



MINISTÉRIO DA DEFESA  
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO  
GERÊNCIA DE AUDITORIA

**Relatório de Auditoria Anual de Contas - Exercício de 2016**  
**Secretaria-Geral do Ministério da Defesa (SG)**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS Nº 22/2017/GEAUD/CISSET-MD**

Tipo de Auditoria: Avaliação de Gestão  
Exercício: 2016  
Processo nº: 60100.000094/2017-77  
Entidade Auditada: Secretaria-Geral do Ministério da Defesa - SG  
Código Entidade: 110622  
Cidade Sede: Brasília – DF

Senhor Gerente de Auditoria,

Em cumprimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 5/2017/Ciset-MD, de 01/6/2017, apresentamos os resultados dos exames realizados com a finalidade de avaliar os atos de gestão praticados pelos dirigentes da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa (SG), no período compreendido de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2016.

## 1. INTRODUÇÃO

Os trabalhos foram realizados nas instalações deste órgão setorial de controle interno, em Brasília-DF, no período compreendido de 19/6 a 04/8/2017, em consonância com as normas e técnicas adotadas no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e com as diretrizes estabelecidas no art. 13º da Decisão Normativa nº 156, de 30/11/2016, 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 na documentação suporte dos atos de gestão praticados, assim como nas informações coletadas ao longo do exercício em referência.

A estrutura do presente relatório observa a sequência dos assuntos propostos no Anexo II da Decisão Normativa nº 156/2016, do Tribunal de Contas da União, em cujos tópicos contemplam tão somente os quesitos aplicáveis à unidade examinada.

## 2. RESULTADOS DOS EXAMES

### 2.1. AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE DAS PEÇAS EXIGIDAS NOS INCISOS I E II DO ART. 13 DA IN TCU 63/2010

Em obediência ao disposto no item 1 do anexo II à Decisão Normativa TCU nº 156, de 30/11/2016, estão registrados nos subitens 2.1.1 e 2.1.2 a seguir os resultados da análise de conformidade do Rol de Responsáveis e do Relatório de Gestão da SG com os requisitos fixados pelo Tribunal de Contas da União para a elaboração das duas peças.

#### 2.1.1. Rol de Responsáveis

De acordo com as orientações preconizadas pelo TCU, a unidade incluiu em seu Rol de Responsáveis no Sistema de Prestação de Contas (e-Contas) servidores, cujas funções detêm responsabilidades de natureza daquelas fixadas nos incisos I, II e III do artigo 10 da Instrução Normativa TCU 63/2010:

- I. dirigente máximo da unidade jurisdicionada;
- II. membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente de que trata o inciso anterior, com base na estrutura de cargos aprovada para a unidade jurisdicionada;
- III. membro de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade.

#### 2.1.2. Relatório de Gestão

No que concerne ao relatório de gestão, examinado à vista dos requisitos previstos no Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 154/2016, em conjunto com as orientações consignadas no e-Contas, verificamos que as peças contemplam os conteúdos exigidos pelo Tribunal, além de observar os formatos exigidos nos normativos, exceto em relação aos seguintes aspectos, cujos detalhes são tratados nos respectivos subitens do presente relatório de auditoria:

- i. ao apresentar o item acerca dos indicadores de gestão para mensurar o desempenho institucional da Unidade, foi constatada a ausência da elaboração desses indicadores por parte da Secretaria-Geral (subitem 2.3);
- ii. ao tratar dos projetos pendentes relativos aos sistemas de informação, listados no anexo 8 do relatório de gestão, não foi apresentado planejamento para finalizá-los, com descrição dos prazos e custos envolvidos, bem como a previsão orçamentária para a execução (subitem 2.8);
- iii. também no que diz respeito à gestão de tecnologia da informação, não foram apresentadas informações acerca da Política de Segurança da Informação e Comunicações da Administração Central do Ministério da Defesa POSIC-ACMD (subitem 2.8);
- iv. ao expor sobre a estrutura tecnológica para a gestão do patrimônio imobiliário, não foram apresentadas informações detalhadas quanto ao uso efetivo do Sistema de Próprio Nacional Residencial - SISPNR (subitem 2.9).

## 2.2. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA GESTÃO

Em obediência ao disposto no item 2 do anexo II à DN TCU 156/2016, neste tópico estão consignados os resultados dos exames efetuados com o objetivo de aferir os resultados e as conclusões a que chegou a auditoria acerca da gestão dos recursos orçamentários colocados à disposição do Ministério da Defesa no exercício em pauta, bem como sobre o cumprimento das metas institucionais previstas no PPA 2016–2019.

O trabalho foi realizado por meio da análise de informações e documentos disponibilizados pela Secretaria-Geral em atendimento às solicitações da auditoria, do Relatório de Gestão, de seu Plano de Trabalho Anual e dos dados registrados nos sistemas integrados de Administração Financeira (Siafi) e de Planejamento e Orçamento (Siop).

### 2.2.1. Execução Orçamentária

No que concerne à programação e à execução orçamentária, dados extraídos do SIAFI revelam que em 2016 o Ministério da Defesa (órgão 52000) administrou recursos dos programas temáticos 2046 – Mar, Zona, Costeira e Antártida e 2058 – Política Nacional de Defesa, cujos valores por dotação, empenhado e liquidado são os discriminados no quadro I:

**Quadro I - Execução Orçamentária 2016**

Programa	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Liquidado/Dotação Atual (%)
2046	155.691.199,00	126.433.416,00	122.723.158,04	18.672.556,21	14,77
2058	11.387.869.169,99	11.733.589.682,99	11.225.542.014,16	8.089.885.732,11	69,95

Fonte: Tesouro Gerencial: Posição Dez/2016

Em 2016, o aporte de recursos nesses programas (dotação atualizada) foi em média 28,7 % menor, embora, individualmente, esse percentual varie de +11,4%, no caso do programa 2046 e a -28,9%, no caso do programa 2058, conforme evidenciado no quadro II:

**Quadro II - Execução Orçamentária 2015**

Programa	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Liquidado/Dotação Atual (%)
2046	113.530.300,00	113.530.300,00	40.405.705,84	10.100.666,71	8,90
2058	16.092.265.638,00	16.514.443.391,00	11.887.004.259,40	7.783.151.098,64	47,13

Fonte: Tesouro Gerencial: DEZ/2016.

A análise dos dados compilados nos quadros I e II revela que embora os valores de execução da despesa ainda sejam insatisfatórios, houve perceptível melhora do desempenho do Ministério em relação ao do exercício 2015. Essa melhora também se verifica quando se compara o montante empenhado com a dotação atualizada, como o demonstram os quadros III e IV a seguir:

**Quadro III - Execução Orçamentária 2016**

Programa	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Relação Empenhado/Dotação Atual (%)
2046	155.691.199,00	126.433.416,00	122.723.158,04	18.672.556,21	97,07
2058	11.387.869.169,99	11.733.589.682,99	11.225.542.014,16	8.089.885.732,11	95,67

**Quadro IV - Execução Orçamentária 2015**

Programa	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Relação Empenhado/Dotação Atual (%)
2046	113.530.300,00	113.530.300,00	40.405.705,84	10.100.666,71	35,59
2058	16.092.265.638,00	16.514.443.391,00	11.887.004.259,40	7.783.151.098,64	71,98

Ressalte-se, no entanto, que altos índices de despesa empenhada combinados com baixa execução resultam em taxas elevadas de despesas inscritas em RP, como o demonstra o quadro V a seguir:

**Quadro V - Execução Orçamentária 2016 - RP**

Programa	Empenhado 2016 (R\$)	Liquidado 2016 (R\$)	RPNP (R\$)	Liquidado/Empenhado	RPNP/Empenhado
2046	122.723.158,04	18.672.556,21	104.050.601,83	15,2%	84,8%
2058	11.225.542.014,16	8.089.885.732,11	3.135.656.282,05	72,1%	27,9%

Fonte: Tesouro Gerencial: DEZ/2016.

Por outro lado, se forem considerados apenas os recursos disponibilizados para a unidade orçamentária 52101 (MD – Administração Direta), o quadro passa a ser o seguinte:

**Quadro VI - Execução Orçamentária 2016**

Programa	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Relação Empenhado/Dotação Atual (%)
2046	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2058	1.654.177.294,99	2.101.303.508,99	1.992.463.425,79	1.213.433.731,74	57,75

Fonte: Siafi

Instado a justificar, por meio da solicitação de auditoria nº 36/2017, os baixos índices de execução orçamentária obtidos no exercício, a Secretaria-Geral informou, por meio do Memorando nº 312/SG-MD, de 08/08/2017:

*Em relação ao Programa Defesa Nacional - 2058*

Inicialmente vale ressaltar que o Programa Defesa Nacional é constituído por 89 Ações Orçamentárias, das quais 28 são executadas pelas unidades da Administração Central do Ministério da Defesa (Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, Secretaria de Produtos de Defesa, Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto, Programa Calha Norte, Escola Superior de Guerra, e Centro-Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia) e dessas apenas nove equivalente a **10,11%** se encontram sob responsabilidade direta da Secretaria-Geral (SG). As demais 61 Ações, correspondentes a 68%, estão sob responsabilidade dos Comandos Militares. Proporção equivalente (**8,9%**) é obtida da relação entre a dotação atualizada das ações gerenciadas pela SG e àquela consignada para o Programa Defesa Nacional no exercício de 2016.

Nesse contexto, é relevante destacar a autonomia dos Comandos Militares para gerir seus orçamentos, conforme disciplinado nos parágrafos 1º e 3º do artigo 12 da Lei Complementar nº 97, de 9/6/1999, a qual estabelece as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, transcrito a seguir:

Art. 12. O orçamento do Ministério da Defesa contemplará as prioridades definidas pela Estratégia Nacional de Defesa, explicitadas na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º - O orçamento do Ministério da Defesa identificará as **dotações próprias** da Marinha, do Exército e da Aeronáutica

§ 3º - A Marinha, o Exército e a Aeronáutica **farão a gestão, de forma individualizada**, dos recursos orçamentários que lhes forem destinados no orçamento do Ministério da Defesa.

Em decorrência desse comando legal, os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica possuem em sua estrutura regimental **Conselhos Superiores de Economia e Finanças**, responsáveis, dentre outros aspectos, por assessorar o Comandante da Força nos assuntos financeiros; **formular a política econômica e financeira; e estabelecer as diretrizes orçamentárias** de curto, médio e longo prazo de cada Força.

Além dos Conselhos Superiores, cada Força dispõe de uma Secretaria ou Diretoria encarregada de supervisionar e realizar atividades de planejamento, acompanhamento e execução orçamentária, administração financeira e contabilidade, **relativa aos recursos de qualquer natureza alocados ao Comando**. Essa redação, com uma ou outra mudança semântica, é comum às três Forças, conforme dispõe os Decretos nº 5.417, de 13/4/2005 (Marinha); 5.751, de 12/4/2006 (Exército); e 5.751 de 12/4/2006 (Aeronáutica).

A despeito da autonomia dos Comandos para administrar seus orçamentos, os Limites de Movimentação e Empenho (LME) e o Limite de Pagamento (LP) influenciam decisivamente no resultado da execução orçamentária de qualquer programa de governo.

Em relação ao Limite de Movimentação e Empenho, no que tange às despesas sujeitas ao Decreto de Programação Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual de 2016 consignou R\$ 18,65 bilhões na forma de despesas discricionárias e de despesas obrigatórias (benefícios assistenciais, emendas individuais e as contempladas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC), desses R\$ 18,4 bilhões foram liberados para movimentação e empenho e 18,16 bilhões efetivamente empenhados, correspondentes à 98,69% da dotação disponível.

Das despesas empenhadas, 3,34 bilhões foram inscritos em restos a pagar, e desses 1,63 foram pagos até 4/8/2017, restando um saldo a pagar de 1,71 bilhão. A inscrição do montante de 3,34 bilhões em restos a pagar deveu-se principalmente à liberação tardia do Limite de Movimentação e Empenho de recursos vinculados ao PAC (novembro e dezembro de 2016), tempo insuficiente para liquidar as despesas, em face das peculiaridades dos empreendimentos do PAC, os quais requerem a execução de serviços e produtos que, frequentemente, não estão disponíveis para aquisição imediata.

No que concerne aos limites de pagamento, em 2016 foram destinados R\$ 22,3 bilhões para o Ministério da Defesa, todavia convém destacar que R\$ 7,5 bilhões foram empregados no pagamento de despesas inscritas em Restos a Pagar, além de outros R\$ 444 milhões de ordens bancárias emitidas na última semana do exercício de 2015 com impacto em 2016, restando um saldo de R\$ 14,35 bilhões para honrar os compromissos constantes da LOA 2016.

Além disso, outros fatores, que não se encontram sob a governabilidade desta Pasta, interferem no resultado do Programa, em especial nas Ações relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, tais como: demora na conclusão de processos licitatórios, haja vista a dimensão de seus objetos; complexidade na elaboração de projetos técnicos e na realização de obras, que prejudicam o cumprimento do cronograma acordado; e demanda de empresas por reequilíbrio econômico financeiro de contratos firmados, em face de repactuação nos cronogramas originalmente firmados.

Finalmente, ratificamos a opinião consignada no Relatório de Gestão da Secretaria-Geral de que a execução orçamentária do Programa 2058 teve desempenho satisfatório em 2016, em razão da materialidade dos recursos envolvidos; da quantidade de unidades administrativas que executam os recursos do Programa; e das peculiaridades dos empreendimentos que compõem o Programa de Aceleração do Crescimento, os quais envolvem a realização de processos licitatórios e gerenciamento de contratos complexos, com entregas de produtos a longo prazo, transferência de tecnologia, incremento da cadeia produtiva nacional e capacitação, em nível de excelência, dos agentes públicos que assumirão os projetos depois da entrega definitiva dos equipamentos bélicos.

*Em relação ao Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica - 2046*

A baixa execução orçamentária e o elevado volume de recursos inscritos em restos a pagar do Programa 2046 é explicada pela liberação de 82,6 milhões para custear as despesas da Ação 14ML - Reconstrução da Estação Científica Comandante Ferraz, principal componente do Programa, **somente nos dois últimos dias do exercício de 2016**, não havendo tempo hábil para a liquidação e o pagamento das despesas relativas à Ação.

Em resumo, os quadros apresentados acima demonstram que o Ministério da Defesa como um todo (órgão 52000) e a administração central em particular (UO 52101) pouco evoluíram no planejamento e na execução de ações voltadas a mitigar os problemas decorrentes da incompatibilidade — corriqueira, diga-se, porque repete-se anualmente — entre a despesa prevista e a receita a realizar da União, da qual resultam os contingenciamentos e atrasos na liberação de recursos no decurso do exercício.

Malgrado os percalços citados pelo gestor — contingenciamentos, liberações tardias de crédito, processos licitatórios de alta complexidade etc. — uma melhoria no planejamento e na execução de gastos das unidades traria melhores resultados ao longo do

exercício que os demonstrados acima, desempenho este que, certamente, afetará o alcance de suas metas de curto e médio prazos.

Ressalte-se ainda que não obstante a alegada independência administrativa dos comandos militares, estes são subordinados ao Ministério da Defesa, órgão responsável, em última análise, pelo cumprimento dos objetivos e metas previstos no PPA 2016-2019.

Instado a manifestar-se por meio da versão preliminar deste relatório sobre os fatos expostos nos parágrafos precedentes, o gestor apresentou as seguintes considerações, encaminhadas por meio do Memorando 387/SG-MD, de 22/9/2017:

No decorrer do exercício de 2016, tanto a Administração Central do Ministério da Defesa quanto os Comandos Militares implementaram ações com objetivo de revisar seus planejamentos e adaptá-los à nova realidade fiscal do País, especialmente quanto à execução de projetos, por meio da repactuação de cronograma de entregas e da negociação do prazo de pagamento de contratos. A discussão sobre a execução orçamentária, em nível estratégico, foi realizada ao longo de 2016, em reuniões entre os dirigentes da Pasta da Defesa, da Secretaria de Orçamento Federal, da Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura e da Secretaria do Tesouro Nacional. Os resultados das principais deliberações constam de diversos Avisos, dirigidos ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Ministério da Fazenda, nos quais são abordados os principais entraves ao bom desenvolvimento dos projetos, as eventuais consequências de paralisação - em função dos limites de empenho e pagamento até então recebidos - e as respectivas demandas por limites adicionais. No caso da ampliação dos limites de pagamento, concedidos pelo Ministério da Fazenda, adicione-se a informação de que houve uma concentração de sua liberação no último mês do exercício.

Feitas essas considerações de ordem geral, aborda-se a seguir questões objetivas tratadas no relatório de auditoria.

