



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

TIPO DE AUDITORIA : AUDITORIA DE GESTÃO
EXERCÍCIO : 2009
PROCESSO N° : 50770.000138/2010-46
UNIDADE AUDITADA : DEFMM
CÓDIGO UG : 277001
CIDADE : RIO DE JANEIRO
RELATÓRIO N° : 243893
UCI EXECUTORA : 170985

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n° 243893, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre o processo anual de contas apresentado pelo **Departamento do Fundo da Marinha Mercante - DEFMM**.

I - INTRODUÇÃO

2. Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 12/04/2010 a 30/04/2010, 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. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

II - RESULTADO DOS TRABALHOS

3. Verificamos no Processo de Contas da Unidade a não conformidade como inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-57/2008 e pelas DN-TCU-100/09, DN-TCU-102/09 e DN-TCU-103/09 tendo sido adotadas, por ocasião dos trabalhos de auditoria conduzidos junto à Unidade, providências que estão tratadas em itens específicos deste relatório de auditoria.

4. Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-102/2009, e em face dos exames realizados, efetuamos as seguintes análises:

4.1 ITEM 01 - AVAL RESULTADOS QUANTI/QUALI GESTÃO

As ações de competência da Unidade e respectivos atos e fatos que, no entendimento da equipe de auditoria, impactaram nos resultados encontram-se descritas abaixo:

Quadro I: Execução da Ação 2003

Departamento do Fundo da Marinha Mercante					
8768 Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval					
Ação 2003 - Ações de Informática					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)	Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
Física	Não Informado	Não Informado	Impossível avaliar	Dificuldade na interação com a Coordenação Geral de Modernização e Informática - CGMI/MT, cujo apoio é fundamental ao desenvolvimento de ferramentas que darão suporte à gestão da Unidade.	Desenvolvimento de projeto de Sistema de Controle de Projetos - SCP/FMM, em fase de apreciação pelo Comitê Gestor de tecnologia da Informação do Ministério dos Transportes. Encomenda ao SERPRO do desenvolvimento de especialidades do Mercante que facilitarão o controle da arrecadação do AFRMM.
Financeira	13.339.000,00	12.877.086,00	92,02		

Fonte e método: SIGPLAN, SIAFI e ações de controle na Unidade.

Embora tenham sido executados 92,02% da dotação, este volume não foi suficiente para suprir a Unidade de todos os sistemas necessários à boa conceção de sua competência, conforme apontado nos itens 1.1.2.1, 1.2.2.1 e 1.3.2.1. da 2ª Parte deste Relatório de Auditoria Anual de Contas.

Quadro II: Execução da Ação 4572

Departamento do Fundo da Marinha Mercante					
8768 Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval					
Ação 4572 - Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação.					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)	Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
Física	70	54	77,14	Perspectiva de transferência da arrecadação do AFRMM para a Secretaria da Receita Federal do Brasil. Baixa reposição do quadro funcional, cujos integrantes são servidores antigos, próximos à aposentadoria e com baixa motivação para se desenvolverem.	Identificação do número de servidores da Unidade que estão próximos à aposentadoria; Solicitação de cota de aprovados em concurso público promovido pelo MT. Perspectiva de extinção de serviços de arrecadação com menor movimento;
Financeira	300.000,00	106.708,40	35,57		

Fonte e método: SIGPLAN, SIAFI e ações de controle na Unidade.

Embora o percentual de execução tenha aumentado relativamente aos exercícios anteriores, não foi possível identificar melhoria nos procedimentos da Unidade.

Quadro III: Execução da Ação 0569

Departamento do Fundo da Marinha Mercante					
8768 Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval					
Ação 0569 - Financiamento Complementar de Incentivo à Produção Naval e da Marinha Mercante.					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)	Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
Física	19	Não informado	Impossível a avaliar	Idênticos à ação 0118 informados abaixo	
Financeira	625.956.734,00	510.217.204,00	81,51		

Fonte e método: SIGPLAN, SIAFI e ações de controle na Unidade.

A execução da Ação depende da demanda do mercado, competindo ao Departamento estimular, ordenar e controlar sua execução, aspecto em que se apontam fragilidades, conforme informado nos itens 1.2.2.1 e 1.2.3.1 da 2ª Parte deste Relatório de Auditoria Anual de Contas.

Quadro IV: Execução da Ação 0118

Departamento do Fundo da Marinha Mercante					
8768 Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval					
Ação 0118 - Financiamento de Embarcações para a Marinha Mercante.					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)	Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
Física	194	28	14,43	A execução da ação depende fundamentalmente dos tomadores do financiamento. Desta forma, embora o percentual de execução esteja inferior à dotação, não foram identificadas limitações impostas pela Unidade;	Melhoria na estrutura responsável pela análise e supervisão dos projetos financiados, com a agregação de três técnicos na área; Proposta para controle dos empreendimentos financiados pelo FMM, ainda pendente de desenvolvimento e implementação.
Financeira	2.294.690.260,00	1.540.778.472,45	67,15		

Fonte e método: SIGPLAN, SIAFI e ações de controle na Unidade.

Da mesma forma que na ação 0569, a execução desta Ação depende da demanda do mercado, competindo ao Departamento estimular, ordenar e controlar sua execução, aspecto em que se apontam fragilidades, também informadas nos itens 1.2.2.1 e 1.2.3.1 da 2ª Parte deste Relatório de Auditoria Anual de Contas.

