



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

**Relatório de Auditoria Anual de Contas - Exercício de 2011
Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa (RBJID)**

JULHO/2012

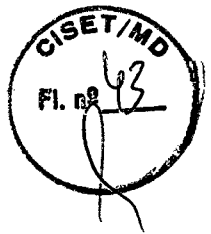


SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	1
2.	DOS EXAMES ESPECÍFICOS	2
2.1.	AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DO PROCESSO DE CONTAS	2
2.2.	AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS ALCANÇADOS PELA REPRESENTAÇÃO	2
2.2.1.	Programa de Governo e Ações sob a Responsabilidade da Representação	2
2.2.2.	Do Plano de Ação aprovado para o exercício	3
2.2.3.	Das Despesas realizadas no exercício	3
2.2.3.1.	Avaliação da Auditoria	4
2.3.	AVALIAÇÃO DOS INDICADORES INSTITUCIONAIS.	4
2.3.1.	Avaliação de Auditoria	5
2.4.	AVALIAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS	5
2.4.1.	Avaliação da Auditoria	5
2.5.	AVALIAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO	6
2.6.	REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS	7
2.7.	AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DE INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR	7
2.8.	FALHAS QUE NÃO RESULTARAM EM DANO AO ERÁRIO	8
2.8.1.	Constatação: Formalização de instrumentos contratuais, contrariando os princípios da Lei nº 8.666/93.	8
2.8.1.1.	Justificativa do Gestor	8
2.8.1.2.	Análise das Justificativas	10
2.9.	AVALIAÇÃO DA POSIÇÃO PATRIMONIAL E FINANCEIRA DA UNIDADE	11
2.10.	RESULTADOS DA ATUAÇÃO DO ÓRGÃO SETORIAL DE CONTROLE INTERNO	11
3.	CONCLUSÃO	12



MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
GERÊNCIA DE AUDITORIA



RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS Nº 055/2012/Geaud/Ciset-MD

TIPO DE AUDITORIA	Avaliação de Gestão
EXERCÍCIO	2011
PROCESSO Nº	60100.000788/2012-08
UNIDADE AUDITADA	Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa (RBJID)
CÓDIGO-UG	110406
CIDADE SEDE	Washington – DC – U.S.A.

Senhor Gerente de Auditoria,

Em cumprimento à Ordem de Serviço nº 003/2012/Geaud/Ciset-MD, de 1º de fevereiro de 2012, e em conformidade com os normativos editados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria-Geral da União (CGU), apresentamos o relatório de auditoria que trata dos resultados dos exames realizados sobre atos e consequentes fatos de gestão, praticados no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2011, sob a responsabilidade dos dirigentes da Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa (RBJID), arrolados no rol de responsáveis, constante à fl. 1 do processo de prestação contas em referência.

1. INTRODUÇÃO

Os trabalhos foram realizados na sede do Ministério da Defesa (MD), em Brasília - DF, no período de 12 a 16 de março de 2012, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal, com o objetivo de emitir opinião sobre a gestão do responsável, tratado no presente processo, e abrangeram os assuntos constantes no Anexo III, da Decisão Normativa TCU nº 117, de 19/10/2011, aplicáveis à Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa, no exercício sob exame.

Em nossos exames não foram adotados procedimentos voltados à análise da sustentabilidade ambiental (na aquisição de bens, materiais de tecnologia da informação e na contratação de serviços ou obras) e à Gestão da Tecnologia da Informação, referenciados, respectivamente, nos itens 6 e 7 da Decisão Normativa TCU nº 117, de 19/10/2011, em razão da ausência de materialidade, criticidade e risco nas verificações quanto ao alcance dos resultados da auditoria e, ainda, haja vista as informações prestadas pelo Gestor, consignadas nos Quadros A.10.1 e A.12.1 do relatório de gestão, indicando que a maioria dos itens avaliados não são aplicáveis à unidade.

Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames, procedidos, por amostragem, nos documentos e nos registros que suportam os valores e as informações concernentes à execução das ações governamentais sob a responsabilidade da mencionada Representação. No decorrer dos trabalhos os Gestores responsáveis pela unidade, atendendo solicitações de auditorias, apresentaram as justificativas quanto aos fatos levantados, que integram o presente relatório, as quais foram analisadas e serviram de subsídio na formação de opinião, por parte da equipe de auditoria, para efeito de certificação das contas.

2. DOS EXAMES ESPECÍFICOS

2.1. AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DO PROCESSO DE CONTAS

Nas avaliações promovidas, verificamos que o processo de contas anual da Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa está constituído das peças exigidas no art. 13 da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º/9/2010, e que essas contemplam os conteúdos e observam os formatos obrigatórios, nos termos da DN/TCU nº 108 de 24/11/2010, detalhados na Portaria TCU nº 123, de 12/5/2011.