Ao contrário da afirmação constante do relatório em questão, entendemos que o desempenho orçamentário do Ministério da Defesa em 2016 foi bastante satisfatório. Isso porque, tanto o percentual de empenho quanto a posterior liquidação orçamentária apresentam números que demonstram claramente um desempenho superior nessa área.

No que se refere ao Programa 2046, verifica-se que o percentual de despesas empenhadas, comparativamente à dotação atualizada, alcançou 97,07% enquanto em 2015 esse percentual foi de 35,59%. Já o percentual de liquidação de despesa evoluiu de 8,9% em 2015 para 14,77% em 2016. Dessa forma, em 2016, houve objetivamente um incremento de 173% no percentual de despesas empenhadas e de 66% no percentual de despesas liquidadas do Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica.

No que diz respeito ao Programa Defesa Nacional, no decorrer do exercício de 2016 foi empenhado 95,67% e liquidado 69,95% da dotação atual. Esses índices representam, respectivamente, um avanço de 33% e 48% em relação aos resultados orçamentários alcançados no exercício de 2015. Esses indicadores ratificam o aperfeiçoamento da gestão orçamentária do Ministério da Defesa.

Nesse ponto, não obstante os valores expressivos obtidos na execução do orçamento 2016, é necessário fazer um registro quanto à metodologia adotada por essa Ciset. Entendemos que seria mais apropriado aferir o resultado orçamentário por meio do cotejamento entre a razão dos valores liquidados e empenhados. Isso porque, essa relação ora proposta guarda coerência com as fases da realização da despesa, tal como previsto na Lei 4320/64. Ou seja, só podemos liquidar após o regular empenho da despesa que, por sua vez, depende do limite disponibilizados pela equipe econômica.

Em outras palavras, ao comparar a despesa liquidada com a dotação atual dos programas, tal como utilizado no presente relatório pela Ciset, corre-se o risco de, eventualmente, obter índices que não reflitam a realidade da execução orçamentária da Pasta nem sua real capacidade de concretizar as políticas públicas sob sua responsabilidade, especialmente porque o limite de empenho disponível para o órgão não depende exclusivamente de sua atuação e sim das circunstâncias macroeconômicas e fiscais do exercício, avaliadas bimestralmente pela equipe econômica. Portanto, em nosso ponto de vista, o mais adequado seria comparar o empenhado com o limite de empenho disponível.

Ainda nessa seara, não se pode deixar de considerar a interferência dos Limites de Movimentação e Empenho e dos Limites de Pagamentos nos resultados atingidos, uma vez que o Ministério da Defesa não detém ingerência sobre esses processos decisórios - supervisionados pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e pelo Ministério da Fazenda - responsáveis por indicar, a partir da análise da conveniência e oportunidade relativas às políticas e metas fiscais estipuladas para o exercício, os órgãos, os valores e as datas de liberação dos valores contingenciados. As decisões tomadas por esses Ministérios não somente quanto ao volume em si, mas também quanto à disponibilidade temporal dos respectivos limites afetam sobremaneira o nível de empenho e de posterior liquidação das programações deste Ministério da Defesa.

Vale ressaltar, ainda, que durante o exercício de 2016, o MD fez gestões junto aos mencionados ministérios que resultaram na ampliação dos limites de empenho e de pagamento da ordem de R\$ 4,7 bilhões e R\$ 7,1 bilhões, respectivamente. No caso da ampliação dos limites de pagamento, registre-se que daquele montante, a expressiva parcela de R\$ 5,9 bilhões foi concedida em dezembro de 2016. Todos esses acréscimos tomaram-se realidade em função da reconhecida capacidade de execução e da expertise das equipes envolvidas na condução dos diversos projetos deste Ministério.

#### 2.2.1.1. Avaliação da Auditoria

Conforme atestam os números apresentados nos quadros acima, os índices de execução orçamentária dos programas 2046 e 2058 do Ministério da Defesa melhoraram em relação a 2015, embora não se considere salutar para as finanças públicas inscrever 85% e 30%, respectivamente, dos montantes empenhados em RPNP. Ressalve-se, a favor do gestor, que contingenciamentos, liberações tardias de crédito, processos licitatórios de alta complexidade etc são de fato "forças" contrárias ao bom desempenho da administração.

Contudo, não se pode olvidar que falhas como as constatadas, por exemplo, nos subitens 2.6.1 e 2.6.2 deste relatório contribuem negativamente para o desempenho da gestão. Licitações sem estudos técnicos adequados ou com problemas na elaboração de seus preços de referência podem ensejar contestações que resultam até mesmo no cancelamento do edital, gerando atrasos na execução orçamentária e, por conseguinte, no atingimento de objetivos e metas institucionais. Lembre-se, por oportuno, que o orçamento público está sob a égide do princípio da Anualidade e deve, portanto, ser executado dentro de cada exercício financeiro.

Quanto à contestação do gestor acerca do critério de cálculo do índice de execução por parte desta Setorial, deve-se ressaltar que o fato a ser medido é o grau de execução da despesa em relação ao que foi programado, daí o uso da relação *liquidado/dotação atual*. Por outro lado é importante lembrar que despesa empenhada não é despesa realizada. O empenho da despesa é apenas um "compromisso" do Estado, firmado apenas pela Administração, perante o fornecedor, que pode ser cancelado a qualquer momento se a ela convier; por outro lado, é apenas a partir da liquidação da despesa, com a entrega do bem ou prestação do serviço, que o Estado está obrigado a seguir para a terceira fase da despesa: o pagamento. Portanto, não se pode falar em despesa executada enquanto apenas emitida a nota de empenho. Acrescente-se ainda que, no presente caso, os valores das dotações atualizadas - R\$ 126.433.416,00 e R\$ 11.733.589.682,99 - estão próximos dos empenhados - R\$ 122.723.158,04 e R\$ 11.225.542.014,16, respectivamente -, motivo pelo qual pouco diferiria calcular os percentuais de realização da despesa pela relação liquidado/empenhado, como se pode atestar comparando-se os índices registrados no quadro V com aqueles do quadro I, ambos consignados no subitem 2.2.1 supra.

Por outro lado, o uso da relação liquidado/empenhado, como deseja o gestor, além de fugir ao que se pretende medir, ou seja, o nível de execução em face do que foi planejado, teoricamente representado pela dotação prevista na LOA, pode trazer distorções inaceitáveis: imagine-se que, por algum motivo, a gestão só consiga empenhar 50% do valor que ela própria programou para aplicar no decorrer do exercício, embora os recursos estivessem a sua disposição; apesar disso, se ela liquidou 90% desse empenhado, seu índice de realização orçamentária será de 90%, taxa dissimuladora do fato de que somente 45% do programado foi convertido em bens ou serviços para a Administração, ou seja, a hipótese levaria a uma falsa avaliação de efetividade.

Em suma, entende-se que, apesar de os índices da gestão orçamentária terem melhorado, há necessidade de aperfeiçoamentos no planejamento da unidade - notadamente no das contratações -, de modo a minimizar os nefastos efeitos dos contingenciamentos e liberações tardias de crédito no desempenho da gestão.

### 2.2.2. Execução das Metas do PPA 2016/2019

De acordo com a sistemática do PPA 2016-2019, as ações de governo estão vinculadas a iniciativas, objetivos e metas. Instado, por meio da solicitação de auditoria nº 36/2017, a informar as ações previstas para o cumprimento das metas no referido quadriênio, a Secretaria-Geral, por meio do Memorando nº 312/SG-MD, de 08/08/2017, apresentou os seguintes esclarecimentos:

A elaboração do PPA para o quadriênio 2016-2019 no âmbito do Ministério da Defesa seguiu as normas e procedimentos definidos pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, consolidados, com vistas à facilitação do processo, no manual intitulado "Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019".

O Manual deixa claro que as metas devem ser planejadas para seu alcance no decorrer do período do Plano, conforme excertos a seguir:

**As metas expressam a medida de alcance do Objetivo, podendo ser de natureza qualitativa ou quantitativa.**

Dessa forma, as metas devem ser estruturantes, ou seja, devem expressar os mais importantes desafios escolhidos pelo governo a serem enfrentados no **período do Plano** em cada área e ser capazes de provocar mudanças no patamar atual da política. Além disso, **devem ser factíveis dentro do período do Plano**, considerando a previsão de recursos e o desenvolvimento dos meios necessários à sua execução.

Seguindo essa linha de entendimento, o Módulo de Captação Qualitativa do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop) foi desenvolvido com o Campo "Meta Prevista ao Final do PPA" e, no Módulo de Monitoramento do mesmo Sistema aparece a aba denominada "Metas para 2019". (*print* da tela anexa).

Ademais, várias metas pactuadas no PPA 2016-2019 não podem ser divididas proporcionalmente ao longo do período do Plano, em razão de suas especificidades a exemplo de:

Instalar uma Estação Científica no Arquipélago Fernando de Noronha;

Apoiar a formação de 30 doutores titulados a partir de pesquisa sobre a Região Antártica;

Alterar a composição do quantitativo de oficiais militares da FAB de 40 para 44%;

Alterar a composição do quantitativo de graduados da FAB de 10% para 23%;

Reduzir o período médio entre treinamentos em simulador de voo das tripulações operacionais de 30 para 24 meses;

Concluir a construção de um hangar para a aeronave KC 390;

Implantar 10% do Programa de Defesa Cibernética Nacional;

Concluir a implantação do SISFRON no Estado do Mato Grosso do Sul;

Elevar a cobertura de vigilância aérea no território de 47% para 75%

Concluir o programa de ensaios e a certificação da aeronave KC-390;

Por todo o exposto, entendemos que cumprimos as normas e procedimentos fixados pelo Ministério do Planejamento no que diz respeito à elaboração do PPA 2016-2019, e que o recorte das metas do PPA por ano vai de encontro ao método do Plano Plurianual.

Apesar de o gestor asseverar, na resposta transcrita acima, que está cumprindo as normas e procedimentos fixados pelo Ministério do Planejamento para a elaboração do PPA 2016-2019, ele não informou que ações vem empreendendo para garantir que as metas e os objetivos ali previstos serão cumpridos até o fim do quadriênio, tendo em vista os muitos óbices a essa empresa, notadamente aqueles originados de problemas orçamentários.

Instado a informar a) que medidas vêm empreendendo para garantir o cumprimento das metas do PPA 2016-2019; b) como monitora a execução dessas metas; e c) se há análise dos riscos envolvidos e a proposição de medidas corretivas, o gestor apresentou, por meio do Memorando 387/SG-MD, as seguintes considerações, respectivamente:

#### i) em relação a a:

A elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 constituiu-se de duas fases: qualitativa - na qual foram definidos os objetivos, metas e iniciativas e indicadores - e quantitativa, momento em que foram estabelecidos pela Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, os referenciais monetários para as ações orçamentárias do Plano.

Na fase qualitativa foram planejados os valores e/ou percentuais para os indicadores e metas a serem atingidos ao final do Plano. Esses valores foram bastante conservadores, tendo em vista o desempenho observado do PPA 2012-2015. Na fase quantitativa procedeu-se à reprogramação das metas, uma vez que os referenciais monetários destinados às ações, teriam impacto direto no desempenho do Plano.

Mesmo com toda prudência adotada quando da elaboração do PPA, com o agravamento da crise econômica, já no primeiro ano de vigência do Plano, verificou-se a necessidade de revisão de algumas das metas do PPA 2016-2019. Entretanto, o Ministério do Planejamento, não permitiu a revisão do PPA, não sendo possível, portanto, que o Ministério da Defesa realizasse os ajustes necessários. Dessa forma, as unidades do MD foram orientadas a realizar um levantamento sobre a necessidade de revisão de metas e indicadores, para que em momento oportuno, o pleito fosse apresentado àquele Ministério.

Apesar das limitações relativas à revisão do PPA, o MD adotou algumas medidas de gestão para mitigar a escassez de recursos. Dessa forma, as unidades do MD promoveram iniciativas que possibilitaram a melhoria do desempenho das metas. Cita-se como exemplo a Meta 04FQ - Formar e Capacitar 54.600 militares da Marinha, vinculada ao Objetivo 1113 - Dispor de recursos humanos civis e militares capazes de cumprir as ações necessárias à Defesa Nacional, do Programa 2058 - Defesa Nacional, que no exercício de 2016 teve como resultado a capacitação de 17.024 militares, sendo 89 cursos ministrado por meio de educação à distância, o que proporcionou a requalificação do pessoal, sem descontinuidade das tarefas de rotina, com redução de custos e superação das limitações geográficas existentes.

Outro exemplo de arranjo de gestão bem-sucedido foi o da Meta 04GE - Realizar anualmente 100 operações de fiscalização das águas jurisdicionais brasileiras, do Objetivo 1123 - Monitorar, controlar e defender o espaço terrestre, aéreo e as águas jurisdicionais brasileiras, também do Programa de Defesa Nacional. Em 2016 foram realizadas 124 operações de fiscalização resultado alcançado devido ao incremento na utilização de dados do sistema de informações sobre o tráfego marítimo e de inteligência pelos comandos dos grupamentos de navios de patrulha e pela qualificação de profissionais das atividades de fiscalizações.

Cita-se, ainda, o desempenho da Meta 04GG - Ampliar o Conhecimento Cartográfico na Amazônia, que em 2016, em virtude de um arranjo de gestão entre o Centro-Gestor e Operacional de Brasília e o Estado do Amapá, foi possível a realização do imageamento de uma área de 152 mil km<sup>2</sup>.

Mesmo com todo esforço desta pasta para atenuar as dificuldades relacionadas às restrições orçamentárias e financeiras, com a adoção de diversas medidas de gestão para mitigar a escassez de recursos, ratifica-se a necessidade de revisão do PPA, quando permitida pelo Ministério do Planejamento. Enquanto isso, permanecem os esforços do Ministério da Defesa, no sentido de priorizar recursos para os projetos que se constituem em metas do PPA.

#### ii) em relação a b

O instrumento oficial de monitoramento dos indicadores, objetivos e metas é o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Assim, a cada ciclo do monitoramento do PPA, processo iniciado no âmbito do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ministério da Defesa, por meio da Setorial de Planejamento, coordena o processo de monitoramento, trabalho realizado em conjunto com os Comandos Militares e demais unidades do Ministério.

Essa coordenação se dá por meio de elaboração de roteiros de orientação às unidades bem como por intermédio de reuniões para esclarecimento da metodologia a ser utilizada na realização do trabalho. A consolidação final da redação dos resultados dos objetivos, cabe à Setorial de Planejamento do Ministério da Defesa, responsável pela inclusão de informações no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

O produto final do monitoramento do Plano resulta no Relatório Anual de Avaliação Anual dos Programas Temáticos, documento encaminhado ao Congresso Nacional, anualmente.

### iii) em relação a c

Atualmente, o instrumento utilizado para monitoramento/redimensionamento das metas é o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual, que informa sobre a situação de cada meta, bem como sobre a possibilidade de alcance ao final do período.

No âmbito do Comando Militares, também são produzidos relatórios de análise situacional, principalmente no que se refere às metas relacionadas aos Projetos constantes do Programa de Aceleração do Crescimento, nos quais constam informações como execução física, principais resultados, óbices e soluções e providências a serem adotadas para a superação.

No que diz respeito à gestão de riscos, o Ministério da Defesa, em cumprimento às diretrizes traçadas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, está ultimando as providências para a publicação da Portaria contendo as diretrizes da gestão de riscos deste Ministério.

#### 2.2.2.1. Avaliação da Auditoria

De modo geral, avaliam-se como positivas as ações empreendidas pela administração do MD para garantir o cumprimento das metas do PPA 2016-2019, monitorar a execução dessas metas e instituir a análise dos riscos no âmbito da Pasta. Ressalve-se, contudo, que embora o cumprimento das metas do PPA requeira, de fato, uma visão realista na elaboração do PPA e medidas mitigativas para a escassez de recursos públicos, como as informadas na alínea *i* acima, a gestão não pode prescindir de ações voltadas ao seu próprio aperfeiçoamento, como as já mencionadas no subitem 2.2.1.1 deste relatório.

#### 2.2.3 Constatação: Indício da ausência de monitoramento, por parte da Administração Central do Ministério da Defesa, sobre o Projeto HX-BR (aquisição de helicópteros e transferência de tecnologia)

Inicialmente, cabe citar que, conforme a Ata da Reunião, realizada entre a Secex/Defesa e a Ciset/MD, em 8/11/2016, foram definidas as estratégias e o escopo da auditoria de gestão a ser feita pela Ciset/MD para a certificação das contas das Unidades Jurisdicionadas do Ministério da Defesa.