Quadro V: Execução da Ação 09HX

Departamento do Fundo da Marinha Mercante					
8768 Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval					
Ação 09HX - Financiamento de Embarcações Pesqueiras (Profrota Pesqueira)					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)	Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
Física	6	1	16,67	Não se identificaram limitações impostas pela Unidade que	

				tenham contribuído para a baixa execução desta ação;	
Financeira	6.763.302,00	78.603,61	1,16		

Fonte e método: SIGPLAN, SIAFI e ações de controle na Unidade.

A execução da Ação sofre influência da Secretaria de Aquicultura e Pesca bem como do Agente Financeiro, que tem a decisão final sobre a concessão do financiamento. Entretanto, a execução no percentual apontado indica a necessidade de atuação do Departamento no sentido de facilitar a eliminação das barreiras que dificultam a concessão do financiamento.

Quadro VI: Execução da Ação 2272

Departamento do Fundo da Marinha Mercante					
8768 Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval					
Ação 2272 - Gestão e Administração do Programa.					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)	Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
Física	Não informado	Não informado	Impossível avaliar	Os instrumentos de controle carecem de maior efetividade para a gestão da Unidade, haja vista a demora para obtenção das informações requeridas.	
Financeira	8.158.904,00	2.746.809,67	33,67		

Fonte e método: SIGPLAN, SIAFI e ações de controle na Unidade.

A execução no patamar apontado sofreu impacto da perspectiva de transferência da arrecadação do AFRMM para a Secretaria da Receita Federal do Brasil, uma vez que o Departamento retardou as iniciativas no sentido de estruturar suas Unidades.

Quadro VII: Execução da Ação 09FC

Departamento do Fundo da Marinha Mercante					
8768 Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval					
Ação 09FC - Incentivo às Empresas Brasileiras conforme Lei nº 10.893.					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)	Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
Física	Não informado	Não informado	Impossível avaliar	Não foram analisados	
Financeira	3.813.096,00	3.813.096,00	100,00		

Fonte e método: SIGPLAN, SIAFI e ações de controle na Unidade.

Quadro VIII: Execução da Ação 0093

Departamento do Fundo da Marinha Mercante					
8768 Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval					
Ação 0093 - Pagamento de Eventos de Construção Naval com Base na Resolução nº 6.043, de 1979 e Cláusulas Contratuais de Justa Causa Produto.					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)	Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
Física	Não informado	Não informado	Impossível avaliar	Não foram analisados	
Financeira	5.000.000,00	0,00	0,00		

Fonte e método: SIGPLAN, SIAFI e ações de controle na Unidade.

Quadro IX: Execução da Ação 6378

Departamento do Fundo da Marinha Mercante					
8768 Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval					
Ação 6378 - Remuneração de Serviço do Agente Financeiro (BNDES).					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)	Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
Física	3	0	0,00	Não foram analisados	
Financeira	10.000.000,00	10.000.000,00	100,00		

Fonte e método: SIGPLAN, SIAFI e ações de controle na Unidade.

Quadro X: Execução da Ação 0095

Departamento do Fundo da Marinha Mercante					
8768 Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval					
Ação 0095 - Ressarcimento às Empresas Brasileiras de Navegação.					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)	Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
Física	Não informado	Não informado	Impossível avaliar	Embora esta ação tenha tido 100% de execução, sua limitação está na dotação, haja vista terem se identificado contribuintes com direito ao benefício sem que houvesse disponibilidade para execução do ressarcimento. Outra deficiência notada foi a limitação quanto ao processamento dos requerimentos que são protocolados em cada SERARR, onde são instruídos para posterior consolidação no DEFMM, demandando intensa intervenção humana para organização e controle.	Solicitação de suplementação de recursos.
Financeira	140.000.000,00	140.000.000,00	100,00		

Fonte e método: SIGPLAN, SIAFI e ações de controle na Unidade.

Embora tenha sido executada a dotação total, foram verificadas limitações quanto ao seu controle, conforme abordado no item 1.1.2.1 da 2ª Parte deste Relatório de Auditoria Anual de Contas.

Quadro XI: Execução da Ação 09JF

Departamento do Fundo da Marinha Mercante					
8768 Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval					
Ação 09JF - Subvenção Econômica sobre o Prêmio Seguro-Garantia ou sobre os Custos de Carta de Fiança aos Mutuários do Fundo da Marinha Mercante.					
Meta	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)	Atos e fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
Física	Não informado	Não informado	Impossível avaliar	Não foram analisados	
Financeira	5.000.000,00	1.500.000,00	30,00		

Fonte e método: SIGPLAN, SIAFI e ações de controle na Unidade.