2.2. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS ALCANÇADOS PELA REPRESENTAÇÃO

Criada com base nas diretrizes gerais aprovadas pelo Decreto nº 55.897, de 5/4/1965, a RBJID, nos termos do art. 2º incisos I, II, III alíneas “a” e “b”, e inciso IV, Anexo I do Decreto nº 5.013, de 11/3/2004, detém as seguintes competências regimentais:

- I - exercer a coordenação da Delegação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa – JID;
- II - executar as atividades de apoio aos militares e civis brasileiros que integram a Delegação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa – DBJID, cumprindo as decisões emanadas do Ministério da Defesa;
- III - executar as atividades de apoio aos militares e civis brasileiros que venham a exercer cargos ou funções nos órgãos da JID:
 - a) no sistema de rotação adotado pela JID para o exercício eventual da Vice-Presidência; e
 - b) de acordo com os critérios estabelecidos para provimento de representantes no Conselho de Delegados, no Estado-Maior, no Colégio Interamericano de Defesa - CID e na Secretaria; e
- IV - efetuar a coordenação das atividades de estudo e assessoramento em matéria de Defesa, julgadas de interesse pelo Ministério da Defesa e pela Representação Permanente do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos - OEA.

Com o advento do Decreto nº 7.364, de 23/11/2010, o qual modificou a estrutura regimental do Ministério da Defesa, a RBJID, antes vinculada a Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa (SPEAI/MD), passou a fazer parte da estrutura organizacional do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), conforme o contido no art. 37, § 3º, Anexo I do citado diploma legal.

2.2.1. Programa de Governo e Ações sob a Responsabilidade da Representação

Para o cumprimento das competências institucionais supracitadas, a RBJID, com vistas à execução do plano de ação, relativo ao exercício sob exame, contou com provisões orçamentárias, realizadas pelo Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças, da Secretaria de Coordenação e Organização Institucional do Ministério da Defesa (Deorf/Seori-MD), vinculadas aos Programas 0750 - Apoio Administrativo (Ação 2000 - Administração da Unidade); 0625 - Gestão da Política de Defesa Nacional (Ações 6515 - Sistema de Informações Logísticas de Defesa Nacional e 2D55 - Intercâmbio e Cooperação Internacional Militar e na Área de Defesa Nacional) e 8032 - Preparo e Emprego Combinado das Forças Armadas (Ação 2C06 - Participação Brasileira em Missões de Paz).

Com fulcro na Lei nº 12.381, de 9/2/2011 (LOA/2011), que estimou a receita e fixou a despesa da União para o exercício financeiro de 2011, a Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa administrou recursos no montante de R\$ 1.288.033,09 (US\$ 686,658.01) referentes a créditos orçamentários recebidos por provisões realizadas pelo Deorf/Seori-MD, no bojo das supracitadas ações governamentais.

2.2.2. Do Plano de Ação aprovado para o exercício

O Plano de Ação da Representação, aprovado para o exercício de 2011, focado nas competências institucionais, de que trata o art. 2º incisos I, II, III alíneas “a” e “b”, e inciso IV, Anexo I do Decreto nº 5.013, de 11/3/2004, previa as diretrizes que apresentamos, acompanhadas de suas principais realizações, consoante o respectivo relatório de gestão, nas alíneas a seguir:

- fortalecer o multilateralismo como fator preponderante na Junta Interamericana de Defesa (JID): a RBJID adotou posições amparadas na legislação vigente, particularmente o Estatuto e o Regulamento da JID, apoiando as indicações de rodízio para os cargos principais da Junta;
- fortalecer as atividades da Secretaria da JID: a RBJID procurou respaldar as ações executadas pela Secretaria, atualmente dirigida pelo Brasil, acompanhando, com interesse, os trabalhos desenvolvidos pela Subsecretaria de Serviços de Assessoramento, em particular no âmbito da desminagem humanitária, das medidas de confiança mútua e da assistência humanitária em caso de desastre;
- alinhar o Colégio Interamericano de Defesa Colégio Interamericano de Defesa (CID) aos objetivos da JID: a RBJID procurou acompanhar a Execução do Plano de Ensino do CID; prestigiou as ações do Chefe de Estudos e a do cargo de Vice-Diretor do CID; buscou de imediato uma aproximação com o novo Diretor do CID, de nacionalidade americana; e estreitou as ligações com a Delegação dos EUA, por meio de reuniões bilaterais;
- acompanhar a execução orçamentária da JID: a RBJID presidiu a Comissão de Orçamento; estreitou os laços com a Missão do Brasil na OEA e acompanhou as atividades realizadas pela Subsecretaria de Administração e Conferências (SSAC); e
- ampliar a participação das diversas Delegações nas atividades da JID: a RBJID realizou reuniões bilaterais com as principais Delegações pertinentes aos países membros da JID.

