



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

**Relatório de Auditoria Anual de Contas - Exercício de 2015
Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA)**

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS Nº 34/2016/GEAUD/CISET-MD

Tipo de Auditoria: Avaliação de Gestão

Exercício: 2015
Processo nº: 60100.000052/2016-55
Entidade Auditada: Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA)
Código Entidade: 110582
Cidade Sede: Brasília – DF

Senhor Gerente de Auditoria,

Em cumprimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 6/2016/Ciset-MD, de 3/5/2016, apresentamos os resultados dos exames realizados com a finalidade de avaliar os atos de gestão praticados pelos dirigentes do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), no período compreendido de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2015.

1. DA INTRODUÇÃO

Os trabalhos foram realizados na sede do Ministério da Defesa, em Brasília-DF, no período de 10/5 a 8/6/2016, em consonância com as normas e técnicas adotadas no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e as diretrizes estabelecidas no art. 7º da Decisão Normativa nº 147, de 11/11/2015, do Tribunal de Contas da União (TCU).

Nenhuma restrição foi imposta aos nossos trabalhos, procedidos por amostragem, mediante a aplicação de testes nos mecanismos de controles internos mantidos pela unidade, nas análises nos documentos de suporte aos atos praticados por seus dirigentes, assim como na avaliação das informações coletadas por esta Secretaria, que afetam a gestão do EMCFA no exercício em referência.

A estrutura do presente relatório observa a sequência dos assuntos propostos no Anexo II da Decisão Normativa nº 147/2015, do Tribunal de Contas da União, em cujos tópicos contemplam tão somente os quesitos aplicáveis à unidade examinada.

2. DOS RESULTADOS DOS EXAMES

2.1. AVALIAÇÃO DAS PEÇAS COMPONENTES DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Em cumprimento ao disposto no item 1 do Anexo II à Decisão Normativa - TCU nº 147, de 11/11/2015, c/c o item 6 da Norma de Execução aprovada pela Portaria – SE/CGU nº 500, de 08/03/2016, examinamos a conformidade das peças elaboradas pelo EMCFA, parte da prestação de contas, à vista das disposições contidas nos incisos I, II e III do art. 13 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, tendo-se verificado que o rol de responsáveis atende aos requisitos exigidos nos artigos 10 e 11 da aludida IN-TCU.

No que concerne ao relatório de gestão, examinado à vista dos requisitos previstos no Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 146, de 30/9/2015, assim como das orientações contidas na Portaria TCU nº 321, de 30/11/2015, verificamos que as peças contemplam os conteúdos e observam os formatos exigidos nos normativos, exceto em relação aos seguintes aspectos:

i) os documentos relativos aos Anexos I e II, citados no relatório de gestão, não foram encaminhados ao TCU mediante o sistema e-Contas (cf. subitem 2.2.1 do presente relatório);

ii) as informações referentes à avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos da gestão apresentam algumas inconsistências e não contemplaram as execuções físicas das ações sob responsabilidade do EMCFA (cf. subitens 2.2.2 e 2.2.3 do presente relatório); e

iii) as informações inerentes aos indicadores utilizados com a finalidade de monitorar e avaliar o desempenho operacional da unidade se mostraram insuficientes (subitem 2.3).

2.2. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUALITATIVOS E QUANTITATIVOS DA GESTÃO

Neste tópico, em atendimento ao disposto no item 2 do Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 147, de 11/11/2015, avaliamos a gestão dos recursos orçamentários e financeiros colocados à disposição do EMCFA, no exercício 2015, e o cumprimento das metas institucionais de responsabilidade da unidade auditada.

Em nossos exames, além da documentação de suporte, levamos em consideração as informações contidas no Relatório de Gestão e no Plano de Ação 2015, ambos elaborados pelo EMCFA, nas consultas realizadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), no Tesouro Gerencial e no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), concernente ao exercício em referência.

2.2.1. PLANEJAMENTO DA UNIDADE

Em conformidade com o contido no art. 11º da Lei Complementar nº 97/1999, com redação dada pela Lei Complementar nº 136/2010, compete ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas elaborar o planejamento do emprego conjunto das Forças Armadas e assessorar o Ministro de Estado da Defesa na condução dos exercícios conjuntos e quanto à atuação de forças brasileiras em operações de paz, além de outras atribuições que lhe forem estabelecidas pelo Ministro de Estado da Defesa.

Atendendo à solicitação contida no Memorando nº 341/2015/Geori/Ciset-MD, de 1/10/2015, em que se solicita o planejamento da unidade, exercício de 2015, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, por meio do Memorando nº 267/APOG/EMCFA-MD, de 28/10/2015, encaminhou o plano de ação, sem data, contemplando, dentre outros elementos, a indicação dos programas de governo, das ações e dos respectivos planos orçamentários que orientaram a atuação do EMCFA, os indicadores de desempenho.

Nos exames promovidos, constatamos que a referida peça documental constitui-se em plano operacional exclusivamente para o exercício de 2015, e, nessa condição, não dispõe de informações quanto aos planos de médio e longo prazo (tático e estratégico).

Nesse sentido, mediante a Solicitação de Auditoria nº 38/2016/Ciset-MD, de 3/6/2016, foi demandado ao gestor que apresentasse os documentos relativos ao planejamento da unidade para o exercício 2015, bem como informações quanto aos planos de médio e longo prazo. Em resposta, por meio de documento anexo ao Memorando nº 141/APOG/CEMCF/EMCFA-MD, de 10/6/2016, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

O Planejamento de longo prazo baseou-se no PPA, que no caso em análise, ano de 2015, foi inserido no PPA 2012-2015.

Para médio prazo, além dos dispositivos previstos para correção e ajustes do planejamento realizado tais como a Pré-proposta Orçamentária, o acompanhamento físico e financeiro das Ações (realizados no SIOP), esta UJ publicou em fevereiro de 2014 a Diretriz Complementar Nr 4/EMCFA que normatizou a metodologia, o planejamento, a gestão e o controle dos recursos financeiros previstos para 2015.

Com isso, e de acordo com a documentação apresentada, observamos que o plano de ação apresentado pelo EMCFA define seus objetivos e metas, estabelece a programação das atividades e quantifica os recursos necessários à execução das atividades inerentes às ações governamentais relativas ao exercício de 2015. Registre-se, contudo, que o sobredito plano de ação não dispõe de informações acerca dos riscos envolvidos para o cumprimento das atividades sob a responsabilidade do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

Ademais, em que pese à manifestação acerca da Diretriz Complementar nº 4/EMCFA, entendemos que tal normativo é relativo ao exercício de 2014, tendo em vista que a única referência ao exercício de 2015 é a afirmação de que *“os Programas e Ações, bem como os respectivos Planos Orçamentários (PO) de competência do EMCFA, vigentes em 2014 par a fins de planejamento, em princípio, deverão ser os mesmos em 2015”*.

Dessa forma, remanescem as fragilidades relativas à elaboração do Plano de Ação do EMCFA, tema abordado no subitem 2.2.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 66/2015 /Geaud/Ciset-MD, de 10/9/2015.

Cabe, ainda, ressaltar que no relatório de gestão são citados os documentos "Plano de Trabalho Anual" e "Diretriz EMCFA - 2015" constantes dos Anexos I e II daquele laudo. Contudo, tais documentos não foram inseridos no sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União (TCU) por ocasião do envio do citado relatório ao Tribunal. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 38/2016 /Ciset-MD, a referida documentação foi apresentada a esta Ciset-MD, razão pela qual encaminhamos em anexo no presente relatório de auditoria anual de contas. (0160486 e 0160513)

2.2.2. METAS FIXADAS NO PLANO PLURIANUAL (PPA 2012-2015)

No contexto do Plano Plurianual PPA 2012-2015, e na condição de programa temático, o qual expressa e orienta as ações de governo para a entrega de bens e serviços à sociedade, o EMCFA gerenciou diversas metas vinculadas aos objetivos do Programa 2058 – Política Nacional de Defesa.

Nos tópicos subsequentes, apresentamos os Objetivos vinculados ao referido Programa, gerenciados pelo EMCFA no decorrer do exercício, acompanhados das respectivas descrições, as metas previstas e realizadas, além das informações sobre as execuções colhidas no relatório de gestão da unidade, dos sistemas corporativos (Siop e Siafi) e da manifestação da auditoria:

IDENTIFICAÇÃO DO OBJETIVO	
Descrição	0502 - Contribuir para a inclusão social de segmentos carentes ou isolados da população brasileira e apoiar o desenvolvimento da infraestrutura nacional.

METAS QUANTITATIVAS						
Sequencial	Descrição da Meta	Unidade medida	Prevista até 2015	Realizada em 2015	Realizada até 2015	% Realização até 2015
1	Profissionalização de 56.000 jovens pelo Programa "Soldado Cidadão".	unidade	56.000	11.213	48.849	87%

Fonte: Relatório de Gestão do EMCFA e Siop.

No relatório de gestão da unidade, no tocante à meta de profissionalizar 56.000 jovens, no bojo do Programa Soldado Cidadão, consta a seguinte informação:

Em 2015, foram empregados R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais) para a execução do Projeto.

Com esses recursos, as Forças Singulares conseguiram qualificar em 2015, um total de 11.213 militares em cursos ministrados com a parceria de entidades públicas e privadas. Esse resultado deveu-se ao somatório de 9035 soldados formados pelo EB, 1248 pela MB e 930 pela FAB.

Somando-se aos 37.636 jovens qualificados, resultado obtido nos anos de 2012 (14.659 Jovens), 2013 (10.175 jovens), 2014 (12.802 jovens) com os 11.213 jovens formados em 2015, tem-se o total de 48.849 qualificados pelo projeto soldado cidadão. O que representa 87% do planejado para o PPA 2012-2015.

