

**TC:** 008.574/2010-3

**Natureza:** Monitoramento nos Mecanismos de Resolução de Controvérsias do Mercosul

**Assunto:** Primeiro monitoramento da implementação das deliberações do Acórdão nº 1405/2008 – TCU - Plenário

1. A fim de atualizar as informações relativas à implementação das determinações e recomendações proferidas no Acórdão nº 1405/2008 – TCU - Plenário, esta Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog) encaminhou o Ofício nº 108/2009-TCU-Seprog, em 10 de setembro de 2009 (fl. 07) para o Ministério das Relações Exteriores – MRE e analisou as informações prestadas através do Ofício nº 110 Ciset/QIAU, de 18 de setembro de 2009 (fls. 08 a 10), referentes ao nível de implementação dos itens do referido Acórdão.
2. O Acórdão em questão refere-se à auditoria operacional realizada, em 2006, nos Mecanismos de Resolução de Controvérsias no Âmbito do Mercosul e com a Bolívia e o Chile (TC 008.872/2006-9).

#### *Características da auditoria*

3. O Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi criado pelo Tratado de Assunção, firmado pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai em 26 de março de 1991. Por meio desse acordo, os países membros buscaram uma maior integração comercial e econômica, de modo a ampliar as dimensões de seus mercados domésticos, possibilitando maior competitividade frente ao cenário internacional. Em 25 de junho de 1996, foi assinado o Acordo de Complementação Econômica nº 35 (ACE 35) com o Chile e, em 17 de dezembro de 1996, foi assinado o Acordo de Complementação Econômica nº 36 (ACE 36) com a Bolívia. Em 4 de julho de 2006, foi assinado o protocolo de adesão da Venezuela ao Mercosul.
4. O Tratado de Assunção estabeleceu que, durante um período de transição, todos os Estados Parte deveriam adotar um sistema de resolução de controvérsias provisório, que previa a realização de negociações diretas e, caso os contenciosos não fossem solucionados, a intervenção do Grupo Mercado Comum (GMC). O Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias, assinado em 16 de dezembro de 1991, e que passou a vigorar em 22 de abril de 1993, foi o primeiro normativo específico para regular a resolução de controvérsias e previa, além das negociações diretas e da intervenção do GMC, um procedimento arbitral, conduzido por um Tribunal **ad hoc**.
5. Atualmente, o sistema de solução de controvérsias é regido pelo Protocolo de Olivos, assinado em 18 de fevereiro de 2002, com vigor a partir de 1º de janeiro de 2004. De acordo com esse documento, ao surgir uma controvérsia, os Estados Parte devem procurar resolvê-la, inicialmente, por meio de negociações diretas, em seguida devem buscar a intervenção do GMC e, caso o conflito não seja solucionado, qualquer das partes pode comunicar à Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM) a intenção de recorrer ao procedimento arbitral, quando será designado um Tribunal Arbitral **ad hoc**, composto por três árbitros. Uma inovação do Protocolo de Olivos foi a possibilidade de recurso contra a decisão desse Tribunal **ad hoc**, o qual deve ser



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog  
Relatório de Monitoramento  
Mecanismos de Resolução de Controvérsias no Âmbito do Mercosul, Bolívia e Chile

Seprog

Fls.

apresentado ao Tribunal Permanente de Revisão (TPR), cujo laudo é definitivo e prevalece sobre o laudo do Tribunal **ad hoc**.

6. A avaliação realizada pela Seprog, em 2006, decorreu de deliberação da Organização das Entidades de Fiscalização Superior dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile, da qual o TCU é integrante, no sentido de que as entidades filiadas realizassem auditoria de desempenho nas áreas nacionais envolvidas com a resolução dos conflitos estabelecidos no âmbito do Mercosul, e com a Bolívia e o Chile. Assim, a auditoria teve por objeto os mecanismos de solução dessas controvérsias, bem como a atuação do Itamaraty em relação aos contenciosos estabelecidos.

7. No âmbito interno, o Ministério das Relações Exteriores – MRE é o principal órgão envolvido com a condução das controvérsias estabelecidas no Mercosul, embora diversas entidades do governo brasileiro possam também se envolver nesses conflitos, dependendo da natureza destes. Desse modo, a auditoria direcionou as análises para a atuação da Divisão do Mercado Comum do Sul (DMC) do MRE, que, na prática, é o elemento intermediário entre os órgãos governamentais brasileiros e a Secretaria Administrativa do Mercosul. A DMC também desenvolve a articulação entre as diversas entidades governamentais envolvidas na controvérsia, promovendo reuniões para discutir os temas em litígio, analisando os documentos técnicos enviados pelos órgãos e participando da definição da melhor estratégia para a defesa das posições brasileiras.