2.2.3. Das Despesas realizadas no exercício

A Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa, até 31 de dezembro de 2011, executou diretamente despesas oriundas de créditos recebidos da Unidade Orçamentária: 52101 - MD, constante do Orçamento Geral da União, no montante de R\$ 1.095.433,55 (US\$ 583,982.06). No quadro a seguir, detalhamos, por ação governamental e natureza de despesa, os dispêndios da mencionada Representação, incorridos no exercício:

Programa de Trabalho	Ação Governamental	ND - Natureza da Despesa		Liquidada pelo Gestor (em R\$)	Inscrição em RP Não Processada	Total	Liquidada pelo Gestor (em US\$)	Inscrição em RP Não Processada	Total	% sobre Despesa Executada
05122075020000001	ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE -	339039	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	17.697,18	10.929,23	28.626,41	9.434,47	5.826,44	15.260,91	2,28%
		449039	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	750,30		750,30	399,99		399,99	0,06%
		449052	EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	5.724,39	90,60	5.814,99	3.051,71	48,30	3.100,01	0,46%
Total:				24.171,87	11.019,83	35.191,70	12.886,17	5.874,74	18.760,91	2,81%
05126062565150001	SISTEMA DE INFORMAÇÕES LOGÍSTICAS DE DEFESA – NACIONAL	339039	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	39.100,11		39.100,11	20.844,50		20.844,50	3,12%

Total:			39.100,11	0,00	39.100,11	20.844,50	0,00	20.844,50	3,12%	
0521206252D550001	INTERCÂMBIO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL MILITAR E NA ÁREA DE DEFESA - NACIONAL	339004	CONTRATAÇAO POR TEMPO DETERMINADO	381.262,28	74.656,84	455.919,12	203.253,16	39.800,00	243.053,16	36,38%
		339014	DIARIAS - PESSOAL CIVIL	8.360,00		8.360,00	4.456,76		4.456,76	0,67%
		339015	DIARIAS - PESSOAL MILITAR	5.591,59		5.591,59	2.980,91		2.980,91	0,45%
		339030	MATERIAL DE CONSUMO	77.857,41	9.675,95	87.533,36	41.506,24	5.158,30	46.664,54	6,98%
		339033	PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	103.590,01	14.942,25	118.532,26	55.224,45	7.965,80	63.190,25	9,46%
		339036	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS - PESSOA FISICA	206,34		206,34	110,00		110,00	0,02%
		339039	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	440.169,68	46.329,78	486.499,46	234.657,04	24.698,68	259.355,72	38,82%
		449039	OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS- PESSOA JURIDICA	1.050,41		1.050,41	559,98		559,98	0,08%
		449052	EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	11.606,98	1.200,64	12.807,62	6.187,75	640,07	6.827,82	1,02%
Total:			1.029.694,70	146.805,46	1.176.500,16	548.936,29	78.262,85	627.199,14	93,88%	
0521280322C060001	PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM MISSÕES DE PAZ - NACIONAL	339015	DIARIAS - PESSOAL MILITAR	731,56		731,56	390,00		390,00	0,06%
		339033	PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	1.735,30		1.735,30	925,10		925,10	0,14%
Total:			2.466,86	0,00	2.466,86	1.315,10	0,00	1.315,10	0,20%	
Total:			1.095.433,54	157.825,29	1.253.258,83	583.982,06	84.137,59	668.119,65	100,00%	

Fonte: Relatório de Acompanhamento nº 10/2012/Geafo/Ciset – MD, de 5/3/2012.

Os empenhos emitidos no exercício alcançaram a quantia de R\$ 1.253.258,83 (US\$ 668,119.65). Desse valor, R\$ 1.095.443,55 (US\$ 583,982.06) foi liquidado e R\$ 157.825,28 (US\$ 84,137.59) foi inscrito à conta restos a pagar não processado, restando crédito disponível de R\$ 34.774,26 (US\$ 18,538.36).

2.2.3.1. Avaliação da Auditoria

Tendo em vista que o Plano de Ação da Representação constitui-se de elementos de difícil mensuração, e considerando, ainda, os indicadores institucionais da unidade, tratados no item 2.3 deste Relatório, a avaliação da auditoria, quanto à execução dos programas de governo, recairá, exclusivamente, sobre a eficácia da execução orçamentário-financeira da unidade.

Na avaliação promovida, verificamos que os empenhos emitidos, da ordem de R\$ 1.253.258,83, correspondem a 97,30% das provisões recebidas (R\$ 1.288.033,06) para custear as despesas da Representação. Adotando-se os critérios contidos no Manual de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011, disponível no sítio do SIGPlan (<http://www.sigplan.gov.br/download/manuais/ManualdeAvaliação>), para hierarquização de resultados dos programas governamentais, quanto à avaliação das metas, infere-se que, de forma global, a execução orçamentário-financeira da RBJID encontra-se no patamar “dentro do esperado”.