Está previsto a profissionalização de 56.000 jovens pelo Projeto Soldado Cidadão, mas o crescente aumento do custo hora/aula de qualificação, por militar atendido, vem sendo o fator que mais dificultou a realização de um número maior de cursos de qualificação profissional ao longo de 2015

Cabe ressaltar que a execução da meta se dá por meio da Ação 6557 (Formação Cívico-Profissional de Jovens em Serviço Militar - Soldado Cidadão), cujos recursos disponibilizados no exercício de 2015 totalizaram R\$ 10.000.000,00, conforme previsto na LOA/2015 (Lei nº 13.115, de 20/4/2015 - Volume IV). No exercício sob análise, considerando o valor liquidado de R\$ 6.537.175,00 na referida ação e o quantitativo de 11.213 jovens alcançados pelo programa, o custo unitário realizado na meta foi de R\$ 583,00.

Em comparação, se considerarmos os R\$ 12.000.000,00 disponibilizados em 2014 e o quantitativo de 12.802 jovens alcançados pelo programa naquele exercício, o custo unitário foi de R\$ 937,35, ou seja, houve uma redução de, aproximadamente, 38% em 2015. Dessa forma, não cabe a afirmação consignada no relatório de gestão acerca do aumento do custo da qualificação. Além disso, o gestor não forneceu os números que pudessem dimensionar tal interferência para uma maior realização da meta.

IDENTIFICAÇÃO DO OBJETIVO	
Descrição	0534 - Ampliar a capacidade das Forças Armadas para operarem de forma conjunta e combinada, em ambientes diversos, no País ou no exterior, por meio do aperfeiçoamento das doutrinas, do adestramento conjunto e do desenvolvimento de instrumentos e tecnologias adequados de comunicações, comando e controle.

METAS QUANTITATIVAS						
Sequencial	Descrição da Meta	Unidade de Medida	Prevista até 2015	Realizada em 2015	Realizada até 2015	% Realização até 2015
1	Atingir o percentual de 16% na implantação do Sistema Tático de Enlace de Dados (SISTED)	% de implantação	16%	0,5%	14,5%	90,63%
2	Atingir o percentual de 39% na implantação do Sistema de Comunicações Militares por Satélite (SISCOMIS)	% de implantação	39%	2,7%	35%	89,74%
3	Atingir o percentual de 80% na implantação do centro de operações conjuntas	% de implantação	80%	10,4%	80%	100,0%
4	Realizar 62 operações de presença na faixa de fronteira	Unidade	62	10	62	100,0%
5	Realizar cinco exercícios de simulação de combate	Unidade	5	1	5	100,0%
6	Realizar oito operações conjuntas, a título de adiestramento, com as Forças Armadas	Unidade	8	2	8	100,0%
7	Realizar quatro operações multinacionais com as Forças Armadas estrangeiras	Unidade	4	1	4	100,0%

	METAS QUALITATIVAS
Sequencial	Descrição da Meta
8	Apoiar o aprestamento de uma brigada, para atuar em missões de paz e ações humanitárias.

Fonte: Relatório de Gestão do EMCFA e Siop.

No que diz respeito à meta de “atingir o percentual de 16% na implantação SISTED”, indicada na sequencial 1 do quadro anterior, consta no relatório de gestão o seguinte esclarecimento:

O Sistema Tático de Enlace de Dados (SISTED) é um conjunto de enlaces de comunicações de dados padronizados e adequados para a transmissão de informações táticas digitalizadas, interligando dois ou mais Sistemas de Comando e Controle ou de Armas, caracterizando-se pela segurança da informação e da transmissão. A sua implantação é imprescindível tendo em vista a necessidade de interoperabilidade entre as Forças Armadas nas Operações Conjuntas, de forma ágil e segura. Durante a vigência deste PPA 2012-15, a meta estabelecida de atingir o percentual de 16% na implantação do SISTED foi buscada focando o incremento na interoperabilidade tática entre as Forças Armadas nas Operações Conjuntas.

Em 2012, ocorreram melhorias nos laboratórios utilizados para desenvolvimento do SISTED na FAB (Instituto de Estudos Avançados, em São José dos Campos – SP) e no EB (Centro de Desenvolvimento de Sistemas, em Brasília-DF) e contratação de recursos humanos para a modelagem operacional da capacidade de defesa aeroespacial, que serviu de parâmetro para a modelagem de outras capacidades operacionais.

Em 2013, a evolução da meta saltou para 10%, sobretudo, com a aprovação da Arquitetura do SISTED, a capacitação de pessoal (Off Set LINK BR2) para a continuidade do projeto, além de continuação no aperfeiçoamento dos laboratórios do Sistema.

Em 2014, a meta evoluiu para 14% por meio do desenvolvimento do Sistema Rádio Definido por Software (RDS), equipamento que busca a integração de comando e controle no nível tático.

Em 2015, devido a restrições orçamentárias, o que comprometeu o atingimento da meta final estabelecida para o período do PPA, de 16%. Almejamos que em breve seja recuperado o patamar financeiro programada para que seja possível realizar melhoria no Sistema Rádio Digital Troncalizado (SRDT), utilizado na integração das comunicações táticas.

Para o próximo PPA, existe a necessidade de incremento de recursos, a fim de possibilitar a continuidade da evolução no desenvolvimento e aplicação de soluções de integração entre os sistemas táticos das Forças Armadas.

Como se observa, no relatório de gestão não foram apresentados detalhes sobre quais atividades não foram implementadas, qual a execução financeira da meta, bem como qual seria o incremento de recursos necessários para a continuidade de realização.

Relativamente à meta “atingir o percentual de 39% na implantação do SISCOMIS” (sequencial 2), constam as seguintes justificativas no relatório de gestão para o não atingimento total da meta:

Durante a vigência deste PPA 2012-15, a meta estabelecida de atingir o percentual de 39% na implantação do SISCOMIS foi perseguida por meio da ampliação e modernização da estrutura existente.

Em 2012, foram realizadas aquisições de terminais móveis navais em banda X e banda Ku; aquisição de terminais man-pack em Banda Ku; aquisição de um sistema de acesso ao satélite, utilizando tecnologia DAMA (Demand Assigned Multiple Access); e aquisição de equipamentos de manutenção e peças de reposição para o SISCOMIS.

Em 2013, fruto do contingenciamento ocorrido, a meta evoluiu para 28% na implantação do SISCOMIS, por meio da aquisição de terminais satelitais, equipamentos e ativos de TI, bem como, contratação de internet para a Rede Operacional de Defesa, com vistas à ampliação do Sistema.

Em 2014, a meta de implantação do SISCOMIS avançou para 32,30%, sendo os recursos aplicados, principalmente, para pagamento de outorga do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC); visita técnica à Estação Rádio da Marinha no Rio de Janeiro; e aquisição de equipamentos de TI e peças de reposição. A meta não foi alcançada plenamente, tendo em vista que não foi possível iniciar a modernização das estações terrenas em 2014, pelo fato de que o encerramento da licitação e o consequente empenho da despesa ocorreram apenas no final de novembro de 2014. No entanto, como essa modernização busca preparar a rede do SISCOMIS para atender ao SGDC, que possui a previsão de lançamento em 2016, não houve qualquer comprometimento do Sistema.

Em 2015, em virtude do contingenciamento orçamentário, os resultados alcançados foram realizados proporcionalmente ao volume de recursos disponibilizados. O que permitiu alcançar uma meta percentual de 35%, por meio da modernização das estações terrenas do SISCOMIS; dos testes de aceitação em fábrica e em campo de equipamentos / terminais do SISCOMIS; do lançamento de enlace de fibra ótica, ampliando a estrutura do SISCOMIS; e da aquisição de equipamento de datacenter para o sistema.

Para o próximo PPA, existe a necessidade de incremento de recursos, a fim de possibilitar a continuidade da evolução do SISCOMIS.

Da mesma forma que a meta relativa ao SISTED, não foram especificados os itens ainda não efetivados, os detalhamentos dos valores contingenciados, nem dos recursos que serão necessários para a completa efetivação do sistema. Registra-se que por ocasião da elaboração do relatório preliminar de auditoria, o gestor, mesmo solicitado, não apresentou as informações detalhadas sobre as metas referentes aos sistemas.

Quanto à meta “realizar cinco exercícios de simulação de combate” (sequencial 5), em que pese no relatório de gestão constar a quantidade realizada de 2 (dois) exercícios no ano de 2015, consideramos a diferença entre o quantitativo executado até 2015 e as realizações promovidas até 2014, resultando em somente 1 (um) exercício.

Ressalta-se, ainda, que no Siop, no que tange à meta “realizar quatro operações multinacionais com as Forças Armadas estrangeiras” (sequencial 7), constam como realizados até o exercício de 2015 somente 3 (três) operações. Em documento anexo ao Memorando nº 141/APOG/CEMCFA/EMCFA-MD, de 10/6/2016, o gestor informou que “*para os dados constantes no Programa 2058, Objetivo 0534 houve um erro de digitação. Neste caso, a meta correta para realização de quatro operações multinacionais com Forças Armadas estrangeiras em 2015 foi de 4 e em consequência o percentual da meta realizada no período de 2012 - 2015 acumulado passará a ser de 100%*”. Dessa forma, o gestor deverá promover a devida correção no Siop, tendo em vista o EMCFA ser o responsável pela fonte das informações da meta no referido sistema.

Acrescente-se que a meta do Objetivo 0534, que consiste em “apoiar o aprestamento de uma brigada, com a finalidade de atuar em missões de paz e ações humanitárias” (sequencial 8), é de natureza qualitativa, sobre a qual, no relatório de gestão da unidade, não constam considerações quanto ao seu cumprimento, em função do previsto no PPA 2012-2015. Já no Siop consta a seguinte análise acerca da realização da meta:

No ano de 2012, houve o preparo e envio de dois (02) Batalhões de Infantaria de Força de Paz, um (01) Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais e uma (01) Companhia de Engenharia de Força de Paz, que constituíram o 16º Contingente Brasileiro no Haiti para comporem o Componente Militar da Missão de Estabilização das Nações Unidas para o Haiti (MINUSTAH). Houve alguns fatores que contribuíram para a execução, como por exemplo, o aprestamento dos meios de apoio logístico da Força Aérea Brasileira e da Marinha do Brasil que permitiram o apoio logístico adequado ao contingente brasileiro.