Desse modo, o Secretário da Secex/Defesa solicitou a esta setorial de controle interno o seguinte:

[...] considerando sua capacidade e a autonomia para planejar as ações de controle que entenda mais efetivas para a análise da conformidade e do desempenho da gestão das UJ sob sua jurisdição, verificasse a possibilidade de incluir no escopo das auditorias de gestão os aspectos abaixo relacionados:

a) seleção de contratos de fornecimento e/ou prestação de serviços, entre os relativos a projetos estratégicos para o Ministério da Defesa, considerando-se os critérios de relevância, materialidade, criticidade e oportunidade, para averiguação da entrega efetiva do objeto conforme definição contratual (preço, prazo e escopo) [...].

Assim, esta Gerência de Auditoria, levando em consideração a capacidade operacional da equipe e os trabalhos relacionados à auditoria de avaliação da gestão da Secretaria-Geral, referente ao exercício de 2016, optou por avaliar o nível de monitoramento e controle exercido pela SG sobre um dos projetos prioritários do Ministério da Defesa, elencados no Relatório de Gestão. Nesse intento, foi selecionado o Projeto HX-BR, que tem por finalidade adquirir 50 Helicópteros EC-725 para as Forças Armadas, com apoio logístico para a operação nos cinco primeiros anos, bem como desenvolver a indústria de asas rotativas no Brasil.

A escolha para a avaliação desse projeto se deve ao fato de o orçamento destinado para a sua execução ser descentralizado pela Administração Central do Ministério da Defesa aos Comandos Militares. Além disso, o Projeto HX-BR envolve as compras, pelas três Forças Armadas, dos helicópteros com transferência de tecnologia e suporte logístico, caracterizando, dessa forma, a responsabilidade desta Pasta Ministerial pela coordenação, monitoramento da execução do projeto.

Vale destacar que, conforme consignado no relatório de gestão, o referido projeto encontra-se no âmbito da Ação Orçamentária 123J - Aquisição de Helicópteros de Médio Porte de Emprego Geral (Projeto H-X BR), vinculada ao Programa 2058 - Defesa Nacional. Além disso, no que diz respeito ao PPA 2016-2019, o projeto consta do Objetivo 1121 - Aparelhar as Forças Armadas com meios e equipamentos militares para a Defesa Nacional, na Meta 04G2 - Adquirir 22 aeronaves Militares.

Como forma de avaliar a atuação do Ministério da Defesa na condução do Projeto HX-BR, foram demandados à Secretaria-Geral, mediante a Solicitação de Auditoria nº 26/2017/CISSET-MD, de 20/6/2017, as seguintes informações e/ou documentos:

- 1.1. Cópias dos cronogramas de execução físico-financeiros do projeto;
- 1.2. Cópias dos relatórios, pareceres ou demais documentos que demonstrem a efetiva execução dos contratos e acordos, apresentados pelo Comando da Aeronáutica ao Ministério da Defesa, referente ao exercício de 2016;
- 1.3. Cópias de relatórios ou documentos equivalentes que comprovem a entrega dos objetos relativos ao projeto, no exercício de 2016;
- 1.4. Informar, fundamentado em documentação comprobatória, as atividades de controle e monitoramento da execução do projeto por parte do Ministério da Defesa.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 26/2017/CISSET-MD, a Administração do MD, mediante o Memorando nº 261/SG-MD, de 11/7/2017, encaminhou as informações fornecidas pelo Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças (DEORF), por meio do Despacho no 28/DPLAN/DEORF/SEORI/SG-MD, de 30/6/2017, cujo teor reproduzimos a seguir:

1. Refiro-me ao subitem 1.4 da Solicitação de Auditoria nº 26/2107/CISSET-MD, de 20/6/2017, para relatar sobre os mecanismos de monitoramento do Projeto HX-BR – Aquisição de Helicópteros, de emprego geral, para uso das Forças Armadas e da Presidência da República.
2. Inicialmente vale ressaltar que o Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças da Secretaria de Organização Institucional (DEORF/SEORI), exerce, por delegação, as atividades de órgão setorial do Ministério da Defesa na estrutura do Sistema de Administração de Planejamento e de Orçamento Federal, do Sistema de Administração Financeira Federal e do Sistema de Administração de Contabilidade Federal, em cumprimento à atribuição regimental contida no Inciso I do Art. 34 do Decreto nº 8.978, de 1º/2/2017.
3. Para tanto, em atendimento à Portaria SOF nº 103, de 19 de outubro de 2012, este Departamento coordena, no âmbito do Ministério da Defesa e por meio da Divisão de Planejamento (DPLAN), o processo de acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias

- constantes na programação da Lei Orçamentária Anual (LOA), realizado, semestralmente, no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).
4. Os dados do Acompanhamento Orçamentário são coletados em três etapas: Unidade Orçamentária, Órgão Setorial e Secretaria de Orçamento Federal (Etapa denominada Formalização).
5. Cabe à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) definir o período cuja coleta de dados é permitida aos Órgãos Setoriais. Estes, por sua vez, podem também definir prazos de coleta às suas Unidades Orçamentárias, respeitando os limites inicialmente definidos pela SOF. Esses limites temporais são denominados no sistema como janelas de trabalho. A janela de trabalho para a captação de primeiro semestre vai de 1º de junho a 31 de julho, sendo a janela de trabalho de exercício fechado de 1º de dezembro a 31 de janeiro do exercício seguinte.
6. No início do período da coleta, todas as ações são disponibilizadas no momento Unidade Orçamentária, sendo possível a coleta apenas a essas unidades. A Unidade Orçamentária deve tramitar as ações cuja coleta de dados tenha sido finalizada para o momento seguinte, o momento Órgão Setorial.
7. É de responsabilidade do Órgão Setorial, no caso do Ministério da Defesa, do DEORF/SEORI:
- Acompanhar a execução físico-financeira das ações orçamentárias, cujos subtítulos possuam produtos e metas físicas associados, observando o alinhamento da execução com o planejado na LOA.
  - Orientar, coordenar e supervisionar tecnicamente as unidades orçamentárias, quanto ao acompanhamento da execução orçamentária, visando à qualidade e à propriedade das informações inseridas pelas respectivas unidades no módulo do SIOP.
  - Organizar, disciplinar e difundir a sistemática de acompanhamento da execução física e financeira do órgão ou da entidade, seguindo normas e orientações técnicas da SOF.
  - Informar e manter atualizados, em campo específico no SIOP, os atos emanados do Secretário Executivo relativos à designação dos responsáveis pela informação coletada no acompanhamento.
  - Coordenar o processo de acompanhamento físico e financeiro das ações orçamentárias, visando a qualidade do preenchimento das informações da unidade setorial constante do módulo do SIOP, inclusive perante os órgãos centrais que compõem os Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno, conforme estabeleceu a Lei no 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e o Controle Externo, conforme consta na Lei no 8.443, de 16 de julho de 1992.
  - Tramitar das ações para o momento Formalização, ou seja, para a SOF, no prazo estabelecido para a coleta.
8. Após o preenchimento do Acompanhamento Orçamentário, é possível acessar relatório com informações de apoio à prestação de contas ao TCU para todas as ações formalizadas.
9. No que diz respeito ao Projeto HX-BR, em 2016 foram feitos os dois acompanhamentos previstos, conforme Relatórios do Acompanhamento da Execução, anexos (0582505), extraídos do SIOP.
10. Adicionalmente ao acompanhamento realizado pela SOF, o Projeto HX-BR também é monitorado semestralmente por meio do Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujo responsável pelo processo é a Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SDI/MP).
11. No âmbito do Ministério da Defesa cabe ao DEORF/SEORI, por meio da DPLAN, auxiliar à SDI/MP no processo de elaboração do Balanço do PAC, solicitando as informações necessárias às Unidades do Ministério da Defesa responsáveis por Projetos relacionados à Defesa Nacional, contemplados no PAC, os quais são consolidadas e encaminhadas à SDI.
12. Além disso, a Sala de Situação, constituída por grupo de servidores designados para acompanhar as ações de um determinado setor e coordenada pelo MP, realiza o acompanhamento de cronogramas físico e financeiro para assegurar prazos e resultados, gerenciar restrições que possam afetar o desempenho do programa e induzir melhorias nas políticas públicas.
13. Os resultados do monitoramento são publicizados na página do programa (<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-logistica/defesa>) e na página do Ministério do Planejamento (<http://www.planejamento.gov.br>).
14. Cabe registrar que os dados levantados nesses processos de monitoramento frequentemente compõem relatórios gerenciais internos que auxiliam na tomada de decisão do nível estratégico do Ministério da Defesa.

Assim, cabe salientar que a manifestação do gestor não veio acompanhada das cópias dos documentos relacionados ao Projeto HX-BR solicitadas pela equipe de auditoria, quais sejam, os cronogramas de execução físico-financeiros, os relatórios, pareceres ou demais documentos que demonstram a efetiva execução dos contratos e acordos, bem como o comprovante de entrega dos objetos.

Quanto às informações prestadas acerca das atividades de controle e monitoramento, por parte do Ministério da Defesa, percebe-se que elas se referem às concepções orçamentárias e financeiras, baseadas sobretudo nos dados registrados nos sistemas corporativos da Administração Federal, como o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Porém, não foram demonstrados os aspectos acerca do monitoramento e controle do MD no sentido de verificar a efetiva execução do projeto, fundamentados, por exemplo, em avaliações dos contratos e dos acordos firmados, em fiscalizações e visitas *in loco* ou em relatórios circunstanciados do cumprimento do projeto encaminhados pelos Comandos Militares ao MD. Portanto, não há evidências de que a Administração Central do MD realiza o acompanhamento concomitante da execução do Projeto HX-BR.

### 2.2.3.1. Justificativas do gestor

Na oportunidade da manifestação relativa à versão preliminar do relatório de auditoria, mediante o Memorando nº 387/SG-MD, de 22/9/2017, o gestor apresentou a seguinte justificativa:

Primeiramente é necessário destacar que o Projeto HX-BR é efetivamente executado, monitorado e controlado pelo Comando Aeronáutica, não estando, portanto, ao largo da gestão e do controle institucional inerentes aos projetos públicos de responsabilidade do Ministério da Defesa.

Nesse tópico é indispensável uma explicação sobre o modelo de governança do projeto. O Projeto HX-BR tem como objetivo a produção, o desenvolvimento e a aquisição 50 helicópteros de médio porte, de emprego geral, para as Forças Armadas e Presidência da República. Serão destinadas 18 aeronaves para a Força Aérea, sendo 2 delas para o Grupo de Transporte Especial, em apoio à Presidência da República, 16 para o Comando do Exército e 16 para o Comando da Marinha.

Por se tratar de um projeto que envolve as três Forças Armadas, os recursos orçamentários inerentes à Ação 123J foram alocados à Unidade Orçamentária 52101 – Administração Direta do Ministério da Defesa.

Dessa forma, o Projeto HX-BR possui um arranjo de gestão no qual o Ministério da Defesa exerce o papel estratégico de decisão dos rumos do Projeto e o Comando da Aeronáutica se responsabiliza por sua execução, incluídas as funções de monitoramento e controle.

Contudo, em face dos apontamentos do relatório de auditoria, a Secretaria-Geral se compromete a implementar os mecanismos de monitoramento necessários ao acompanhamento das etapas mais relevantes do projeto, especialmente no que diz respeito às entregas dos Helicópteros.

### 2.2.3.2. Avaliação da Auditoria

As justificativas apresentadas pelo gestor são no sentido de que a execução, monitoramento do Projeto HX-BR são realizados pelo Comando da Aeronáutica. Entretanto o Ministério da Defesa, conforme reconhecido pelo gestor, possui um papel estratégico nas decisões do projeto. Ressalta-se que o orçamento destinado ao projeto é de responsabilidade da Administração Central do MD e este deve

atuar de forma coordenada com os três Comandos Militares para a efetiva execução, além de avaliar se a implementação é feita de forma a atingir os objetivos estabelecidos. Assim, mantemos a constatação uma vez que é fundamental a participação mais incisiva do Ministério da Defesa de forma a avaliar a execução do projeto.

### 2.2.3.3. Recomendação

Adotar providências para realizar, de forma coordenada com os Comandos Militares, o monitoramento do Projeto HX-BR, a fim de avaliar se a execução do projeto está de acordo com os objetivos estratégicos estabelecidos no Plano Plurianual.

## 2.3. AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO

Neste tópico, em obediência ao disposto no item 3 do Anexo II à Decisão Normativa TCU nº 156/2016, deveriam ser avaliados os indicadores da Secretaria-Geral, destinados a mensurar o desempenho de sua gestão no exercício 2016.

### 2.3.1. Constatação: Ausência de indicadores de gestão para mensurar o desempenho institucional da Unidade

Conforme avaliação do item referente aos Indicadores de Desempenho da Secretaria-Geral no relatório de gestão da Unidade, verificamos a ausência de elaboração e de utilização de indicadores para avaliar os resultados obtidos na gestão. De acordo com a informação consignada naquele relatório, a SG expôs o seguinte:

No exercício de 2016, ainda não foi possível demonstrar os resultados obtidos na condução dos objetivos definidos pelo Planejamento Estratégico da SG para o período de 2017 a 2019, dado que a sua aprovação somente ocorreu no último quadrimestre do ano. Além disso, a construção de indicadores, metas e iniciativas estratégicas ainda está em curso, em face da opção por realizar o trabalho sem custo orçamentário, sem contratação de empresas de consultoria e sem acréscimo de força de trabalho dedicada para tal fim. Assim sendo, somente a partir do desempenho do exercício de 2017, será possível iniciar o processo de análise crítica de seu desempenho.

Ainda no relatório de gestão, foi mencionado que a elaboração dos indicadores de desempenho estava prevista para ser concluída em maio de 2017.

#### 2.3.1.1. Justificativas do gestor

Mediante a Solicitação de Auditoria nº 34/2017/CISET-MD, de 12/7/2017, foi demandado ao gestor que apresentasse informações atualizadas sobre a elaboração dos indicadores de desempenho da Secretaria-Geral.

Em resposta, por meio do Memorando nº 280/SG-MD, de 21/07/2017, o gestor informou “*que se encontra em processo de edição (processo nº 60311.000396/2017-60) o Plano de Diretrizes da Secretaria-Geral para 2017 a 2019 (0609201), contendo os indicadores, as metas e as iniciativas definidas para o período*”.

Após a versão preliminar do relatório de auditoria, mediante o Memorando nº 387/SG-MD, de 22/9/2017, o gestor complementou com a seguinte manifestação:

em relação à constatação de ausência de indicadores de gestão para medir o desempenho institucional da Unidade, informa-se que, em 07/08/2017, no Boletim de Pessoal e Serviço Extra nº 012, foi publicada a Instrução Normativa nº 4/SG/MD, de 03/08/2017, que aprovou o Plano de Diretrizes da Secretaria-Geral para 2017 a 2019, tendo por finalidade estabelecer os indicadores de desempenho, as metas e as iniciativas, vinculados a cada objetivo estratégico, que nortearão as ações da Secretaria-Geral (SG) e dos seus órgãos componentes no período e que servirão para aferir o nível de implementação (disponível em [http://intranet.defesa/arquivos/institucional/planejamento\\_estrategico\\_sg/60311000396-201760\\_PIDiretrizes\\_170822.pdf](http://intranet.defesa/arquivos/institucional/planejamento_estrategico_sg/60311000396-201760_PIDiretrizes_170822.pdf)).

#### 2.3.1.2 Avaliação da Auditoria

Como observado, os indicadores de gestão só foram instituídos em meados do corrente ano, razão pela qual os reflexos das providências adotadas pelo gestor só poderão ser avaliados em futuras ações de auditoria.

Neste ponto, é importante ressaltar que, além de constituir-se em meio eficaz para aferir os resultados alcançados pelos administradores e de permitir a detecção de falhas que possam comprometer o alcance das metas e objetivos institucionais, os indicadores são elementos essenciais dos controles internos, conforme os define a Instrução Normativa TCU nº 63/2010. Além disso, o Tribunal de Contas da União (ref. Técnicas de Auditoria — Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos. Tribunal de Contas da União, 2000.), no tocante a utilização de indicadores de desempenho pela instituição, ensina nos seguintes termos:

- i) possibilita a avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho global da instituição, por meio da avaliação de seus principais programas e/ou departamentos;
- ii) permite o acompanhamento e a avaliação do desempenho ao longo do tempo e ainda a comparação entre desempenho anterior x desempenho corrente; desempenho corrente x padrão de comparação; desempenho planejado x desempenho real;
- iii) possibilita focar as áreas relevantes do desempenho e expressá-las de forma clara, induzindo um processo de transformações estruturais e funcionais que permite eliminar inconsistências entre a missão da instituição, sua estrutura e seus objetivos prioritários;
- iv) propicia ajuda no processo de desenvolvimento organizacional e de formulação de políticas de médio e longo prazos;
- v) melhora o processo de coordenação organizacional, a partir da discussão fundamentada dos resultados e o estabelecimento de compromissos entre os diversos setores da instituição; e
- vi) possibilita a incorporação de sistemas de reconhecimento pelo bom desempenho, tanto institucionais como individuais.

