



Conselho de  
Monitoramento e  
Avaliação de  
Políticas Públicas

Ciclo 2022

Relatório de Avaliação

# Postos de representação do Brasil no exterior

# CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE GASTOS DIRETOS (CMAG)

Ciclo CMAP  
2022

**Política avaliada**  
Postos de representação do Brasil no exterior

**Coordenador da avaliação**  
DMAP/SMA/MPO

**Executores da avaliação**  
DMAP/SMA/MPO  
DITRA/SOF/MPO

**Supervisor da avaliação**  
DMAP/SMA/MPO

**Assessoria técnica**  
Enap/EvEx

**Informações:**  
Diretoria de Monitoramento e Avaliação para o Aperfeiçoamento  
das Políticas Públicas (DMAP)

Home Page:  
[https://bit.ly/\\_Cmap](https://bit.ly/_Cmap)

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo  
deste relatório desde que mencionada a fonte.

## Lista de siglas e abreviaturas

ARB - Autorização de Retorno ao Brasil

CGIRC - Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles

CPAT – Coordenação de Patrimônio, Arquitetura e Engenharia

CMAG – Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos

CMAP – Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

CMAS – Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União

DAEX – Divisão de Acompanhamento dos Postos no Exterior

DAUX – Divisão de Administração de Auxiliares Locais

DITRA – Diretoria de Temas Transversais da SOF

DMAP - Diretoria de Monitoramento e Avaliação para o Aperfeiçoamento das Políticas Públicas

Enap - Escola Nacional de Administração Pública

GAP - Guia de Administração dos Postos

MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento

MRE – Ministério das Relações Exteriores

PEB - Política Externa Brasileira

PTD - Plano de Transformação Digital

SERE - Secretaria de Estado de Relações Exteriores

SGAD - Secretaria de Gestão Administrativa do MRE

SMA – Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

SOF - Secretaria de Orçamento Federal

SPU - Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio

## Lista de tabelas

Tabela 3.1 Entrevista com gestores do MRE sobre os 4 componentes da governança .....	21
Tabela 3.2 Indicadores de Governança e Gestão Pública do MRE.....	22
Tabela 3.3 Boas práticas e pontos de atenção do componente institucionalização .....	30
Tabela 3.4 Metas previstas para Resultado Intermediário 2 .....	31
Tabela 3.5 Objetivos estratégicos do MRE pactuados no PEI .....	32
Tabela 3.6 Boas práticas e pontos de atenção do componente Planos e Objetivos .....	38
Tabela 3.7 Boas práticas e pontos de atenção da Coordenação e Coerência.....	40
Tabela 3.8 Boas práticas e pontos de atenção do componente monitoramento e avaliação...	43
Tabela 4.1 Reuniões e oficinas de alinhamento da avaliação .....	44
Tabela 4.2 Principais achados no âmbito da questão avaliativa “como tem ocorrido a execução orçamentária-financeira da ação 20WW?” .....	44
Tabela 5.1. Percentual da execução financeira entre os postos siafizados e não siafizados (Escritório Financeiro de Nova Iorque), segundo Planos Orçamentários. ....	50

## Lista de gráficos

Gráfico 2.1 Situação dos imóveis do MRE no exterior .....	10
Gráfico 2.2 Tipos de postos do MRE no exterior.....	11
Gráfico 2.3 Produção consular anual dos postos do Brasil no exterior .....	13
Gráfico 2.4 Produção consular anual por categoria de produto.....	14
Gráfico 2.5 Quantidade de instalações por posto que presta serviço consular no exterior.....	14
Gráfico 2.6 Despesa anual com aluguel por área construída da chancelaria .....	16
Gráfico 2.7 Despesa anual com aluguel por área construída (USD por m2) da chancelaria em diferentes continentes .....	17
Gráfico 2.8 Faixa de produção consular média por 100 USD de despesa anual com aluguel ...	17
Gráfico 2.9 Média da produção consular (a cada 100 USD de despesa) por localização da chancelaria alugada.....	18
Gráfico 2.10 Faixa de produção consular média por servidor .....	18
Gráfico 2.11 Produção consular média por servidor da chancelaria alugada em diferentes continentes.....	19
Gráfico 4.1 Execução orçamentária da ação 20WW .....	46
Gráfico 4.2. Distribuição das despesas da ação 20WW nas principais categorias de alocação (de acordo com os planos orçamentários).....	47
Gráfico 4.3. Crescimento nominal das despesas da ação 20WW, por Plano Orçamentário. ....	47
Gráfico 4.4 Evolução comparativa da despesa nominal da ação 20WW em relação ao IPCA e Receita Corrente Líquida.....	48
Gráfico 4.5. Distribuição dos gastos com Contratados Locais dos Postos segundo a natureza detalhada da despesa .....	49
Gráfico 4.6 Distribuição dos gastos com Locação de Imóveis no Exterior segundo a natureza detalhada da despesa .....	49
Gráfico 4.7. Distribuição dos gastos com Locação de Imóveis no Exterior segundo a natureza detalhada da despesa (2022) .....	50
Gráfico 5.1 Correlação das despesas da ação 20WW entre os grupos de gastos: locação de imóveis, manutenção e contratação de serviços de terceiros (2022) .....	51
Gráfico 5.2. Relação entre custo de vida local e valor do aluguel mensal pago.....	54
Gráfico 5.3. Distribuição geográfica das embaixadas dos países do G20 .....	55

## Sumário

1	Introdução .....	7
1.1	Caracterização do escopo da avaliação .....	8
2	Descrição do objeto a ser avaliado .....	9
2.1	Caracterização dos imóveis no exterior sob a gestão do MRE .....	10
2.2	Análise descritiva dos postos que prestam serviços consulares.....	13
2.3	Análise da produção consular e dos gastos com chancelarias alugadas .....	15
2.3.1	Bases de dados .....	15
3	Avaliação de Governança .....	19
3.1	Estrutura de governança do MRE: unidades envolvidas.....	22
3.2	Análise dos componentes de governança selecionados.....	24
3.2.1	Institucionalização .....	24
3.2.2	Planos e Objetivos .....	30
3.2.3	Coordenação e Coerência .....	38
3.2.4	Monitoramento e Avaliação.....	40
4	Análise da Execução Orçamentária-Financeira .....	44
4.1	Sobre a ação 20WW .....	45
4.2	Execução orçamentária da ação 20WW .....	45
4.3	Composição dos grupos de despesa .....	48
5	Análise dos Contratos de Aluguel das Embaixadas.....	50
5.1	Análise dos aluguéis das embaixadas .....	51
5.2	Análise da localização das embaixadas.....	54
6	Conclusão .....	55
7	Referências bibliográficas .....	59
	Apêndice A – Resumo dos Procedimentos para contratação de imóveis no exterior segundo Guia de Administração de Postos – GAP. ....	60
	Apêndice B – Roteiro oficinas/entrevistas MRE.....	63
	Apêndice C – Análise dos dados.....	66
	Anexo A - Ficha de pré-avaliação aprovada pelo Cmag .....	69

# 1 Introdução

O escopo desta avaliação são os postos de representação do Brasil no exterior com foco na governança e no custeio dos imóveis ocupados por esses postos. Embora a contratação de imóveis não seja atividade finalística, sua importância para a concretização das atividades relacionadas à política externa, ao atendimento ao público e à representação diplomática é inegável. Sendo assim, a depender dos interesses brasileiros em determinada região, do volume comercial ou das relações políticas e históricas entre o Brasil e determinado país, o Brasil se fará representar por uma estrutura física que o represente em todos esses aspectos.

Para atender ao escopo pactuado na fase de pré-avaliação, foram estabelecidas duas questões avaliativas. A primeira é “Como a governança da gestão dos imóveis do MRE no exterior está estruturada para o alcance dos objetivos dos postos do Brasil no exterior?”. Para responder tal questão, a Diretoria de Monitoramento e Avaliação para o Aperfeiçoamento das Políticas Públicas da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (DMAP/SMA) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) propôs analisar a governança da gestão dos postos do Brasil no exterior. As fontes de informação utilizadas na primeira etapa desta análise foram documentos de gestão registros administrativos do MRE, legislação pertinente, relatórios de gestão do MRE e informações disponibilizadas no site do MRE. Na segunda etapa, foram realizadas 4 entrevistas com os gestores do MRE para discussão de cada um dos componentes de governança analisados: institucionalização, planos e objetivos, coordenação e coerência e monitoramento e avaliação.

A segunda questão avaliativa é “Como vem sendo a evolução e execução orçamentária do custeio dos postos do MRE no exterior (ação orçamentária 20WW)?”. Para esta questão, a Diretoria de Temas Transversais da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) se dispôs a realizar uma análise da execução financeira-orçamentária da ação 20WW e dos seus Planos Orçamentários (PO), sobretudo aquele relacionado à locação de imóveis. As bases consultadas foram o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Além disso, foi utilizada a planilha "Gerencial de Imóveis do MRE", compartilhada com a SMA/MPO pela SAGD/MRE, com dados sobre os imóveis ocupados pelos postos de representação do Brasil no Exterior<sup>1</sup>.

Na tentativa de investigar melhor o custeio dos imóveis do MRE no exterior, a SMA/MPO contou com o serviço do *Evidence Express* (EvEx) da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) para realizar uma análise descritiva dos imóveis alugados ocupados pelas chancelarias que prestam serviços consulares no exterior. O objetivo desta análise é explorar aspectos relacionados ao custo de locação do imóvel e aos serviços que são ofertados neste imóvel. Para este fim, foi criada uma base de dados a partir de outras três: a planilha "Gerencial de Imóveis do MRE", a base de dados sobre produção de documentos consulares, obtida no Portal Dados Abertos, que traz informações sobre a emissão de vistos, passaportes, atos notoriais e documentos de registro civil entre 2015 e 2020, e a Portaria nº405/2022, que distribui os servidores da carreira diplomática (diplomatas, oficiais de chancelaria e assistentes de chancelaria) em cada posto do exterior. Complementarmente à análise de custo de locação das chancelarias no exterior, a SOF apresentou uma análise dos contratos de aluguel das embaixadas, a partir da planilha "Gerencial de Imóveis do MRE".

Esta introdução, para além desta seção, apresenta uma breve descrição do escopo avaliativo definido durante a etapa de pré-avaliação. O capítulo seguinte busca descrever o objeto da avaliação, caracterizando os imóveis de representação do Brasil no exterior e apresentando uma análise da produção consular e dos gastos com as chancelarias alugadas. Em seguida, é apresentada a estrutura de governança do MRE e a análise dos quatro componentes de governança selecionados para esta avaliação. O capítulo quarto traz uma análise financeiro-orçamentária da principal ação orçamentária que é objeto

---

<sup>1</sup> Essa planilha continha os seguintes dados: finalidade dos postos; área do imóvel, área construída e tipo de instalação; e características econômicas contratuais.

desta avaliação e que é responsável por custear o funcionamento dos postos de representação do Brasil no exterior para manter relações diplomáticas e negociar acordos de interesse do Governo brasileiro. Buscando complementar a análise do custeio das chancelarias alugadas, é apresentada, no quinto capítulo, uma análise do custeio das embaixadas alugadas no exterior. Por fim, a conclusão do trabalho está no capítulo sexto.

## 1.1 Caracterização do escopo da avaliação

Sabe-se que o ponto de partida da seleção das políticas a serem avaliadas no âmbito do Cmap são as ações orçamentárias ou subsídios ligados a um programa finalístico do PPA. No Ciclo 2022, uma dessas ações é a 20WW - Relações e Negociações Bilaterais que, junto com outras quatorze ações, integram o Programa PPA 2216 – Política Externa, sob a gestão do Ministério das Relações Exteriores.

As outras quatorze ações do Programa PPA 2216 são relacionadas, por exemplo, à concessão de bolsas e ações para formação e aperfeiçoamento de diplomatas, prestação de serviços consulares à população brasileira no exterior, ações de promoção comercial, cooperação, difusão e divulgação da cultura brasileira e demarcação de fronteiras.

Vale explicar que após a seleção e aprovação das ações pelos Comitês ligados ao Cmap, o passo subsequente é a definição do escopo de cada avaliação que irá compor a agenda do Ciclo do Cmap e isso ocorre na etapa de pré-avaliação. Esta etapa do Ciclo 2022 ocorreu nos meses de fevereiro e março daquele ano, quando foram realizadas duas oficinas virtuais, com apoio da Enap e a participação das instituições que integram o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (Cmag), bem como do órgão gestor da ação selecionada, o Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Nas oficinas, é discutido o teor de todas ações do programa PPA correspondente e existe a possibilidade de se agregar outras ações ou de focar somente naquela que foi selecionada inicialmente. A partir das discussões nas oficinas, foram levantados pelo MRE alguns pontos de atenção sobre a ação 20WW selecionada, sendo o principal deles o fato de ser uma ação de custeio dos postos ocupados pelo Brasil no exterior, a qual não representaria uma política pública em si mesma. Assim, considerando as particularidades da ação selecionada, o prazo para execução da avaliação e os desafios apontados pelo órgão gestor, ao final da etapa de pré-avaliação, o escopo escolhido foi a gestão da rede de postos do MRE no exterior.

Para atender ao escopo pactuado na etapa de pré-avaliação, foram estabelecidas duas questões avaliativas:

1. Como a governança da gestão dos imóveis do MRE no exterior está estruturada para o alcance dos objetivos dos postos do Brasil no exterior? – Avaliação de Governança
2. Como vem sendo a evolução e execução orçamentária do custeio dos postos do MRE no exterior (ação orçamentária 20WW)? – Análise Financeira Orçamentária

A Diretoria de Monitoramento e Avaliação para o Aperfeiçoamento das Políticas Públicas da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (DMAP/SMA). foi responsável pela execução da primeira questão que busca analisar a governança da gestão dos postos do Brasil no exterior. Acerca da governança, foram abordados 4 componentes de governança: institucionalização, planos e objetivos, coordenação e coerência e monitoramento e avaliação.

Já a segunda questão avaliativa foi executada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) que realizou uma análise da execução financeira-orçamentária da ação 20WW e de seus POs, sobretudo aquele relacionado à locação de imóveis.

A ficha de pré-avaliação é o produto final da etapa de pré-avaliação e pode ser consultada no Anexo A. Ela contém, além das duas perguntas de avaliação, os executores, o tipo de avaliação, as metodologias, as fontes de dados e as limitações de cada questão.

## 2 Descrição do objeto a ser avaliado

De acordo com o Código Civil brasileiro (2002), os bens públicos são aqueles bens de domínio nacional, pertencentes às pessoas jurídicas do direito público. Os bens pertencentes à União estão definidos no art. 20 da Constituição Federal de 1988 e são classificados de acordo com a destinação que lhe é dada: bens de uso comum, bens dominiais e os bens de uso especial. Os dois primeiros referem-se respectivamente aos bens de uso comum do povo e aos bens sem destinação definida que podem ser transacionados pela União e disponibilizados ao uso privado (PLANO NACIONAL DE CARACTERIZAÇÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, 2017).

Os bens de uso especial são aqueles que se destinam à execução de serviços administrativos ou à prestação de serviços públicos em geral, tais como os imóveis ocupados pela União, que são objeto de análise desta avaliação. Atualmente a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio (SPU) utiliza o Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SUIUnet) para cadastrar os bens imóveis classificados como de uso especial. Já o cadastro dos bens dominiais da União é realizado no Sistema Integrado de Administração Patrimonial (SIAPA) (MOREIRA, 2017).

Faz-se necessário explicar que os bens de uso especial e os bens de uso comum do povo são inalienáveis, impenhoráveis, imprescritíveis. Já os bens dominiais podem ser destinados a vários fins ou alienados, desde que observadas as exigências legais, podendo ser destinados a agentes públicos ou privados. A alienação pode ocorrer quando os imóveis perderem a capacidade de atender às necessidades da União e quando não houver mais interesse público, econômico ou social de manter o imóvel sob domínio da União. A alienação poderá ser concretizada mediante a venda, permuta ou doação, respeitando a Lei nº 8.666/93 (PEREIRA, 2021).

Vale acrescentar que os bens imóveis da União são recursos estratégicos para execução das políticas públicas, entretanto, a gestão dos imóveis públicos da União ainda é um desafio, devido, sobretudo, a falta de cadastro completo e atualizado de todos os imóveis, incluindo seus estados de conservação (PEREIRA, 2021). Segundo a planilha "Gerencial de Imóveis do MRE", encaminhada pelo MRE, os imóveis próprios da União administrados por aquela pasta somavam R\$ 1,310 bilhão em 2022.

Os bens públicos da União são geridos pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio (SPU), órgão do Poder Executivo, que atualmente está no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Fontes e Júnior (2006) explicam que a função institucional da SPU vai além da função arrecadadora, devendo também garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental.

À SPU, cabe administrar, fiscalizar e conceder a utilização, na forma permitida em lei, dos imóveis da União. Cabe também à SPU, de acordo com o art. 1º da Portaria nº 335 de 2020 do Ministério da Economia, zelar por sua conservação; lavrar, com força de escritura pública, os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União e providenciar os registros e as averbações junto aos cartórios competentes; promover o controle, a fiscalização e a manutenção dos imóveis da União utilizados em serviço público; proceder às medidas necessárias à incorporação de bens imóveis ao patrimônio da União; formular, propor, acompanhar e avaliar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União e os instrumentos necessários à sua implementação; entre outras.

Outro tema relacionado à gestão de imóveis que merece destaque refere-se à locação de imóveis. Na sistemática da Lei nº 8.666/1993, a locação de imóveis encontra-se prevista como uma das hipóteses de dispensa de licitação. Já na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei nº 14.133/2021, exclui-se a modalidade de dispensa de licitação, permitindo, como exceção, a contratação direta mediante a inexigibilidade de licitação.

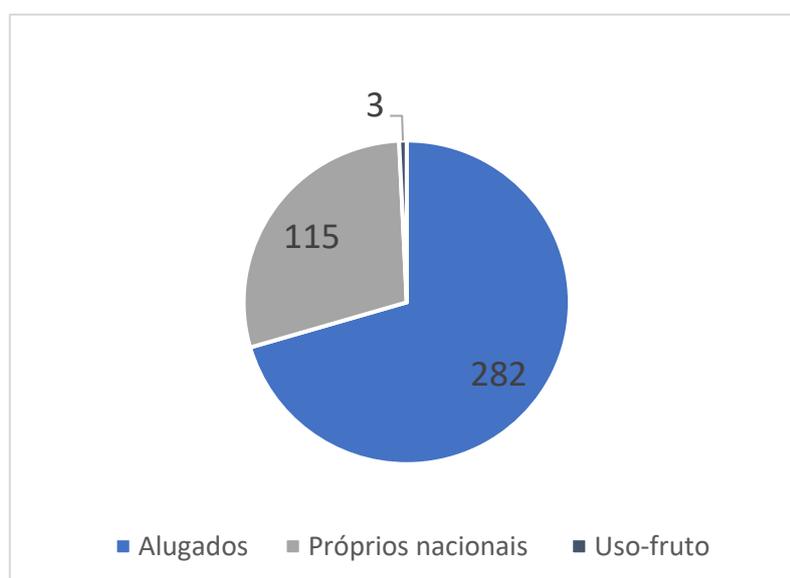
A contratação direta exige a conjugação de três requisitos: a) destinação do imóvel para o atendimento das finalidades da Administração; b) imóvel que se adeque às necessidades de instalação e localização do ente público; e c) compatibilidade do preço do aluguel com valores de mercado. O art. 51 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a licitação sempre deverá ser precedida de avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações e do prazo de amortização dos investimentos necessários.

Entretanto, o art. 74 da referida lei dispõe sobre a possibilidade de inexigibilidade quando as características de instalação e localização tornem a escolha de determinado imóvel necessária. Assim, pelo novo instrumento, entre os vários imóveis que podem satisfazer a necessidade da administração pública, não é mais possível a realização da contratação por dispensa. Faz-se necessária a realização do processo licitatório, o que só será inexigível se houver a comprovação de que apenas um imóvel é capaz de atender as necessidades da administração. Nesse caso é necessário que os requisitos a seguir elencados sejam observados para justificar a inexigibilidade do certame licitatório: a) avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações e do prazo de amortização dos investimentos; b) comprovação de que não existem imóveis públicos vagos que atendam às necessidades; e c) justificativa que comprove a singularidade do imóvel a ser locado (CARVALHO & SIMÕES, 2021).

## 2.1 Caracterização dos imóveis no exterior sob a gestão do MRE

Atualmente, o MRE gere 400 imóveis distribuídos entre 282 imóveis alugados, 115 próprios nacionais e 3 provenientes de uso fruto, conforme mostra o Gráfico 2.1. No que se refere ao uso desses imóveis, percebe-se que a maior parte serve como chancelaria<sup>2</sup> em primeiro lugar (214) e como residência oficial dos profissionais da diplomacia (158), em segundo. Em menor proporção, aparecem os imóveis que servem como centros culturais (10), como chancelaria e residência (5) e o restante (13) pode abarcar outros tipos de instalações como: terrenos, setor consular, sede de correio, monumentos e pavilhões não edificáveis.

Gráfico 2.1 Situação dos imóveis do MRE no exterior

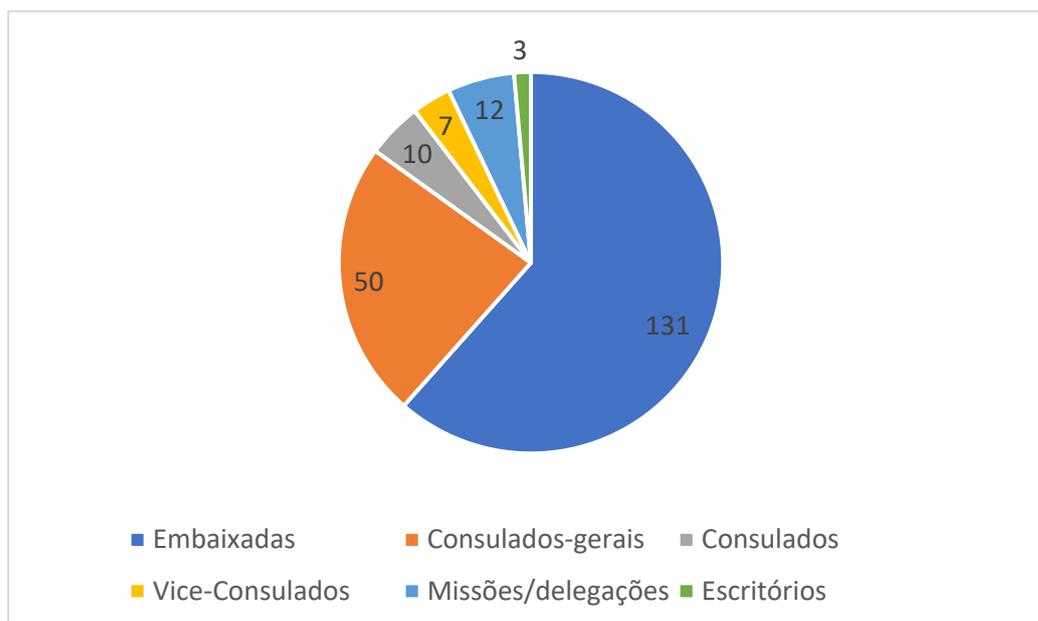


Fonte: Planilha “Gerencial dos Imóveis do MRE”. Elaboração SMA/MPO. Dados de 2022.

<sup>2</sup> São unidades responsáveis pela produção de documentação consular.

Os postos de representação do Brasil no exterior, por sua vez, somam 213, são de diversos tipos, como pode ser visto no Gráfico 2.2 e cada tipo possui atribuições específicas. Por exemplo, as Embaixadas são em maior número (131) e a elas competem funções de representação e de negociação de interesses do governo brasileiro no país onde estão localizadas. Embaixadas tratam dos assuntos da Política Externa Brasileira (PEB) relacionados a meio ambiente, comércio, cooperação, disseminação da cultura brasileira e direitos humanos, dentre outros temas. Geralmente possuem apenas uma representação em cada país e são instaladas na capital para facilitar a comunicação com o governo do Estado. A representação única de uma Embaixada é o que a diferencia dos Consulados, que podem ser vários em um mesmo país, a depender da demanda da comunidade brasileira naquela localidade.

Gráfico 2.2 Tipos de postos do MRE no exterior



Fonte: Planilha “Gerencial dos Imóveis do MRE. Elaboração SMA/MPO. Dados de 2022.

Aos Consulados, cabe atender à comunidade brasileira no exterior e tratar dos seus interesses no país parceiro. Assim, os Consulados atendem tanto os cidadãos brasileiros que vivem no exterior, quanto os visitantes, os casos de repatriações, prisões, hospitalizações, além de atendem também os estrangeiros, em caso de emissão de vistos, por exemplo. Segundo a Carta de Serviços ao Cidadão<sup>3</sup>, que apresenta as informações sobre serviços prestados pelo Ministério das Relações Exteriores ao cidadão, é por meio do Consulado que o governo brasileiro faz-se representar perante a comunidade brasileira no exterior. Por fim, o Consulado oferece proteção e assistência aos cidadãos brasileiros, nos limites dos tratados internacionais e da legislação dos países estrangeiros.

A repartição consular pode ser um Consulado-Geral, um Consulado, um Vice-Consulado ou um setor consular de Embaixada. Um Consulado, ou Vice-Consulado, não presta necessariamente todos os serviços prestados por um Consulado-Geral, por exemplo. A escolha pela abertura de cada tipo de consulado em uma determinada cidade dependerá do grau de maturidade das relações entre o Brasil e o país em questão, e do tamanho da comunidade brasileira na localidade, dentre outras condições. O setor consular de Embaixada, por sua vez, é instalado em países onde, embora haja representação diplomática, não há representação consular, cabendo então a este setor prestar os serviços consulares. Alguns dos serviços prestados pelos consulados estão elencados abaixo:

a) emissão de passaporte e autorização de retorno ao Brasil (ARB);

<sup>3</sup> <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/acoes-e-programas/CartadeServicosv8.pdf>

- b) atos notariais e de registro civil para brasileiros (procurações, registros de nascimento, casamento, divórcio e óbito);
- c) alistamento militar, emissão de certificado de alistamento e outros serviços relacionados; d) alistamento eleitoral, atualização de dados cadastrais e de domicílio eleitoral, emissão de segunda via de título e regularização de pendências junto à Justiça Eleitoral;
- e) cadastramento no CPF;
- f) emissão de atestados, declarações (atestado de vida, atestado de nacionalidade, atestado de residência, declaração de estado civil, testamento) e autorização de viagem para menores de idade;
- g) emissão de vistos para estrangeiros;
- h) legalização de documentos.

Segundo dados do MRE de 2020, existem mais de 4,4 milhões de brasileiros vivendo no exterior, sendo que quase metade (47%) deles estão na América do Norte, 31% estão na Europa, 13,5% na América do Sul e 8,5% na África, Ásia e Oceania, Oriente Médio, América Central e Caribe<sup>4</sup>. De acordo com dados do MRE disponibilizados no Portal Dados Abertos, foram prestados 531.949 serviços consulares em 2020, entre eles, emissão de passaportes e outros documentos, registros civis, vistos e atos notoriais. O Decreto nº 7.214/2010 é o normativo vigente que estabelece princípios e diretrizes da política governamental para as comunidades brasileiras no exterior.

O MRE também presta outros serviços como o apoio: ao empresariado exportador, à promoção de investimentos estrangeiros no Brasil, ao turismo e à defesa dos interesses e valores da sociedade brasileira, à preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural e apoio à manutenção do arquivo histórico e diplomático brasileiro.

Os Escritórios de representação coordenam e apoiam ações desenvolvidas pelo MRE junto a autoridades municipais, estaduais e federais sediadas em suas respectivas áreas de jurisdição, por exemplo, há um Escritório de representação do Brasil em Ramalá, Palestina. Os Escritórios podem manter interlocução com segmentos locais de cunho acadêmico, cultural, empresarial, dentre outros.

O MRE possui também entre seus postos, um escritório comercial em Taipei, Taiwan, que além de servir de setor consular e cultural, possui um setor de promoção comercial. Já o Escritório Financeiro em Nova Iorque, possui dentre outras funções: (1) analisar as autorizações de despesa recebidas das Unidades Gestoras Coordenadoras; (2) efetuar o pagamento de remuneração dos servidores do MRE que estejam em missão; (3) registrar no SIAFI as operações externas do Ministério das Relações Exteriores e as variações patrimoniais dos Postos; (4) analisar as prestações de contas das Unidades Gestoras Responsáveis, solicitar a documentação complementar que julgue necessária à análise e à aprovação das prestações de contas e encaminhar mensalmente à Secretária de Controle Interno a relação dos postos que estão com sua prestação de contas em atraso.