Essa iniciativa tem como resultados o apoio do Ministério da Defesa à política externa brasileira com a participação de tropas brasileiras na MINUSTAH e o aumento do preparo da tropa brasileira para emprego em operações subsidiárias de GLO.

No dia 05 de dezembro de 2012, encerrou-se o período de rodízio entre o 16º e 17º Contingentes brasileiros no Haiti. A partir daquela data, o 17º Contingente passou a atuar no Haiti até junho de 2013, assumindo em seguida, os 18º e 19º Contingentes brasileiros, haja vista a duração da missão ser de 6 meses.

Em 2013, Houve a participação em fóruns do Conselho de Defesa Sulamericano (CDS) com o

intuito de tratar acordos para cooperação em ajuda humanitária internacional, em especial quanto aos países do subcontinente Sulamericano. Além disso, houve o comparecimento de representante do Ministério da Defesa no Grupo de Trabalho Interministerial para Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI), coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Para o cumprimento da Meta, o Exército deu continuidade, em 2014, ao planejamento de criação de uma Força Humanitária, capaz de atuar, com prontidão, dentro ou fora do território nacional, em apoio a calamidades ou desastres naturais e a criação de uma Força Expedicionária para atuar com capacidade de garantir a segurança própria e possuir um excedente de poder militar para atender às demandas internacionais em favor da paz.

O Projeto da Força Humanitária, que é um subprojeto do Projeto estruturante Novo Preparo e Emprego da Força Terrestre, a cargo do Comando de Operações Terrestres (COTER), com início da implantação da Força de Ajuda Humanitária.

Ainda realizado o 1º Estágio de Capacitação para a Força de Ajuda Humanitária, sob a coordenação do COTER e com a participação de Oficiais do Estado-Maior do Exército (EME), dos Órgãos de Direção Setorial, dos C Mil A, Centro de Inteligência do Exército e do Centro de Comunicação Social do Exército, além de palestrantes especialistas em assuntos de interesse do subprojeto.

No Comando Militar do Nordeste (CMNE) foi realizado o aprestamento do Destacamento de Resposta Inicial (DRI) da Força de Ajuda Humanitária.

No primeiro semestre de 2015, o COTER deu prosseguimento à preparação da Força de Ajuda Humanitária no CMNE, que se entenderá em 2016 com estudos, montagem do cronograma e levantamento financeiro e logístico para a futura estrutura.

Dentro dessa fase de estudos, um seminário de 14 a 18 de setembro de 2015 foi organizado e sediado pelo COTER, em Brasília, reunindo adidos de defesa da Alemanha, Canadá, Espanha e França, representantes do Ministério da Defesa do Brasil, Força Aérea (FAB) e Marinha.

A implantação do Subprojeto Força Ajuda Humanitária contribuirá para capacitar a Força na atuação em diversas regiões brasileiras nas situações de desastre naturais, promovendo uma pronta resposta para a população afetada.

Este objetivo está diretamente vinculado ao Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais, do governo federal.

O emprego da Força de Ajuda Humanitária ocorrerá de acordo com a decisão do Comandante Supremo das Forças Armadas e, possivelmente, em atenção à solicitação de Governadores dos Estados. Portanto, em todo o território nacional, conforme necessidade e decisão do Governo Federal.

O Projeto Força Expedicionária encontra-se na primeira fase do processo de gerenciamento de projetos, a Iniciação. Em 2013, foi emitida a Diretriz de Iniciação e em 2014, no 1º Semestre, foi realizado o Estudo de Viabilidade. No 2º Semestre de 2014 foi elaborada da Diretriz de Implantação do Projeto Força Expedicionária.

O projeto trará benefícios para o Exército Brasileiro, Ministério da Defesa, outros ministérios e para o Estado Brasileiro ao agregar novas capacidades à Força Terrestre.

Quando pronto, os produtos de defesa necessários para que a Força Expedicionária adquira as capacidades adequadas às suas tarefas prováveis poderão contribuir para estimular a indústria nacional de material de defesa.

Com isso, o país disporá de tropa em condições de ser empregada para em operações de paz e ações humanitárias, contribuindo para o fortalecimento da imagem positiva das Forças Armadas junto a população brasileira e do Brasil junto aos Organismos Internacionais que promovem a paz.

IDENTIFICAÇÃO DO OBJETIVO	
Descrição	0547 - Elevar o nível de integração das Forças Armadas nos campos da logística e da mobilização, por intermédio do desenvolvimento de sistemas, realização de exercícios e aperfeiçoamento de doutrinas, visando à interoperabilidade de meios e ao aprimoramento da Mobilização Nacional.
METAS QUANTITATIVAS	

Sequencial	Descrição da Meta	Unidade medida	Prevista até 2015	Realizada em 2015	Realizada até 2015	% Realização até 2015
1	Alistar 7.198.400 pessoas para o Serviço Militar Obrigatório	unidade	7.198.400	1.790.741,00	7.762.979,00	107,8%
2	Implantar 24% do sistema nacional de mobilização	%	24,0%	19%	24,0%	100,0%
3	Implantar 70% do Sistema de Informações Gerenciais de Logísticas de Defesa (SIGLD)	%	70%	0%	70,0%	100%
4	Realizar 12 exercícios de mobilização para a defesa nacional	unidade	12	0	2	16,67%
METAS QUALITATIVAS						
Sequencial	Descrição da Meta					
5	Concluir a implantação da estrutura de preparo e emprego da mobilização militar, em 2015.					
6	Implantar o sistema de empresas de interesse da defesa nacional.					
7	Implantar o Sistema de Tecnologia e Inovação Militar (SisTIM).					
8	Integrar o Sistema de Empresas de Interesse da Defesa Nacional com o Sistema Georreferenciado da Presidência da República e com o Catálogo Brasileiro de Itens e Empresas (CATBR).					
9	Realizar, a cada biênio, pelo menos um exercício logístico sobre o emprego das Forças Armadas em casos de desastres.					

Fonte: Relatório de Gestão do EMCFA e Siop.

No que tange às metas de sequenciais números 1 e 2, o gestor, indagado acerca das divergências com relação ao relatório de gestão, informou que *“para os dados constantes no Programa 2058, Objetivo 0547 houve um erro de digitação de duas casas decimais. Os números são os mesmos, mas deveriam ter sido multiplicados por 100. Neste caso, a meta correta de alistamento para o serviço militar obrigatório em 2015 foi de 1.790.741 jovens e para a implantação do sistema nacional de mobilização em 2015 o resultado foi de 19%. (os dados do Relatório de Gestão estão corretos)”*. Com isso, o gestor deverá promover a devida correção no Siop, tendo em vista o EMCFA ser o responsável pela fonte das informações das metas no sistema.

Da mesma forma que o quadro anterior, os quantitativos do Objetivo 0547 referentes às metas dos sequenciais números 3 e 4, consideramos a diferença entre o quantitativo executado até 2015 e as realizações promovidas até 2014. Desse modo, resta consignada a divergência em relação ao relatório de gestão.

Além disso, relativamente à meta *“realizar 12 exercícios de mobilização para a defesa nacional”*, no relatório de gestão consta um percentual de realização de *“2”*, contudo o índice alcançado foi de 16,67%. No Siop, o gestor apresentou as seguintes considerações sobre essa meta:

A Meta física de realizar doze Exercícios de mobilização para a Defesa Nacional consiste em efetivar 03 (três) Exercícios de Mobilização para a Defesa Nacional por ano. Diante da restrição orçamentária do PPA - (2012-2015), a meta física teve que ser adequada à nova realidade financeira, que culminou com a participação apenas nos planejamentos das operações. Assim, com o intuito de atualizar os planejamentos e estudos referentes à Mobilização Nacional foram realizadas diversas atividades no período: a. palestra para o Curso de Logística e Mobilização Nacional (CLMN), da Escola Superior de Guerra (ESG); b. participação no Seminário de Mobilização Militar, na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME); c. palestra sobre Mobilização Nacional para os oficiais alunos do 2º ano da Escola de Guerra Naval (EGN), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR) e Escola Superior de Guerra (ESG); d. participação na Operação AMAZÔNIA; e. Levantamento da Situação da Logística Nacional de Interesse da Defesa nas guarnições de Manaus-AM, Recife-PE, Fortaleza - CE, Campo Grande - MS e Belém - PA; f. Encontro de alto nível para discutir a sistemática de apoio logístico em operações e o papel do Comando Logístico, Comando Logístico do Teatro de Operações (CLTO), Comando Logístico da Área de Operações (CLAO), Centro de Coordenação de Logística e Mobilização (CCLM) na integração logística com as Forças Singulares; g. Deslocamento de uma Viatura Blindada de Combate M60 A3 TTS (VBC M60 A3 TTS), da guarnição de Campo Grande - MS para Boa Vista-RR, com a realização de tiro real visando levantamento de dados de planejamento de um tipo modal de transporte de uma hipotética Brigada Blindada para aquela região; h. participação no Exercício Conjunto de Apoio à Defesa Civil (ECADEC), na guarnição de Florianópolis-SC.

Como se percebe, em que pese às atividades realizadas, a realização dos exercícios de mobilização ficou bem abaixo da meta estipulada, razão pela qual o gestor deverá promover o adequado planejamento das atividades relacionadas à meta, com vistas a definir as metas para o PPA, relativo ao quadriênio 2016-2019, passíveis de atingimentos no período, realizando, ainda, o efetivo monitoramento da execução física das metas estipuladas no PPA 2016-2019, e, quando necessário, adote as providências tempestivas de modo a adequá-las de acordo com o andamento dos projetos relacionados às ações de responsabilidade do EMCFA.

