



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



**Relatório de Auditoria Anual de Contas - Exercício de 2011
Fundo do Ministério da Defesa (FMD)**

JULHO/2012

SUMÁRIO



1.	INTRODUÇÃO	3
2.	DOS EXAMES ESPECÍFICOS	3
2.1.	DA AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DO PROCESSO DE CONTAS	3
2.2.	DA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS ALCANÇADOS PELO FUNDO	4
2.3.	DAS FONTES PRÓPRIAS DE RECURSOS.....	4
2.4.	DO FLUXO ORÇAMENTÁRIO.....	5
2.5.	DO PROGRAMA DE GOVERNO E AÇÃO SOB A RESPONSABILIDADE DO FMD.....	5
2.5.1	Avaliação da Auditoria	5
2.6	DA AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO.....	6
2.6.1	Ausência de avaliação das demandas apresentadas ao FMD.	6
2.6.2	Falta de Segregação de Função	7
2.6.3.	Pronunciamento do Gestor diante da manifestação emanada do órgão setorial de controle interno.	8
3.	CONCLUSÃO	8

A small, handwritten mark or signature in the bottom right corner of the page.



MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
GERÊNCIA DE AUDITORIA



RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS Nº 050/2012/Geaud/Ciset-MD

Tipo de Auditoria : AVALIAÇÃO DE GESTÃO
Exercício : 2011
Processo nº : 60584.000588/2012-51
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 02/2012/Geaud/Ciset-MD, de 1º de fevereiro de 2012, e em conformidade com os normativos próprios, 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 do Fundo do Ministério da Defesa (FMD), arrolados no rol de responsáveis constante às fls. 1 e 2 do processo de prestação de contas em referência.

1. INTRODUÇÃO

Os trabalhos foram realizados na sede do Ministério da Defesa (MD), em Brasília - DF, no período de 16 a 17 de abril de 2012, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal, com o objetivo de emitir opinião sobre a gestão dos responsáveis tratados no presente processo, e abrangeram os assuntos referidos no Anexo III da Decisão Normativa TCU nº 117, de 19/10/2011, aplicáveis ao Fundo do Ministério da Defesa. Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames, procedidos, por amostragem, nos documentos e nos registros que suportam os valores e as informações concernentes a execução das ações governamentais sob a responsabilidade do Fundo.

No decorrer dos trabalhos os gestores responsáveis pelo Fundo, atendendo solicitação de auditoria, apresentaram as justificativas quanto aos fatos levantados, parte do presente relatório, as quais serviram de subsídio para a formação de opinião, por parte da equipe de auditoria, no tocante a certificação das correspondentes contas.

2. DOS EXAMES ESPECÍFICOS

2.1. DA AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DO PROCESSO DE CONTAS

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



2.2. DA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS ALCANÇADOS PELO FUNDO

O Fundo do Ministério da Defesa (FMD), 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 (Fundo do EMFA), tem natureza contábil e os seus recursos, de caráter rotativo, são utilizados como complemento de dotações orçamentárias ou para atender despesas não previstas no orçamento do Ministério da Defesa. Nos termos do artigo 1º do Decreto nº 2.602, de 22/5/1998, o Fundo ficou autorizado a promover a realização de operações financeiras, com aplicação de recursos, não utilizáveis em curto prazo, em instituições financeiras oficiais.

2.3. DAS FONTES PRÓPRIAS DE RECURSOS

As receitas do FMD, oriundas de taxas de ocupação de imóveis (Próprios Nacionais Residências), da concessão de direito real de uso de áreas públicas, de serviços administrativos e de juros de títulos de renda, totalizaram, no exercício de 2011, a quantia de R\$ 2.749.598,04, conforme detalhado no quadro a seguir:

Fonte de Recursos	Natureza da Receita	Prevista R\$	Realizada R\$	% de cada Receita sobre o Total Arrecadado
100000000	OUTRAS RECEITAS	-	34.247,04	1,25
Sub-Total – Fonte 0100000000		-	34.247,04	1,25
0250110101	TAXA OCUPAÇÃO DE IMOVEIS FUN PROP NAC RESID.	687.028,00	737.737,77	26,83
	REC. CONCESS. DE DIREITO REAL USO ÁREA PUBLICA	192.709,00	177.390,71	6,45
	SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS	12.084,00	81,00	-
Sub-Total – Fonte 0250110101		891.821,00	915.209,48	33,29
0280110101 0	JUROS DE TÍTULOS DE RENDA	1.222.685,00	1.800.141,52	65,47
Sub-Total – Fonte 0280110101		1.222.685,00	1.800.141,52	65,47
Total:		2.114.506,00	2.749.598,04	100,00

Fonte: Relatório de acompanhamento nº 03/2012/Geafo/Ciset-MD.