No que se refere às missões e delegações do MRE, atualmente, estão em funcionamento:

1. Missão Permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas e demais Organismos Internacionais em Genebra
  - 1.1 Conferência do Desarmamento das Nações Unidas (REBRASDESARM)
2. Delegação do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio e a outras Organizações Econômicas em Genebra
3. Delegação do Brasil em Bruxelas
4. Missão Permanente do Brasil junto à AIEA e à CTBTO
5. Missão do Brasil junto à comunidade dos países de língua portuguesa
6. Delegação Permanente do Brasil junto à ALADI e ao MERCOSUL
7. Delegação Permanente do Brasil junto à Organização de Aviação Civil em Montreal

---

<sup>4</sup> Comunidade Brasileira no Exterior – Estatísticas 2021, disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/portal-consular/alertas%20e%20noticias/noticias/comunidade-brasileira-no-exterior-2013-estatisticas-2021#:~:text=Nesse%20ano%2C%20de%20acordo%20com,referente%20ao%20ano%20de%202020>.

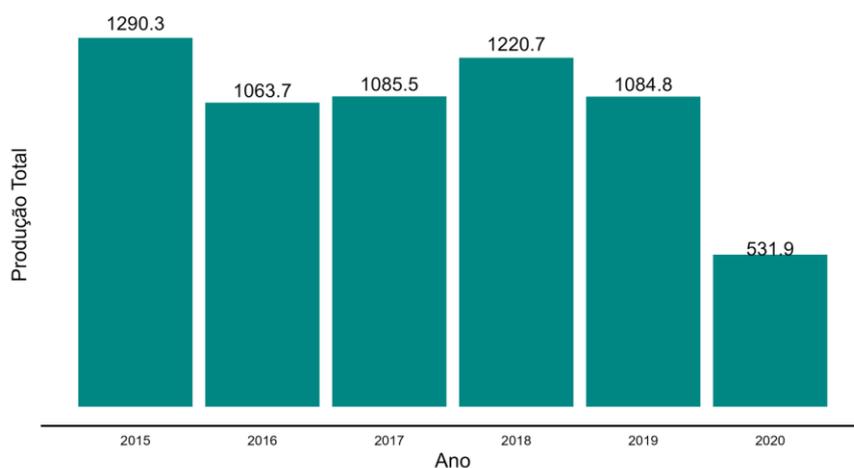
8. Missão Permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas em Nova York (DELBRASONU)
9. Delegação junto a organizações internacionais econômicas sediadas em Paris
10. Delegação Permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura e aos Organismos Internacionais Conexos
11. Missão Permanente do Brasil junto à AIEA e à PrepCom-CTBTO
12. Missão do Brasil junto à OEA

## 2.2 Análise descritiva dos postos que prestam serviços consulares

Do total de postos de representação do Brasil no exterior, foram identificados 187 postos que ofertam serviços consulares, e isso inclui consulados e embaixadas com setor consular. Os dados estavam disponíveis até 2020.

Identificou-se certa estabilidade da produção média anual de documentos consulares produzidos de 2015 a 2019, em torno de 1.149.006 documentos. Vale acrescentar que em 2020 houve queda de 51% na produção de documentos, provavelmente por conta da imposição de restrições de deslocamentos e viagens em diversos países, como tentativa de conter o avanço da pandemia de Covid 2019, conforme mostra o Gráfico 2.3 a seguir.

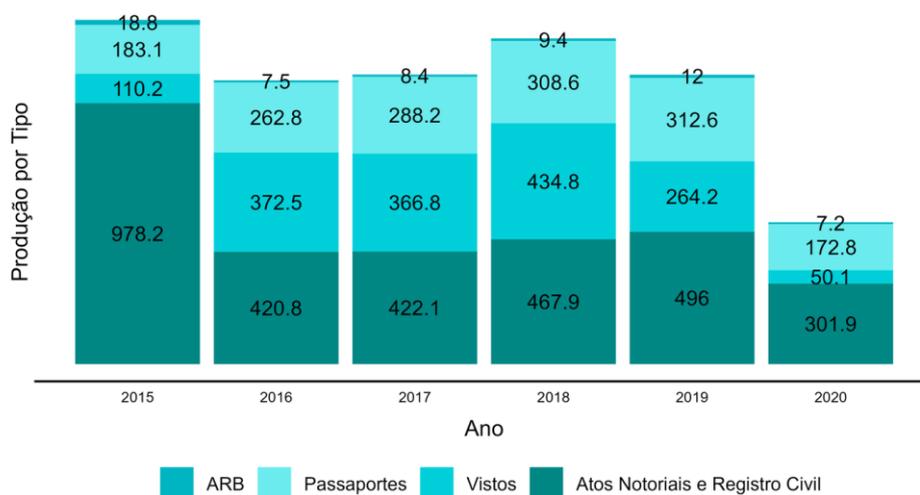
**Gráfico 2.3 Produção consular anual dos postos do Brasil no exterior 2015-2020 (em milhares)**



Fonte: Portal Dados Abertos. Dados de 2020. Elaboração EvEx/Enap.

O Gráfico 2.4 apresenta uma versão detalhada da evolução anual da produção consular de acordo com o tipo de documento fornecido. Percebe-se que em todos os anos da série predomina a produção de atos notariais e documentos de registro civil.

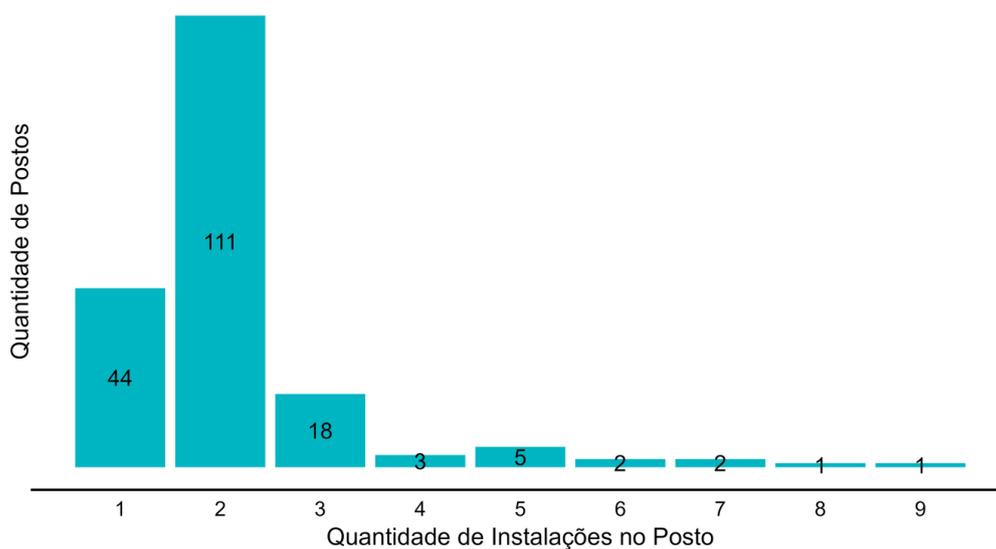
**Gráfico 2.4 Produção consular anual por categoria de produto 2015-2020 (em milhares)**



Fonte: Portal Dados Abertos. Dados de 2020. Elaboração EvEx/Enap

Importante explicar que a unidade base do registro do imóvel são as instalações<sup>5</sup> de cada posto, as quais se dividem entre: chancelaria, residência, centro cultural, terreno, monumento não edificável, pavilhão não edificável, sede de correio, setor consular e terreno sem edificações. Do total de 187 postos que prestam serviços consulares, nota-se que a maioria (155) conta com apenas uma instalação (44 postos) ou duas instalações (111 postos) e o restante pode contar com três ou mais instalações e servir para vários usos, conforme apresentado no gráfico 2.5. Nos casos em que conta com duas instalações, um único posto pode servir tanto para uso da chancelaria quanto da residência oficial do embaixador, por exemplo.

**Gráfico 2.5 Quantidade de instalações por posto que presta serviço consular no exterior**



Fonte: Portal Dados Abertos. Dados de 2020. Elaboração EvEx/Enap.

<sup>5</sup> Utiliza-se essa denominação para seguir a nomenclatura da planilha "Gerencial de Imóveis do MRE".

Analisando a situação dos 187 postos que prestam serviços consulares, foi possível observar que grande parte deles são alugados (120). Em segundo lugar aparecem os imóveis de múltiplas situações (37), quando o posto possui tanto instalações próprias quanto alugadas. Em terceiro estão os imóveis próprios nacionais (29) e por fim há uma situação de usufruto, quando o posto foi cedido ao governo brasileiro.

## 2.3 Análise da produção consular e dos gastos com chancelarias alugadas

Para analisar a produção consular, três indicadores de resultado foram criados: despesa anual por área construída da chancelaria; produção consular média anual por despesa anual de aluguel das chancelarias; e produção média consular por trabalhador da chancelaria alugada. Esses indicadores foram calculados para as chancelarias que ocupam imóveis alugados.

Reconhece-se que a representação diplomática por meio de uma estrutura física simboliza os aspectos que caracterizam a relação bilateral, como a relação comercial, política e histórica do Brasil com o país de interesse, além de simbolizar também o prestígio que o Brasil pretende demonstrar àquele país. Ocorre que todos esses aspectos são intangíveis e subjetivos e não são captados pelas variáveis observáveis nas bases de dados usadas para esta avaliação. Assim, os três indicadores detalhados anteriormente foram calculados na tentativa de criar indicadores de resultado que pudessem dimensionar a atividade consular dos postos<sup>6</sup>.

Entende-se que o trabalho dos consulados não se limita à produção de documentos e envolve também uma série de serviços e ações diplomáticas. Entretanto, como esses são muitas vezes intangíveis e de difícil mensuração, não serão abordados nesta análise. O foco será a produção consular, medida pelo total de documentos produzidos anualmente pelos postos de representação do Brasil no exterior, a qual inclui expedição de vistos, autorização de retorno ao Brasil (ARB), CPFs, passaportes (comum, diplomático, estrangeiro e oficial), registros civis e atos notariais.

### 2.3.1 Bases de dados

Para a análise proposta foram usadas 3 fontes de informações:

1. Planilha "Gerencial de Imóveis do MRE" de 2022, com as características dos imóveis ocupados pelos postos de representação do Brasil no exterior (finalidade dos postos, área do imóvel, área construída e tipo de instalação, e características econômicas contratuais). Na análise, só foram utilizadas as instalações do tipo chancelaria, já que essas unidades são responsáveis pela produção de documentação consular.
2. Base de dados sobre produção de documentos consulares obtida no Portal Dados Abertos. Inclui emissão de vistos, passaportes, atos notoriais e documentos de registro civil entre 2015 e 2020.
3. Quantidade de servidores alocados em cada posto (não há informação sobre a quantidade de contratados locais por posto).

As três bases foram concatenadas e a base final contém informações sobre as características dos imóveis ocupados pelo posto, a quantidade de servidores que ali trabalham e os tipos de documentos produzidos naquele posto. Vale destacar que esta base final foi atualizada com os registros dos imóveis contidos na Planilha "Gerencial de Imóveis do MRE" de 2022. Portanto, aqueles consulados que constavam na planilha da produção consular de 2015 a 2020 e que não mais apareciam na Planilha "Gerencial de Imóveis do MRE" de 2022 foram excluídos da análise.

A análise descritiva dos dados permitiu mostrar resultados sobre a produção consular de 2015 a 2020 nos postos que prestam esse tipo de serviço no exterior, a situação desses postos e o uso que é dado a cada tipo de imóvel (instalação) em cada posto.

---

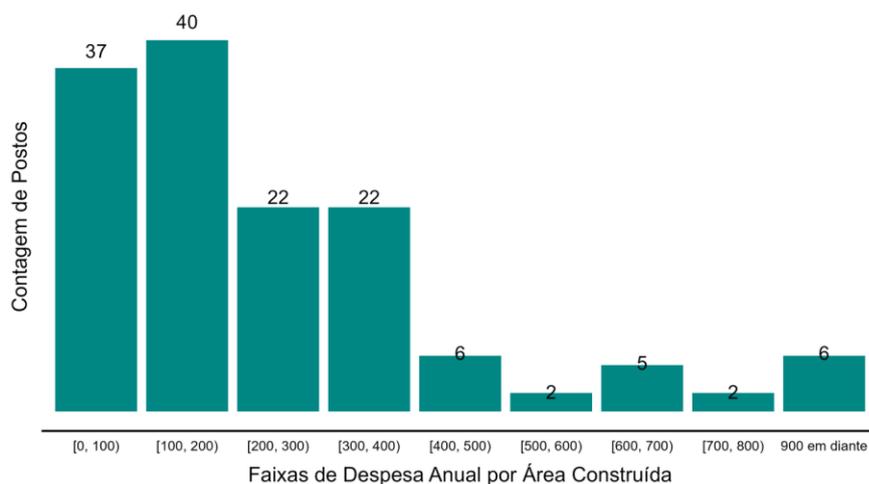
<sup>6</sup> Esse trabalho foi realizado pelo Evidência Express, iniciativa da Enap.

## Produção consular e despesas com aluguel das chancelarias

Foram utilizadas 3 métricas para relacionar a produção consular e as despesas com aluguel das chancelarias. De forma a permitir comparabilidade das despesas com aluguel das chancelarias em diferentes locais do mundo, foi realizada padronização temporal<sup>7</sup> e monetárias<sup>8</sup>

**Métrica 1:** Despesa anual com aluguel por área construída da chancelaria. O indicador apresentou despesa média anual de 299,14 USD por metro quadrado de área construída. Identifica-se maior concentração nas faixas iniciais de 0 a 400 USD por m<sup>2</sup> de área construída.

Gráfico 2.6 Despesa anual com aluguel por área construída da chancelaria (USD por m2)



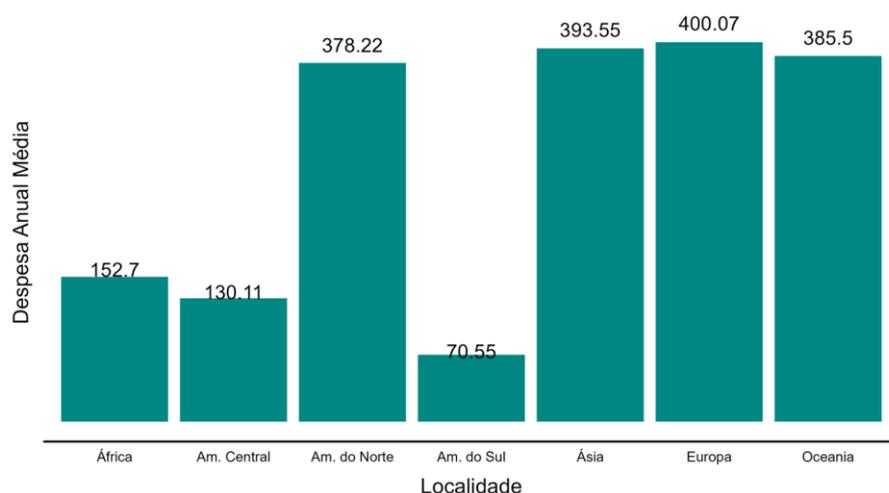
Fonte: Planilha "Gerencial de Imóveis do MRE" (dados 2022) e Portal Dados Abertos (dados 2020).  
Elaboração EvEx/Enap.

Esses dados podem ser afetados pelas variações da taxa de câmbio dos diferentes locais. Nota-se, por exemplo, que os postos localizados na África, América Central e América do Sul possuem aluguel inferior à média das outras localidades. Essa disparidade é devida ao fato de essas localidades apresentarem moedas locais fracas ou desvalorizadas frente ao dólar.

<sup>7</sup> Todos os contratos para periodicidade anual.

<sup>8</sup> Conversão do valor do aluguel na moeda local para dólares.

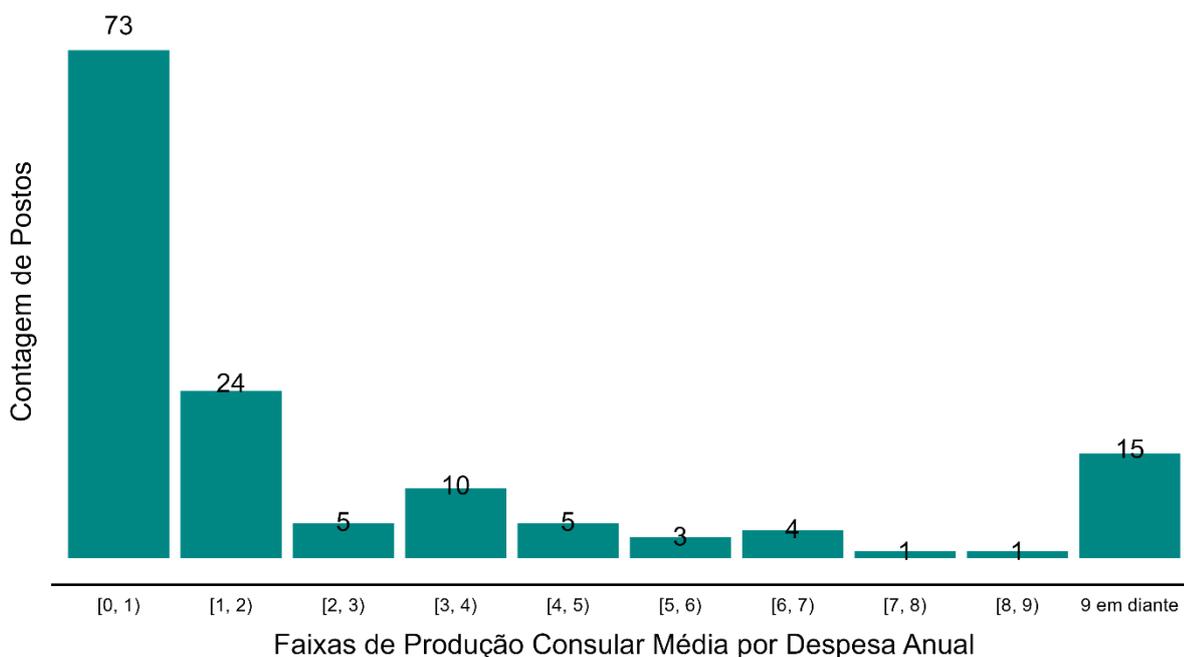
Gráfico 2.7 Despesa anual com aluguel por área construída (USD por m2) da chancelaria em diferentes continentes



Fonte: Planilha "Gerencial de Imóveis do MRE" (dados 2022) e Portal Dados Abertos (dados 2020).  
Elaboração EvEx/Enap.

**Métrica 2:** produção consular média anual por despesa anual com aluguel das chancelarias. A produção consular média é a do período de 2015 a 2019, devido à queda observada em 2020, ano que foi desconsiderado. Multiplicou-se por 100 USD para que seja possível indicar o resultado da produção consular para cada 100 USD gastos com aluguel anualmente. Este indicador apresenta valor médio de 2,78 produtos consulares para cada 100 USD gastos com aluguel da chancelaria.

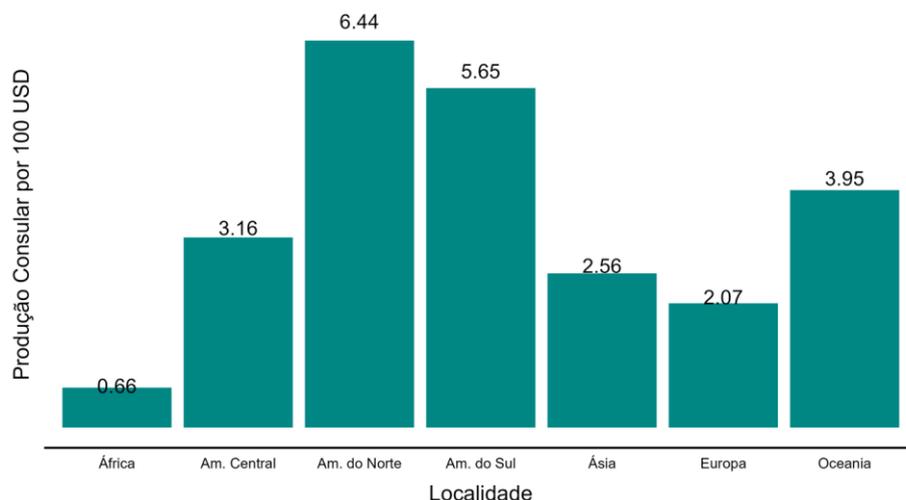
Gráfico 2.8 Faixa de produção consular média por 100 USD de despesa anual com aluguel



Fonte: Planilha "Gerencial de Imóveis do MRE" (dados 2022) e Portal Dados Abertos (dados 2020).  
Elaboração EvEx/Enap.

No gráfico a seguir, é possível observar que os postos que apresentam menor nível de produção consular por 100 USD gastos com aluguel localizam-se na África. Esse resultado pode estar associado ao fato de o continente africano apresentar taxa de câmbio das moedas locais mais desvalorizadas frente ao dólar.

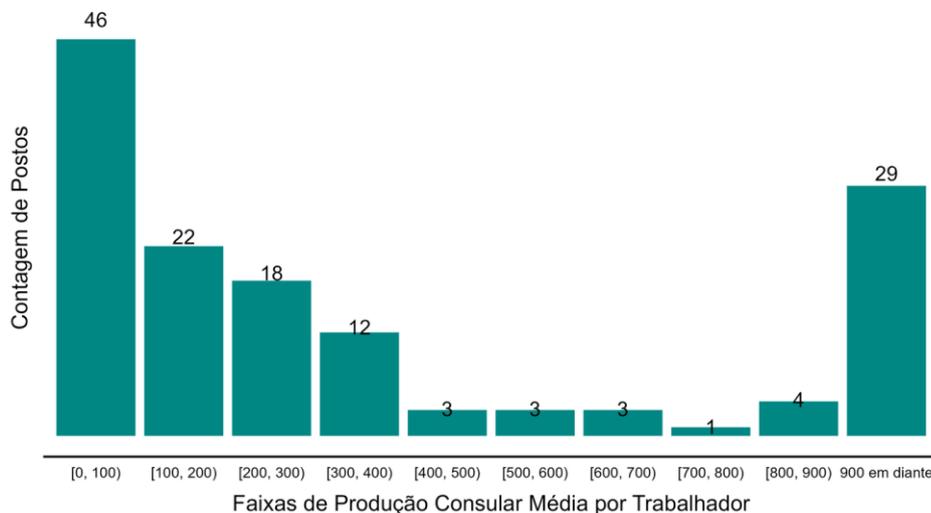
**Gráfico 2.9 Média da produção consular (a cada 100 USD de despesa) por localização da chancelaria alugada**



Fonte: Planilha "Gerencial de Imóveis do MRE" (dados 2022) e Portal Dados Abertos (dados 2020).  
Elaboração EvEx/Enap.

**Métrica 3:** produção média consular por trabalhador do posto. Essa métrica busca compreender as necessidades de servidores para atender a demanda por produção consular. Foram utilizados os dados da Portaria nº405/2022, que distribui os servidores das carreiras diplomáticas (diplomatas, Oficiais de Chancelaria e Assistentes de Chancelaria) nos postos do exterior. Este indicador apresenta média de 536,91 produtos consulares por servidor da chancelaria alugada.

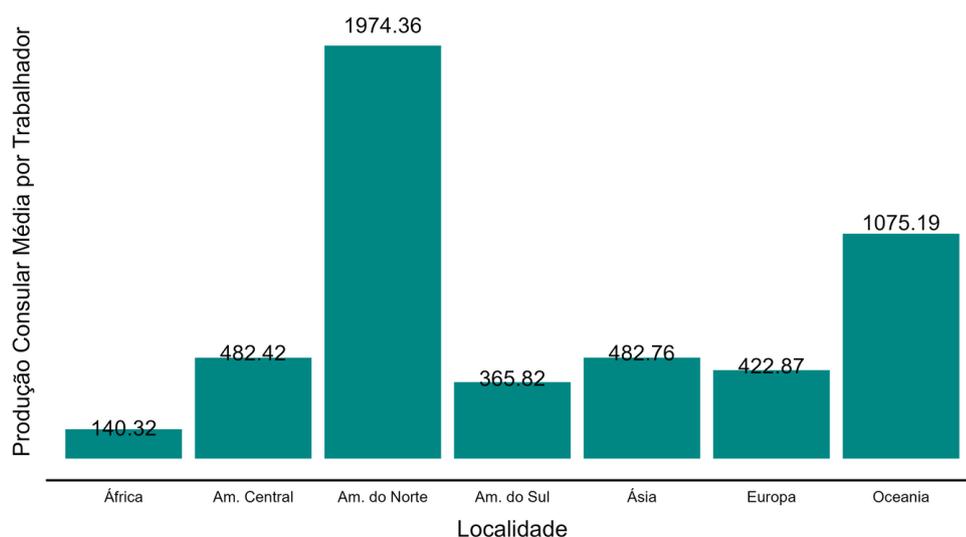
**Gráfico 2.10 Faixa de produção consular média por servidor**



Fonte: Planilha "Gerencial de Imóveis do MRE" (dados 2022), Portaria nº405/2022. Portal Dados Abertos (dados 2020).  
Elaboração EvEx/Enap.

Se analisado por localidade, o gráfico 2.11 sugere a possibilidade de economias de escala na produção de documentos consulares, já que há diferença na produção consular em cada localidade. Observa-se que na América do Norte, há maior produção consular por servidor do que nas demais localidades, e isso pode ser explicado pela maior demanda por serviços consulares diante da concentração de população brasileira no continente. É importante reforçar que foram considerados para o cálculo da informação apresentada apenas os trabalhadores diplomáticos brasileiros no exterior.

**Gráfico 2.11 Produção consular média por servidor da chancelaria alugada em diferentes continentes**



Fonte: Planilha "Gerencial de Imóveis do MRE" (dados 2022), Portaria nº405/2022. Portal Dados Abertos (dados 2020).

Elaboração EvEx/Enap.

As métricas apresentadas indicam elevada dispersão da produção de documentos e serviços consulares para uma faixa fixa de despesa com aluguel. As diferenças na produção consular são notáveis também quando se observa a localização dessas chancelarias nos diferentes continentes. Em suma, essas métricas mostram possibilidades de se construir indicadores de resultados da atuação dos postos de representação do Brasil no exterior, sem a pretensão de ser taxativa ou de se apresentar conclusões acerca da eficiência das chancelarias alugadas.

### 3 Avaliação de Governança

O objetivo deste capítulo é apresentar uma avaliação de governança da gestão dos imóveis do MRE no exterior e esta avaliação está sob a responsabilidade da Diretoria de Monitoramento e Avaliação para o Aperfeiçoamento das Políticas Públicas da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (DMAP/SMA).

De acordo com o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, a governança pública é definida como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle com objetivo de avaliar, direcionar e monitorar a gestão, orientar as políticas públicas e a prestação de serviços à sociedade. Como princípios da governança pública tem-se a integridade, confiabilidade, melhoria da regulação, prestação de contas, responsabilidades definidas e transparência.

A pergunta a ser respondida nessa avaliação de governança é: “Como a governança da gestão dos imóveis do MRE no exterior está estruturada para o alcance dos objetivos dos postos do Brasil no exterior?”. Para se chegar à resposta dessa questão, pretende-se mostrar se as normas, os padrões e procedimentos adotados pelo MRE estão formalmente estabelecidos para definir de forma efetiva e objetiva as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos na gestão dos postos do MRE no exterior.

A metodologia utilizada está prevista no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (BRASIL, 2014). Os componentes da avaliação de governança, previstos no citado referencial estão descritos na Figura 1 e são os seguintes: a) institucionalização; b) definição de planos e objetivos; c) participação; d) capacidade organizacional e recursos; e) coordenação e coerência; f) monitoramento e avaliação; g) gestão de riscos e controle interno; e h) *accountability*. Esses componentes são embasados em referências nacionais e estrangeiras que foram consultadas a época da elaboração do Referencial e abrangem uma variedade considerável de aspectos-chave que caracterizam a boa governança em políticas públicas.

Figura 1 - Componentes da Avaliação de Governança em Políticas Públicas



Elaboração SMA/MPO

Entretanto, neste trabalho optou-se por considerar apenas quatro componentes do Referencial adotado pelo TCU: institucionalização, planos e objetivos, coordenação e coerência e monitoramento e avaliação, tendo em vista as atribuições da DMAP/SMA e as discussões ocorridas nas 2 oficinas de pré-avaliação apontaram a necessidade de se investigar a fundo esses componentes.

Inicialmente, para aplicação da metodologia supracitada foram acessados registros administrativos do MRE, legislação pertinente, relatórios de gestão do MRE encontrados no site do MRE, a planilha “Gerencial de Imóveis do MRE”, compartilhada com a SMA/MPO, e dados públicos sobre a produção consular disponíveis no Portal Dados Abertos.