No que tange às metas qualitativas, no Siop constam as seguintes informações acerca das de sequenciais números 5 e 7:

Concluir a implantação da estrutura de preparo e emprego da mobilização militar, em 2015

Para atualizar os planejamentos e estudos referentes ao Preparo e Emprego do Sistema de Mobilização Militar (SISMOMIL), foram realizadas diversas atividades no período: a. participação nas Operações do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (AMAZÔNIA, ANHANDUÍ, ATLÂNTICO e ÁGATA); b. palestra para o Curso Superior de Defesa (CSD), da Escola Superior de Guerra (ESG); c. participação na Jornada de Mobilização Militar, da Escola Superior de Guerra (ESG); d. palestra para o Curso de Logística e Mobilização Nacional (CLMN), da Escola Superior de Guerra (ESG); e. participação no Seminário de Mobilização

Militar, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME); f. palestra sobre o Sistema de Empresas de Interesse da Defesa Nacional (SISEIDN), na Escola Superior de Guerra (ESG); g. palestra sobre a Mobilização Militar, na Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR); h. palestra sobre a Mobilização Militar, na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO); x. participação na Capacitação dos Operadores do Módulo de Empresas Mobilizáveis (MODEMOB) do Sistema de Informações Gerenciais de Logística e Mobilização de Defesa (SIGLMD), nas guarnições de São Paulo-SP, Recife-PE, Belém-PA e Porto Alegre-RS.

Implantar o Sistema de Tecnologia e Inovação Militar (SisTIM)

Este Sistema define-se como um conjunto de pessoal, instalações, equipamentos, doutrinas, procedimentos e informações. Suas ações, até o momento, referiram-se à atuação do Sistema como agente catalisador de disponibilização de informações sobre tecnologia e inovação militar de interesse da logística de defesa, no âmbito do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. A meta foi descontinuada desde 2014. Solicita-se sua retirada.

Sobre as metas qualitativas “implantar o sistema de empresas de interesse da defesa nacional”, “integrar o Sistema de Empresas de Interesse da Defesa Nacional com o Sistema Georreferenciado da Presidência da República e com o Catálogo Brasileiro de Itens e Empresas (CATBR)” e “realizar, a cada biênio, pelo menos um exercício logístico sobre o emprego das Forças Armadas em casos de desastres”, sequenciais 6,8 e 9, respectivamente, não há considerações no Siop, nem no relatório de gestão. Desse modo, em que pese solicitarmos ao gestor que, por ocasião do relatório preliminar de auditoria, fossem apresentadas informações relativas à atuação da unidade visando à realização das referidas metas, não obtivemos resposta sobre o assunto.

IDENTIFICAÇÃO DO OBJETIVO						
Descrição		0554 - Promover a multilateralidade na área de defesa, por meio dos instrumentos da diplomacia militar, para a intensificação do intercâmbio de doutrinas e tecnologias militares e estabelecimento de parcerias com Forças Armadas estrangeiras de países do espectro de interesse do Brasil.				
METAS QUANTITATIVAS						
Sequencial	Descrição da Meta	Unidade medida	Prevista até 2015	Realizada em 2015	Realizada até 2015	% Realização até 2015
1	Realizar 32 reuniões bilaterais com as Forças Armadas estrangeiras	Reuniões	32	11	43	134,38%
METAS QUALITATIVAS						
Sequencial	Descrição da Meta					
2	Fortalecer a posição do Brasil no cenário internacional, por intermédio da cooperação na área de Defesa.					

Fonte: Relatório de Gestão do EMCFA e Siop.

No relatório de gestão, foi apresentada a seguinte análise situacional do Objetivo 0554:

Em 2015, foram realizadas reuniões bilaterais e trilaterais com países inseridos no entorno estratégico ou do espectro de interesse do Brasil, tais como: África do Sul, Alemanha, Argentina, China, Equador, Estados Unidos, França, Índia, Peru, Portugal e Suécia.

Tal quantitativo (11), associado às 32 reuniões já realizadas nos anos 2012, 2013 e 2014, ultrapassou a meta de 32 reuniões bilaterais, tendo contribuído para incrementar a inserção do Brasil no cenário internacional. Como fator determinante para tal desempenho, destacam-se os arranjos de gestão levados a efeito desde o primeiro ano do Plano Plurianual (PPA), tais como, o agendamento de reuniões com a necessária antecedência visando à racionalização do emprego dos recursos, o estabelecimento de prioridades para a realização de reuniões bilaterais no exterior e a otimização de eventos no País.

Ainda ao longo de 2015, procurou-se executar atividades de cooperação internacional inseridas no âmbito do interesse do MD, no sentido de buscar o fortalecimento das relações bilaterais, particularmente com a Guarda Costeira de Cabo Verde, por intermédio da Missão Naval Brasileira instalada naquele país.

No Siop, o gestor teceu o seguinte comentário acerca da meta qualitativa listada na tabela anterior:

Desde o primeiro ano do PPA, o Ministério da Defesa buscou contribuir para a projeção do Brasil no cenário internacional, por meio de ações de cooperação com Forças Armadas estrangeiras, visando a fomentar a confiança mútua com os países em questão. Também foram desenvolvidas atividades que priorizaram a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa e o fortalecimento do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS).

Em 2015, destaca-se a cooperação efetuada com a Guarda Costeira de Cabo Verde, por intermédio de ações conduzidas pela Missão Naval Brasileira naquele país.

No contexto do PPA, cabe salientar os seguintes países que também foram beneficiados pela atuação das Forças Armadas brasileiras: Bolívia, Camarões, Guiana, Guiné Equatorial, Moçambique, Nigéria, São Tomé e Príncipe, Suriname e Timor Leste. Na esfera do CDS, destaca-se o protagonismo brasileiro, desde o primeiro ano do PPA, na condução e/ou coordenação das iniciativas constantes do Plano de Ação sob a responsabilidade direta do Brasil, que foram cinco em 2015, conforme discriminado abaixo:

1. Seminário Sul-americano de Política Nacional de Defesa, para desenvolvimento de uma metodologia de elaboração deste documento, realizado em Salvador;
2. Seminário Internacional de Medicina Operativa, para desenvolvimento de capacidade de treinamento nesta área, realizado em Salvador;
3. Seminário de Fomento à Base Industrial de Defesa Sul-americana e Catalogação, realizado no Rio de Janeiro;
4. Reunião do Grupo de Trabalho constituído por especialistas com o propósito de apresentar o projeto, desenvolvimento e produção regional de um sistema de aeronaves não-tripuladas (VANT UNASUL), realizada em Salvador; e
5. IV Edição do Curso Avançado de Defesa Sul-americano (IV CAD-SUL) para altos funcionários (civis e militares) dos Ministérios de Defesa, realizada no Rio de Janeiro.

Merece destaque, ainda, a eleição, por consenso dos países membros do CDS, de um representante do Ministério da Defesa para o importante cargo de Secretário-Executivo da Escola Sulamericana de Defesa (ESUDE), com sede em Quito, Equador.

Além das ações desenvolvidas pelo MD, descritas acima, cabe ressaltar o prosseguimento do Projeto de Desenvolvimento e Produção do Avião Regional de Treinamento Primário-Básico UNASUR 1, iniciado em 2013, com a participação da Argentina, Brasil, Equador e Venezuela. Assim sendo, o Brasil mantém dois representantes do Comando da Aeronáutica atuando no Escritório de Gerenciamento de Projetos, em Córdoba, constituído para tal fim.

Por fim, e diante do exposto, avalia-se que a presente Meta foi cumprida a contento ao longo de todo o PPA.

Assim, consideramos bom o desempenho do citado Objetivo 0554.

2.2.3. METAS FÍSICAS-FINANCEIRAS FIXADAS NA LOA/2015

Em conformidade com o contido na Lei nº 13.115, de 20/4/2015 (Volume II), e no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), o EMCFA, no exercício de 2015, administrou

recursos das ações governamentais discriminadas no quadro a seguir:

Ação	LOA (R\$)	Part. %
20X1 – Participação Brasileira em Missões de Paz.	309.100.000,00	46,94%
14SY – Apoio à Realização de Grandes Eventos.	199.000.000,00	30,22%
20X7 – Emprego Conjunto ou Combinado das Forças Armadas.	37.928.472,00	5,76%
20X5 – Comando e Controle de Defesa Nacional.	32.514.291,00	4,94%
151D - Obtenção de Sistema de Defesa Antiaérea.	25.000.000,00	3,80%
2D55 – Intercâmbio e Cooperação Internacional na Área de Defesa.	17.709.200,00	2,69%
147F - Implantação de Sistema de Defesa Cibernética para a Defesa Nacional	11.000.000,00	1,67%
6557 – Formação Cívico-Profissional de Jovens em Serviço Militar – Soldado Cidadão.	10.000.000,00	1,52%
2872 – Mobilização para o Serviço Militar Obrigatório.	8.651.099,00	1,31%
151S - Implantação do Programa Estratégico de Sistemas Espaciais.	5.000.000,00	0,76%
20X3 – Mobilização e Logística para a Defesa Nacional.	2.650.000,00	0,40%
Total	658.553.062,00	100,00%

Fonte: LOA/2015

Adotando-se, como critério, a relevância, a criticidade e a materialidade das Ações, analisamos a execução física-financeira atinente às Ações governamentais 20X1 (Participação Brasileira em Missões de Paz), 14SY (Apoio à Realização de Grandes Eventos), 20X7 (Emprego Conjunto ou Combinado das Forças Armadas), 20X5 (Comando e Controle de Defesa Nacional) e 151D (Obtenção de Sistema de Defesa Antiaérea), posto representarem cerca de 92% do orçamento gerenciado pelo EMCFA, no exercício de 2015, cujas informações sobre a execução orçamentária, assim como no tocante ao cumprimento das metas físicas, encontram-se demonstradas nos quadros a seguir:

Detalhamento da Execução Orçamentária

Ação	Dotação Autorizada (LOA)	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	% de Realização*
20X1	309.100.000,00	263.550.000,00	231.077.882,60	140.264.695,37	53,2%
14SY	199.000.000,00	244.550.000,00	185.842.321,70	89.654.308,79	36,7%
20X7	37.928.472,00	47.274.621,00	45.231.334,37	27.932.696,44	59,1%
20X5	32.514.291,00	29.414.291,00	26.168.111,45	21.061.248,71	71,6%
151D	25.000.000,00	23.197.748,00	172.443,55	172.443,55	0,7%
Fonte: Siafi. *% de Realização = (Liquidado/Dotação Atualizada) x 100					

Tendo em vista a ausência de dados, nos quadros do Relatório de Gestão, sobre a execução física das ações sob responsabilidade do EMCFA conforme consignadas no Siop, mediante a Solicitação de Auditoria nº 38/2016/Ciset-MD, de 3/6/2016, foi demandado ao gestor manifestar-se sobre o assunto. Em resposta, por meio de documento anexo ao Memorando nº 141/APOG/CEMCF/EMCFA-MD, de 10/6/2016, o gestor reportou-se nos seguintes termos:

De acordo com as instruções para a elaboração para o Relatório de Gestão 2015, este deve ser apresentado até 31 Maio 2016. Os dados para a elaboração do RG - 2015 foram retirados do SIOP (...) em 08 Mar 2016, nesta data não constavam os itens sobre a execução física das ações. Segundo as instruções disponibilizadas no e - contas, consta que: “Alguns itens podem não contemplar arquivo de ajuda, sendo que, nesses casos, a unidade está livre para definir o formato de apresentação das informações”.

