



Unidade Auditada: SETORIAL DE ORÇAMENTO E FINANÇAS/MDS – FUNDO DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA (FCEP)

Exercício: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201503602

UCI Executora: SFC/DS/DSEDES - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201503602, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, registramos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), Unidade agregada à estrutura administrativa da Setorial de Orçamento e Finanças/SE/MDS.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 9.7.2015 a 17.7.2015, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Considerando o exercício de 2014, o escopo da auditoria, conforme pactuado com o TCU, abrangeu os Resultados Quantitativos e Qualitativos atinentes à arrecadação e à aplicação dos recursos do Fundo. Para a avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos foram confrontadas as informações da Unidade, constantes do Relatório de Gestão do FCEP, com levantamentos efetuados no SIAFI a respeito das receitas e despesas vinculadas ao Fundo.

Além da avaliação acordada com o Tribunal, foram aplicados procedimentos adicionais referentes à verificação da conformidade das peças da prestação de contas, avaliação dos controles internos administrativos aplicados ao FCEP e atuação do TCU, quanto a este último quesito não houve registro em razão de não terem sido identificadas recomendações/determinações do Tribunal referentes ao FCEP com indicação de acompanhamento pela CGU.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de



Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente, visto que o Fundo não se constitui em Unidade Orçamentária ou Gestora.

2. Resultados dos trabalhos

Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-132/2013, e em face dos exames realizados, foram efetuadas as seguintes análises: a) resultados quantitativos e qualitativos; e b) avaliação dos controles internos administrativos. Ressalta-se que as análises realizadas abarcaram o escopo de avaliação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza pactuado entre a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União.

2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

De início, cabe ressaltar, conforme Relatório de Gestão de 2014, que o FCEP foi instituído como fonte de recursos, não se constituindo como Unidade Orçamentária ou Unidade Gestora. O FCEP foi instituído pela Emenda Constitucional - EC nº 31, de 14.12.2000, que, para tanto, incluiu os artigos 79, 80 e 81 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O prazo de vigência do Fundo estava inicialmente previsto para até 2010, tendo sido, com a EC nº 67, de 22.12.2010, prorrogado por tempo indeterminado. Uma das motivações para prorrogar a vigência do Fundo, consoante posição dos relatores da proposta de emenda à Constituição, foi o propósito de contribuir para alcançar o objetivo fundamental da República consignado no inciso III do art. 3º da Constituição Federal: *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*.

A EC nº 31, que instituiu o FCEP, foi regulamentada pela Lei Complementar nº 111, de 6.7.2001, norma que definiu, em relação ao Fundo, as fontes de receitas, as ações que poderão ser custeadas, as competências do órgão gestor, e instituiu o Conselho Consultivo e de Acompanhamento do FCEP (com suas competências). O Decreto nº 4.564, de 1.1.2003, determinou como gestor do Fundo o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), vinculado à Presidência da República. Posteriormente, a Lei nº 10.869/2004, que alterou a Lei nº 10.863/2003 (que dispõe sobre a organização da Presidência da República), transferiu as competências atinentes à gestão do FCEP para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Por sua vez, o MDS, por meio da Portaria GM/MDS nº 120, de 12.6.2012, definiu como uma das responsabilidades da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento vinculada à Secretaria Executiva do MDS, o acompanhamento da execução orçamentária e financeira dos recursos que compõem o FCEP (gestão do Fundo).

A realização das atividades de gestão do Fundo está inserida na estrutura administrativa da Secretaria Executiva do MDS, em especial no que tange ao acompanhamento da execução orçamentária e financeira da arrecadação e aplicação no Orçamento da União de suas fontes de recursos. Desde sua criação, foram previstas duas fontes de recursos para o Fundo, quais sejam: 79 – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e 94 – Doações para o Combate à Fome, que consistem em fontes orçamentárias criadas para arrecadar e executar os recursos destinados ao FCEP.



Para a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), além dos normativos que tratam o tema, subsidiaram esta avaliação o Relatório de Gestão, o levantamento de informações junto à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento/SE e as extrações de informações no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). O objetivo da análise foi verificar a exatidão das informações contidas no Relatório de Gestão do Fundo, acerca da arrecadação e aplicação dos recursos pertinentes as suas fontes.

