



**MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
GERÊNCIA DE AUDITORIA**

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE GESTÃO nº 062/GEAUD/CISSET-MD

Tipo de Auditoria : Avaliação de Gestão
Exercício : 2010
Processo nº : 60584.001059/2011-94
Unidade Auditada : Fundo do Ministério da Defesa (FMD)
Código da Unidade Gestora : 111415
Cidade : Brasília – DF

Senhor Gerente de Auditoria,

Em cumprimento à Ordem de Serviço nº 05/2011/Geaud/Ciset-MD, de 31/3/2011, e consoante o estabelecido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria-Geral da União (CGU), apresentamos o Relatório de Auditoria que trata dos exames realizados sobre os atos, e consequentes fatos de gestão praticados no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2010, sob a responsabilidade dos dirigentes do Fundo do Ministério da Defesa, incluídos no Rol de Responsáveis constante à fl. 001 do processo de contas.

1. INTRODUÇÃO

Os trabalhos de campo foram realizados na sede do Ministério da Defesa (MD), em Brasília - DF, no período de 9 a 20/5/2011, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal, com o objetivo de emitir opinião sobre a gestão dos responsáveis tratados neste processo. Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames procedidos por amostragem nos documentos e nos registros que suportam os valores e as informações a respeito da execução das ações governamentais sob a responsabilidade da Unidade.

As justificativas inseridas neste Relatório foram obtidas dos gestores responsáveis pelas áreas auditadas no decorrer dos trabalhos, mediante solicitação de auditoria. Essas foram analisadas e serviram para formação da opinião da equipe de auditoria.

A auditoria envolveu os assuntos exigidos no Anexo III da Decisão Normativa TCU nº 110, de 1.12.2010, com exceção dos itens 2 (indicadores de desempenho), 5 (regularidade dos processos licitatórios), 7 (determinações do TCU), 14 (chamamento público) 15 (avaliações objetivas referentes a contratos e convênios ou outros instrumentos congêneres) e 19 (avaliação objetiva sobre a tecnologia da informação), em razão de sua inaplicabilidade à unidade, no exercício de 2010.

1.1. DA UNIDADE

O Fundo do Ministério da Defesa (FMD), Unidade Gestora nº 111415, instituído pela Lei nº 7.448, de 20/12/1985, e regulamentado pelo Decreto nº 92.222, de 27/12/1985, então denominado Fundo do Estado-Maior das Forças Armadas – EMFA (Fundo do EMFA) tem natureza contábil e os seus recursos, de caráter rotativo, são utilizados como complemento de dotações

orçamentárias insuficientes ou para atender despesas não previstas no orçamento do Ministério da Defesa.

A denominação atual do Fundo foi dada pela Medida Provisória nº 1.911-9, de 27/8/1999, e, após várias reedições, encontra-se no texto da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31/8/2001 (art. 17-A), em tramitação na Câmara dos Deputados.

O art. 1º do Decreto nº 2.602, de 22/5/1998, deu nova redação ao art. 19 do Regulamento do Fundo de EMFA (Decreto nº 92.222/1985), que passou a ter a seguinte redação:

“Art. 19. Poderão ser realizadas operações financeiras com recursos do Fundo do EMFA, não utilizáveis a curto prazo.

Parágrafo único. As operações financeiras referidas neste artigo deverão ser realizadas em instituições financeiras oficiais.”

Compete ao FMD, a manutenção dos Próprios Nacionais Residenciais (PNR), jurisdicionados à administração central do Ministério da Defesa, o custeio de taxa de condomínios e energia elétrica de PNR vagos e atender despesas com pesquisas, visando o desenvolvimento de ações militares e atividades relativas à Comissão de Estudos de Alimentação das Forças Armadas.