4.2 ITEM 02 - AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO

Foram analisados 04 indicadores utilizados no DEFMM, todos informados no Relatório de Gestão. Entretanto, todos os indicadores têm aplicação

limitada ao desempenho da gestão interna da Unidade, carecendo de atributos para orientar estrategicamente a consecução do Programa 8768 - Fomento ao Desenvolvimento da Marinha Mercante e da Indústria Naval, havendo, portanto, a necessidade de criação de indicadores que atendam aos seguintes aspectos:

a) Indicação do cumprimento dos objetivos fundamentais do Programa cuja ação com maior dotação em 2009 foi a Ação 0118 - Financiamento de Embarcações para a Marinha Mercante, que tem por objetivo:

"Aumentar a participação da bandeira brasileira nas navegações de longo curso, apoio marítimo, aumentar a participação da navegação de cabotagem e interior no transporte de carga geral e agrogranéis na matriz de transportes brasileira. Substituir as embarcações de casco singelo por embarcações de casco duplo e as de casco de madeira por casco de aço na navegação interior fluvial. Reduzir a idade média da frota de rebocadores portuários e das embarcações utilizadas no transporte de passageiros na navegação interior de travessia."

b) Impessoalidade dos atributos que indiquem desempenho satisfatório/ insatisfatório - O Indicador de eficiência utilizado pela Unidade adota como paradigma para desempenho satisfatório / insatisfatório o número de 18 processos analisados por cada técnico da CGPRO. Embora já tenha sido comentado no Relatório de Auditoria da Gestão 2008, nº 224275, item 4.2, a limitação quanto aos critérios utilizados para atribuir-se este paradigma persistiram no exercício de 2009.

Desta forma, o índice não guarda a imparcialidade necessária, na medida em que o valor utilizado como divisor quanto à eficiência do setor foi estabelecido unicamente com base na experiência pessoal do gestor.

A análise da auditoria quanto aos indicadores utilizados pela Unidade está referenciada no Quadro XII abaixo:

Quadro XII: Indicadores de Gestão

Indicador	Descrição	Fórmula de Cálculo	Utilidade ao gestor	Mensuração
Índice de Limite de Prazo (ILP)	Indica o prazo para análise de projetos submetidos à Unidade	(PMA/PRE) PMA: prazo médio de análise da Consulta Prévia; PRE = PAR+PEP: prazos regulamentares de acordo com a Port. 90, de 05/05/2005. PAR = prazo regulamentar de 60 dias. PEP = prazo de encaminhamento da pauta da reunião do CDFMM de 15 dias.	A única utilidade identificada para o indicador é a possibilidade de comparação da produtividade dos dois técnicos responsáveis pela análise dos projetos. Mesmo assim, com a ressalva quanto às diferenças dos projetos analisados. Ressalte-se ainda que a Portaria GM 253/09 fixou no §3º do artigo 4º o prazo de 60 dias para tal análise, desconsiderando os prazos praticados pela Unidade nos exercícios anteriores.	Embora a fórmula seja aparentemente complexa, a obtenção de seus componentes é simples. Entretanto a Unidade utiliza um índice indireto para medir um fator que pode ser aferido diretamente pelo prazo dispendido na análise. Para mensurar o prazo médio de análise seria suficiente adotar-se diretamente o tempo dispendido nesta rotina.
Índice de aumento de interesse do Mercado (IAI)	Mostra a evolução do interesse dos usuários do sistema FMM na obtenção de	VCPA/VCPU VCPA - Valor total anual (US\$) das consultas prévias prioritizadas no ano de	Embora o gestor informe como um indicador de desempenho, de fato, trata-se da evolução do número de consultas efetuadas pelo mercado na busca de financiamento.	De fácil mensuração, com obtenção dos dados da fórmula a partir de fontes públicas.

	financiamento	obtenção do índice; VCPU - Valor total anual (US\$) das consultas prévias prioritizadas no ano anterior.	Embora tal evolução tenha conteúdo de atuação do DEFMM, o índice informado não mensura objetivamente a efetividade das ações realizadas pelo Departamento.	
Indicador de efetividade	Mede o nível de satisfação das empresas solicitantes dos recursos do FMM para construção naval e dos usuários do Sistema Mercante.	$((y.2x) + z) / 3$ Onde: x = nota dada pelas empresas postulantes a financiamento do FMM, variando de 1 a 5. Y = % relativo à pontuação da pesquisa z = nota média dada pelos usuários do Mercante (não calculado)	O gestor informa como indicador de efetividade o resultado de uma pesquisa de opinião, à qual responderam 33,33% dos entrevistados, num universo de 90 proponentes de financiamento consultados.	Embora seja um índice de fácil mensuração, a partir de simples tabulação dos dados, sua obtenção torna-se complexa pela dependência das respostas dos questionários enviados aos agentes entrevistados.
Indicador de eficiência	Mede a produtividade na análise dos pedidos de financiamento	$Efn = n^{\circ}$ de análises de pedidos de financiamento / n° de técnicos envolvidos no processo de análise $Efn < 18$ - insatisfatório $Efn > 18$ - satisfatório	A demonstração de eficiência objetivada pelo gestor fica prejudicada pela ausência de suporte na definição do parâmetro 18, estabelecido como divisor entre desempenho satisfatório ou insatisfatório da equipe.	Embora de fácil mensuração, não foi possível obter-se a metodologia pela qual se estabeleceu o valor de 18 que demarca a divisão entre o desempenho satisfatório ou insatisfatório da Unidade.

Fonte: Relatório de Gestão DEFMM 2009

4.3 ITEM 03 - AVAL. FUNCIONAMENTO SIST. CI DA UJ

Na observação do controle interno da Unidade foi evidenciado o que segue:

a) AMBIENTE DE CONTROLE - Foi evidenciada na Unidade a evolução do controle das ações sob sua responsabilidade, principalmente no que se refere à identificação das fragilidades existentes na sua gestão, que ensejaram diversas iniciativas, entre as quais destaca-se o desenvolvimento de sistema de controle de empreendimentos financiados que, embora em fase de estudos, poderá suprir as deficiências apontadas em exercícios anteriores, após sua efetiva implementação.