Resultados da arrecadação e aplicação dos recursos do FCEP

O volume de recursos do FCEP teve, historicamente, seu melhor desempenho, até o exercício de 2007, final da vigência da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), até então a principal origem dos recursos do Fundo (fonte 79). Outras fontes alternativas (fonte 94) de aporte de recursos ao Fundo são provenientes de doações de bens e valores, inclusive as doações ao Programa Fome Zero. A aplicação dos recursos do FCEP, ao longo de sua existência, destinou-se à execução de várias Ações de Governo, notadamente na área da saúde, educação e em Ações de Governo do MDS, com concentração, principalmente, no Programa Bolsa Família. Com o impacto causado pelo fim de vigência da CPMF, o que limitou as fontes de recursos do Fundo às doações, o MDS vem aplicando as arrecadações, nos últimos exercícios, na construção de cisternas, atualmente implementadas no âmbito da Ação 8948 – Acesso à Água para Produção de Alimentos do Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional.

A Unidade registrou em seu Relatório de Gestão de 2014 que os únicos recursos arrecadados ao FCEP em 2014 foram originários de doações para combate à fome, os quais se referem apenas à fonte 94, cujo montante foi de R\$ 4.433.130,04. No entanto, verificamos que, no mesmo exercício, houve aporte de recursos na fonte 79. Instada a se manifestar sobre a ausência da informação do valor total da citada fonte no Relatório de Gestão, a Secretaria Executiva esclareceu que o montante pertinente à referida fonte foi de R\$ 1.271.000,00 (correspondente ao superávit de 2014 da fonte 79), valor composto por lançamentos residuais da CPMF, efetuados pela Receita Federal do Brasil. A Unidade não apresentou esclarecimentos suficientes para elucidar a ausência dessa arrecadação no Relatório de Gestão, abordando apenas as razões pelas quais não foi possível o valor desta fonte constar na Lei de Orçamento de 2014. Tal ausência, conforme tratado no item 1.1.1 deste Relatório, prejudicou a evidenciação das fontes de recursos do Fundo, sobre os fatos ocorridos no exercício auditado.

Discriminam-se no Quadro abaixo as receitas e os créditos orçamentários referentes às fontes 79 e 94 do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no exercício de 2014:

Arrecadação e aplicação dos recursos do FCEP em 2014

<i>Fonte</i>	<i>Arrecadação</i>	<i>Execução</i>
79 – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	1.271.000,00*	-
94 – Doações para o Combate à Fome	4.433.130,04	127.263,00

Fonte: elaborada pela auditoria.

**Informação não disponibilizada no Relatório de Gestão do FCEP.*

O valor executado de R\$ 127.263,00 foi aplicado em convênio no âmbito da Ação 8948 – Acesso à Água para Produção de Alimentos, Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional. Essa ação é destinada à construção de cisternas, sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN.

Verifica-se, portanto, que somente 2,2% do montante arrecadado no exercício foi executado. Segundo informado, essa baixa execução decorreu da natureza



extraordinária de arrecadação oriunda de leilão de madeira apreendida em março de 2014, que incrementou as doações em R\$ 4.359.845,50. A receita da fonte 94 não utilizada será executada como superávit no Orçamento da União de 2015, conforme disposto pela Unidade em seu RG. Quanto à receita da fonte 79, não informada no Relatório de Gestão, a Unidade informou que adotou providências para execução no Programa Bolsa Família no Orçamento de 2016.

2.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Foi realizada avaliação dos controles internos aplicados ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), cuja gestão está sob a competência da Secretaria Executiva do MDS. Subsidiaram esta verificação, além dos normativos que tratam do tema, o RG e o levantamento de informações junto a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento/SE.