Desse modo, listamos no quadro a seguir a execução física das ações selecionadas para análise:

Comportamento do Cumprimento das Metas Previstas no PPA

Ação	Produto	Unidade de medida	Meta Prevista 2015	Meta Realizada 2015	% de realização
20X1 - Participação Brasileira em Missões de Paz	Missão realizada	Unidade	3	3	100,0
14SY – Apoio à Realização de Grandes Eventos.	Evento apoiado	Unidade	1	1	100,0

20X7 – Emprego Conjunto ou Combinado das Forças Armadas.	Operação realizada	Unidade	21	21	100,0
20X5 – Comando e Controle de Defesa Nacional.	Sistema mantido	Unidade	1	1	100,0
151D - Obtenção de Sistema de Defesa Antiaérea	Sistema implantado	%	2	1	50,0

Fonte: Siop

Relativamente às Ações 20X1 - Participação Brasileira em Missões de Paz, 14SY – Apoio à Realização de Grandes Eventos, 20X7 – Emprego Conjunto ou Combinado das Forças Armadas, e 151D - Obtenção de Sistema de Defesa Antiaérea, constata-se descompasso entre os níveis de execução física e financeira, haja vista o indicativo de realização de 100% (50% para a ação 151D) de meta física, conquanto a liquidação, no exercício, de despesas nos percentuais de 53,2%, 36,7%, 59,1% e 0,7%, respectivamente. Tal situação indica superavaliação das despesas, revelando fragilidades no planejamento elaborado pela unidade quanto às atividades a serem executadas durante o exercício.

No que diz respeito à ação 20X5, vale esclarecer ela conta com cinco Planos Orçamentários (PO). Nesse sentido, questionado, por meio da Solicitação de Auditoria nº 38, a justificar as divergências entre as informações sobre a dotação final dos planos orçamentários referentes à ação, mencionados no Relatório de Gestão, e os dados consignados no Siop, o gestor, mediante documento anexo ao Memorando nº 141, apresentou a seguinte manifestação:

As divergências entre as informações sobre a dotação final dos PO referentes à Ação 20X5, mencionados no Relatório de Gestão, e os dados consignados no Siop ocorrem pelo fato de as informações financeiras constantes do Siop estarem desatualizadas, não sendo de responsabilidade desta Subchefia a sua atualização. Ressalta-se que os dados citados no Relatório de Gestão foram extraídos do SIAFI, considerando todas as reprogramações financeiras, transposições de PO e Ações ocorridas em 2015.

Em que pese a afirmativa do gestor, observa-se do quadro a seguir, que as informações acerca dos planos orçamentários referentes à ação 20X5, constantes do Siop, em 14/1/2016 já se encontravam atualizadas, uma vez que o somatório dos PO's é igual ao verificado para a ação orçamentária no SIAFI:

Detalhamento da Execução Orçamentária por PO – Ação 20X5

Plano Orçamentário	Dotação Autorizada (LOA)	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	% de Realização*
0001 - Manutenção do Sistema de Comunicações Militares por	21.701.000	20.101.000	20.065.237	17.822.567	88,7%

Satélite SISCOMIS - Sistema mantido - 14/01/16					
0002 - Sensoriamento Remoto para Apoio à Inteligência - Sistema mantido - 14/01/16	2.500.291	2.500.291	2.240.423	385.427	15,4%
0003 - Sistema de Comunicações Militares por Satélite - SISCOMIS – Sistema aperfeiçoado - 14/01/16	3.764.948	3.232.948	1.359.119	460.141	14,2%
0004 - Sistema de Comunicações Militares Seguras - Sistema aperfeiçoado - 14/01/16	1.014.360	1.014.360	150.675	41.005	4,0%
0005 - Centros de Operações Conjuntas Centro atualizado - 14/01/16	3.533.692	2.565.692	2.352.658	2.352.108	91,7%
Total	32.514.291	29.414.291	26.168.112	21.061.248	71,6%
Fonte: Siop e Siafi *% de Realização = (Liquidado/Dotação Atualizada) x 100					

Quanto à execução física, os mencionados PO's comportaram-se da seguinte maneira:

Comportamento do Cumprimento das Metas Previstas no PPA por PO – Ação 20X5

Ação	Produto	Unidade de medida	Meta Prevista 2015	Meta Realizada 2015	% de realização
-------------	----------------	--------------------------	---------------------------	----------------------------	------------------------

0001	Sistema mantido	Unidade	1	1	100,0%
0002	Sistema mantido	Unidade	1	1	100,0%
0003	Sistema aperfeiçoado	Unidade	6	2	33,3%
0004	Sistema aperfeiçoado	Unidade	3	1	33,3%
0005	Centro atualizado	Unidade	15	15	100,0%

Fonte: Siop

Destaca-se, assim, o significativo descompasso ocorrido com relação ao PO 0002, cuja execução financeira e física foi de 15,4% e 100%, respectivamente.

Diante da falta de informação no relatório de gestão da unidade quanto aos mencionados descompassos verificados, solicitamos ao gestor apresentar esclarecimento a respeito do assunto por ocasião da versão preliminar do relatório de auditoria. Contudo, não foi apresentada manifestação a respeito do tema.

Ademais, há de se destacar os significantes valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados relativos às ações 20X1, 20X5, 20X7 e 14SY, em comparação às despesas empenhadas no exercício, conforme discriminado no quadro a seguir:

Detalhamento da Execução Orçamentária - 2015

Ação	Empenhado	Inscrição em RP Não Processados	% Inscrito*
14SY	185.842.321,70	96.188.012,91	51,76
20X1	231.077.882,60	90.813.187,23	39,30
20X5	26.168.111,45	5.106.862,74	19,52
20X7	45.231.334,37	17.298.637,93	38,24

Fonte: Siafi.
*% inscrito = (RPNP/Empenhado) x 100

Convém ressaltar que segundo o princípio da anualidade, a despesa pública deve ser empenhada e paga dentro do mesmo exercício financeiro – o ano civil, segundo o art. 34 da lei 4.320/1964, a fim de evitar impactos que possam distorcer do planejamento orçamentário e financeiro

do exercício subsequente. Desse modo, por ocasião da versão preliminar do relatório de auditoria, foi solicitado ao gestor que apresentasse justificas para os altos índices de despesas inscritas em RP não processados, entretanto não obtivemos resposta.

2.3. AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO

Neste tópico, em obediência ao disposto no item 3 do Anexo II à Decisão Normativa TCU nº 147, de 11/11/2015, avaliamos os indicadores do EMCFA, destinados a mensurar o desempenho de sua gestão, relativa ao exercício de 2015.

Conforme constante no item 3.5 - Orientações para elaboração do item de informação “Apresentação e análise de indicadores de desempenho”, disponível no sistema e-Contas do TCU, “os indicadores são medidas que expressam ou quantificam um insumo, um resultado, uma característica ou o desempenho de um processo, serviço produto ou organização”.

O desempenho, por sua vez, pode ser compreendido como esforços empreendidos na direção de resultados a serem alcançados.

Já o “indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas”.

Os indicadores de desempenho podem ser classificados como de:

- *economicidade: mede o custo dos insumos e os recursos alocados para a atividade;*
- *eficácia: mede a quantidade de produto, alcance metas de entrega de bens e serviços;*
- *eficiência: mede relações entre quantidade de produtos e custo dos insumos ou características do processo, como o tempo de produção;*
- *efetividade: mede o alcance dos objetivos finalísticos, traduzidos em solução ou redução de problemas na sociedade.”.*

De acordo com a publicação técnica intitulada “Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional”, elaborada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), o indicador deve conter, dentre outras, as seguintes propriedades essenciais, de natureza comum, a serem consideradas como critérios de escolha:

- **Utilidade:** Deve suportar decisões, sejam no nível operacional, tático ou estratégico. Os indicadores devem, portanto, basear-se nas necessidades dos decisores;
- **Representatividade:** capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar. Um indicador deve ser significativo ao que está sendo medido e manter essa significância ao longo do tempo;
- **Confiabilidade:** indicadores devem ter origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação; e
- **Simplicidade de comunicação:** o público que irá ver e fazer uso do indicador deve entendê-lo facilmente.

Além dos atributos essenciais, algumas características complementares são importantes na composição do indicador, quais sejam: clareza, sensibilidade, desagregabilidade, estabilidade, mensurabilidade e auditabilidade ou rastreabilidade.

Em subitem específico de seu relatório de gestão, o EMCFA apresentou os seguintes indicadores de desempenho, classificados pelo gestor como instrumentos de medição da eficiência e da eficácia:

a) Indicador de Eficiência

Indicador	Objetivo	Fórmula de Cálculo	Critério de Avaliação	Índice Alcançado	
				Ação	%
Índice de aplicação dos recursos, por Ação Orçamentária (IARA).	Avaliar o nível de aplicação de recursos de cada setor do EMCFA, por Ação Orçamentária.	(Montante de recursos liquidados por Ação, no período/ recursos autorizados por Ação, no período) x 100.	95% a 100% – excelente; 80% a 94,99% – muito bom; 70% a 79,99% – bom; 50% a 69,99 – regular; Abaixo de 49,99% – insuficiente.	2D55	72,36
				14SY	45,05
				20X1	45,37
				20X3	91,87
				20X5	64,77
				20X7	73,64
				2872	47,10
				6557	65,37

Fonte: Relatório de gestão do EMCFA.