As iniciativas constatadas evidenciam avanços na cultura organizacional da Unidade, bem como uma maior consciência do ato de controlar pelos agentes públicos, indicando por conseguinte uma maior aderência às suas competências normativas.

b) AVALIAÇÃO DE RISCO - As ações de controle efetuadas na Unidade reiteradamente constataam potencial risco associado à vertente da arrecadação do AFRMM, à análise de projetos a serem prioritizados para financiamento, bem como à supervisão dos empreendimentos em construção que se utilizam de recursos do Fundo da Marinha Mercante.

Na arrecadação, a concessão de benefícios, tais como isenção e ressarcimento, carece de controles mais efetivos quanto ao real direito do beneficiário, bem como da garantia quanto à cronologia dos pagamentos. Outra deficiência nesta área diz respeito à administração da

inadimplência relativa ao tributo, cujas iniciativas da Unidade não restaram demonstradas no respectivo Relatório de Gestão.

Vale ressaltar, conforme registrado pelo gestor, as tratativas conduzidas no âmbito do Ministério dos Transportes visando a transferência da arrecadação do tributo para a Secretaria da Receita Federal do Brasil, ainda pendente de implementação, o que retardou as iniciativas da Unidade na busca de soluções para o assunto.

Quanto à análise de projetos a serem financiados, a carência de referenciais públicos de preços acentua os riscos do processo, potencializados pelo pequeno efetivo responsável por esta tarefa, constituído por dois técnicos, pelos quais passaram os 199 (cento e noventa e nove) projetos priorizados pelo CDFMM em 2009, totalizando US\$9.018.927.409,13 (nove bilhões, dezoito milhões, novecentos e vinte e sete mil, quatrocentos e nove dólares norte americanos e treze centavos).

Em relação à supervisão dos empreendimentos em construção, que se utilizam de recursos do Fundo da Marinha Mercante, ressalta-se que a carência de pessoal no DEFMM impacta a qualidade da supervisão que deve ser exercida pelo Departamento.

c) INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO - Não se evidenciou a adoção de práticas para divulgação e tratamento de informações relacionadas a atividades direcionadas aos objetivos da Unidade.

Em relação ao AFRMM, embora seja possível a obtenção no Mercante, de dados relacionados à arrecadação do tributo, não foi possível constatar-se sua aplicação prática na gestão da Unidade.

Em relação à supervisão dos projetos financiados, se evidenciou uma evolução na atuação da Unidade, com destaque para a supervisão dos empreendimentos em execução, graças à alocação de dois técnicos para esta competência, conforme tratado no item 4.4 abaixo.

No mesmo sentido verificou-se uma melhoria na instrução processual da análise de empreendimentos submetidos ao Departamento, tema abordado no parágrafo 77 e ss. do Acórdão 2.471/2009 - TCU - Plenário, abaixo reproduzido:

"77.A execução deste trabalho caracterizou-se pela dificuldade em se obter informações precisas. As planilhas recebidas foram modificadas várias vezes, pois os dados apresentavam inconsistências. Muitas das informações para serem corretamente entendidas necessitavam de explicações dos técnicos, que são apenas 2 (dois), já que são muitas as situações que envolvem as obras e praticamente eles detêm toda a informação, que nem sempre está disponível nas planilhas e nos processos."

d) MONITORAMENTO - A sistemática de acompanhamento dos controles implementados pela Unidade Jurisdicionada carece de independência/segregação de funções dos agentes responsáveis, dificuldade inerente à insuficiência de recursos humanos de toda a Unidade, afetando, por consequência, a utilização das ferramentas de controle para a melhoria da gestão da Unidade. Exemplo desta deficiência restou demonstrada pela resposta à SA 243893/019 na qual foram formuladas questões acerca dos objetivos da Ação 0118 - Financiamento de Embarcações para a Marinha Mercante.

e) ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS DE CONTROLE - As atividades de controle implementadas pela Unidade, notadamente quanto à minimização dos riscos e atendimento a seus objetivos necessitam de aprimoramento, principalmente na capacidade de orientar suas ações estratégicas para alcançar a finalidade do programa colocado sob sua competência, contribuindo para criação de um ambiente de controle mais adequado e, desta forma, minimizando os riscos de atendimento dos objetivos institucionais do DEFMM.

4.4 ITEM 04 - AVAL. SITUAÇÃO TRANSF. CONC./RECEB.

Os repasses de recursos do FMM destinados à aplicação pelos agentes financeiros nos empreendimentos financiados são apontados neste item do Relatório de Gestão. Embora não se tratem de transferências voluntárias, mas da concessão de empréstimos, a abordagem visa informar de maneira consolidada a aplicação dos recursos do FMM pelos diversos agentes financeiros.