Por fim, é importante enfatizar que, sistematicamente, o Tribunal de Contas da União vem apontando a importância da construção de indicadores como mecanismo imprescindível à governança das instituições públicas. É o que se constata, por exemplo, nos Acórdãos nº 3.795/2014 - 1ª Câmara, nº 3.023/2013 – Plenário e nº 2.267/2005 – Plenário. Como agravante, a Colenda Corte de Contas tem julgado com ressalva as contas dos gestores quando apresentadas sem avaliação com base nos indicadores de desempenho, conforme se depreende dos Acórdãos nº 5.444/2010, 4.239/2014 e nº 327/2015, todos proferidos pela Segunda Câmara.

#### 2.3.1.3. Recomendação

Adotar, de forma efetiva, os indicadores de gestão, a fim de possibilitar a mensuração do desempenho do órgão, quantos ao atingimento dos seus objetivos, ao alcance das metas e da realização das ações, nos moldes dos requisitos na legislação, bem assim na jurisprudência firmada pelo Tribunal de Contas da União.

## 2.4. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS

A força de trabalho do Ministério da Defesa compõe-se de servidores efetivos e requisitados de outros órgãos, regidos pela Lei nº 8.112, de 11/12/1990, de pessoal sem vínculo com a administração, investido em cargos comissionados, do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS), das Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), de militares dos quadros dos Comandos das Forças, e, ainda, de terceirizados e estagiários.

A avaliação sobre a adequabilidade da força de trabalho da unidade, frente às suas atribuições, exigida no item 4 do Anexo II à DN TCU nº 156/2016, foi realizada com base no quantitativo de pessoal previsto no Anexo II ao Decreto nº 7.974, de 1º/4/2013, que trata da aprovação da estrutura regimental e do quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Defesa, ainda vigente no exercício de 2016, com as informações consignadas no relatório de gestão e por intermédio do Memorando nº 257/SG-MD, de 10/7/2017, que encaminhou o Despacho nº 707/ASSADI/DEADI/SEORI/SG-MD, de 7/7/2017, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 29/2017/Geaud/CisetMD, de 30/6/2017.

Da análise das informações do relatório de gestão, com posição em 31/12/2016, verificamos que 87% dos 483 cargos em Comissão autorizados encontravam-se preenchidos. No que se refere às Gratificações de Representação, temos 42% preenchidos (de 179 autorizadas) por Civis, e 88% preenchidos (de 809 autorizadas) por Militares.

Além disso, de forma a complementar as informações constante do relatório de gestão, por meio da aludida Solicitação de Auditoria nº 29, diligenciamos a SG para que apresentasse as providências adotadas pela Administração relativamente à substituição e à diminuição no quadro de servidores do Ministério da Defesa. Em resposta, conforme consignado no Despacho nº 707, foi encaminhada a seguinte manifestação:

O Decreto nº 8.785, de 10 de junho de 2016 determinou a redução de cargos em comissão no âmbito do poder executivo. Tal medida governamental resultou na publicação do Decreto nº 8.978, de 2017, que suprimiu 127 cargos comissionados desta administração central.

O critério adotado pela Administração para a reorganização do efetivo foi realizado conjuntamente com as demais unidades, observadas as competências dos respectivos dirigentes e a tramitação dos estudos no âmbito do Departamento de Organização e Legislação (DEORG) desta Secretaria, tendo como foco o interesse público aliado à criticidade de cada área/atividade, primando pela manutenção do maior número de pessoas, de modo a mitigar, tanto quanto possível, os efeitos na composição das equipes de trabalho e a solução de continuidade no exercício das competências dos órgãos da administração central, sendo que em determinados casos ocorreu perda de cargos comissionados, noutros houve reposicionamentos, alcançando, também, funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE e/ou Gratificação de Representação – GR (ver NUP's 60010.000693/2013-76, 60583.000667/2017-87 e 60583.000846/2017-14).

Em resumo, destacamos algumas medidas que foram mantidas para equilibrar a equipe de trabalho da administração central:

Contratação de militares da reserva como prestadores de tarefa por tempo certo, considerando-se exonerações em cargos comissionados;

Recolocação de servidores e militares (ativa e reserva) em cargos DAS de igual (quando possível) ou de menor nível;

Recolocação de servidores, anteriormente DAS, em GR;

Realocação de GR's vagas nas diversas unidades, visando adequação de seu efetivo.

Além das anteriores, foram adotadas ainda:

Realização de processo seletivo para provimento de 12 vagas de GSISTE (destinadas exclusivamente para servidores ocupantes de cargo efetivo), na forma dos autos constante do NUP 60583.000225/2017-31, sendo 8 (oito) de Nível Superior – NS e 4 (quatro) de Nível Auxiliar – NA, tendo-se, no momento, a seguinte situação:

- Providas: 09 NS; e

- Em Andamento: 01 NA. (Não houve candidatos para as demais vagas).

Nos limites de competência do Deadi, foi apresentada proposta de realização de concurso público para provimento de 26 cargos vagos do PGPE para a administração central do Ministério da Defesa – constante dos autos do Processo nº 61001.001035/2017-05.

Tendo em vista o novo quantitativo de vagas trazidas pelo Decreto nº 9.058, de 2017, foram solicitadas aos Órgãos Centrais dos Sistemas, por meio do NUP 60500.000059/2017-45, assim distribuídas:

SISTEMAS	NS	NI
SIPEC	3	11
SIORG	1	1
SISG	3	6

No que diz respeito aos estudos realizados acerca do dimensionamento da força de trabalho, levando-se em consideração critérios do quantitativo, da composição, do perfil e da lotação, bem como quanto à definição de estratégias e ações que se fazem necessárias para viabilizar o atendimento das necessidades afetas às áreas da Secretaria-Geral, o gestor expôs seus argumentos nos seguintes termos:

Pessoal Militar => A substituição do pessoal militar é realizada com base nos quantitativos de cargos/funções existentes nos decretos estruturantes (Dec. 8.978/2017), com base nos parâmetros estabelecidos pela Portaria Normativa nº 2.323/MD, de 2012, que disciplina a composição da força de trabalho militar não só na SG, mas nas demais unidades que compõem a Administração Central do Ministério da Defesa.

Nesse último instrumento foram dimensionados:

O tamanho/proporção de postos e graduações tendo como parâmetro o efetivo das forças (MB, EB e FAB);

Foi instituída a obrigatoriedade de fornecimento dos perfis para seus ocupantes (§ 2º, art. 17 - PN);

Estipulou-se prazos de permanência, dentre outros aspectos.

Pessoal Civil => A administração central ainda não dispõe de quadro próprio, contando em sua força de trabalho com os servidores remanescentes do extinto Estado-Maior das Forças Armadas – EMFA, conforme demonstrado na intranet, no caminho: RH e Assuntos Administrativos/Corpo Funcional e Financeiro do MD/Ativos por Nível/Categoria.

As vagas oriundas de cargos não extintos foram objeto de solicitação de concurso público, conforme mencionado anteriormente.

Quanto à ocupação de cargos e funções comissionadas, é importante destacar que os correspondentes provimentos possuem natureza discricionária, na forma do art. 37, II e V, da Constituição Federal e art. 9º, II, da Lei nº 8.112, de 1990, observados os critérios de conveniência e oportunidade adotados pelos dirigentes dos órgãos em que os cargos estão alocados, dentro dos quantitativos estabelecidos na lei.

Como medida de boa prática, O Ministério da Defesa estabeleceu, no âmbito da administração central, os requisitos mínimos para a ocupação dos cargos em comissão na forma da Portaria Normativa nº 2.879/MD, de 31 de outubro de 2012, disponível na intranet, no caminho: Legislação/ Banco de Dados de Legislação/BDLEGIS versão completa.

Estudos sobre uma possível criação de carreira própria/específica para o Ministério da Defesa não estão na área de competência originária do DEADI.

O Departamento de Administração Interna (Deadi) mencionou também que “foi iniciado estudo, em caráter piloto, no sentido de definir as atribuições de cargos e funções, qualificação e perfis da respectiva equipe de trabalho”. Em complemento, apresentou

processo contendo a Nota Técnica nº 2/CODEP/GEPES/DEADI/SEORI/SG/MD/2017, de 12/7/2017, que trata da metodologia de trabalho para identificação dos cargos que compõem a estrutura do Deadi e respectivas funções/tarefas desempenhadas pelos seus ocupantes.

Relativamente aos impactos no quantitativo de pessoal decorrente da evolução futura dos desligamentos e aposentadorias, o gestor encaminhou documentação com demonstrativo contendo a evolução do quadro de pessoal civil até 2021, ficando evidenciado “*que até aquele ano somente oito servidores não teriam cumprido todos os requisitos para aposentadoria, se consideradas as regras atuais*”.

Ademais, cabe ressaltar que no relatório de gestão, no subitem 4.1.1 - Estrutura de pessoal da unidade, é mencionado o Indicador Capacitação de Recursos Humanos – ICRH, sem, contudo, haver maiores informações. Desse modo, em atendimento à solicitação da auditoria, o gestor apresentou dados complementares sobre o indicador referente ao exercício de 2016, consignados na tabela a seguir:

<b>Índice de capacitação de Recursos Humanos – ICRH</b>				
<b>NOME DO INDICADOR</b>	<i>Índice de capacitação de Recursos Humanos</i>			
<b>OBJETIVO DO INDICADOR</b>	Visa avaliar a eficácia na execução da capacitação, realizada sob a forma de treinamentos, cursos e seminários para servidores e militares na administração central do MD.			
<b>PERIODICIDADE</b>	Quadrimestral			
<b>TIPO DE INDICADOR</b>	Eficácia			
<b>FÓRMULA DE CÁLCULO</b>	É a relação obtida entre o número de servidores capacitados /Número de servidores previstos para capacitação *100.			
<b>METODOLOGIA</b>	Anualmente é confeccionado o Plano de Capacitação do Ministério da Defesa - PAC. Nele foi estabelecida a meta de 25% de capacitação da força de trabalho. Por meio de um controle administrativo denominado “Planilha de Capacitação de Servidores”, são acumulados os valores referentes aos servidores que foram capacitados em treinamentos, cursos e seminários no período considerado.			
<b>CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO</b>	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		
<b>FONTE DE DADOS</b>	Planilha de Capacitação de Servidores			
<b>DEMONSTRAÇÃO DA EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS DO INDICADOR COMPARANDO-SE AOS ANOS ANTERIORES</b>	<b>EXERCÍCIO ATUAL</b>		<b>RESULTADO DE EXERCÍCIOS ANTERIORES</b>	
	<b>PREVISTO</b>	<b>REALIZADO</b>	<b>2015</b>	<b>2014</b>
	100%	124,86%	77% (sem a capacitação no SEI)	127,83%
			192% (com a capacitação do SEI)	
<b>RESPONSÁVEL PELO CÁLCULO</b>	DEADI e GEPOS			
<b>LEGISLAÇÃO APLICADA</b>	Decreto nº 7.974, de 2013 e Regimento Interno da Secretaria de Organização Institucional, aprovado pela Portaria Normativa nº 564/MD, de 2014.			

Em atendimento, o gestor citou que em 2016 foi “*observado um desempenho de 124,86% de servidores capacitados dos previstos do planejamento, em relação ao total de entregas programadas para o exercício. A captação dos dados relativos ao indicador é realizada através da aplicação da frequência dos servidores e militares, nas ações de capacitação. Na análise do Indicador, a ênfase dessa análise de eficácia recai sobre a relação entre o resultado obtido e o pretendido. Dessa forma, no Índice de Capacitação de Recursos Humanos – ICRH, como Indicador de Eficácia obteve-se o resultado excelente com 124,86% de atingimento da meta*”.

Quanto aos atos de admissão, de concessão de aposentadoria e de concessão de pensão, com base nas informações fornecidas pela Gerência de Orientação desta Ciset-MD, verificamos que no decorrer do exercício em pauta, a unidade implantou cinco aposentadorias e duas pensões, os quais, após receberem pareceres pela legalidade, por parte deste órgão setorial de controle interno, exarados no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (Sisac), foram encaminhados à Secretaria de Fiscalização de Pessoal do Tribunal de Contas da União para fins de apreciação e registro.

#### 2.4.1. Avaliação da Auditoria

Da análise das informações apresentadas pelo gestor, além da documentação encaminhada à equipe de auditoria, constatamos que as medidas adotadas pela Administração estão adequadas no sentido de mitigar as deficiências do quantitativo de pessoal nos diversos setores do Ministério da Defesa. Entretanto, cabe ressaltar que a Administração do Ministério da Defesa deve adotar providências antecipadas a fim de diminuir o impacto decorrente das aposentadorias futuras de servidores civis, previsto para até o ano de 2021, conforme informado pelo próprio gestor.

### 2.5. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS

#### 2.5.1. Transferências Voluntárias

Em atendimento ao disposto no item 5 do Anexo II à Decisão Normativa TCU nº 156/2016, procedemos à avaliação da gestão das transferências voluntárias concedidas pelo Ministério da Defesa. Diante da ausência de obrigatoriedade da apresentação do conteúdo sobre esse tópico no Relatório de Gestão, nossa análise foi fundamentada nas informações constantes nos documentos apresentados pelo gestor mediante o Memorando nº 256/SG-MD, de 10/7/2017, encaminhado a esta Ciset-MD em resposta à Solicitação de Auditoria nº 28/2017/CISSET-MD, de 28/6/2017.

No que tange aos convênios celebrados no âmbito do Departamento do Programa Calha Norte (DPCN), no exercício de 2016 “*foram celebrados 455 convênios, contabilizando um total empenhado de R\$ 484.445.901,15*”. Entretanto, “*não houve aporte de recursos financeiros para os convênios empenhados*” naquele ano.

Relativamente às fiscalizações dos convênios celebrados pelo DPCN para o exercício de 2016, o gestor informou que foram realizadas 297 vistorias, representando 100% do previsto, cujos trabalhos de inspeção têm o seguinte escopo:

[...] verificar a compatibilidade entre o objeto executado e/ou equipamento aprovado pela equipe técnica do programa, visando a confecção de, pelo menos um laudo de vistoria em 100% dos convênios firmados. Esses acompanhamentos têm por objetivo, inspecionar visualmente o objeto, por meio de impressões colhidas, pontualmente, em um único dia de vistoria, não se relacionando a eventos anteriores ou posteriores à data de sua ocorrência, inclusive, não permitindo identificar possíveis vícios ocultos.

Questionado acerca dos indicadores utilizados pelo Programa Calha Norte, o DPCN informou que em 2016 “*iniciaram-se tratativas de consolidação do Plano de Diretrizes para o período 2017 a 2019*”, e implementação dos indicadores “*está adstrita à validação do Plano Estratégico, por parte da Secretaria-Geral*”.

Com relação às providências adotadas pela unidade para sanar as deficiências consignadas no subitem 2.5 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 40/2016/GEAUD/CISSETMD, de 28/9/2016, referente às contas da Secretaria-Geral, exercício de 2015, o gestor apresentou manifestação nos seguintes termos:

**“Atrasos nas análises das prestações de contas”**

Com vistas a mitigar a deficiência de “Atrasos nas análises de prestações de contas”, o DPCN em um primeiro momento, ainda no exercício de 2016, requereu perante as forças militares a possibilidade de destinação de militares temporários, engenheiros e técnicos, a fim de ampliar os quadros do departamento nos setores mais sensíveis. Neste contexto foram incorporados a força de trabalho do DPCN, no período compreendido entre o final do exercício de 2015 até o presente momento, 15 quinze militares, de carreira e temporários, que foram incorporados aos quadros da Divisão de Engenharia (07) e Convênios e de Análise financeira (08), visando melhorar o quadro de acompanhamento e prestação de contas dos convênios sob o enfoque da análise técnica, sob a ótica da engenharia e financeira.

Sob o enfoque da análise física informo que, no exercício de 2017, foi solicitado via Secretaria Geral perante as forças, a designação de pessoal qualificado para suprir as deficiências da Divisão de Engenharia. Neste contexto encontra-se previsto a alocação de mais 17 militares temporários que deverão, entre outros objetivos, minimizar as deficiências em pessoal para realização das vistorias “in loco”, conforme Ofício Circular nº 103/GM-MD, de 27/03/2017 - NUP 60414.000096/2017-22 [...].