O processo orçamentário ocorre, em cada exercício financeiro, da seguinte forma: primeiro, o Departamento de Administração Interna elabora o plano de aplicação de recursos para o exercício seguinte, consignado em dois documentos (Pré-Proposta Orçamentária para Manutenção dos Próprios Nacionais Residenciais e Pré-Proposta Orçamentária do Fundo de Rações Operacionais – FRO), em seguida, após conhecimento dos valores constantes na Lei Orçamentária Anual, a Secretaria de Organização Institucional emite autorização para provisionamento dos créditos para a Unidade Gestora 110404 – Departamento de Administração Interna. De posse dessa autorização, à medida que as demandas são apresentadas, os créditos são liberados para fazer face às despesas previstas no planejamento.

2. EXAMES ESPECÍFICOS

2.1. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS ALCANÇADOS PELA UNIDADE.

A avaliação sobre o cumprimento das metas dos programas e ações de responsabilidade do FMD foi efetuada com base nas informações constantes do Relatório de Gestão referente ao exercício de 2010, (fls. 8 e 9 do processo) e levou em consideração o Relatório de Acompanhamento nº 010/2010/Geafo/Ciset-MD, de 25/2/2011, elaborado pela Gerência de Acompanhamento Financeiro e Orçamentário desta Secretaria.

2.1.1 Programa de Governo e Ação Administrativa sob a responsabilidade do FMD.

A Lei nº 11.651, de 7/4/2008 (PPA-2008/2011), não estabeleceu meta física para a ação 2000 – Administração da Unidade, vinculada ao programa 0750 – Apoio Administrativo. Entretanto, de acordo com o gestor, a ação do FMD ocorreu conforme a determinação constante do regulamento do Fundo, para atender tempestivamente as solicitações do Departamento de Administração Interna (Deadi/Seori-MD) e dos Comandos das Forças Armadas.

Durante o exercício sob exame, o FMD utilizou recursos consignados exclusivamente na Ação 2000 - Administração da Unidade – no âmbito do Programa de Governo 0750 – Apoio Administrativo.

Com base no Decreto nº 92.222/1985, o Secretário de Organização Institucional do Ministério da Defesa-Seori-MD autorizou os provisionamentos de créditos nos valores de R\$

961.401,73 e R\$ 320.209,58, para que o Departamento de Administração Interna-Deadi/Seori/MD realizasse, respectivamente, despesas com a manutenção de Próprios Nacionais Residenciais (PNR) e com pesquisas, visando o desenvolvimento de rações militares e atividades relativas à Comissão de Estudos de Alimentação das Forças Armadas, durante o exercício de 2010, de acordo com as Propostas Orçamentárias (Planilhas I II), abaixo apresentadas:

Planilha I – Próprios Nacionais Residenciais

Natureza da Despesa/Discriminação	Valor R\$
Programa – 750 – Apoio administrativo Ação 2000 – Unidade Administrativa	990.000,00
3.3.90.14 - Diárias pessoal Civil	-
3.3.90.15 –Diárias Pessoal Militar	-
3.3.90.33 - Passagens	-
3.3.90.30 –Material de Consumo	110.000,00
3.3.90.39 –Serviço de Ter. P. Jurídica	825.000,00
4.4.90.52 – Material Permanente	55.000,00
Total	990.000,00

Planilha II –Fundo de Rações Operacionais

Natureza da Despesa/Discriminação	Valor R\$
Programa – 750 – Apoio Administrativo Ação 2000 – Unidade Administrativa	313.889,58
3.3.90.14 - Diárias pessoal Civil	1.328,10
3.3.90.15 –Diárias Pessoal Militar	54.667,00
3.3.90.33 - Passagens	67.000,00
3.3.90.30 –Material de Consumo	52.894,48
3.3.90.39 –Serviço de Ter. P. Jurídica	58.000,00
4.4.90.52 – Material Permanente	80.000,00
Programa – 0625 – Gestão Política de Defesa Nacional Ação 4572 – Capacitação de Servidores Programa –	6.320,00
Total	320.209,58

De acordo com o Relatório de Acompanhamento nº 10/2011/Geafo/Ciset-MD, as despesas do Fundo foram assim distribuídas.

