

TC 026.648/2012-1

Tipo: Processo de contas anuais, exercício de 2011.

Unidade jurisdicionada: Fundo do Ministério da Defesa - FMD.

Responsável: Ari Matos Cardoso, CPF 006.372.387-53; Rubens Sakay, CPF 693.140.208-00; e Inácio José Barreira Danziato, CPF 050.180.803-53.

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

Tratam os autos de processo de contas anuais do Fundo do Ministério da Defesa - FMD, relativo ao exercício de 2011.

2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa TCU 63/2010 e do Anexo I à Decisão Normativa TCU 117/2011.

3. O Fundo do Ministério da Defesa (FMD), de natureza contábil, instituído pela Lei 7.448, de 20 de dezembro de 1985, com a denominação de Fundo do Estado-Maior das Forças Armadas (Fundo do EMFA), nomenclatura alterada pelo art. 17-A da Lei 9.649, de 27 de maio de 1998, destina-se a integrar os recursos orçamentários e financeiros com o objetivo de proporcionar meios para o desenvolvimento de programas, projetos e ações de interesse militar.

4. O Fundo do Ministério da Defesa tem como objetivo prover à administração central do Ministério da Defesa e Comandos das Forças Armadas, os meios administrativos para implementação de seus programas finalísticos.

5. O FMD não realiza licitação de qualquer natureza, tendo em vista que não é unidade executora de ações e/ou programas de governo.

6. Quanto às Informações sobre recursos humanos; contratos e convênios ou outros instrumentos congêneres; adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação (TI) e na contratação de serviços ou obras; gestão do patrimônio imobiliário; e da tecnologia da informação (TI) da unidade, o gestor considerou oportuno destacar que (peça 3, p. 5):

[...] Cabe ressaltar que, no exercício financeiro de 2011 houve contingenciamento de investimentos, no valor de R\$ 840.108,18 (oitocentos e quarenta mil, cento e oito reais e dezoito centavos), pelo Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças (Deorf).

Considerando a Decisão Normativa TCU nº 108/2010, os itens 5; 7; 10; 11; 12 e 17; não se aplicam a este Relatório de Gestão, haja vista que o FMD, tão somente, descentraliza os recursos orçamentários para as Unidades Executoras.

Por oportuno, cabe esclarecer alguns fatos relevantes, que concerne aos itens citados no parágrafo anterior:

a) em relação ao item 5, o FMD não tem quadro de funcionários; os trabalhos são executados por servidores do Ministério da Defesa;

b) em relação ao item 7, a UJ não celebrou contrato, convênios ou parceria com nenhum Órgão Governamental ou entidade particular. Tal ocorrência desonera a UJ de atestado do SIASG e SISCONV;

- c) no que se refere ao item 10, o FMD — no ano de 2011 —, não fez aquisição de material nem contratação de serviço com influência direta na tecnologia de informação, ou ainda, na gestão ambiental;
- d) no que tange ao item 11, a UJ não tem patrimônio, até porque, o material utilizado na rotina diária faz parte do acervo dos bens do Ministério da Defesa;
- e) no que concerne ao item 12, a UJ, em 2011, não desenvolveu quaisquer atividades relacionadas com a área de tecnologia da informação;
- f) finalmente, quanto ao item 17, o Fundo do Ministério da Defesa já enviou a Secretaria de Coordenação e Organização Institucional (Seori), minuta de legislação com o objetivo de atualizar a lei nº 7.448, de 20 de dezembro de 1985.

EXAME TÉCNICO

7. No exame das presentes contas será dada ênfase à principal constatação que emerge do exame destas contas, consistente na ocorrência de fragilidades de controles internos administrativos do FMD, em decorrência do anacronismo e da precariedade das regras que embasam o funcionamento do Fundo do Ministério da Defesa.

I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

- 8. O processo de prestação de contas está constituído de acordo com a IN-TCU 63/2010 e a DN - TCU 117/2011.
- 9. No Certificado de Auditoria (peça 5), o Gerente de Auditoria da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa considerou regular as contas dos dirigentes máximos do Fundo do Ministério da Defesa.
- 10. A Secretária de Controle Interno do Ministério da Defesa acolheu a conclusão pela regularidade da gestão dos dirigentes máximos da unidade, expressa no Certificado de Auditoria (peça 6).
- 11. O Ministro de Estado da Defesa atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do processo de contas anuais, exercício de 2011, do Fundo do Ministério da Defesa, bem como das conclusões contidas nos pareceres emitidos pela Secretaria de Controle Interno daquele Ministério (peça 7).

II. Rol de responsáveis

- 12. O rol (peça 2) está de acordo com os artigos 10 e 11 da IN TCU 63/2010.

III. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

- 13. Processos conexos: não há.
- 14. Os processos de contas de exercícios anteriores estão relacionados no quadro que se segue, tendo o Tribunal Contas da União deliberado no sentido de julgar as contas dos responsáveis regulares e dar-lhes quitação plena. Não houve determinação, recomendação ou orientação.

NÚMERO DO TC	TIPO	SITUAÇÃO
022.920/2010-2	Tomada de contas exercício 2009	Encerrado. Ac. 8236/2011- TCU - 1ª Câmara
029.453/2011-9	Prestação de contas exercício 2010	Encerrado. Ac. 1971/2014- TCU - 1ª Câmara

IV. Avaliação do planejamento de ação e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão

- 15. Em consonância com sua competência, descrita no item 4 desta instrução, o FMD elabora o Plano de Aplicação Orçamentária, que é o documento do planejamento da aplicação dos recursos do FMD. Nele está sintetizada, de forma priorizada, a distribuição do orçamento do Fundo.

16. De acordo com o Relatório de Auditoria de Gestão (peça 4, p. 5):

A fim de viabilizar o funcionamento do FMD, o processo orçamentário ocorre da seguinte forma: primeiro, o Departamento de Administração Interna [Deadi] 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 [Seori] emite autorização concernente ao provisionamento dos créditos, em favor da Unidade Gestora 110404-Departamento de Administração Interna, e das unidades gestoras dos Comandos das Forças. De posse dessa autorização os créditos são liberados, de modo a fazer face às despesas decorrentes das atividades previstas no planejamento, aprovado segundo as demandas apresentadas.

17. De acordo com os Decretos 92.222/1985 e 65.872/1969, e Portaria 1.192/D3, de 16 de abril de 1986, compete ao FMD à manutenção dos Próprios Nacionais Residenciais (PNR), jurisdicionados à administração central do MD, o custeio de taxas ordinárias de condomínios, taxas extraordinárias para manutenção dos PNR e taxa de energia elétrica de apartamentos desocupados, atender a residência oficial do Senhor Ministro de Estado da Defesa, e atender despesas com pesquisas, visando o desenvolvimento de ações militares e atividades relativas à Comissão de Estudos de Alimentação das Forças Armadas.

18. Releva destacar que, conforme frisou o gestor (peça 3, p.7), o orçamento da unidade jurisdicionada, embora tenha aplicação direta em proveito da administração central do Ministério da Defesa é, prioritariamente, destinado às ações de governo para atender despesas de natureza emergencial, tais como: desastres aéreos, marítimos, enfrentamento a distúrbios sociais, enchentes, etc.

19. Por outro lado, as receitas do FMD são oriundas de taxas de ocupação de imóveis (PNR), da concessão de direito real de uso de áreas públicas, de serviços administrativos e de juros de títulos de renda.

20. De acordo com o gestor, os recursos financeiros não utilizados são aplicados em Certificado de Depósito Bancários (CBD), no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal, conforme autorização concedida pelo Decreto 92.222/1985 e pelo Decreto 2.602/1998.

V. Avaliação da execução orçamentária e financeira

21. Os créditos orçamentários do FMD foram disponibilizados na LOA/2011 (Lei 12.381/2011) no Programa de Trabalho 05.122.0750.2000.0001, no valor de R\$ 2.114.506,00, (dois milhões cento e quatorze mil e quinhentos e seis reais). Após os destaques e as provisões concedidas, restou o crédito orçamentário de investimentos não utilizado no valor de R\$ 851.978,59 (oitocentos e cinquenta e um mil, novecentos e setenta e oito reais e cinquenta e nove centavos). Desse valor R\$ 840.108,18 (oitocentos e quarenta mil, cento e oito reais e dezoito centavos) foram contingenciados pelo Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças (Deorf), conforme 2011NL000367. Assim sendo, o valor não utilizado em custeio pelo FMD foi de R\$ 11.870,41 (onze mil, oitocentos e setenta reais e quarenta e um centavos).

22. Os recursos orçamentários do Fundo do MD, disponibilizados na LOA/2011, foram descentralizados conforme previsão constante do Plano de Aplicação Orçamentária/2011. As descentralizações (Deadi), e destaques (Comandos) disponibilizados pelo Fundo do MD, atenderam o previsto no Plano de Execução Orçamentária do exercício de 2011 e totalizaram:

ÓRGÃO	UNIDADE BENEFICIADA	VALOR (R\$)
Ministério da Defesa	Departamento de Administração Interna	1.126.632,49

Comando da Aeronáutica	Secretaria de Economia e Finanças/SEFA	15.836,54
Comando do Exército	Secretaria de Economia e Finanças SEF - Gestor	110.058,38
Comando da Marinha	Diretoria de Administração da Marinha - DADM — Sistema País	10.000,00
TOTAL		1.262.527,41

Fonte: Relatório de Gestão (peça 3, p. 9) e de Auditoria de Gestão (peça 4, p. 4).

