXTERIOR"					
Ano	Orçamento do Programa <sup>(1)(2)</sup>	crescimento/redução (%)	Orçamento União <sup>(1)(2)</sup>	crescimento/redução (%)	Participação relativa do orçamento do Programa no total do Orçamento da União
1995	535.098.096	-	381.406.995.391	-	0,14%
1996	511.094.301	- 4,49	354.256.637.195	- 7,11	0,14%
1997	509.828.636	- 0,25	443.879.374.545	+ 25,30	0,11%
1998	502.188.286	- 1,50	546.240.547.616	+23,06	0,09%

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento e Finanças - Internet, site oficial

(1) orçamento realizado

(2) preços médios de 1999 (R\$)

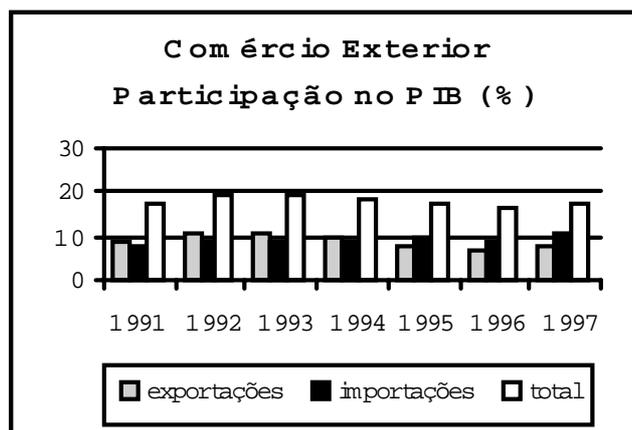
10.1.4. Por outro lado, o comércio mundial vem apresentando crescimento ininterrupto. Apesar da crise asiática, o comércio mundial apresentou crescimento, em seu volume, da ordem de 3,5% no ano de 1998. Em 1997, o crescimento havia sido de 10,5%; no período de 1990 a 1996, o crescimento médio anual foi de 6,0%. É bom que se ressalte que o crescimento mundial tem superado em muito as taxas de crescimento do PIB (também mundial), conforme se verifica abaixo:



Fonte: Organização Mundial do Comércio

10.1.5. O volume de exportações da América Latina cresceu 6,5% no ano de 1998; o das importações, 9,5%. Esses dados são significativamente maiores que as variações mundiais para o mesmo período, que foram, respectivamente, de 3,5% e 4,0%.

10.1.6. Não obstante este cenário, o Brasil apresenta tendência contrária: o comércio exterior vem reduzindo sua participação na composição do PIB. Veja-se o comportamento das exportações e importações brasileiras na última década:



Fonte: Revista Conjuntura Econômica, janeiro de 1999

10.1.7. Segundo dados da Organização Mundial do Comércio, o Brasil detinha, em 1998, a posição de 25º maior exportador, atrás de países como o México (13º), a Malásia (19º), a Irlanda (20º) e a Tailândia (24º). É evidente que tais dados demonstram que nossa política externa anda como que adormecida. É importante que a sociedade brasileira desperte para esta realidade e que o Congresso Nacional, seu legítimo representante, adote providências concretas com vistas a alterar essa nossa perspectiva internalista.

10.1.8. Retornando-se a discussão ao âmbito do Ministério das Relações Exteriores, é inegável a relevância de seu papel como braço forte na implementação de políticas voltadas para o mercado externo. Como fazê-lo, todavia, com um orçamento minguante, conforme demonstramos? O Governo tem reiterado afirmações no sentido de que tem por meta duplicar as exportações nacionais nos próximos quatro anos. Do que pudemos ver, existe um grande descompasso entre os discursos e a realidade.

10.1.9. Outro aspecto de extrema relevância, nesse contexto, é exatamente a necessidade de se sedimentar a consciência de que o mercado externo é mais amplo do que as fronteiras das Américas e Europa. Nesse particular, impressionou-nos o potencial do mercado asiático que, em que pese a grande crise recentemente vivenciada, não morreu. Em 1998, Cingapura figurou como o 15º maior país no ranking dos importadores; a Malásia, em 22º; a Índia, em 28º; e a Tailândia, em 29º; isso apenas para mencionar os países que auditamos. Apesar da crise asiática, as importações da Índia cresceram 4% em relação a 1997.

10.1.10. E as oportunidades não se restringem à exportação de bens. Cingapura e a Malásia são grandes canteiros de obras, oportunidades abertas às nossas empresas de construção (registre-se, a Odebrecht ganhou licitação para a construção da Barragem de Bakun, na Malásia - o contrato, no entanto, encontra-se suspenso); o potencial hidrelétrico de toda a região do sudeste asiático, ainda por ser explorado, requer tecnologia, que nós possuímos; o desenvolvimento tecnológico da Índia na área aeroespacial pode vir a possibilitar a assinatura de acordos para o lançamento conjunto de satélites.

10.1.11. Ocorre que tais oportunidades requerem uma prévia prospecção dos mercados; requerem a presença permanente de analistas que elaborem estudos minuciosos e tempestivos acerca das tendências; requerem penetração nos órgãos estatais para que nossas empresas saibam, em igual tempo à de outros países, da ocorrência futura de licitações. E estas tarefas bem podem ser desempenhadas pelas embaixadas, desde que a elas se confiemos os meios necessários.

10.1.12. É de se lamentar que a penúria dos setores comerciais de nossas embaixadas tenha chegado ao ponto de fazer com que nossos diplomatas, sorrateiramente, tenham de se utilizar de dados disponíveis em embaixadas de outros países, pela falta de publicações especializadas em nossas repartições.

10.1.13. Países como o México e o Chile, nossos competidores diretos no mercado asiático, possuem mais recursos e mais pessoal envolvido em atividades comerciais do que nossas embaixadas. Embora não sirva como parâmetro de comparação,

os Estados Unidos contam, na Malásia, com mais de trinta e quatro servidores que desempenham tarefas ligadas ao comércio exterior; nós, brasileiros, dispomos de um. Estamos cientes de que não é esse o único motivo da modéstia das exportações brasileiras, mas temos a convicção de que é um dos fatores pelos quais os Estados Unidos conseguiram exportar, em 1998, US\$ 683,0 milhões, e o Brasil apenas US\$ 51,0 milhões.

10.1.14. Esses são, portanto, os fatores exógenos que contribuem para um desempenho operacional das embaixadas brasileiras no exterior aquém de suas possibilidades potenciais: a falta de recursos e a ausência de uma política de comércio exterior agressiva e bem definida.

10.2. Contudo, ainda dentro de suas limitações, há que se convir que as embaixadas poderiam oferecer contribuição maior do que aquela que vem sendo dada ao desempenho do comércio exterior. Os dados comparativos colhidos entre as Unidades auditadas demonstra com nitidez que existe uma grande disparidade entre os trabalhos das embaixadas brasileiras nos diversos países, e pela realidade que presenciemos, tal disparidade não decorre de diferenças substanciais nas condições de trabalho, mas sim do interesse e do engajamento das pessoas envolvidas. Veja-se o seguinte quadro comparativo, que traz o número de firmas dos respectivos países que foram cadastradas no Sistema Brazil Trade Net, e o número de pesquisas de mercado realizadas pelos setores comerciais das embaixadas:

	Firmas cadastradas	Pesquisas de mercado
Malásia	526	14
Cingapura	111	01
Tailândia	473	03
Índia	198	0

10.2.1. Aliás, mesmo no âmbito do “Brazil Trade Net” há que se fazer reparos: conforme testemunhamos, os diplomatas não recebem qualquer retorno acerca das pesquisas de mercado que produzem, nenhuma espécie de “feedback”. Sequer sabem se os estudos que produziram foram lidos por alguém, se teve, enfim, alguma valia após lançados no sistema. Veja-se que mesmo um sistema rudimentar de contador de acessos poderia ser instalado em cada página da Internet que representasse uma pesquisa de mercado; ter-se-ia, assim, pelo menos uma noção do número de leitores que teriam se interessado por cada um dos estudos.

10.2.2. Mas ainda assim, os estudos devem continuar a ser feitos. É injustificável que a embaixada brasileira em um país como a Índia, por exemplo, possuidora de um enorme mercado potencial, não tenha realizado sequer um estudo de mercado, com vistas a subsidiar setores de exportação da economia brasileira. O mesmo se pode dizer com relação à de Cingapura, que realizou um único estudo.

10.2.3. Aliás, nesse particular vale ponderar que a representação brasileira na Índia se justifica não apenas pelas tentativas comerciais, mas pelo que aquele país representa no âmbito da política internacional. A Índia é hoje um país que não pode ser ignorado, sob nenhum aspecto. O mesmo, entretanto, não se pode dizer de Cingapura, que no contexto mundial somente se destaca por sua ofensividade comercial. Assim, indaga-se qual seria a conveniência de se manter uma embaixada naquele país, se essa não for voltada para uma agressiva política de defesa dos interesses comerciais brasileiros.

10.2.4. Essa realidade pode ser extrapolada para o cenário mundial, como um todo: ou as embaixadas brasileiras descobrem os reais motivos de suas existências, suas verdadeiras vocações, e se voltam a eles, ou talvez seja melhor que não existam. Não se pode permanecer cobrindo indefinidamente os elevados custos de manutenção de uma embaixada em solo estrangeiro sem que se tenha um mínimo de retorno. No caso de Cingapura, por exemplo, sua proximidade com a Malásia, aliada ao quadro de restrições orçamentárias e de poucos trabalhos produzidos, como demonstramos, bem que poderia justificar o início de estudos com vistas a se implementar um sistema de cumulatividade, enxugando-se o quadro das repartições no exterior.

10.2.5. De outra sorte, resta registrar que em um cenário de restrições orçamentárias, os poucos recursos deveriam ser dirigidos majoritariamente para as atividades consideradas como prioritárias no contexto das embaixadas. Tal, contudo, não ocorre, conforme pudemos constatar. Veja-se, por exemplo, a questão das verbas destinadas à manutenção dos postos: não nos parece razoável admitir que se gaste mais com a manutenção das residências dos embaixadores do que com as chancelarias! No entanto, deparamo-nos com tal situação, conforme já comentado especificamente no tópico que trata da embaixada brasileira na Tailândia.

10.2.6. A definição de áreas de maior relevância, para a alocação prioritária de recursos, mostra-se não apenas necessária, mas fundamental para que se possa delinear o perfil que se espera das representações brasileiras para esse próximo século. Serão priorizadas as despesas com a promoção comercial ou as despesas com cerimoniais? Destinaremos maiores verbas à montagem de “stands” em feiras ou ao pagamento de eletricidade para manter ligados aparelhos de ar-condicionados em cômodos vazios das residências?

11. Esse, aliás, outro problema grave verificado pela equipe, de difícil solução: uma definição mais precisa do que deveria ser enquadrado como “despesas com cerimonial”. Hoje, na prática, o que se verifica é que praticamente qualquer evento de que participem os embaixadores findam por ser enquadrados como despesas de cerimonial, custeados, portanto, com recursos públicos. Tal abrangência leva a exageros que desvirtuam o real sentido de existência daquela verba, conforme sobejamente registrado no corpo deste relatório, na forma de despesas que estamos propondo sejam impugnadas.