Programa/ Ação	Natureza da Despesa	Dotação Atualizada	Desc. Externas de Crédito	Desc. Internas de Crédito	Crédito Disponível
Programa: 0750 – Apoio Administrativo	339014 – Diárias Pessoal Civil	6.671,95	-	6.671,95	-
	339015 – Diárias Pessoal Militar	19.822,34	-	19.822,34	-
	339030 – Material de Consumo	39.896,84	26.451,40	13.445,44	-
	339033 – Passagens e Despesas com Locomoção	8.202,61	1.090,00	7.112,61	-
	339036 – Outros Serviços de Terceiros - PF	1.500,00	-	1.500,00	-
Ação: 2000 – Administração da Unidade	339039 – Outros Serviços de Terceiros - PJ	1.609.799,82	2.997,57	1.066.613,01	540.189,24
	339047 – Obrigações Tribut. e Contributivas	51.623,44	-	51.623,44	-
	449051 – Obras e Instalações	712.062,00	-	-	712.062,00
	449052 - Equipamentos e Material Permanente	2.959,00	-	2.959,00	-
Totais		2.452.538,00	30.538,97	1.169.747,79	1.252.251,24



2.1.2 Avaliação da Auditoria

Considerando a inexistência de meta física para o Fundo, nos termos da Lei nº 11.651, de 7/4/2008 (PPA-2008/2011), a avaliação da auditoria fica limitada à verificação do cumprimento da meta orçamentária/financeira.

Sob o ponto de vista orçamentário, a avaliação dos resultados quantitativos alcançados pela unidade pode ser realizada sob dois pontos de vista: i) a relação entre a dotação atualizada e sua execução; e ii) atendimento às demandas apresentadas ao Fundo.

No que se refere à execução orçamentária, verifica-se que a Unidade executou 51,05% dos créditos disponibilizados. Nesse contexto, considera-se que a Unidade não foi eficaz no gerenciamento dos créditos sob sua responsabilidade, pois ao final do exercício deixaram de ser aplicados R\$ 1.252.251,24 (um milhão, duzentos e cinquenta e dois mil, duzentos e cinquenta e um reais e vinte quatro centavos).

Sob o ponto de vista das demandas apresentadas ao Fundo, este foi eficaz, pois foi confirmado durante os exames de auditoria que 100% das solicitações foram atendidas tempestivamente.

2.2 AVALIAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

A avaliação do funcionamento do Sistema de Controle Interno do FMD foi realizada tendo como parâmetro o questionário preenchido pela Unidade (fl. 13 do Processo de Prestação de Contas) em atendimento ao item 9, Anexo II, da Decisão Normativa TCU nº 107, de 27/10/2010, confrontando-o com os procedimentos e resultados da auditoria de avaliação da gestão.

Deste esforço, conclui-se que a avaliação feita pelo gestor referentes aos itens 5 (padronização dos procedimentos e instruções); 9 (contribuição dos controles internos para o alcance dos resultados planejados); 28 (monitoramento do sistema de controle interno); e 29 (adequabilidade do sistema de controle interno) são conflitantes com o entendimento desta auditoria, notadamente, em razão das constatações relatadas nos itens 2.4.1 e 2.4.2 deste relatório.

2.3 AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO CONTROLE INTERNO.

Quanto ao cumprimento de recomendação do órgão setorial de controle interno, observa-se que a Ciset-MD, ao examinar as contas do Fundo, relativas ao exercício de 2004 (Processo nº TC-009.997/2005-0), constatou falha e registrou a seguinte recomendação (Relatório de Auditoria nº 03/2005/GAUD/CISSET-MD, de 12/04/2005), *in verbis*:

“8.1.5. Recomendação: que avalie a possibilidade de atualização da legislação que regulamenta o FMD, em especial no tocante a constituição de suas fontes de receita, de modo a compatibilizá-la com as possibilidades e necessidades atuais.”