VI. Avaliação dos indicadores

23. Acerca dos indicadores de desempenho, o gestor (peça 3, p. 9) obtemperou que frente ao objetivo do Fundo do Ministério da Defesa, estabelecido no Decreto 92.222/1985, conforme já destacado nesta instrução, consistente em implementar dotações orçamentárias insuficientes ou atender despesas não previstas no orçamento do Ministério da Defesa, o parâmetro utilizado para avaliar o desempenho da gestão do FMD pautou-se em verificar se foi possível atender às solicitações de créditos orçamentários e recursos financeiros feitas pelas Unidades e Órgãos vinculados ao Ministério da Defesa.

24. Destacou-se, ademais, que todas as solicitações foram atendidas tempestivamente e que foi executado todo planejamento constante do Plano de Aplicação.

25. O Controle Interno apresentou as seguintes considerações (peça 4, pp. 5-6):

Do ponto de vista orçamentário, a avaliação dos resultados deu-se com base no cotejamento entre a dotação autorizada e sua execução. No que tange à eficiência, consistiu na avaliação do atendimento das demandas, sobre os aspectos quantitativos e qualitativos, em especial, com relação à tempestividade da ação do gestor, frente às solicitações apresentadas ao Fundo.

No que se refere à execução orçamentária, verificou-se que dos R\$ 2.114.506,00, referente à dotação disponível no exercício de 2011, o Fundo, no cumprimento das suas atribuições regulamentares, utilizou a quantia de R\$ 1.262.527,41, equivalente a 59,71% daquela dotação, resultando em um saldo da ordem de R\$ 851.978,59.

Em 16/12/2011, o Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças (Deorf/Seori-MD), no uso de suas competências regimentais, transferiu do Limite de Movimentação de Empenho do FMD, a importância de R\$ 840.108,18 para a Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica, objetivando o atendimento de ações prioritárias daquele Comando da Força, sem a correspondente transferência dos recursos financeiros, de modo a suportar as demandas planejadas, remanescendo, em consequência, crédito disponível da ordem de R\$ 11.870,41.

Do ponto de vista orçamentário, a atuação do Fundo pautou-se pela observância das normas vigentes. Sob a ótica da eficiência administrativa, nos exames promovidos nos processos selecionados, verificamos que todas as solicitações apresentadas no decorrer do exercício foram atendidas de forma tempestiva e eficaz.

VII. Avaliação da estrutura de controle interno

26. A avaliação realizada pela unidade, constante do questionário “Estrutura de Controles Internos da UJ”, inserido no relatório de gestão (peça 3, p. 14-15), demonstra que dos trinta itens avaliados, 22 (vinte e dois) receberam a avaliação máxima (valor 5). Entretanto, não foram integrados ao processo administrativo de gestão do Relatório de Gestão os documentos formais nos quais a administração se baseou para atribuir os mencionados graus, de modo a dar consistência à avaliação realizada.