2.3. AVALIAÇÃO DOS INDICADORES INSTITUCIONAIS

De acordo com o Gestor, a aplicação de créditos orçamentários da União, no apoio à ação de representantes do Brasil em Organismo Internacional, não gera, muitas vezes, produtos de fácil mensuração, em determinado período, mesmo diante de campo de atuação específico como é o caso da Junta Interamericana de Defesa/JID.

Nesse foco, a Representação apresentou 4 (quatro) indicadores institucionais, adotados como subsídio para avaliação da eficácia do desempenho da unidade, no exercício sob exame, indicados, por resultados, no quadro subsequente:

Título do Indicador	Fórmula de Cálculo	Resultado (%)	Avaliação
Aplicação de créditos orçamentários e recursos financeiros	Razão entre o total executado no exercício financeiro e o total anual descentralizado para atender as necessidades da Representação	97.30	Satisfatório
Índice de coordenação em comissões permanentes na JID	Razão entre o número de comissões em que o Brasil coordenou e o número total de comissões permanentes da JID	100	Satisfatório
Índice de participação em missões de desminagem	Razão entre o número de monitores brasileiros e o número total de monitores participantes do programa	83	Insatisfatório
Índice de Participação do CID	Razão entre o número de alunos brasileiros e o número total de alunos do CID	11,29	Insatisfatório

2.3.1. Avaliação de Auditoria

O Tribunal de Contas da União exige do sistema de controle interno a avaliação dos indicadores instituídos pela Unidade Gestora, pelo menos quanto: i) a capacidade de representar, com maior proximidade possível, a situação que a Gestora pretende medir; ii) a capacidade de proporcionar medição da situação pretendida ao longo do tempo; iii) a confiabilidade das fontes dos dados utilizados; iv) a facilidade de obtenção dos dados; e, v) a razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação ao beneficiário.

Após análise das fórmulas de cálculo e dos métodos de aferição utilizados na construção de tais instrumentos de avaliação de desempenho, a equipe de auditoria conclui que os indicadores adotados pela RBJID, considerando as peculiaridades da instituição, preenchem os requisitos exigidos pelo Tribunal de Contas da União.

2.4. AVALIAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS

De acordo com o Gestor, a Representação, no exercício sob exame, manteve em seu corpo funcional 32 (trinta e dois) militares vinculados à Unidade e 5 (cinco) empregados civis, com contratos temporários, selecionados no exterior. Cumpre ressaltar que as despesas de pessoal provenientes das Forças Militares não resultam, diretamente, em impactos no orçamento da Representação, visto que são assumidas pelos respectivos Comandos (Exército, Marinha e Aeronáutica).

Apenas os 5 (cinco) empregados civis (três auxiliares de apoio e dois auxiliares administrativos) são pagos pela RBJID, em conformidade com o previsto no Decreto nº 2.597, de 18/5/1998. No âmbito da Representação, a autorização para a contratação do pessoal, por tempo determinado, é prevista na Portaria nº 1.642/MD, de 17/12/2009.

2.4.1. Avaliação da Auditoria

Nesse contexto, verifica-se a regularidade na gestão de recursos humanos da Unidade Gestora, em especial, a inexistência de despesas de custeio com a força de trabalho, sob responsabilidade da RBJID, no que tange ao pessoal vinculado a União, bem assim a baixa representatividade, relativamente à mão de obra terceirizada.

2.5. AVALIAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

A avaliação sobre o funcionamento do sistema de controle interno foi realizada tendo como parâmetro o questionário preenchido pela Administração da RBJID, em atendimento ao previsto no item 9, Parte A, do Anexo II da DN/TCU nº 108/2010, contemplando os aspectos atinentes ao Ambiente de Controle, à Avaliação do Risco, aos Procedimentos de Controle, à Informação e Comunicação e ao Monitoramento.

Com esse propósito, o Gestor avaliou 30 (trinta) itens e considerou, preponderantemente, que os fundamentos descritos naqueles quesitos são totalmente válidos, aplicando tal menção a 90% das avaliações realizadas.

No curso dos trabalhos de auditoria, constatamos, conforme item 2.8.1 do presente relatório, que a formalização dos instrumentos contratuais, sob responsabilidade da RBJID, não institucionaliza a preservação do interesse público, portanto, não se encontra em conformidade com os princípios da Lei nº 8.666/93. Dessa forma, no entender da equipe de auditoria, as avaliações realizadas pelo Gestor, em relação aos itens indicados a seguir (Quadro XXVIII – Estrutura de Controles Internos), não guardam compatibilidade com a realidade da Unidade Gestora auditada:

- 9. Os controles internos adotados contribuem para a consecução dos resultados planejados pela RBJID;
- 22. As atividades de controle adotadas pela UJ são abrangentes e razoáveis e estão diretamente relacionadas com os objetivos de controle; e
- 29. O sistema de controle interno da RBJID tem sido considerado adequado e efetivo pelas avaliações sofridas.