Durante o exercício as ações de controle realizadas pela CGU nos empreendimentos financiados obedeceram à seguinte distribuição:

Quadro XIII: Ações de Controle realizadas na Unidade

Valor transferido no exercício	Empreendimentos fiscalizados (%)	Valor fiscalizado (%)
R\$2.050.116.699,13	15,65	25,42%

Fonte: SIAFI e ATIVA

Os resultados das ações de controle acima apontadas foram devidamente informados à Unidade buscando apoiar a adoção das providências cabíveis, cujos encaminhamentos mais significativos foram:

- Lotação de 2 servidores em Santa Catarina e Pernambuco, um em cada Unidade, por tratarem-se de locais com grande concentração de empreendimentos em execução representando uma alta materialidade dos investimentos do programa, cujo acompanhamento compete à Unidade;
- Desenvolvimento e implementação de manual de procedimentos de visita técnica;
- Implementação de plano de visitas técnicas às obras financiadas;
- Publicação da Portaria GM-253/09 corrigindo omissões do normativo anterior e fixando parâmetros para submissão de projetos ao CDFMM;
- Desenvolvimento do projeto de Sistema de Controle dos Projetos Financiados pelo FMM - SCP/FMM.

4.5 ITEM 05 - AVAL. REGULAR. PROC. LICITAT. DA UJ

Por meio de consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, (mês de referência: dez/2009), verificou-se que no exercício auditado, a despesa do DEFMM apresentou a seguinte distribuição por modalidade de licitação:

Quadro XIV: Despesas Realizadas em 2009 por Modalidade de Licitação

Modalidade	Empenho Liquidado (R\$)	% sobre o valor total	Montante Auditado (R\$)	% de Recursos auditados
Tomada de Preços	808.925,57	0,03317	808.925,57	100%
Convite	58.524,38	0,00240	0,00	0%
Pregão	1.538.832,72	0,06311	249.750,00	16,23%
Dispensa de licitação	13.154.782,27	0,53955	11.255.820,00	85,56%

Inexigibilidade	761.373,19	0,03122	165.737,52	21,77%
Suprimento de fundos	1.827,00	0,00007	0,00	0%
Não se aplica (*)	2.421.772.128,29	99,33045	0,00	0%
Total	2.438.096.393,42	100	12.480.233,09	0,51%

Fonte: Siafi

(*)O DEFMM faz uso da modalidade "Não se aplica" na transferência de recursos destinados as ações: Incentivo as empresas brasileiras conforme Lei n° 10.893, de 2004; Remuneração de serviço do agente financeiro (BNDES); Ressarcimento as empresas brasileiras de navegação; Subvenção econômica sobre o prêmio seguro garantia ou sobre os custos de carta de fiança aos mutuários do fundo da marinha mercante; Financiamentos de Embarcações para a marinha mercante; Financiamento complementar de incentivo a produção naval e da marinha mercante; Financiamento de embarcações pesqueiras (PROFROTA Pesqueira).

Para se verificar a real concentração de despesa por modalidade, deve-se subtrair os valores correspondentes às ações mencionadas no parágrafo anterior da tabela originária, conforme demonstrado no Quadro XV abaixo:

Quadro XV : Despesas Realizadas em 2009 por Modalidade de Licitação

Modalidade	Empenho Liquidado (R\$)	% sobre o valor total	Montante Auditado (R\$)	% de recursos auditados
Tomada de Preços	808.925,57	4,63434	808.925,57	100%
Convite	58.524,38	0,33529	0,00	0%
Pregão	1.538.832,72	8,81599	249.750,00	16,23%
Dispensa de licitação	13.154.782,27	75,36389	11.255.820,00	85,56%
Inexigibilidade	761.373,19	4,36192	165.737,52	21,77%
Suprimento de fundos	1.827,00	0,01047	0,00	0%
Não se aplica (*)	1.130.754,42	6,47810	0,00	0%
Total	17.455.019,55	100	12.480.233,09	71,49%

Fonte: Siafi

Foram analisados o Processo n° 50000.001141/2009-64, relativo à contratação por dispensa, no valor de R\$ 11.255.820,00 (onze milhões, duzentos e cinquenta e cinco mil, oitocentos e vinte reais), e o processo n° 50770.000002/2009-01, relativo à contratação realizada por inexigibilidade, no valor de R\$ 165.737,52 (cento e sessenta e cinco mil, setecentos e trinta e sete reais e cinquenta e dois centavos). Quanto às contratações realizadas nas modalidades Tomada de Preços e Pregão, foram analisados o Processo n° 50770.000014/2009-27 no valor de R\$ 808.925,57 (oitocentos e oito mil, novecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e sete centavos), e o Processo n° 50770.000432/2009-14, no valor de R\$ 249.750,00 (duzentos e quarenta e nove mil, setecentos e cinquenta reais). No universo dos processos analisados, acima mencionados, não foram encontradas impropriedades e/ou irregularidades.

4.6 ITEM 06 - AVAL. DA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

Embora a gestão de recursos humanos da Unidade seja realizada pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério dos Transportes - CGRH-MT, a alocação de pessoal pelos diversos setores do Departamento é uma atribuição do gestor, a qual foi influenciada pela perspectiva da

transferência da arrecadação do AFRMM para a Secretaria da Receita Federal do Brasil que, não se concretizando no exercício, implica em manter-se a necessidade de distribuir os recursos humanos de acordo com a demanda de serviços em cada SERARR.