Em uma segunda etapa, foram realizadas 4 entrevistas com os gestores do MRE para discussão de cada um dos componentes analisados. As questões e os temas que seriam tratados em cada encontro foram enviados previamente aos representantes do MRE e constam no Apêndice B. A tabela abaixo lista as datas das reuniões e do envio das questões e as unidades do MRE participantes de cada um deles.

**Tabela 3.1 Entrevista com gestores do MRE sobre os 4 componentes da governança**

Componente	Data da reunião	Envio das questões	Unidades participantes
<b>Institucionalização</b>	10/01/2023	03/01/2023	DAEX e CPAT
<b>Planos e Objetivos</b>	24/01/2023	12/01/2023	DAEX; CPAT e CGG
<b>Coordenação e Coerência</b>	14/02/2023	27/01/2023	DAEX e CPAT
<b>Monitoramento e Avaliação</b>	23/02/2023	17/02/2023	DAEX; CPAT e CGG

Para responder à questão proposta a partir dos 4 componentes selecionados, foram elaboradas subquestões, elencadas abaixo, que abordam os principais pontos a serem considerados na análise de governança da gestão dos imóveis do MRE:

1. As normas vigentes são suficientes para reger a gestão dos imóveis próprios da União administrados pelo MRE, sobretudo no que se refere à alienação e permuta de imóveis no exterior?
2. Os processos de renegociação dos contratos de locação de imóveis no exterior são transparentes?
3. As ações executadas pelo MRE e pela SPU são coordenadas e suficientes para o atingimento dos objetivos dos postos do Brasil no exterior?
4. A gestão dos imóveis alugados e próprios da União sob administração do MRE é monitorada de forma a contribuir para o atingimento dos objetivos dos Postos do Brasil no exterior?

Antes de trazer evidências sobre cada um dos 4 componentes da governança para o presente estudo, vale apresentar alguns aspectos importantes sobre a governança do MRE e que fazem parte do *Levantamento de Governança e Gestão Públicas* realizado anualmente pelo TCU. Este documento traz, dentre outras informações, o *Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas* (iGG) dos órgãos públicos. As informações são obtidas por meio da aplicação de questionários de autoavaliação. Em que pese o iGG do MRE ter apresentado expressiva melhora entre 2018 e 2021, ao passar de 21% para 41,7%, saindo da faixa inicial para a intermediária<sup>9</sup>, os indicadores *Índice de Governança Pública* e *Índice de Gestão de Contratações*, que o compõem, ainda permanecem na faixa inicial.

Ao analisar atentamente o Índice de Governança Pública, é possível perceber que a sua variável *Capacidade em Estratégia* está no limiar entre a faixa inexpressiva e a inicial, indicando necessidade de aperfeiçoamento, principalmente no que se refere à gestão de riscos e ao monitoramento dos resultados organizacionais. Já no que se refere ao *Índice de Governança e Gestão de Contratações*, a governança das

<sup>9</sup> Os intervalos de pontuação trabalhados pelo TCU apresentam os seguintes níveis: aprimorado - superior a 70%; intermediário - entre 40% e 69,9%; inicial - entre 15 e 39,9%; e inexpressivo - inferior a 14,9%.

contratações é sua variável mais frágil, aparecendo no nível inexpressivo. A autoavaliação também identificou necessidade de aprimoramentos na variável governança orçamentária do *Índice de Governança e Gestão Orçamentária*, principalmente no que se refere ao seu monitoramento. A tabela abaixo apresenta um resumo do resultado da autoavaliação do MRE.

**Tabela 3.2 Indicadores de Governança e Gestão Pública do MRE**

<b>Indicador</b>	<b>2018</b>	<b>2021</b>
iGG (índice integrado de governança e gestão públicas)	20%	41,7%
iGovPub (índice de governança pública)	18%	37,8%
iGovPessoas (índice de governança e gestão de pessoas)	10%	31,3%
iGestPessoas (índice de capacidade em gestão de pessoas)	5%	25,5%
iGovTI (índice de governança e gestão de TI)	47%	44,4%
iGestTI (índice de capacidade em gestão de TI)	48%	62,1%
iGovContrat (índice de governança e gestão de contratações)	8%	26,1%
iGestContrat (índice de capacidade em gestão de contratações)	10%	36,2%
iGovOrcament (índice de governança e gestão orçamentária)	--	36,2%
iGestOrcament (índice de capacidade em gestão orçamentária)	--	46,5%

Fonte: Tribunal de Contas da União. Levantamento de Governança e Gestão Públicas 2021

Para entender a governança da gestão dos imóveis do MRE no exterior, é preciso antes conhecer a estrutura das unidades do MRE competentes para lidar com esse assunto. Cabe um destaque temporal: durante a elaboração desta avaliação ocorreu a transição governamental, que alterou algumas estruturas ministeriais. Por isso, alguns instrumentos aqui citados podem ter sido atualizados ou estão em fase de alteração.

### 3.1 Estrutura de governança do MRE: unidades envolvidas

A Secretaria de Gestão Administrativa (SGAD) é a unidade responsável por assessorar a formulação e a implementação de todos os aspectos relacionados à gestão e administração do Itamaraty. Compete, assim, à SGAD modernizar a estrutura organizacional e os métodos de trabalho do MRE, como forma de otimizar a gestão do Itamaraty.

A Divisão de Administração de Auxiliares Locais (DAUX), do Departamento de Administração da SGAD do MRE é a responsável por supervisionar e orientar os postos na gestão dos auxiliares locais, em particular sobre temas trabalhistas, salariais e previdenciários. A DAUX é responsável atualmente pela gestão das contratações de pessoal local que trabalha na rede de postos de representação do MRE no exterior.

À Divisão de Acompanhamento dos Postos no Exterior (DAEX), também pertencente ao Departamento de Administração da SGAD, cabe gerir e alocar recursos nos postos no exterior para aluguel, conservação e manutenção de seus prédios; para aquisição de próprios nacionais e de bens móveis; para o pagamento e gerenciamento das residências funcionais; e para a contratação e o gerenciamento dos bancos de dados dos auxiliares locais. Essa é a maior gestora de recursos da Secretaria de Estado de Relações Exteriores (SERE), que executa todo seu recurso orçamentário-financeiro no exterior, sendo, portanto, uma unidade suscetível às variações cambiais.

Já a Coordenação de Patrimônio, Arquitetura e Engenharia (CPAT) é a unidade responsável pela gestão patrimonial dos bens permanentes próprios nacionais, pelos procedimentos de alienação, por acompanhar e processar pedidos de incorporações, atualizações de valor, acompanhar baixas de bens

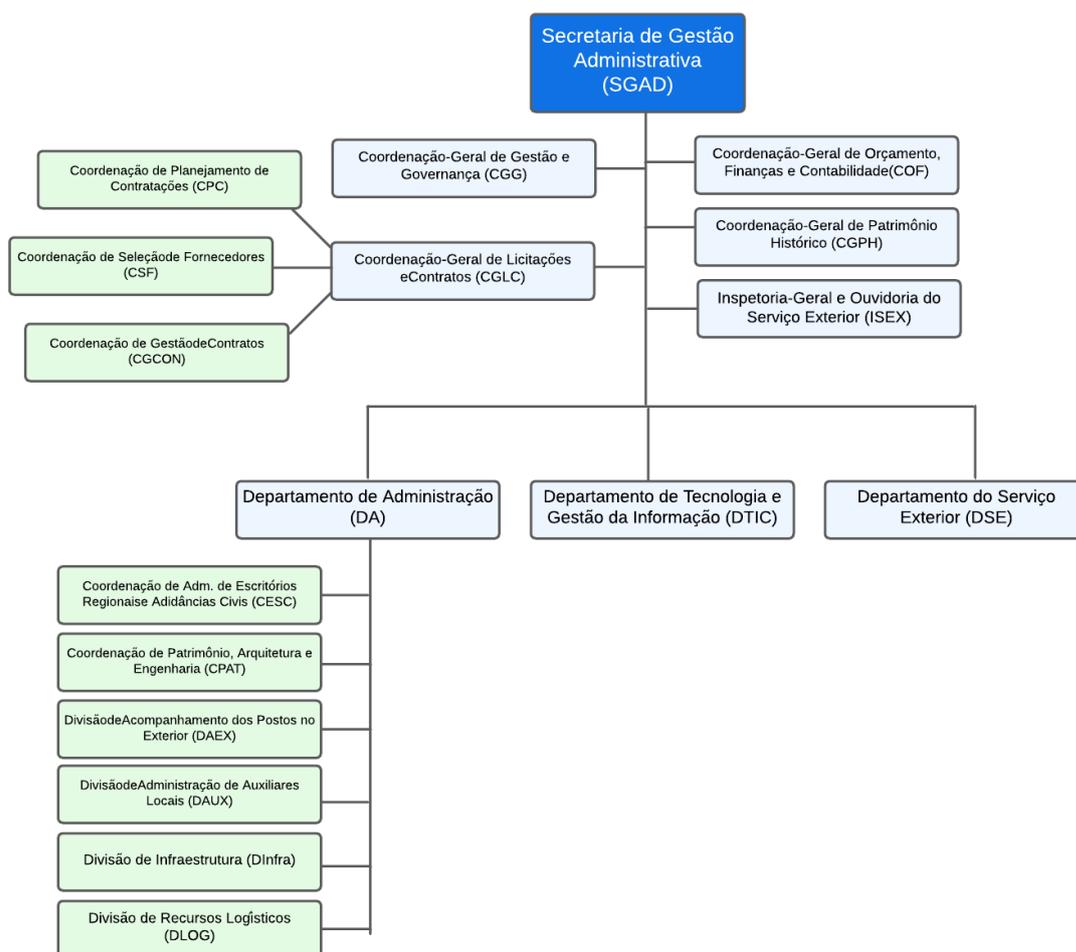
móveis e imóveis no exterior, os valores das variações trimestrais e dos inventários dos postos no exterior, além de orientar os postos no exterior e as unidades administrativas no Brasil para o cumprimento das normas legais pertinentes.

Em cada posto existe um setor de administração, que é chefiado por um diplomata ou por um oficial de chancelaria, responsável pela gestão administrativa do posto (financeira, contratações, pessoal, patrimônio, tecnologia), com estrutura similar a da SGAD. Estas funções podem ser desempenhadas tanto por servidores, quanto por contratados locais, que atuam como como auxiliares administrativos.

Na estrutura da SGAD, cabe também destacar a Coordenação-Geral de Gestão e Governança (CGG), que tem o papel de acompanhar a implementação dos instrumentos de gestão e governança do MRE, assim como de monitorá-los. Estes instrumentos serão detalhados mais adiante. Cabe ainda à CGG apoiar tecnicamente e secretariar o Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles (CGIRC).

A Figura 4 apresenta o organograma da SGAD e algumas das suas unidades vinculadas estão relacionadas ao escopo avaliativo deste trabalho do Cmap, a exemplo da CGG e do Departamento de Administração (DA) onde estão DAUX, DAEX, CPAT.

**Figura 2 - Organograma Secretaria de Gestão Administrativa – SGAD**



Fonte: Site do MRE. Elaboração SMA/MPO.

## 3.2 Análise dos componentes de governança selecionados

Nesta seção serão abordadas as análises dos 4 componentes – Institucionalização, Planos e Objetivos, Coordenação e Coerência e Monitoramento e Avaliação – selecionados para comporem a avaliação de governança.

### 3.2.1 Institucionalização

A respeito desse componente, pretende-se apontar se a gestão dos imóveis do MRE é orientada por normas, padrões e procedimentos formais bem definidos e que podem ser seguidos pelas arenas decisórias. Além disso, busca-se apontar se a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos estão bem definidas, de forma a possibilitar o alcance dos objetivos e resultados dos postos do MRE no exterior. A subquestão orientativa que subsidiou a análise sobre a institucionalização da gestão dos imóveis do MRE é a que segue.

#### Subquestão orientativa

As normas vigentes são suficientes para reger a gestão dos imóveis próprios da União administrados pelo MRE, sobretudo no que se refere à alienação e permuta de imóveis no exterior?

A seguir serão apresentados os principais relatos da entrevista com representantes das áreas CPAT e DAEX e os achados da equipe de avaliação, a partir dos arcabouços normativo e administrativo vigentes. Após o exame dos normativos e documentos relacionados à temática, é possível concluir que a gestão dos imóveis está institucionalizada e que há definição clara das competências dos atores envolvidos. Este entendimento é corroborado pelos representantes das unidades entrevistadas. Entretanto, nota-se que ainda falta adaptação dos normativos vigentes à realidade da gestão dos imóveis no exterior. Os gestores relataram dificuldade na aplicabilidade de algumas normas, sobretudo no que se refere ao uso de sistemas para cadastro e atualização destes imóveis e às regras de contratação de obras, serviços de reforma e alineação dos imóveis. Por exemplo, o sistema de cadastro dos imóveis da União no Brasil, chamado SPIUNet e gerido pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU), não possui campo para inserção de valor em dólar, apenas em reais, o que não se adequa à realidade da gestão dos imóveis no exterior.

#### Achados da avaliação quanto à estrutura organizacional

A Lei nº 13.844/2019, revogada pela Medida Provisória nº 1.154, de 2023, traz a estrutura básica do MRE e define suas competências. O Decreto nº 11.357, de 2023, que apresenta a estrutura regimental do órgão, em seu art. 51 traz as competências do Departamento de Administração (DA) da SGAD/MRE. Vale destacar, que embora haja competência relacionada ao acompanhamento da contratação de profissionais no exterior, competência da DAUX, não há competência explícita sobre a gestão dos imóveis ocupados pelos postos, fala-se apenas supervisão das atividades de administração de materiais e patrimônio.

Dada a relevância da gestão destes imóveis para o orçamento, para a representação diplomática e para a efetivação das diversas ações de política externa, considera-se importante a especificação desta competência no referido artigo do decreto. Entretanto, no Regimento Interno do MRE, nos arts. 164 e 165, especificam-se as atividades desenvolvidas pelas unidades responsáveis pela gestão dos imóveis:

Art. 165. Compete à Divisão de Acompanhamento e Coordenação Administrativa dos Postos no Exterior (DAEX) gerir as providências de supervisão e apoio e alocação de recursos aos Postos no exterior, para a ocupação, aluguel, conservação e manutenção de seus prédios, para a aquisição de próprios nacionais e de bens móveis, gerenciamento das Residências Funcionais e contratação e gerenciamento do banco de dados de auxiliares locais dos Postos no exterior.

Parágrafo único. Compete ao Setor de Contratados Locais (SCL) acompanhar e orientar os Postos em temas referentes à contratação e ao gerenciamento de auxiliares locais, bem como provisionar os Postos com os recursos necessários para o pagamento das decorrentes obrigações patronais.

### **Levantamento das principais normas**

O levantamento da legislação relacionada à gestão dos imóveis indicou que tanto a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio (SPU), quanto o Ministério das Relações Exteriores (MRE) vem trabalhando na modernização e atualização das normas afetas à gestão dos imóveis, sejam eles propriedade da União, sejam alugados.

A seguir, elenca-se o arcabouço normativo não exaustivo que regula a matéria:

- a) Lei Federal nº 4.320/1964, em particular os artigos 12 (classificação de despesas), 95, 96 e 106 (avaliações e reavaliações);
- b) Lei Federal nº 9.636/1998 e Decreto 3.725/2001, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União;
- c) Lei Federal nº 8.666/1993, em particular os artigos 17, 18 e 19 (alienação) e 123 (licitações e contratações no exterior) e na Lei nº 14.133/2021, Nova Lei de Licitações e Contratos;
- d) Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal;
- e) Decreto-lei 9.760/1947, especialmente o disposto no § 2º do art. 79, bem como o art. 70;
- f) Decreto nº 7.983/2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências;
- g) Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Iniciativas recentes do governo federal relacionadas (1) ao estabelecimento de instâncias de governança para contratação de bens e serviços; (2) à implementação de medidas para a racionalização do gasto público nas contratações de aquisição de bens; e (3) ao estabelecimento de medidas de eficiência organizacional, com a edição, respectivamente, dos Decretos nº 10.193/2019, nº 8.540/2015 e nº 9.739/2019, indicam os esforços que vêm sendo feitos para a modernização e otimização institucional.

Outro normativo que vale ser mencionado é a Instrução Normativa nº 02/2017 que traz orientações para a realização das avaliações de bens imóveis da União e os parâmetros que devem ser considerados para a cobrança pela utilização desses bens. Seu principal objetivo é padronizar a atuação das instâncias responsáveis pela instrução e execução direta dos processos e atividades atribuídos à Secretaria do Patrimônio da União, buscando ampliar a segurança jurídica, a simplicidade e a celeridade dos atos de gestão praticados pelo órgão; e a transparência, eficiência e eficácia dos procedimentos de avaliação imobiliária. O Manual de Avaliações publicado pela SPU em 2018, serve como um guia prático para esclarecer de forma operacional, os procedimentos teóricos para a realização das avaliações no âmbito da SPU.

Em 2018, a SPU também publicou a Instrução Normativa nº 03/2018, que regulamenta os procedimentos para a permuta de imóveis da União. As permutas têm como objetivo atender às necessidades de instalação, especialmente visando a reduzir despesas de aluguel dos órgãos e das entidades públicas federais.

Dois normativos recentes que tratam das regras para locação e aquisição de imóveis são as Portaria nº 179/2019, alterada pela Portaria nº 5.168/2021 do Ministério da Economia. Estes normativos suspendem as contratações relacionadas, por exemplo, à aquisição e locação de imóveis, apresentando as

excepcionalidades e as regras para contratações, caso autorizadas. A norma não é aplicável às contratações do MRE.

Vale também citar a recente Portaria Interministerial ME/CGU nº 6.909, de 2021, que institui regime especial de governança para a destinação de imóveis da União, garantindo transparência ativa na internet dos dados referentes aos atos de destinação de imóveis abrangidos pelo instrumento, exigindo também que sejam submetidos à CGU.

Mais um indicativo do esforço do governo federal, por meio da SPU, para a modernização e otimização das contratações e da gestão dos imóveis, foi a publicação da Lei nº 14.011/2020, que altera principalmente a Lei 9.636/2018. Essa legislação aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União, acelera e desburocratiza o processo de alienação de imóveis da União, com vistas à redução de despesas, e evita que o princípio constitucional da função social da propriedade seja descumprido. Vale acrescentar ainda que essas são iniciativas do poder público no sentido de desestatizar bens que aumentam a despesa da administração sem a contrapartida do benefício público.

Quanto aos normativos menos recentes, editados pela SPU, referentes à gestão do patrimônio imobiliário e às contratações, vale citar a Portaria Conjunta STN/SPU nº 703/2014 - que dispõe sobre procedimentos e requisitos gerais para mensuração, atualização, reavaliação e depreciação dos bens imóveis da União, autarquias e fundações públicas federais.

### **Critérios utilizados para o dimensionamento dos imóveis**

O Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGOV) é um exemplo de iniciativa de otimização institucional, instituído em 2020, por meio do Decreto nº 10.382. O TransformaGOV busca implementar medidas de modernização das estruturas regimentais e de aprimoramento da gestão estratégica nos órgãos e entidades para o alcance de melhores resultados. A adesão ao TransformaGOV se dá por meio da assinatura do Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional (PGT) pela instituição pública interessada. Este é um documento que traz um conjunto de ações que serão executadas pelo órgão aderente para sua transformação institucional, acompanhada de um cronograma com os prazos para que sejam implementadas.

O programa compreende quatro dimensões: Governança e Gestão Estratégica, Arranjos institucionais e estruturas organizacionais, Processos; e Gestão de Pessoas. Podem ser aplicadas soluções já desenvolvidas pelo antigo Ministério da Economia para os problemas levantados pelos órgãos em seus PGTs ou poderão ser desenvolvidas soluções particulares a cada caso, a partir do esforço conjunto das equipes do TransformaGov e do órgão ou entidade participante. No que se refere ao PGT, assinado pelo MRE em dezembro de 2019, um dos primeiros órgãos a aderirem ao projeto, estão especificadas 3 ações relacionadas diretamente à gestão dos imóveis no exterior, que serão detalhadas na seção que trata do componente Planos e Objetivos da governança.

Adicionalmente, no âmbito do TransformaGOV, os órgãos e entidades da administração pública federal podem aderir ao Projeto Racionaliza. Este se configura em um esforço da SPU para a modernização da gestão do patrimônio da União e surgiu com o objetivo de proporcionar a ocupação otimizada e compartilhada dos imóveis de uso especial da União, tendo em vista os princípios da racionalidade, economia e eficiência para o uso institucional dos espaços utilizados pela administração pública federal.

A Portaria Conjunta da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG) e da SPU nº 38/2020, alterada pela Portaria Conjunta SEDGG/SPU nº 28/2021, instituiu o padrão de ocupação e parâmetros para o dimensionamento dos imóveis utilizados pela administração pública federal. Por sua vez, o Manual de Padrão de Ocupação e Dimensionamento de Imóveis Institucionais da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, publicado em 2022, traz instruções para o atendimento do padrão de ocupação e dimensionamento desses imóveis. O Manual também apresenta orientações e conceitos que auxiliam o preenchimento do Sistema de Gestão dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUNet).

Durante a entrevista com técnicos do MRE acerca do padrão de ocupação estabelecido no âmbito do Projeto Racionaliza, foi informado que o MRE se utiliza das regras para dimensionamento dos imóveis apenas como um direcionamento, no momento da escolha dos imóveis que serão ocupados pelos postos no exterior.

Um dos normativos editados pelo MRE mais recentemente, que se relaciona à gestão dos imóveis ocupados pelos postos no exterior, é a Portaria MRE nº 402/2022, que aprovou o Guia de Administração de Postos (GAP). Este guia apresenta procedimentos detalhados sobre a administração dos postos, como as responsabilidades, dotações utilizadas para diversos tipos de contratações de bens e serviços relacionados à atuação dos postos, formas de abertura ou reativação de postos no exterior, processos de prestação de contas, entre outros. No Apêndice A, foram descritos resumidamente os procedimentos previstos no GAP para contratação dos imóveis que serão ocupados pelos postos do MRE no exterior.

No GAP, especificam-se alguns critérios orientativos para contratação dos imóveis, como funcionalidade, localização, segurança, representação, vagas de estacionamento, acessibilidade, disposição dos cômodos, área individual de ambientes de trabalho/metragem e capacidade de representação. Vale destacar que, segundo informações obtidas em entrevista com os gestores, esses critérios não são obrigatórios/eliminatórios e que o disposto na Portaria Conjunta nº 38/2020 ainda não é observado nas contratações de imóveis. No entendimento da equipe de avaliação da DMAP/SMA, tal normativo seria aplicado somente às chancelarias e não às residências oficiais, já que apenas propõe regras para dimensionamento de áreas de trabalho em escritórios.

### **Ferramentas e manuais sobre a gestão dos imóveis**

Atualmente, a SPU utiliza-se do sistema SPIUNet para a atualização cadastral dos imóveis sob jurisdição dos órgãos e entidades da administração pública federal. A Portaria Conjunta de SPU-STN nº 703, de 2014 é o normativo que traz os procedimentos e requisitos para mensuração, atualização, reavaliação, depreciação dos bens imóveis da União. O cadastro no SPIUNet é obrigatório e deve ser feito anualmente pela Unidade Gestora responsável pela utilização dos imóveis, compreendendo a quantidade de pessoas ocupantes do imóvel e da área útil ocupada. Ademais, o cadastramento deve ser realizado para todos os imóveis de uso especial, independente da situação cartorária do imóvel. Sendo assim, deverão ser cadastrados no SPIUNet tanto os próprios nacionais, os locados de terceiros, quanto os próprios do órgão ou entidade que possuem autonomia patrimonial.

Em entrevista com a unidade responsável pelo cadastramento dos imóveis próprios nacionais no SPIUNet, a CPAT, e com a DAEX, responsável pelo cadastro dos imóveis alugados, foi informado que todos os imóveis próprios nacionais no exterior sob gestão do MRE estão cadastrados no SPIUNet, embora não estejam necessariamente atualizados. Já os imóveis alugados ainda carecem de cadastramento.

Os representantes do MRE apontaram como principal obstáculo a operacionalização da ferramenta disponibilizada pela SPU para o cadastro dos imóveis. As particularidades da gestão dos imóveis ocupados pelos postos no exterior não são contempladas pelas normas nacionais vigentes e esbarram na legislação local de cada país onde os postos estão localizados. Até o momento, a SPU não conseguiu considerar as especificidades dos imóveis no exterior no SPIUNet. As dificuldades relatadas incluem:

- plataforma pouco intuitiva;
- possibilidade de cadastro de valores dos imóveis apenas em Real, o que se distancia da realidade dos imóveis no exterior;
- obrigatoriedade de inclusão do CPF ou CNPJ do locatário e do número do registro do imóvel, que em muitos casos não podem ser cadastrados porque são inexistentes no exterior;
- exigência de que o cadastro seja realizado por uma UG que trabalhe em Real no SIAFI, o que esbarra na realidade de que os postos no exterior sifizados operam em moeda estrangeira e os postos não sifizados operam mediante transferência do Escritório Financeiro em Nova Iorque, também em moeda estrangeira. Sendo assim, todos os imóveis no exterior são cadastrados na UG da CPAT (próprios nacionais). A unidade relata que já houve a tentativa de que o cadastro

fosse realizado por servidores dos postos que fazem a gestão dos imóveis, entretanto, este fluxo de trabalho não foi bem-sucedido. Atualmente, a própria CPAT é responsável pelo cadastro de todos os imóveis no exterior, entretanto, pela falta de força de trabalho, que acumula também a função de toda a gestão patrimonial do MRE, o cadastro dos imóveis está defasado e desatualizado. Já a DAEX, responsável pelos imóveis alugados informa que ainda não fazem o cadastro desses imóveis no SPIUNet, em desconformidade com a norma.

Os técnicos também relataram que o MRE tem mantido certa interlocução com a SPU para apresentar os gargalos do sistema frente às particularidades dos imóveis sob gestão do órgão. A SPU informou que as adaptações necessárias seriam englobadas na próxima versão do sistema, o SPUNet, anunciado em dezembro de 2022 pela Portaria SPU/ME nº 10.571. O novo sistema substituiria, gradativamente, a partir de dezembro de 2022, no prazo de 18 (dezoito) meses, o Sistema Patrimonial Imobiliário da União (SPIUNet).

Em 2020, foi publicada a Portaria MRE nº 343, que aprovou o Manual de Gestão dos Próprios Nacionais no Exterior. Ao prever a implementação de um sistema de controle das demandas por obras e serviços de engenharia a serem realizados nos postos, o Manual conferiu maior controle à CPAT do Departamento de Administração (DA) da SGAD. Este Manual define os bens imóveis como sendo aqueles bens cuja remoção é impraticável por estarem fixados ao solo. Vale explicar que o patrimônio imobiliário envolve as edificações ou construções existentes, as áreas externas pavimentadas ou não, os jardins, além de toda área útil do imóvel.

Os técnicos do MRE ressaltaram durante a entrevista a importância da criação deste Manual, que institucionalizou mecanismos para realização de inventários anuais, de relatórios fotográficos e incentivou a criação da Planilha de Registro de Imóvel, com o objetivo de obter informações atualizadas dos imóveis próprios nacionais no exterior. A partir da publicação deste Manual, as informações necessárias para a realização dos inventários anuais foram catalogadas e organizadas em relatórios nos sistemas internos do MRE. Apesar do progresso na operacionalização das instruções dispostas no Manual, a área relatou como principal desafio a alta rotatividade de servidores nos postos, o que dificulta o repasse do conhecimento sobre o Manual nas unidades.

Vale destacar que, diferentemente de outros órgãos da administração pública que podem contar com a cessão ou intercâmbio de servidores de outro quadro para realizar trabalho técnico, administrativo e específico, como é o caso da gestão dos imóveis, o MRE só conta com servidores que ingressam na carreira diplomática e sua mobilidade enquanto na ativa é altíssima.

### **Obras e reformas nos postos no exterior**

Uma das dificuldades apontadas pelos representantes do MRE quanto à gestão dos imóveis próprios nacionais está relacionada à ausência de expertise do corpo técnico para lidar com obras e reformas dos imóveis no exterior. Os servidores do ministério têm dificuldade de segregar obras e reformas. Por exemplo, existem dúvidas sobre quais delas necessitam de autorização do órgão central, quais podem ser feitas independentemente pelos postos e quais são imprescindíveis e primordiais.

A falta de recursos humanos nos postos capazes de reunir todos os documentos necessários para realização de uma obra, para realizar o seu planejamento e para aplicar as normas brasileiras de contratação no exterior é um problema recorrente, em que pese os procedimentos a serem seguidos durante uma reforma estarem descritos no Manual de Gestão de Próprios Nacionais no Exterior.