8. A auditoria adotou como estratégia metodológica a realização de estudos de caso. Foram selecionados para estudo os seguintes contenciosos: a) proibição de importação de pneumáticos remoldados procedentes do Uruguai; b) obstáculos à entrada de produtos fitossanitários argentinos no mercado brasileiro; c) medidas discriminatórias e restritivas ao comércio de tabaco e produtos derivados do tabaco; d) barreiras existentes para a exportação de calçados do Brasil para a Argentina. Adicionalmente, decidiu-se estudar o problema surgido a partir da decisão do Governo da Bolívia de nacionalizar todas as etapas da exploração e comercialização do petróleo e gás boliviano, o qual demandou o acesso a documentos considerados sigilosos, sendo, pois, abordado em relatório separado.

9. Os órgãos governamentais brasileiros que participaram dos contenciosos analisados pela auditoria foram: a) Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa; b) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA; c) Ministério da Fazenda; d) Ministério da Saúde – MS; e) Ministério das Minas e Energia – MME; f) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC; g) Ministério do Meio Ambiente – MMA; e h) Petrobrás.

10. A fiscalização buscou verificar se a sistemática instituída para a resolução de controvérsias se mostrava efetiva para solucionar os casos examinados e se a atuação do MRE contribuía para solucionar, efetiva e oportunamente, os conflitos surgidos entre os países.

11. As principais constatações da auditoria, que se tornaram objeto de deliberações do Acórdão n.º 1405/2008-TCU-Plenário, foram: a) a sistemática instituída para a resolução das controvérsias não solucionava definitivamente todos os casos examinados, que, muitas vezes, apresentavam desdobramentos posteriores, mesmo depois das decisões dos Tribunais Arbitrais; b) articulação deficiente entre os órgãos governamentais brasileiros para discutir os temas em litígio; c) o gerenciamento das atividades executadas no âmbito da DMC era desenvolvido sem adequada normatização, definição de objetivos e de parâmetros para a medição de desempenho, o que inviabilizava o efetivo acompanhamento e mensuração dos resultados alcançados; e d) sistemática ineficaz de divulgação das informações relevantes sobre os temas tratados nas



negociações realizadas nos organismos do Mercosul, inclusive com relação aos assuntos das controvérsias.

### ***Monitoramento - 2010***

12. Com a finalidade de aumentar a efetividade dos mecanismos para solução de conflitos, bem como aperfeiçoar a atuação do MRE, foram feitas determinações e recomendações para o Ministério, através das quais se buscou aperfeiçoar as rotinas de gerenciamento do Itamaraty, com o planejamento sistemático das atividades, a definição clara de objetivos, atribuições e responsabilidades, bem como a instituição de indicadores de desempenho. Visou-se também ao aperfeiçoamento da articulação entre os órgãos governamentais brasileiros, com a normatização da participação desses órgãos nos foros instituídos no Mercosul, especialmente em relação às discussões desenvolvidas para dar tratamento às controvérsias surgidas.

13. O presente trabalho visa atender à sistemática de monitoramento, apresentando o estágio atual das deliberações desta Corte de Contas, quatro anos após a realização da auditoria.

14. A recomendação de nº 9.1.1 diz respeito à criação de grupo de contato, com o objetivo de atuar como canal de comunicação no acompanhamento da implementação das demais recomendações desta Corte de Contas e foi atendida pelo gestor, conforme consta no Ofício nº 110 – Ciset/QIAU, de 18 de setembro de 2009. A deliberação de nº 9.3 foi cumprida, tendo em vista as providências do gestor no encaminhamento do Plano de Ação. Os itens 9.4 e 9.5 referem-se ao envio de cópia do Acórdão, relatório e voto para os interessados e os itens 9.6 e 9.7 dizem respeito, respectivamente à necessidade de monitoramento das deliberações prolatadas e ao arquivamento dos autos. Desse modo, as recomendações substantivas constantes do Acórdão n.º 1405/2008 – TCU – Plenário, que de fato têm potencial para superar os problemas observados pela auditoria e que foram objeto deste monitoramento, referem-se aos itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.4, 9.2.1 e 9.2.2.

15. A fim de subsidiar este monitoramento, o Ofício nº 110 Ciset/QIAU, de 18 de setembro de 2009 (fls. 08 a 10), traz comentários e presta informações do Ministério das Relações Exteriores referentes ao nível de implementação dos itens 9.1.1; 9.1.2; 9.1.3; 9.1.4; 9.2.1; e 9.2.2 do Acórdão nº 1405/2008-TCU-Plenário.