Relativamente à aprovação e supervisão de projetos financiados com recursos do FMM, verificou-se a lotação de 4 servidores na Unidade, 3 dos quais diretamente na Coordenação Geral de Projetos - CGPRO, com atribuições diretamente relacionadas à esta rotina, propiciando significativa melhoria no acompanhamento dos empreendimentos em execução.

4.7 ITEM 07 - AVAL. CUMPR. PELA UJ RECOM. TCU/CI

Foi possível evidenciar a adoção pela Unidade de práticas voltadas ao atendimento das recomendações do TCU, notadamente quanto à correta instrução processual das solicitações de financiamento submetidas a sua análise conforme destacado no item 1.2.2.1 deste Relatório, bem como em relação à estruturar-se para supervisionar a atuação dos agentes financeiros em relação aos projetos financiados, área em que foi desenvolvido o projeto de um sistema para controle dos empreendimentos financiados, cuja concretização está pendente de análise pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação do Ministério dos Transportes.

Entretanto, persiste a precariedade em relação à adoção de parâmetros públicos de preços dos objetos financiados, limitação agravada pela característica dos empreendimentos, cujas especificidades dificultam a busca de referências.

Relativamente à arrecadação do AFRMM as ações da Unidade quanto à capacitação e correta distribuição pelos diversos SERARR's foram prejudicadas pela perspectiva da transferência desta competência para a Secretaria da Receita Federal do Brasil, pendência que dificultou um melhor planejamento quanto às carências da Unidade, inviabilizando o atendimento das recomendações constantes nos itens 1.1.2.2 e 1.7.2.1 do Relatório de Auditoria nº224275, referente à Gestão do exercício 2008.

4.8 ITEM 10 - AVAL. CONFOR. INSCR. RESTOS A PAGAR

Por meio de consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, verificou-se a existência de inscrições em Restos a Pagar Não-Processados no valor total de R\$ 216.581.449,33 (duzentos e dezesseis milhões, quinhentos e oitenta mil, quatrocentos e quarenta e nove reais, e trinta e três centavos).

Para se verificar a real representação das notas de empenho analisadas quanto à fundamentação e justificativas, subtraiu-se o valor de R\$ 214.237.930,64 (duzentos e quatorze milhões, duzentos e trinta e sete mil, novecentos e trinta reais e sessenta e quatro centavos), correspondente a nota de empenho 2009NE000657, referente à concessão de empréstimos e financiamentos à BRAM OFFSHORE TRANSPORTES MARITIMOS LTDA, que correspondem a 98,91% do valor total inscrito em Restos a Pagar Não-Processados.

Portanto, o universo analisado quanto à fundamentação e justificativas, são as notas apresentadas no quadro abaixo, as quais totalizam R\$ 952.057,23 (novecentos e cinquenta e dois mil, cinquenta e sete reais e vinte e três centavos), e que representam 40,63% do total inscrito de R\$ 2.343.518,69 (dois milhões, trezentos e quarenta e três mil, quinhentos e dezoito reais e sessenta e nove centavos) após a subtração da nota de empenho referente a concessão de empréstimos e financiamentos.

Quadro XVI : Restos a Pagar

INSCRIÇÕES EM RESTOS A PAGAR NÃO-PROCESSADOS (ano 2009)		
Nota de Empenho	Valor	Participação no total de Restos a Pagar Não-Processados, subtraindo-se a NE referente à empréstimos e financiamentos.
2009NE900033	R\$ 231.315,86	9,87%
2009NE900042	R\$ 62.626,05	2,67%
2009NE900199	R\$ 88.943,32	3,76%
2009NE900279	R\$ 569.172,00	24,29%
Total analisado	R\$ 952.057,23	40,63%

Fonte: SIAFI 2009

Foi verificado que as inscrições em Restos a Pagar Não-Processados tiveram enquadramento no art. 35 do Decreto nº 93872/86. No entanto, as notas de empenho nº 2009NE900033, 2009NE900042 e 2009NE900199 tiveram enquadramento incompatível quanto ao inciso daquele artigo.

4.9 ITEM 11 - AVAL CUMP NORMAS PROJ FINANC FUNDOS

Na verificação dos processos submetidos à aprovação do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM persiste a ausência de parâmetros públicos de preços que possam referenciar os projetos, precariedade já apontada em gestões anteriores e que mereceu atenção da Unidade com o início do desenvolvimento de Sistema de Controle dos Projetos Financiados pelo FMM - SCP/FMM.

Uma outra fragilidade desta competência da Unidade, refere-se à inaplicabilidade de instrumentos que possam subsidiar o Conselho quanto aos segmentos da indústria naval para priorizar a concessão de benefícios do FMM. Desta forma, a totalidade dos projetos submetidos ao CDFMM são aprovados, cabendo ao agente financeiro, de fato, a seleção final daqueles projetos a serem efetivamente contemplados pelo financiamento. Assim, uma política pública, de competência do Conselho, com representação dos segmentos envolvidos, acaba condicionada às exigências do agente financeiro, cuja atuação, pautada pelo atendimento de suas metas de resultado, selecionam o beneficiário exclusivamente por critérios econômico financeiros.