Conforme já registrado em relatórios anteriores, o gestor do Fundo efetivou medidas com vistas a viabilizar a alteração pretendida. Naquela oportunidade, observamos que a proposta de modificação do regulamento, que se previa viabilizar por decreto, foi convertida em projeto de lei. Essa minuta de projeto de lei, foi aprovada pela Consultoria Jurídica, encontrava-se no Gabinete do Ministro para apreciação e encaminhamento à Casa Civil da Presidência da República, para as providências cabíveis.

Por ocasião da realização desta auditoria de avaliação da gestão referente ao exercício de 2010, verificou-se alteração no quadro das medidas implementadas pelo gestor para atendimento da supracitada recomendação. O Anteprojeto de Lei foi encaminhado à Casa Civil da



Presidência da República por meio da Exposição de Motivos nº 00198-MD, de 16/4/2010, para análise e aprovação, porém foi devolvido a este Ministério, mediante o Ofício nº 407/2010 – SAG/SAJ, de 5/5/2010, para reapresentação da proposta em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda. Essa medida foi adotada pela Exposição de Motivos Interministerial nº 00251/MD/MPOG, de 26/5/2010.

2.4 FALHAS E IRREGULARIDADES QUE NÃO RESULTARAM EM DANO OU PREJUÍSO À UNIDADE.

2.4.1 Constatação: Utilização de Recursos do Fundo para Cobrir Despesa vedada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Atendendo solicitações contidas nas mensagens nºs 1135670 e 1276042, de 20/9 e 18/10/2010, o Fundo do Ministério da Defesa, liberou créditos orçamentários e recursos financeiros para o Departamento de Administração Interna - Deadi/MD, com o objetivo de custear despesas com confecção e instalações de móveis para o imóvel situado na SQS 112, Bloco “B”, Apartamento 601, em Brasília – DF, sem que essas fossem amparadas na legislação específica do Fundo (cf notas de empenho nºs 2010NE902232, 2010NE902233, 2010NE0902234, e 2010NE902438, no total de R\$ 25.394,97).

2.4.1.1 Justificativa do Gestor.

Instado a manifestar-se, o gestor informou “que as aquisições encontram amparo na letra c, do inciso I, do § 1º, do art. 21, da Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010. [...] a confecção e instalação em apreço justificam-se pelo fato de que o mobiliário existente no imóvel em questão encontrava-se em estado precário e o apartamento necessita estar em condições de habitabilidade, por ser destinado ao uso do Senhor Ministro de Estado.”

Por ocasião da manifestação sobre o relatório preliminar, o gestor, além de reforçar o dispositivo legal anteriormente citado, consignou que a “Portaria nº 1.192 D-3, de 16 de abril de 1986, prevê o gasto com manutenção dos Próprios Nacionais Residenciais – PNR, em seu item 5.2. Tal despesa é custeada pelas taxas de ocupação de imóveis por funcionários civis, de acordo com o art. 2º, inciso III, da Lei nº 7.448, de 20 de dezembro de 1985.

Complementarmente, o gestor informou que “as despesas do Fundo do Ministério da Defesa (FMD) foram incluídas no Orçamento Anual de 2010, devidamente planejadas e autorizadas pelo Secretário de Coordenação e Organização Institucional”

2.4.1.2 Análise das Justificativas.

Nos termos do art. 21, inciso II, § 1º, alínea “c” da Lei nº 12.017/2009, citada, não poderão ser destinados recursos para atender despesas com aquisição, locação ou arrendamento de mobiliário e equipamento para unidades residenciais funcionais. Depois, no § 1º do Inciso II, da mesma Lei, é efetuada uma exceção para aquisições dessa natureza, **“Desde que as despesas sejam identificadas e discriminadas em categorias de programação específicas na Lei Orçamentária de 2010”**, o que não aconteceu para a despesa em referência. **(grifo nosso).**

Além do mais a referida despesa não consta no Planejamento Orçamentário do FMD para o Exercício de 2010 (Processos nºs 60584.000022/2010-68 e 60584.000025/2010-00), aprovada pela então Secretaria de Organização Institucional.