### ***Sistemática instituída para a resolução das controvérsias no âmbito do Mercosul***

16. Durante o desenvolvimento dos trabalhos de auditoria, as análises dos casos selecionados para estudo revelaram que a sistemática instituída para a resolução de controvérsias não solucionou definitivamente todos os casos examinados. A maior parte tem suscitado outros desdobramentos, mesmo depois das decisões dos Tribunais Arbitrais. Observou-se que essas decisões não foram capazes de pacificar completamente as questões envolvidas.

17. Também foram constatados problemas relacionados à falta de prestígio dos mecanismos de solução de conflitos perante os setores envolvidos de cada país, como ocorreu no caso da exportação de carne suína brasileira para Argentina, onde a despeito do Tribunal Arbitral ter se pronunciado a favor da venda da carne pelo Brasil e da decisão ter sido acatada pelo governo da Argentina, os empresários argentinos continuaram contestando o embarque de suínos para seu país.

18. Ressalte-se que não foi escopo da auditoria avaliar o desenho e a configuração dos mecanismos instituídos no Mercosul. A análise desses mecanismos foi realizada a partir do exame de alguns casos que envolveram o Brasil, o que possibilitou uma visão parcial, não



oferecendo condições para uma conclusão abrangente e inequívoca acerca da eficácia e efetividade de tais mecanismos. Nesse sentido, não foram formuladas recomendações com o objetivo de revisar a sistemática de resolução de controvérsias, mas foram explorados aspectos que pudessem estar incidindo sobre os mecanismos instituídos, de modo a subsidiar as discussões estabelecidas no âmbito da Organização das Entidades de Fiscalização Superior dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile.

19. O MRE, através do Ofício nº 110 – CISET/QIAU, de 18 de setembro de 2009, esclareceu que, *“desde 2002, o Brasil não é parte de controvérsias no âmbito do Mercosul e que alterações no sistema de solução de conflitos estão atualmente sendo discutidas pelos estados Parte, inclusive, algumas das alterações propostas poderão alterar os procedimentos atualmente existentes”*.

20. Um dos aspectos que poderia incidir sobre a efetividade dos mecanismos de resolução de controvérsias, o qual foi analisado pela auditoria, refere-se ao processo de tomada de decisão nas diversas instâncias e organismos do Mercosul. Na configuração atual, todas as decisões são tomadas por unanimidade e consenso, sendo válidas apenas se forem aprovadas por todos os Estados Parte, sem abstenção ou ausência de nenhum.

21. Supõe-se, portanto, que a sistemática adotada para a tomada de decisões tende a produzir um conjunto normativo de consenso entre os Estados Membros e a garantir que qualquer membro possa vetar os pontos propostos que não estejam de acordo com a sua legislação interna. Entretanto, nos casos relacionados à importação de produtos fitossanitários da Argentina e de pneumáticos do Uruguai, a auditoria observou que alguns cuidados inseridos na legislação brasileira, destinados a proteger a saúde da população e o meio ambiente, não foram incorporados nas regulamentações do Bloco. Além disso, por envolverem comércio entre os membros, acabaram, por decisão do Tribunal Arbitral, obrigando a revisão das normas nacionais.

22. Conforme conclusão da equipe de auditoria, essa situação ocorre porque mecanismos de decisões consensuais nas regulamentações do Mercosul tendem a aprovar regras gerais, que atendem a um patamar mínimo de exigências, muitas vezes incompatível com determinadas normas internas de alguns Estados Membros. Essa situação também pode dificultar a solução definitiva de questões submetidas aos mecanismos de solução de controvérsias, quando relacionados a temas cuja legislação interna não encontra correspondência com a normas do Mercosul.

23. Problemas de articulação entre os diversos representantes governamentais de cada país envolvido também podem concorrer para que as regulamentações do Mercosul não reflitam, integralmente, a legislação interna dos Estados Parte. Essa situação pode contribuir para o surgimento de contenciosos e dificultar a sua solução definitiva. Como exemplo, pode-se citar o caso das Resoluções aprovadas para liberar a circulação de produtos fitossanitários provenientes da Argentina, em que a participação brasileira no Subgrupo de Trabalho nº 8 não assegurou a observância de aspectos relevantes presentes na legislação interna do Brasil.

24. A falta de efetividade do sistema de solução de controvérsias, além de provocar o desgaste de sua imagem e de todo o Mercosul, pode gerar insegurança para os cidadãos dos Estados Membros em relação à capacidade do sistema de superar as divergências e contribuir para a integração das nações do Bloco.