11.1. De fato, o que se detecta é que por vezes existe um limite muito tênue entre o que seriam as despesas pessoais dos embaixadores e o que seriam as despesas das embaixadas. Os interesses públicos e privados, em muitos momentos, se confun-

dem. Veja-se, por exemplo, as despesas com manutenção de residências: são admitidas, pelo Guia de Administração de Postos, a realização de despesas com limpeza. No entanto, verificou-se que são corriqueiras também as aquisições de materiais de higiene, com recursos públicos, como se fossem respaldadas por esse item. Parece-nos claro que a intenção da norma não foi amparar a realização de despesas com “shampoos”, sabonetes e outros itens próprios da higiene pessoal dos embaixadores, seus familiares e empregados, mas sim a de assegurar a limpeza do próprio nacional. O mesmo se pode dizer com relação ao sabão em pó, amaciantes e outros produtos, utilizados para a lavagem das roupas.

11.2.É importante destacar que essa realidade de desvirtuamento foi detectada em 50% dos postos que auditamos (Cingapura e Tailândia), o que é significativamente expressivo para que se faça a ilação de que o problema deve se apresentar, também, em embaixadas brasileiras em outros países. Da mesma forma, a verificação de que as embaixadas na Malásia e Índia não se utilizaram de tais procedimentos, fazendo a nítida distinção entre o público e o privado, serve como parâmetro para que se possa afirmar que os procedimentos inerentes à política exterior não passam, necessariamente, por tais expedientes, sendo absolutamente viável seu desenvolvimento sem que se perca o norte da moralidade administrativa, que é o que ocorre quando o público e o privado se confundem.

12.Mudando-se o foco dos debates, uma mudança de sistemática que se faz urgente, por parte do Ministério das Relações Exteriores, diz respeito ao auxílio concedido aos servidores que residem no exterior para locação de imóveis, a dita dotação “RD” (Residências Diplomáticas). A metodologia atual foi descrita detalhadamente no Relatório Parcial relativo à Tailândia, integrante deste Relatório, por força de problemas detectados. Uma rápida leitura daquela metodologia revela, desde logo, a dificuldade no cálculo das importâncias recebidas por cada servidor, bem assim a necessidade de serem mantidos controles para que a dita metodologia tenha razão de existir. Assim, é necessário que todo contrato de locação seja remetido à Secretaria de Estado, para aprovação; todo mês os servidores devem prestar contas dos aluguéis pagos, apresentando os respectivos recibos de pagamento. Enfim, uma burocracia que tem um custo alto, se comparado com os benefícios que dela pode advir.

12.1.Vale assinalar que a metodologia é tão complexa, tão burocrática, que praticamente todos os servidores do Ministério das Relações Exteriores com que conversamos desconheciam como suas “RDs” eram calculadas; havia um sentimento generalizado de que estavam todos recebendo “a menor”.

12.2.A tudo isso, junte-se as peculiaridades dos mercados locais, que trazem significativos problemas aos servidores, para que consigam se enquadrar nas normas do Ministério das Relações Exteriores. Veja-se, por exemplo, que na Índia e Tailândia sempre é assinado mais de um contrato relativo ao aluguel: um, do imóvel propriamente dito, e outro, das denominadas “fittings and fixtures”, “equipamentos” que vem junto do imóvel. Ocorre que tais equipamentos, antes de representarem “mordomias”, revelam-se essenciais em qualquer residência: pias, vasos sanitários, chuvei-

ros, torneiras, luminárias. Pelas estritas normas do MRE, não poderiam ser aceitas como integrantes do valor dos aluguéis. Mas como dissociá-las?

12.3. Outros são os problemas que emergem, quando confrontados os limites impostos pelo MRE e as realidades de mercado: as despesas de condomínio muitas vezes são incluídas nos valores do aluguel (às vezes, mesmo, por intermédio de um terceiro contrato, também de assinatura obrigatória). Ora, despesas de condomínio, pelas regras atuais, não podem ser consideradas para cálculo de RD. Novamente indagamos: como dissociá-las, se a realidade demonstra que os proprietários dos imóveis, para fugirem ao fisco local, subfaturam os contratos de aluguéis dos imóveis, propriamente ditos, e superfaturam os contratos de “fittings and fixtures” e outros, a exemplo dos de condomínio?

12.4. Novos problemas: o valor da RD, na metodologia atual, somente cobre despesas com aluguéis. E aqueles que residem em “apart-hotéis”, onde os serviços são incluídos nos preços?

12.5. O que se verifica, de fato, é que o Ministério das Relações Exteriores já define, ainda que implicitamente, o valor máximo que estaria disposto a pagar pelos aluguéis de seus servidores: é o chamado “teto da RD”, que atualmente é apenas um dos itens que deve ser observado no cálculo efetuado pelo MRE. Pela metodologia atualmente vigente, o cálculo final da indenização a ser paga aos servidores pode ser inferior, mas nunca superior ao “teto da RD”.

12.6. Ora, tal metodologia privilegia os servidores que optam pela locação de imóveis mais caros, conforme pudemos verificar. Os locatários de imóveis mais caros sempre pagam mais por seus aluguéis que o “teto da RD” fixado. Recebem, assim, o “teto” integral. Um servidor que procure um imóvel mais barato receberá um valor aquém do “teto” e terá, ainda, que arcar com parte da despesa de seu aluguel.

12.7. De fato, existe uma posição pouco isonômica: a metodologia atual permite que servidores, com o mesmo posicionamento funcional e mesmo número de dependentes, recebam RDs diferentes, dependendo dos imóveis que procurem. O servidor zeloso, que busca um imóvel mais econômico, recebe menos (em termos absolutos)!

12.8. Pergunta-se: se o MRE já sabe, antecipadamente, qual o valor máximo que está disposto a pagar pelo aluguel de cada servidor, por que não concedê-lo diretamente a seus servidores, independentemente do imóvel que cada um ocupe, na forma de uma verba fixa, fixada em dólares norte-americanos em função do custo de vida de cada cidade? Seria evitado todo um procedimento burocrático, com ganho para os servidores, que teriam uma maior liberdade de opção, e para o Ministério, que teria significativa redução em seus procedimentos (não mais seriam efetuadas análises dos contratos, a coleta dos recibos, as prestações de contas das dotações, o custo do transporte de todos os documentos e dos servidores envolvidos). Não mais ocorreriam problemas decorrentes de variações cambiais bruscas, como aqueles detectados na Tailândia, já descritos nesse Relatório.

12.9. E, afinal de contas, para o MRE que diferença faz se o servidor gasta toda a verba em um apartamento espaçoso, suntuoso mesmo, ou se decide habitar uma residência mais modesta para poupar algum dinheiro?

12.10. Para encerrarmos nossa discussão acerca do assunto, sem pretendermos exaurir o tema, vale frisar que a sistemática que sugerimos poria fim, também, a uma realidade extremamente constrangedora, atualmente vivenciada pelos servidores do Ministério das Relações Exteriores: os freqüentes atrasos nos repasses de recursos destinados ao custeio das RDs. Conforme verificamos, os servidores vêm-se, rotineiramente, desprovidos do amparo financeiro mensal que lhes seria devido. É despiendo comentar acerca dos transtornos que essa instabilidade traz a seus orçamentos domésticos: os pagamentos dos aluguéis são efetuados sem que os servidores tenham ao menos a idéia de quando chegarão as verbas indenizatórias das RDs.

12.10.1. Veja-se que a situação pode ser agravada, dependendo das cláusulas contratuais: o MRE aceita, dadas as peculiaridades locais, contratos em que os pagamentos sejam semestrais, ou mesmo anuais. Imagine-se as dificuldades passadas por um servidor que tem de honrar, antecipadamente, o pagamento de aluguéis relativos a seis meses (ou um ano) sem que tenha recebido os recursos para tal. Tivemos a oportunidade de lermos mensagens telegráficas de servidores, dirigidas à Secretaria de Estado, praticamente implorando pela liberação dos recursos, exatamente porque seus contratos previam pagamentos cumulados.

13. Finalmente, um ponto a ser destacado, no que se refere à operacionalização das atividades a cargo do MRE, diz respeito à perpetuação das falhas apontadas por este Tribunal. De fato, muitas das constatações registradas neste Relatório, de impacto negativo nos resultados apresentados pelos postos, teriam sido evitadas se adotadas as medidas anteriormente já recomendadas por esta Casa. Vejam-se os seguintes exemplos:

a) Decisão nº 048/92, Relator Min. Paulo Affonso Martins de Oliveira:

⇒ recomendar à SERE para regularizar a situação dos contratados locais;

⇒ determinar ao MRE, por intermédio da SERE, quanto à utilização de meios de comunicação para interesses particulares, que institua controles padronizados mediante a apresentação de formulários que possibilitem a uniformidade de procedimentos entre os Postos no exterior;

⇒ determinar ao MRE, por intermédio da SERE, para emitir normas que definam explicitamente os eventos cujas despesas seriam passíveis de cobertura com recursos destinados ao Cerimonial, de modo a evitar que gastos incompatíveis com essa destinação sejam incluídos como tal;

b) Decisão nº 537/93, Relator Min. Adhemar Ghisi:

⇒ estude a viabilidade de instituir a obrigatoriedade de que os Postos, ao final de cada ano, elaborem plano de ação para o exercício seguinte, especificando seus objetivos e metas, com vistas a possibilitar o acompanhamento e a avaliação de seu desempenho, tanto por parte dos gestores, como da Administração Central do MRE e dos órgãos de controle (reiterada pela Decisão nº 868/98, Relator Min. Marcos Vilaça);

⇒ adote providências no sentido de atualizar e rever o Manual de Serviço que ora disciplina as ações administrativas dos Postos no exterior, editado em 1989, para

que aquelas Unidades possam dispor de orientação mínima quanto aos procedimentos para a aquisição de bens, serviços e obras, contratação, recebimento e pagamento, bem como para a alienação de bens inservíveis, observada a legislação brasileira e respeitadas as peculiaridades de atuação de tais Postos no exterior;

c) Decisão nº 471/95, Relator Min. Fernando Gonçalves:

⇒ determinar ao MRE que evite a utilização de etiquetas de papel na identificação de bens, ante sua perecibilidade, substituindo-as por outras confeccionadas de materiais mais resistentes;

d) Decisão nº 009/95, Relator Min. Carlos Átila Álvares da Silva:

⇒ recomendar o exame de sugestões para instituir regime de promoção para os contratados locais, com base em Sistema de Avaliação de Desempenho e de Treinamento;

⇒ determinar ao MRE que realize estudos com vistas a estabelecer padrões de desempenho que possibilitem a avaliação dos resultados dos Postos, bem como da relação custo-benefício na aplicação de recursos humanos e orçamentários nas diversas unidades do Serviço Exterior, que poderá subsidiar a análise da viabilidade da instalação de novos Postos ou da manutenção dos já existentes, respeitadas as motivações de ordem política, cultura e estratégico-militar (reiterada pela Decisão nº 868/98, Relator Min. Marcos Vilaça);

⇒ recomendar a adoção de providências para completar e aprimorar o “Guia de Administração de Postos”, fundamentando suas instruções nas normas administrativas legais e regulamentares vigentes, atualizando-o permanentemente, à vista de sua grande utilidade como orientação para os responsáveis pela administração dos Postos;

⇒ recomendar exame de sugestões para estudar a possibilidade de consolidar as contas das diferentes dotações de cada Posto em uma única prestação de contas, a ser enviada ao Escritório Financeiro de Nova Iorque;

e) Decisão nº 418/95, Relator Min. Homero Santos:

⇒ determinar que os Postos Diplomáticos, no tocante às devoluções de impostos, estabeleçam rigoroso controle sistematizado da documentação, evitando demora na solicitação assim como a perda do direito à devolução;

f) Decisão nº 237/97, Relator Min. Humberto Souto:

⇒ recomendar ao MRE que estude a conveniência de substituir a remessa anual dos inventários de bens móveis pelos Postos ao Escritório Financeiro de Nova Iorque e à Unidade Coordenadora competente, pela remessa apenas da recapitulação do inventário (parte que contém o resumo), a qual, somada às variações patrimoniais mensais que já são remetidas às Unidades referidas, englobará os dados necessários à atualização patrimonial dos Postos, mantendo-se, nos Postos, à disposição da Unidade Gestora Executora e dos Controles Interno e Externo, os inventários completos;

g) Decisão nº 868/98, Relator Min. Marcos Vilaça:

⇒ realize estudo com o objetivo de avaliar o atual sistema de cumulatividade de representações;

⇒ reavalie, em conjunto com as autoridades econômicas brasileiras, a política de descentralização de recursos para as Representações Diplomáticas, no sentido de propiciar as condições mínimas para o exercício de suas atribuições relativas à promoção comercial, sob pena de tornarem-se cada vez menos eficazes no desempenho desse importante mister;

⇒ recomendar a adoção, na política de pessoal do Órgão, de um mecanismo de incentivos ao exercício de funções em Postos considerados de pouca atratividade, de forma a assegurar o preenchimento das vagas existentes nessas Repartições;

⇒ determinar ao MRE que aperfeiçoe a sistemática de execução e controle da devolução de impostos, estudando a possibilidade de estabelecer a obrigatoriedade da realização de lançamentos contábeis, em contas específicas, dos tributos restituíveis pagos em cada despesa dos Postos, a título de crédito tributário, o que constitui prática correntemente conhecida pelos profissionais da Contabilidade;

h) Decisão nº 885/98, Relator Min. Valmir Campelo:

⇒ recomendar à SERE que seja criada sistemática de controle padrão para o controle das ligações telefônicas particulares realizadas pelos Postos sediados no exterior;

13.1. Como se verifica, desde 1992 o Tribunal vem apontando os caminhos para a melhoria dos trabalhos apresentados pelos Postos, quer do ponto de vista legal ou operacional.

13.2. É certo que a alteração das rotinas traz resistências, uma vez que as mudanças sempre assustam. Contudo, a resistência do Ministério das Relações Exteriores, no que tange à modificação de algumas de suas práticas, já arcaicas, tem se mostrado extremamente prejudicial à eficácia das atividades desenvolvidas por suas unidades administrativas. As respostas são sempre as mesmas: ora diz-se que o assunto encontra-se em estudos; ora diz-se que o assunto é complexo e envolve negociações; ora diz-se que os esforços estão sendo feitos. Ocorre que, de concreto, já se vão quase dez anos das primeiras avaliações e recomendações deste Tribunal, e até agora as mudanças não ocorreram, ou, quando existiram, foram acanhadas, conforme demonstramos.

13.3. Talvez seja chegado o tempo de o Ministério das Relações Exteriores entender que as auditorias realizadas pelo Tribunal nas embaixadas, mais do que o caráter meramente punitivo, reveste-se de uma feição pedagógica, mediante a elaboração de trabalhos típicos, mesmo, de uma consultoria, só que livre, para o Ministério, dos encargos decorrentes de uma contratação desse tipo de serviço. Esperamos que tal compreensão faça, um dia, com que o MRE deixe de lado as resistências meramente históricas e se volte à implementação das medidas tidas como necessárias.”

4. Esses os aspectos operacionais que detectamos em nossa auditoria, que considerei como suficientemente relevantes para serem trazidos ao Colegiado. Passo, agora, a transcrever os principais pontos no que concerne à situação específica de cada uma das embaixadas que auditamos, bem assim a resumir os principais achados de auditoria:

#### **5.EMBAIXADA DO BRASIL EM KUALA LUMPUR**

“A embaixada brasileira em Kuala Lumpur foi instalada no ano de 1981 e ocupa uma casa de dois andares na capital malásia, em um bairro distante do centro, mas com bom acesso. O espaço físico, apesar de simples e não muito grande, foi bem dividido, e pode ser considerado adequado para o quantitativo de pessoal lá lotado.

Além da Malásia, o embaixador brasileiro em Kuala Lumpur também representa o país no Sultanato de Brunei.

A embaixada conta com três diplomatas, o embaixador e dois segundos-secretários, estes já servindo há vários anos naquele posto. A representação na Malásia dispõe, também, de três servidores integrantes do quadro do Ministério: um oficial de chancelaria e dois assistentes de chancelaria. Finalmente, o posto conta com 13 contratados locais, sendo quatro auxiliares administrativos, dois assistentes técnicos e sete auxiliares de apoio, incluindo aqueles que prestam serviços na residência.

Nesse ponto, vale louvar a iniciativa da embaixada brasileira na Malásia, que tornou obrigatória, para todos os contratados locais, a participação em curso de língua portuguesa oferecido pela própria embaixada, em horário de expediente.

No que se refere à distribuição de atribuições, registramos que o setor consular fica sob a responsabilidade de um diplomata, auxiliado pelo oficial de chancelaria que serve na embaixada. Pudemos verificar que se encontra bem organizado e o espaço físico destinado ao setor é adequado, levando em consideração o pequeno movimento do setor consular do posto.

O mesmo diplomata é também o responsável pelo setor comercial, onde conta com o auxílio de dois contratados locais. O setor é bastante ativo, tendo produzido, no período analisado, 14 estudos de mercado, disponíveis na “Brazil Trade Net”, a saber: (...)

Elaborou, ainda, diversos outros trabalhos, merecendo destaque duas publicações que têm o intuito de atrair investidores para o setor de turismo no Brasil. O primeiro deles, sobre a região amazônica, com especial atenção às oportunidades para o desenvolvimento do ecoturismo na área. O segundo fala da região nordeste, destacando o setor de “resorts” e parques temáticos. Cabe destacar a boa qualidade, gráfica e visual, de ambos os trabalhos, que foram, inclusive, distribuídos para outros postos brasileiros no exterior, para que deles também se utilizassem como parte de seu material de divulgação.

Em relação à captação de investimentos, especificamente no que se refere à área de privatizações, fomos informados que o SECOM encaminha editais, relatórios, boletins e outras informações pertinentes a empresas dos setores respectivos. Foi destacado o interesse de empresas malásias em relação à privatização de rodovias no Brasil.

Relativamente ao setor de imprensa, sua atividade, atualmente, está praticamente restrita a coleta de notícias sobre o Brasil na imprensa malásia e remessa ao MRE. Foi destacado que em razão do rígido controle do governo sobre a imprensa, praticamente não existe, na Malásia, um jornalismo político, opinativo. As notícias que saem sobre o Brasil limitam-se a relato de fatos, não havendo qualquer tipo de juízo de valor.

Havia, há pouco tempo, um programa de envio de jornalistas estrangeiros ao Brasil, em conjunto com outros postos da região, dentro de uma política do Ministério das Relações Exteriores que objetivava a divulgação do nosso país. Esses jornalistas passavam cerca de dez dias em várias cidades brasileiras, realizando visitas a empresas, instituições de governo, recebendo informações de caráter geral sobre o Brasil, além das informações específicas de cada área de interesse, em particular.

O responsável pelo SECOM relatou a importância desse programa, em razão da pouca informação que se tem na Malásia sobre o Brasil, e da maior credibilidade, junto aos empresários e à própria população, de informações oriundas de jornalistas locais, em relação à informações produzidas por órgãos oficiais do governo brasileiro. Foi ressaltado o sucesso das visitas realizadas por cinco jornalistas malásios ao Brasil no âmbito desse programa, em função das matérias publicadas na imprensa da Malásia, de caráter bastante positivo em relação a nosso país.

Em 1999, entretanto, não foram repassados quaisquer recursos para a continuidade do programa, que teve que ser interrompido.

O setor cultural da embaixada foi desativado em 1999, em razão do não-recebimento de recursos para a realização de atividades. O único projeto cultural de relevância realizado nos últimos anos foi a apresentação, em 1995, do Quarteto de Cordas. No mais, só existe a remessa esporádica de fitas de músicas brasileiras às estações de rádio locais.

Em 1996, foi celebrado um acordo para concessão de 20 bolsas de estudos a malásios, para estudarem no Brasil. Até agora o acordo não foi implementado e nenhum estudante daquele país chegou efetivamente a vir ao Brasil; segundo fomos informados, o interesse é pequeno em razão da barreira lingüística, uma vez que para eles o português é uma “língua exótica”.

## **6. SÍNTESE DOS ACHADOS DE AUDITORIA NA EMBAIXADA DO BRASIL EM KUALA LUMPUR**

a) recolhimento de contribuições previdenciárias indevidamente efetuados “a maior”;

b) ausência de descrição, em edital de permuta, do automóvel que a embaixada pretendia adquirir, contrariando o item 294, “b”, do Guia de Administração dos Postos - GAP;

c) ausência de livro-caixa, nos moldes estabelecidos pelo item 198 do GAP;

d) ausência de alienação de diversos bens classificados como inservíveis ou antieconômicos;

e) prática de atos de gestão por servidor que não dispunha da delegação de competência que se fazia necessária.

## **7.EMBAIXADA DO BRASIL EM CINGAPURA**

“A embaixada brasileira em Cingapura foi organizada no ano de 1979.

Do ponto de vista físico, pode-se dizer que as atuais instalações da representação diplomática brasileira são bastante modestas; na realidade, incompatíveis mesmo com os padrões de Cingapura, cidade moderna e pujante - terra de homens de negócios - em que a apresentação física representa, mais que em outras partes do mundo, um autêntico cartão de visitas.

Embora bem localizada - ocupa parte de um andar de um edifício moderno, avizinhandose da embaixada da Coreia do Sul - nossa embaixada dispõe de uma área reduzida, resultando em uma má-distribuição de seus diversos setores. A recepção (uma espécie de sala central por onde se entra na embaixada) serve como ponto de convergência de diversos ambientes, pondo à vista do público em geral alguns dos setores daquela representação; o acesso à sala do embaixador e ao setor comercial somente é feito mediante a travessia da aludida recepção. Como resultado, tem-se prejudicada a privacidade, uma vez que de qualquer daqueles ambientes ouve-se com clareza as conversas tratadas nas salas contíguas, o que levou nossa embaixada a iniciar tratativas com vistas a providenciar mesmo um isolamento acústico para a sala do embaixador.

É certo que o valor dos aluguéis em Cingapura é algo que salta aos olhos, mas, convenhamos: quem dá atribuições, deve fornecer os meios adequados a seu cumprimento. Se há interesse em se manter uma representação diplomática em Cingapura, que sejam fornecidos recursos suficientes para que nossa embaixada seja motivo de orgulho, e não do constrangimento atualmente imposto aos diplomatas que nela servem.