27. O campo destinado às considerações gerais, constante do mesmo formulário de avaliação, não traz qualquer outra informação quanto à composição do resultado disposto no formulário. Não se sabe, por conseguinte, se o resultado ali disposto refletiu a percepção daqueles que desempenharam funções gerenciais durante o exercício em apreço ou se são resultado de pesquisa levada a cabo no âmbito da unidade.
28. O Controle Interno (peça 4, pp. 6-8), no entanto, destacou que a avaliação do gestor quanto à concessão de nota máxima nos itens 5 (padronização dos procedimentos e instruções); 8 (segregação de funções); 9 (controles internos contribuem para o alcance dos resultados planejados); 22 (as atividades de controle são abrangentes e razoáveis e estão diretamente relacionados com os objetivos de controle); e 29 (o sistema de controle interno da UJ tem sido considerado adequado e efetivo pelas avaliações sofridas) conflitou com o resultado que se extraiu dos exames realizados na unidade.
29. A avaliação do Órgão de Controle Interno derivou das seguintes constatações: ausência de implementação de recomendação dele emanada no sentido de proceder-se à análise de cada solicitação de despesa, à luz da legislação vigente e do planejamento autorizado pela Seori, por intermédio da elaboração de despacho específico em que fique consignada a legalidade, a conveniência e a oportunidade de atendimento da demanda; e ausência de segregação de funções.
30. No que se refere à primeira constatação, o gestor do Fundo teria deixado de apresentar despacho fundamentado acerca das solicitações por avaliar que os atendimentos teriam sido de acordo com o Plano de Aplicação Orçamentária de 2011, ou seja, atender o Departamento de Administração Interna na manutenção dos Próprios Nacionais Residenciais (PNR) da administração central do Ministério da Defesa. A Ciset/MD teria formulado recomendação à unidade, por intermédio do Relatório de Auditoria de Gestão nº 062/Geaud/Ciset-MD, de 11/7/2011, que examinou as contas do ano de 2010.
31. Quanto à segunda ocorrência, o gestor esclareceu que de acordo com a Portaria 142/MD, de 25/1/2008 (Regimento Interno do Ministério da Defesa), o ordenador de despesas do Ministério da Defesa acumula as funções de ordenador de despesa do Fundo.
32. Ao corroborar a manifestações do gestor do FMD, o Controle Interno frisou que:
- No entender desta Ciset-MD, as fragilidades de controles internos administrativos do FMD, supra relatadas (ausência de avaliação das demandas apresentadas ao FMD e falta de segregação de função), decorrem principalmente do anacronismo e da precariedade das regras que embasam o funcionamento do Fundo do Ministério da Defesa.
- A necessidade de atualização das regras de funcionamento do FMD vem sendo objeto de recomendação proferida por este órgão Setorial de Controle Interno desde o ano de 2004, no sentido de que a Administração do Fundo promovesse medidas visando à atualização da legislação que regulamente o FMD, conforme o teor dos Relatórios de Auditoria nº 03/2005, nº 06/2006, nº 16/2007, nº 38/2008 e nº 47/2009.
- O último posicionamento institucional, registrado no relatório de auditoria atinente as contas do FMD, exercício de 2010, noticia que o Anteprojeto de Lei sobre a matéria 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 restituído 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, medida que foi providenciada, por meio da Exposição de Motivos Interministerial nº 00251/MD/MPOG, de 26/5/2010.
- Nesse contexto, somos de entendimento de que deve a gestor promover articulações junto aos órgãos competentes, com vistas a ultimar a edição de normas, voltadas a disciplinar a atuação do FMD, compatibilizando-as com suas atuais necessidades, de modo a conferir a condição de transparência e ampliar a governança sobre os recursos geridos pelo Fundo do Ministério da Defesa.
33. O Relatório de Auditoria de Gestão (peça 4, p. 8) apontou a concordância manifestada pelo gestor do FMD quanto às orientações emanadas do Órgão Setorial de Controle Interno. Consta, ademais,

do Relatório de Gestão (peça 3, p. 5) informação acerca das iniciativas do FMD quanto aos esforços com vistas à atualização da legislação que rege o Fundo do Ministério da Defesa (reproduzida na letra f, do item 6, desta instrução).

34. Avalia-se que as considerações externadas pelo Controle Interno, a concordância manifestada pelo gestor da unidade, bem como os esforços empreendidos com vistas à alteração da legislação que rege o FMD apontam para a desnecessidade de serem formuladas novas recomendações, com o mesmo teor, pelo Tribunal de Contas da União.

VIII. Avaliação da gestão de pessoas e da terceirização de mão de obra

35. Não se aplica em razão da natureza da UJ.

IX. Avaliação da gestão de tecnologia da informação (TI) e da gestão do conhecimento

36. Não se aplica em razão da natureza da UJ.

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

37. Não se aplica em razão da natureza da UJ.

XI. Avaliação do cumprimento de obrigações legais e normativas

38. Não houve determinações ou recomendações exaradas em acórdãos do TCU relativas à gestão em exame.

39. Não foram apontadas pelo Controle Interno falhas ou irregularidades ainda pendentes de saneamento.

XII. Análise contábil e financeira

40. A contadora responsável pelo exame do Balanço Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais (peça 3, p. 17) declarou que os demonstrativos contábeis constantes do Siafi refletem integralmente a situação orçamentária, financeira e patrimonial da unidade jurisdicionada que apresenta Relatório de Gestão.

CONCLUSÃO

41. Considerando a análise realizada e a opinião do controle interno, será apresentada proposta de julgamento pela regularidade das contas dos Senhores Ari Matos Cardoso; Rubens Sakay; e Inácio José Barreira Danziato, dando-lhes quitação plena, nos termos dos artigos 16, inciso I, e 17 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 207 do Regimento Interno do TCU, uma vez que suas contas lograram demonstrar a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficácia, a eficiência e a efetividade de suas gestões.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

42. Entre os benefícios do exame deste processo de contas anuais pode-se mencionar a expectativa de controle e o exercício da competência do TCU em resposta à demanda da sociedade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

43. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com proposta:

a) pelo julgamento das contas dos Senhores Ari Matos Cardoso, CPF 006.372.387-53; Rubens Sakay, CPF 693.140.208-00; e Inácio José Barreira Danziato, CPF 050.180.803-53, pela regularidade, com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os artigos 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, dando-lhes quitação plena; e

b) pela remessa, para ciência, do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Fundo do Ministério da Defesa e à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa.

Secex Administração, 1ª Diretoria, em 30 de abril de 2015.

(Assinado eletronicamente)

THAÍS CAVALCANTI DE ASSIS
AUFC – Matrícula 801-0