***Determinações/Recomendações relativas à normatização da participação dos representantes brasileiros nas discussões do Mercosul***

***Deliberação monitorada***

*9.1.2. desenvolva estudos com o objetivo de definir e propor normatização acerca da participação dos representantes do governo brasileiro nas discussões decorrentes dos contenciosos estabelecidos com os demais Estados Parte do Mercosul e nos diversos foros do Bloco, incluindo comitês técnicos, reuniões especializadas, grupos ad hoc, grupos e subgrupos de trabalhos, que deverá contemplar as seguintes questões [recomendação dirigida ao Ministério das Relações Exteriores]*

*9.1.2.1. critérios para participação nas reuniões desenvolvidas com o objetivo de discutir questões relacionadas a controvérsias estabelecidas junto aos demais Estados Partes ou definir a posição do governo brasileiro em relação a esses contenciosos;*

*9.1.2.2. mecanismos de decisão, competências e alçadas para a determinação da posição do governo brasileiro nas controvérsias estabelecidas;*

*9.1.2.3. critérios para participação nos foros do Mercosul e nas reuniões prévias aos eventos oficiais programados, buscando assegurar a adequada consideração de todos os aspectos relevantes envolvidos;*

*9.1.2.4. diretrizes que orientem a atuação dos representantes em relação aos procedimentos rotineiros desejáveis, bem como providências requeridas antes, durante e após os eventos programados para os foros de que participam;*

*9.1.2.5. orientações sobre as ações requeridas para assegurar que a legislação brasileira seja considerada durante a realização de discussões que tenham implicações na harmonização das legislações dos Estados Partes;*

25. Conforme dispõe o Decreto Presidencial de 19 de novembro de 1996, cabe ao chefe da Divisão do Mercado Comum do Sul – DMC, integrante da estrutura do MRE, o exercício da Secretaria-Executiva da Seção Nacional do Grupo Mercado Comum – GMC. Contudo, na época da auditoria, as competências e atribuições da DMC não estavam normatizadas e as informações acerca das atividades desenvolvidas pela Divisão foram obtidas com base em entrevistas com os servidores.

26. As principais atividades desenvolvidas pela DMC eram: a) promoção da articulação entre os órgãos governamentais envolvidos nos contenciosos; b) participação em todas as etapas das negociações decorrentes das controvérsias estabelecidas, inclusive da preparação da defesa brasileira; e c) coordenação das atividades relacionadas às reuniões do GMC e CMC e à participação brasileira nos grupos de trabalho do Mercosul.

27. No tocante à articulação entre os órgãos governamentais brasileiros envolvidos nas controvérsias estabelecidas no âmbito do Mercosul, a auditoria constatou a ocorrência de problemas nesse processo, principalmente na fase de preparação da defesa brasileira. O MRE não havia regulamentado o processo de articulação entre esses órgãos, de forma a definir os



critérios para a sua participação e os mecanismos para a definição da posição brasileira nos contenciosos. Além disso, não existiam normas orientando a participação dos segmentos do Governo brasileiro com interesse nas discussões ocorridas nas comissões, grupos de trabalho e outros foros instituídos no Mercosul.

28. No contencioso relacionado à importação de pneumáticos remoldados do Uruguai, a gestora do MMA informou que esse Ministério só tomou conhecimento da controvérsia após a decisão do Tribunal Arbitral e que não participou da adaptação da legislação brasileira à decisão desse Tribunal. Acrescentou, ainda, que a defesa brasileira não foi baseada em questões ambientais e de saúde, tendo sido privilegiados aspectos comerciais.

29. O estudo do contencioso sobre a importação de produtos fitossanitários da Argentina também evidenciou problemas de articulação entre os gestores governamentais brasileiros. Durante as discussões para a regulamentação da circulação de produtos fitossanitários no Mercosul, a articulação entre as entidades ligadas ao assunto não foi suficiente para assegurar a manutenção de alguns cuidados presentes na legislação brasileira, destinados à preservação do meio ambiente e da saúde pública, conseqüentemente, as listas aprovadas contemplam produtos proibidos ou com severas restrições de uso no Brasil.

30. A esse respeito, o MRE comunicou, através do Ofício nº 110 – Ciset/QIAU, de 18 de setembro de 2009, a existência de procedimentos para acompanhamento das atividades do Mercosul, conforme descrição a seguir:

*“Existem, no Governo brasileiro, procedimentos estabelecidos para acompanhamento das atividades do Mercosul. No caso específico do Itamaraty, há reuniões periódicas das Seções Nacionais dos foros coordenados por representantes do Ministério. Entretanto, há temas que, por sua natureza, são necessariamente tratados na Câmara de Comércio Exterior – Camex<sup>i</sup>. Além do Conselho de Ministros e do Comitê Executivo de Gestão da Camex, funcionam regularmente instâncias, também colegiadas, de resolução e articulação de questões específicas relativas ao Mercosul, tais como o Grupo Técnico de Acompanhamento da Resolução GMC nº069/00 e o Grupo Técnico para a Revisão da Lista de Exceção à Tarifa Externa Comum – LETEC”.*