Aliás, para que nossas afirmações não conduzam a interpretações equivocadas, talvez devêssemos ser mais enfáticos dizendo que é causado constrangimento *aos poucos* diplomatas que nela servem, uma vez que também no campo dos recursos humanos é vexatória a situação existente em Cingapura, que conta com apenas dois diplomatas: o embaixador e um segundo secretário. Tal fato faz com que assuntos de alta relevância, a exemplo daqueles pertinentes à área comercial, sejam atribuídos a empregados não integrantes dos Quadros do Itamaraty. Vimos de perto a situação crítica vivenciada por aquela embaixada, agravada no momento de nossa passagem

por aquela cidade pelo fato de o Sr. Embaixador encontrar-se no gozo de suas férias regulares.

Trabalham, ainda, na embaixada, além dos auxiliares locais, três outros brasileiros, igualmente integrantes dos Quadros do Ministério das Relações Exteriores, um oficial de chancelaria, responsável pelo setor consular, e duas assistentes de chancelaria, que cuidam dos setores de comunicações e de arquivo.

No que tange às atividades da embaixada, propriamente ditas, pode-se dizer que alguns eventos ligados à divulgação da cultura brasileira vêm sendo realizados em Cingapura, com a participação da embaixada. Entre esses eventos podemos destacar:

- programa semanal de rádio sobre música brasileira, que está completando um ano no ar, cujo material é enviado pelo Consulado-Geral do Brasil em Los Angeles;
- festival de música brasileira, com a participação de três grupos nacionais, realizado em março de 1999;

- realização, em junho de 1999, da 1ª Feira Latino-Americana em Cingapura, patrocinada por empresas locais com interesses comerciais no Brasil.

Cabe mencionar que, em Cingapura, existe a Associação Brasileira de Cingapura e também o Conselho de Cidadãos Brasileiros, integrados por nacionais que moram naquele país. Estima-se que cerca de 300 famílias brasileiras estejam residindo, no momento, em Cingapura, em sua maioria encabeçadas por funcionários de empresas multinacionais.

No campo político, há expectativas de que o Primeiro-Ministro de Cingapura realize visita oficial ao Brasil no próximo ano, visita que havia sido agendada inicialmente para o ano passado. Estava prevista, também, a realização, ainda para este ano, de uma reunião para a possível implementação do Fórum de Diálogo Ásia-América Latina. Tais eventos seriam de grande importância, realçada pelo fato de que Cingapura não possui embaixada em quaisquer dos países latino-americanos.

Quanto à atividade comercial, conforme já mencionado, houve uma queda significativa, a partir de 1997, do volume de transações comerciais entre o Brasil e Cingapura. Isto não pode ser atribuído apenas à crise asiática e à retração econômica de Cingapura, uma vez que nosso país perdeu, também, importância relativa em relação a alguns dos demais parceiros comerciais de Cingapura. Cite-se o exemplo do México, país com economia comparável à nossa, cujo volume comercial transacionado com aquele país asiático em 1998 foi mais do que o dobro do Brasil, superando a marca de um bilhão de dólares naquele ano.

Nessa esteira, foi-nos relatada a pequena presença brasileira nas inúmeras feiras comerciais promovidas em Cingapura. De concreto, pode-se apenas dizer que em fevereiro de 1998 a Embraer tomou parte na Feira de Aviação de Cingapura, devendo participar desse mesmo evento no próximo ano. A embaixada encontra-se empenhada, no momento, em promover a participação de empresas brasileiras na feira "Food Asia", importante evento regional na área de alimentação, a ser realizado no próximo ano.

Ainda este ano está prevista a visita ao Brasil de missão comercial cingapuriana na área de telecomunicações. Também em 1999 deve vir a nosso país equipe do "Primary Production Department" (PPD), órgão do governo de Cingapura responsá-

vel pela inspeção dos estabelecimentos que pretendem exportar carne para o Cingapura, possibilitando, no caso de aprovação, que empresas brasileiras interessadas possam, efetivamente, exportar seus produtos para aquele país.

Uma outra importante visita, programada para o ano que vem, é de representantes do “Trade Development Board” (TDB), organismo ligado ao Ministério da Indústria e Comércio de Cingapura responsável pela atividade de promoção comercial no país.

Ainda quanto às atividades do setor comercial, verificamos que até o momento estão cadastradas na “Brazil Trade Net” 111 empresas locais. O responsável pelo setor comercial da embaixada nos informou que tem por meta dobrar esse número até o final deste ano.

Também no âmbito do “Brazil Trade Net”, foi realizado, até o momento, apenas um trabalho de pesquisa de mercado, que se refere às carnes e carcaças, de ovinos e caprinos. Fomos informados que o setor comercial pretende elaborar, ainda este ano, estudos relativos à carne de frango, suco de frutas, ferro, aço, café em grão não-torrado, mármore e granito, compressores para máquinas, pedras preciosas e semi-preciosas.

Vale indagar como pretende aquela Unidade realizar, em um semestre, mais de nove vezes o número de estudos que realizou desde a implementação do “Brazil Trade Net”. Somente duas conclusões são possíveis: ou foram realizados, no passado, menos estudos do que seriam possíveis, denotando certa acomodação, ou as metas são não-factíveis. É bom que se ressalte que só recentemente o posto contratou um servidor local em condições de desenvolver as atividades do Setor Comercial.

Importante realização do setor comercial, por incentivo do Departamento de Promoção Comercial, foi a elaboração, em 1998, mediante a contratação da empresa “Ernst & Young”, do guia “Como Exportar”, também disponível na “Brazil Trade Net”.

Finalmente, é importante destacar a ínfima quantia destinada à atividade de promoção comercial neste ano, até o término dos trabalhos de auditoria: US\$ 650,00. Este valor é suficiente, tão-somente, para a aquisição de algumas poucas publicações. Com um montante de recursos dessa natureza, realmente não se pode esperar que o setor comercial da embaixada do Brasil em Cingapura, país que sobrevive basicamente do comércio exterior, possa desempenhar a contento as atividades que dela se esperam.

## **8. SÍNTESE DOS ACHADOS DE AUDITORIA NA EMBAIXADA DO BRASIL EM CINGAPURA**

a) realização de pagamentos diversos em favor de pessoas físicas, por conta da dotação MR, item cerimonial, sem referência ao evento correspondente, constando das prestações de contas, tão-somente, um recibo do beneficiário, não restando caracterizada a compatibilidade dos referidos gastos com as despesas que poderiam ser enquadradas como de cerimonial;

b) aquisições sistemáticas de bebidas e gêneros alimentícios para a residência, custeadas pela dotação MR, item cerimonial, sem referência a qualquer evento espe-

cífico que justificasse a aquisição daqueles produtos, que são típicos de alimentação doméstica regular e não podem ser enquadradas como despesas com cerimonial, quer pela frequência com que ocorreram, quer pela ausência da descrição de qualquer evento a que hipoteticamente se referissem;

c) realização de despesas de cerimonial sem qualquer esclarecimento a respeito do evento a que referiam e sem a descrição das autoridades presentes;

d) realização de despesas, pagas mediante a utilização de cartão de crédito, que não se encontram respaldadas por documento fiscal contendo a devida discriminação dos gastos e que, conseqüentemente, permita auferir acerca da legitimidade da despesa;

e) realização de despesas sem a existência de qualquer documento fiscal;

f) pagamento de participação do embaixador no “President’s Golf Cup Tournament 1998”.

g) ausência de controle das ligações telefônicas realizadas em caráter particular;

## **9.A EMBAIXADA DO BRASIL EM BANGKOK**

“Em primeiro lugar, registramos que além da própria Tailândia, o embaixador brasileiro em Bangkok também é o representante diplomático no Laos, Camboja e Myanmar.

A embaixada brasileira em Bangkok foi instalada no ano de 1959 e encontra-se bastante bem estabelecida em parte do 34<sup>o</sup> andar de um moderno edifício situado no centro da capital tailandesa, mediante contrato de aluguel. As instalações foram recentemente reformadas, aproveitando-se o barateamento momentâneo dos custos em razão da chamada crise asiática. As salas são espaçosas e a mobília apresenta-se em ótimo estado de conservação. Os ambientes foram pintados em cores extraídas da bandeira nacional, resultando em uma decoração não apenas nacionalista, mas bastante agradável, mormente quando mesclada aos “posters” que retratam fragmentos do nosso país, convenientemente colocados à vista daqueles que por lá transitam.

A embaixada contava, quando da realização da presente auditoria, com dois diplomatas, sendo um embaixador e um conselheiro, configurando-se a falta de um diplomata em relação à lotação aprovada para o posto. A representação na Tailândia possui, além dos diplomatas, mais três servidores integrantes do quadro do Ministério: dois oficiais de chancelaria e um arquivista. O posto conta, ainda, com 16 contratados locais, sendo cinco auxiliares administrativos, um assistente técnico, um auxiliar e nove auxiliares de apoio, incluindo aqueles que prestam serviços na residência.

No que se refere às atribuições das unidades do Posto, registramos que o setor consular é chefiado por um oficial de chancelaria e tem em sua lotação, ainda, duas contratadas locais, auxiliares administrativas. O setor encontra-se bem organizado e o espaço físico a ele destinado é adequado, tendo sido verificada a regularidade do controle dos passaportes, bem como das estampilhas utilizadas. O Setor mantém fi-

chas cadastrais de aproximadamente cem brasileiros que residem na Tailândia, Laos e Camboja, e se utilizaram do serviço consular.

(...)

Quanto ao Setor Comercial - SECOM, verificamos que o mesmo não conta com nenhum servidor dos quadros do Itamaraty, estando sob a responsabilidade direta do embaixador, que se presta do auxílio de duas empregadas contratadas locais.

No ano de 1998 o SECON realizou três estudos de mercado: (...). Esses estudos estão disponíveis na “Brazil Trade Net”. Em 1999, até o término desta auditoria, nenhum trabalho tinha sido realizado.

A respeito da atuação do SECOM na busca de informações sobre concorrências públicas internacionais de possível interesse para empresas brasileiras, constatou-se que a postura é basicamente reativa, ou seja, essas informações são encaminhadas à embaixada, que, por sua vez, as envia imediatamente ao Brasil.

Constatamos, ainda, que a embaixada da Tailândia, até o final desta auditoria, havia conseguido cadastrar na “Brazil Trade Net” cerca de 473 empresas.”

## **10. SÍNTESE DOS ACHADOS DE AUDITORIA NA EMBAIXADA DO BRASIL EM BANGKOK**

a) realização de despesas a título de cerimonial, sem a descrição dos eventos a que alegadamente correspondiam;

b) realização de despesas, pagas mediante a utilização de cartão de crédito, que não se encontram respaldadas por documento fiscal contendo a devida discriminação dos gastos e, conseqüentemente, permita auferir acerca da legitimidade da despesa;

c) realização de despesas, na dotação MR, cujos comprovantes não mantêm nenhum nexos com a data de realização dos eventos a que supostamente se referem;

d) pagamento de “serviços domésticos durante jantares e recepções” a empregada da própria residência da embaixada brasileira e ainda sem a menção a evento específico, afastando a possibilidade de enquadramento da despesa como “hora-extra”;

e) aquisições sistemáticas de bebidas e gêneros alimentícios para a residência, custeadas pela dotação MR, item cerimonial, sem referência a qualquer evento específico que justificasse a aquisição daqueles produtos;

f) pagamentos realizados a título de “segurança da residência” diretamente a policiais de Bangkok, sem a existência de contratos assinados, bem como sem a existência de acordos ou convênios oficializados com a corporação policial daquela cidade, caracterizando o pagamento de gratificações indevidas;

g) erro de cálculo no pagamento de RDs, resultando no pagamento a maior a três servidores e a menor a um servidor;

h) ausência de contratos de trabalho dos empregados locais;

- i) distorção nos salários pagos aos contratados locais, com empregados de nível médio percebendo salários praticamente idênticos ou mesmo superiores a empregados de nível superior;
- j) ausência de etiquetas de identificação patrimonial nos bens da chancelaria e residência;
- l) ausência de procedimento padrão com vistas a assegurar o ressarcimento do imposto (“Value Added Tax”) pago pela embaixada, por ocasião da aquisição de bens ou prestação de serviços;
- m) assinatura de contrato de aluguel por prazo de dez anos, com cláusula de reajustes pré-definidos a cada dois anos, configurando risco desnecessário;
- n) elevado percentual de participação das despesas da residência no conjunto das verbas repassadas à embaixada (cerca de 60% das despesas com Manutenção do Posto);
- o) utilização de uma única conta corrente bancária para a movimentação da totalidade de recursos recebidos, contrariando o item 127 do Guia de Administração dos Postos - GAP;
- p) realização de ligações telefônicas particulares sem qualquer controle ou ressarcimento.