2.5.1. Justificativas do Gestor

Frente à versão preliminar do presente relatório, o Gestor informou¹ que “no entender desta Administração, a formalização dos instrumentos contratuais sob responsabilidade da RBJID encontra amparo na Lei nº 8.666/93, em especial no art. 123, em razão de existir em seu conteúdo os seguintes elementos, a saber:

- a) Comissão Permanente de Licitação - designada a cada dois anos em boletim interno da Organização, para avaliar e julgar os processos licitatórios;
- b) Processo Administrativo Licitatório - onde se faz constar, dentre outros aspectos, a autorização para abertura do processo; indicação sucinta do objeto e do recurso para a despesa; ata da reunião da comissão permanente de licitação para deliberação e adjudicação do processo licitatório; publicação em boletim interno da Organização do extrato do processo licitatório.
- c) Contratos - formatados observando as peculiaridades do mercado norte-americano, onde esta RBJID está inserida, com cláusulas contratuais estabelecendo direitos e obrigações das partes signatárias do contrato.

2.5.2. Avaliação da Auditoria

Reportando-se às justificativas do Gestor não resta dúvida de que, nos termos do art. 123 da Lei nº 8.666/93, “[...] em suas licitações e contratações administrativas, as repartições sediadas no exterior observarão as peculiaridades locais e os princípios básicos desta Lei, na forma de regulamentação específica.”

¹ Ofício 146/2012-RBJID, de 4/7/2012.

De fato, a prática justificada pelo Gestor, no que concerne aos aspectos da constituição de comissão, indicação sucinta do objeto, autorização para a instauração da licitação, e o registro dos fatos em ata de reunião da comissão permanente de licitação, para deliberação e adjudicação de processo licitatório, atendem aos princípios básicos do Estatuto da Licitação.

Por outro lado, em razão de não contar com regulamentação específica, bem assim seguir regras do mercado local, os procedimentos adotados pela RBJID deixam de cumprir certos requisitos, passíveis de serem aplicados, previstos na Lei nº 8.666/93, tais como: autuação dos processos com todas as folhas numeradas e rubricadas, contendo cópia dos convites encaminhados às empresas e os respectivos comprovantes de recebimento, a indicação do crédito oriundo de dotação do orçamento geral da União, destinado a cobrir as despesas decorrentes, além de manifestação de natureza jurídica, relativamente ao contrato celebrado entre as partes, de forma a assegurar melhores condições para a contratante, na preservação do interesse público.

2.6. REGULARIDADE DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

Durante o exercício de 2011, a RBJID realizou gastos com aquisições de bens e serviços no valor de R\$ 1.095.433,54 (US\$ 583.982,06). O quadro a seguir demonstra que a modalidade “não se aplica” foi a mais utilizada e que, juntamente com as aquisições realizadas por meio de dispensa de licitação, representaram 80,57% dos gastos realizados pela Unidade. Verifica-se, também, que a RBJID não tem utilizado as modalidades de licitação tomada preço e concorrência.

Modalidade de Licitação	Liquidada pelo Gestor (em R\$)	Inscrição em RP Não Processado	Total	Liquidada pelo Gestor (em US\$)	Inscrição em RP Não Processado	Total	Percentual sobre a Execução da Despesa (em R\$)
Convite	212.287,45	31.254,58	243.542,03	113.171,69	16.662,00	129.833,69	19,43%
Total com Licitação	212.287,45	31.254,58	243.542,03	113.171,69	16.662,00	129.833,69	19,43%
Dispensa de licitação	91.404,41	44.649,03	136.053,44	48.728,23	23.802,66	72.530,89	10,86%
Não se aplica	791.741,68	81.921,68	873.663,36	422.082,14	43.672,93	465.755,07	69,71%
Total sem Licitação	883.146,09	126.570,71	1.009.716,80	470.810,37	67.475,59	538.285,96	80,57%
Total:	1.095.433,54	157.825,29	1.253.258,83	583.982,06	84.137,59	668.119,65	100,00%

Da análise realizada nos documentos pertinentes à contratação de serviços e aquisições diversas, verifica-se, de forma geral, que a RBJID tem observado às normas que disciplinam a matéria, em especial o art. 123, da Lei nº 8.666/93 e a Portaria nº 91.941/D3, de 14/6/1993, do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA), que fixa os valores limites em moeda estrangeira como exigência das várias modalidades de licitação, exceto em relação às situações apontadas nos itens 2.8.1 deste Relatório.

2.7. AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DE INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR

Em pesquisa realizada no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), verificou-se que a RBJID inscreveu em Restos a Pagar não processado, no exercício de 2010, a importância de R\$ 8.917,33, bem como não houve a inscrição de despesas em restos a pagar processados.