No decorrer do exercício, o Fundo do Ministério da Defesa concedeu destaques e provisões, totalizando R\$ 1.262.527,41, em favor dos Comandos Militares e do Departamento de Administração Interna deste Ministério (Deadi/Seori-MD), conforme detalhado no quadro subsequente:

Órgão Favorecido		Destaque concedido	Provisão Concedida
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA - DEADI	-	1.126.632,49
52111	COMANDO DA AERONÁUTICA	15.836,54	-
52121	COMANDO DO EXERCITO	110.058,38	-
52131	COMANDO DA MARINHA	10.000,00	-
Total		135.894,92	1.126.632,49

Fonte: Relatório de acompanhamento nº 03/2012/Geafo/Ciset-MD.

Em conformidade com o teor do Relatório de Acompanhamento nº 03/2012/Geafo/Ciset-MD, de 6/2/2012, os recursos do FMD foram aplicados, exclusivamente, no atendimento de despesas relacionadas à Ação 2000 – Administração da Unidade, componente do Programa 0750 – Apoio Administrativo, conforme discriminado no quadro seguinte:

Programa/ Ação	Natureza da Despesa	Dotação Atualizada	Desc. Externas de Crédito	Desc. Internas de Crédito	Crédito Disponível
Programa: 0750 – Apoio Administrativo	339015 – Diárias Pessoal Militar	14.221,45	5.399,80	8.821,65	-
	339030 – Material de Consumo	85.740,85	70.973,07	14.767,78	-
	339033 – Passagens e Despesas com Locomoção	6.301,44	2.197,45	4.103,99	-
	339036 – Outros Serviços de Terceiros - PF	3.482,00	-	3.482,00	-
	339039 – Outros Serviços de Terceiros - PJ	1.059.484,70	37.324,60	1.010.289,69	11.870,41
Ação: 2000 – Administração da Unidade	339047 – Obrigações Tribut. e Contributivas	26.586,71	-	26.586,71	-
	339092 – Despesas de Exercícios Anteriores	26.560,00	-	26.560,00	-
	339093 – Indenizações e Restituições	307,85	-	307,85	-
	449052 - Equipamentos e Material Permanente	891.821,00	20.000,00	31.712,82	840.108,18
Totais		2.114.506,00	135.894,92	1.126.632,49	851.978,59

Fonte: Relatório de acompanhamento nº 03/2012/Geafo/Ciset-MD.

Os recursos do Fundo, em sua maior parte, destinam-se à manutenção de Próprios Nacionais Residenciais (PNR), ao pagamento de taxas ordinárias e extraordinárias de condomínio e de limpeza pública, à aquisição de mobiliários reservado à moradia da autoridade ministerial, nos termos da legislação, podendo, ainda, serem utilizados com a promoção de pesquisa, visando ao desenvolvimento de rações militares, e em atividades relativas à Comissão de Estudos de Alimentação das Forças Armadas.

2.4. DO FLUXO ORÇAMENTÁRIO

A fim de viabilizar o funcionamento do FMD, o processo orçamentário ocorre 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 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.

2.5. DO PROGRAMA DE GOVERNO E AÇÃO SOB A RESPONSABILIDADE DO FMD

No decorrer do exercício sob exame, o FMD utilizou créditos orçamentários consignados exclusivamente na Ação 2000 - Administração da Unidade –, vinculada ao Programa de Governo 0750 – Apoio Administrativo, para a qual a Lei nº 12.381, de 9/2/2012 (LOA/2011), não estabeleceu meta física.

A respeito da meta física, de acordo com o gestor, a atuação do FMD deu-se em conformidade com os termos do regulamento do Fundo, e atenderam, tempestivamente, as solicitações oriundas do Departamento de Administração Interna (Dead/Seori-MD) e dos Comandos das Forças Armadas.

2.5.1 Avaliação da Auditoria

Registre-se, a propósito, que diante da inexistência de meta física, estabelecida na LOA/2011, ou fixada pela administração, a avaliação da auditoria limitou-se à verificação do



cumprimento das metas orçamentárias, bem assim a eficiência do Fundo no atendimento às demandas recebidas.

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.

2.6 DA AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

O exame sobre o funcionamento do sistema de controle interno do FMD foi realizado comparando-se as avaliações efetuadas pelo gestor, em atendimento às orientações contidas no item 9, parte A, do Anexo II da DN TCU nº 108/2010, com as ocorrências verificadas pela equipe no decorrer dos trabalhos de auditoria.

Na avaliação do gestor, referentes aos 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), o funcionamento do sistema de controle interno do Fundo, com menção 5, encontra-se totalmente válido.