#### **11.A EMBAIXADA DO BRASIL EM NOVA DELHI**

“ A embaixada do Brasil na Índia foi criada em 1948, apenas um ano após a independência daquele país, e atende cumulativamente também ao Nepal, Sri Lanka, Maldivas e Bangladesh.

Instalada em sede própria, a embaixada brasileira ocupa imóvel bastante bem localizado, em área nobre de Nova Delhi, avizinhandose das embaixadas da Holanda e do Canadá. O imóvel possui dois edifícios principais, sendo um deles destinado à Chancelaria e o outro à residência oficial. Ambos os prédios encontram-se em excelente estado de conservação.

O edifício destinado à Chancelaria possui amplo espaço físico, possibilitando uma boa distribuição dos diversos setores da embaixada, contando, ainda, com um pequeno auditório, que vem sendo utilizado como centro cultural.

O mobiliário em uso encontra-se em bom estado de conservação, atendendo satisfatoriamente aos interesses da Unidade.

No que tange aos recursos humanos, a embaixada conta, atualmente, além da Sra. Embaixadora, Dra. Vera Machado, com três outros diplomatas, todos Secretários. Ainda do Quadro do Itamaraty, desempenham suas atividades naquela Unidade dois Oficiais de Chancelaria e dois Assistentes de Chancelaria. Do pessoal local, contam-se dois Auxiliares Técnicos, sete Auxiliares Administrativos e trinta Auxiliares de Apoio, sendo destes quinze para atender à Chancelaria e os demais prestando serviços junto à Residência.

Destaque-se, neste ponto, as peculiaridades do sistema social indiano, que justificam a existência de tal contingente de Auxiliares de Apoio, significativamente

maior do que o verificado nos demais postos auditados. De fato, o sistema de castas vigente naquele país impede que tarefas que em outros postos são desempenhadas por uma mesma pessoa, recaiam sobre um mesmo empregado. Vale salientar, entretanto, que tal número de empregados não significa elevado gasto com pagamento de pessoal: em função dos baixíssimos salários praticados na Índia, a contratação dos trinta Auxiliares de Apoio gera um dispêndio mensal, com salários, inferior a US\$ 3,100.00.

Dentre as unidades auditadas em nossa missão, a Embaixada do Brasil na Índia é a única que vem sendo contemplada com recursos para o desenvolvimento de atividades na área cultural. O aporte de recursos, aliado à existência de um bom espaço físico (centro cultural) tem propiciado àquela Unidade boas oportunidades de divulgação do nosso país, nossa cultura e nossa gente. A programação de eventos para esse segundo semestre de 1999 foi remetida ao Ministério das Relações Exteriores para aprovação (e liberação de recursos) e inclui: projeção de filmes (Central do Brasil e outros) e participação em festivais internacionais; participação em feiras internacionais do livro; realização de exposições relacionadas às artes plásticas; apresentação de grupos de música.

Ainda no plano cultural, vale destacar que aquela embaixada recebe verbas para o pagamento de “leitorados”, professores que lecionam disciplinas de interesse brasileiro em instituições de ensino indianas. Recebem auxílios da embaixada brasileira, pelo exercício do leitorado, os Professores José Leal Ferreira Júnior, pela Cadeira “Língua Portuguesa e Civilização Brasileira” junto à “Jawaharlal Nehru University”, e o Professor Rui Dilip Nuondo, pela Cadeira “Língua Portuguesa e Cultura Brasileira” no Centro de Estudos da América Latina (Centre for Latin America Studies) da Universidade de Goa, que conta, neste ano, com mais de quarenta alunos.

Relativamente à área comercial, foi-nos informado que o trabalho vem sendo desenvolvido no sentido de divulgar as ofertas de exportação junto a empresas e entidades de classe locais, destacando-se também o apoio aos exportadores brasileiros em feiras internacionais. Dentre as feiras, destacaram-se, em 1997 a “India International Trade Fair”, e em 1998 a “Indian Engineering Trade Fair” e a “India International Trade Fair”.

Apenas para mencionar alguns dos números do Setor Comercial neste ano de 1999, foram expedidas mais de 120 cartas a importadores indianos, com listas de exportadores brasileiros; 85 cartas a exportadores indianos fornecendo o endereço do Consulado-Geral da Índia em São Paulo; 390 cartas e faxes diversos ao público indiano; foram atendidos diretamente mais de 90 importadores indianos; foram respondidas mais de 34 consultas de exportadores brasileiros.

Não obstante tais números, pelo potencial que a Índia representa em termos de comércio internacional, os números do Setor Comercial são ainda muito tímidos. Veja-se, por exemplo, que dentre os postos auditados, a embaixada na Índia é a que apresenta pior desempenho com relação à utilização do Sistema “Brazil Trade Net”, principal instrumento de promoção do comércio exterior atualmente disponível no âmbito do Ministério das Relações Exteriores: constam cadastradas apenas 198 fir-

mas locais e até o final dos trabalhos de auditoria não havia sido produzido sequer um único estudo de prospecção de mercado.”

## **12. SÍNTESE DOS ACHADOS DE AUDITORIA NA EMBAIXADA DO BRASIL EM NOVA DELHI**

- a) inobservância ao item 332 do GAP no que concerne ao horário mínimo fixado para atendimento ao público, máxime no que tange àquele destinado a vistos;
  - b) existência sistemática de documentos de despesa sem o necessário “atesto” de que os serviços foram prestados;
  - c) contumácia na aceitação de recibos escritos à mão, sem nenhum valor fiscal, inobservando o caráter de excepcionalidade que deve nortear o recebimento de recibos simplificados, nos termos do item 180 do Guia de Administração dos Postos - GAP;
  - d) pagamento “a maior” da conta de combustível relativa ao mês de abril de 1999;
  - e) classificação incorreta de despesas de cerimonial, indevidamente descritas como “material de consumo”;
  - f) lançamento indevido de despesas na prestação de contas imediatamente subsequente ao período de ocorrência.
- É o Relatório.

### VOTO

*“As funções de uma missão diplomática consistem, entre outras, em:*

- a) representar o Estado acreditante perante o Estado acreditado;*
- b) proteger no Estado acreditado os interesses do Estado acreditante e de seus nacionais, dentro dos limites permitidos pelo direito internacional;*
- c) negociar com o Governo do Estado acreditado;*
- d) inteirar-se por todos os meios lícitos das condições existentes e da evolução dos acontecimentos no Estado acreditado e informar a este respeito o Governo do Estado acreditante;*
- e) promover relações amistosas e desenvolver as relações econômicas, culturais e científicas entre o Estado acreditante o Estado acreditado.”*

*(Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, assinada a 18 de abril de 1961)*

Desde tempos remotos, os povos de todas as nações têm reconhecido a condição dos agentes diplomáticos. No início do processo de consolidação dos Estados, a diplomacia era realizada de forma esporádica, mediante o envio periódico de representantes aos países estrangeiros, para o desempenho de missões específicas, limitadas em um dado espaço temporal. No século XVI, contudo, Veneza, atenta às vantagens trazidas pela atuação desses agentes, estabeleceu representações permanentes em outras regiões de seu interesse.

2.Desnecessário dizer que a experiência de Veneza foi amplamente repetida, e hoje a unanimidade em torno da natureza permanente da diplomacia não mais comporta discussões.

3.Por constituírem um dos pilares do desenvolvimento dos Estados modernos, as atividades diplomáticas representam um nicho estratégico que não pode passar ao longo das avaliações deste Tribunal, quer no que se refere à legalidade dos procedimentos adotados, quer do ponto de vista do cumprimento das missões que lhes são inerentes, ou seja, de uma análise operacional.

4.Nesse prisma, mesmo sabendo que o direito moderno aboliu a “ficção da extraterritorialidade”, que supunha que as embaixadas constituíam territórios nacionais, há que se reconhecer que temos, *stricto sensu*, uma parcela do Brasil espalhada pelo mundo afora, parcela essa que tem, também, de prestar contas de seus atos. Mais ainda, tem esse Tribunal o poder-dever de exercer a fiscalização desses entes, que embora distantes, abraçam e defendem as causas pátrias.

||

5.Jamais dirigimos nossos trabalhos para o microuniverso da legalidade de cada ato individualmente praticado pelos diversos gestores das embaixadas auditadas. Ao contrário, desde o planejamento desses trabalhos tínhamos a convicção de que os aspectos operacionais cobravam uma maior relevância, tanto assim que nos detivemos no estudo das práticas e rotinas adotadas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores. Mais que isso, buscamos o conhecimento da realidade do ambiente em que seria desenvolvida a auditoria, das oportunidades de negócios existentes, das realidades econômicas e políticas vigentes.

6.Ocorre, entretanto, que a auditoria de legalidade também foi cometida a este Tribunal pela Carta de 1988. Assim, embora nunca se apresentasse como o objeto primeiro de nossas intenções, foi incluída no escopo desta auditoria. Como decorrência dos nossos trabalhos deparamo-nos com transgressões à normas que não poderiam ser ignoradas por este Tribunal: atos passíveis de questionamentos quanto à moralidade administrativa e ao fim público de que se devem revestir as ações estatais.

7.Desse exame, resultou o Relatório que antecede este Voto, um misto de auditoria de legalidade e operacional. Um Relatório que ao tempo em que sugere a alteração de práticas anacrônicas, sedimentadas com o tempo e por ele tornadas obsoletas, determina a recomposição dos cofres públicos mediante a devolução de importâncias tidas como indevidamente dispendidas.

8.Nesse ponto reside o ineditismo desse Relatório, cujo conteúdo constitui também resposta àqueles que, por interesses inconfessáveis ou por pura ignorância, pretendem denegrir a imagem desta Corte, associando as auditorias realizadas em repartições no exterior ao esbanjamento dos recursos públicos. Além da recomposição dos cofres, nossa proposta, se acolhida, significará mais um avanço na incessante luta travada por este Tribunal em prol da boa e fiel aplicação dos recursos públicos.