4.10 ITEM 16 - AVAL IRREG NÃO EXPURGO CPMF CONTRAT

Foram avaliados os contratos celebrados pela administração em decorrência dos Processos nº 50000.001141/2009-64, nº 50770.000002/2009-01, nº 50770.000014/2009-27 e nº 50770.000432/2009-14, nas modalidades Dispensa, Inexigibilidade, Tomada de Preços e Pregão Eletrônico, respectivamente, nos quais não foram constatados aplicação da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF, na composição do Benefício e Despesas Indiretas - BDI.

5. Entre as constatações identificadas pela equipe, não foi possível efetuar estimativa de ocorrência de dano ao erário.

III - CONCLUSÃO

Eventuais questões pontuais ou formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno.

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Rio de Janeiro, de de 2010.

NOME

CARGO

ASSINATURA



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

CERTIFICADO DE AUDITORIA

CERTIFICADO N° : 243893
UNIDADE AUDITADA : DEFMM
CÓDIGO : 277001
EXERCÍCIO : 2009
PROCESSO N° : 50770.000138/2010-46
CIDADE : RIO DE JANEIRO

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU n° 57/2008, praticados no período de **01Jan2009 a 31Dez2009**.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria Anual de Contas constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. A partir dos exames realizados, as seguintes constatações, que estão detalhadas no respectivo Relatório de Auditoria, impactaram de forma relevante a gestão da unidade examinada, sendo necessária a atuação e acompanhamento das providências preventivas e/ou corretivas por parte dos agentes listados no art. 10 da IN TCU n° 57/2008:

1.1.2.1 - Ressarcimento de AFRMM sem cumprimento da ordem cronológica.

1.2.2.1 - Análise de pedidos de financiamento sem critérios objetivos.

1.2.3.1 - Precariedade no suporte prestado ao Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante.

1.3.2.1 - Controle inadequado e insuficiente da inadimplência do pagamento do AFRMM.

4. Assim, em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas n° 243893, proponho que o encaminhamento das contas dos agentes listados no art. 10 da IN TCU n° 57 seja como indicado a seguir, em função da existência de nexos de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações a seguir especificadas:

**4.1 Agentes com proposta de encaminhamento pela gestão REGULAR COM
RESSALVAS:**

Cargo	Constatações
DIRETORA DO DEFMM	1.1.2.1; 1.2.3.1; 1.3.2.1
COORD. GERAL DO AFRMM	1.1.2.1; 1.3.2.1
COORD. GERAL DE PROJETOS	1.2.2.1; 1.2.3.1

5. Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 57 que não foram explicitamente mencionados neste certificado têm, por parte deste órgão de controle interno, encaminhamento proposto pela regularidade da gestão, tendo em vista a não identificação de nexos de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes.

Brasília, de de 2010

JOSÉ ANTÔNIO MEYER PIRES JÚNIOR
Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Transportes



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

RELATÓRIO N° : 243893
EXERCÍCIO : 2009
PROCESSO N° : 50770.000138/2010-46
UNIDADE AUDITADA : DEFMM
CÓDIGO : 277001
CIDADE : RIO DE JANEIRO

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da SFC/CGU quanto ao processo de contas do exercício sob exame, da Unidade acima referida, expresso, a seguir, opinião conclusiva, de natureza gerencial, sobre os principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria, em decorrência dos trabalhos conduzidos por este órgão de controle interno sobre os atos de gestão do referido exercício.

2. No que se refere à gestão da Unidade, destacam-se avanços significativos sobre as atividades consideradas de risco para a Unidade. Ressalta-se que, caso não forem bem avaliadas e conduzidas, podem impactar negativamente tanto no Ministério dos Transportes quanto no próprio mercado de construção naval. Essas atividades/áreas relevantes dizem respeito à arrecadação do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM, à sistemática de análise de projetos a serem financiados e à supervisão dos empreendimentos em construção que se utilizam de recursos do Fundo da Marinha Mercante.

2.1 Quanto à arrecadação do AFRMM e à concessão de benefícios, existem três aspectos principais, os quais se referem à isenção e ressarcimento do AFRMM, à garantia da cronologia de pagamentos do ressarcimento de AFRMM e à administração da inadimplência relativa ao AFRMM.

a) Em relação à isenção e ressarcimento do AFRMM, vale destacar a consolidação do Sistema Mercante, facilitando os procedimentos exigidos aos contribuintes do AFRMM para recolhimento do tributo, proporcionando ao gestor o acesso a dados relativos a sua arrecadação, derivando no aumento da transparência exigida da gestão pública, bem como o início do desenvolvimento de novas funcionalidades do sistema que permitirão um controle mais efetivo da concessão de benefícios tributários e não tributários.

b) Em relação à garantia da cronologia de pagamentos do ressarcimento de AFRMM, salienta-se que a Unidade iniciou planejamento para que seja desenvolvido pelo SERPRO módulo no Sistema Mercante para acompanhamento de processos, cuja implantação está estimada para 2011 de maneira a possibilitar a garantia necessária da cronologia de pagamento do referido tributo.

c) No que se refere à administração da inadimplência relativa ao AFRMM, destaca-se que a Unidade efetuou gestões junto ao SERPRO com o objetivo de promover a evolução no Sistema Mercante para acompanhamento de processos encaminhados/liquidados na Dívida Ativa da União, bem como o desenvolvimento de outras funcionalidades que permitirão maior controle desta rotina nos diversos Serviços de Arrecadação do AFRMM.