31. No que tange especificamente aos procedimentos para acompanhamento das controvérsias de que o Brasil é parte, o Ofício nº 110/2009 afirma o seguinte:

*“O MRE tem assegurado sempre a participação ativa na definição das posições brasileiras de outros órgãos e entidades da Administração Pública Federal, sempre que a controvérsia diga respeito, direta ou indiretamente, a assuntos da área de atuação desses órgãos ou entidades.”* Acrescenta, ainda, que *“eventual exercício de análise sobre a necessidade de sistematização do acompanhamento de procedimentos de solução de controvérsias no Mercosul poderia ter maior utilidade após a definição sobre eventuais modificações [no sistema de solução de controvérsias] atualmente em negociação [pelos Estados Parte do Mercosul]”.*

32. Com relação à normatização da participação dos representantes do governo brasileiro nas discussões decorrentes dos contenciosos estabelecidos com os demais Estados Parte do Mercosul, objeto da recomendação 9.1.2, percebe-se que a atuação do Ministério nesse sentido ainda é informal. Em que pese a ocorrência de eventuais modificações no sistema de solução de controvérsias, urge desenvolver normas que proporcionem a definição de princípios gerais orientadores para a ação dos órgãos competentes, a exemplo de critérios para participação nas reuniões e demais foros do Bloco e de mecanismos de decisão, competências e alçadas para determinar a posição do governo brasileiro. A falta de normatização de um sistema consistente



de articulação entre os órgãos envolvidos nas controvérsias compromete a plena defesa dos interesses brasileiros, uma vez que a informalidade desse processo nem sempre garante que todos os procedimentos sejam cumpridos, podendo haver ausência de algum representante importante para definição da posição brasileira em determinado contencioso. Desse modo, considera-se a **recomendação 9.1.2 não implementada**.

***Determinações/Recomendações relativas à normatização das atividades desenvolvidas pelo MRE***

33. Durante a realização da auditoria, constatou-se, com base nas diversas entrevistas realizadas com os gestores da DMC, que o gerenciamento das atividades executadas no âmbito da Divisão era desenvolvido sem adequada normatização, definição de objetivos e de parâmetros para a medição do desempenho, o que inviabilizava o efetivo acompanhamento e mensuração dos resultados alcançados. Na opinião dos gestores, a natureza dos trabalhos da DMC não comporta o uso de indicadores de desempenho. Verifica-se que os problemas encontrados, assim como as justificativas apresentadas, são antigas e envolvem não só o setor analisado, mas todo o Itamaraty, tendo sido objeto de várias fiscalizações já realizadas pelo TCU.

***Deliberações monitoradas***

*9.1.3. desenvolva estudos com a finalidade de definir e propor normatização especificando claramente as atribuições e responsabilidades de cada uma das seções que integram a estrutura organizacional do Ministério, incluídas as divisões; [recomendação dirigida ao MRE]*

*9.1.4. institua sistema de planejamento que integre, para cada uma das unidades e seções da estrutura organizacional do Ministério, a definição de objetivos, metas e indicadores para a mensuração dos resultados; [recomendação dirigida ao MRE]*

*9.2.2. a partir da fixação dos objetivos da DMC, defina um conjunto de indicadores de desempenho para o acompanhamento das atividades desenvolvidas pela Divisão e a medição de seus resultados, acompanhado das respectivas metas e prazos para seu alcance, tomando como subsídio as sugestões apresentadas no Apêndice F; [recomendação dirigida à Secretaria Geral das Relações Exteriores do MRE]*

34. As recomendações 9.1.3, 9.1.4 e 9.2.2 buscaram fomentar a criação de um sistema de planejamento e de mensuração de resultados da atividade diplomática exercida pelo MRE, cuja ausência tem sido recorrentemente constatada pelas fiscalizações realizadas por esta Corte de Contas.

35. Os trechos reproduzidos a seguir, retirados do Acórdão nº 444/2005-TCU-Plenário, refletem a falta de um sistema de planejamento que contemple o estabelecimento de diretrizes, metas e indicadores por parte do MRE e o entendimento dos gestores de que a ação diplomática prescinde de qualquer mensuração de desempenho.