As justificativas complementares apresentadas pelo gestor também não elidem a impropriedade, pois a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2010 exigiu que as despesas da espécie estivessem devidamente caracterizadas na Lei Orçamentária Anual. A



identificação e a discriminação da despesa, nesse caso, dar-se-ia por meio da inclusão de créditos em ação orçamentária específica, o que não ocorreu neste caso.

2.4.1.3 Conclusão da Auditoria

As despesas custeadas com recursos do Fundo – objeto desta constatação – carecem de amparo legal, pois contraria dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2010 (Lei nº 12.017, de 12/8/ 2009) além de não estar prevista especificamente no planejamento elaborado pela Seori/MD.

Tal constatação tem origem na fragilidade dos controles internos administrativos adotados pela Unidade, uma vez que as demandas apresentadas ao Fundo não são formalmente analisadas.

2.4.1.4 Recomendação da Auditoria

Em face da análise e da conclusão contidas nos itens 2.4.1.2 e 2.4.1.3, propõe-se recomendar ao gestor do Fundo do Ministério da Defesa:

- i. Analisar cada solicitação de despesa, à luz da legislação vigente e do planejamento autorizado pela Secretaria de Coordenação e Organização Institucional, elaborando despacho específico em que fique consignada a legalidade, a conveniência e a oportunidade de atendimento da demanda.

2.5 DA AVALIAÇÃO DA POSIÇÃO PATRIMONIAL E FINANCEIRA DA UNIDADE

No Processo de Prestação de Contas da Unidade consta Declaração Plena da Contadora responsável pelo FMD a qual coincide com o resultado do acompanhamento realizado ao longo do exercício por esta Ciset/MD, consubstanciada no Relatório de Acompanhamento nº 10/2011/Geafo/Ciset-MD, de 25/2/2011, em que está registrado: *"Dos dados apurados no levantamento, por amostragem, no SAFI, da execução orçamentária e financeira do Fundo do Ministério da Defesa - FMD, até 31 de dezembro de 2010, não foram constatadas impropriedades"*

2.6. AVALIAÇÃO SOBRE O CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES ESTABELECIDAS NA LEI Nº 8.730/1993 (ENTREGA DAS DECLARAÇÕES DE BENS E RENDAS)

Verifica-se que o FMD vem cumprindo os dispositivos legais relacionados à matéria (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; Lei nº 8.730, de 16 de julho de 1992; Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005; e Portaria Interministerial MP/CGU nº 298, de 6 de setembro de 2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério do Controle e da Transparência.

Mediante o Atestado nº 14/2011/COPAG/DIRHU-MD, de 16/2/2011, o Gerente da Divisão de Recursos, da Divisão Setorial de Pessoal Civil – DIPEC do Ministério da Defesa declarou não haver pendências nas entregas e/ou autorizações de acessos às declarações anuais de Imposto de Renda dos agentes públicos relacionados ao Fundo.

3. CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando que não foram evidenciados fatos que comprometessem as ações relativas à utilização dos recursos públicos alocados às unidades examinadas, exceto quanto à impropriedade apontada no item 2.4.1 deste Relatório, sobre o que propomos enviar a recomendação sugerida no subitem 2.4.1.4, concluímos pela **REGULARIDADE** das contas dos dirigentes máximos do Fundo do Ministério da Defesa, nos respectivos períodos de gestão.

Brasília-DF, 11 de julho de 2011.


LÍCIO JOAQUIM DA SILVA RÊGO
Analista de Finanças e Controle


MARIA LUZINETE B. S. FERNANDES
Analista de Finanças e Controle