Da análise dos empenhos inscritos em restos a pagar, constatou-se a conformidade com o disposto no artigo 35 do Decreto nº 93.872/86, bem assim que as regras contidas no Decreto nº 7.468/11 não se aplicaram à Unidade no exercício sob exame.

2.8. FALHAS QUE NÃO RESULTARAM EM DANO AO ERÁRIO

2.8.1. Constatação: Formalização de instrumentos contratuais sem observância aos princípios da Lei nº 8.666/93.

Ao examinar os termos dos Contratos nºs 3121, 3144, 3145 e 3419, todos firmados com a empresa Admiral Leasing, tendo por objeto a locação de veículos para uso institucional da Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa e da Missão Permanente do Brasil, junto à Organização das Nações Unidas (ONU), verificou-se que a formalização dos instrumentos contratuais está em desacordo com os princípios da Lei nº 8.666/93, em razão dos seguintes motivos:

- a) ausência da indicação de recursos para atender as despesas realizadas, contrariando o disposto no *caput* do art. 38, da Lei nº 8.666/93;
- b) ausência de parecer da Assessoria Jurídica da Administração, nos termos do § único, do artigo 38 da Lei de Licitações e Contratos;
- c) celebração de instrumentos seguindo modelos estabelecidos pela contratada, os quais não contêm definição das responsabilidades do locador, assim como as regras de execução dos objetos contratuais, não obedecendo, portanto, aos requisitos de clareza e precisão exigidas no § 1º, do artigo 54, da Lei nº 8.666/93;
- d) falta de dispositivo relativamente às penalidades aplicáveis à contratada, por eventual descumprimento de obrigação, conforme exigência contida do item 7, do artigo 55, da Lei nº 8.666/93; e
- e) ausência de cláusula contratual estabelecendo limite para a RBJID, quanto ao uso dos excessos de milhagem, de forma a limitar tal faculdade, com custos onerosos para a administração.

2.8.1.1. Justificativa do Gestor

Instado a apresentar esclarecimentos a respeito do assunto, o Gestor informou por meio do Ofício nº 110/2012-RBJID, de 4/6/2012, que “[...] os contratos de locação de veículos nºs 3121, 3144, 3145 e 3419 firmados por esta Representação foram submetidos a um processo licitatório, ajustado às peculiaridades do mercado dos EUA realizado com os meios e estrutura disponível nesta RBJID, em consonância com os princípios básicos da Lei 8.666/93, e conforme prevê o art. 123 –Em suas licitações e contratações administrativas, as repartições sediadas no exterior observarão as peculiaridades locais e os princípios básicos desta Lei, na forma de regulamentação especificada.”

No intuito de demonstrar a compatibilidade entre os supracitados termos de contratos e a Lei nº 8.666/93, a Administração da RBJID, a título de exemplo, encaminhou cópia de documentos, parte da Carta Convite 02/2011 (Contrato de Locação nº 3419), que, de acordo com o Gestor, justifica a adesão ao normativo, dentre os quais destaca²: “Abertura do processo administrativo; indicação sucinta do objeto e do recurso para a despesa; cláusulas contratuais, devidamente preenchidas, definindo direitos, obrigações e responsabilidades das partes; menção dos nomes das partes que assinaram o contrato, a finalidade e a sujeição dos contratantes às cláusulas contratuais.”

² Folha 9 do relatório com os esclarecimentos solicitados pela Solicitação de Auditoria Geaud/Ciset-MD nº 02.03/2012 (RBJID), anexo ao Ofício 110/2012-RBJID.

No Ofício nº 110/2012-RBJID, de 4/6/2012, o Gestor, referindo-se à ausência de cláusula relativa ao estabelecimento do limite para a Representação, quanto ao uso do excesso de milhagem, afirmou que *“quando os contratos foram firmados, em gestões anteriores, estimou-se como suficientes a disponibilidade de 15.000 milhas por ano – 45.000 milhas para 3 anos”*.

No mesmo documento, a Representação informou que na oportunidade *“avaliou-se, que esta opção, arcando com eventual ultrapassagem deste limite de milhagem (ao custo de USD 0,25), apresentava melhor relação custo/benefício comparativamente ao custo de se elevar a quantidade de milhas contratadas, sem a garantia de que seriam utilizadas. Para tanto, avaliou-se, na ocasião, que, na pior das hipóteses, em três anos, não se excederia a milhagem contratada em mais de 15.000 mi, o que representaria um custo adicional de USD 3,750.00”*.

Em manifestação complementar, reportando-se ao consignado na versão preliminar deste relatório, o Gestor informou³, *in verbis*:

Cabe ressaltar que, em relação aos contratos apontados no item 2.8.1 do Relatório dessa CISSET - serviço de locação de veículos (leasing), foram inseridas outras 25 cláusulas (décima a trigésima quinta), com o propósito de aperfeiçoar e melhor especificar a execução, os direitos e obrigações das partes. E, ainda, que a Empresa Admiral Leasing fez um adendo ao referido contrato, com dois itens ("a" e "b"), também com o objetivo de ajustar o referido contrato (anexos A e B).