**“Deficiências operacionais relacionadas ao módulo “Acompanhamento e Fiscalização” do Siconv – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, do Ministério do Planejamento, notadamente no que se refere a inserção de documentos técnicos por parte do conveniente, tais como Boletins de Medição, Relatórios Fotográficos, ARTs de fiscalização e Execução, além de cópias de folhas dos diários de obras e outros”**

A fim de contribuir com a melhoria das informações e documentos inseridos no SICONV, por parte dos diversos órgãos convenientes, o DPCN, por intermédio da Divisão de Análise Financeira - DIAF, a partir do 2º semestre do ano de 2016, vem programando Visitas de Orientação Técnica (VOT) e “Workshops” nos Estados abrangidos pelo Programa onde são difundidos, por meio de palestras e apresentações, conhecimentos técnicos nas áreas de Licitações e Contratos, Financeira, Tomada de Contas Especial e Manuseio do SICONV. Tal iniciativa, em parceria com os próprios convenientes, tem melhorado a qualificação técnica dos servidores públicos lotados nas áreas afins dos respectivos órgãos da Administração direta e em consequência minimizado os erros, vícios processuais e de utilização da ferramenta SICONV.

No exercício de 2017 foram realizados 05 (cinco) “Workshops”, qualificando mais de 300 (trezentos) gestores, nos Estados do Amapá, Acre, Roraima e em Rondônia, conforme consta nas Notas de Serviço deste Departamento. Ainda está previsto neste exercício (01) um “Workshop” no Estado do Amazonas, conforme Plano daquela Gerência.

**“Ausência de análise de riscos com vistas ao planejamento das fiscalizações para verificação da compatibilidade entre o objeto executado e o aprovado pela equipe técnica do Programa, de forma a aumentar a eficiência do gasto público”**

Tratando-se de uma iniciativa voltada à identificação e análise preliminar dos principais riscos associados à celebração e fiscalização de convênios de modo a subsidiar as melhorias necessárias para a gestão de transferências voluntária, o DPCN, no fim do exercício de 2016, iniciou a construção de um Manual de Análise de Riscos, que seguiu para essa Secretaria-Geral, a fim de ser validado, bem como contribuir para elaboração do Planejamento Estratégico da SG. Corrobora-se a isso, os diversos controles internos pertencentes a cada Divisão/Gerência, como exemplo, “check lists”, Relatórios, Estatísticas e outros, que visam a mitigação dos riscos inerentes ao Programa como um todo.

No entanto, as Divisões/Gerências do DPCN ainda buscam soluções conjuntas para eliminar/minimizar os riscos, tanto na celebração como na fiscalização dos convênios, tendo em vista a importância dos objetivos estratégicos do Programa junto às diversas unidades da Região Norte assistidas pelo Ministério da Defesa. Ainda nessa linha, no intuito de colaborar com a gestão eficiente dos riscos do Programa Calha Norte, o Departamento conta com a contribuição de outros Setores do MD, como a Secretaria de Controle Interno e a CONJUR-MD.

Em resposta à versão preliminar do relatório de auditoria, o gestor, mediante o Memorando nº 387/SG-MD, de 22/9/2017, apresentou a documentação comprobatória das atividades realizadas junto aos órgãos convenientes para a melhoria da qualificação dos técnicos responsáveis pela inserção de documentos no Siconv, além da cópia do manual para análise de riscos, conforme informado pelo Departamento do Programa Calha Norte.

**2.5.2. Outras Transferências**

No que se refere aos demais instrumentos de transferências voluntárias concedidos pelo Ministério da Defesa no exercício de 2016, o gestor apresentou as seguintes tabelas, que foram complementadas com informações a partir de consultas realizadas pela equipe de auditoria, contendo seis termos de execução descentralizada e um acordo de cooperação:

Órgão/Entidade Receptora	Processo	Objeto	TED	Data Assinatura	Vigência Até	Valor (R\$)
Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC-MRE)	60420.000616/2016-37	Programa de Cooperação Técnica em Defesa - América Latina e África - 2016	1/2016	12/05/2016	31/12/2016	364.726,49
Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)	60583.000812/2016-49	Realização de cursos de educação continuada para desenvolvimento técnico	S/Nº	31/05/2016	31/12/2016	15.422,40
		e gerencial, destinados à capacitação de servidores públicos vinculados ao Ministério da Defesa				
Escola de Administração Fazendária (ESAF)	60583.001101/2016-91	Realização dos cursos “Siafi Operacional”, “Tesouro Gerencial”, “Repactuação, Planilhas de Custo e Formação de Preços”, e “Elaboração de Editais, Termos de Referência e Projetos Básicos”, na modalidade de turma fechada	2/2016	08/07/2016	30/12/2016	22.322,07

Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC-MRE)	60420.000616/2016-37	Programa de Cooperação Técnica em Defesa - América Latina e África - 2016	007/2016	23/11/2016	31/03/2018	635.616,99
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)	60584.002190/2015-01	Evolução do sistema de concessão de diárias e passagens (SCDP) para permitir o cadastro e pagamento de afastamentos programados para o exercício posterior	1º ADT/ TED 2015 (Siafi 685416)	29/07/2016	31/12/2016	290.691,02
Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC-MRE)	60430.000232/2016-03	Apoio aos Estagiários Estrangeiros da IV Edição do Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (V CADSUL)	6/2016	13/09/2016	25/11/2016	7.551,39

Órgão/Entidade Receptora	Processo	Objeto	Acordo de Cooperação	Data Assinatura	Vigência Até	Observação
Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores	60420.000346/2009-35	Formalizar e aperfeiçoar a parceria entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Departamento de Administração Interna (DEADI), por intermédio da Subchefia de Assuntos Internacionais (SCAI) em matéria de cooperação técnica no âmbito da defesa prestada a países em desenvolvimento	S/Nº	abr/16	abr/21	TED's serão formalizados conforme necessidade.
	60420.000164/2016-93					

Com relação à estrutura de pessoal e tecnológica voltadas à concessão, fiscalização e análise da prestação de contas das transferências, de acordo com o gestor “*cabete COLIC/GEOF/DEADI, como ente operacional a instrução processual e formalização do termo, com amparo do órgão demandante (que apresenta as justificativas necessárias) e mediante o parecer jurídico da CONJUR-MD*”. Já a fiscalização “*fica a cargo do gestor de cada um destes termos, sempre ligados aos setores demandantes, com atribuição advinda de Portaria de Fiscalização, aos quais cabe, além de outras demandas, a prestação de contas, com posterior remessa de relatório de execução à GEOF/DEADI, procedimento adotado em similaridade ao que estabelece a IN 07/MD, que trata da fiscalização de contratos*”. Além disso, “*os controles internos são realizados por meio de planilhas e registro dos documentos no âmbito COLIC/GEOF/DEADI, com a integralidade processual registrada pelo SEI*”.

Tendo em vista o conteúdo da versão preliminar do relatório de auditoria, o gestor, por meio do Memorando nº 387/SG-MD, de 22/9/2017, apresentou as seguintes informações:

Acerca dos TED's nº 1/2016 e nº 7/2016, em que pese a análise realizada pela GEOF, conforme a documentação apensada aos autos, o órgão demandante certificou o atendimento às recomendações da CONJUR, consubstanciadas na Certidão nº 66/COLIC, nos termos “*Certifica-se que foi verificada a coerência em buscadores de passagem aéreas, entre os valores apresentados e os praticados no mercado, conforme documento, sendo que após a Prestação de Contas do presente TED, qualquer saldo positivo será ressarcido ao Ministério da Defesa*.” Com respeito ao acompanhamento do desenvolvimento do acordo e sua finalização, fazem parte das atribuições elencadas na Portaria 2719/ASSADI/MD, de 21 de dezembro de 2016, afetas ao Gestor do TED. Este Departamento, por intermédio do Despacho nº 1084/COLIC MD/GEOF/DEADI/SEORI/SG-MD, realizou a provocação junto ao setor demandante da competente conclusão do processo e consequente inclusão das informações no SIAFI.

Quanto ao TED referente ao nº SIAFI 685416, relativo ao Termo firmado entre o MD e o MPDG para a evolução do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP, informa-se que foram realizados os competentes registros de conclusão – 2017NS005497 (0672878).

(...)

No esforço de aprimorar procedimentos e minimizar eventuais problemas relacionados aos trâmites processuais relacionados ao tema, o Departamento de Administração Interna elaborou a Nota Técnica nº 9/COLIC MD/GEOF/DEADI/SEORI/SG/MD/2017, de 4 de agosto de 2017, além dos estudos que podem resultar na apresentação de proposta de formalização de instrumento normativo que terá como finalidade a padronização dos atos administrativos relacionados a TED, à luz da legislação em vigor, proporcionando celeridade aos processos, bem como permitindo melhores práticas para a consecução dos objetivos propostos.

A respeito do tema, propõe-se conhecer, também:

- NUP 60583.000812/2016-49;
- Doc. 0179296;
- NUP 60583.001101/2016-91;
- NUP 60584.000989/2016-35;
- Portaria nº 2719/ASSADI/MD, de 21 de dezembro de 2016;
- Nota Técnica nº 9/COLIC MD/GEOF/DEADI/SEORI/SG/MD/2017, de 4/8/2017.

### 2.5.3. Avaliação da Auditoria

Da análise das informações apresentadas pelo gestor, além da documentação encaminhada à equipe de auditoria, constatamos que as medidas adotadas pela Administração estão adequadas no sentido de aprimorar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos relacionados à gestão das transferências.

## 2.6. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

A fim de dar cumprimento ao contido no item 6 do Anexo II da DN – TCU nº 156/2016, avaliamos a gestão de compras e contratações das unidades da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa, tendo como referência os processos licitatórios, os de dispensa e de inexigibilidade de licitação, selecionados, por amostragem, além das informações colhidas quanto à utilização de critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições e contratações.

Os processos examinados, relativos aos procedimentos licitatórios, na modalidade de pregão eletrônico e contratações diretas, envolveram recursos no montante de R\$ 7.425.730,90, referentes a processos do exercício de 2016, conforme tabela a seguir:

Processos	Valor Liquidado (R\$)	Valor Amostra Analisada (R\$)	% Analisado

Pregão	7.633.575,55 <sup>(1)</sup>	5.795.289,77	75,92
Adesão <sup>(2)</sup>	1.579.232,79	1.318.422,98	83,49
Dispensa	609.971,22	214.159,15	35,11
Inexigibilidade	248.414,58	97.859,00	39,39

Fontes: Siafi e Comprasnet

(1) Valor registrado em ata;

(2) Para efeito de se determinar as adesões realizadas pela Secretaria-Geral do MD, foram selecionados, dentre os processos classificados na modalidade pregão no Siafi, aqueles que apresentavam referência a demais Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASG), no campo observação das respectivas notas de empenho.

Na avaliação das licitações e das contratações diretas realizadas, levamos em consideração os ditames da Lei nº 8.666, de 21/6/1993, da Lei nº 10.520, de 17/7/2002, do Decreto nº 5.450, de 31/5/2005, e do Decreto nº 7.892, de 23/1/2013, estando os resultados consignados nos tópicos subsequentes do presente relatório.

### 2.6.1. Constatação: Deficiências na elaboração das pesquisas de preços de referência da licitação

Dos exames realizados nos processos identificados nas alíneas subsequentes, verificamos a utilização de valores discrepantes no cálculo da média ou insuficiência de pesquisas de mercado para fins de estabelecimento dos preços de referência dos objetos dos certames.

a) Da análise do Processo nº 60585.001450/201693, verificamos que se trata do Pregão Eletrônico nº 26/2016, realizado no dia 20/10/2016, tendo por objeto a aquisição de gêneros alimentícios (carne), adjudicado no valor de R\$ 1.328.851,80, em favor das empresas Uedama Comércio de Produtos Alimentícios Ltda. – CNPJ: 00.543.061/000103 e Arcanjos Comercial de Alimentos – CNPJ: 19.600.228/000140. Assim, constatamos as seguintes deficiências nas pesquisas de mercado para a definição dos preços de referência dos itens do pregão:

a.1) foi realizada pesquisa de preços somente com a empresa GSA Comércio e Serviços Ltda. ME, por parte da Coordenação de Patrimônio e Almoxarifado - Copal. Além disso, os valores constantes do Projeto Básico nº 35/2016, que é anterior à formulação, por parte da Coordenação de Licitação e Contratos – Colic, do Quadro Estimativo de Preços de Mercado, de 17/8/2016, serviram de referência para a construção dessa planilha. Vale destacar que, no tocante à elaboração de documentos que fundamentaram os preços de referência dos itens do pregão, a utilização recorrente de critério que expurga preços pesquisados abaixo do “valor registrado no PB” ou do “valor da Ata do Pregão 26/2015”, conforme consta no Despacho nº 1354 e na planilha contendo Quadro Estimativo de Preços de Mercado. Ou seja, o gestor definiu quais seriam os preços desarrazoados em relação a uma estimativa inicial baseada somente na pesquisa com uma única empresa; DIVERGÊNCIAS NAS INFORMAÇÕES DESTACADAS.

a.2) na elaboração do Quadro Estimativo de Preços de Mercado, foi adotada metodologia de estimativa de preços de itens do processo licitatório por meio de mediana de valores, além da média, em detrimento da utilização do menor valor dos preços pesquisados para todos os itens. Além disso, não houve a readequação da estimativa dos preços de referência e a análise crítica de acordo com o Manual de Pesquisa de Preço elaborada por esta Ciset-MD, encaminhado mediante o Memorando nº 325/CISET-MD, de 16/8/2016. Tal adequação foi orientada pelo setor jurídico do Ministério, mediante o consignado no parágrafo 64 do Parecer nº 00595/2016/CONJURMD/CGU/AGU, de 22/9/2016;

a.3) manutenção de valores a maior na pesquisa de preço, conforme informação constante do Quadro Estimativo de Preços de Mercado, sendo que foram expurgados valores menores daqueles constantes no Projeto Básico nº 35/2016 (provenientes da consulta realizada com a empresa GSA Comércio e Serviços Ltda. ME) com variação percentual menor ou igual ao que foi mantido, conforme discriminado na tabela a seguir:

Item do Projeto Básico	Valor no Projeto Básico	Valor Expurgado	Var. % Valor Expurgado	Valor mantido	Var.% Valor mantido
1	24,00	18,78	22%	32,97	37%
3	12,00	9,28	23%	16,90	41%
6	16,00	10,59	34%	22,30	39%
7	15,00	11,09	26%	25,00	67%
11	22,00	14,50	34%	32,10	46%
12	16,00	12,99	19%	19,50	22%
14	43,00	37,90	12%	49,50	15%
16	22,00	19,99	9%	25,99	18%
18	19,00	16,90	11%	28,30	49%
20	9,00	7,90	12%	12,99	44%
21	9,80	7,90	19%	11,99	22%
22	16,00	8,48	47%	25,80	61%
26	12,00	10,35	14%	14,97	25%
32	49,50	39,90	19%	58,90	19%

a.4) expurgo do “valor de 11,85 (Parâmetro I), e os valores de 11,09 e 11,99 (Parâmetro II) levando em conta o valor registro no PB que foi de 15,00”, relativamente ao item 8 da planilha Quadro Estimativo de Preços de Mercado;

a.5) expurgo do “valor de 26,97 (Parâmetro I) levando em conta o valor cotado no Pregão 26/2015 MD que foi de 31,64 e o valor de 37,90 (Parâmetro II) levando em conta o valor registrado no PB optou-se por usar o valor da mediana”, relativamente ao item 23 da planilha Quadro Estimativo de Preços de Mercado;

a.6) expurgo do “valor de 5,00 - referente ao Pregão: 19/2016 (Parâmetro I), que elevou o coeficiente de variação para 38,78% e o valor de 4,98 (Parâmetro IV) por estar muito abaixo dos valores pesquisados no mercado”, relativamente ao item 33 da planilha Quadro Estimativo de Preços de Mercado;

a.7) preços finais obtidos em relação aos seguintes itens, levando-se em consideração que ocorreram descontos variando entre 22% e 54%, conforme a tabela apresentada a seguir.