*“(...) Conforme foi constatado ao longo da realização da Auditoria Operacional e também deste monitoramento, o MRE não dispõe de um planejamento que oriente suas ações no Brasil e no exterior, de forma a serem fixadas as diretrizes e metas a serem alcançadas na busca de melhores índices de eficácia e eficiência em seu desempenho”.*



*“(…) Embora tenha sido buscado pela equipe de monitoramento um posicionamento sobre as medidas necessárias à implementação da recomendação, o MRE não se posicionou a respeito, apenas apresentou a alegação de que se torna impossível fixar metas e diretrizes para a ação diplomática, dada suas naturais peculiaridades”.*

36. Outras decisões do Tribunal recomendam ao MRE que adote medidas que viabilizem a avaliação de desempenho de suas unidades no exterior, como a definição de objetivos e metas, e o estabelecimento de padrões de desempenho. É oportuno citar o Acórdão do Plenário nº 386/2004, que dispõe no item 9.1.1:

*“9.1.1.efetue estudos voltados à mensuração das atividades desempenhadas pelos postos, de forma a possibilitar o estabelecimento de metas e diretrizes comuns, com o fito de se aferir a eficiência e eficácia das ações desenvolvidas”.*

36.1 Pode-se citar, ainda, o item 8.4 da Decisão do Plenário nº 426/2001:

*“8.4. recomendar ao Ministério das Relações Exteriores que: a) passe a definir com clareza, em instrumento próprio, políticas, diretrizes, objetivos e metas a serem observados pelos postos no exterior, revisando-as periodicamente, de modo a possibilitar o desenvolvimento de ações coordenadas de representação, negociação, informação, promoção e defesa dos interesses nacionais e dos serviços consulares prestados no Brasil e no exterior e viabilizar a posterior avaliação das ações empreendidas; (...)”.*

37. O MRE, por intermédio do Ofício nº 110 – CISET/QIAU, de 18 de setembro de 2009, informou que o Regimento Interno da Secretaria de Estado (RISE), aprovado pela Portaria nº 212, de 30 de abril de 2008, dispõe sobre a organização geral da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (fls. 11 a 31).

38. Na referida Portaria estão claramente definidas as competências, atribuições e responsabilidades de cada um dos Departamentos, Divisões e Seções que integram a estrutura organizacional do MRE. As atribuições específicas da DMC estão relacionadas no Art. 101 desse normativo:

*“Art. 101. Compete à Divisão do Mercado Comum do Sul (DMC):*

*I - executar diretrizes e fornecer subsídios para a formulação e execução da política exterior no tocante a assuntos específicos relativos ao processo de integração do MERCOSUL, inclusive nos seus foros de negociação próprios, tais como o Grupo Mercado Comum, a Comissão de Comércio e seus Comitês Técnicos, os Subgrupos de Trabalho, as Reuniões Especializadas, os Grupos e Comissões ad hoc, no âmbito nacional e no âmbito quadripartite;*

*II - prestar apoio e fornecer subsídios para a atuação brasileira nas reuniões do Conselho do Mercado Comum;*

*III - acompanhar e informar sobre as atividades dos órgãos consultivos ou propositivos do MERCOSUL, a saber, o Parlamento do Mercosul, o Foro Consultivo Econômico Social, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamento do MERCOSUL e outros órgãos eventualmente criados;*

*IV - acompanhar, informar e colaborar com outros Ministérios e órgãos da Administração Pública Federal no tratamento de temas afeitos ao MERCOSUL, especialmente aqueles relacionados ao comércio, e sempre que esses órgãos estiverem envolvidos;*

*V - tratar do processo de notificação do MERCOSUL junto à OMC, em coordenação com as Divisões responsáveis do Departamento Econômico;*

*VI - acompanhar os trabalhos relativos aos entendimentos econômicos e comerciais bilaterais entre o Brasil e cada um dos Estados Partes do MERCOSUL;*





*VII - acompanhar os trabalhos relativos aos entendimentos econômicos e comerciais bilaterais entre o Brasil e cada um dos Estados Partes do MERCOSUL:*

*VIII - desempenhar, por meio de Núcleo de Apoio especialmente constituído e a ela subordinado, as funções de Secretaria da Presidência Pro Tempore do MERCOSUL, quando exercida pelo Brasil; e*

*IX - desempenhar as funções de apoio às Seções Nacionais do Conselho do Mercado Comum, do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio do MERCOSUL, bem como de outros foros da estrutura institucional do MERCOSUL.”*

39. Verifica-se, pelo exposto, que, através da Portaria nº 212, de 30 de abril de 2008, foram definidas, de maneira detalhada, as atribuições e responsabilidades de cada uma das Seções integrantes da estrutura organizacional do MRE, incluídas as Divisões. Essa iniciativa está em consonância com o objetivo da **recomendação 9.1.3**, que, portanto deve ser considerada **implementada**.