Contudo, considerando as situações comentadas nos tópicos a seguir, podemos concluir que a avaliação do gestor, em relação aos itens supracitados, conflita com os resultados dos exames da auditoria:

2.6.1 Ausência de avaliação das demandas apresentadas ao FMD.

Na análise das solicitações de créditos efetuadas pelos Comandos das Forças e pelo Departamento de Administração Interna do Ministério da Defesa, verificamos que, na totalidade dos processos examinados, inexistiu manifestação formal, expandida pelo gestor do FMD, quanto à conveniência e à oportunidade de atendimento das demandas apresentadas, à luz das normas de funcionamento do Fundo, e do planejamento aprovado e autorizado pela Secretaria de Coordenação e Organização Institucional, referente ao exercício de 2011.

Questionado sobre o assunto, o gestor do Fundo informou que “o atendimento foi de acordo com o Plano de Aplicação Orçamentária de 2011, ou seja, atender o Departamento de Administração Interna (Deadi), na manutenção dos Próprios Nacionais Residenciais (PNR) da administração central do Ministério da Defesa”.

A respeito do assunto, vale ressaltar que a falta de avaliação das demandas constituiu matéria do Relatório de Auditoria de Gestão nº 062/Geaud/Ciset-MD, de 11/7/2011 (cf. item 2.4.1), referente às contas do ano anterior, em que se consignou a seguinte recomendação:

“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”

O Ato de gestão deve respaldar-se sobre os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A avaliação, por parte do gestor, das demandas apresentadas ao Fundo constitui-se em elemento essencial na verificação do cumprimento da norma. A falta de implementação da recomendação emanada do órgão de controle interno indica fragilidade nos controles interno do Fundo, e, portanto, contribui para a ocorrência de reflexo negativo quanto às avaliações consignadas pelo gestor, em relação aos itens 5 (padronização dos procedimentos e instruções); 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 do Fundo tem sido considerado adequado e efetivo pelas avaliações sofridas), por não guardarem coerência com a realidade do FMD.

2.6.2 Falta de Segregação de Função

Nos termos do artigo 13, do Decreto nº 92.222 de 27/12/85, que aprovou o regulamento do então Fundo do EMFA, “*as funções de Ordenador de Despesa do Fundo do EMFA deverão ser exercidas pelo Ordenador de Despesas do EMFA*”.

Ao analisar os processos referentes às descentralizações de créditos do FMD, verificamos que o Ordenador de Despesa do Ministério da Defesa, indicado por delegação de competência (Sr. Rui Alencar Andrade), solicita ao Ordenador de Despesa, também por delegação de competência, do Fundo do Ministério da Defesa (cujo titular é o mesmo agente público), autorização para descentralização de créditos e de destaque financeiro, citando-se, a título de exemplo, as solicitações contidas nos processos nº 60310.000089/2011-01, nº 60313.000019/2011-15, nº 60313.000017/2011-26, nº 60584.000706/2011-41, nº 60313.000005/2011-00 e nº 60584.003256/2011-48, o que caracteriza a ausência de segregação de função, conforme definição contida no Inciso IV, Seção VIII do Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, aprovado pela IN/SFC nº 01, de 6/4/2001, *in verbis*:

[...]

“IV - segregação de funções - a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de *autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização*, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio”. (grifos nosso)

Chamado a manifestar-se sobre o assunto, o gestor esclareceu que: “*De acordo com a Portaria nº 142/MD, de 25/1/2008 (Regimento Interno do Ministério da Defesa), o Ordenador de Despesa do Ministério da Defesa acumula as funções de Ordenador de Despesa do Fundo*”.

Não resta dúvida de que os atos praticados pelo gestor do Fundo do Ministério da Defesa estão revestidos do necessário princípio da legalidade, notadamente considerando as disposições contidas no citado Regimento Interno do Ministério da Defesa.

Ocorre que, em face da autorização normativa, o citado agente público, por delegação, acumula a função de Ordenador de Despesas do Departamento de Administração Interna do Ministério da Defesa (Deadi/MD) e do Fundo do Ministério da Defesa. Nos casos relatados, a acumulação contraria o princípio de segregação de função, uma vez que a mesma autoridade solicita

e autoriza a descentralização de créditos do Deadi/MD para o FMD, que atende ao pedido, também por ato de gestão sob sua responsabilidade, enfraquecendo, assim, os mecanismos de governança do mencionado Fundo.

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.

2.6.3. Pronunciamento do Gestor diante da manifestação emanada do órgão setorial de controle interno.

O Gestor, frente ao teor do relatório de auditoria, versão preliminar, por meio do Memorando nº 8/FMD/DIOFI/DEADI/SEORI-MD, de 13/6/2012, manifestou concordância com a orientação emanada deste órgão setorial de controle interno, posto que informou não haver considerações a serem feitas pelo Fundo do Ministério da Defesa.

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 ao Fundo examinado, concluímos pela **REGULARIDADE** das contas dos dirigentes máximos do Fundo do Ministério da Defesa, nos respectivos períodos de gestão.

Brasília-DF, 19 de junho de 2012.


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


MARCOS ANTÔNIO DE SOUZA
CAP QCO EB