Item	Valor Estimado	Valor Adjudicado	Desconto
40	13,50	6,18	54%
38	28,70	13,79	52%
22	29,40	14,50	51%
39	49,50	27,88	44%
11	9,10	5,45	40%

16	11,48	7,15	38%
20	14,00	9,83	30%
12	9,10	6,49	29%
28	16,00	11,94	25%
13	22,00	16,49	25%
15	16,00	12,08	25%
27	8,99	6,85	24%
17	11,48	8,76	24%
23	19,00	14,50	24%
35	15,00	11,58	23%
37	8,00	6,20	23%
36	11,44	8,89	22%
29	43,00	33,68	22%
30	43,00	33,68	22%

b) Da análise do Processo nº 60585.002875/2015-39, verificamos que se trata do Pregão Eletrônico nº 16/2016, realizado no dia 13/7/2016, tendo por objeto a aquisição de aparelhos de ar-condicionado tipo Split, adjudicado no valor de R\$ 482.897,98, em favor de diversas empresas. Desse modo, constatamos que foi utilizada metodologia de estimativa de preços dos itens 2 e 3 do edital (aparelho de ar-condicionado de 60.000 BTUs) do processo licitatório por meio de média do valor de apenas duas pesquisas de preços destoantes, em detrimento da utilização do menor valor pesquisado, conforme o Relatório nº 1/COLIC MD/GEOFI/DEADI/SEORI/SG, de 2/6/2016. Vale ressaltar, ainda, os descontos percentuais de 37,99% e de 34,79% para esses itens na adjudicação do processo licitatório.

c) Da análise do Processo nº 60220.000504/2015-51, verificamos que se trata do Pregão Eletrônico nº 21/2016, realizado no dia 13/12/2016, tendo por objeto a contratação de empresa especializada para atualização e ampliação de solução integrada de gerenciamento de serviços de TI, adjudicado no valor de R\$ 2.891.875,47, em favor da empresa CPD Consultoria, Planejamento e Desenvolvimento de Sistemas Ltda. – CNPJ: 00.395.228/0001-28. Constatamos, com base nos documentos constante do processo, significativa diferença entre a pesquisa de preços e os preços finais obtidos em relação diversos itens, levando-se também em consideração que ocorreram descontos variando entre 25% e 92%, conforme a tabela apresentada a seguir:

Item	Valor Estimado	Valor Adjudicado	Desconto
1	3.542,49	2.165,28	39%
2	6.169,06	3.331,20	46%
5	21.336,10	15.796,53	26%
8	8.537,76	699,30	92%
11	16.831,80	12.587,46	25%
13	20.179,76	5.100,31	75%
14	48.321,14	8.126,87	83%
16	74.602,19	56.215,11	25%
18	19.605,24	14.786,74	25%

d) Da análise do Processo nº 60230.000240/2016-06, verificamos que se trata do Pregão Eletrônico nº 30/2016, realizado no dia 29/11/2016, tendo por objeto a contratação de serviços de fornecimento de imagens de satélite ao Ministério da Defesa, adjudicado no valor de R\$ 970.000,00, em favor da empresa SIB-SPACE Imaging Brasil Produtos e Representações – CNPJ: 06.310.679/0001-00. Nesse procedimento licitatório, observamos que houve um desconto de 45% entre o valor estimado e o valor adjudicado para o item 1 do certame.

#### 2.6.1.1. Justificativas do gestor

Instado, mediante Solicitação de Auditoria nº 31/Ciset-MD, de 4/7/2017, a justificar a realização das pesquisas de preços, o gestor, por meio do Memorando nº 269/SG-MD, de 17/7/2017, encaminhou o Despacho no 754/ASSADI/DEADI/SEORI/SG-MD, de 14/7/2017, com sua manifestação, que reproduzimos nas alíneas “a” a “d” a seguir:

a) Relativamente ao Processo nº 60585.001450/2016-93:

a.1) sobre a pesquisa realizada com a empresa GSA Comércio e Serviços Ltda, a elaboração do Projeto Básico nº 35/2016, a formulação do Quadro Estimativo de Preços de Mercado e os critérios utilizados, o gestor apresentou as seguintes justificativas:

[...]

Nos termos do item 6 do Anexo VI da IN nº 6/SEORI/SG/MD, de 6 de setembro de 2013, a pesquisa realizada quando da elaboração do Projeto Básico reflete apenas uma “Estimativa de Custo da Contratação”, tomada como referência uma proposta comercial. Pesquisas mais aprofundadas, seguindo a metodologia prevista em legislação, ocorre em momento ulterior do processo de aquisição.

[...]

Compulsando a IN nº 6/SEORI/SG/MD, de 6 de setembro de 2013, verificase em seu art. 20 que o demonstrativo dos preços praticados no mercado, Anexo VII integra o processo licitatório, portanto em fase posterior à elaboração do Projeto Básico, que integra a fase denominada processo de aquisição (art. 18).

[...]

Para identificar os preços praticados no mercado foi adotado o critério de “CESTA DE PREÇOS ACEITÁVEIS” para a estimativa de preços visando subsidiar o valor de referência, por meio de fontes diferenciadas de pesquisas as quais sejam capazes de representar o mercado, com base nos parâmetros estabelecidos pela IN 05/SLTI/MPOG/2014.

O valor registrado no PB serve de comparação com outros valores encontrados pelo Setor de Cotação, pois o setor demandante trabalha diretamente com os produtos solicitados, já o Setor de Cotação avalia os preços fazendo a comparação entre os valores pesquisados, utilizando o critério de expurgar os preços altos e os baixos em relação aos preços encontrados.

Após a versão preliminar do relatório de auditoria, encaminhada por meio do Memorando nº 387/SG-MD, de 22/9/2017, o gestor informou que *"a Coordenação de Licitação e Contratos/GEOFI não mais utiliza os preços constantes de projetos básicos como única referência para a definição de outros preços, decorrentes dos parâmetros contidos no art. 2º da IN 05/SLTI/MPOG/2014"*.

a.2) quanto à utilização da metodologia de estimativa de preços por meio de mediana de valores, além da média, em detrimento da utilização do menor valor, e a ausência de readequação de acordo com o manual desta Ciset-MD, o gestor se manifestou nos seguintes termos:

Além da IN nº 5, de 27/6/2014, esta Coordenação à época adotou o entendimento do TCU de que o preço de mercado é mais bem representado pela média ou mediana, uma vez que constituem medidas de tendência central e, desse modo, representam, de uma forma mais robusta, os preços praticados no mercado, conforme entendimento exarado no Acórdão nº 3.068/2010 – Plenário (TC- 024.376/20086), entendimento esse corroborado pela Minuta do Manual de Pesquisa de Preço, conforme Memorando nº 237/CISSETMD, de 10/8/2016 (0160972).

[...]

Conforme processo nº 60100.000206/201617, Despacho 1412 (ID 0234809) de 19 de agosto de 2016, nesta data a pesquisa de preços já tinha sido realizada e o processo encontrava-se no setor de licitação para formalização do edital.

Após a versão preliminar do relatório de auditoria, o gestor apresentou manifestação nos seguintes termos:

Esclarece-se que desde o recebimento e análise do “Manual de Pesquisas de Preços” da CISSET/MD, de 19 de agosto de 2016, a referida metodologia não foi mais utilizada para a cotação de preços.

Informa-se, ainda, que recentemente a metodologia de estimativa de preços por meio de mediana dos valores foi regulamentada pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que em seu art. 2º, § 2º, dispõe: **“Serão utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados”** (g.n.). A esse respeito, sugere-se que a CISSET/MD verifique a pertinência de reformular ou atualizar o seu “Manual de Pesquisas de Preços”.

Com o objetivo de afastar os óbices relativos à execução de pesquisas de preços no âmbito da administração central do MD e em razão da relevância do tema, foram empreendidas ações no presente exercício visando à capacitação dos servidores na matéria, conforme se depreende do Memorando nº 173/CODEP/GEPES/DEADI/SEORI/SG-MD (0667180).

A respeito do tema, propõe-se conhecer, também:

- NUP 60580.000078/2017-29 (Instrução Normativa nº 3/MPDG, de 20 de abril de 2017).

a.3) no que diz respeito aos expurgos de valores a menor mesmo com a manutenção dos valores mais altos, foram apresentadas as seguintes justificativas:

Item 1 Foi expurgado o valor de 18,78 (Parâmetro I), devido o valor registrado no PB que foi de 24,00.

Item 3 Foi expurgado o valor de 22,00 Arcanjos (Parâmetro IV) por estar muito acima dos preços encontrados na pesquisa de mercado e o valor de 9,28 (Parâmetro I) por estar muito abaixo dos valores pesquisados.

Item 6 Foi expurgado o valor de 8,50 (Parâmetro I) pela diferença na quantidade adquirida naquela unidade e o valor de 10,59 e 10,90 (Parâmetro II) levando em conta o valor registrado no PB que foi de 16,00.

Item 11 Foi expurgado o valor 14,50 (Parâmetro I), 14,69, 15,95 e 15,30 (Parâmetro II) levando em conta o valor da Ata do Pregão 26/2015 que foi de 16,69 e o valor registrado no PB.

Item 12 – Foi expurgado o valor de 10,85 (Parâmetro I) e os valores de 11,95, 9,29 e 12,99 (Parâmetro II) levando em conta o valor registrado no PB que foi de 16,00.

Item 14 – Foi expurgado o valor de 31,84 (Parâmetro I) levando em conta o valor cotado no Pregão 2015 MD que foi de 34,99 e 37,90 (Parâmetro II) considerando o valor registrado no PB.

Item 16 – Foi expurgado o maior preço 35,60 (Parâmetro VI) e o valor de 14,60 e 19,90 (Parâmetro I) levando em conta o valor registrado no PB que é de 22,00.

Item 18 – Foi expurgado o valor de 16,90 levando em conta o valor registrado no PB que foi de 19,00.

Item 20 – Foi expurgado o valor de 7,90 (Parâmetro I) e 7,99 (Parâmetro II), levando em conta o valor registrado no PB e 22,30 Arcanjos (Parâmetro IV), que elevou o coeficiente de variação para 50,75%.

Item 21 – Foi expurgado o valor de 7,90 (parâmetro I) levando em conta o valor registrado no PB e o valor de 22,30 Arcanjos (Parâmetro IV), que elevou o coeficiente de variação para 47,64%.

Item 22 – Foi expurgado o valor 8,48 (Parâmetro I) e os valores de 11,97 e 12,98 (Parâmetro II) levando em conta o valor registrado no PB.

Item 26 – Foi expurgado o valor de 10,35 (Parâmetro I) e 19,30 Arcanjos (Parâmetro IV), por estar elevado em relação aos preços pesquisados.

Item 32 – Foi expurgado o valor de 37,00 (Parâmetro I) e o valor de 39,90 (Parâmetro II) levando em conta o valor registrado no PB.

Com a versão preliminar do relatório de auditoria, o gestor apresentou a mesma manifestação exposta na alínea a.2.

a.4) acerca de expurgos dos valores referentes ao item 8 do Quadro Estimativo de Preços de Mercado, o gestor afirmou que *“o valor registrado no PB foi de 25,00 reais, conforme (ID 0179841), valor utilizado como estimativa, os valores expurgados foram considerados inexequíveis, o valor final do pregão foi de R\$ 23,74”*.

Com a versão preliminar do relatório de auditoria, o gestor apresentou a mesma manifestação exposta na alínea a.1.

a.5) com relação ao expurgo de valor e utilização de mediana relativo ao item 23 da planilha, o gestor informou que *“foram verificados os valores cotados em todos os parâmetros que ficaram próximos e expurgados os valores que ficaram menor, levando-se em conta a possibilidade de não conseguir chegar ao valor de referência na fase da licitação”*.

Com a versão preliminar do relatório de auditoria, o gestor apresentou a mesma manifestação exposta na alínea a.2.

a.6) relativamente ao expurgo de valores do item 33 da planilha, o gestor apresentou a mesma justificativa da alínea anterior.

Com a versão preliminar do relatório de auditoria, o gestor apresentou a mesma manifestação exposta na alínea a.2.

a.7) quanto aos descontos obtidos entre os preços de referência e os finais, o gestor manifestou-se conforme o seguinte:

O produto licitado envolve toda uma logística, variação constante de preços por época do ano e por região, dificultando assim a nossa pesquisa de preços, segue abaixo matéria do dia 23/07/2016, exemplificando a estabilidade do preço da carne.  
[http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2016/07/23/internas\\_economia,786619/sempequisacamepodeencarecermaisdobro.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2016/07/23/internas_economia,786619/sempequisacamepodeencarecermaisdobro.shtml)

Com a versão preliminar do relatório de auditoria, o gestor manifestou que *“com o objetivo de aperfeiçoar procedimentos, prevenir e afastar óbices relativos à execução de pesquisas de preços no âmbito da administração central do MD e em razão da relevância do tema, foram empreendidas ações no presente exercício visando à capacitação de agentes públicos na matéria, conforme se verifica do conteúdo do Memorando nº 173/CODEP/GEPES/DEADI/SEORI/SG-MD”*.

b) Relativamente ao Processo nº 60585.002875/2015-39, foi encaminhada a seguinte manifestação:

Para identificar os preços praticados no mercado foi adotado o critério de “CESTA DE PREÇOS ACEITÁVEIS” para a estimativa de preços visando subsidiar o valor de referência, por meio de fontes diferenciadas de pesquisas as quais sejam capazes de representar o mercado, com

base nos parâmetros estabelecidos pela IN 05/SLTI/MPOG/2014.

Foram priorizados os parâmetros previstos nos incisos I e III, em detrimento dos parâmetros contidos nos incisos II e IV do art. 2º da IN05/SLTI/MPOG/2014, quais sejam:

Parâmetro I – Portal de Compras Governamentais;

Parâmetro III – Contratações Similares de outros entes públicos;

Parâmetro II – Pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; e

Parâmetro IV – Pesquisa com os fornecedores.

Após a realização de ampla pesquisa de mercado em todos os parâmetros conforme as orientações da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, foram obtidos apenas dois orçamentos e no intuito do item não ser cancelado na realização do certame, tendo em vista um valor inexequível em seu lançamento, utilizouse a média de preços, valendose, excepcionalmente, do § 5º da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014.

Informe ainda que o valor da Aquisição do item após realização do Pregão Eletrônico, foi de R\$ 10.250,00, ficando abaixo do valor previsto na estimativa de preço, não havendo, portanto, danos ao erário.

Com a versão preliminar do relatório de auditoria, o gestor apresentou a mesma manifestação exposta na alínea a.7.

c) Relativamente ao Processo nº 60220.000504/2015-51, o gestor informou o seguinte:

De início, cabe ressaltar que a pesquisa de preços foi realizada obedecendo estritamente os critérios e parâmetros estabelecidos pela Instrução Normativa nº 5. A intenção do Pregão Eletrônico é exatamente reduzir o preço e obter a melhor economicidade e vantajosidade para a Administração, o que ocorreu no caso concreto.

A questão fundamental não reside no valor da proposta, por mais ínfimo que o seja – o problema é a impossibilidade de o licitante executar aquilo que ofertou. A formulação desse juízo envolve uma avaliação da capacidade patrimonial do licitante. Se ele dispuser de recursos suficientes e resolver incorrer em prejuízo, essa será uma decisão empresarial privada. Não cabe à Administração a tarefa de fiscalização da lucratividade da empresa. Sob esse ângulo, chega a ser paradoxal a recusa da Administração em receber proposta excessivamente vantajosa.

Aliás, observe-se que a eliminação de ofertas de valor reduzido pode configurar, por si só, uma ofensa aos princípios da competição leal. Os agentes econômicos são livres para formular propostas e, ao longo da competição, promover a redução contínua de seus preços.

Compete destacar ensinamento do ilustre professor Marçal Justen Filho, em sua obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, p. 601/602, 12ª edição, Editora Dialética, São Paulo/SP 2008, sobre a questão da inexequibilidade. Diz o mestre:

*O tema comporta uma ressalva prévia sobre a impossibilidade de eliminação de propostas vantajosas para o interesse sob tutela do Estado. A desclassificação por inexequibilidade apenas pode ser admitida como exceção, em hipóteses muito restritas. O núcleo da concepção ora adotada reside na impossibilidade de o Estado transformar-se em fiscal da lucratividade privada e na plena admissibilidade de propostas deficitárias.*

*Logo, existem atividades que comportam margem de lucro muito reduzida, enquanto existem outras que apenas podem ser viabilizadas mediante remuneração mais elevada. Logo, não há como estabelecer soluções padronizadas, aplicáveis a diferentes segmentos de atividades econômicas.*

*Mesmo no âmbito interno de uma mesma atividade, existem diferenças marcantes. Como os custos são diversos para cada empresa e como cada qual apresenta uma estrutura operacional distinta, é perfeitamente cabível que a mesma proposta possa ser qualificada como inexequível para uma empresa e mereça enquadramento distinto para outra.*

A desclassificação de proposta por inexequibilidade deve ocorrer a partir de critérios previamente estabelecidos e estar devidamente motivada no processo, franqueada ao licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da proposta e a sua capacidade de bem executar os serviços, nos termos e nas condições exigidos pelo instrumento convocatório, antes de a Administração exarar sua decisão. (Acórdão 1092/2013 Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro.).