Ainda, ato contínuo e tempestivo à formalização dos contratos, esta Unidade Gestora desenvolve mecanismos formais e informais de controle interno, citando-se, a título de exemplo, os mecanismos adotados para a execução da despesa com o uso de veículos de apoio para esta RBJID e para a MPBONU, conforme citados em documento anexo ao Ofício 110/2012-RBJID, de 04 de junho de 2012 (...).

Além do citado nos itens anteriores, esta RBJID monitora continuamente o uso dos veículos, procurando otimizar o seu emprego nas atividades diárias.

Por fim, é fator relevante para a preservação do interesse público a inexistência de registros formais ou informais acerca de conduta administrativa inadequada por parte da empresa Admiral Leasing.

Dessa forma, esta Representação julga, salvo outro juízo, que está amparada pelo art. 123, da Lei 8.666/93, que diz: *“Em suas licitações e contratações administrativas, as repartições sediadas no exterior observarão as peculiaridades locais e os princípios básicos desta Lei, na forma de regulamentação específica”*- e que promove ações com o objetivo de preservar o interesse público de uma UGE com sede no exterior.”

Em relação à constatação apontada no subitem 2.8.1 deste relatório (formalização de instrumentos contratuais em desacordo com a Lei nº 8.666/93), esclareceu, *in verbis*:

a) ausência da indicação de recursos para atender as despesas realizadas, **contrariando o disposto no caput** do art.38 da Lei nº 8.666/93;

Resposta: A indicação dos recursos para atender as despesas realizadas são registradas no processo licitatório, na fase de autorização, conforme preceitua o art 38, da Lei nº 8.666/93. Firmado, ainda, um adendo onde se faz constar (item a) a origem dos recursos para quitar as obrigações do contrato (segue em anexo).

b) ausência de parecer da Assessoria Jurídica da Administração, nos termos do parágrafo único, do artigo 38 da Lei de Licitações e Contratos;

“Resposta: Esta Representação não tem, em seu efetivo, pessoal qualificado para prestar assessoria jurídica para os processos administrativos.”

³ Ofício 146/2012-RBJID, de 4/7/2012.

c) celebração de instrumentos seguindo modelos estabelecidos pela contratada, os quais não contêm definição de responsabilidades do locador, assim como as regras de execução dos objetos contratuais, não obedecendo, portanto, aos requisitos de clareza e precisão no parágrafo primeiro, do artigo 54, da Lei nº 8.666/93;

Resposta: Após contato realizado por esta Representação com a empresa Admiral Leasing, o atual contrato foi adicionado em mais 25 (vinte e cinco) cláusulas, objetivando melhorar a especificação e ampliar as regras de execução do instrumento contratual.

Como informação, em contato com outras Unidades do Governo Federal nesta cidade de Washington D.C., confirmou-se a imposição das empresas norte-americanas no que diz respeito à forma dos contratos que são estabelecidos no certame.

Mesmo assim, esta Representação continua desenvolvendo esforços no sentido de melhorar tal prática administrativa do mercado americano.

d) falta de dispositivo no contrato quanto às penalidades aplicáveis à contratada por eventual descumprimento de obrigação, conforme exigências contida do item 7, do artigo 55, da Lei nº 8.666/93;

Resposta: Firmado um adendo onde se faz constar (item b) a atuação do locador por eventual descumprimento de obrigação.

e) ausência de cláusula contratual estabelecendo limite para a RBJID, quanto ao uso dos excessos de milhagem, de forma a limitar tal faculdade, com custos onerosos para a administração.

Resposta: Tendo em vista o andamento dos atuais contratos de locações de veículos, com encerramento previsto para março de 2013, esta Representação julga oportuno reavaliar, quando do término e provável realização de novos contratos, os atuais parâmetros, tais como milhagem, excesso de milhas por veículo e periodicidade, com o propósito de evitar custos onerosos para a administração.

2.8.1.2. Análise das Justificativas

Como dito, por força do disposto no artigo 123 da Lei nº 8.666/93, as licitações e contratos firmados pela RBJID devem observar as peculiaridades locais e os princípios da Lei de Licitações e Contratos, na forma de regulamentação específica, da qual a Representação ainda não dispõe.

Do ponto de vista da equipe de auditoria, a falta de regulamentação, bem assim de manifestação de natureza jurídica, sujeita à exposição de risco a gestão da Representação, uma vez que os contratos são firmados em modelos próprios, definidos pela contratada, cujas cláusulas, nem sempre resguardam os interesses da União, posto não trazerem, com clareza, as obrigações da contratada e excluírem, citando-se, a título de exemplo, e conforme verificado nos contratos examinados, a possibilidade de aplicação de penalidade à empresa contratada, por eventual inadimplemento.