2.2 Quanto à sistemática de análise de projetos a serem financiados, destaca-se o desenvolvimento de sistema de controle de empreendimentos que, embora em fase de estudos, poderá suprir as deficiências apontadas em exercícios anteriores, após sua efetiva implementação.

Destaca-se ainda a evolução normativa disciplinando a concessão de financiamentos com recursos do AFRMM, por intermédio da expedição da Portaria GM nº 253, de 03/12/09, na qual foram supridas lacunas existentes na norma anterior.

2.3 Em relação à supervisão dos empreendimentos em construção que se utilizam de recursos do Fundo da Marinha Mercante, destaca-se positivamente a evolução na supervisão das relações do agente financeiro com os empreendedores, pela adoção de rotinas de acompanhamento dos empreendimentos, permitindo a consolidação de dados acerca da evolução das obras, tendo em vista a lotação de 2 servidores especializados em Santa Catarina e Pernambuco, um em cada Unidade, por tratarem-se de locais com grande concentração de empreendimentos em execução.

3. As principais constatações que impactaram a execução das políticas públicas referem-se a quatro pontos, a saber:

- a) Ressarcimento de AFRMM sem cumprimento da ordem cronológica;
- b) Análise de pedidos de financiamento sem critérios objetivos;
- c) Precariedade no suporte prestado ao Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante;
- d) Controle inadequado e insuficiente da inadimplência do pagamento do AFRMM.

3.1 As constatações a) e d) referem-se a duas rotinas inerentes à arrecadação do AFRMM, quais sejam a concessão dos benefícios relativos ao tributo e a cobrança da eventual inadimplência, afetando diretamente a gestão da Unidade sobre a receita do tributo.

3.2 A constatação b) relaciona-se aos pedidos de financiamento com recursos do FMM, cuja análise, efetuada pela Unidade, não considera parâmetros objetivos de preços, importando num risco potencial da rotina, uma vez que não foi possível confirmar os valores aprovados para os empreendimentos.

3.3 Já a constatação c) informa da deficiência do suporte às decisões do CDFMM, o qual aprova a integralidade dos pedidos que lhe são submetidos, sem a possibilidade de antever os reflexos desta aprovação em relação aos objetivos do programa de governo.

4. Em relação às causas que deram origem a essas constatações, ressaltam-se os seguintes aspectos:

4.1 As concessões do ressarcimento do tributo, sem a efetiva garantia de obediência à ordem cronológica em que foram protocolados os requerimentos, implica em riscos para a Unidade, na medida em que poderá ser demandada por beneficiário que se considerar preterido. Nesse sentido, recomendou-se que fossem agregadas funcionalidades ao Sistema de Acompanhamento de Processos no Ministério dos Transportes - SICAP, para que se diminuíssem os riscos quanto ao possível descumprimento da ordem cronológica.

4.2 A Análise de pedidos de financiamento sem critérios objetivos deriva da ausência de referenciais objetivos de preços para os empreendimentos e seus insumos, importando num risco potencial da rotina, uma vez que não se podem confirmar os valores aprovados. Assim, recomendou-se à Unidade que passe a consignar as respectivas datas de elaboração dos relatórios de análise de projetos, bem como manifeste-se objetivamente acerca dos valores a serem submetidos ao CDFMM, referindo-se a parâmetros possíveis de serem confirmados.

4.3 A precariedade no suporte prestado ao Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante refere-se à insuficiência de referenciais capazes de embasar a seleção pelo Conselho dos projetos a serem priorizados, implicando na aprovação da totalidade dos pedidos que lhes são submetidos, ante a impossibilidade de antever os reflexos quanto aos objetivos do programa de governo. Desta forma, recomendou-se o desenvolvimento de mecanismos de controle interno que traduzam a finalidade estabelecida na LOA para o Programa, bem como orientem a política de fomento à marinha mercante, melhorando o suporte às decisões do CDFMM, com a indicação dos reflexos da priorização de cada projeto financiado.

4.4 A inadequação e insuficiência do controle da inadimplência do pagamento do AFRMM, derivaram da ausência de informações tempestivas relativas ao assunto, bem como da gestão segregada de cada SERARR, implicando na não uniformidade de procedimentos. Nesse sentido, recomendou-se o desenvolvimento de ferramentas que permitam o controle da inscrição dos débitos em dívida ativa, bem como o comportamento da inadimplência em cada SERARR, individualmente considerado e no DEFMM como um todo.

5. Em que pese as constatações evidenciadas, mas, diante principalmente da implementação dos controles internos administrativos relacionados à arrecadação do AFRMM e à concessão de benefícios, tais como isenção e ressarcimento; e sobretudo à supervisão dos empreendimentos em construção que se utilizam de recursos do Fundo da Marinha Mercante, conclui-se que os mesmos têm proporcionado melhorias no acompanhamento e monitoramento das Ações desenvolvidas no âmbito da Unidade, contribuindo para criação de um ambiente de controle mais

adequado e, desta forma, minimizando os riscos de atendimento dos objetivos institucionais do DEFMM.

6. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VII, art. 13 da IN/TCU/Nº 57/2008 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília, de de 2010

WAGNER ROSA DA SILVA
DIRETOR DE AUDITORIA DA ÁREA DE INFRAESTRUTURA