### III

9. Mais ainda, compartilhamos hoje da convicção de que a realização de auditorias constitui o único meio eficaz de controle das ações praticadas pelas diversas embaixadas brasileiras. Todas as exigências burocráticas formuladas pelos diversos setores do Ministério das Relações Exteriores não são - nem nunca serão - capazes de substituir as verificações periódicas que se devem realizar *in loco*; prova disso são os fatos descritos no corpo de nosso Relatório, acatados passivamente pelo Ministério e somente agora detectados pelo Tribunal, mediante fiscalização.

10. Não se pode ignorar, ainda, o efeito multiplicador das ações fiscalizatórias exercidas por esta Corte. Quando fiscalizamos uma Embaixada, logramos, na verdade, a alteração de rotinas praticadas por muitas delas. E por um simples motivo: os fatos nunca são absolutamente singulares; quase sempre se repetem. Algumas das despesas indevidamente incorridas por Cingapura, na parte de cerimonial, também se verificavam na Tailândia: a utilização de telefones para uso pessoal foi verificada em Cingapura e na Tailândia. Assim, as determinações resultantes deste trabalho abrangem um grupo de Unidades significativamente maior do que aquelas efetivamente auditadas.

11. Daí, também, nossa dificuldade em aceitar argumentos simplistas, que defendem a extinção das auditorias em Unidades sediadas no exterior, com base exclusivamente em uma perfunctória análise custo/benefício. Os benefícios obtidos em tais análises somente são dimensionados no referente às Unidades diretamente auditadas. Aí estariam sendo avaliados não os benefícios indiretos, decorrentes da supressão, por outros Postos, de práticas tidas como indevidas por este Tribunal, além, evidentemente, da expectativa de controle.

12. Exatamente na tentativa de fortalecer essa expectativa de controle é que estamos propondo, dentre diversas outras medidas, que se determine ao Escritório Financeiro de Nova Iorque que solicite, por amostragem, alguns dos documentos comprobatórios das despesas relacionadas pelas embaixadas como forma de checar sua fidedignidade. Essa expectativa, aliás, deveria ser fortalecida também pela perspectiva da realização de auditorias pelo Controle Interno, obviamente por amostragem, tal qual fazemos.

13. O que não se pode conceber é que existam repartições brasileiras que prestam relevantes serviços públicos e que não sejam, de forma alguma, fiscalizadas. Não temos dúvidas de que o imensurável custo do abandono dessa prática será sempre maior que qualquer custo financeiro a que se possa chegar. As auditorias em repartições brasileiras no exterior hão de ser realizadas independentemente dos controles adotados no âmbito administrativo.

### IV

14. De tudo quanto pudemos verificar, ficou-nos a certeza de que precisamos inovar. É tempo de despertarmos para a lamentável realidade de nosso isolamento junto aos países acreditados, nos quais nossas Embaixadas hão de constituir instrumento poderoso do Governo Brasileiro, não apenas para o desempenho das relevan-

tes funções políticas que tradicionalmente lhes foram cometidas, como também, no campo econômico, para o incremento de nossas relações comerciais através da inserção de nossos produtos no mercado externo. É tempo de perceber a existência de um descompasso entre o discurso liberal de abertura de mercados e a política de exportações que o país vem praticando, de poucos resultados no interesse nacional.

15. Sabemos que conquistar mercados é também uma questão de preços. Temos consciência de que o tão falado custo-Brasil é um fator limitante em nossas exportações. Mais ainda, sabemos que exportar requer competitividade. Veja-se que o porto de Cingapura não despende mais que quinze minutos para liberar as mercadorias que entram em seu país. E a Malásia caminha no mesmo sentido. Acrescente-se outra variável que permeia o comércio internacional e que não pode ser descartada. Refiro-me àquela que talvez seja o símbolo mais forte do sistema capitalista: a propaganda. Não se vende sem divulgação. Qualquer vendedor, por mais desinformado, sabe disso. Impõe-se a oferta de nossos produtos: em feiras, no sistema “Brazil Trade Net”, de porta em porta, se preciso for! Faz-se necessário que mostremos ao mundo o que temos para vender, para que o mundo possa decidir-se a comprar. Dispomos de uma gama fantástica de produtos, mas nos faltam os vendedores. É inconcebível que com todos os recursos de que dispomos, com a rica diversidade de nosso território, estejamos, no ranking dos exportadores mundiais, atrás do México, da Malásia, da Irlanda e da Tailândia, para citarmos alguns poucos países.

16. Os recursos destinados aos Setores Comerciais das embaixadas são ridículos. Refletem o pouco caso de quem não formulou políticas de médio ou longo prazo, de quem não consegue ver além da “necessidade” de cortes lineares nos orçamentos públicos. Os cerca de US\$ 6,000.00 (seis mil dólares) previstos para o ano de 1999 não se revelam suficientes, sequer, para a aquisição de publicações especializadas que possam subsidiar a realização de alguns estudos. A persistir a situação, como detectamos, melhor que se desativem os Setores Comerciais. Entendemos ser melhor conviver com sua inexistência do que com a frustração de sua inoperância, motivada pela absoluta falta de recursos.

17. Como frisamos no Relatório que antecede este Voto, a participação relativa do Ministério das Relações Exteriores no cômputo do Orçamento Geral da União caiu de 0,15%, em 1995, para 0,10%, em 1998; a do Programa “Política Exterior”, de 0,14% para 0,09%, no mesmo período. São dados incompatíveis com a nova ordem mundial na qual o Brasil está inserido.

18. Como descrito no Relatório, em 1997 o crescimento relativo do comércio mundial equivaleu a mais que o dobro do crescimento relativo do PIB no mesmo período; em 1998, equivaleu a quase o dobro. Não obstante, o comércio brasileiro não vem conseguindo ampliar sua participação na composição de nosso PIB, tendo, ao contrário, reduzido sua participação total desde 1994. É de se lamentar que, no período, apesar de uma redução na participação total do comércio, as importações aumentaram sua participação relativa. É tempo de se despertar para essa realidade e partir-se para a adoção de políticas mais agressivas, com vistas a alterar esse panorama.

19. Finalmente, neste enfoque quanto ao comércio, não posso deixar de enfatizar no Voto o que já constou do Relatório: o Brasil em suas formulações macroeconômicas, não pode mais ignorar a existência de fortes correntes comerciais voltadas para o sudeste asiático. Somente para mencionar os países auditados: em 1998 Cingapura figurou como o 15º maior país no ranking dos importadores; a Malásia, como o 22º; a Índia, como o 28º; e a Tailândia, como o 29º. Apesar da chamada crise asiática, as importações da Índia cresceram 4% em relação a 1997. Imaginem-se as possibilidades do mercado desse país, que conta com mais de 950 milhões de habitantes e principia a se abrir ao comércio exterior?!?!

V

20. Em nossa passagem pelos países auditados, inovamos, aproveitando a oportunidade para estreitar os laços que ligam nosso Tribunal às organizações congêneres ali existentes. Realizamos visitas de trabalho ao “National Audit Department” e ao “Accountant-General Department, na Malásia, quando tivemos a oportunidade de conhecer os detalhes de funcionamento tanto do sistema de controle externo, quanto do próprio controle interno daquele país; ao “Office of the Auditor General”, em Cingapura; ao “Office of the Auditor General”, na Tailândia; e ao “Office of the Comptroller & Auditor General of India”. Em todos os países, além de nos inteirar das funções desempenhadas por cada um daqueles organismos, travamos importantes contatos com vistas a um maior intercâmbio entre cada uma daquelas Instituições e o nosso Tribunal de Contas da União. Em todos eles, a receptividade para o estabelecimento de ações de aproximação ficou bastante evidenciada.

21. Ressalte-se que o Tribunal já mantém acordo de cooperação com a Tailândia, tendo recebido a visita de delegação daquele país no ano de 1997.

22. Na Índia, percebemos visível interesse no conhecimento das ações deste Tribunal acerca do acompanhamento do processo de desestatização, política pública que vem sendo implementada naquele país, com expectativa de próxima intensificação. Nesse sentido, foi-nos comunicado pelo Auditor-Geral acerca de seu interesse em realizar visita de serviço a este Tribunal, no corrente ano.

23. Em que pese a falta de autorização do Governo de Cingapura para a realização de auditoria na agência do Banco do Brasil lá situada, já do conhecimento deste Plenário, efetuamos a ela visita de serviço, com o intuito de nos inteirar, ao menos parcialmente, das realidades daquele organismo brasileiro em solo estrangeiro. Assim, foi-nos dado conhecer que aquela repartição, inaugurada há 21 anos, constitui-se na única agência de um banco latino-americano em operação na Ásia (excetuando-se a do Japão), e ainda, que possui jurisdição sobre diversos países daquele Continente, que juntos englobam cerca de 1/3 da população do Globo. A agência, que conta com apenas 02 empregados brasileiros (Gerente e Gerente-Adjunto) e 13 contratados locais possui, dentre seus objetivos, propiciar apoio às atividades da exportação brasileira para aquela vasta região do Mundo.

24. Lamentável que não nos tenha sido autorizada, pelo Governo Cingapuriano, a análise das operações realizadas. Despiciendo comentar que, no atual cenário de globalização e do enfoque que buscamos imprimir em nossas análises, a verificação da efetividade dessa política de apoio às exportações brasileiras seria de inegável importância no contexto geral do trabalho executado.

25. Gostaria de registrar, ao final dessas considerações, a forma prestimosa com que a representação do Banco do Brasil, em Cingapura, nos recebeu, e à nossa equipe, apesar das restrições legais que lhe foram impostas.

26. Tivemos, também, a oportunidade de visitar, em Cingapura, por mais de meio-dia, as moderníssimas instalações onde estão localizados os estaleiros nos quais atualmente são construídas as três plataformas destinadas à exploração de petróleo em águas profundas de nosso país, pela Petrobrás. Os valores dessas construções ultrapassam os setecentos milhões de dólares, tendo sido vitoriosa, na licitação internacional realizada, a empresa Marítima, que empreitou as instalações portuárias daquele país asiático para o desenvolvimento desse mega-projeto, com vistas à nossa auto-suficiência em matéria de petróleo. As plataformas, em referência, ora em construção por empresa nacional, as quais são supervisionadas pessoalmente por técnicos especialistas da Petrobrás, que somam cerca de cento e vinte famílias brasileiras naquele recanto do mundo, testemunham a vocação de um país que tem encontro marcado com um futuro de prosperidade e grandeza.

## VI

27. Não pretendo me tornar repetitivo, repisando neste Voto pontos que foram detalhados no Relatório que o antecede. As questões de natureza eminentemente técnica se encontram inseridas na íntegra do Relatório da equipe, que foi também distribuído aos Senhores Ministros, minuciosa e suficientemente embasadas para subsidiar este Colegiado a adotar as decisões que lhe competem legal e constitucionalmente.

28. Ao finalizarmos, gostaria de registrar que contamos com o valioso apoio do Terceiro-Secretário João Paulo Terra, designado para acompanhar nossa missão por deferência do então Secretário de Controle Interno do Ministério das Relações Exteriores, Ministro Luiz Sérgio Gama Figueira. A competência e a grande dedicação do mencionado diplomata foram de inestimável auxílio ao desenvolvimento de nossos trabalhos, estreitando ainda mais os laços existentes entre o controle externo e o controle interno mantido por aquele Ministério. Ficam consignados, portanto, os agradecimentos e os louvores àquela autoridade, como também aos AFCEs Paulo Roberto Wiechers Martins e Pedro Tadeu Oliveira da Silva, do meu Gabinete, e do AFCE Rafael Lopes Torres, lotado na 3ª SECEX, os quais compuseram a equipe de trabalho sob nossa Coordenação. Demonstraram todos esses servidores, inegável competência e alto espírito público no desempenho de suas árduas e complexas tarefas.