### **Critérios para escolha dos imóveis que serão ocupados pelos postos no exterior**

A administração dos postos é centralizada no órgão central, cabendo ao chefe do posto, ordenador de despesa, realizar as pesquisas técnicas para escolha dos imóveis que serão ocupados em cada localidade. No capítulo 6 do GAP, estão estabelecidos alguns critérios orientativos para escolha dos imóveis no momento da locação: segurança, localização, regiões de fácil acesso ao público, regiões onde estejam

localizadas embaixadas de outros países, espaço adequado para atendimento ao público, no caso dos consulados, entre outros critérios.

Entretanto, servidores do MRE relataram que não utilizam os critérios do GAP como regra obrigatória, quando da pactuação ou repactuação do aluguel, mas costumam consultar outras áreas do ministério para obter informações que podem guiar o dimensionamento dos imóveis que serão ocupados. Ressalta-se, entretanto, que não há indicadores institucionalizados e baseados em critérios objetivos para escolha dos imóveis que serão alugados. Existem indicadores que poderiam apoiar tal escolha como, por exemplo, o número de brasileiros vivendo em determinada localidade e que podem ser atendidos pelo posto que está sendo inaugurado ou tendo seu contrato de aluguel renegociado.

Na opinião dos representantes do MRE, a padronização de critérios para escolha dos imóveis pode prejudicar a fluidez das representações do Brasil no exterior, que possuem um caráter volátil, ou seja, aumentam ou diminuem dependendo das interações políticas e comerciais com determinado país. Além disso, ponderam que as especificidades locais dificultam essa padronização. Outro ponto ponderado pelos gestores é que os movimentos migratórios ou o aumento da representatividade do Brasil no exterior, por exemplo, acontecem gradativamente, e não necessariamente no momento das renegociações contratuais.

Outro argumento utilizado pelos gestores para demonstrar prescindibilidade de se pactuar critérios objetivos que possam guiar a escolha do imóvel que será ocupado pelos postos, é que o aumento da demanda consular não implica, necessariamente, aumento da estrutura física de um posto. Uma solução para este caso poderia ser o aumento de contratados locais ou aumento da lotação de diplomatas naquele posto, sem a necessidade de aumento da estrutura física. Sendo assim, com os pontos elencados acima, os gestores exemplificam a dificuldade de definição de indicadores que possam contribuir para escolha dos imóveis.

Em contrapartida aos argumentos elencados pelos representantes do MRE, um exemplo concreto que alterou repentinamente a demanda em um posto foi a abertura do consulado em Orlando, que irá absorver grande parte das demandas do posto de Miami, um dos mais procurados anteriormente, impactando na necessidade de diminuição da estrutura do posto de Miami.

No entendimento da equipe de avaliação, a definição de critérios obrigatórios e de indicadores que possam contribuir para escolha do imóvel mais adequado para ser ocupado pelo posto de representação pode ser relevante, tanto para novas contratações, quanto para renovações de contratos de imóveis que já não estejam compatíveis com a atual realidade das relações bilaterais, ou com o atual perfil da população brasileira vivendo na localidade. Sobre essa questão, não se pode desconsiderar possíveis ruídos que podem ser gerados na relação diplomática, por exemplo, ao se optar pela redução da estrutura física de um posto. Isso pode ser encarado pelo país em que o posto está localizado como perda de prestígio da representação do Brasil.

### **Processos de alienação de imóveis**

No que se refere aos processos de alienação, a equipe do MRE indicou que já houve interlocução com a SPU para a formalização de uma portaria que delegaria ao órgão a competência de realizar diretamente as alienações dos imóveis próprios nacionais sob sua gestão e que não podem ser ocupados pelos postos, seja pela localização inadequada, seja pela condição da estrutura dos imóveis, entre outras. Entretanto, a consultoria jurídica do MRE verificou a impossibilidade de edição de tal norma, já que a competência para alienação dos imóveis é exclusiva do antigo Ministério da Economia.

Como exemplo de imóvel passível de alienação, os representantes do MRE citaram um imóvel na Namíbia, para o qual já foi instituído um processo de alienação junto à SPU. Porém, esta ainda não havia se manifestado sobre isso até o momento da realização desta avaliação. Outros imóveis passíveis de alienação por estarem desocupados há algum tempo são alguns *compounds*, isto é, residências funcionais acopladas a chancelarias. Os técnicos relataram também casos de imóveis em áreas de alta periculosidade, a exemplo de um terreno em Islamabad no Paquistão. Por fim, relataram que há casos de

imóveis com danos estruturais, cuja reforma seria altamente custosa. Todos esses seriam passíveis de alienação.

No entendimento da equipe de avaliação, embora as dificuldades para alienação dos imóveis próprios nacionais sob gestão do MRE sejam maiores devido aos impasses das legislações locais, não há inadequações normativas que sejam específicas dos imóveis ocupados pelos postos do MRE. As dificuldades com os processos de alienação são comuns a toda à administração pública.

Abaixo segue tabela resumida das Boas Práticas e dos Pontos de Atenção levantados pela equipe de avaliação da DMAP/SMA sobre o componente institucionalização da governança da gestão dos imóveis da União no exterior, por parte do MRE.

**Tabela 3.3 Boas práticas e pontos de atenção do componente institucionalização**

<b>Boas práticas</b>	<b>Pontos de Atenção</b>
Portaria MRE nº 402/2022 aprovou o Guia de Administração dos Postos – GAP: procedimentos para gestão dos postos e critérios para contratação de imóveis.	Critérios do GAP não são entendidos como obrigatórios. Não há indicadores baseados em critérios objetivos para escolha dos imóveis que serão alugados no exterior.
Uso de sistema para a atualização cadastral dos imóveis da União - SPIUNet ou SPUNet	Cadastro dos imóveis próprios nacionais desatualizado e ausência de cadastro no SPIUNet dos imóveis alugados. Campos do SPIUNet não adaptados às especificidades dos imóveis no exterior.
Portaria MRE nº 343/2021 aprovou o Manual de Gestão dos Próprios Nacionais: mecanismos para realização de inventários anuais e para controle de demandas para obras e serviços de engenharia.	Dificuldade de operacionalização das instruções dispostas no Manual em decorrência da rotatividade de servidores na unidade que lida com a gestão dos imóveis.
Regimento interno com atribuições bem definidas para áreas do MRE que fazem gestão dos imóveis.	Não existe represamento do conhecimento sobre a gestão dos imóveis no exterior em decorrência da rotatividade de servidores.
Portaria Conjunta SEDGG/SPU nº 28/2021: parâmetros para dimensionar e ocupar imóveis.	MRE entende que esses critérios não são obrigatórios/eliminatórios para a locação do imóvel no exterior.

### 3.2.2 Planos e Objetivos

Quanto ao componente Planos e Objetivos, espera-se identificar se os objetivos e prioridades dos postos no exterior são claros e precisos; se há programação das atividades a realizar; se a participação dos envolvidos na gestão desses imóveis é bem definida; e se o planejamento é flexível e contínuo, considerando que mudanças são inevitáveis. Além disso, espera-se mostrar ainda se há metas especificadas para os objetivos e resultados a serem alcançados, se há gestão baseada em evidências, e se é garantida a transparência aos resultados.

Destaca-se que nenhuma das subquestões elencadas no início do capítulo 3 deste relatório foi usada para orientar a análise deste componente<sup>10</sup>. De modo geral, nota-se que os instrumentos de gestão que contém planos e objetivos ainda estão em fase de implementação pelo MRE. Contudo, é possível identificar o esforço do MRE em aprimorá-los, bem como de desenvolver projetos que buscam registrar de forma mais eficiente informações gerenciais sobre a atuação dos postos e assim subsidiar de forma tempestiva a tomada de decisão alocativa.

Para o aprofundamento da análise deste componente, foi necessário mapear os principais instrumentos de gestão e governança do MRE, listados abaixo. Em seguida, será feita uma breve descrição de cada um deles.

- Plano Plurianual 2020-2023;
- Planejamento Estratégico Institucional (PEI);
- Planejamento dos Postos de acordo com Ato CRE nº1 do Senado Federal;
- Política de Gestão de Riscos do MRE;
- Plano de Integridade;
- Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional (PGT); e
- Plano de Transformação Digital (PTD).

### **Plano Plurianual (PPA) 2020-2023**

O Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 traz como objetivo do Programa Finalístico 2216, ao qual a ação orçamentária objeto desta avaliação está relacionada, “garantir a defesa dos interesses e valores do Brasil nas relações internacionais e a prestação de serviços consulares de excelência ao cidadão brasileiro.” No que se refere à meta relacionada ao objetivo, o programa finalístico pretende “fortalecer o diálogo político bilateral e multilateral, com vistas ao aproveitamento de oportunidades econômicas, comerciais e de ciência, tecnologia e inovação, à preservação da cultura e do idioma nacional e à assistência à comunidade brasileira no exterior.”

Vinculados ao objetivo e à meta citados acima estão dois resultados intermediários: (i) cursos de formação e de aperfeiçoamento do Instituto Rio Branco – Programa de Ação Afirmativa; e (ii) expansão da estrutura de atendimento ao público dos serviços consulares prestados nos postos no exterior. O segundo resultado intermediário remete ao escopo desta avaliação e tem como referência a média de atendimentos em cada ano do PPA anterior (2016-2019), que é 1.091.315. O indicador utilizado é, portanto, o número de atendimentos realizados por ano ao público dos serviços consulares. As metas para os 4 anos do PPA 2020-2023 relacionadas a este resultado intermediário estão descritas na tabela abaixo.

**Tabela 3.4 Metas previstas para Resultado Intermediário 2**

<b>Meta prevista para 2020</b>	1.200.447
<b>Meta prevista para 2021</b>	1.530.000
<b>Meta prevista para 2022</b>	1.560.000
<b>Meta prevista para 2023</b>	1.590.000

Fonte: Espelho do Monitoramento do PPA 2020-2023

<sup>10</sup> Os pontos orientadores desta análise estão elencados no roteiro de entrevistas incluído no Apêndice B. Cabe destacar que as subquestões foram definidas antes do início da avaliação e ao longo desta, notou-se a pertinência de analisar esse componente.

Em reunião realizada com representantes do MRE para discutir as ações de monitoramento para as metas não quantificáveis, foi informado que a área responsável pelo acompanhamento e processo de revisão do PPA, que é a Assessoria Especial de Planejamento Diplomático, não poderia participar do encontro. Portanto, não foi possível trazer para esta avaliação mais detalhes sobre o monitoramento do PPA pelo MRE.

### **Planejamento Estratégico Institucional (PEI) e indicadores monitorados**

O Ministério das Relações Exteriores está em fase de implementação do primeiro ciclo do seu Planejamento Estratégico Institucional (PEI-MRE), referente ao período 2020-2023. Destaca-se que o PEI-MRE foi pensado e elaborado em adequação com a Lei nº 13.971 de 2019 e com a Instrução Normativa nº 24, de 2020, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do antigo Ministério da Economia.

Segundo o Planejamento Estratégico Institucional (PEI), a visão do MRE é "ser reconhecida pela sociedade como uma organização capacitada a maximizar a geração de benefícios concretos para a população brasileira e a contribuir mais intensivamente para o desenvolvimento nacional, por meio de atuação diplomática do mais alto padrão de excelência." A missão do MRE, por sua vez, é definida como: "planejar e executar com excelência a Política Externa definida pela Presidência da República, com vistas a promover, defender e representar os interesses do Brasil em suas relações internacionais, bem como prestar serviços consulares de qualidade ao cidadão no exterior."

De acordo com o mapa estratégico do MRE, os resultados institucionais esperados são: ampliar as parcerias políticas e a inserção econômica competitiva do Brasil no mundo, com foco na prosperidade da sociedade brasileira; promover a imagem e cultura do Brasil no exterior; promover serviços consulares de qualidade.

Já os resultados institucionais esperados para governança e gestão são: ampliar a influência do Brasil nos processos decisórios internacionais; fortalecer relações bilaterais e com blocos regionais; intensificar a promoção dos produtos, da imagem e da cultura brasileiros no exterior; aperfeiçoar a oferta e a qualidade dos serviços de assistência a cidadãos brasileiros no exterior; aprimorar práticas de governança, gestão e transparência. Os objetivos estratégicos pactuados são os previstos na tabela 3.5.

**Tabela 3.5 Objetivos estratégicos do MRE pactuados no PEI**

<b>OE01</b>	Ampliar as parcerias políticas e a inserção econômica competitiva do Brasil no mundo, com foco na prosperidade da sociedade brasileira
<b>OE02</b>	Promover a imagem e cultura do Brasil no exterior
<b>OE03</b>	Promover serviços consulares de qualidade
<b>OE04</b>	Ampliar a influência do Brasil nos processos decisórios internacionais
<b>OE05</b>	Fortalecer relações bilaterais e com blocos regionais
<b>OE06</b>	Intensificar a promoção dos produtos, da imagem e da cultura brasileiros no exterior
<b>OE07</b>	Aperfeiçoar a oferta e a qualidade dos serviços de assistência a cidadãos brasileiros no exterior
<b>OE08</b>	Aprimorar práticas de governança, gestão e transparência

Fonte: MRE. Disponível em <<https://www.gov.br/mre/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-e-governanca/governanca/planejamento-estrategico-institucional-do-mre-pei-mre>>.

Entende-se que os objetivos OE03 - Promover serviços consulares de qualidade; OE07 - Aperfeiçoar a oferta e a qualidade dos serviços de assistência a cidadãos brasileiros no exterior; e OE08 - Aprimorar práticas de governança, gestão e transparência estão diretamente relacionados ao tema desta avaliação.

O PEI do MRE conta com 32 projetos pactuados<sup>11</sup>, 9 já concluídos e 23 em andamento. Em diálogo com a equipe da CGG, foi informado que o monitoramento destes projetos é bimestral, quando cada responsável por um dos 32 projetos apresenta relatórios sobre o andamento das ações pactuadas. Caso seja necessário, é possível pactuar novo cronograma para conclusão das ações. O produto desta fase é o Relatório Bimestral de monitoramento dos projetos estratégicos, que apresenta uma visão geral sobre o andamento de todos os projetos.

Quadrimestralmente, é realizado monitoramento da estratégia institucional, que avalia o andamento tanto dos projetos, quanto dos 34 indicadores estratégicos pactuados no âmbito do PEI, distribuídos entre os 8 objetivos estratégicos. O relatório gerado é aprovado em reunião pelo GT-PEI, grupo de trabalho que acompanha o processo de implementação do PEI, coordenado pelo chefe de gabinete do Secretário-Geral e pelos representantes das Secretarias do Ministério. Nas reuniões do GT-PEI são apresentados os principais achados e o andamento dos projetos; as discussões são registradas por meio de atas disponibilizadas na rede interna do MRE. Porém, não há periodicidade definida para que o GT-PEI se reúna. Vale ressaltar que a prazo de vigência do planejamento estratégico é o mesmo do PPA e o atual vai de 2020 a 2023. Sendo assim, iniciam nesse ano de 2023 as discussões para o próximo ciclo do PEI.

O MRE teve apoio de consultoria contratada até junho de 2021 para elaboração de seu PEI 2020-2023. Esta consultoria atuou no mapeamento dos referenciais estratégicos e também participou da primeira rodada de monitoramento do PEI vigente. Cabe destacar que o produto da consultoria, os relatórios bimestrais e quadrimestrais e o painel de indicadores utilizados para monitorar os objetivos estratégicos, projetos e estratégias pactuados no âmbito do PEI não foram compartilhados com a equipe de avaliação para que fosse possível maior aprofundamento da análise<sup>12</sup>. Nota-se também que o painel dos 34 indicadores pactuados não está publicado no site do MRE.

Da análise do componente Planos e Objetivos, é possível concluir que o MRE ainda está aprimorando o processo de planejamento. A rotina de envio dos relatórios bimestrais e quadrimestrais de monitoramento dos projetos estratégicos do PEI é um avanço já implementado. Porém, ainda há necessidade de dar transparência a esses relatórios e de fortalecer o monitoramento dos indicadores e dos objetivos pactuados no âmbito do PEI.

### **Planejamento dos Postos de acordo com Ato CRE nº1**

Em junho 2021, foi introduzida uma nova metodologia de planejamento de atividades do embaixador no seu posto de lotação, para atender ao previsto no Ato nº1 da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal. Este ato prevê que o embaixador, além de passar pela sabatina do Senado antes de assumir um novo posto, precisa apresentar ao Senado um planejamento estratégico do posto que está assumindo, inclusive com metas quantitativas.

O foco dessas metas não é administrativo e busca englobar aspectos relacionados às áreas econômica, política e comercial do local onde os postos estão localizados. Este planejamento é elaborado em alinhamento com o PEI do Ministério e com subsídios do posto e das áreas políticas do órgão central, com auxílio da CGG, que atua em conjunto com o embaixador indicado para construção das metas e dos

---

<sup>11</sup> A descrição dos projetos está disponível na página do MRE: <https://www.gov.br/mre/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-e-governanca/governanca/planejamento-estrategico-institucional-do-mre-pei-mre>

<sup>12</sup> As solicitações destes documentos foram realizadas por e-mail em 26/02/2023 e reforçadas em 17/02/2023 e 17/03/2023, sem sucesso.

indicadores. Destaca-se que a pactuação destas metas é uma iniciativa importante que pode ser usada como parâmetro para justificar a estrutura física empregada nos postos.

Entretanto, pela dificuldade de mensuração da atividade diplomática citada anteriormente neste trabalho, ainda não são pactuados indicadores de resultados, optando-se, portanto, pelos indicadores de processo, com caráter mais administrativo, como número de reuniões, de eventos de promoção, de atendimentos ao público, etc..

A equipe de avaliação solicitou ao MRE o envio de um exemplo de planejamento estratégico já adotado por algum posto e que seguisse o previsto no Ato nº1 CRE do Senado, e solicitou também o levantamento dos planejamentos estratégicos vigentes<sup>13</sup>. Entretanto, até a finalização deste relatório, a equipe de avaliação recebeu o levantamento das 61 sabinas do Senado Federal realizadas com embaixadores, a partir de 2021, e cada sabinina tinha o link de acesso ao planejamento estratégico apresentado pelo respectivo embaixador sabininado. O que se percebe, de fato, é que a maioria das metas e indicadores pactuados são de processo e não de resultado da atuação dos postos.

Vale destacar que, conforme previsto no art.3º do referido Ato, o MRE deverá regulamentar metodologia contendo metas e prioridades, com indicadores de performance para as diferentes áreas de atuação dos postos, abordando temas como cooperação e promoção do país, do comércio ou da integração com outros países. Até o momento tal metodologia ainda não foi elaborada pelo MRE.

*Art. 3º O Planejamento Estratégico da Missão ou Delegação deverá ser formulado conforme metodologia a ser regulamentada pelo MRE, contendo metas e prioridades, com indicadores de performance objetivos quanto às distintas áreas de atuação do posto, abordando em especial os seguintes temas, conforme o caso, respeitadas as peculiaridades de cada posto específico:*

*I - promoção de comércio e investimentos;*

*II - relações políticas bilaterais;*

*III - atuação junto a organismos regionais ou multilaterais, quando for o caso, incluindo candidaturas, reuniões oficiais e programas de cooperação;*

*IV - promoção da imagem do país, da cultura brasileira, do turismo e da marca Brasil;*

*V - cooperação para o desenvolvimento sustentável, a segurança alimentar e hídrica, o saneamento básico e a proteção ao meio ambiente;*

*VI - cooperação em agropecuária, ciência, tecnologia e inovação;*

*VII - cooperação em educação, cultura, direitos humanos, saúde e defesa;*

*VIII - cooperação para promoção de desenvolvimento socioeconômico e combate às desigualdades;*

*VIII - cooperação na área de fronteira, quando for o caso;*

*IX - apoio às comunidades brasileiras no exterior, quando for o caso;*

*X – promoção da integração regional de caráter econômico, político, social e cultural.*

*Parágrafo único. O Planejamento Estratégico da Missão ou Delegação deverá incluir conteúdo relativo a jurisdições cumulativas, caso existam, a ser avaliado conjuntamente durante o processo de escolha.*

---

<sup>13</sup> As solicitações destes documentos foram realizadas por e-mail em 26/02/2023 e reforçadas em 17/02/2023 e 17/03/2023.

## **Política de Gestão de Riscos do MRE**

O Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles (CGIRC) tem como objetivos debater e aprovar temas transversais, tanto internamente, como no exterior, considerando o planejamento estratégico, integridade, sistemas de monitoramento de desempenho, políticas de governança, sistemas de gestão de riscos e de controles internos e iniciativas voltadas à eficiência do gasto na implementação da política externa.

Ao CGIRC, cabe, segundo a Portaria nº 531, de 5 de julho de 2017, institucionalizar estruturas adequadas de governança, gestão de riscos e controles internos e promover a integração dos agentes responsáveis por essas estruturas. Além disso, este comitê é responsável por mapear e avaliar os riscos que podem comprometer as atividades do MRE, recomendar ações para o aperfeiçoamento da governança, gestão de riscos e controle interno e elaborar a política de planejamento estratégico do Ministério.

Este colegiado é composto pelo Ministro de Estado do MRE, que o preside, pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores, pelos Secretários e pelo Chefe de Gabinete do Ministro de Estado. O CGIRC é coordenado pela Secretaria de Gestão Administrativa (SGAD).

A Política de Riscos do Itamaraty foi institucionalizada por meio da Portaria nº 376 de 2018, que fixou prazo de 60 meses para o início da sua operacionalização. Esta portaria busca implementar as diretrizes trazidas pela Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1 de 2016 e pelo Decreto nº 9.203 de 2017, que são instrumentos que tratam da gestão de risco, integridade e governança no Governo Federal.

Os representantes do MRE relataram que a implementação da política da gestão de riscos naquela pasta ainda não foi finalizada, mas foi incluída como um dos projetos estratégicos no PEI 2020-2023. Atualmente o MRE está dialogando com outros ministérios para captar experiências práticas sobre a sua implementação para que possam internalizá-las no MRE.

## **Plano de Integridade**

Outro mecanismo de governança que vale ser enumerado é o Plano de Integridade, em conformidade com o Decreto nº 9.203/2017, que estabelece a integridade como um dos princípios da governança pública, além de observar também a Portaria CGU nº57/2019.

Integridade pública, segundo o Guia de Integridade Pública da CGU, é um conjunto de arranjos institucionais que tem como objetivo impedir que a administração pública se desvie de seu objetivo que é entregar resultados à sociedade de forma imparcial, adequada e eficiente. Entre outros, os objetivos de um Programa de Integridade são: fomentar a cultura de integridade e transparência, observar as normas estabelecidas, identificar vulnerabilidades e riscos à integridade, produzir informações íntegras para subsidiar a tomada de decisão e prestar contas.

O MRE utiliza-se de campanha de divulgação dos valores da organização, dos códigos de conduta ética, da elaboração de cartilhas, treinamentos e capacitações em temas relacionados à integridade pública. Dentre as áreas do MRE envolvidas na execução do Plano de Integridade, destacam-se a (1) Assessoria Especial de Gestão Estratégica, responsável por auxiliar o ministro; (2) a Consultoria Jurídica; (3) a Coordenação Geral de Gestão e Governança, que assessora a SGAD na modernização da gestão; (4) Inspeção-Geral e Ouvidoria do Serviço no Exterior, que desempenha funções de avaliação do desempenho das unidades finalísticas do MRE; e (5) a Secretaria de Controle Interno.

O monitoramento e acompanhamento do Plano de Integridade cabe à Inspeção dos Serviços no Exterior (ISEX), que reportará à SGAD, responsável pela supervisão do plano, a execução das medidas de fomento à integridade, atualização bianual e revisão das metodologias adotadas.

## **Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional - PGT**

Conforme apresentado na seção sobre o componente Institucionalização, o projeto TransformaGOV do governo federal busca implementar medidas de modernização das estruturas regimentais e de

aprimoramento da gestão estratégica nos órgãos interessados. A adesão ao TransformaGOV se dá por meio da assinatura do Plano de Gestão Estratégica e Transformação Institucional (PGT). O MRE foi um dos primeiros órgãos a aderirem ao projeto em dezembro de 2019 e seu PGT se divide em 3 eixos: governança e gestão estratégica, processos de trabalho e arranjos institucionais e estruturas organizacionais.

No PGT firmado pelo MRE foram especificadas 3 ações relacionadas diretamente à gestão dos imóveis no exterior, o que denota a necessidade de aprimoramento na execução dessa atividade. São elas: (1) elaborar Instrução Normativa relacionada à gestão de imóveis próprios nacionais no exterior, com prazo para execução até março de 2020; (2) avaliar a possibilidade de redução de despesas com imóveis atualmente locados pelo MRE no Brasil, por meio da transferência das atividades para prédios próprios da União e/ou renegociação dos contratos de aluguel dos postos no exterior, com prazo para execução até março de 2020; e (3) avaliar e propor medidas de centralização de contratações e de oferta de serviços, com prazo para execução até março de 2020 (projeto também em andamento no âmbito do PEI).

No que cabe à ação (1), entende-se que ela foi concluída com a publicação da Portaria MRE nº 343/2021, que aprovou o Manual de Gestão dos Próprios Nacionais no Exterior.

Em relação à ação (2), vale destacar que no período de 2019 a 2020, a DAEX trabalhou para otimizar os contratos dos aluguéis, com a repactuação dos valores ou substituição para imóveis com melhores custo-benefício. Em 2021, aprovou-se 59 contratos de aluguéis (50 renovações e 9 novos contratos), que possibilitaram uma redução na despesa de USD 1,3 milhão em relação aos valores pagos anteriormente. Vale citar como exemplo a renegociação do Consulado-Geral de Washington, que proporcionou uma economia de USD 1,0 milhão e a substituição do imóvel que abrigava a residência oficial em Teerã, que proporcionou redução de 50% no valor do contrato de aluguel.

Outra iniciativa no sentido de reduzir despesa com imóvel alugado pelo MRE são os estudos realizados por Grupo de Trabalho. Estes buscam racionalizar a ocupação dos espaços e aquisição de imóveis nas cidades que possuem mais de um posto (Berlim, Londres e Nova Iorque, por exemplo). Para as cidades de Berlin e Nova Iorque, o GT está realizando uma análise comparativa com vantagens (economicidade e eficiência na gestão de imóveis; redução no montante gasto pela União com imóveis no exterior no longo prazo) e desvantagens (escassez de recursos orçamentários para a aquisição de imóveis; dificuldades operacionais e normativas para alienações e permutas; mudança nas condições de segurança e adequação de imóveis adquiridos). Já para o imóvel de Londres, o GT avalia a substituição de imóvel alugado por imóvel próprio nacional ocupado pela chancelaria da Embaixada.

Segundo relatos da equipe da DAEX, esses estudos ainda estão muito incipientes e já foram mapeadas algumas limitações, como a dificuldade de reunir em um único imóvel próprio todas as repartições de Nova Iorque (delegação da ONU, Consulado e escritório financeiro).

No que tange à ação (3), os objetivos da centralização de contratações e oferta de serviços são: aumentar a eficiência operacional nas contratações, acelerar os processos, otimizar a alocação de pessoas e aprimorar as estruturas de governança. Nesse sentido, destaca-se a criação da CGLC (Coordenação-Geral de Licitações e Contratos), vinculada à SGAD e que buscou atender à Portaria SEGES nº 13.623/2019, a qual redimensiona a quantidade de UASGS e que permitiu ao MRE promover alterações estruturais na sua cadeia de licitações e contratos.

Quanto à dimensão Governança e Gestão Estratégica do PGT, pactuou-se a formulação do Planejamento Estratégico, alinhando-o ao PPA e à Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES); e a implementação de sistemática de monitoramento trimestral de indicadores e projetos pelo Comitê de Governança, Riscos e Controle (CGRCI).

Ainda no âmbito do PGT do MRE, foi criado também um projeto específico de transformação institucional para as necessidades da pasta: o “Novo Modelo de Gestão dos Postos”. Este projeto ainda está em andamento e foi desenvolvido com apoio da Secretaria de Governo Digital do antigo Ministério da Economia. Esse novo modelo busca, além de atender à Decisão Normativa nº 172/2018 do TCU, implementar novo modelo de gestão dos postos, a partir de 2021, e prevê a elaboração de Plano de

Gestão Anual do Posto (PGP), proposta orçamentária anual do Posto (POP), e Relatório de Gestão Anual do Posto (RGP).