40. No tocante à instituição de um sistema de planejamento, com objetivos, metas e indicadores de desempenho para o acompanhamento das atividades desenvolvidas por cada uma das unidades integrantes da estrutura organizacional do MRE e a medição de seus resultados, conforme consubstanciado nas recomendações 9.1.4 e 9.2.2, foi informado, através do Ofício nº 110/2009 – Ciset/QIAU, que a Secretaria de Controle Interno tem desenvolvido ação junto às demais unidades do Ministério para a definição desses mecanismos de gerenciamento do desempenho, os quais devem ser utilizados a partir de 2011.

41. Não obstante essa iniciativa estar em consonância com os objetivos das **recomendações 9.1.4 e 9.2.2**, tendo em vista o caráter incipiente dessas ações, que ainda não suprem as deficiências citadas, mas que, se efetivamente implementadas, contribuirão para o aprimoramento da gestão da DMC e de todo o MRE, no médio e longo prazos, entende-se que essas recomendações devam ser consideradas **em implementação**.

***Determinações/Recomendações relativas à disseminação de informações aos órgãos brasileiros envolvidos com o Mercosul***

42. Outro problema observado na auditoria consistia na ausência de uma sistemática própria para disseminar informações aos segmentos do Governo brasileiro interessados nas discussões estabelecidas no âmbito do Mercosul. Essa situação dificultava o envolvimento desses órgãos nos contenciosos, novamente prejudicando a defesa das posições do Brasil frente ao Bloco. Nesse sentido, a recomendação 9.2.1 buscou fomentar a divulgação de notícias relevantes relacionadas aos assuntos discutidos nos diversos foros do Mercosul, com informações acerca dos conflitos surgidos com os demais Estados Partes.

***Deliberação monitorada***

*9.2.1. institua sistemática de disseminação de notícias relevantes relacionadas aos assuntos discutidos nos diversos foros do Mercosul, que deverá contemplar informações acerca dos temas relacionados a contenciosos surgidos com os demais Estados Partes; [recomendação dirigida à Secretaria Geral das Relações Exteriores do MRE]*

43. O MRE, através do Ofício nº 110 – Ciset/QIAU, de 18 de setembro de 2009, comunicou que, desde meados de 2008, está em operação a nova página brasileira do Mercosul ([www.mercosul.com.br](http://www.mercosul.com.br)), administrada pelo Departamento do Mercosul do Ministério. Nessa página, estão disponíveis para consulta informações sobre os principais temas da agenda do



Bloco, os tratados e protocolos celebrados, além das declarações conjuntas dos Presidentes dos estados Parte desde 1994 e do acervo atualizado dos normativos adotados pelo Bloco.

44. Em que pese a página do Mercosul não esgotar as possibilidades de criação de outros canais de disseminação de informações do MRE para os demais órgãos interessados nas discussões do Bloco, ficou demonstrado que o Ministério, com essa iniciativa, buscou estimular a troca de informações e a publicação de notícias, haja vista o instrumento utilizado ser uma importante fonte de divulgação e equalização do conhecimento. Por estes motivos, considera-se a **recomendação 9.2.1 implementada**.

### *Conclusão*

45. O presente trabalho encerra o ciclo de monitoramento das deliberações desta Corte de Contas acerca da auditoria operacional realizada, em 2006, nos Mecanismos de Resolução de Controvérsias no Âmbito do Mercosul e com a Bolívia e o Chile, provenientes do no Acórdão nº 1405/2008 – TCU - Plenário. O trabalho adotou a forma de processo específico, não de fiscalização do tipo Monitoramento – MON, conforme os padrões definidos pela Portaria – Segecex/TCU nº 27, de 19 de outubro de 2009.

46. Para que se pudesse medir o grau de implementação das deliberações do referido Acórdão, foram adotados quatro níveis de classificação das recomendações, conforme estabelecido pela Portaria supracitada: a) Implementada; b) Em implementação; c) Parcialmente Implementada; e d) Não Implementada. A classificação “Em Implementação” abrange as recomendações que já foram objeto de algumas medidas e que ainda estão sendo trabalhadas.

47. Diante das informações obtidas ao longo deste monitoramento, a situação de implementação das recomendações do Acórdão nº 1405/2008 – TCU – Plenário é apresentada na Tabela 1. Ressalte-se que não foram objeto de monitoramento e por isso não constam da tabela a recomendação de nº 9.1.1, que diz respeito à criação de grupo de contato, a determinação 9.3 (Plano de Ação), já cumprida, e as recomendações 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7 (envio de cópia do Acórdão, relatório e voto para os interessados, necessidade de monitoramento das deliberações prolatadas e arquivamento dos autos, respectivamente), já implementadas.