No que se refere à inexistência de dispositivo contratual, relacionado com o limite para a RBJID utilizar o excesso de milhagem, a resposta fornecida pelo Gestor não abordou o foco da questão. De qualquer forma, cabe à Administração estabelecer mecanismos formais de controle interno que evitem o uso ilimitado de tal faculdade.

Em relação aos esclarecimentos complementares trazidos em resposta à versão preliminar deste relatório, ressaltamos que é positiva a iniciativa do Gestor em aperfeiçoar cláusulas

contratuais que especifiquem os direitos e as obrigações das partes, o que, aliás, vai ao encontro do contido no parágrafo 1º do artigo 54 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

Retomando o disposto no artigo 123 da Lei nº 8.666/93, e embora estando a Representação autorizada a observar as peculiaridades locais, o entendimento da equipe de auditoria é no sentido de que a situação não afasta a obrigação das organizações no exterior de atender, no que couber, aos demais preceitos norteadores da administração pública, sem perder de vista os ditames da lei brasileira nas contratações de bens e serviços.

Quanto ao entendimento, por parte do Gestor, de que a indicação dos recursos para atender as despesas realizadas são registradas no processo licitatório, é promovida na fase de autorização, temos a dizer que os processos examinados, bem assim o documento apresentado a equipe de auditoria, em anexo ao Ofício 146/2012-RBJID, de 4/7/2012, apenas declara que “[...] O Governo Brasileiro, em nome do Ministério da Defesa, se responsabilizará pelo recursos para atender as locações acima referidas [...]”, o que não atende o disposto no art. 14 da Lei nº 8.666/93, segundo o qual, “[...] Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e **indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento**, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.” (grifo nosso)

No que diz respeito à falta, no efetivo da Representação, de pessoal qualificado para prestar assessoria jurídica, notadamente promover o exame prévio das minutas de contratos, cabe lembrar que a RBJID, na condição de Unidade Gestora, vinculada à administração central do Ministério da Defesa, pode, com fundamento nas disposições contidas na alínea “a” do inciso VII do artigo 5º, Anexo I, do Decreto nº 7.364, de 23/11/2010, submeter seus instrumentos contratuais à aprovação da Consultoria Jurídica do MD (Conjur/MD).

No tocante às providências voltadas à limitação do uso de excessos de milhagem nos contratos de locação de veículos, a partir do exercício de 2013, de modo a permitir o cumprimento do contrato em vigor, damos como satisfatórias, devendo a implementação de tais medidas ser objeto de acompanhamento por parte desta Setorial de Controle Interno.

2.9. AVALIAÇÃO DA POSIÇÃO PATRIMONIAL E FINANCEIRA DA UNIDADE

No processo de prestação de contas da Representação consta a Declaração Plena da Contadora, que convalidamos, de que as demonstrações contábeis (Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e Variações Patrimoniais), refletem a adequada situação orçamentária, financeira e patrimonial da Unidade Gestora em referência.

2.10. RESULTADOS DA ATUAÇÃO DO ÓRGÃO SETORIAL DE CONTROLE INTERNO

Ao longo do exercício do exercício de 2011, a Gerência de Acompanhamento Financeiro e Orçamentário desta Secretaria, com base em resultado de pesquisas ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, identificou as seguintes ocorrências na gestão orçamentária da RBJID:

- i) uso de modalidades de licitação diferentes em empenhos destinados a despesas análogas, compreendendo recurso da ordem de R\$ 319,68 (2011NE800006 e 2011NE000010);

- ii) notas de empenho registradas com o preenchimento do campo modalidade de licitação: “não se aplica” cujas despesas a licitação era aplicável, no valor global de R\$ 20.728,67 (Notas de Empenho nºs 2011NE000003,05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 32 e 48); e
- iii) notas de empenho registradas mediante o preenchimento do campo favorecido com o uso da entidade bancária na qual a Representação mantém conta corrente aberta (HSBC BANK USA) e não o fornecedor do bem adquirido ou do serviço prestado, objeto da despesa realizada, no montante de R\$ 4.570,77 (Notas de Empenho nºs 2011NE000010, 11, 13, 14, 15, 16 e 48).

A esse respeito, vale registrar a necessidade de o Gestor adotar tempestivamente as recomendações desta Unidade Setorial de Controle Interno, com vistas a evitar ocorrências dessa natureza.

Na opinião da equipe de auditoria, as ocorrências apontadas nos trabalhos promovidos no âmbito desta Secretaria não trazem quaisquer implicações à declaração prestada pela Contadora, conforme exigência do item 17.1 da Portaria TCU nº 123, de 19/5/2011.

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 a RBJID, concluímos pela **REGULARIDADE** das contas dos dirigentes máximo da Unidade, no respectivo período de gestão.

Brasília, 16 de julho de 2012.


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


MARCOS ANTÔNIO DE SOUZA
Capitão QCO EB