O objetivo do novo modelo é padronizar o conjunto de informações gerenciais mínimas a serem fornecidas pelos postos no exterior à Secretaria-Geral do MRE, além de registrar, centralizar, manter arquivadas informações sobre a gestão dos postos e programar as ações anualmente. Com isso, pretende-se obter insumos para realizar avaliações da política externa, subsidiar o processo decisório, sobretudo da alocação de recursos, e melhorar a capacidade de planejamento estratégico dos postos e da SERE.

O projeto também tem como objetivo fomentar o uso eficiente dos recursos públicos; aumentar a transparência e a capacidade de prestação de contas dos postos perante os órgãos de gestão e controle internos e externos ao MRE e à sociedade. O Novo Modelo de gestão dos postos também pretende alinhar as atividades dos postos aos planos estratégicos nacionais (como o Plano Plurianual e a Estratégia Federal de Desenvolvimento) e institucional (como o Planejamento Estratégico Institucional do MRE).

Para operacionalização deste “Novo Modelo de Gestão dos Postos”, foi implementada uma plataforma digital que possibilita comunicação mais estreita entre os postos e a SERE. A proposta surgiu de uma demanda das áreas técnicas, que buscavam agilizar e padronizar a obtenção de informações gerenciais. É a CGG e o CGIRC que estão a frente dessa proposta. A intenção é que esta plataforma funcione também como canal de divulgação e registro das informações gerenciais e atividades desenvolvidas por cada posto, além de poder gerar relatórios, fazer comparação entre os postos e regionais, de forma a trazer mais agilidade ao envio das informações. É possível armazenar áudios e vídeos na plataforma e divulgar ações dos postos, como forma de dar transparência e estimular a troca de boas práticas entre eles.

Atualmente já estão em funcionamento na plataforma os módulos de promoção cultura, cooperação educacional e promoção da língua portuguesa. A Fundação Guimarães Rosa utiliza esta plataforma para avaliar as ações culturais nos postos e obter informações sobre despesas destas ações.

A DAEX também está implementando uma plataforma digital, que será usada pelos postos para inclusão dos seus planejamentos de execução orçamentária e para geração do boletim digital dos imóveis. Isso vai facilitar a gestão dos postos pela Secretaria-Geral e pela SGAD já que a plataforma pode gerar relatórios de gestão e orçamentários dos postos de forma tempestiva e mais eficiente. Atualmente o Planejamento Orçamentário Anual dos Postos (POP) é feito por meio de formulário em Excell, enviado pela DAEX aos postos para que sejam incluídas informações sobre suas expectativas de despesas. É a partir das informações contidas nessas planilhas que o recurso mensal é descentralizado a cada posto.

Observa-se, portanto, que embora ainda incipientes, os projetos acima relatados indicam um esforço do MRE em transformar e modernizar a gestão dos postos no exterior, a partir de plataformas digitais que possibilitarão a obtenção de informações gerenciais sobre os postos de forma mais eficiente, padronizada e periódica.

### **Plano de Transformação Digital - PTD**

O Plano de Transformação Digital (PTD), também realizado em parceria com o antigo Ministério da Economia, visa facilitar o acesso digital dos cidadãos aos serviços prestados pelo Itamaraty. Destacam-se os serviços consulares, como a emissão de documentos que poderão ser solicitados por meio digital, diminuindo assim a necessidade de presença nos balcões de atendimentos.

Neste contexto, vale citar a expansão do sistema e-Consular que busca a digitalização do atendimento ao nacional brasileiro em 75 embaixadas e consulados que respondem por 95% do serviço consular realizado. A iniciativa possibilita a redução do tempo de atendimento e da quantidade de visitas a repartições consulares.

Segundo as informações dos representantes do MRE, o sistema não diminui a necessidade de pessoal ou de estrutura física nos postos. O e-Consular funciona como um organizador de demandas e possibilita melhor e mais ágil prestação de serviços ao consulente, que deixou de se submeter a longa espera por atendimento em espaços lotados no consulado apenas para obter informações sobre expedição de documentos, por exemplo.

Abaixo segue quadro resumido das boas práticas e dos pontos de atenção levantados pela equipe de avaliação sobre o componente Planos e Objetivos da gestão dos imóveis no exterior.

**Tabela 3.6 Boas práticas e pontos de atenção do componente Planos e Objetivos**

<b>Boas práticas</b>	<b>Pontos de Atenção</b>
Planejamento Estratégico Institucional (PEI) alinhado ao PPA	PEI-MRE ainda incipiente Não foi apresentada à equipe de avaliação metodologia que relacione os projetos estratégicos aos objetivos estratégicos no âmbito do PEI.
Novo Modelo de Gestão dos Postos – plataforma possibilita comunicação mais ágil entre os postos e a SERE	
Monitoramento bimestral e quadrimestral dos 32 projetos pactuados no âmbito do PEI	Falta transparência desses relatórios de monitoramento do PEI.
Plano de transformação digital por meio da implementação do sistema e-Consular	
Nova metodologia de planejamento de atividades do embaixador no seu posto de lotação - Ato nº1 da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal	MRE ainda não regulamentou a metodologia com base em indicadores de performance dos postos no exterior. Indicadores existentes são mais de processos.
Grupos de Trabalho do MRE elaboram estudos para racionalizar a ocupação dos espaços e aquisição de imóveis nas cidades que possuem mais de um posto	Prática incipiente Limitação: dificuldade de reunir em um único imóvel próprio todas as repartições de Nova Iorque (delegação da ONU, Consulado e escritório financeiro)

### 3.2.3 Coordenação e Coerência

Nesta seção serão analisados os aspectos relacionados ao componente Coordenação e Coerência. Pretende-se analisar se o órgão central do MRE, os seus postos no exterior e a SPU trabalham em conjunto para efetiva gestão dos imóveis, mediante sincronia, comunicação ampla e integração.

A subquestão orientativa que subsidiou a análise deste componente é a que segue.

#### **Subquestão orientativa**

As ações executadas pelo MRE e pela SPU são coordenadas e suficientes para o atingimento dos objetivos dos postos do Brasil no exterior?

Após conversa com representantes do MRE acerca deste componente da governança, conclui-se que a comunicação entre os postos e a SERE é constante e por meio de série telegráfica, principalmente. Nota-se que o órgão central do MRE vem trabalhando na construção de uma plataforma que modernize a comunicação e as formas de captação de informações gerenciais, tornando-as mais dinâmicas. Segundo

relato dos gestores, há coordenação e articulação da DAEX com as demais áreas do Ministério para a gestão dos imóveis, sobretudo com a captação de informações que possam subsidiar a tomada de decisão para a contratação de novo imóvel. Contudo, as informações e os critérios utilizados para subsidiar a contratação não foram compartilhadas com a equipe de avaliação. Percebe-se ainda carência de recursos humanos técnicos que possam atuar na organização e digitalização das informações gerenciais o que dificulta a gestão ágil e eficiente tanto pela SGAD, quanto pela Secretaria-Geral. Por fim, conclui-se que há dificuldade de interlocução entre o MRE e a SPU, no nível mais técnico, sobretudo nas questões relacionadas à alienação de imóveis no exterior.

### **Mecanismos e rotinas de comunicação**

A comunicação oficial entre a SERE e os postos é feita por série telegráfica. Historicamente o discurso escrito é a essência das comunicações na diplomacia. Por meio de série telegráfica, a comunicação com os postos é constante, feita por Despachos Telegráficos, no sentido da SERE para o posto, e por Telegramas, no sentido do posto para o órgão central. Existe também o IDOCS, que é um sistema interno de tramitação de processos e de comunicação interna. É importante destacar que a série telegráfica permanece registrada, o que permite que o órgão central esteja ciente de problemas relatados acerca dos imóveis, por exemplo. O histórico de conversas constantes e periódicas via série telegráfica é que vai embasando a Secretaria-Geral sobre necessidades de renegociação de contratos, substituição ou reforma/manutenção de imóveis, que eventualmente não estejam mais atendendo às necessidades dos postos. Como a comunicação via série telegráfica é textual, faz-se importante ponderar que este formato dificulta a obtenção de informações de forma ágil e possibilita a perda de informações, em alguns casos.

O órgão central do MRE, entretanto, vem buscando constantemente modernizar seus mecanismos de troca de informações. Um exemplo disso é o Novo Modelo de Gestão dos Postos, já apresentado anteriormente na seção sobre o componente Planos e Objetivos. O novo modelo vai além da geração de informação gerencial, funcionando também como uma espécie de rede social, onde os postos podem trocar experiências entre eles e divulgar as suas ações executadas. Além disso, a plataforma digital desenvolvida nesse novo modelo permite a geração de telegramas padrões para que as informações continuem a ser registradas na série telegráfica, que é historicamente a forma de armazenar as discussões e ações dos postos.

Especificamente sobre o processo de contratação dos imóveis, os representantes do MRE destacaram que todas as áreas do ministério são consultadas no momento da abertura de um novo posto, como a área consular, por exemplo, que informa o número de brasileiros na localidade, o fluxo de brasileiros, o número de atendimentos previstos. No momento de renegociação de contratos, indicações da área consular sobre o aumento da demanda por serviços consulares, por exemplo, subsidiam a possível decisão de substituição do imóvel. Esta troca de informações demonstra que, embora não haja indicadores objetivos para orientar a contratação dos imóveis, as diferentes áreas do MRE subsidiam a DAEX com informações sobre a atuação dos postos nas diferentes localidades, sugerindo uma coordenação articulada entre as áreas envolvidas na gestão dos imóveis.

No que se refere à interlocução com a SPU, os representantes do MRE informaram possuir dificuldade no nível mais técnico. Como exemplo citaram o caso do processo de alienação de um imóvel na Namíbia enviado a SPU em julho de 2022, em que aplicaram as normas vigentes para a realidade do país onde o imóvel está localizado, entretanto ainda não houve encaminhamento. Na atual gestão do MRE, há intenção de retomar o contato com a SPU no mais alto nível para discutir a situação dos imóveis que o MRE possui interesse em alienar. Os representantes também relatam morosidade nos processos de alienação dos imóveis no exterior, o que não é observado, por exemplo, com os imóveis regionais das unidades descentralizadas no Brasil.

### **Recursos humanos, financeiros e de tecnologia**

Os relatos dos representantes do MRE indicam que devido a insuficiência dos recursos financeiros é necessária a priorização das ações de manutenção dos imóveis no exterior, o que, por vezes, antepõe o patrimônio histórico artístico.

Quanto aos recursos humanos, nota-se deficiência de pessoal para as áreas meio do MRE. Como o Ministério conta apenas com seleção via concursos públicos para carreiras de Diplomatas e de Oficiais e Assistentes de Chancelaria, há carência de servidores técnicos em áreas relacionadas à engenharia, arquitetura, administração, licitações e contratações, contabilidade, comunicação e tecnologia. Sendo assim, é preciso alocar os profissionais das carreiras do Itamaraty nessas áreas de atividades meio, o que acarreta déficit de servidores nos postos. O agravante da situação é a possibilidade de remoção destes profissionais para o exterior. Portanto, alta rotatividade de servidores das carreiras específicas do Itamaraty impede o represamento do conhecimento técnico no órgão central.

Como já relatado anteriormente, a falta de técnicos que possam auxiliar nos projetos de obras e reformas acaba por encarecer estes processos, já que obriga a contratação, na localidade do posto, de equipes especializadas. Os representantes do MRE também relataram que a falta de técnicos com conhecimento em ciência de dados e tecnologia dificulta a formatação de relatórios e operacionalização das plataformas que organizem as informações gerenciais de forma mais inteligente.

Uma demanda do MRE tem sido a busca por servidores, arquitetos ou engenheiros, que possam contribuir com postos no que se refere às questões relacionadas às obras de engenharia. Embora busquem profissionais com este perfil por meio do lançamento de editais anualmente, atualmente possuem apenas 1 arquiteto na equipe para lidar com as demandas de obras e reformas dos postos, devido à dificuldade de aquisição de servidores com este perfil.

Abaixo segue tabela resumida das boas práticas e pontos de atenção levantados pela equipe de avaliação sobre o componente Coordenação e Coerência da gestão dos imóveis no exterior.

**Tabela 3.7 Boas práticas e pontos de atenção da Coordenação e Coerência**

<b>Boas práticas</b>	<b>Pontos de Atenção</b>
Novo Modelo de Gestão dos Postos - plataforma digital que possibilita comunicação, divulgação e registro de informações gerenciais entre os postos e a SERE.	Rotatividade de servidores das carreiras específicas do Itamaraty impede o represamento do conhecimento técnico sobre a gestão dos postos.
Articulação com demais secretarias do MRE para obtenção de informações sobre os postos, para subsidiar a locação de imóveis.	Base da comunicação é a série telegráfica, em formato textual, que é mais difícil de gerenciar do que painéis e plataformas capazes de gerar informação de forma mais rápida, de fácil visualização e uso.

### **3.2.4 Monitoramento e Avaliação**

Por fim, sobre o critério monitoramento e avaliação, busca-se verificar se a gestão dos postos do MRE no exterior possui rotina de acompanhamento de suas atividades, mediante a coleta de informações, aferição de resultados e ajustes das metas programadas (se existentes).

Além disso, busca-se ainda apontar se existem indicadores utilizados para acompanhar a gestão dos imóveis ocupados pelos postos do Brasil no exterior, se os dados necessários para a produção de relatórios que subsidiam a tomada de decisão estão disponíveis facilmente, se existe comunicação tempestiva entre os atores envolvidos na gestão dos imóveis, e se existe transparência dos resultados da gestão desses imóveis.

As subquestões orientativas que podem ser respondidas a partir da análise deste componente são as que seguem.

### Subquestões orientativas

Os processos de renegociação dos contratos de locação de imóveis no exterior são transparentes?

A gestão dos imóveis alugados e próprios da União sob administração do MRE é monitorada de forma a contribuir para o atingimento dos objetivos dos postos do Brasil no exterior?

Cabe mencionar que os indicadores pactuados para monitoramento dos objetivos estratégicos do MRE não foram compartilhados com a equipe de avaliação e também não estão disponíveis na página do órgão na internet, embora exista previsão no Decreto nº 7.724/2022 de que os instrumentos de planejamento e prestação de contas devem ser publicizados. Ademais, nota-se falta de atualização tempestiva dos dados de produção consular, assim como falta organização das informações gerenciais que podem contribuir de forma ágil para tomada de decisão. Destaca-se também que ainda não existem rotinas de monitoramento das metas pactuadas no planejamento estratégico de cada posto no exterior. Não existe também avaliação das entregas e das atividades desempenhadas em cada posto que possa justificar a escolha de sua estrutura física, a quantidade de diplomatas alocados para cada localidade, ou a classificação de um posto.

### Repactuação dos aluguéis

Este tema foi trazido à discussão durante a fase de pré-avaliação e ao final desta, foi formulada uma subquestão orientativa a ser respondida após análise do componente monitoramento e avaliação. Optou-se por relacionar a repactuação dos alugueis ao componente monitoramento e avaliação porque ela ocorre durante o prazo de vigência do contrato, envolvendo o monitoramento das condições do imóvel e a avaliação sobre a permanência ou substituição do imóvel findo o prazo contratual.

A equipe do MRE informou que os processos de renegociação dos contratos iniciam-se meses antes da finalização do contrato vigente, quando o posto é instruído, por série telegráfica, a realizar a pesquisa de mercado, incluído o imóvel já ocupado. A pesquisa é realizada a partir das características físicas e aspectos das instalações definidos no GAP, como: dimensão e espaços necessários, acessibilidade, segurança, localização, além do preço e da periodicidade de pagamento. Caso o posto deseje se manter no imóvel, deverá comprovar o menor preço dentre as opções disponíveis no mercado. Um requisito indispensável para o aluguel de novos imóveis é a aceitação das cláusulas diplomáticas, conforme descritas no Apêndice A deste trabalho.

O entendimento de que o imóvel não mais atende às necessidades de um posto vem das percepções dos gestores do posto, das comunicações registradas na série telegráfica e em alguns casos, de missões que vistoriam o imóvel. Cabe, entretanto, à Secretaria-Geral do MRE decidir sobre a renegociação ou não do contrato. Durante a entrevista, os gestores do MRE citaram como exemplo o caso de Havana, em que o posto era um imóvel em um prédio comercial, onde não havia a possibilidade de instalação de símbolos nacionais de representação simbólica do Brasil. Optou-se, portanto, pela substituição do imóvel ocupado por uma casa histórica que pudesse demonstrar a importância da representatividade do Brasil naquele país. Como praxe, opta-se também por imóveis que poderão abrigar os postos por longos períodos.

### Coleta de informações sobre os imóveis

A SGAD conta com dois instrumentos para interlocução com os postos no exterior, como forma monitorar e de obter informações atualizadas, tanto dos imóveis próprios nacionais, quanto dos alugados. A CPAT utiliza-se da Planilha de Registro de Imóvel, atualmente a principal fonte de informações sobre os imóveis próprios. Ela foi criada com base nos campos exigidos pelo SPIUNet e é enviada anualmente para

preenchimento pelos postos. Os postos enviam à unidade central informações sobre dados do terreno, de benfeitorias, detalhamentos sobre a área construída, com o objetivo de subsidiar a atualização dos registros no SPIUNet. Já a DAEX é responsável pelo envio do Boletim de Imóveis alugados aos postos do exterior. Segundo a equipe do MRE, este boletim é um resumo do contrato de locação, com informações sobre pagamentos de seguros, depósitos garantia, etc.

As áreas técnicas do MRE entrevistadas relataram que durante a pandemia de Covid-19, a obtenção de informações para elaboração desses dois instrumentos, Planilha de Registro de Imóvel e Boletim dos Imóveis alugados, foi prejudicada devido à dificuldade de visitas técnicas de equipes para fazer a reavaliação dos imóveis. Espera-se que a obtenção desses instrumentos se normalize neste ano, cujo prazo máximo para envio das informações pelos postos é até 30 de junho de 2023.

Desde a introdução do Manual dos Próprios Nacionais, em 2021, a equipe da CPAT já identifica alguns postos introduzindo os instrumentos de captação de informação (registro fotográficos, planilhas) em suas rotinas de trabalho de forma satisfatória. A expectativa é esses novos procedimentos sejam adotados na cultura organizacional e que os próprios servidores internalizem a necessidade de registrar o trabalho que estão realizando por meio desses relatórios.

Com o fim da pandemia, o MRE tem buscado incluir no planejamento das missões que acontecerão ao longo de 2023 vistorias nos imóveis com maior necessidade de reformas e adaptações para assim priorizar as obras mais urgentes. Nos últimos anos, com as restrições orçamentárias, houve a redução das visitas e missões a postos, o que impediu o controle *in loco* dos imóveis. Vale destacar que não existe um cronograma anual de vistoria de imóveis, o que ocorre é o aproveitamento de missões como oportunidade para que sejam realizadas estas fiscalizações *in loco*.

Nota-se que o Novo Modelo de Gestão dos Postos, citado anteriormente, também é uma iniciativa para aprimorar o monitoramento da gestão dos imóveis, tanto na coleta, quanto na interconexão dos dados das diferentes áreas do MRE. Este avanço irá impactar diretamente uma das dificuldades relatada pelos gestores, que é a agregação das informações forma interrelacionada, já que por vezes, pela falta de monitoramento, se limitam à resolução dos casos específicos.

Outra iniciativa foi a implementação de relatórios de referência sobre os imóveis próprios nacionais pela CPAT. Estes relatórios são incluídos no e-Docs, por meio de despachos, com o objetivo de evitar a perda de informações sobre a gestão dos postos, que resulta da exclusividade da comunicação via série telegráfica. Este registro de informações no e-Docs também proporciona o intercâmbio de informações entre os postos, que podem acessar os relatórios das outras unidades para conhecer outras experiências, formas de resolução dos problemas e identificar boas práticas.

### **Monitoramento, avaliação e transparência**

Após conversas com a equipe da DAEX, conclui-se que falta monitoramento da situação local que possa aprimorar a avaliação sobre a estrutura física de cada posto. Por exemplo, os dados da produção consular não são acompanhados de forma a embasar aumento ou diminuição da estrutura dos postos.

Ademais, não foi identificada uma fase de avaliação das entregas e das atividades desempenhadas em cada posto que possa justificar a estrutura física empregada, a quantidade de diplomatas alocados para cada localidade, ou que subsidie de forma objetiva a classificação de um posto. Vale destacar que o Relatório de Gestão do MRE não apresenta os dados anuais de execução de cada posto.

No que se refere ao monitoramento das metas pactuadas nos planejamentos estratégicos dos postos, conforme prevê o Ato CRE nº1, os representantes do MRE informaram que ainda não existe. É de se esperar que os embaixadores sabatinados e indicados para novo posto no exterior entreguem relatório com o balanço de sua gestão ao final de seu mandato. Entretanto, ainda não houve embaixador que tenha deixado um posto após a introdução desta nova metodologia de planejamento.

Quanto aos procedimentos de transparência, a equipe de avaliação identificou que não há informações divulgadas sobre o planejamento estratégico, principalmente no que se refere à evolução dos indicadores

pactuados para cada objetivo estratégico, o que contraria o disposto no Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012:

*Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011.*

*(...)*

*§ 3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:*

*(...)*

*II - programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;(Destaques nossos).*

Destaca-se também que para caracterização dos postos, só foram encontrados dados sobre a produção consular até 2020, fazendo-se necessário dar transparência aos dados de produção dos postos no exterior de forma tempestiva. Os representantes do MRE informaram que possuem alta demanda de solicitação externa de informação, um indicativo que, embora possuam boa transparência passiva, ainda é necessário aprimorar a transparência ativa.

Por fim, os representantes gestores também relataram a necessidade de aprimorar os mecanismos de classificação das informações com grau de sigilo. Como muitas das informações tratadas no âmbito do MRE são sensíveis por envolverem a segurança das residências oficiais, por exemplo, acabam tratando as informações sobre planejamento, disponibilidade de dados e resultados da gestão dos postos como sensíveis também e por isso falham na transparência dessas informações.

Abaixo segue tabela resumida das boas práticas e pontos de atenção levantados pela equipe de avaliação sobre o critério Monitoramento e Avaliação da gestão dos imóveis no exterior

**Tabela 3.8 Boas práticas e pontos de atenção do componente monitoramento e avaliação**

<b>Boas práticas</b>	<b>Pontos de Atenção</b>
Dados sobre a produção consular estão disponíveis no Portal Dados Abertos	É preciso disponibilizar os dados de produção consular de forma tempestiva – estão defasados
Decreto nº 7.724/2022 prevê que os instrumentos de planejamento e prestação de contas devem ser publicizados no sítio eletrônico do órgão.	Os 34 indicadores utilizados para acompanhar a evolução do PEI não foram compartilhados com a equipe de avaliação e não estão disponíveis no sítio eletrônico do MRE.
Nova metodologia de planejamento de atividades do embaixador no seu posto de lotação - Ato nº1 da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado Federal	Transparência incipiente do planejamento estratégico dos postos no exterior (no site do Senado e não do MRE)  Ausência de monitoramento do planejamento estratégico de cada posto
Comunicação constante entre o órgão central e os postos no exterior	Porém, não existe avaliação das entregas e das atividades de cada posto que possa justificar a escolha de sua estrutura física, a quantidade de diplomatas alocados ou a classificação desse posto

## 4 Análise da Execução Orçamentária-Financeira

Este capítulo se dedica à questão avaliativa “*como vem sendo a evolução e execução orçamentária do custeio dos postos do MRE no exterior (ação orçamentária Relações e Negociações Bilaterais - 20WW)?*”, sob responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal (SOF). A ação 20WW é executada pelo Ministério das Relações exteriores por meio dos seus postos que contam com o Sistema de Administração Financeira (SIAFI).

Na execução desta questão avaliativa, empregou-se uma metodologia mista, valendo-se de técnicas como análise exploratória de dados quantitativos e de reuniões com o órgão executor da política. A análise consistiu em uma investigação aprofundada dos dados de execução orçamentária da ação 20WW constante nas bases dos sistemas Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP. Essa abordagem permitiu a observação das questões orçamentárias mais salientes em relação a esta ação. Além disso, foi disponibilizada pelo órgão executor planilha com dados sobre os postos de representação do Brasil no Exterior. Para melhor compreensão das informações prestadas, foram realizadas reuniões<sup>14</sup> virtuais com os executores da política e com a equipe de avaliação, conforme elencado na tabela a seguir.

**Tabela 4.1 Reuniões e oficinas de alinhamento da avaliação**

Data	Atores envolvidos
31/08/2022	SOF/MPO, DMAP/ME
23/09/2022	SOF/MPO, DMAP/ME
07/10/2022	SOF/MPO, DMAP/ME, Enap
14/12/2022	SOF/MPO, DMAP/ME, MRE, Enap

Elaboração: SOF/MPO.

Antes de partir para as seções deste capítulo, convém destacar resumidamente os principais achados relativos a esta questão avaliativa, representados na tabela a seguir.

**Tabela 4.2 Principais achados no âmbito da questão avaliativa “como tem ocorrido a execução orçamentária-financeira da ação 20WW?”**

Principais achados
Historicamente, as despesas da ação 20WW estão alocadas em três grandes grupos de maneira estável: contratação de locais para trabalho nos postos, locação de imóveis e manutenção dos imóveis.
A ação 20WW apresenta crescimento abaixo da inflação em real e da variação do câmbio no período.
Há correlação positiva entre o custo de vida dos países e os valores pagos de aluguéis nas embaixadas.
Os valores de aluguel não estão relacionados ao tamanho da população brasileira no exterior, ao saldo da balança comercial ou ao PIB do país.

Elaboração: SOF/MPO.

<sup>14</sup> Trata-se aqui de reuniões efetuadas durante a avaliação, e não das oficinas pré-avaliação ou das reuniões técnicas do CMAG.

## 4.1 Sobre a ação 20WW

Segundo o Cadastro de Ações, o escopo da ação 20WW é “Funcionamento de postos de representação do Brasil no exterior para manter relações diplomáticas e negociar acordos de interesse do Governo brasileiro de modo a garantir a consecução das metas da política externa brasileira”<sup>15</sup>. Nesses termos, é uma ação cujo objetivo é manter o funcionamento dos 213 postos de representação do Brasil no exterior<sup>16</sup>.

O cadastro de ações também fornece informação relevante para a interpretação dos dados da execução orçamentária. Parte dos postos tem seus lançamentos contábeis realizados pelo Escritório Financeiro em Nova York (unidade gestora executora que centraliza a execução dos postos de representação que não operam diretamente no SIAFI). Nesses casos, não é possível individualizar a execução orçamentária em um país, pois todos os lançamentos são feitos em uma mesma UG. Outra parte opera diretamente no SIAFI, por meio de liberação mensal de recursos para as unidades gestoras associadas.

Sobre a execução, “a descentralização financeira é operacionalizada mediante fechamento do câmbio junto ao Banco do Brasil, que credita o valor na conta bancária do Escritório Financeiro (em dólar) ou dos postos siafizados (em moeda local). A descentralização orçamentária dos créditos, via SIAFI, permite aos postos a execução do crédito, mediante autorização específica em telegrama enviado pelo SIGEF (Sistema de Gestão Financeira do MRE)”<sup>17</sup>.

A partir dessa informação e do conjunto de dados disponibilizado pelo órgão, individualizou-se 113 unidades gestoras executoras que possuem código específico no SIAFI. Essa solução permite entender a relação entre o gasto dos imóveis e as suas respectivas manutenções.

## 4.2 Execução orçamentária da ação 20WW

A ação 20WW tem destaque no orçamento do MRE. No período de 2013 a 2022, essa rubrica representa pouco mais de 20% da dotação final anual do órgão e da função 07 - Relações Exteriores<sup>18</sup>. De modo geral, a ação tem um padrão de planejamento orçamentário bem estável, pois ao longo dos exercícios as dotações propostas no Projeto de Lei são aprovadas sem maiores mudanças pelo Parlamento.

Em valores reais, a ação empenhou pouco mais de R\$ 900,00 milhões no período. Em relação à execução orçamentária, o gráfico a seguir apresenta o panorama geral da ação 20WW. O valor autorizado apresenta uma trajetória oscilante entre 2013 e 2017 e crescimento nominal contínuo entre 2018 e 2022. Os dados analisados também apontam um empenho superior ao autorizado em diversos anos em razão de as despesas realizadas ocorrerem em moeda estrangeira. Também se nota alta correlação entre empenho, liquidação e pagamento.