O indicador tem fórmula simples, é objetivo, atende ao requisito de clareza, conta com fonte de dados confiáveis, extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) ou do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), e são de baixo custo de obtenção e manutenção, possuindo, por conseguinte, os requisitos essenciais de um bom indicador. Cabe, ainda, ressaltar que no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 66/2015/Geaud/Ciset-MD, de 10/9/2015, referente à auditoria anual de contas do EMCFA, exercício de 2014, esta setorial de controle interno expôs, no que tange ao IARA, que “[...] não vislumbramos o preenchimento do requisito de utilidade, uma vez que não restou claro de que forma tal indicador contribuirá para suportar decisões gerenciais do EMCFA”.

Importa destacar que por meio da Solicitação de Auditoria nº 43/2016/Ciset-MD, de 9/6/2016, questionamos acerca da ausência da ação 151D (Obtenção de Sistemas de Defesa Antiaérea) no quadro do indicador no Relatório de Gestão. Nesse sentido, o gestor, mediante expediente anexo ao processo SEI do Ministério da Defesa, reportou-se nos seguintes termos:

Não foram apresentados os dados da Ação 151D no índice IARA em razão da mesma ter sofrido mais de 99,8 % de contingenciamento, o que nos levaria a uma distorção objetiva do índice.

Sobre o assunto, discordamos da justificativa apresentada pela administração do

EMCFA, uma vez que no relatório de gestão, sendo um instrumento de transparência dos recursos públicos, devem constar as informações relevantes do período em análise. O fato de demonstrar um resultado insuficiente do índice, que no caso seria de 0,7% para a ação 151D, não revela uma distorção, mas sim uma consequência do contingenciamento ocorrido.

De forma a esclarecer melhor o baixo percentual de execução da ação 151D, transpomos a seguir as informações constantes no Siop:

No Exercício de 2015, o Projeto, em face dos poucos recursos disponibilizados, não conseguiu evoluir como se desejava, permanecendo na Fase Exploratória.

Nesse sentido, foram destacados recursos para o Comando do Exército com vistas a custear despesas gerenciais relacionadas às atividades do Grupo de Trabalho Conjunto criado por meio da Portaria Ministerial nº 1.501/MD, de 6 de julho de 2015, com vistas a apoiar aquele Comando na elaboração dos Requisitos Técnicos, Logísticos e Industriais de Integração (RTLI-Intg) das Baterias Antiaéreas de Média Altura ao Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), por intermédio do Centro de Operações de Artilharia Antiaérea (COAAe), de origem nacional.

O trabalho está parcialmente concluído e os RTLI-Intg elaborados necessitam ser ratificados e/ou retificados por meio de contato direto com o material e os engenheiros russos conhecedores do sistema. Trata-se, portanto, de uma atividade que requer especial atenção, sobretudo porque incidirá efetivamente na configuração do Sistema PANTSIR-S1 e na sua integração aos Sistemas brasileiros, estes bastante “ocidentalizados”. Entretanto, em face da inexistência de recursos financeiros para custear os créditos disponíveis, a conclusão dessa etapa do processo foi adiada para o Exercício de 2016 e as metas planejadas para o presente exercício não foram atingidas.

Ademais, conforme já comentado anteriormente neste relatório de auditoria, observa-se a baixa realização de algumas ações, como a 14SY e a 20X1.

b) Indicadores de Eficácia

Indicador	Objetivo	Fórmula de Cálculo	Índice Alcançado*
Índice de Operação Conjunta – IOC	Avaliar a execução do emprego conjunto das Forças Armadas no desempenho de suas missões constitucionais e no apoio às comunidades nacional e internacional.	Operações conjuntas realizadas/Operações conjuntas previstas) x 100	100,00%
Índice de Reuniões Bilaterais Realizadas – IBR	Avaliar a execução das reuniões bilaterais.	Reuniões bilaterais realizadas/Reuniões bilaterais previstas) x 100	137,50%
Índice de Intensificação da Presença das Forças Armadas na Área de Fronteira - IPF	Avaliar a presença das Forças Armadas na vigilância, controle e defesa das fronteiras terrestres, aéreas e fluviais brasileiras, conforme preconizado na Política de Defesa Nacional e na Estratégia Nacional de Defesa.	IPF= (Op. pres. FA área de fronteira realizadas/ Op. pres. FA área de fronteira previstas) x 100	100,00%

Índice de Atividades de Apoio Logístico Realizadas – IAALR	Avaliar a execução de atividades de apoio para a MINUSTAH	Número de atividades de apoio logístico realizadas/Número de atividades de apoio logístico previstas) x 100	98,00%
Índice de Atividades de Apoio à Preparação Realizadas - IAAPR	Avaliar a execução da realização de atividades voltadas para a preparação dos contingentes da MINUSTAH	Número de atividades de apoio realizadas/Número de atividades de apoio previstas) x 100	90,00%

Fonte: Relatório de gestão do EMCFA.

*Os índices possuem os mesmos intervalos de critérios de avaliação do índice de eficiência IARA.

Os indicadores utilizados pelo EMCFA para medir a eficácia de suas ações têm fórmulas simples, são de cálculo fácil, de baixo custo de obtenção, atendem ao requisito da clareza e contam com fonte de dados confiáveis.

Contudo, em que pese o atendimento desses requisitos essenciais, de acordo com a citada publicação da ENAP, o indicador preenche o requisito de representatividade ao possuir a *“capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar. Um indicador deve ser significativo ao que está sendo medido e manter essa significância ao longo do tempo”*.

Assim, acerca dessa característica do indicador, que diz respeito a sua representatividade ou validade, por ocasião da auditoria anual de contas do EMCFA, exercício 2014, foi consignado no Relatório nº 66/2015/Geaud/Ciset-MD a seguinte manifestação da equipe de auditoria:

[...] que os referidos indicadores deixam a desejar quanto ao requisito “validade”, haja vista o fato de a coleta dos dados ter periodicidade anual, o que impossibilita à administração, no decorrer do exercício, corrigir rumos indesejados na execução das atividades que os indicadores pretendem monitorar.

Diga-se, também, que tais indicadores representam, simplesmente, as atividades desenvolvidas, em termos quantitativos, e, portanto, nada dizem em relação ao desempenho qualitativo das ações realizadas, ou seja, o nível de sucesso ou insucesso dessas ações, deixando a desejar, portanto, quanto ao requisito mensurabilidade.

Além dos indicadores antes mencionados, constam no relatório de gestão, outros índices voltados a medir o desempenho da unidade, estes, obtidos com o uso de fórmulas de cálculo melhores definidas, conforme demonstrado a seguir:

c) Outros Indicadores

Indicador	Objetivo	Fórmula de Cálculo	Índice Alcançado*
Índice de Atividades do Sistema Militar de Comando e Controle – IASIMC ²	Avaliar a realização das ações de implementação e ampliação do SISMC ²	Média aritmética dos percentuais de realização das metas das atividades	100,00%

Índice de Atividades do Sistema de Comunicações Militares por Satélite – IASISCOMIS	Avaliar a realização das ações de manutenção e ampliação do SISCOMIS	Média aritmética dos percentuais de realização das metas das atividades.	90,00%
Índice de Atividades do Sistema Comunicações Militares Seguras - IASISCOMILSEG	Avaliar a realização das ações do SISCOMILSEG	Média aritmética dos percentuais de realização das metas das atividades	100,00%
Índice de Atividades do Sistema de Informações Gerenciais de Logísticas e Mobilização de Defesa – IASIGLMD	Acompanhar programas e projetos logísticos, visando à integração dos requisitos operacionais das Forças Armadas e demais órgãos governamentais, em coordenação com a Secretaria de Produto de Defesa	Média aritmética dos percentuais de realização das metas das atividades	100,00%
Índice de Atividades de Mobilização para Defesa Nacional – IAMDN	Avaliar a realização das atividades da implantação e do preparo da Mobilização para Defesa Nacional	Média aritmética dos percentuais de realização das metas das atividades	100,00%
Índice de Atividades de Preparo e Emprego do Sistema de Mobilização Militar – ISISMOMIL	Avaliar a realização das atividades de Preparo e Emprego do Sistema de Mobilização Militar	Média Aritmética dos percentuais de realização das metas das atividades.	100,00%
Índice de Atividades de Acompanhamento e Coordenação do Projeto Soldado-Cidadão – IAPSC	Avaliar a realização das atividades de acompanhamento e coordenação do projeto Soldado-Cidadão	Média Aritmética dos percentuais de realização das metas das atividades de acompanhamento e coordenação	100,00%

Fonte: Relatório de gestão do EMCFA.

*Os índices possuem os seguintes intervalos de critérios de avaliação: 90% a 100% - Excelente; 80% a 89,99% - Muito Bom; 70% a 79,99% - Bom; 50% a 69,99% - Regular; < 49,99% - Insuficiente.

No relatório de gestão do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas constam as atividades previstas, em função da dotação orçamentária, além daquelas executadas no exercício de 2015, inerentes a cada indicador demonstrado.

Observa-se que tais indicadores preenchem os requisitos essenciais de um bom indicador, relativamente à aferição do nível de eficácia no desenvolvimento dessas ações.

Entretanto, conforme já destacado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº

66/2015/Geaud/Ciset-MD, de 10/9/2015, referente à auditoria anual de contas do EMCFA, exercício de 2014, esta setorial de controle interno entendeu, no que tange ao requisito mensurabilidade, esses indicadores apresentam “[...] *capacidade limitada, na medida em que expressa apenas os resultados quantitativos atingidos, sem fazer menção aos custos e prazos envolvidos na realização de cada atividade, o que pode comprometer a avaliação sobre a eficiência da gestão da unidade no gerenciamento dos recursos sob sua responsabilidade*”.