Por fim, trazemos o entendimento do doutrinador Marçal Justin Filho: “Não é cabível que o Estado assumo, ao longo da licitação, uma função similar à de curatela dos licitantes. Se um particular comprometer excessivamente seu patrimônio, deverá arcar com o insucesso correspondente. (JUSTEN Filho, Marçal – Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. 14ª, São Paulo, 2010, p.653).

Com a versão preliminar do relatório de auditoria, o gestor apresentou a mesma manifestação exposta na alínea a.7.

d) Relativamente ao Processo nº 60230.000240/2016-06, foi apresentada a mesma justificativa da alínea anterior.

Com a versão preliminar do relatório de auditoria, o gestor apresentou a mesma manifestação exposta na alínea a.7.

### 2.6.1.2. Análise das Justificativas

Da análise das informações apresentadas quanto às falhas apontadas nas pesquisas de preços, tecemos os seguintes comentários con signgado nas respectivas alíneas listadas anteriormente:

a.1) quanto à pesquisa de preços realizada com uma única fornecedora, a empresa GSA Comércio e Serviços Ltda, ressaltamos o fato que essa consulta serviu de critério inicial para a elaboração do Projeto Básico nº 35/2016 e, posteriormente, do Quadro Estimativo de Preços de Mercado. Esta planilha, que fundamentou a análise crítica constante do Despacho nº 1354/COLIC MD/GEOFI/DEADI/SEORI/SGMD, de 17/8/2016, os valores provenientes da consulta com a empresa GSA foram utilizados como referência para a definição de quais outros preços, decorrentes dos parâmetros contidos nos incisos II e IV do art. 2º da IN 05/SLTI/MPOG/2014. Em nossa opinião, não faz sentido, durante pesquisa de mercado, utilizar-se de um único valor como ponto de partida da análise crítica. Caberia realizar a ampla pesquisa de preços desde o início, incluindo no projeto básico os preços de referência já estabelecidos de acordo com a legislação.

Nesse contexto, o gestor expôs que se baseou no item 6 do Anexo VI da IN nº 6/SEORI/SG/MD, de 6/9/2013, informando que se trata de uma estimativa de custo tomada como referência e que pesquisas mais aprofundadas serão feitas em momento posterior. Ocorre que, além de fazer referência a Instrução Normativa do Ministério da Defesa de 2013, que trata dos procedimentos relativos à aquisição de bens e serviços no âmbito da administração central do Ministério da Defesa, o referido normativo não se configura como um manual de pesquisa de preços. Além disso, os anexos citados são modelos para a confecção de projeto básico e de demonstrativo dos preços praticados no mercado. Ressalte-se, ainda que o normativo é anterior à IN 05/SLTI/MPOG/2014.

O ponto central dessa constatação reside no fato de que os preços constantes do projeto básico, relativos à consulta com uma única empresa, serviram de base para a análise crítica realizada pelo gestor na estimativa de preços de referência da licitação, conforme detalhado nas alíneas subsequentes.

a.2) no que diz respeito à utilização da metodologia de estimativa de preços por meio de mediana de valores, além da média, em detrimento da utilização do menor valor, o gestor, em sua manifestação cita o entendimento do TCU exarado no Acórdão nº 3.068/2010 – Plenário. Entretanto, ressalta-se que esse Acórdão se refere às contratações de obras e serviços de engenharia, em que a planilha

de custos é baseada na tabela do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, não cabendo, assim, ser utilizada para o processo em referência, que trata da aquisição de alimentos.

Em que pese o devido uso de média em alguns itens do Pregão Eletrônico nº 26/2016, foi empregada a mediana como medida de referência para os itens 6, 7, 9, 10, 11, 13, 17, 19, 22, 23 e 34, conforme a planilha Quadro Estimativo de Preços de Mercado. Porém, a mediana é utilizada somente para contratações de obras e serviços de engenharia, na comparação dos valores com os correspondentes custos unitários de referência do SINAPI.

Ademais, quanto à ausência de readequação de acordo com o manual desta Ciset-MD, o gestor afirma que a pesquisa já tinha sido realizada à época do Despacho nº 1412, de 19/8/2016, e que o processo se encontrava em fase de formalização do edital. Todavia, importa mencionar que o Manual de Pesquisa de Preços desta Ciset-MD foi encaminhado ao Diretor do Departamento de Administração Interna mediante o Memorando nº 325/CISET-MD, de 16/8/2016, bem antes da conclusão do Parecer n. 00595/2016/CONJUR-MD/CGU/AGU, datado em 22/9/2016. Desse modo, percebe-se que a área de licitação poderia ter seguido a orientação da ConjUR-MD, que no parágrafo 64 do citado parecer alertou ao gestor quanto à publicação do manual da setorial de controle interno do Ministério da Defesa.

Em complemento, a manifestação do gestor após a versão preliminar do relatório de auditoria aduz à normativo vigente a partir do ano de 2017, o que será levado em consideração em futura ação de controle por parte desta Ciset-MD.

a.3) relativamente aos expurgos de valores a menor mesmo com a manutenção dos valores mais altos, a manifestação do gestor replica as justificativas já presentes no Quadro Estimativo de Preços de Mercado. Contudo, não foi explicado o fato de terem sido eliminado valores abaixo daquele utilizado como referência inicial elencados no Projeto Básico nº 35/2016, sendo que foram mantidos, na pesquisa de preços, valores a maior e proporcionalmente mais desarrazoados, conforme a tabela apresentada anteriormente.

Como exemplo, vale mencionar o item 7 da planilha (Carne bovina in natura; tipo: Costela; apresentação: cortada e congelada.). No Quadro Estimativo de Preços de Mercado consta que "*foi expurgado o valor de 11,85 (Parâmetro I), e os valores de 11,09 e 11,99 (Parâmetro II) levando em conta o valor registro no PB que foi de 15,00*". Com isso, foi utilizada a mediana dos valores restantes (R\$ 12,98, R\$ 15,00 e R\$ 25,00). Dessa forma, percebe-se que além de utilizar inadequadamente a mediana, a área responsável pela análise crítica da pesquisa de preços manteve um valor 67% a maior, apesar de ter expurgado valor 26% a menor. Soma-se a isso, o fato de ter eliminado da pesquisa três valores que não eram desarrazoados entre si, e ainda utilizando com referência central o valor registrado no projeto básico que, como já mencionado na alínea a.1, representava a pesquisa com um único fornecedor.

Aliás, sobre o expurgo de valores referentes ao parâmetro I (Portal de Compras Governamentais) no Manual de Pesquisa de Preço do Ministério da Defesa, elaborado por esta Ciset-MD, prevê conforme o seguinte:

Quando da elaboração da cesta de preços aceitável, o gestor deverá observar se cada item de material ou serviço que compõe o termo de referência ou projeto básico, no parâmetro I, se distancia dos demais. Ocorrendo tal fato, a administração, antes de expurgar a amostra de preços deverá consultar a licitação da Unidade Gestora de origem para verificar se o preço coletado é resultado de sucessivos lances e/ou de negociação.

Entretanto, a Coordenação de Licitação e Contratos – Colic, mediante os termos expostos no Despacho nº 1354/COLIC MD/GEOFI/DEADI/SEORI/SG-MD, não realizou tal análise conforme presente no Manual de Pesquisa de Preço. De outro modo, como já citado, a Colic expurgou valores somente porque eram discrepantes em relação aos valores consignados no projeto básico, sendo que estes foram derivados de somente uma consulta com um único fornecedor, o que, a nosso ver, representa uma forma inadequada de realizar pesquisa de preços.

a.4) relativamente ao item 8 do Quadro Estimativo de Preços de Mercado (Carne suína in natura; tipo: Costela; apresentação: Defumada, cortada e congelada), a resposta do gestor corrobora a utilização do valor constante do projeto básico que, como já mencionado anteriormente, foi resultante de pesquisa com um único fornecedor. Com isso, foram excluídos os valores de 11,85 (Parâmetro I), e os valores de 11,09 e 11,99 (Parâmetro II) para a definição do preço de referência. Além disso, consoante a análise anterior, procedeu de maneira inadequada ao expurgo de valor do parâmetro I.

a.5) quanto ao item 23 da mencionada planilha (Carne bovina in natura; tipo: Picanha; apresentação: peça inteira, congelada, embalada a vácuo e pesando até 1,5 kg), constatamos as mesmas impropriedades presentes na pesquisa de preços. Foi usado o valor da mediana dos valores e teve como referência o valor inserido no projeto básico. Além disso, foi expurgado o valor de R\$ 26,97, referente ao parâmetro I, pelo fato de ser menor que o valor de pregão anterior do MD, de 2015, no valor de R\$ 31,64. Assim, percebe-se que a análise crítica não considerou o consignado no Manual de Pesquisa de Preço do MD quanto ao expurgo de valores provenientes de pesquisa do parâmetro I.

a.6) no que tange ao item 33 do Quadro Estimativo de Preços de Mercado (Salsicha; origem: Carne de Frango; tipo: industrializada e congelada), também foi expurgado valor relativo ao parâmetro I, de R\$ 5,00, e o valor de R\$ 4,98 (parâmetro IV), por estarem abaixo de outros valores do mercado. Assim, foi utilizado como referência o menor preço, de R\$ 13,50. Entretanto, cabe ressaltar que o valor adjudicado foi de R\$ 6,18, ou seja, 54,22% de desconto e bem mais próximo àqueles valores expurgados. Tal fato, em nossa opinião, apresenta-se como indicio de que a pesquisa de preço foi realizada com critérios inadequados, conforme discutido na alínea subsequente.

a.7) a manifestação do gestor no sentido de mencionar a dificuldade da pesquisa de preços e apresentar reportagem acerca da variação dos valores das carnes corroboram o nosso entendimento da possibilidade de terem sido expurgados valores menores e não necessariamente inexequíveis, como foi avaliado pela Colic à época da pesquisa.

Por tudo o que já foi descrito anteriormente em nossa análise, os significativos descontos obtidos entre os preços de referência e aqueles adjudicados no Pregão Eletrônico nº 26/2016 são uma indicação das falhas ocorridas na fase de pesquisa de preços, quais sejam, utilização de um único fornecedor como referência inicial, uso de mediana para alguns itens, expurgo de valores considerados inexequíveis baseada em análise crítica diferente da orientação consignada no Manual de Pesquisa de Preço do MD e manutenção de valores desarrazoados a maior.

A adequação das providências adotadas pelo gestor, conforme informado após a versão preliminar do relatório de auditoria, serão objeto de avaliação em futuras ações de controle realizadas por esta Ciset-MD.

b) relativamente à aquisição de aparelhos de ar-condicionado de 60.000 BTUs, itens 2 e 3 do Pregão Eletrônico nº 16/2016, também não acolhemos as justificativas apresentadas pela administração. O gestor relata que utilizou a média de dois valores (R\$ 21.561,00 e R\$ 11.500,00) devido ao caráter inexequível do menor valor, tendo sido registrado R\$ 16.530,50 como o preço de referência do certame. Porém, vale ressaltar que o valor adjudicado para os itens foram de R\$ 10.250,00 e R\$ 10.779,00, respectivamente, ou seja, abaixo do menor valor da pesquisa de preço realizada. Assim, os significativos descontos dos valores adjudicados revelam a falha da pesquisa realizada pela Colic, devido ao fato de utilizar a média de dois valores desarrazoados.

c) da mesma forma, os expressivos descontos obtidos no Pregão Eletrônico nº 21/2016 apresentam indícios de falhas nas pesquisas de preços.

d) com relação ao Pregão Eletrônico nº 30/2016, também os altos descontos indicam as impropriedades na pesquisa de preços de referência.

Assim, tendo em vista todas as ocorrências presentes nas alíneas antecedentes, não acolhemos as justificativas apresentadas pelo gestor, mantendo a constatação das falhas na realização da pesquisa de preços. Ressalta-se, ainda, que a ocorrência de falhas na pesquisa de preço de referência foi apontada nos relatórios anuais de contas dos últimos exercícios. Podemos citar como exemplos, as constatações consignadas nos subitens 2.6.5 e 2.6.6 do Relatório de Auditoria nº 75/2015/GEAUD/CISSET-MD, de 25/9/2015, referente às contas do exercício de 2014 da Secretaria de Organização Institucional (Seori), bem como o subitem 2.6.3 do Relatório de Auditoria nº 40/2016/GEAUD/CISSET-MD, de 28/9/2016, referente à prestação de contas da SG, exercício 2015.

### 2.6.1.3. Recomendação

i) Aprimorar os controles internos inerentes aos procedimentos de pesquisa de preço, mediante o desenvolvimento de métodos eficientes, de modo a assegurar as condições voltadas à obtenção da proposta mais vantajosa para a administração;

ii) Revisar as normas internas para pesquisa de preços no âmbito do Ministério da Defesa, em consonância com a legislação, normativos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Manual de Pesquisa de Preço da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa.

### 2.6.2. Constatação: Ausência de estudos técnicos para fundamentar o dimensionamento e a base quantitativa das aquisições e instalações de aparelhos de ar-condicionado

Da análise do Processo nº 60585.002875/2015-39 (Pregão Eletrônico nº 16/2016) para a aquisição de aparelhos de ar-condicionado tipo Split, constatamos a ausência dos estudos técnicos que dimensionaram as especificações energéticas em BTU's dos equipamentos e os quantitativos de ar-condicionado a serem adquiridos e instalados.

Ressalta-se que, conforme recomendado pela Conjur-MD nos parágrafos 26 a 29 do Parecer nº 760/2015/CONJUR-MD/CGU/AGU, de 30/9/2015, a área jurídica do Ministério da Defesa manifestou acerca da necessidade de demonstrar a fundamentação técnica da aquisição. Assim, transcrevemos a seguir trecho da análise do citado parecer:

[...]

26. Nada obstante, é **recomendável** que a Administração vá além e explicita as razões pelas quais previu o quantitativo demandado, bem como os critérios utilizados para as diferenciações técnicas previstas no TR, a exemplo da potência dos equipamentos. É que, se não é possível estabelecer desde já quais unidades serão contempladas, deve-se demonstrar a necessidade de adquirir aparelhos com variações entre 60.000 e 12.000 BTU's.

27. A recomendação pauta-se em motivo singular: quanto maior a capacidade dos equipamentos, maior é seu custo. Com efeito, deve ser demonstrado, com esteio na logística do órgão, o fundamento técnico que serviu de norte às especificações do objeto.

28. O que aqui se diz tem respaldo no entendimento do TCU, o qual destaca a necessidade de que sejam apresentadas justificativas para o quantitativo demandado de cada item, mediante relatório idôneo, evitando-se ao máximo estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciam a exata correlação entre a quantidade a ser contratada e a demanda prevista (TCU. Acórdão nº 1.380/2011-Plenário, TC-026.011/2008-4, rel. Min. José Múcio, 25.05.2011).

[...]

Nos autos também não constam referências a normativos ou a procedimentos para dimensionamento ou instalação de aparelhos de ar-condicionado, a exemplo da norma ABNT NBR 16.401 - Instalações de Ar-condicionado - Sistemas Centrais e Unitários de 2008. Nessa norma são considerados diversos parâmetros para o correto dimensionamento da climatização, tais como o local da edificação, o tamanho do recinto, a quantidade de pessoas e os equipamentos instalados.

Além disso, conforme visitas *in loco* realizadas pela equipe de auditoria, verificou-se que parte dos aparelhos de ar-condicionado adquiridos foram instalados nas salas de *rack* e nas salas técnicas (prédios principal e anexo), onde estão instalados os principais servidores, *switches* e *storages* que compõem a infraestrutura de Tecnologia da Informação (TI) do Ministério. Também foram instalados novos aparelhos de ar-condicionado na sala de arquivo deslizante presente no subsolo do prédio anexo. Assim, constatamos, tanto no processo em referência como nas entrevistas realizadas com servidores da Coordenação de Engenharia e Manutenção (Coema), que não houve a elaboração de estudos técnicos acerca do dimensionamento das salas de *rack*, das salas técnicas e da sala de arquivo deslizante, a fim de estimar o adequado acondicionamento dos equipamentos. Importa registrar, ainda, a ausência de coordenação entre a Coema e as áreas responsáveis pela TI e pela guarda documental do Ministério da Defesa.

Ressalte-se, ainda, que diversos equipamentos, em especial os relativos à estrutura de Tecnologia da Informação, necessitam trabalhar em faixa de temperatura e umidade específicas e, portanto, precisam que a climatização do recinto seja dimensionada em estudos técnicos para funcionarem corretamente e terem sua vida útil prolongada.

Apesar disso, não constam nos autos os normativos e demais regulamentos, utilizados pelo Departamento de Tecnologia da Informação - DEPTI, que orientam o adequado acondicionamento dos servidores instalados nas salas técnicas dos prédios principal e anexo. Portanto, não há evidências de que a aquisição e instalação de aparelhos de ar-condicionado destinados aos ambientes onde se encontram os equipamentos de TI foram fundamentadas de acordo as especificações para o adequado acondicionamento nas salas de *rack* e nas salas técnicas.