**Tabela 1: Situação de implementação das deliberações do Acórdão nº 1405/2008-TCU-Plenário, por item, em março de 2010.**

<b>Situação das deliberações (itens do acórdão)</b>			
<b>Implementadas</b> (9.1.3; 9.2.1)	<b>Parcialmente Implementadas</b>	<b>Em Implementação</b> (9.1.4; 9.2.2)	<b>Não Implementadas</b> (9.1.2)
	-		
<b>40%</b>	<b>0%</b>	<b>40%</b>	<b>20%</b>

48. No presente monitoramento, realizado quase quatro anos após a apreciação da auditoria original, constatou-se que 40% das deliberações estão implementadas. Adicionando-se as recomendações que se encontram em implementação, esse percentual se eleva para 80%, mostrando um bom nível de atendimento das medidas propostas pelo Tribunal.

49. As recomendações já atendidas estão voltadas, basicamente, para a obtenção de melhorias na sistemática de disseminação de informações do MRE para os demais órgãos interessados nas discussões do Mercosul, e para a normatização das atribuições e responsabilidades de cada uma



das Seções integrantes da estrutura organizacional do Ministério. As que ainda se encontram em implementação foram assim classificadas em virtude do caráter incipiente das ações para instituição de um sistema de planejamento, com objetivos, metas e indicadores de desempenho para o acompanhamento e avaliação de resultados das atividades desenvolvidas por cada uma das unidades do MRE.

50. A recomendação não implementada está relacionada à normatização da participação dos representantes do governo brasileiro nas discussões decorrentes dos contenciosos estabelecidos com os demais Estados Parte do Mercosul, e foi assim considerada em razão da atuação do MRE nesse sentido ainda ser informal, prescindindo de normas que proporcionem a definição de princípios gerais orientadores para a ação dos órgãos competentes, a exemplo de critérios para participação nas reuniões e demais foros do Bloco e de mecanismos de decisão, competências e alçadas para determinar a posição do governo brasileiro, comprometendo a plena defesa dos interesses do nosso país diante dos contenciosos surgidos com os demais membros.

51. Desse modo, em que pese a falta de normatização da participação dos órgãos brasileiros nos contenciosos, é oportuno ressaltar que as medidas implementadas, em especial a aprovação do Regimento Interno, através da publicação da Portaria nº 212, de 30 de abril de 2008, que dispõe sobre a organização geral da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, representam um avanço em aspectos estruturantes da gestão ministerial.

#### ***Proposta de Encaminhamento***

52. Diante do exposto, submete-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

- I) Dar por encerrado o ciclo de monitoramentos do Acórdão nº 1405/2008-TCU-Plenário, considerando:
  - a) Cumprido o item 9.3;
  - b) Implementados os itens 9.1.1; 9.1.3; 9.2.1; 9.4, 9.5, 9.6; 9.7;
  - c) Em implementação os itens 9.1.4; 9.2.2; e
  - d) Não implementado o item 9.1.2;
- II) Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, para o Ministro de Estado das Relações Exteriores;
- III) Encaminhar cópia da presente instrução para a 5ª Secretaria de Controle externo, cuja clientela é integrada pelo Ministério das Relações Exteriores, para conhecimento;
- IV) Apensar os autos ao TC 008.872/2006-9, que trata da auditoria operacional realizada nos Mecanismos de Resolução de Controvérsias no Âmbito do Mercosul e com a Bolívia e o Chile;
- V) Arquivar os autos na Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog.



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog  
Relatório de Monitoramento  
Mecanismos de Resolução de Controvérsias no Âmbito do Mercosul, Bolívia e Chile

Seprog

Fls.

Brasília/DF, em 27 de maio de 2010.

Manuelina Porto Nunes Navarro  
Auditora Federal de Controle Externo  
Matrícula: 7679-1

De acordo. Encaminhe-se para apreciação do Secretário de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo.

Brasília/DF, em            de maio de 2010.

Tiago Gozzer Viegas  
Gerente da 1ª Divisão da Seprog, em substituição  
Matrícula: 6581-1

De acordo. Encaminhe-se à consideração do Excelentíssimo Senhor Ministro-relator Augusto Nardes.

Brasília/DF, em            de maio de 2010.

Carlos Alberto Sampaio de Freitas  
Secretário de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Matrícula: 2806-1

---

<sup>i</sup> A Camex é órgão integrante do Conselho de Governo, tem por objetivo a formulação, adoção, implementação e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo. É integrada pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; que a preside, pelos Ministros



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog

Relatório de Monitoramento

Mecanismos de Resolução de Controvérsias no Âmbito do Mercosul, Bolívia e Chile

Seprog

Fls.

---

Chefe da Casa Civil; das Relações Exteriores; da Fazenda; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e do Planejamento, Orçamento e Gestão.