Nesse sentido, relativamente às considerações acerca dos indicadores, elaboradas por ocasião da auditoria anual de contas, exercício 2014, questionamos ao gestor, mediante a Solicitação de Auditoria nº 43/2016/Ciset-MD, de 9/6/2016, se há estudos ou pesquisas por parte do EMCFA, a fim de elaborar novos indicadores de gestão, ou adequar os já existentes. Assim, a administração do EMCFA, por meio de expediente anexo ao processo SEI do Ministério da Defesa, reportou-se nos seguintes termos:

Os indicadores mencionados por esta UJ foram elaborados em consonância com a publicação: Indicadores – Orientações Básicas à Gestão Pública (...).

Relevante mencionar que, os indicadores foram elaborados sob supervisão da Ciset/CGU no ano de 2011, após uma palestra realizada no âmbito do MD.

Em que pese a manifestação encaminhada pelo gestor, mantemos as mesmas considerações expostas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 66/2015/Geaud/Ciset-MD acerca dos indicadores de gestão do EMCFA.

Cabe ressaltar que, à época da citada Palestra sobre Indicadores de Desempenho, realizada em 13/7/2011 (conforme documento anexo disponibilizado pelo EMCFA), a referência eram outros programas governamentais, antes do advento do Plano Plurianual 2012-2015. Ademais, a participação de integrantes desta Ciset-MD não representa a total concordância quanto aos indicadores elaborados pela unidade, mesmo porque ainda seriam criados indicadores pelas áreas do EMCFA, conforme destacamos, a seguir, da conclusão do evento:

5. Conclusão:

- a. Os Indicadores de Desempenho da CPE estão dentro dos parâmetros necessários **para avaliação da Gestão dos Programas 1057 – C³ I nas FA e 8032 – Prep Emp Cbn das FA**; e
- b. Foi encaminhado à CAE e à CHELOG os modelos de Indicadores de Desempenho utilizados pela CPE **para análise, criação e/ou reformulação dos seus Indicadores de Desempenho**. (Grifos nossos).

2.4. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS DA UNIDADE

Controles internos compreendem o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados (IN TCU nº 63/2010).

Os trabalhos de auditoria foram realizados por amostragem, sendo que a seleção de itens auditados observou critérios objetivos e relevantes, de modo a suportar a opinião desta equipe de auditoria quanto à qualidade da estrutura de controles internos instituída pela Unidade Prestadora de Contas. Isto é, objetivou-se avaliar se os controles internos são eficientes para assegurar que os objetivos estratégicos da entidade para o exercício fossem atingidos.

2.4.1. Avaliação da Auditoria

A avaliação de controle interno visa avaliar o grau em que o controle interno de organizações, programas e atividades governamentais assegura, de forma razoável, que, na consecução de suas missões, objetivos e metas, os princípios constitucionais da administração pública sejam obedecidos; as operações sejam executadas com eficiência, eficácia e efetividade, de maneira ordenada, ética e econômica e em conformidade com as leis e os regulamentos aplicáveis; as informações e os

registros produzidos sejam íntegros, confiáveis e estejam disponíveis para apoiar o processo decisório e para o cumprimento das obrigações de prestar contas; e os recursos, bens e ativos públicos sejam protegidos de maneira adequada contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

A responsabilidade por conceber, implantar, manter e monitorar os controles internos para assegurar os objetivos mencionados é da administração do órgão ou entidade pública, cabendo ao órgão de controle interno da entidade avaliar a qualidade desses processos.

A estratégia metodológica utilizada na auditoria consistiu em testes de observância e substantivos, operacionalizados por solicitações de auditoria, análise documental, pesquisas e trabalhos técnicos sobre o tema e verificação *in loco* controles internos.

Importante ressaltar que nossa avaliação dos controles internos do EMCFA foi realizada com base na metodologia do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* - Coso 2013, referencial metodológico mundialmente aceito e mais recomendado para realização deste tipo de trabalho.

A avaliação de controles internos foi realizada “em nível de entidade”, isto é, quando os objetivos de auditoria são voltados para a avaliação global do sistema de controle interno da organização ou de partes dela (unidades de negócio, diretorias, coordenações, áreas, etc.) com o propósito de verificar se está adequadamente concebido e se funciona de maneira eficaz. Em outras palavras, significa diagnosticar a presença e o funcionamento de todos os componentes e elementos da estrutura de controle interno utilizada como referência. Nesse sentido, utilizando-se o Coso 2013 como referencial metodológico, foram analisados os seguintes componentes do controle interno da Unidade Prestadora de Contas: ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controle, informação e comunicação e atividades de monitoramento.

2.4.1.1. Ambiente de controle

O ambiente de controle estabelece a fundação para o sistema de controle interno da Unidade, fornecendo disciplina e estrutura fundamental. Deve demonstrar o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto (Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade). Além disso, de acordo com o Coso 2013 - Estrutura Integrada “*O ambiente de controle abrange a integridade e os valores éticos da organização; os parâmetros que permitem à estrutura de governança cumprir com suas responsabilidades de supervisionar a governança; a estrutura organizacional e a delegação de autoridade e responsabilidade; o processo de atrair, desenvolver e reter talentos competentes; e o rigor em torno de medidas, incentivos e recompensas por performance. O ambiente de controle resultante tem impacto pervasivo sobre todo o sistema de controle interno*”.

Nesse sentido, a aplicação dos testes de controle neste componente resultou na identificação das constatações relacionadas a seguir:

a. Deficiência no elemento “Integridade e valores éticos”

a.1 Inexistência de código de ética próprio;

a.2 Inexistência de instrumentos formais de divulgação relacionados aos códigos e à política de gestão de ética (termo de conhecimento e adesão pelos servidores, campanhas, palestras, envio aos diferentes grupos de interesse, citações em documentos e normas internos, etc).

A Unidade Prestadora de Contas, passados nove anos da instituição do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal (Decreto n. 6.029/2007), não promoveu a complementação ou adequação do Código de Ética Profissional do Servidor Público (Decreto nº. 1.171/1994) conforme suas necessidades específicas. No entanto, utiliza-se como parâmetro as atividades da Comissão de Ética da Pasta.

Dada à importância, a magnitude e a complexidade das atividades desenvolvidas, seria de bom alvitre que o EMCFA estudasse a possibilidade de se elaborar um código próprio que tratasse das questões éticas relacionadas às suas atividades específicas. Ademais, ainda faltam ações contínuas de informação e educação para que o código de ética utilizado (Código de Ética Profissional do Servidor Público – Decreto nº. 1.171/1994) seja plenamente divulgado e assimilado pelos servidores da organização, tais como termo de conhecimento e adesão pelos servidores, campanhas, palestras, envio aos diferentes grupos de interesse, citações em documentos e normas internos etc.

b. Deficiência no elemento “Atribuição de Autoridade e Responsabilidade”

b.1 Ausência de previsão normativa ou mecanismos formais que garantam ou incentivam a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da Unidade na elaboração dos procedimentos e das instruções operacionais.

Embora em sua resposta à solicitação de Auditoria nº 39/2016/Ciset-MD, de 6/6/2016, o gestor tenha afirmado que “*não compete ao EMCFA tratar do assunto em questão, estando mais adequando à SEORI ou Gabinete do Ministro, sob a égide do Conselho de Ética local*”, entendemos que, dada a especificidade e a relevância das atividades desenvolvidas pela Unidade Prestadora de Contas, a formalização dos mecanismos que regulem a participação de servidores dos diversos níveis da estrutura do EMCFA na elaboração dos procedimentos e das instruções operacionais pode contribuir para o fortalecimento dos controles internos da Unidade.

2.4.1.2. Avaliação de Riscos

Avaliação de risco é o processo de identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos da entidade para determinar uma resposta apropriada. Ressalte-se que toda e qualquer entidade está sujeita a vários tipos de risco, seja de origem interna ou externa. De acordo com o Coso 2013, risco se define como:

A possibilidade de que um evento ocorra e afete adversamente a realização dos objetivos. A avaliação de riscos envolve um processo dinâmico e iterativo para identificar e avaliar os riscos à realização dos objetivos. Esses riscos de não atingir os objetivos em toda a entidade são considerados em relação às tolerâncias aos riscos estabelecidos. Dessa forma, a avaliação de riscos estabelece a base para determinar a maneira como os riscos serão gerenciados. (...) A avaliação de riscos requer ainda que a administração considere o impacto de possíveis mudanças no ambiente externo e dentro de seu próprio modelo de negócio que podem tornar o controle interno ineficaz.

Instado a apresentar o Plano Institucional do EMCFA ou instrumento normativo que contemple a avaliação de risco elaborada pela Unidade, o gestor informou que:

Por meio de uma diretriz anual de governança dos Projetos do EMCFA, é realizado o monitoramento e acompanhamento dos Projetos Estratégicos da Administração Central do Ministério da Defesa. Dentre os temas monitorados e acompanhados encontra-se a Gestão de RISCO relacionada a cada projeto contemplado pela diretriz. Nesse normativo, os Gerentes dos Projetos em questão elaboram relatórios sobre o andamento dos projetos contendo informações sobre: entregas previstas, aspectos a serem aperfeiçoados, aspectos positivos, óbices para condução do projeto, evolução percentual do projeto, custo atualizado, previsão de conclusão, matriz de risco e outras informações que os Gerentes julgarem pertinentes para serem registradas.
[...]

De acordo com nossos exames, constatamos a existência de matrizes de risco para os projetos estratégicos do EMCFA (contemplados pela Diretriz Complementar nº 10/2015) nas quais contém informações sobre diagnóstico, probabilidade, avaliação e meios de mitigação de riscos associados a tais projetos.

Contudo, na documentação encaminhada pela Unidade não foi possível verificar uma clara identificação dos processos críticos que impeçam ou dificultem a consecução de seus objetivos e metas institucionais. Também, não há evidências de que seja uma prática da unidade a definição de níveis de riscos humanos, processuais e tecnológicos que podem ser assumidos pelos diversos níveis da

gestão, conforme Acórdão TCU 1.779/2005 (TC-018.401/2004-2).