---

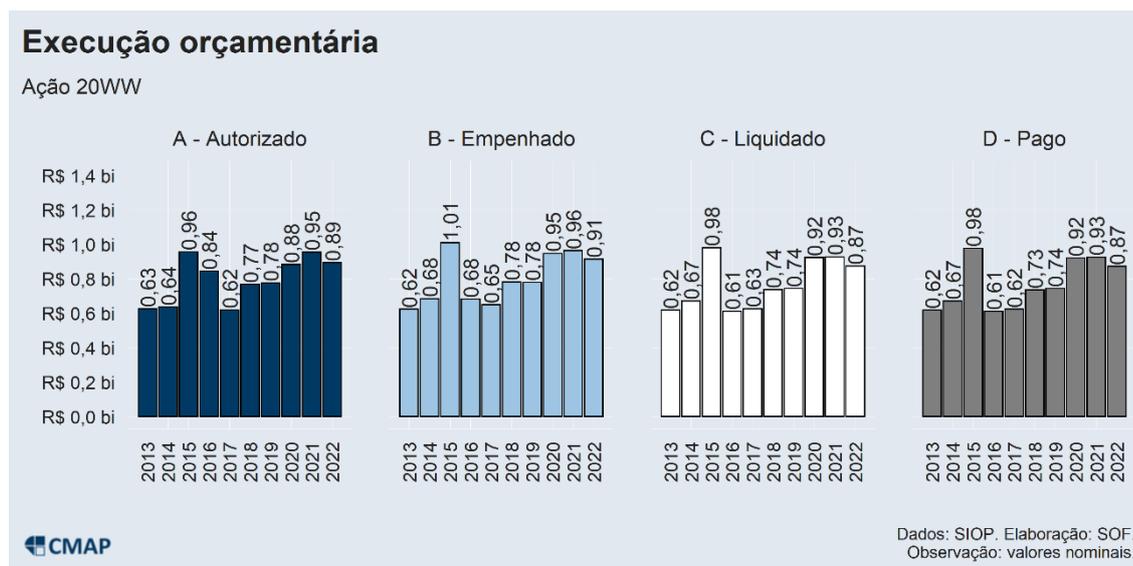
<sup>15</sup> Fonte: cadastro de ações do SIOP.

<sup>16</sup> A informação sobre os postos consta da Planilha "Gerencial de Imóveis do MRE", enviada pelo Ministério das Relações Exteriores para a realização desta avaliação.

<sup>17</sup> Fonte: cadastros de ações do SIOP.

<sup>18</sup> A função 07 – Relações Exteriores está integralmente alocada no MRE.

Gráfico 4.1 Execução orçamentária da ação 20WW



Elaboração: SOF/MPO.

Essa elevada execução frente à dotação atual é um fato interessante, dado que a 20WW é uma despesa primária discricionária (RP-2). Ao longo dos anos, o gasto da ação mantém-se em três grandes categorias: aproximadamente 50% dispendidos para a contratação de locais que prestam serviços nos postos; pouco mais de 27% alocados à locação de imóveis no exterior; e 20% dedicados à serviços e manutenção dos postos. Residualmente, observam-se despesas com a conservação, manutenção e restauração dos imóveis. Essas informações são apresentadas no Gráfico 4.2 a seguir.

A informação sobre os objetos de custos também está disponível na classificação recente dos Planos Orçamentários (POs) dessa ação. Desde 2017, o MRE mantém uma classificação de POs que auxilia a identificação do objeto dos gastos da manutenção das Relações e Negociações Bilaterais. Antes disso, utilizava-se uma desagregação geográfica dos gastos, ainda que o escopo da ação fosse o mesmo, conforme se deduz da abertura da tabulação do custeio administrativo. A divisão dos planos orçamentários atuais da ação permite observar os principais componentes do gasto associados à ação: a) pagamento de contratados locais que auxiliam na execução da representação do país; b) locação dos imóveis no exterior; c) serviços e manutenção dos postos; e d) a conservação, manutenção e restauração de imóveis e modernização dos postos no exterior.

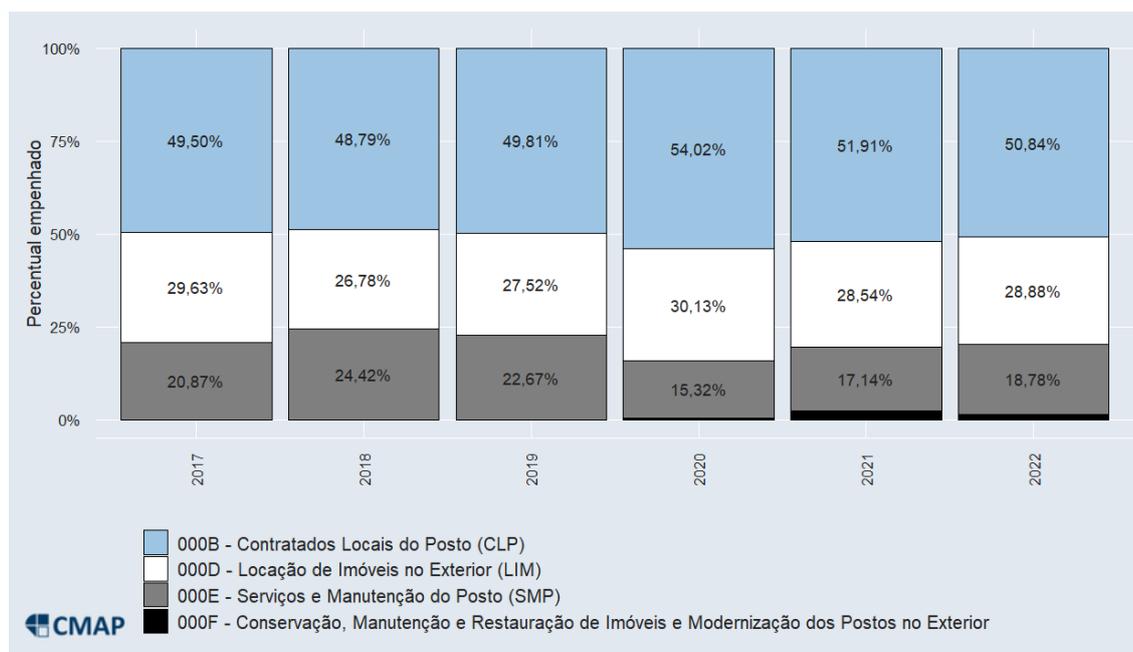
O PO 000B refere-se a despesas realizadas com a contratação de auxiliares locais para trabalhar nos postos (CLP) de representação do Brasil no exterior. Importa esclarecer que o auxiliar local é contratado pelo posto mediante processo seletivo previamente autorizado pela Secretaria de Estado de Relações Exteriores (SERE), para prestar serviços técnicos, administrativos ou de apoio às atividades de relações diplomáticas, e precisa ter conhecimento da língua local e dos usos e costumes do país. As relações trabalhistas e previdenciárias concernentes aos auxiliares locais são regidas pela legislação vigente no país em que estiver sediada a repartição. O auxiliar local deve ser detentor de situação regular de residência e de permissão legal para o exercício de atividade remunerada no país, e caso seja brasileiro, não ocupar cargo, emprego ou função pública.

Já o PO 000E destina-se a cobrir despesas com funcionamento dos postos (SPM), isto é, contratação de serviços; despesas miúdas; aluguéis, leasings e contratação de prestadores de serviços eventuais; aquisição de material de consumo; seguros de bens móveis e imóveis, e outras despesas relacionadas.

Por sua vez, o PO 000F prevê a realização de obras de conservação, manutenção e reformas buscando a utilização apropriada de espaços de trabalho, adequação a normas de segurança e trabalhistas dos países onde se sediam imóveis de uso do MRE, garantindo o fornecimento de meios estruturais e operacionais necessários para o desempenho das atividades finalísticas do órgão, observando as exigências mínimas da legislação local.

Por fim, o PO 000D refere-se ao custeio da locação de imóveis no exterior (LIM - IM) para a sede, chancelaria e para outras dependências do posto. Envolve, além dos aluguéis, depósito de garantia, condomínio, garagem para veículos oficiais, taxas, corretagem e seguro. É importante destacar que esse PO não engloba os imóveis funcionais dos servidores no exterior (LIM – RF), incluídos na dotação “ajuda de custo para moradia” ou “auxílio-moradia a agentes públicos” – 216H. Vale destacar que a partir de 2023, a LIM - RF será substituída pelo auxílio moradia no exterior, conforme Decreto nº 11.316/2022.

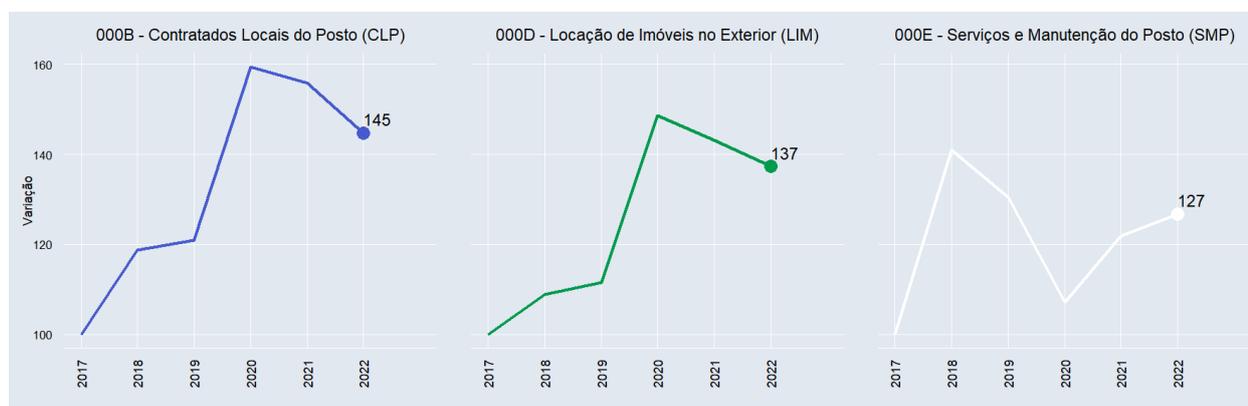
**Gráfico 4.2. Distribuição das despesas da ação 20WW nas principais categorias de alocação (de acordo com os planos orçamentários).**



Elaboração: SOF/MPO.

O gráfico acima mostra que apesar de os valores autorizados e empenhados terem crescimento contínuo no tempo, deve-se inquirir aos dados qual dos três objetos de gastos identificados pelos Planos Orçamentários tiveram maior variação na dotação. Tabulando os dados, verifica-se que as despesas com contratação de locais do posto cresceram 50% em relação a 2017. Já as despesas com locação de imóveis também crescem, mas em menor ritmo, atingindo 40% ante 2017. Por sua vez, os gastos com Serviços e Manutenção do Posto estão, em 2022, 25% maiores que em 2017, mas apresentam uma trajetória volátil de dispêndios.

**Gráfico 4.3. Crescimento nominal das despesas da ação 20WW, por Plano Orçamentário.**

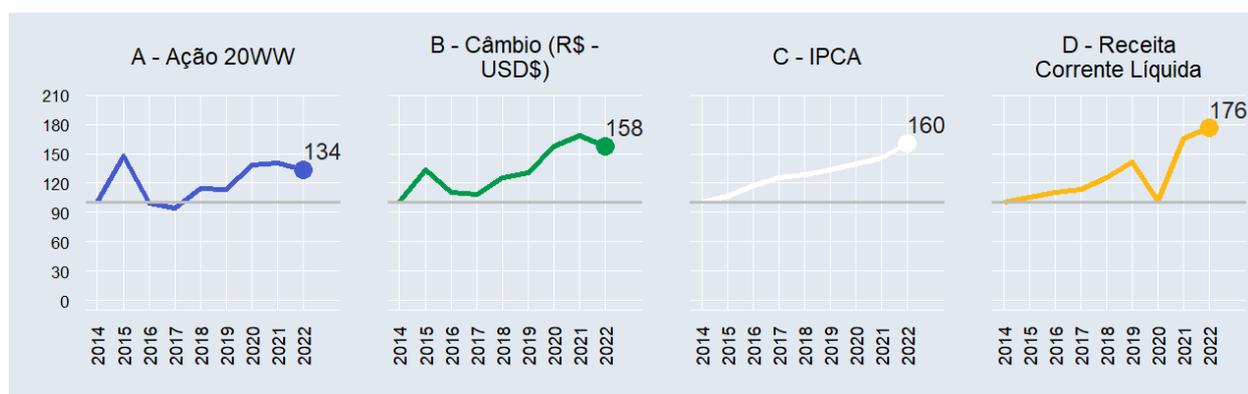


Elaboração: SOF/MPO.

Contudo, por se tratar de despesas realizadas em outras moedas, deve-se buscar evidenciar se essas elevações nos gastos decorrem da variação cambial ou do real aumento das despesas. De acordo com as informações sobre a moeda utilizada para o financiamento dessa ação pelo MRE, 76% dos gastos em 2022<sup>19</sup> foram lançados em moeda estrangeira, sendo dólar americano (54%), em euro (22%) e em outras 30 moedas (24%). No caso do dólar americano, a existência do Escritório Financeiro em Nova Iorque (36% do valor total levantado em 2022), que concentra as despesas dos postos não siafizados, explica a preferência por essa espécie de lançamento. Ainda assim, outros 36 postos (9 deles nos Estados Unidos), entre embaixadas, delegações e consulados, lançam suas despesas em dólares americanos.

Nesses termos, uma forma adicional de entender a dinâmica dos gastos dessa ação é encontrar a variação dos valores em relação ao dólar americano. O levantamento dos dados de câmbio aponta que houve o valor do dólar americano frente ao real cresceu 58% no período. Em comparação a outros a índices chaves, é possível ter uma visão mais acurada do comportamento das despesas da ação 20WW. Em valores nominais, a dotação da 20WW cresceu 34% no período, enquanto o Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA teve aumento de 60%. Por seu turno, a Receita Corrente Líquida cresceu 76%. Desse modo, verifica-se que a dotação da ação cresceu em menor ritmo ante os três índices analisados.

**Gráfico 4.4 Evolução comparativa da despesa nominal da ação 20WW em relação ao IPCA e Receita Corrente Líquida**



Elaboração: SOF/MPO.

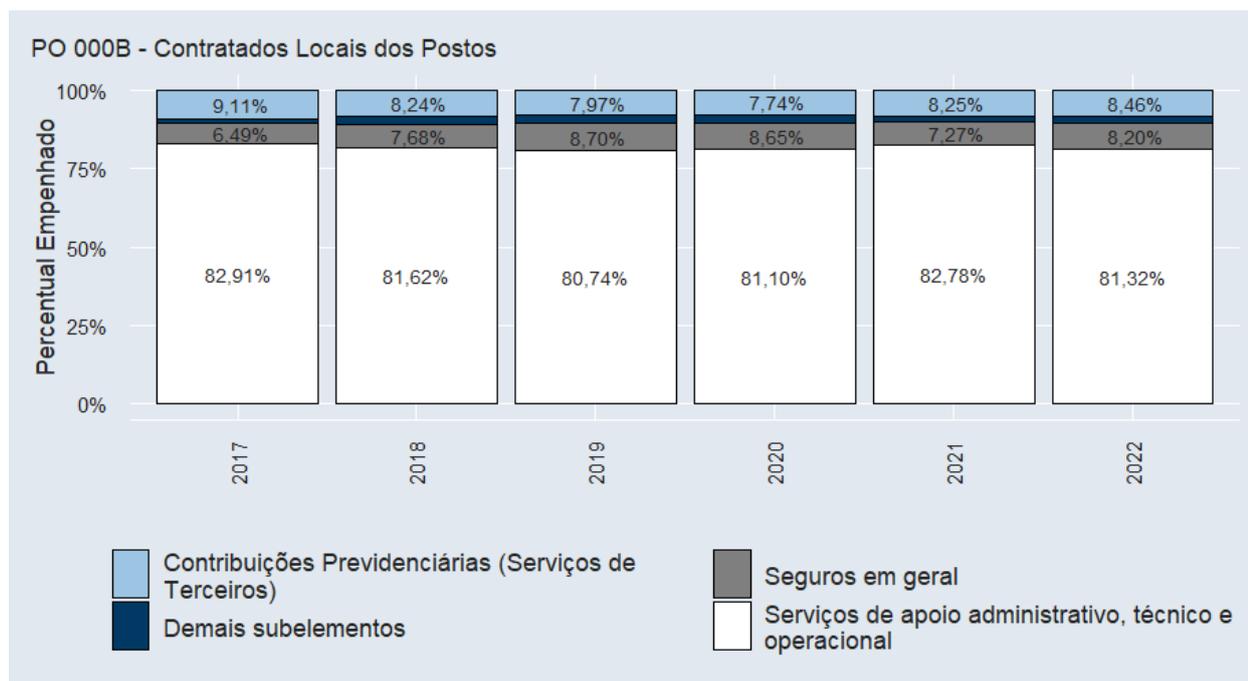
### 4.3 Composição dos grupos de despesa

Ainda que os Planos Orçamentários desagreguem as despesas de modo claro, vale observar como as despesas são lançadas por subelemento de despesa. O desdobramento da despesa por subelemento ocorre no momento da execução orçamentária e permite observar com maior desagregação o gasto de uma categoria orçamentária. Assim, são apresentados os principais subelementos que compõem os Planos Orçamentários da ação 20WW.

No caso dos gastos com contratados locais dos postos, cerca de 80% dos recursos são para a contratação de serviços, pouco mais de 8% para o pagamento de contribuições previdenciárias e outros 8% para o pagamento de seguros. De modo geral, outros tipos de marcação das despesas não passam de 2% dos valores empenhados no período.

<sup>19</sup> Por simplificação, apresenta-se o número referente a 2022. No entanto, os percentuais são próximos aos informados no texto nos anos anteriores.

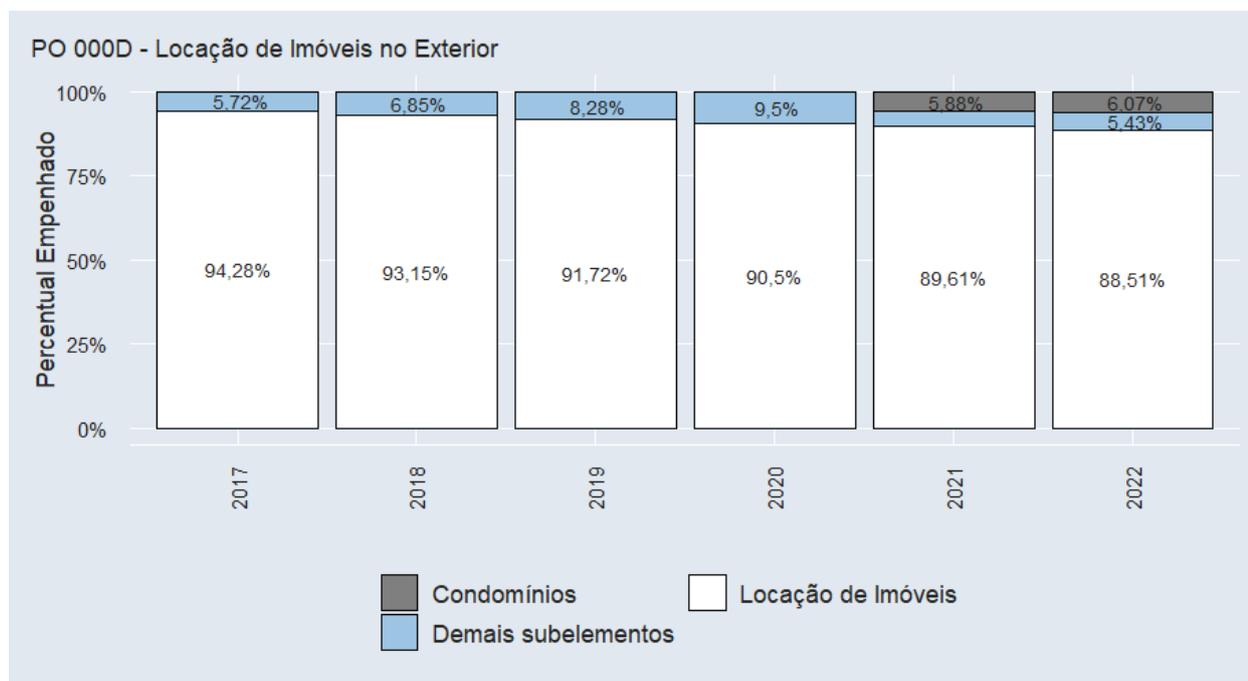
**Gráfico 4.5. Distribuição dos gastos com Contratados Locais dos Postos segundo a natureza detalhada da despesa**



Elaboração: SOF/MPO.

Conforme esperado, os gastos com Locação de Imóveis no Exterior também são concentrados no subelemento “Locação de Imóveis”. Ainda assim, nota-se, a partir de 2021, o cuidado de lançar despesas com condomínios segregadas dos custos dos aluguéis, o que dá maior transparência ao processo de execução orçamentária.

**Gráfico 4.6 Distribuição dos gastos com Locação de Imóveis no Exterior segundo a natureza detalhada da despesa**

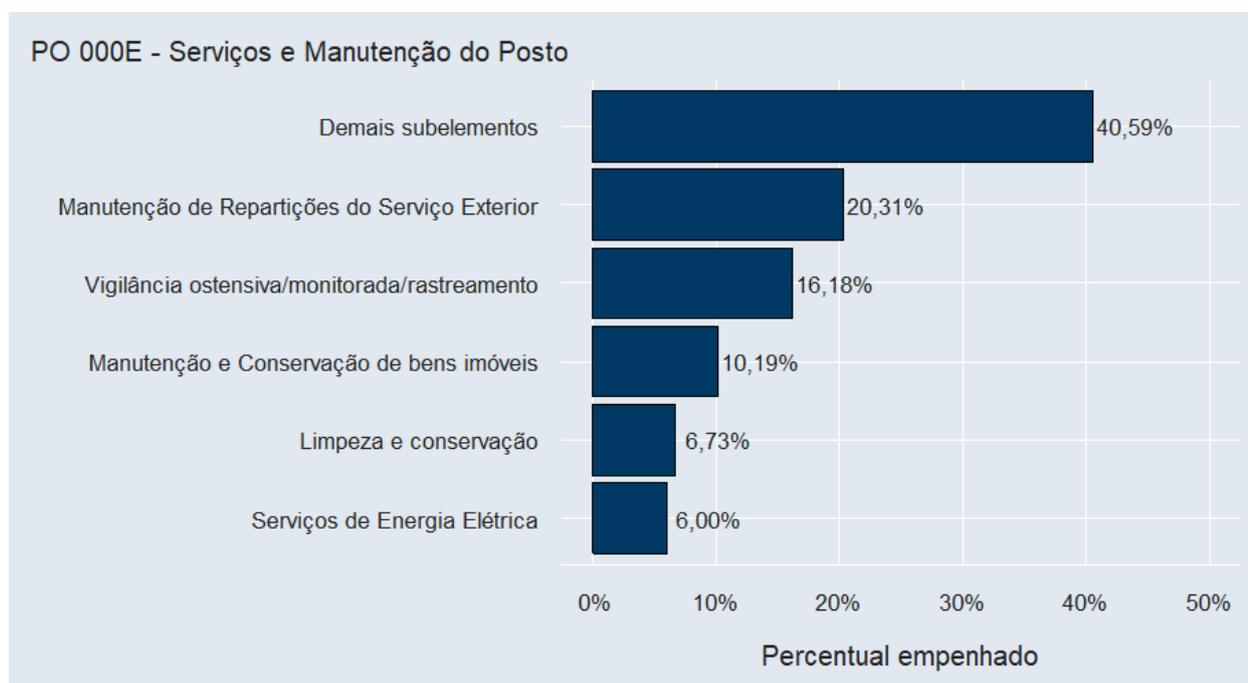


Elaboração: SOF/MPO.

As despesas com “Serviço e Manutenção do Posto” apresentam um conjunto mais variado de despesas lançadas. Ali estão gastos com serviços de energia elétrica, de vigilância ostensiva, de limpeza e

conservação, de manutenção em geral, entre outros. A grande quantidade de categorias de subelementos lançados nesse plano orçamentário é exemplificativa das despesas corriqueiras dos postos.

**Gráfico 4.7. Distribuição dos gastos com Locação de Imóveis no Exterior segundo a natureza detalhada da despesa (2022)**



Elaboração: SOF/MPO.

## 5 Análise dos Contratos de Aluguel das Embaixadas

Nesta seção, realiza-se a análise exploratória dos dados dos custos de aluguéis dos postos do Brasil no Exterior. Conforme mencionado, o MRE enviou dados relativos aos contratos de aluguéis para custear os postos de representação no exterior. Porém, ainda que a base seja rica em informações, não é possível comparar diretamente os custos do Brasil com esses tipos de contrato com os realizados em outros países, pois não há bases de dados públicas nesse sentido. Assim, não há como responder quais países pagam mais pelos aluguéis ou o tamanho das representações estrangeiras por metro quadrado em cada país.

Do ponto de vista da execução financeira, os dados do SIAFI ajudam a ter uma perspectiva única de custos que não aqueles delimitados na base de aluguéis. Dos 213 postos listados na base do MRE, foi possível identificar 94 (44%) deles na lista das Unidades Gestoras (UG) do SIAFI por meio da comparação da descrição da UG no SIAFI com a descrição dos postos disponível na base do MRE. Esses 94 postos concentraram 67% das despesas relacionadas à ação 20WW. O restante da execução ocorre na UG do Escritório Financeiro de Nova Iorque, que concentra as programações dos postos que não estão no SIAFI.

**Tabela 5.1. Percentual da execução financeira entre os postos siafizados e não siafizados (Escritório Financeiro de Nova Iorque), segundo Planos Orçamentários.**

Plano orçamentário	Escritório Financeiro de Nova Iorque	94 postos identificados por meio das Unidades Gestoras
Contratados Locais do Posto	28%	72%
Locação de Imóveis	37%	63%
Serviços e Manutenção dos postos	33%	67%

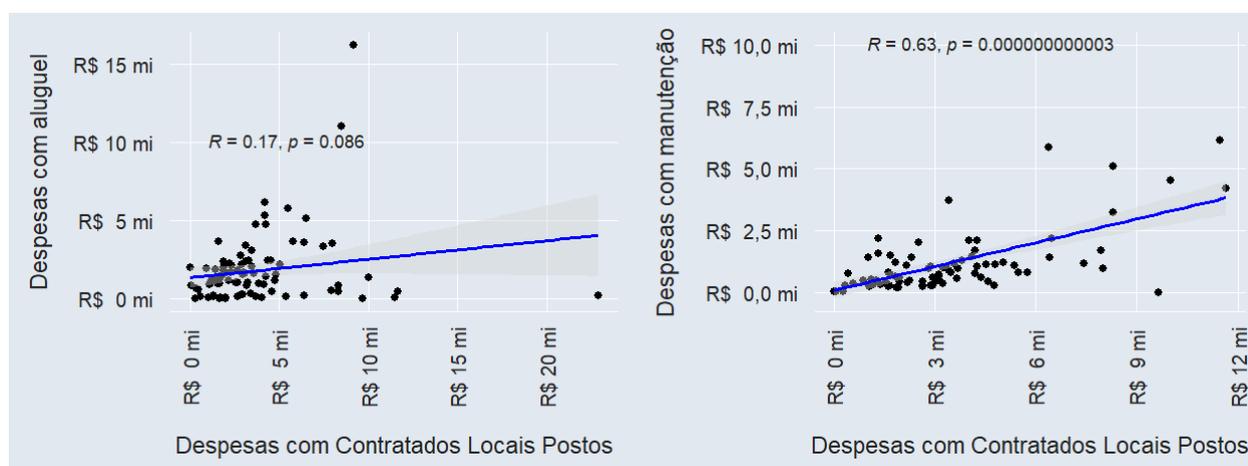
Elaboração: SOF/MPO.

Entende-se que a ocorrência de postos não sifizados impede a rastreabilidade e a transparência de parcela da despesa alocada na ação 20WW. Entretanto, alocar servidores habilitados para uso do SIAFI em cada um dos postos no exterior pode ser uma solução muito custosa para a Administração Pública, dada a rotatividade dos servidores nos postos e os custos de manutenção no exterior, por isso é possível propor uma alternativa. Conforme observado nas análises de execução orçamentária de outras avaliações realizadas no âmbito do Cmap, é possível que os órgãos gestores lancem mão das informações complementares para rastrear os empenhos de forma operacional. Isso implica dizer que, apesar dos postos não-sifizados não lançarem as despesas identificadas por meio das Unidades Gestoras, isso poderia ser feito pelo Escritório Financeiro de Nova Iorque sem grandes custos adicionais. A simples identificação das despesas por posto em algum lançamento contábil já traria maior rastreabilidade e transparência dessa despesa.

Ainda que a identificação das UGs permita individualizar o gasto por cada um dos postos, as informações desse tipo não oferecem reflexões maiores sobre a lógica dos gastos. Por exemplo, não foi possível acessar o número de servidores e contratados locais em cada um dos postos. De toda forma, cabe inquirir os dados se há uma relação entre os tipos de despesa: postos que gastam mais com aluguel também despendem mais com serviços de manutenção? Gastam mais com contratados locais?