Destacam-se a seguir aspectos pontuais que merecem atenção especial da Secretaria Executiva, a qual pode, a partir dos mesmos, promover melhorias em seus procedimentos de controle e acompanhamento da arrecadação e execução orçamentária e financeira dos recursos do FCEP:

- a) Conforme registrado no item 2.1 deste Relatório, não foi informado o montante da fonte 79 no Relatório de Gestão do Fundo. Com vistas a dar maior transparência dos fatos ocorridos em cada exercício, ressalta-se a necessidade de constar nos Relatórios de Gestão informações completas a respeito da arrecadação e execução dos recursos do Fundo, contemplando a integralidade das ocorrências pertinentes às fontes 79 e 94;
- b) A Unidade informou, em atendimento à solicitação da auditoria, que *não foi necessária a manifestação do Conselho Consultivo do FCEP quanto à decisão do MDS de centralizar a aplicação dos recursos do Fundo*, fazendo alusão às competências atribuídas ao órgão gestor, previstas no art. 5º da LC nº 111/2001. Cabe destacar, também com fundamento no mesmo dispositivo legal, quanto à decisão de uso dos recursos do Fundo, a importância de que seja providenciada a publicidade dos critérios de alocação e uso dos recursos do FCEP (inciso VI, do art. 5º da LC 111/2001);
- c) Sobre o Conselho Consultivo, instituído pela LC 111/2001, instância relevante sob o aspecto da governança para o Fundo, cujas competências estão estabelecidas no Decreto 4.564/2003, e do qual faz parte o próprio MDS, embora a Unidade tenha se manifestado no sentido de que as decisões sobre a aplicação dos recursos do Fundo, tomadas no âmbito do Ministério, prescindiram de reuniões do Conselho, é importante que os membros partícipes dessa instância (que é composta inclusive por representantes da sociedade civil) sejam comunicados das decisões e das razões que as motivaram. Importa ainda referir, que cabe ao gestor do fundo prestar apoio técnico administrativo para o funcionamento do referido Conselho.

Diante do exposto, ressalvados os aspectos pontuais ora relatados, os quais demandam medidas de ajustes, avalia-se que os controles internos da Secretaria Executiva utilizados na gestão do Fundo têm contribuído de modo razoável para o atingimento dos objetivos e obtenção dos produtos preconizados no macroprocesso do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.



3. Conclusão

O trabalho em questão visou avaliar a gestão do FCEP, abordando os aspectos atinentes aos Resultados Quantitativos e Qualitativos, os Controles Internos Administrativos, à conformidade das peças da prestação de contas e à atuação do TCU (Decisões do Tribunal com Determinações sobre o Fundo). Como resultado das análises identificou-se a necessidade de aprimoramento nos controles internos administrativos, sobretudo em relação à importância de se dar ciência ao Conselho Consultivo, no contexto da governança, sobre as decisões pertinentes à execução dos recursos do Fundo. Foi registrado, ainda, que nos próximos Relatórios de Gestão sejam relatadas informações mais completas sobre as fontes de recursos do FCEP. Desse modo, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 14 de agosto de 2015.

Nome: ANTONIO FERNANDO FERREIRA LEITE

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: CRISTIANO COIMBRA DE SOUZA

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social



1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Ausência de informação do Rol de Responsáveis no e-Contas e informações complementares às apresentadas no Relatório de Gestão

Fato

Para atender às normas que regulam a apresentação do Relatório de Gestão (RG) e a Prestação de Contas (PC) das Unidades Jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União – TCU, referentes ao exercício de 2014, em especial as Decisões Normativas nº 134/2013 e 140/2014 (alteradas pela DN TCU nº 143/2015), e a Portaria TCU nº 90/2014, foi realizada a avaliação de conformidade das peças da PC do Fundo referente ao exercício de 2014.

A Secretaria Executiva informou no e-Contas, sistema informatizado do TCU para a prestação de contas, que não se aplicaria ao FCEP a informação do Rol de Responsáveis, em razão do mesmo se constituir apenas numa fonte de recursos.

Na avaliação da auditoria, os atos de gestão do Fundo cabem à SE, pois, compete a esta adotar os procedimentos necessários para a obtenção dos produtos previstos no macroprocesso que foi evidenciado no Relatório de Gestão do FCEP, descrito nos seguintes termos: *Realizar o acompanhamento da execução orçamentária e financeira da arrecadação e aplicação no orçamento da união das fontes de recursos listadas a seguir: 79 – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e 94 – Doações para o Combate à Fome.* Ademais, devem ser consideradas também as disposições do Regimento Interno (Art. 63, inciso VII da Portaria MDS nº 120/2012) que atribui a responsabilidade pelo exposto no citado macroprocesso à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento/SPO/SE/MDS, assim como as normas do TCU que passaram a exigir a prestação de contas individuais para as unidades agregadas.