Apesar de tais possibilidades de melhoria, em função da pontuação média (58% - "Intermediário") obtida pela UPC após aplicação dos procedimentos constantes da planilha "QACI - Avaliação de Controles Internos" (papel de trabalho do auditor), consideramos - conforme prevê os Acórdãos - TCU Plenário 2467/2013, 568/2014 e 476/2015 - que há princípios e padrões documentados, além de treinamento básico sobre controles internos.

2.4.1.3 Atividades de Controle

Atividades de controle são as políticas e procedimentos estabelecidos pela administração da Unidade que ajudam a assegurar que as diretrizes estejam sendo seguidas. As atividades de controle devem estar distribuídas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas incluem uma gama de controles preventivos e detectivos, como procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro e controle), controles de acesso a recursos e registros, verificações, conciliações, revisões de desempenho, avaliação de operações, de processos e de atividades, supervisão direta etc.

Os trabalhos realizados na Unidade tiveram por objetivo avaliar, dentre outros, se os procedimentos de controle relativos às atividades de planejamento e de acompanhamento da execução físico-financeira das Ações Orçamentárias sob responsabilidade do EMCFA estão efetivamente instituídos e se têm contribuído para o alcance dos objetivos estratégicos fixados pela administração da Unidade Prestadora de Contas.

Em que pese as fragilidades (em nível de atividade) relatadas nos tópicos anteriores deste relatório, as informações e documentos colhidos, bem com os testes aplicados no decorrer dos exames de auditoria, permitem-nos avaliar que, no tocante ao nível entidade, os controles internos obedecem aos princípios estabelecidos, são supervisionados e regularmente aprimorados.

2.4.1.4. Informação e Comunicação

O sistema de informação e comunicação de entidade do setor público deve identificar, armazenar e comunicar toda informação relevante, na forma e no período determinados, a fim de permitir a realização dos procedimentos estabelecidos e outras responsabilidades, orientar a tomada de decisão, permitir o monitoramento de ações e contribuir para a realização de todos os objetivos de controle interno (Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade).

Nesse sentido, a *informação* se mostra como condição necessária para que a entidade cumpra responsabilidades de controle interno objetivando apoiar a realização de seus objetivos. A administração obtém ou gera e utiliza informações importantes e de qualidade, originadas tanto de fontes internas quanto externas, a fim de apoiar o funcionamento de outros componentes do controle interno. A comunicação é o processo contínuo e iterativo de proporcionar, compartilhar e obter as informações necessárias. A comunicação interna é o meio pelo qual as informações são transmitidas para a organização, fluindo em todas as direções da entidade (Coso 2013).

Em relação à adoção de práticas para divulgação e tratamento de informações relacionadas a atividades necessárias ao alcance dos objetivos da Unidade, verificamos que existem instrumentos de comunicação institucional, tais como intranet, página própria na internet e correio eletrônico, viabilizando-se o fluxo de informações e/ou orientações a todos os servidores. Por meio dos instrumentos citados são divulgados tanto os atos normativos como informações atualizadas relacionadas às ações relevantes desenvolvidas pelo EMCFA. Verificou-se, ainda, que a *comunicação* pode ser feita também por outros meios disponibilizados pelo Órgão, tais como páginas em mídias sociais (Facebook e Twiter).

Nesse quesito, portanto, consideramos que os Controles Internos são otimizados e que princípios e processos de controles internos estão integrados aos processos de gestão da organização.

2.4.1.5. Atividades de Monitoramento

Monitoramento é um processo que avalia a qualidade do desempenho dos controles internos ao longo do tempo. Envolve a avaliação do desenho e da tempestividade de operação dos controles, a verificação de inconsistências dos processos ou implicações relevantes e a tomada de ações corretivas.

De acordo com o Coso 2013:

Uma organização utiliza avaliações contínuas, independentes, ou uma combinação das duas, para se certificar da presença e do funcionamento de cada um dos cinco componentes de controle interno, inclusive a eficácia dos controles nos princípios relativos a cada componente. As avaliações contínuas, inseridas nos processos corporativos nos diferentes níveis da entidade, proporcionam informações oportunas. As avaliações independentes, conduzidas periodicamente, terão escopos e frequências diferentes, dependendo da avaliação de riscos, da eficácia das avaliações contínuas e de outras considerações da administração.

Dessa forma, depreende-se que o processo de monitoramento se desdobra basicamente em dois aspectos: avaliações contínuas (internas) e avaliações independentes (externas). As avaliações contínuas são aquelas inseridas nos processos corporativos nos diferentes níveis da entidade. Já as avaliações externas são conduzidas periodicamente, com escopos e frequências diferenciadas que, no caso do EMCFA, se traduzem na execução de auditorias realizadas por esta Ciset.

De acordo com nossos exames, verificamos a existência de formalização de rotinas de monitoramento contínuo que permitem a avaliação, pelo corpo gerencial da Unidade Prestadora de Contas, do desempenho de seus controles internos. Essas rotinas constituem-se de reuniões semanais com todos os Vice-Chefes e com todos os Operadores de Ação, nas quais se avaliam o planejamento e o desempenho orçamentário-financeiro da Unidade.

Nesse quesito, portanto, consideramos que os Controles Internos obedecem aos princípios estabelecidos, são supervisionados e regularmente aprimorados.

O resultado da avaliação de todos os componentes do sistema de controle interno do EMCFA, instituídos com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício fossem atingidos, está demonstrada na tabela a seguir:

ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS AVALIADOS	AVALIAÇÃO	
	Pontuação	Interpretação
Sistema de Controle Interno		
Ambiente de Controle	73%	Aprimorado
Avaliação de Riscos	58%	Intermediário
Atividades de Controle	80%	Aprimorado
Informação e Comunicação	100%	Avançado
Atividades Monitoramento	75%	Aprimorado

Fonte: Papel de Trabalho do auditor (Planilha "QACI - Avaliação de Controles Internos")

TABELA PARA INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS		
Pontuação média	Interpretação	Descrição
0% a 20%	Inicial	Baixo nível de formalização; documentação sobre controles internos não disponível; ausência de comunicação sobre controles internos.
20,1% a 40%	Básico	Controles internos tratados informalmente; ainda não há treinamento e comunicação sobre controles internos.
40,1% a 70%	Intermediário	Há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos.
70,1% a 90%	Aprimorado	Controles Internos obedecem aos princípios estabelecidos; São supervisionados e regularmente aprimorados.
90,1% a 100%	Avançado	Controles Internos otimizados; princípios e processos de controles internos estão integrados aos processos de gestão da organização.

Fonte: Acórdãos - TCU Plenário 2467/2013, 568/2014 e 476/2015

2.4.2 Síntese da Avaliação dos Controles Internos

Face ao exposto, pode-se concluir que os controles internos – em nível de entidade – adotados pelo EMCFA são suficientes para permitir o acompanhamento das ações das respectivas áreas, embora apresentem, pontualmente, oportunidades de melhoria, conforme observado no item 2.4 deste relatório e resumidas a seguir:

1. Ambiente de Controle:

- a) Inexistência de código de ética próprio;
- b) Inexistência de instrumentos formais de divulgação relacionados aos códigos e à política de gestão de ética .

Portanto, recomenda-se que a UPC elabore um código próprio que trate das questões éticas relacionadas às suas atividades específicas, bem como implemente ações contínuas de informação e educação para que o código de ética utilizado (Código de Ética Profissional do Servidor Público – Decreto nº. 1.171/1994) seja plenamente divulgado e assimilado pelos servidores da organização, tais como termo de conhecimento e adesão pelos servidores, campanhas, palestras, envio aos diferentes grupos de interesse, citações em documentos e normas internos etc;

- c) Ausência de previsão normativa ou mecanismos formais que garantam ou incentivem a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da Unidade na elaboração dos procedimentos e das instruções operacionais.

Esta auditoria entende que a formalização dos mecanismos que regulam a participação de servidores dos diversos níveis da estrutura do EMCFA na elaboração dos procedimentos e das instruções operacionais pode contribuir para o fortalecimento dos controles internos da Unidade.

2. Avaliação de Riscos

- a) Falta de identificação dos processos críticos para a consecução de seus objetivos e metas institucionais.

- b) Ausência de formalização na definição de níveis de riscos operacionais (humano, processuais e tecnológicos) que podem ser assumidos pelos diversos níveis da gestão.

Dessa forma, a UPC deverá prosseguir investindo na implementação da gestão de riscos na totalidade da entidade, suas práticas e processos organizacionais, como forma de garantir que a unidade mantenha sua exposição a riscos dentro dos limites de tolerância e apetite a riscos (Inciso II do art. 2º da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10/05/16 e Acórdão 548/2015-TCU Plenário).

3. DA CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando que não foram evidenciados fatos que comprometessem as ações relativas à utilização dos recursos públicos geridos pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, concluímos pela **REGULARIDADE** das contas dos dirigentes da Unidade, durante o exercício.

Finalizando, e diante das conclusões obtidas, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente certificado de auditoria.

Brasília, 6 de setembro de 2016.

EDUARDO ATHOUGUIA QUIRINO DA SILVA
Major QCO

RODRIGO AFFONSO PIMENTEL
Analista de Finanças e Controle

De acordo.

ANDRÉ DE SENA PAIVA
Gerente de Auditoria



Documento assinado eletronicamente por **Igor Vidal Araújo, Secretário(a)**, em 06/09/2016, às 09:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539 de 08/10/2015 da Presidência da República.



Documento assinado eletronicamente por **André de Sena Paiva, Gerente**, em 06/09/2016, às 10:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539 de 08/10/2015 da Presidência da República.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Affonso Pimentel, Assistente Técnico**, em 06/09/2016, às 10:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539 de 08/10/2015 da Presidência da República.



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Athouguia Quirino da Silva, Assistente Técnico(a) Militar**, em 06/09/2016, às 10:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539 de 08/10/2015 da Presidência da República.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.defesa.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, o código verificador **0251853** e o código CRC **E8053B13**.