O **Erro! Fonte de referência não encontrada.** apresenta as correlações entre as despesas das UGs identificadas. Conforme se observa, não há uma correlação estatisticamente significativa entre as despesas de aluguéis e a contratação de serviços de terceiros nos postos. Por sua vez, as despesas com contratados locais e manutenção está correlacionada.

**Gráfico 5.1 Correlação das despesas da ação 20WW entre os grupos de gastos: locação de imóveis, manutenção e contratação de serviços de terceiros (2022)**



Elaboração: SOF/MPO.

Contudo, não é possível tirar maiores conclusões dessas correlações, já que não é possível indicar com precisão a quantidade de contratados locais nos postos do MRE.

## 5.1 Análise dos aluguéis das embaixadas

Uma preocupação legítima sobre as despesas com aluguéis dos postos está relacionada ao tipo de motivação da despesa. Idealmente, comparar os gastos das principais chancelarias do mundo com os do Brasil para entender a sua composição geraria um bom *benchmark*. Entretanto, não há dados sobre as despesas com aluguéis dos demais países. Na ausência dessas informações, optou-se por evidenciar essa despesa de duas formas: comparar métricas que aproximem a relação do Brasil com o exterior<sup>20</sup> e localizar geograficamente as principais chancelarias do mundo.

Para a primeira abordagem, selecionou-se um conjunto de variáveis que podem estar correlacionadas com os custos estimados dos aluguéis das embaixadas brasileiras geridas pelo MRE nos países em que atua: o custo de moradia local, o PIB *per capita* do país, número de brasileiros residentes, classificação do posto e volume da relação comercial. A seguir, descreve-se as variáveis selecionadas para, em seguida, verificar se há empiricamente alguma associação entre elas e os custos dos imóveis.

### **Valor de aluguel dos Imóveis**

A principal variável de interesse é o valor de aluguel pago pelos imóveis e o foco da análise e nas embaixadas. Dos 380 imóveis únicos encontrados na base, 108 são de propriedade do governo brasileiro, não incidindo sobre eles valor de aluguel. Para esses casos, estimou-se o aluguel do imóvel mensal como 0,5% do valor de mercado indicado. Em outros casos, a base de dados aponta aluguéis com periodicidades distintas (trianal, bienal, trimestral e semestral) que foram ajustados para representar o valor de um mês em dólar americano. A estimativa dos valores de aluguéis dos imóveis próprios permite verificar (em tese) o custo teórico das despesas com esses imóveis, caso eles fossem alugados. Vale destacar que os modelos testados referenciam diretamente os imóveis cujo aluguel foi estimado por meio de uma variável *dummy* que indica se o imóvel é próprio.

### **Custo de moradia estimado em 2017**

Uma das hipóteses aventadas durante a pesquisa, é que o valor do imóvel alugado está correlacionado com os custos de moradia do país. Isso porque os preços dos imóveis tendem a refletir, de modo geral, os custos de vida locais. Assim, utiliza-se uma estimativa do custo de moradia local.

Estimado pelo Banco Mundial, a métrica faz parte do *International Comparison Program (ICP)* e tem dois objetivos<sup>21</sup>: identificar a paridade do poder de compra (PPP) e índices de preços comparáveis (PLIs) dos países. Além disso, a informação é utilizada para converter as medidas *per capita* do PIB e seus elementos de gastos em uma moeda comum por meio da PPP. Para a análise, os dados disponíveis são os compilados em 2017.

Especificamente, utiliza-se a variável<sup>22</sup> que compila as “Despesas das famílias com rendas reais e imputadas para habitação; manutenção e reparação da habitação; abastecimento de água e serviços relacionados com a habitação; e eletricidade, gás e outros combustíveis mais despesas de instituições sem fins lucrativos ao serviço de agregados familiares (ISSPF) em habitação mais despesas gerais do governo em serviços de habitação prestados a particulares.”

Essa variável tem como valor de base 100. Dessa forma, os países tem custos de vida comparáveis em uma mesma base: acima de 100, o país tem custo de vida maior que a média; abaixo de 100, o custo de vida é menor que a média.

### **População brasileira residente estimada**

---

<sup>20</sup> A comparação entre as métricas de gastos é apresentada no Apêndice C. Nele, apresenta-se os modelos utilizados para a inferência dos dados analisados no trabalho.

<sup>21</sup> Informações acessíveis em: <https://www.worldbank.org/en/programs/icp> (acesso 03 março 2023).

<sup>22</sup> Na página <https://databank.worldbank.org/source/icp-2017>, a opção está na aba “Series” sob a forma da variável “9060000:ACTUAL HOUSING, WATER, ELECTRICITY, GAS AND OTHER FUELS”.

Outra hipótese é que o tamanho da população brasileira residente reflete o tamanho do esforço diplomático brasileiro e, dessa forma, a alocação dos seus custos para a representação local. As informações disponibilizadas pelo MRE incluem dados sobre o tamanho da comunidade brasileira em 142 países. Como a análise dos modelos está centrada nos gastos de aluguéis realizados pelas Embaixadas, é possível que a métrica tenha uma relação pouco evidente. Afinal, são as representações consulares que atendem a população, enquanto as embaixadas fazem o papel de representação política e comercial.

### ***Saldo da Balança Comercial***

Uma possível razão para os custos dos imóveis alugados pode ser a presença de uma relação comercial robusta entre países. Em tese, países com os quais o Brasil tem relação comercial robusta poderiam apresentar mais representações. Nesse sentido, quanto maior a relação entre os países, maior o valor alocado para a representação.

### ***PIB dos países***

Outra hipótese é que a alocação de valores varie conforme o PIB do país. Ainda que essa métrica pareça correlacionada com o custo de moradia, a análise de correlação dos dados é baixa (ver Apêndice C). Essa informação também é disponibilizada pelo Banco Mundial.

### ***Classificação do Posto***

Por fim, utiliza-se a classificação dos postos do Brasil no Exterior como controle adicional. O artigo 13 da Lei 11.440/2006 dispõe que “para fins de movimentação de pessoal, em grupos A, B, C e D, segundo o grau de representatividade da missão, as condições específicas de vida na sede e a conveniência da administração”. Sendo o posto “A” considerado o com maior grau de representatividade e o posto “D” com menor grau de representatividade.

### ***Tipo de imóvel***

Como o aluguel dos postos próprios é estimado, insere-se uma variável que indica se o imóvel é próprio ou alugado para maior controle dos resultados. No subconjunto dos dados das embaixadas analisadas na análise de correlação, 92 tem imóveis alugados e 32 imóveis próprios.

### ***Análise dos dados***

Coletadas e tratadas as variáveis, foram estimados alguns modelos multivariados<sup>23</sup> a fim de estabelecer qual a relação entre as variáveis. Para maior clareza interpretativa, nesta seção serão apresentados os principais resultados observados. Os detalhes dos modelos testados são apresentados no Apêndice C.

A análise dos dados aponta que duas grandes características estão associadas ao valor do aluguel pago: a área do imóvel e o custo de moradia estimado em 2017. Entre as duas variáveis, a área do imóvel seria aquela com maior controle por parte do MRE no momento da contratação, diferentemente do custo de vida local.

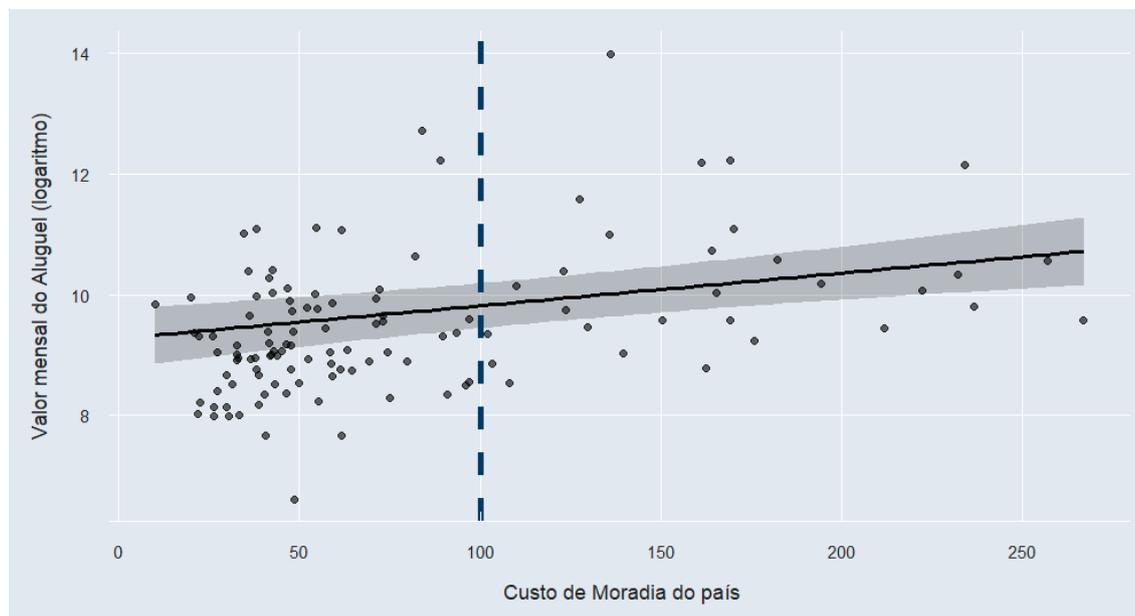
O gráfico a seguir aponta a relação entre o custo de moradia do país e o aluguel mensal pago observado no modelo do Apêndice C. De acordo com a estimativa, o custo médio do aluguel sobe 0,54% a cada ponto

---

<sup>23</sup> Utilizou-se o método de Mínimos Quadrados Ordinários para estabelecer a relação entre as variáveis independentes (Custo de Moradia em 2017, População Brasileira Estimada, Saldo da Balança Comercial e Classificação dos postos) com a variável dependente (Custo Mensal do Aluguel).

acima do custo de moradia. Assim, um país com custo médio de moradia de 150 terá, na média, um aluguel 27% maior<sup>24</sup> em relação aos países que estão na média do custo de vida mundial (100 pontos).

Gráfico 5.2. Relação entre custo de vida local e valor do aluguel mensal pago.



Elaboração: SOF/MPO

A análise dos dados aponta a correlação entre os aluguéis das embaixadas do MRE e o custo de vida estimado da localidade. As outras variáveis levantadas, a exemplo do saldo da balança comercial, do PIB per capita do país ou o tamanho da comunidade brasileira não estão associadas a esse tipo de gasto.

## 5.2 Análise da localização das embaixadas

Por fim, os dados permitem explorar outra hipótese: a localização das embaixadas brasileiras é distinta da embaixada de outros países? Para esse exercício, levantou-se dados georreferenciados da localização geográfica das embaixadas dos países do G20 nas respectivas capitais por meio da ferramenta de busca do Google Maps. Com isso, tem-se uma matriz que relaciona a localização espacial de cada posto entre si.

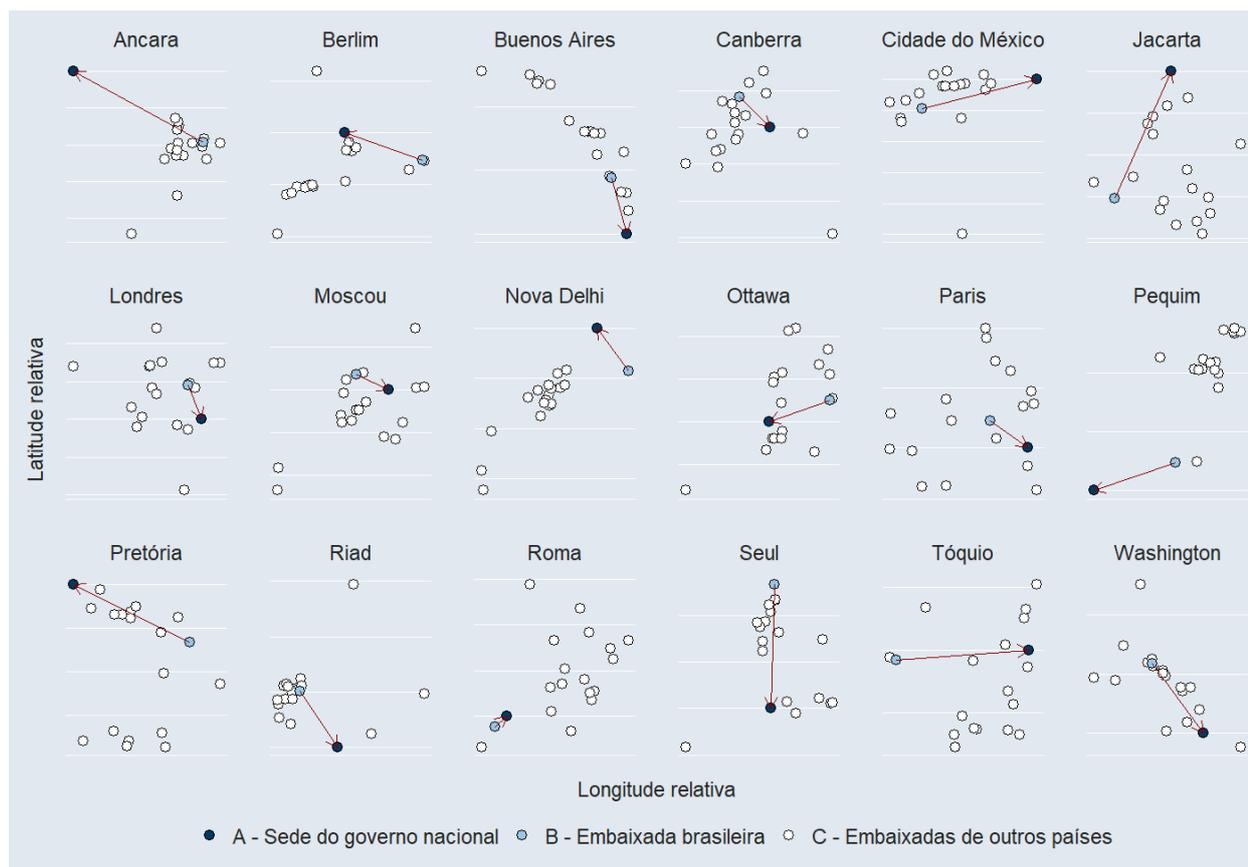
Esse exercício permite questionar apenas se a distância relativa (em latitude e longitude) da embaixada brasileira e das outras embaixadas do G20 em relação ao centro de governo é muito distinta. A opção pela latitude relativa, ao invés da distância em quilômetros, por exemplo, decorre do fato de as cidades terem configurações próprias: algumas são cortadas por rios, outras tem áreas urbanas alongadas, entre outros fatores. Isso tornaria a comparação imprecisa.

De topo modo, os dados apresentados no **Erro! Fonte de referência não encontrada.** mostram cenários interessantes. Para a leitura, deve-se atentar ao fato de a sede do governo nacional ser representada por um ponto preto, a Embaixada brasileira por um ponto azul claro e para as outras embaixadas como um ponto branco.

A visualização revela três grupos de configurações. No primeiro, as embaixadas de muitos países (incluídos Brasil) são relativamente próximas à sede do governo local. Esse é o caso, por exemplo, de Buenos Aires, Camberra, Londres, Moscou e Paris. Em alguns casos, a embaixada brasileira é a mais próxima da sede local, a exemplo de Roma (na qual o Brasil possui imóvel próprio) e de Pequim. Nos outros casos, a embaixada brasileira fica a uma distância maior da sede do governo local que a média dos outros países.

<sup>24</sup> O número decorre exatamente da estimação anterior: 50 pontos \* 0,54 de efeito a cada ponto = 27.

Gráfico 5.3. Distribuição geográfica das embaixadas dos países do G20



Elaboração: SOF/MPO.

Naturalmente, esse exercício não consegue capturar o custo associado ao aluguel, contratação de serviços e manutenção dos postos dos países no exterior. Entretanto, ajuda a observar que não há uma lógica única na alocação dos postos no exterior, já que cada país possui uma configuração de cidade e uma quantidade finita de imóveis.

## 6 Conclusão

Esta avaliação trouxe achados e conclusões sobre a governança da gestão dos imóveis de representação do Brasil no exterior e sobre o custeio do funcionamento desses imóveis para assim manter relações diplomáticas e negociar acordos de interesse do Governo brasileiro. O trabalho foi coordenado pela a Diretoria de Monitoramento e Avaliação para o Aperfeiçoamento das Políticas Públicas da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (DMAP/SMA) e contou também com a participação da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e do serviço do Evidence Express (EvEx) da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

A equipe do EvEx da Enap elaborou uma análise da produção consular e dos gastos com chancelarias alugadas e propôs a criação de três indicadores: despesa anual por área construída da chancelaria; produção consular média anual por despesa anual de aluguel das chancelarias; e produção média consular por trabalhador da chancelaria alugada. Do total dos 213 postos de representação do Brasil no exterior, foram identificados 187 postos que oferecem serviços consulares, entre consulados e embaixadas com setor consular. A produção consular foi medida pelo total de documentos produzidos anualmente por esses postos, a qual inclui expedição de vistos, autorização de retorno ao Brasil (ARB), CPFs, passaportes (comum, diplomático, estrangeiro e oficial), registros civis e atos notariais. As métricas apresentadas indicam elevada dispersão da produção de documentos e serviços consulares para uma faixa fixa de

despesa com aluguel. As diferenças na produção consular são notáveis também quando se observa a localização dessas chancelarias nos diferentes continentes. Em suma, essas métricas mostram possibilidades de se construir indicadores de resultados da atuação dos postos de representação do Brasil no exterior, sem a pretensão de ser taxativa ou de se apresentar conclusões acerca da eficiência das chancelarias alugadas.

Na avaliação de governança, foram observados quatro aspectos da gestão dos imóveis: institucionalização, planos e objetivos, coordenação e coerência, e monitoramento e avaliação. No que tange à institucionalização da gestão dos imóveis, é possível concluir que a gestão dos imóveis está institucionalizada. Essa é pautada por normativos, iniciativas, ferramentas e manuais da administração pública que já são do conhecimento do MRE, a exemplo do TransformaGOV, do SPIUNet, do Manual de Gestão dos Próprios Nacionais no Exterior, do Guia da Administração dos Postos (GAP). Contudo, a aplicabilidade desses por parte do MRE ainda não é plena. Por exemplo, o MRE não observa as regras para dimensionamento dos imóveis, trazia pela Portaria Conjunta nº 38/2020; faltam indicadores de resultado nos postos de representação do Brasil no exterior que podem ser úteis no momento da renovação do aluguel de um imóvel no exterior ou na abertura de um contrato novo de aluguel; o cadastro dos imóveis próprios nacionais do MRE está desatualizado e não há registro no SPIUNet dos imóveis alugados no exterior; há dificuldade por parte do MRE de operacionalizar algumas instruções devido à alta rotatividade de servidores da carreira diplomática; alta rotatividade tem reflexo também na falta de conhecimento técnico nos postos do exterior para aplicação de regras de contratação de serviços de obras e reforma e alinação dos imóveis.

Em relação aos planos e objetivos, sobretudo ao planejamento estratégico do MRE, percebe-se que esse ainda está em fase de implementação e grande parte não é de acesso público. Os gestores relataram a existência de relatórios bimestrais, trimestrais e do painel de indicadores utilizados para monitorar os objetivos estratégicos, projetos e estratégias pactuados no âmbito do Planejamento Estratégico Institucional do MRE. Contudo, somente os 8 objetivos estratégicos estão disponíveis publicamente. O que se conclui é que falta transparência do painel dos 34 indicadores monitorados no âmbito do PEI do MRE, com indicação das metas pactuadas e das já cumpridas, definição dos responsáveis por cada uma das metas e definição de linhas de base.

No âmbito do planejamento estratégico de cada posto de representação do Brasil no exterior, conclui-se que a maior parte dos indicadores existentes é de processo e ainda é preciso regulamentar metodologia que contenha metas e prioridades do embaixador que irá assumir o posto por período limitado e incluir neste planejamento estratégico indicadores de resultado da atuação do posto, conforme previsto no art.3º do Ato CRE nº1 do Senado Federal.

Em suma, o que se percebe de um lado é um esforço do MRE para construir instrumentos de planejamento e desenvolver projetos que buscam registrar de forma mais célere informações gerenciais sobre a atuação dos postos. De outro lado, é notável a falta transparência desses instrumentos no sítio eletrônico do ministério, a necessidade de se fortalecer o monitoramento dos indicadores e dos objetivos pactuados no âmbito do PEI e a necessidade de se criar indicadores de resultado da atuação dos postos de representação do Brasil no exterior, que também precisam de transparência.

Em relação à coordenação e coerência nas ações do órgão central do MRE e dos seus postos no exterior, o que se observou é que a comunicação entre os postos e a SERE é constante e por meio de série telegráfica, em formato textual. O que se conclui é que esta forma de comunicação é mais difícil de gerenciar, em relação à comunicação por meio de painéis e plataformas capazes de gerar informação de forma mais rápida, de fácil visualização e uso. Nesse sentido, nota-se progresso por parte do órgão central do MRE que vem trabalhando na construção de uma plataforma que modernize a comunicação e as formas de captação de informações gerenciais dos postos, tornando-as mais dinâmicas, a partir do Novo Modelo de Gestão dos Postos. Percebe-se ainda carência de recursos humanos técnicos que possam atuar na organização e digitalização das informações gerenciais o que dificulta a gestão ágil e eficiente tanto pela SGAD, quanto pela Secretaria-Geral. Por fim, conclui-se que há dificuldade de interlocução entre o

MRE e a SPU, no nível mais técnico, sobretudo nas questões relacionadas à alienação de imóveis no exterior.

A análise do componente monitoramento e avaliação da gestão dos postos buscou mostrar se os processos de renegociação dos contratos de locação de imóveis no exterior são transparentes, se existe algum tipo de monitoramento da gestão dos imóveis alugados e próprios da União sob administração do MRE e se existe transparência dos instrumentos de planejamento e prestação de contas do MRE. Conclui-se que os dados sobre os postos no exterior não são coletados de forma organizada e tempestiva, a ponto de dar suporte à tomada de decisão sobre a estrutura física dos postos, por exemplo. Destaca-se também que ainda não existem rotinas de monitoramento das metas pactuadas no planejamento estratégico de cada posto no exterior. Igualmente, não existe avaliação das entregas e das atividades desempenhadas em cada posto que possa justificar a escolha de sua estrutura física, a quantidade de diplomatas alocados para cada localidade, ou a classificação de um posto, por exemplo. Por fim, quanto à transparência dos indicadores relacionados aos objetivos estratégicos do MRE, o que se observa é que é falha, embora exista previsão no Decreto nº 7.724/2022 de que os instrumentos de planejamento e prestação de contas devem ser publicizados.

No tocante à análise orçamentário-financeira da ação 20WW, realizada pela SOF, observa-se, no período de 2013 a 2022, que o montante empenhado nesta ação é superior ao autorizado em diversos anos em razão de as despesas ocorrerem em moeda estrangeira e estarem suscetíveis, portanto, à variação do câmbio. Outra constatação é que ao longo dos últimos seis anos, o dispêndio desta ação manteve-se em três grandes categorias: cerca de 50% para a contratação de locais que prestam serviços nos postos; pouco mais de 27% para locação de imóveis no exterior; e 20% dedicados à serviços e manutenção dos postos. Residualmente, observam-se despesas com a conservação, manutenção e restauração dos imóveis.

O desdobramento da despesa por subelemento permitiu observar com mais detalhe os gastos com contratados locais dos postos: cerca de 80% dos recursos são para a contratação de serviços, pouco mais de 8% para o pagamento de contribuições previdenciárias e outros 8% para o pagamento de seguros. Conforme esperado, os gastos com Locação de Imóveis no Exterior também são concentrados no subelemento “Locação de Imóveis”. Ainda assim, nota-se, a partir de 2021, o cuidado de lançar despesas com condomínios segregadas dos custos dos aluguéis e isso traz mais transparência ao processo de execução orçamentária.

Outro achado interessante das análises trazidas pela SOF, a partir dos dados do SIAFI é que dos 213 postos de representação do Brasil no exterior que prestam algum tipo de serviço, foi possível identificar 94 deles (44%) na lista das Unidades Gestoras (UG) do SIAFI, por meio da comparação da descrição da UG no SIAFI com a descrição dos postos disponível na base do MRE. Esses 94 postos concentraram 67% das despesas relacionadas à ação 20WW. O restante da execução ocorre na UG do Escritório Financeiro de Nova Iorque, que concentra as programações dos postos que não estão no SIAFI.

Adicionalmente, a SOF testou alguns modelos na tentativa de encontrar uma associação entre o valor do aluguel de uma embaixada do Brasil no exterior e outras variáveis como: o custo de moradia local em 2017, o PIB per capita do país, o número de brasileiros residentes naquele país, a classificação do posto e o saldo da balança comercial entre o Brasil e o país onde está localizada a embaixada. A análise dos dados aponta que duas características estão associadas ao valor do aluguel pago: a área do imóvel e o custo de moradia estimado em 2017. Entre as duas variáveis, a área do imóvel seria aquela com maior controle por parte do MRE no momento da contratação, diferentemente do custo de vida local. As outras variáveis levantadas, a exemplo do saldo da balança comercial, do PIB per capita do país ou o tamanho da comunidade brasileira não estão associadas a esse tipo de gasto.

Por fim, a SOF apresentou uma análise da localização das embaixadas brasileiras, a partir de dados georreferenciados da localização geográfica das embaixadas dos países do G20, do Google Maps. Esse exercício permitiu mostrar apenas se a distância relativa (em latitude e longitude) da embaixada brasileira



e das outras embaixadas do G20 em relação ao centro de governo é muito distinta. A visualização revela três grupos de configurações. No primeiro, as embaixadas de muitos países (incluídos Brasil) são relativamente próximas à sede do governo local. Esse é o caso, por exemplo, de Buenos Aires, Camberra, Londres, Moscou e Paris. Em alguns casos, a embaixada brasileira é a mais próxima da sede local, a exemplo de Roma (na qual o Brasil possui imóvel próprio) e de Pequim. Nos outros casos, a embaixada brasileira fica a uma distância maior da sede do governo local que a média dos outros países.

Os resultados apresentados nessa avaliação podem embasar aprimoramentos na gestão de imóveis do MRE. Tanto as análises relacionadas à governança dessa gestão quanto à execução orçamentária possibilitam reflexões que podem contribuir para a melhoria da gestão dos postos do MRE fora do Brasil.

## 7 Referências bibliográficas

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2014. 91 p.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p.
- BRASIL. Ministério Das Relações Exteriores. Relatório de Gestão do Exercício de 2021. Brasília: MRE, março de 2022.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Guia de Administração dos Postos – GAP. Aprovado pela Portaria no 380, de 1o de julho de 2016.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Levantamento de Governança e Gestão Públicas 2021. Relatório individual da autoavaliação do Ministério das Relações Exteriores (MRE).
- BRASIL. Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União. Relatório de Gestão do Exercício de 2021. Brasília: SPU, março de 2022.
- BRASIL. Secretaria do Patrimônio da União – SPU. Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União. Brasília: SPU, 2017.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Plano de Integridade do MRE. Brasília: MRE, 2022.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Manual de Gestão dos Próprios Nacionais no Exterior do Ministério das Relações Exteriores. Brasília: MRE, 2022.
- CARVALHO, Guilherme e Simões, Luiz Felipe. A locação de imóveis na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Revista Consultor Jurídico, 13 de agosto de 2021.
- FONTES, Mariana Levy Piza e Nelson Saule Júnior. Manual de Regularização Fundiária em Terras da União. Instituto Pólis: São Paulo, 2006. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/manual-de-regularizacao-fundiaria-em-terras-da-uniao/>.
- MARTINELLO, Dirce Maria. Fundo Público e seguridade social no Brasil. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000200009#:~:text=Previsto%20na%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%2C%20artigo%20167,com%20o%20plano%20de%20governo.](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200009#:~:text=Previsto%20na%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%2C%20artigo%20167,com%20o%20plano%20de%20governo.)
- MOREIRA, Fernanda Accioly. Da lama ao caos: notas sobre o reconhecimento de direitos em Terras da União. XVII Enanpur. São Paulo, 2017.
- PEREIRA, Flavia Pedrosa. Além da venda: reflexões críticas sobre a alienação dos imóveis da União a partir da Lei nº 13.465/2017. Tese de doutorado de Flavia Pedrosa Pereira; orientador Benny Schvarsberg. – Brasília, 2021. 316 p.
- SALVADOR, Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. Revista Serv. Soc. Soc. (104), 2010. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0101-66282010000400002>.