Diante das circunstâncias, a auditoria tornou sem efeito a informação inserida no e-Contas, solicitando à Unidade, por meio da Nota de Auditoria nº 201503602-01, de 16.7.2015, que disponibilize para a CGU o Rol de Responsáveis do FCEP, para o exercício de 2014, em observância ao contido nos artigos 10 e 11 da IN TCU nº 63/2010. O referido Rol será incluído no e-Contas juntamente com o Certificado das Contas do FCEP.

Verificou-se, ainda, que a Unidade não fez constar no Relatório de Gestão de 2014 do FCEP o importe da fonte 79 – Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, o qual totalizou R\$ 1.271.000,00, conforme informação da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento/SE/MDS. O citado montante se referiu a valores residuais da CPMF lançados pela Receita Federal do Brasil em 2014. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201503602-01, de 9.7.2015, a Unidade acrescentou, ainda, que *para os próximos exercícios esta Secretaria Executiva informará os órgãos centrais de orçamento e finanças acerca da necessidade de se incorporar esta fonte de recursos nos orçamentos anuais.* Em que pese a Unidade ter abordado a ausência de saldo da fonte 79 à época da Proposta Orçamentária de 2014, razão pela qual a mesma não teria

sido incorporada ao Orçamento de 2014, tal situação não era óbice para que a informação constasse do Relatório de Gestão do Fundo, cuja elaboração ocorreu no primeiro semestre de 2015, o que contribuiria, também, para dar maior transparência das arrecadações concretizadas no exercício de 2014 nas fontes do FCEP.

Ainda no que tange às informações do Relatório de Gestão, cabe ressaltar que a SE não realizou a autoavaliação de controles internos aplicáveis à gestão do FCEP, conforme prevista nos normativos do TCU no âmbito das Informações sobre a Governança (item 2.4 da Portaria TCU nº 90/2014), em razão de que vem adotando o entendimento de ser mais apropriada sua realização pelas Unidades Executoras dos recursos do Fundo.

A Unidade mencionou no RG que a avaliação dos controles internos atinentes ao Fundo compete à SESAN, em razão desta ser, atualmente, a responsável pela execução da dotação do FCEP, acrescentando *que existia a prática de vários exercícios de que o preenchimento do Quadro “A.2.4 – Avaliação do Sistema de Controles Internos da UJ” deveria ser objeto das Unidades Executoras, uma vez que estas possuem os parâmetros adequados de avaliação, são periodicamente inquiridas sobre a execução de suas ações pelos órgãos de controle interno e externo e os recursos atuais do Fundo são pouco significativos em comparação ao total da ação no qual são aplicados.*

Entendemos que tal argumento não se encontra alinhado ao que estabelece a Lei Complementar 111/2001 e o Regimento Interno/MDS, visto que a responsabilidade por acompanhar a execução orçamentária e financeira dos recursos que compõem o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza é da Secretaria Executiva e, por conseguinte, em nosso entendimento é esta quem deve desenvolver a autoavaliação em questão. A seleção dos Programas/Ações das Unidades Executoras, financiados com recursos do Fundo, ocorre precisamente porque são tomadas decisões pelo gestor do Fundo (SE/MDS), e este, ainda tem o encargo de acompanhar os resultados da execução dos referidos programas e ações contemplados com recursos do FCEP (art. 5º da LC 111/2001).

Diga-se, por oportuno, que embora o Fundo não seja dotado de estrutura própria, a avaliação dos controles internos, no contexto em análise, deve contemplar a estrutura da SE, no âmbito de sua utilização singular para acompanhar a execução orçamentária e financeira da arrecadação e da aplicação dos recursos do Fundo, ou seja, devem-se avaliar os controles internos aplicados pelo gestor no desempenho de suas competências legais atinentes ao Fundo. Às secretarias finalísticas, que executam recursos do FCEP, cabe fazer a avaliação da estrutura de controles internos administrativos pertinentes aos macroprocessos cujos produtos são obtidos a partir da utilização de suas estruturas, as quais contribuem para o alcance dos seus objetivos estratégicos. O fato dos recursos oriundos do FCEP serem executados por uma finalística não transfere para esta a responsabilidade de avaliar os controles internos referentes à gestão do Fundo.