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de que o Colegiado adote a decisão que ora lhe submeto.

## DECISÃO Nº 274/2000 -TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo TC nº 013.441/1999-0
2. Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Geraldo Affonso Muzzi, Maria Luiza Ribeiro Lopes da Silva, Sérgio Barcellos Telles, Paulo Dyrceu Pinheiro, Fábio Vaz Pitaluga, Ruy Antônio Neves Pinheiro de Vasconcelos, Arnaldo Carrilho, Luiz Filipe de Macedo Soares Guimarães, Fernando Cacciatore de Garcia e Vera Lúcia Barrouin Crivano Machado.
4. Órgão: Ministério das Relações Exteriores - Embaixadas do Brasil em Kuala Lumpur, Cingapura, Bangkok e Nova Delhi
5. Relator: MINISTRO ADHEMAR PALADINI GHISI.
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 3ª SECEX

8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro no art. 71, IV, da Constituição Federal c/c art. 43, I, da Lei nº 8.443/92, DECIDE:

**a) determinar ao Ministério das Relações Exteriores que:**

a.1) ultime os estudos que vêm sendo empreendidos para a implantação de um “Sistema Integrado de Gestão Orçamentária e Financeira do Ministério das Relações Exteriores”, dedicando especial atenção aos seguintes pontos:

a.1.1) necessidade de ampla revisão da atual sistemática de utilização de diversas dotações para o repasse de recursos aos Postos no exterior, cogitando da hipótese de reduzi-las a não mais que três: pagamento do pessoal, em geral; aquisição de material permanente; e demais despesas com postos no exterior;

a.1.2) premência na drástica redução do número de prestações de contas anualmente remetidas pelos Postos ao Escritório Financeiro de Nova Iorque, estudando a possibilidade de existência de uma única prestação de contas, a ser remetida ao final de cada exercício financeiro;

a.1.3) conveniência da redução no número de contas correntes bancárias mantidas pelos Postos, sendo recomendável a existência de uma única conta para as despesas, de modo geral, e uma para as receitas;

a.1.4) possibilidade de implementar um sistema de compensação como forma de evitar a transferência dos recursos arrecadados pelos Postos a título de renda consular, mediante a retenção, por aqueles, dos referidos recursos em troca das novas parcelas que deveriam receber por conta das diversas dotações;

a.2) incremente mecanismo de incentivos concedidos aos diplomatas para o exercício de suas funções em postos considerados de pouca atratividade, como forma de assegurar o preenchimento das vagas atualmente existentes, ou, na impossibilidade de fazê-lo, faça incluir nos próximos editais de concursos públicos a obrigatoriedade de lotação imediata nos referidos postos, com a prévia fixação dos prazos mínimos para a solicitação de transferências;

a.3) fixe o prazo improrrogável de 90 (noventa) dias para que todos os Postos no exterior concluam a assinatura dos contratos de trabalho dos empregados locais, sob pena de aplicação de multa a cada um dos responsáveis, remetendo ao Tribunal, ao final do prazo fixado, a relação dos Postos que permanecem sem os referidos contratos;

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 04/05/2000.

a.4) avalie a possibilidade de implementação de um plano de carreira para os empregados locais, com definição clara dos percentuais de diferença salarial que devem existir entre os níveis básico, médio e superior, contemplando, ainda, um sistema de progressão em decorrência de mérito e/ou tempo de serviço;

a.5) implemente um sistema de contador nas páginas da Internet, do Sistema Brazil Trade Net, relativas aos estudos de mercado realizados pelos Setores Comerciais de cada Posto, de forma a que se possa aferir o interesse despertado por cada estudo específico, como forma de subsidiar o planejamento e a escolha dos próximos segmentos a serem estudados;

a.6) passe a elaborar um plano de metas a serem atingidas pelos Setores Comerciais de cada embaixada, incluindo-se a ampliação das empresas cadastradas no Sistema Brazil Trade Net, bem assim a elaboração de um número mínimo anual, previamente fixado, de estudos de mercado;

a.7) analise a conveniência de manutenção de cada um dos postos no exterior, considerando a carência de recursos orçamentários, avaliando a conveniência da adoção do sistema de cumulatividade;

a.8) oriente a destinação de verbas para os postos no exterior prioritariamente para as áreas consideradas como de relevante interesse nacional, a exemplo dos Setores Comerciais, como forma de estabelecer uma relação custo-benefício mais vantajosa, otimizando a relação despesas com manutenção da residência / despesas totais da embaixada;

a.9) redefina, de forma detalhada, as despesas que podem ser enquadradas como de cerimonial, de forma a estabelecer uma nítida distinção entre as despesas que devem ser pessoalmente custeadas pelos embaixadores daquelas que são consideradas como de interesse público, passíveis de custeio pelo erário;

a.10) realize estudos com vistas a alterar a sistemática de concessão das parcelas denominadas “Residências Diplomáticas” - RD, de forma a torná-la uma parcela fixa, em dólares norte-americanos, previamente estipulada para cada servidor em função exclusivamente dos custos do país em que esteja servindo, bem assim de sua situação funcional-familiar, livre de prestação de contas, como forma de simplificação das rotinas atualmente existentes, assim como em face das peculiaridades dos mercados locais;

a.11) concomitantemente aos estudos sugeridos no item “a.10” supra, expeça orientação específica sobre cada item que pode, ou não, compor o valor contratual que servirá de base para o cálculo das RDs, a prevalecer a atual sistemática de concessão, atentando para as peculiaridades dos mercados locais, a exemplo dos seguintes itens, incluídos nos valores de diversos contratos atualmente vigentes: serviços, utilização de piscinas, serviços de quarto, “fittings and fixtures”, mobiliário, limpeza;

a.12) oriente os diversos postos no exterior para que avaliem, em cada caso, a conveniência, em função dos custos de cada país, de se utilizarem do sistema “call back” para a realização de ligações telefônicas internacionais;

a.13) envide esforços no sentido de elaborar regras claras na contratação do pessoal local para os postos no exterior, no que se refere aos salários iniciais para cada nível de emprego, fazendo-se igualmente necessária a adoção imediata de providências com vistas a evitar o atraso no pagamento do pessoal local;

a.14) credite ao servidor Carlos Thadeu Donato da Franca, lotado na Embaixada do Brasil em Bangkok, a importância de US\$ 89,98 (oitenta e nove dólares e noventa e oito centavos), relativa à diferença “a menor” das RDs recebidas no período de maio/98 a maio/99;

a.15) oriente os postos no exterior no sentido de que a delegação de responsabilidade referida no item 367 do Guia de Administração dos Postos tem de ser devidamente formalizada, sendo passíveis de nulidade todos os atos praticados por servidores outros, que não o Titular do Posto, não detentores das referidas Portarias de delegação;

a.16) passe a se utilizar das Propostas Orçamentárias dos Postos como instrumentos efetivos de planificação das atividades, tanto em nível ministerial como de cada uma das embaixadas, transmitindo-lhes, se possível em data anterior ao início de cada exercício financeiro, o resultado da avaliação de suas propostas individuais, de forma a que os eventos nelas incluídos possam ser objeto de prévia programação;

a.17) regulamente o uso do telefone para ligações internacionais nos Postos Diplomáticos:

b) **determinar, ainda, ao Ministério das Relações Exteriores** que adote as providências com vistas a obter, junto aos responsáveis a seguir apontados, para que apresentem razões de justificativa para os procedimentos indicados ou recolham aos cofres públicos as respectivas importâncias:

b.1) País: Cingapura

b.1.1) Servidor: Ruy Antonio Neves Pinheiro

b.1.1.1) fato gerador: aquisição de água mineral para a residência, uma vez que tal despesa não pode ser enquadrada como “Conservação e Manutenção”:

Data da aquisição	Valor (S\$)
17/06/97	64,27
28/07/97	64,27
28/09/97	64,27
03/11/97	64,27
Total	257,08

b.1.1.2) fato gerador: realização de pagamentos diversos, abaixo relacionados, em favor de pessoas físicas, por conta da dotação MR, item cerimonial, sem referência ao evento correspondente, constando das prestações de contas, tão-somente, um recibo do beneficiário, não restando caracterizada a compatibilidade dos referidos gastos com as despesas que poderiam ser enquadradas como de cerimonial:

Data do pagamento	Valor (S\$)
07/09/97	60,00
07/09/97	70,00
17/09/97	60,00
19/09/97	70,00
26/09/97	80,00
04/11/97	80,00
Total	420,00

b.1.1.3) fato gerador: aquisições de gêneros alimentícios para a residência, custeadas pela dotação MR, item cerimonial, sem referência a qualquer evento específico que justificasse a aquisição daqueles produtos, que são típicos de alimentação doméstica regular:

Data da aquisição (1997)	Valor (R\$)
09/01	204,00
16/01	135,74
23/01	161,03
27/01	23,65
29/01	153,99
07/04	124,89
15/04	13,40
15/04	124,24
24/04	195,13
30/04	29,95
03/05	13,70
07/05	48,69
11/05	31,30
16/05	29,30
22/05	130,68
22/05	19,25
28/05	19,45
29/05	50,68
02/06	15,26
03/06	50,00
03/06	97,02
03/06	156,22
07/06	97,02
11/06	140,45
13/06	65,45
17/06	50,40
25/06	134,22
02/07	282,04
09/07	16,78
14/07	7,99
18/07	58,20
01/08	41,75
08/08	77,97
15/08	3,90
19/08	16,48
20/08	100,20
26/08	101,32
26/08	214,51
27/08	5,80
27/08	40,38
03/09	67,96
04/09	27,90
04/09	111,19
05/09	29,50
11/09	88,67
19/09	15,90
08/10	76,65
09/10	49,81
20/10	53,42
20/10	237,05
24/10	49,27
24/10	78,90
Total	4.028,20

b.1.2) servidor: Paulo Dyrceu Pinheiro

b.1.2.1.) fato gerador: aquisição de água mineral para a residência, uma vez que tal despesa não pode ser enquadrada como “Conservação e Manutenção”:

Data da aquisição	Valor (S\$)
17/09/98	14,83
17/09/98	14,83
14/10/98	44,50
23/11/98	44,50
23/12/98	59,33
13/01/99	133,49
18/02/99	88,99
Total	400,47

b.1.2.2) fato gerador: realização de despesas de cerimonial sem qualquer esclarecimento a respeito do evento a que se referiam:

Data	Valor (S\$)	Descrição
08/04/99	181,00	aquisição de plantas
25/01/99	115,50	aquisição de bebidas diversas

b.1.2.3) fato gerador: realização de despesas, pagas mediante a utilização de cartão de crédito, que não se encontram respaldadas por documento fiscal comprobatório de sua realização:

Mês	Valor (S\$)	Descrição
fev/99	45,00	"Best Denki-Ngee Ann City Singapore" - Electrical Shop
abr/99	187,50	"Raffles Hotel Bars Billy Ard" - Food and Beverage
abr/99	19,90	"Takashimaya Singapore Ltd" - Department Store
abr/99	55,90	"Robinson & Co Pte Ltd Singapore" - Department Store
abr/99	99,00	"Pertama Merchandising - FUNAN" - Major Appliances
mai/99	118,00	"Veronica Florist & Gift P.T. - Florists"

b.1.2.4) fato gerador: realização de despesas sem a existência de qualquer documento fiscal:

Data	Valor (S\$)	Descrição
16/04/99	149,26	"Cleaning Material"
18/02/99	150,00	"Material de Limpeza"

b.1.2.5) fato gerador: pagamento de participação no “President’s Golf Cup Tournament 1998”

Data	Valor (S\$)
20/10/98	150,00

b.2) Tailândia:

b.2.1) Servidor: Arnaldo Carrilho

b.2.1.1) fato gerador: realização de despesas a título de cerimonial, sem a descrição dos eventos a que alegadamente correspondiam:

Data	Valor (Bts)	Descrição
14/12/98	500,00	aquisição de flores
jan/99	29.975,25	"almoço gastronômico"
31/03/97	2.336,45	cesta com chocolates
nov/97	5.197,00	realização de dois almoços
02/04/97	21.574,30	realização de jantar, com contratação de garçom e serviços domésticos
22/11/97	11.000,00	aquisição de bebidas diversas
20/01/98	14.520,00	aquisição de bebidas diversas
31/12/97	14.999,82	aquisição de bebidas diversas
27/12/97	4.053,50	realização de jantar
04/01/99	6.900,00	aquisição de bebidas diversas

b.2.1.2) fato gerador: realização de despesas, pagas mediante a utilização de cartão de crédito, que não se encontram respaldadas por documento fiscal comprobatório de sua realização:

Data	Valor (Bts)	Descrição
11/12/98	3.883,00	"Vito's Restaurant"
11/01/98	12.523,50	"Vito's Restaurant"

b.2.1.3) fato gerador: realização de despesas, na dotação MR, cujos comprovantes não mantêm nexos com a data de realização dos eventos a que supostamente se referem:

Data	Valor (Bts)	Descrição	Observações/Inconsistências detectadas
12/02/98	1.972,25	Almoço oferecido	o ticket de caixa utilizado para a comprovação da despesa data de 27/02/98.
08/02/98	4.038,10	Almoço oferecido	a nota fiscal data de 02/03/98, quase um mês após a realização do evento
02/03/98	4.323,50	Almoço oferecido	o valor refere-se a tickets de caixa datados de 09, 19, 27 e 28/03/98.
11/05/97	23.513,30	jantar oferecido	os diversos comprovantes apresentados possuem as mais diversas datas, desde janeiro a março de 1997.

b.2.1.4) fato gerador: pagamento de "serviços domésticos durante jantares e recepções" à Sra. Gloria B. P. Villanueva, auxiliar de apoio contratada pela embaixada brasileira como servente, já prestando serviços na residência. Ademais, não foi feita menção a evento específico:

Data	Valor (Bts)
07/05/97	3.000,00

b.2.1.5) fato gerador: aquisição de água mineral para a residência, despesa não enquadrada como “Conservação e Manutenção”:

Mês	Valor (Bts)
Julho/97	2.700,03
Dezembro/97	2.376,00
Março/98	2.258,95
Maio/98	2.259,95
Julho/98	3.564,00
Julho/98	2.259,95
Outubro/98	2.259,95
Dezembro/98	2.259,95
Fevereiro/99	2.259,95
Março/99	2.054,50
Março/99	2.376,00
Abril/99	2.200,03
Maio/99	2.200,03
TOTAL	31.029,29

b.2.1.6) fato gerador: pagamentos realizados a título de “segurança da residência” diretamente a policiais de Bangkok, sem a existência de contratos assinados, bem como sem a existência de acordos ou convênios oficializados com a corporação policial daquela cidade:

Data	Valor (Bts)
jan/97 / mai/99	156.800,00

b.2.2) Servidora: Lea Palermo

b.2.2.1) fato gerador: recebimento “a maior” de RDs

Data	Valor (US\$)
jan/97 / out/97	555,24

b.2.3) Servidor: Luiz Augusto Soares da Silva

b.2.3.1) fato gerador: recebimento “a maior” de RDs

Data	Valor (US\$)
jan/97 / mai/99	1.273,92

b.2.4) Servidor: Luis Carlos Monteiro Nogueira

b.2.4.1) fato gerador: recebimento “a maior” de RDs

Data	Valor (US\$)
fev/97 / mai/99	465,47

c) **determinar à Embaixada Brasileira na Malásia** que:

c.1) faça constar de seus editais de permuta a descrição pormenorizada dos bens que deseja obter, conforme disciplinado no item 294, “b”, do Guia de Administração dos Postos - GAP;

c.2) passe a escriturar o livro-caixa dentro da sistemática prevista no item 198 do Guia de Administração dos Postos - GAP;

c.3) proceda à alienação de todos os bens classificados como inservíveis ou anti-econômicos;

d) **determinar à Embaixada Brasileira em Cingapura** que:

d.1) institua controle de todas as ligações telefônicas internacionais;

d.2) não mais realize, à conta do cartão de crédito destinado ao pagamento das ligações efetuadas por meio do sistema de “call-back”, despesas outras que não o pagamento das contas telefônicas;

d.3) não mais realize despesas com cartões de crédito pessoais dos servidores da embaixada;

d.4) não mais inclua, nas aquisições de produtos para limpeza da residência, aqueles tipicamente utilizados para higiene pessoal dos moradores;

e) **determinar à Embaixada Brasileira na Tailândia** que:

e.1) providencie a imediata formalização, junto às autoridades de Bangkok, de contrato ou outra modalidade de documento que oficialize os serviços de segurança que vêm sendo prestados por policiais uniformizados daquela cidade, junto à residência da embaixada brasileira, ou, alternativamente, proceda à contratação de empresa especializada apta a realizar os referidos serviços, fazendo cessar, desde logo, qualquer pagamento efetuado a esse título que não encontre arrimo em documentos oficiais;

e.2) ultime, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, as providências com vistas à assinatura dos contratos dos empregados locais;

e.3) providencie, em relação a todos os bens da residência e da chancelaria, a aposição de etiqueta com o respectivo número de tombamento, conforme determina o art. 260 do GAP, bem como elabore relação dos bens pertencentes a terceiros e que se encontrem nas dependências da residência e da chancelaria;

e.4) passe a incorporar, de imediato, ao patrimônio da embaixada, os bens adquiridos, tão logo ocorra seu recebimento;

e.5) proceda a um levantamento detalhado de todas as aquisições de bens ou prestação de serviços que tenham sido feitas, verificando os casos em que há previsão legal da devolução do imposto pago e, em seguida, solicite a devolução desses impostos, nos casos em que ainda não os tenha requerido;

e.6) envie esforços no sentido de renegociar o contrato de aluguel da residência, de forma a reduzir o prazo de 10 (dez) anos inicialmente pactuado e excluir a cláusula de reajuste automático de 10% a cada dois anos;

e.7) observe as disposições contidas no item 127 do Guia de Administração dos Postos, no que se refere à necessidade de ser mantida uma conta corrente bancária para cada dotação de recursos;

e.8) observe atentamente o item 185 do Guia de Administração dos Postos, no que se refere à necessidade de tradução resumida dos documentos comprobatórios das despesas, lavrados na língua local.

f) **determinar à Embaixada Brasileira na Índia** que:

f.1) faça cumprir as determinações contidas no item 332 do Guia de Administração dos Postos - GAP, no que diz respeito ao horário mínimo de seis horas para atendimento ao público, incluindo-se aquele voltado à obtenção de vistos;

f.2) observe a necessidade de ser regularmente cumprida a etapa de liquidação das despesas, referida nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, fazendo-se necessária para tal a aposição, nos documentos comprobatórios de despesas, de “atesto” de que os serviços foram prestados;

f.3) atente para o caráter de excepcionalidade que deve nortear a aceitação de recibos simplificados, nos termos do item 180 do Guia de Administração dos Postos - GAP, devendo, sempre que possível, ser evitados os recibos passados à mão, sem valor fiscal;

f.4) não classifique itens adquiridos para o Cerimonial como despesas com “material de consumo”, haja vista que as despesas com cerimonial seguem rito específico de contabilização, nos termos do item 20 do Guia de Administração dos Postos - GAP;

f.5) abstenha-se da prática de lançar as despesas realizadas nos últimos dias de um semestre na prestação de contas do semestre subsequente, de forma a facilitar a conciliação do saldo disponível constante da respectiva prestação de contas com o saldo bancário apresentados nos respectivos extratos;

f.6) reveja os procedimentos adotados para o arquivamento das pesquisas de preços realizadas, de forma a que passem a integrar os respectivos processos de compras a que se refiram;

g) **determinar ao Escritório Financeiro em Nova Iorque** que:

g.1) noticie, em sua tomada de contas relativa ao exercício de 1999, acerca dos seguintes fatos:

g.1.1) efetividade das tratativas ocorridas entre a embaixada brasileira na Malásia e o órgão de Previdência local, com vistas à compensação da importância de 2.828,00 Ringitts, indevidamente recolhida a maior, no que se refere aos cálculos previdenciários dos auxiliares técnicos contratados locais relativos aos meses de junho/98 a julho/99;

g.1.2) concretização da assinatura dos contratos dos empregados locais da embaixada brasileira na Tailândia;

g.1.3) regularização, mediante compensação, do pagamento indevidamente efetuado “a maior” pela embaixada brasileira na Índia ao fornecedor Gymkhana Service Station, no valor de Rs 2.459,23 (dois mil, quatrocentos e cinquenta e nove rupias e vinte e três centavos), relativamente à fatura de combustível pertinente ao mês de abril de 1999;

g.1.4) efetividade das medidas adotadas com vistas ao cumprimento das determinações constantes da alíneas “a”, e respectivas subalíneas, e alínea “b”, todas desta Decisão;

g.2) passe a requisitar, por amostragem, os documentos comprobatórios de algumas despesas relacionadas em prestações de contas, como forma de aumentar a eficácia de seus exames e propiciar a criação de um ambiente de efetiva expectativa de controle;

h) **ponderar ao Congresso Nacional e a Presidência da República** que os cortes lineares nos orçamentos públicos, sem distinção de órgãos ou programas específicos, vêm comprometendo as atividades da diplomacia nacional, não obstante o incremento nas demandas decorrentes do cenário mundial de globalização, tendo sido verificada a redução da participação relativa dos orçamentos do Ministério das Relações Exteriores, bem assim do Programa “Política Exterior” no cômputo do Orçamento Geral da União;

i) **remeter cópia integral deste Relatório** às seguintes autoridades, para conhecimento e adoção das providências que considerarem cabíveis:

i.1) Presidente da República, máxime nas questões destacadas nos itens 10 a 10.1.14 do Capítulo VI.2 - Questões de Natureza Operacional, Título VI - Aspectos Operacionais de Caráter Geral;

i.2) Presidente do Senado Federal;

i.3) Presidente da Câmara dos Deputados;

i.4) Presidentes das Comissões de Relações Exteriores, de Orçamento, de Fiscalização Financeira e Controle, de Economia e Finanças, das Casas do Congresso Nacional;

j) determinar a oportuna juntada destes autos às contas do Escritório Financeiro de Nova Iorque relativas ao exercício de 1999.

9. Ata nº 13/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 12/04/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi (Relator), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e Guilherme Palmeira.

IRAM SARAIVA  
Presidente

ADHEMAR PALADINI GHISI  
Ministro-Relator