## Apêndice A – Resumo dos Procedimentos para contratação de imóveis no exterior segundo Guia de Administração de Postos – GAP.

O Guia de Administração de Postos – GAP apresenta procedimentos pormenorizados sobre a administração dos postos, como as responsabilidades, dotações utilizadas para diversos tipos de contratações de bens e serviços relacionados à atuação dos postos, formas de abertura ou reativação de postos no exterior, processos de prestação de contas e detalha também o procedimento de contratação de alugueis. Neste apêndice serão descritos resumidamente os procedimentos para contratação de imóveis no exterior que serão ocupados por postos de representação do MRE.

No que se refere à abertura ou reativação de postos, o GAP explica que a SERE designa uma missão eventual para tomar as primeiras providências para instalação do posto, como: (i) contato inicial com a chancelaria local, para instruções sobre procedimentos burocráticos necessários para operacionalizar o posto; (ii) pesquisa de mercado para identificação do imóvel para a chancelaria e, quando for o caso, da residência oficial e outras dependências; (iii) abertura de contas junto ao Banco do Brasil em Nova York e/ou às instituições bancárias locais; (iv) realização de processo seletivo para contratação de auxiliares locais; e (v) pesquisa de mercado para aquisição de bens e serviços.

Já com relação ao fechamento dos postos, após a decisão da SERE de suspender as atividades brasileiras em determinado país, a chancelaria local é informada, assim como o público atendido. Os contratos de aluguel deverão ser interrompidos, de acordo com os procedimentos descritos no GAP. Também deverá ocorrer a interrupção dos outros contratos firmados para prestação de serviços, assim como deverão ser contratadas empresas para manutenção e segurança dos imóveis próprios nacionais que serão desocupados.

Anualmente, até o dia 15 de janeiro, o Boletim de Imóveis é enviado pelos postos do exterior, com as informações dos imóveis próprios nacionais, inclusive terrenos e imóveis não ocupados, e alugados. Uma nova versão atualizada do formulário do Boletim de Imóveis deverá ser enviada quando houver renovação ou modificação dos contratos de aluguel. O aluguel de imóveis oficiais somente pode ser contratado mediante prévia autorização da DAEX.

A contratação de alugueis deverá cumprir as seguintes etapas, seguindo as disposições do GAP, do Decreto nº 10.193/2019 e as normas locais aplicáveis:

- a) definição das necessidades do Posto;
- b) realização de pesquisa de mercado, de acordo com instruções da DAEX, com antecedência mínima de 6 meses antes do final do contrato de locação vigente;
- c) elaboração do Projeto Básico pelo Posto e seu exame pela DAEX quando da contratação de locação de novo imóvel;
- d) envio de termo aditivo pelo Posto para análise da DAEX nos casos de renovação de contrato de locação de imóvel, observados parâmetros estabelecidos antes de cada renovação;
- e) celebração de novo contrato de locação ou assinatura de termo aditivo de locação após análise da documentação submetida e autorização da DAEX;
- f) necessidade de designação de servidor fiscal do contrato, que determinará as necessidades de regularizações, encaminhando-as ao chefe do Posto.

O primeiro passo é a pesquisa de mercado, que se inicia com a DAEX indicando, por meio de despacho-telegráfico, as principais características do imóvel oficial a ser pesquisado, tais como metragem, valor de aluguel, condições de acessibilidade, custos de manutenção e de segurança. São requisitos desta etapa:

- a) O posto deve dar publicidade à pesquisa de mercado e encaminhar o resultado da pesquisa;
- b) A pesquisa de mercado deve conter lista dos endereços visitados e as principais características físicas dos imóveis selecionados;
- c) Aquelas propriedades que forem desclassificadas devem constar igualmente da pesquisa de mercado;
- d) A pesquisa de mercado deve contemplar ao menos três imóveis, além do atualmente locado, caso a renovação seja vislumbrada;
- e) Os custos devem estar de acordo com os valores praticados no mercado local para imóveis do mesmo padrão;
- f) A pesquisa também deve incluir custos referentes à: (i) mudança dos bens do atual imóvel alugado pelo posto para a nova propriedade; (ii) comissão imobiliária, caso obrigatória; (iii) Adaptações necessárias de novo espaço que o proprietário não se disponha a realizar; (iv) adaptações necessárias para a desocupação do imóvel atualmente ocupado, desde que seja definida contratualmente a responsabilidade do locatário; e (v) custos extras para a manutenção de novo imóvel, tais como acréscimo de despesas com limpeza e vigilância.

É a partir desta pesquisa de mercado que a SERE indicará o imóvel a ser alugado. A DAEX, então, solicitará as providências para a elaboração de minuta de contrato de aluguel de novo imóvel ou para a renovação ou prorrogação de contrato de locação vigente mediante minuta de termo aditivo. Cabe destacar que as prorrogações deverão ser baseadas em comprovações de que a medida é vantajosa para a Administração e de que há compatibilidade do valor do aluguel com o praticado no mercado.

Cabe ressaltar que no caso de somente um imóvel atender às necessidades da Administração, será constatada a inviabilidade de competição, o que permitirá a contratação direta por inexigibilidade, de acordo com a nova lei de licitações e contratos, nº 14.133 de 2021. Entretanto, no inciso II ao art. 193 desta Lei, a administração pública tem dois anos para adotar plenamente as novas regras previstas. Em conversas com a equipe da DAEX, foi informado que o novo GAP está em elaboração e observará o disposto na nova lei de licitações e contratos. Sendo assim, até a publicação de nova portaria de aprovação do novo GAP, seguem válidas as determinações vigentes, que dispõe que a contratação por dispensa licitatória e em casos de mais de um imóvel atender as necessidades da administração, os seguintes requisitos deverão ser observados: (i) o imóvel se preste ao atendimento das finalidades da administração; (ii) as instalações e localização do imóvel devem ser determinantes para sua escolha; e (iii) a compatibilidade do preço com o valor de mercado, conforme prévia pesquisa de preços.

Após a autorização da contratação do novo imóvel pela DAEX, o posto deve elaborar o Projeto Básico, a ser encaminhado à DAEX via processo administrativo, que deverá conter:

- a) justificativa do objeto com a definição das instalações pretendidas pelo posto, observadas as condições de contratação emitidas pela DAEX;
- b) descrição detalhada do objeto da contratação, ou seja, suas principais características físicas e aspectos necessários de instalação, funcionalidade e localização, inclusive de segurança, representação, vagas de estacionamento, acessibilidade, disposição dos cômodos, área individual de ambientes de trabalho e capacidade de representação;
- c) justificativa para o valor negociado e periodicidade de pagamento, comprovado pela pesquisa de mercado;
- d) laudo de vistoria do imóvel, sendo que sua versão assinada pelo locador e locatário deverá ser submetida a DAEX;
- e) documentação que comprove a regularidade da propriedade do imóvel e, desde que possível, da situação fiscal do locador;
- f) minuta do contrato traduzida já negociada com o proprietário do imóvel;
- g) parecer do advogado do Posto sobre a minuta de contrato;

- h) minuta não assinada de declaração e ratificação de dispensa de licitação. A versão final só será assinada após a aprovação da contratação pela consultoria jurídica.

O contrato de aluguel a ser negociado deverá conter cláusula diplomática e, sempre que possível, cláusula rescisória, com as seguintes condições:

- a) a cláusula diplomática deverá possibilitar a rescisão do contrato, sem ônus para o locatário, caso haja suspensão das relações diplomáticas do país com o Brasil; e
- b) a cláusula rescisória deverá permitir, quando viável, a rescisão do contrato em caso de fechamento do Posto quando conveniente, sem incorrer em multa e assegurada a devolução do depósito de garantia, ou de eventuais aluguéis pagos não usufruídos, desde que seja cumprido o prazo de aviso prévio acordado. Sugere-se que esse prazo seja de 60 a 90 dias.

Ademais, devem estar previstas no contrato cláusulas que garantam:

- a) Prazo de validade fixado não sendo possível a renovação automática;
- b) Previsão de pagamento, pelo proprietário, dos seguros com definição de coberturas e prêmios relativa ao imóvel. Excepcionalmente, poderão ser pagos pelo locatário mediante justificativa;
- c) Que na devolução do imóvel, ao final da locação, a conformidade do estado do imóvel será verificada pela descrição do laudo de vistoria, salvos os desgastes e deteriorações decorrentes do uso normal das instalações;
- d) Encerramento do contrato com devolução de depósito garantia e aluguéis pagos com antecedência, em caso de serem verificadas falhas estruturais na construção que comprometam a segurança do imóvel ou a utilização pelo locatário, de ocorrerem danos irreversíveis e integrais ao imóvel, inclusive causados por força maior;
- e) Suspensão do pagamento dos aluguéis nas hipóteses de dano parcial que impeça temporariamente sua utilização, até que os reparos sejam realizados a cargo do locador. O aluguel temporário ficará a cargo do locador;
- f) Que o locador deverá ser responsável pela realização das obras estruturais e ao locatário caberá realizar obras reparadoras superficiais e rotineiras, exceto aqueles causados pelo uso natural e desgaste do tempo;
- g) Que o locatário apenas será responsável por danos estruturais se for comprovado o uso inadequado ou negligente. Nesses casos, o prejuízo ao erário deverá ser averiguado, podendo ser cobrado do ocupante do imóvel, se comprovada a culpa;
- h) Que o contrato deverá prever, de preferência pelo locador, a contratação de seguro que cubra danos totais ou parciais ao imóvel em casos de força maior, com imediato encerramento do contrato. No caso de suspensão temporária do pagamento do aluguel pelo locatário, a apólice deve contemplar cobertura destinada ao pagamento de aluguel de imóvel temporário por período a ser definido entre as partes.;
- i) Que as despesas extraordinárias de condomínio serão responsabilidade do locador;
- j) O contrato de locação deverá mencionar dispositivo legal que o valida, assim como a isenção fiscal prevista na Convenção de Viena aplicável e indicar os eventuais dispositivos legais que estabeleçam para o locatário taxas e obrigações das quais não esteja isento (art. 23 da Convenção sobre Relações Diplomáticas ou art. 32 da Convenção sobre Relações Consulares);
- k) Que os seguintes documentos deverão ser anexados ao contrato de locação:
- laudo de vistoria do imóvel;
  - documentos que comprovem que a propriedade do imóvel está regularizada;
  - documentos que atestem a regularidade fiscal do locador;

- parecer sobre a legalidade do contrato ou do termo aditivo, sobre a comprovação da propriedade do imóvel pelo signatário do contrato ou aditivo e sobre a legalidade do laudo de vistoria atualizado.

Após autorização pela SERE e assinatura do contrato de locação ou de renovação, o Chefe do Posto deverá encaminhar cópia do contrato, juntamente com novo Boletim de Imóveis, à DAEX.

O Parecer do advogado do Posto é o documento que atestará a minuta do contrato, bem como toda a documentação comprobatória de acordo com a legislação local. Também deverá constar no parecer pagamentos antecipados de mensalidades ou taxas e da inaplicabilidade, na legislação local, das condições elencadas acima.

A renovação do contrato se iniciará com no mínimo 6 meses de antecedência do encerramento, mediante negociações com o locador, para que haja tempo hábil para que seja encontrado outro imóvel caso as condições estabelecidas sejam excessivas. As prorrogações deverão ser promovidas mediante celebração de termo aditivo. Caso opte-se por nova contratação, os passos elencados acima deverão ser observados e a vigência do novo contrato só poderá acontecer após finalização do anterior, de modo a evitar duplicidade de pagamento.

No que se refere ao pagamento das garantias ou antecipação dos aluguéis, o posto pode excepcionalmente solicitar recursos para antecipar até três meses de aluguel, por meio da dotação LIM-IM. Para efetuar o pagamento de depósitos garantia, o posto pode solicitar recursos (LIM-DG), que deverão ser recolhidos quando ocorrer a desocupação do imóvel. Ademais, vale destacar que os recursos do LIM-DG não podem ser retidos pelo proprietário para compensar aluguéis atrasados ou multas. No que tange ao custeio de reformas obrigatórias, o posto deve solicitar recursos por meio da dotação SMP. Já os postos siafizados que receberam recursos para custear a dotação LIM-DG pelo Escritório Financeiro de Nova Iorque, devem fazer sua restituição diretamente à Secretaria do Tesouro Nacional, comunicando o Escritório Financeiro para que seja feita a baixa contábil.

## Apêndice B – Roteiro oficinas/entrevistas MRE

Foram 4 encontros virtuais com o órgão gestor para discutir cada um dos 4 componentes da governança avaliados:

### **Datas:**

1ª oficina – componente Institucionalização: 10/01/2023

2ª oficina – componente Planos e Objetivos: 24/01/2023

3ª oficina – componente Coordenação e Coerência: 14/02/2023

4ª oficina – componente Monitoramento e Avaliação: 23/02/2023

### **Critério Institucionalização**

#### **Subquestão orientativa:**

As normas vigentes são suficientes para reger a gestão dos imóveis próprios da União administrados pelo MRE, sobretudo no que se refere à alienação e permuta de imóveis no exterior?

#### **Dúvidas gerais sobre as normas:**

1. A institucionalização das normas relacionadas à gestão dos imóveis e da rede de postos do MRE está apropriada?
2. Na visão do MRE, há alguma norma atualmente vigente que dificulta, devido ao excesso de formalismo e de detalhamento, por exemplo, a gestão dos imóveis ocupados pelos postos do MRE?
3. As normas relacionadas à gestão dos próprios nacionais são aplicáveis aos imóveis do MRE no exterior?
4. As normas atualmente vigentes sobre os processos de alienação de imóveis são aplicáveis às realidades dos imóveis ocupados pelos postos no exterior?
5. Existe definição clara e formal das competências das principais partes interessadas envolvidas na gestão dos imóveis da rede de postos do MRE, com determinação clara das responsabilidades e das obrigações dos envolvidos? Podem citar algumas normas?
6. Os processos decisórios estão bem institucionalizados? Ex. critérios para escolha dos imóveis que serão ocupados pelos postos.

#### **Perguntas/Dúvidas específicas:**

1. Há imóveis próprios nacionais desocupados? Se sim, quantos?
2. Como são definidas as necessidades dos postos para a contratação dos imóveis? Há critérios a serem observados que estejam institucionalizados?
3. Como é feito o dimensionamento dos imóveis que serão contratados para serem ocupados pelos postos do MRE?
4. O dimensionamento dos imóveis atende à Portaria Conjunta nº 38/2020, alterada pela Portaria Conjunta nº 28/2021, que instituiu o padrão de ocupação e parâmetros para o dimensionamento dos imóveis utilizados pela administração pública federal?
5. Qual é a ação orçamentária que engloba o LIM RF (reembolso dos funcionais)?
6. Quais são os diferentes objetivos do preenchimento da planilha de registro dos imóveis e do boletim dos imóveis? A planilha de registro dos imóveis subsidia o preenchimento do SPIUNet?
7. Quais são as mudanças propostas pelo Novo Modelo de Gestão dos Postos (projeto descrito no PGT, Relatório de Gestão e PEI)?
8. Relatórios dos Grupos de Trabalho sobre o projeto para racionalização e ocupação dos espaços em cidades como Berlim, Londres e Nova Iorque: Quais são os aspectos avaliados para a racionalização desses postos? Como pretendem abordá-las para outros casos?

#### **Critério Planos e Objetivos**

Debater os instrumentos de gestão, governança e planejamento listados abaixo:

- **Plano Plurianual 2020-2023**

Tópicos direcionadores: meta pactuada para Programa PPA 2216 não mensurável; monitoramento dos resultados intermediários pactuados para os atendimentos consulares. Como o sistema e-Consular contribui?

- **Planejamento Estratégico Institucional (PEI)**

Tópicos direcionadores: como e com qual periodicidade os resultados institucionais são monitorados? Quais são os indicadores pactuados?

- **Política de Gestão de Riscos**

Tópicos direcionadores: discutir política de riscos e atuação do CGIRC no suporte aos processos, no monitoramento, na avaliação de desempenho, na governança, e na gestão de riscos e controles.

- **Plano de Integridade**

Tópicos direcionadores: houve a pactuação de indicadores para acompanhar o desempenho do Plano de Integridade?

- **PGT e PDT**

Tópicos direcionadores: discutir Novo Modelo de Gestão dos Postos e sistema e-Consular.

### **Perguntas a serem respondidas relacionadas à gestão dos postos:**

#### **Diretrizes/Planejamento**

1. Há outro instrumento de gestão, governança ou planejamento que não foi mapeado pela equipe de avaliação?
2. Há diretrizes do governo (ex. ENDES) que orientam o planejamento e a definição dos objetivos dos postos no exterior?
3. Como os postos participam da definição dos objetivos e resultados a partir de sua experiência em cada localidade?
4. A gestão dos postos no exterior é baseada em evidências e experiências obtidas ao longo dos anos de execução? Citar exemplos.
5. A pactuação dos objetivos/resultados esperados nos instrumentos mapeados foi baseada em estudos e avaliações?

#### **Resultados**

6. Há definição dos resultados da gestão dos postos do MRE que devem ser alcançados e seus responsáveis?
7. Há definição de metas quantificáveis para a consecução dos objetivos dos postos e que assegurem a transparência dos resultados?
8. Há indicadores pactuados para monitorar o alcance dos objetivos da gestão dos postos?
9. Os objetivos são coerentes e alinhados às realidades locais dos postos, para que os resultados esperados possam ser alcançados?

### **Critério Coordenação e Coerência**

#### **Subquestão orientativa:**

1. As ações executadas pelo MRE e pela SPU são coordenadas e suficientes para o atingimento dos objetivos dos postos do Brasil no exterior?

#### **Perguntas a serem respondidas:**

1. Há coordenação e atuação de forma articulada na formulação e na gestão dos imóveis do MRE?
  - Explorar gestão descentralizada e os instrumentos que a institucionalizam.
  - Como se dá a articulação entre MRE e os postos e a SPU?
2. Há comunicação e colaboração entre os atores envolvidos?
  - Além do Boletim dos Imóveis e da Planilha de Registro de Imóveis, quais outros instrumentos são utilizados para captar informações dos postos?
  - Quais são os canais de comunicação com os postos?
  - Há rotina de diálogo estabelecida entre postos e órgão central?
  - Há diálogo entre postos para troca de experiências no que se refere à gestão dos imóveis?
  - Explorar com mais profundidade as rotinas de diálogo entre o órgão central e os postos no que se refere aos planejamentos estratégicos dos postos (Ato nº1 CRE) e as metas quantificáveis estabelecidas.
3. Mapear as dificuldades na interlocução com a SPU.

- Entender quais passos ainda são necessários para formalizar portaria de delegação da gestão dos imóveis próprios nacionais ocupados pelos postos ao MRE. Avaliar a participação na reunião do representante do Departamento de Administração que esteve à frente das negociações.
- 4. Há recursos humanos, de tecnologia da informação, físicos e financeiros suficientes para a gestão dos imóveis ocupados pelos postos no exterior?
- 5. Os papéis de todos os envolvidos são bem definidos para que não haja sobreposição de ações?

## Critério Monitoramento e Avaliação

### Subquestões orientativas:

1. Os processos de renegociação dos contratos de locação de imóveis no exterior são transparentes?
2. A gestão dos imóveis alugados e próprios da União sob administração do MRE é monitorada de forma a contribuir para o atingimento dos objetivos dos Postos do Brasil no exterior?

### Perguntas a serem respondidas:

1. Quais são os indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da gestão dos postos do MRE?
2. Há disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho dos postos do MRE?
3. Há fluxo definido para envio de informações sobre os resultados de gestão ou das atividades desenvolvidas pelos postos?
4. Quais são os principais agentes responsáveis pelo fornecimento e pela utilização desses dados e informações? Por quais instrumentos essas informações são repassadas ao MRE?
5. Há mecanismos de monitoramento e avaliação dos progressos?
6. Ocorre a internalização de lições aprendidas antes do início de etapas subsequentes ou implementação de novos rumos?
7. Há contínuo desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços do MRE?

## Apêndice C – Análise dos dados

Neste Apêndice, apresentam-se os dados e os modelos utilizados para as inferências apresentadas na seção 5.1 deste trabalho.

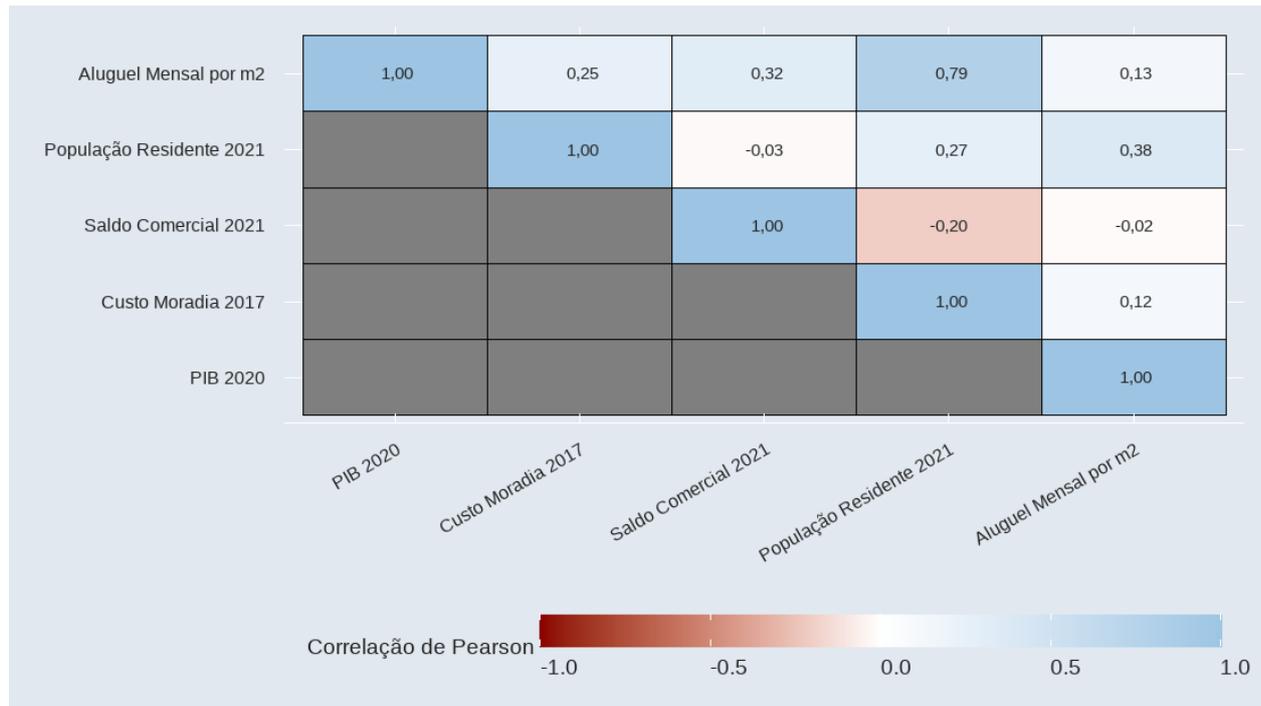
**Tabela 1. Sumário estatístico das variáveis**

Variável	Missing	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
PIB 2020 (em bilhões)	15,0	413,3	1.873,2	0,1	20.893,7
Custo Moradia 2017	44,0	77,9	60,3	10,1	279,7
Exportações 2021 (em bilhões)	7,0	1,3	6,6	0,0	87,9
Importações 2021 (em bilhões)	12,0	1,1	4,5	0,0	47,7
Saldo Comercial 2021 (em bilhões)	13,0	0,3	3,0	-8,2	40,3
População brasileira residente no país 2020	75,0	29.073,3	154.790,5	1,0	1.775.000,0

Área do imóvel	92,0	1.554,4	2.625,1	127,0	16.947,0
Aluguel mensal	92,0	33.657,8	115.665,3	19,0	1.213.174,0
Aluguel mensal por m2	92,0	23,8	38,0	0,0	368,9

Inicialmente, a análise concentrou-se na correlação entre as variáveis analisadas. Nota-se inicialmente uma correlação elevada entre a população residente e o custo do aluguel por metro quadrado.

### Correlação entre variáveis analisadas



Contudo, optou-se por realizar uma análise multivariada da relação entre as variáveis disponíveis e o custo do aluguel. Para tanto, foram testados alguns modelos de Mínimos Quadrados Ordinários. Neles, a variável dependente é o logaritmo do valor do aluguel mensal.

Na tabela a seguir, são apresentados os resultados dos modelos explicados na seção 5.1. Entre os diversos modelos, observa-se que nos modelos 4 e 5, na presença das diversas variáveis, informações como o tamanho da população brasileira residente ou do grupo ao qual pertence a embaixada não estão correlacionados com o valor do aluguel pago.

**Tabela 2. Modelos de**

	Modelo 1'	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
(Intercepto)	10.07 *** (0.32)	9.39 *** (0.10)	8.51 *** (0.13)	8.87 *** (0.19)	8.83 *** (0.20)
Grupo B	-0.37 (0.42)			-0.28 (0.24)	-0.26 (0.24)
Grupo C	-0.61 (0.35)			-0.21 (0.19)	-0.22 (0.20)
Grupo D	-1.14 ** (0.35)			-0.58 ** (0.21)	-0.54 * (0.22)
Custo Moradia 2017			0.01 *** (0.00)	0.01 *** (0.00)	0.01 *** (0.00)
População Brasileira		0.00 * (0.00)			-0.00 (0.00)
Área do imóvel			0.03 *** (0.00)	0.03 *** (0.00)	0.03 *** (0.00)
Imóvel Próprio				0.23 (0.23)	0.23 (0.23)
PIB 2020					0.00 (0.00)
N	122	118	116	116	110
R2	0.12	0.07	0.51	0.54	0.56

Erros-padrão robustos. \*\*\* p < 0.001; \*\* p < 0.01; \* p < 0.05.

Com base nos dados disponibilizados pelo MRE e dados do Banco Mundial.

## Anexo A - Ficha de pré-avaliação aprovada pelo Cmag



### Ficha de Pré-Avaliação

#### Ação Orçamentária - CMAG

#### Grupo de Avaliação

<b>Nome</b> Gestão da rede de postos do MRE no exterior	<b>Descrição</b> Funcionamento de postos de representação do Brasil no exterior para manter relações diplomáticas e negociar acordos de interesse do governo brasileiro de modo a garantir a consecução das metas da política externa brasileira.	<b>Coordenador</b> Secap/ME <b>Supervisor</b> Secap/ME <b>Representante Gestor</b> SGAD – MRE
<b>Órgão Gestor</b> Ministério das Relações Exteriores (MRE)	<b>Justificativa</b> A ação selecionada é dedicada ao custeio dos postos de representação do Brasil no exterior para viabilizar relações diplomáticas e atividades consulares.	
<b>Ciclo CMAP</b> 2022	<b>Ação selecionada / tipo do subsídio</b> 20WW - Relações e Negociações Bilaterais.	
<b>Programa PPA</b> 2216 – Política Externa	<b>Detalhamento</b> O escopo da avaliação é constituído de 1 ação orçamentária (20WW) com dotação inicial em 2022 de R\$984 milhões.	

#### Questões de Avaliação

##### 1. Como a governança da gestão dos imóveis do MRE no exterior está estruturada para o alcance dos objetivos dos postos do Brasil no exterior?

Executor	Tipo de avaliação	Metodologia	Fonte de dados	Possíveis limitações
Secap, com assessoria técnica da ENAP (a confirmar)	Governança	Entrevistas com os gestores Análise das legislações, regulamentações e normativos internos do órgão gestor.	Planilha gerencial de controle de imóveis e outros registros administrativos do MRE. Documentos de gestão e legislação, notas técnicas do gestor, Relatórios de Auditoria e Relatórios de Gestão.	Aplicação de legislação produzida para o território nacional condicionada às realidades administrativas e mercadológicas locais. Dificuldades de interlocução com a SPU para discutir modelo de governança da gestão de imóveis próprios nacionais administrados pelo MRE no exterior.

##### 2. Como vem sendo a evolução e execução orçamentária do custeio dos postos do MRE no exterior (ação orçamentária 20WW)?

Executor	Tipo de análise	Metodologia	Fonte de dados	Possíveis limitações
SOF	Execução orçamentária e financeira	Levantamento de dados orçamentários e financeiros por meio de séries históricas e aplicação de métricas para identificar padrões e trajetórias de execução.	SIOPs, Tesouro Gerencial, Planilha gerencial de controle de imóveis e outros registros administrativos do MRE, Relatório Anual de Gestão e, caso estejam disponíveis, informações fornecidas pela SPU.	Dificuldade de acesso às bases de dados, nível insuficiente de desagregação das informações, descasamento entre taxas de câmbio SIOP e execução financeira do órgão, unidades gestoras não "sifilizadas", multiplicidade de moedas estrangeiras adotadas.