Cabe enfatizar que no Regimento Interno da Secretaria de Organização Institucional, constante do Anexo VIII à Portaria Normativa nº 564/MD, de 12/3/2014, são previstas as competências da Gerência de Patrimônio, Obras e Serviços (Gepos) e da Coordenação de Engenharia e Manutenção (Coema), dentre as quais destacamos as transcritas a seguir:

[...] Art. 45. À Gerência de Patrimônio, Obras e Serviços, no âmbito de sua atuação, compete:

[...] II - planejar, coordenar e supervisionar as atividades relacionadas com:

[...] d) elaboração de projetos para manutenção, reparo, adequação e serviço de engenharia na rede de energia elétrica e de ar-condicionado, elevadores, dentre outros equipamentos;

[...] Art. 48. À Coordenação de Engenharia e Manutenção, no âmbito de sua atuação, compete:

[...] II - controlar e executar, diretamente ou por meio de terceiros, as atividades relacionadas com:

[...] c) execução e fiscalização de obras e serviços de engenharia, serviços de reforma, adequação e manutenção preventiva e corretiva de instalações prediais, quadros elétricos, geradores, equipamentos de ar-condicionado, elevadores e demais serviços relativos a obras, reparos e adaptações de Próprios Nacionais Residenciais e outros imóveis sob a responsabilidade da administração central do Ministério da Defesa;

[...] f) consulta a outros setores para a elaboração do planejamento das necessidades de investimentos e custeio nas instalações físicas do Ministério da Defesa; [...]

Desse modo, verifica-se a responsabilidade tanto da Gepos quanto da Coema na obrigação de realizar projetos relativos à adequação e manutenção de aparelhos de ar-condicionado na administração central do MD, cabendo mais especificamente à Coordenação de Engenharia a consulta, junto às demais áreas do Ministério, para o levantamento das necessidades das instalações.

### 2.6.2.1. Justificativas do gestor

Instado, mediante Solicitação de Auditoria nº 31/Ciset-MD, de 4/7/2017, a justificar a ausência dos documentos técnicos no processo nº 60585.002875/2015-39, o gestor, por meio do Memorando nº 269/SG-MD, de 17/7/2017, encaminhou documentos com as seguintes justificativas:

Os critérios adotados para a substituição dos equipamentos antigos foram esclarecidos nas tabelas que constam das respostas oferecidas às recomendações da CONJUR do Parecer 760/2015/CONJURMD, item 1.4 do Despacho 049/2015, de 20 de outubro de 2015, que pode ser localizado às páginas 219 e 220 do volume 2 (Doc SEI 0066339) do processo NUP 60585.002875/201539 referente à aquisição dos equipamentos de ar condicionado.

Adicionalmente, prestamos os seguintes esclarecimentos:

a. A vida útil estimada para aparelhos de ar condicionado é de 10 anos. Com a proximidade do final ou da superação da vida útil dos equipamentos, estes apresentam:

Aumento de ruído comprometendo o conforto dos ambientes nos quais estão instalados;

Perda da eficiência de refrigeração reduzindo o conforto térmico dos ambientes e consequentemente, sua utilidade;

Perda da eficiência energética aumentando o consumo de energia elétrica; e

Necessidade de intervenções corretivas frequentes com o consequente aumento dos custos de manutenção dos referidos equipamentos.

b. Mudança da configuração de leiaute das salas: com as mudanças de leiaute ocorre que as áreas de alguns setores podem sofrer incremento, ficando os equipamentos instalados, quer sejam de janela ou mesmo Splits, subdimensionados para a nova configuração dos ambientes, implicando na substituição de equipamentos instalados, de menor potência, ou mesmo no acréscimo de mais unidades.

c. Por fim informamos que a Coordenação de Engenharia à época da referida contratação e execução contratual não dispunha em seu quadro técnico de engenheiro com habilitação na área de ar condicionado (engenheiro mecânico), ficando dessa forma a renovação dos equipamentos orientada pelos seguintes critérios:

Questão da antiguidade dos equipamentos: substituição por novo de mesma potência, entretanto mais silencioso (ar condicionado de janela por Split) e mais eficiente energeticamente traduzindo-se em mais conforto ambiental e economia de energia;

Questão da redundância: Em alguns locais como CPDs ou salas técnicas existentes foram instalados mais um equipamento além do existente, por questão de segurança em redundância, que possibilita o funcionamento de equipamentos simultaneamente, ou em reserva, ou ainda possibilitando a rotatividade no funcionamento dos equipamentos de refrigeração.

Questão de subdimensionamento de equipamentos instalados: Frente às reclamações por parte dos usuários acerca da eficiência dos aparelhos de janela ou de splits antigos, é realizada a instalação de um novo equipamento no local ou mesmo a substituição do equipamento subdimensionado por um de potência maior e imediatamente superior. Os aparelhos retirados, nesse caso, podem ser utilizados em outros locais como uma espécie de reserva, caso também não tenham atingido o final de sua vida útil.

Questionado acerca da ausência de estudos técnicos em conformidade com a norma da ABNT, o gestor informou de acordo com o transcrito a seguir:

À época não foram realizados estudos técnicos para a aquisição dos referidos equipamentos por não haver em nosso quadro técnico, à época da confecção do termo de referência, profissional com formação em engenharia mecânica, que vem a ser o profissional com a habilitação técnica requerida para desenvolvimento de projetos e estudos técnicos na área de refrigeração. Entretanto, no item anterior, esclarecemos os critérios utilizados para a realização da substituição dos equipamentos, uma vez que na maioria absoluta dos casos tratouse apenas de substituição de equipamentos antigos instalados por outros mais eficientes do ponto de vista tecnológico e energético, e de mesma potência.

Vale ressaltar que este Ministério possuía, à época da aquisição, 141 (cento e quarenta e um) aparelhos de ar condicionado com mais de 10 anos de uso, representando 28,64% do total de seus aparelhos instalados, e 253 (duzentos e cinquenta e três) aparelhos com vida útil entre 5 e 10 anos, representando 51,64% do total operacional. Por fim, verificase que a quantidade proposta para aquisição no projeto básico limitouse à 136 equipamentos, representando 27,62% de nosso parque de equipamentos de refrigeração. Dos 136 equipamentos previstos na licitação, adquirimos e instalamos um total de 95 aparelhos. Como se vê ainda restaram 46 equipamentos com mais de dez anos de uso representando 9,34% dos equipamentos instalados, que pretendemos substituir oportunamente em futuras contratações.

No que se refere à ausência de estudos técnicos para as salas de *rack*, técnicas e arquivo deslizante, além da falta de coordenação entre a Coema e as áreas responsáveis pela Tecnologia da Informação e pela guarda documental do Ministério da Defesa, o gestor apresentou os seguintes argumentos:

Com relação à primeira parte do questionamento da questão, a COEMA informa que a resposta é da área de atribuições da DEPTI/SEORI/SG.

Porém, no tocante à ocupação das mesmas, dada à estrutura já existente (elétrica e lógica), com relação às salas técnicas localizadas nos andares do Anexo do Bloco "O", informamos que apenas ocupamos as salas que já eram utilizadas pela SEF – Secretaria de Finanças do Exército.

Em relação às salas técnicas dos andares do Bloco "Q", informamos que as mesmas foram projetadas pela equipe de engenharia da DIRENG – Diretoria de Engenharia da Aeronáutica, quando da elaboração das especificações e projetos de reforma dos andares no Bloco Q, projeto esse realizado em 2013 e doado ao MD. O projeto foi encaminhado em mãos à GEPOS, estando arquivado na COEMA/GEPOS/DEADI.

De qualquer maneira, as salas técnicas e de rack atuais proporcionam um espaço minimamente adequado para seu funcionamento e respectivas ações de manutenção de nobreaks e demais equipamentos de informática, apresentando bom condicionamento térmico para o funcionamento a que se destina.

Quanto à segunda parte da pergunta, a aquisição objetivou a substituição de equipamentos existentes por outros de mesma potência, conforme critérios descritos anteriormente, bem como, no caso de acréscimo de equipamento, criar uma redundância com os equipamentos já instalados no local, não existindo memória formal quanto a este aspecto.

Não houve tratativas com o DEPTI tendo havido tão somente entendimentos acerca de nossa intenção de proceder tais substituições no intuito de garantir a confiabilidade operacional desses equipamentos nessas áreas consideradas sensíveis.

[...]

Com relação à primeira parte do questionamento de auditoria, informamos que a GEPOS e a COEMA, conjuntamente verificaram a disponibilidade de espaço para a implantação de um setor de arquivos deslizantes dentro das dependências do Bloco "Q" ou do Anexo do Bloco "O", de modo a possibilitar a transferência do arquivo instalado no Setor Policial Sul, que além do custo de locação anual de cerca de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), implicava também na questão de transporte de funcionários entre a sede e o arquivo, além de demandar uma equipe permanentemente no local dificultando questões de controle e operacionalidade do setor.

Assim é que após várias verificações e medições, optouse pela utilização do espaço atual no subsolo do Anexo do Bloco "O", cuja área atendia minimamente nossas necessidades. Dessa maneira informamos que o arquivo deslizante do MD foi instalado de acordo com a disponibilidade existente de área.

Quanto ao ar condicionado instalado no local, seu dimensionamento foi realizado com o auxílio do engenheiro mecânico da empresa responsável pela manutenção preventiva e corretiva dos sistemas de ar condicionado do Ministério da Defesa. Para realizar o dimensionamento levaram-se em consideração os seguintes aspectos:

A área total do arquivo é de 209 m;

O pé direito médio é de 2,5m;

Não há incidência solar na área, pois o arquivo situa-se no subsolo;

A iluminação instalada na área de arquivo.

Não há servidores instalados na área do arquivo;

Não há equipamentos eletrônicos que emitam calor na área do arquivo;

O Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), em manual próprio denominado "Recomendações para a produção e o armazenamento de documentos de arquivo", ISBN 8570090773, afirma que a temperatura do ambiente pode variar entre 15° e 22° C com umidade relativa variando entre 45% e 60%.

Assim, levando-se em consideração todos os fatores acima expostos, chegou-se a um dimensionamento de cerca de 59.908,78 BTU's, que foram supridos com dois equipamentos de 30.000 BTU's do tipo pistoteto, marca ELGIN.

Quanto à ausência das especificações para o adequado acondicionamento dos aparelhos da área de TI instalados nas salas de rack e técnicas, o gestor limitou-se a informar que a resposta é de competência do DEPTI/SEORI/SG, não apresentando demais documentos.

Posteriormente à versão preliminar do relatório de auditoria, o gestor apresentou manifestação, encaminhada por meio do Memorando nº 387/SG-MD, de 22/9/2017, conforme o seguinte:

Conforme já relatado no Memorando 97, não há uma regra específica para se determinar a quantidade e as características técnicas dos climatizadores, senão aquelas que passam pela dissipação térmica dos equipamentos a serem refrigerados. Na ocasião, focou-se nos ganhos de eficiência e racionalização de recursos decorrentes da redução imediata do consumo de energia, considerado o custo benefício com a substituição de aparelhos ultrapassados por outros mais modernos.

Desse modo, informa-se que, para as próximas aquisições de aparelhos de ar condicionado, serão observadas as recomendações da setorial de controle em relação aos estudos técnicos, de forma a fundamentar o dimensionamento e a base quantitativa das respectivas aquisições e instalações desse tipo de equipamento, conforme orientações técnicas.

Ademais, a Coordenação de Engenharia e Manutenção/GEPOS, a partir de junho de 2017, passou a contar com um engenheiro mecânico, profissional este com habilitação para realizar os estudos que se fazem necessários.

A respeito do tema, propõe-se conhecer, também:

- Encaminhamento feito DEADI para a realização de estudos técnicos

#### **2.6.2.2. Análise das Justificativas**

As justificativas apresentadas pelo gestor corroboram a constatação em tela, ao afirmar, de maneira geral, que não foram realizados estudos técnicos de forma a fundamentar o dimensionamento e a base quantitativa das aquisições e instalações de aparelhos de ar condicionado nos prédios principal e anexo da administração central do Ministério da Defesa.

Em que pese o gestor citar a necessidade da troca de aparelhos de ar-condicionado antigos por novos equipamentos tipo *Split*, a questão da redundância, do subdimensionamento das instalações antecedentes, a reclamação dos usuários e outros aspectos que concordamos serem importantes, comprovam ainda mais a imprescindibilidade em se realizar estudos com base em critérios técnicos, tais como os descritos na norma ABNT NBR 16.401 - Instalações de Ar-condicionado - Sistemas Centrais e Unitários de 2008.

Além disso, o gestor menciona o item 1.4 do Despacho 049/2015 como sendo um documento em resposta à recomendação da Conjur-MD. Entretanto, conforme se depreende da análise do referido documento, há somente a descrição dos locais e dos quantitativos de aparelhos de ar-condicionado que seriam instalados ou substituídos no MD, não se caracterizando, dessa forma, em um documento com fundamentação técnica.

No que se refere à sala onde está localizado o arquivo deslizante, o gestor apresentou os aspectos que serviram como base do dimensionamento, tais como a área, a iluminação, a temperatura e a umidade. Apesar disso, mantemos a constatação em tela, uma vez que tais informações não constavam do processo de aquisição e instalação de ar-condicionado e foram apresentadas após os questionamentos da equipe de auditoria. Soma-se a isso, o fato de, por ocasião da visita *in loco*, não verificarmos a existência de controles de temperatura e de umidade do ambiente mencionado.

Ressalte-se, inclusive, a ausência de consulta ou de coordenação entre a Coordenação de Engenharia e Manutenção (Coema) com os outros setores da administração central do MD a fim de se levantar as reais necessidades de cada área e baseadas em estudo criterioso relacionando os tipos de aparelhos e os ambientes onde foram instalados. Tal fato apresenta-se ainda mais grave quando se trata das salas de rack e das salas técnicas dos prédios principal e anexo, locais em que se encontram os principais servidores, *switches* e *storages* que fazem parte da infraestrutura de Tecnologia da Informação deste Ministério. Ao não serem realizados estudos técnicos para o correto acondicionamento, aumentam, por consequência, os riscos de mal funcionamento ou de perda dessas máquinas, sujeitando também a Administração a outros riscos que comprometem as funções desempenhadas pelo MD, tendo em vista a materialidade e a criticidade desses equipamentos.

Aludimos também ao fato de não haver normativos e demais regulamentos, utilizados pela DEPTI que orientam o adequado acondicionamento dos servidores instalados nas salas técnicas dos prédios principal e anexo.

#### **2.6.2.3. Recomendação**

i) Abster de adquirir novos aparelhos de ar-condicionado até que seja realizado os estudos técnicos para dimensionar as efetivas necessidades climáticas dos setores do Ministério da Defesa;

ii) Realizar estudos técnicos para fundamentar o dimensionamento e a base quantitativa das futuras aquisições de materiais e serviços, principalmente quando existir normas estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas.

### **2.7. AVALIAÇÃO DE PASSIVOS ASSUMIDOS PELA UPC, SEM PRÉVIA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA**

A fim de dar cumprimento ao contido no item 7 do Anexo II da DN TCU nº 156/2016, ressaltamos que, de acordo com o informado no procedimento 0004 - Avaliação da Gestão de Passivos, elaborado pela área técnica da Controladoria – Geral da União (CGU), “com a implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), as contas contábeis anteriormente utilizadas na consulta foram migradas para contas mais abrangentes, que englobam também outros passivos. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), não é mais possível construir consulta similar por não haver meio de identificar, nessas contas contábeis mais abrangentes, o que de fato é passivo sem crédito orçamentário autorizado. Dessa forma, para a AAC 2016, as equipes de auditoria ficam impossibilitadas de avaliar a integridade da informação disponibilizada no Relatório de Gestão (RG) da UPC, uma vez que não dispõe de outra fonte de consulta para se certificar da completeza da informação prestada”.

Mediante a Solicitação de Auditoria nº 34/2017/CISET-MD, de 12/7/2017, a Secretaria-Geral foi questionada acerca de seus passivos por insuficiência de créditos ou recursos. Em resposta, constante do Despacho no 782/ASSADI/DEADI/SEORI/SG-MD, de 19/7/2017, encaminhado pelo Memorando nº 280/SG-MD, de 21/07/2017, foi informado que não foram registrados, no exercício de 2016, passivos por insuficiência de créditos ou recursos sob a responsabilidade da UG 110404, relativa ao Departamento de Administração Interna.

## 2.8. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.

Em cumprimento ao disposto no item 8 do Anexo II à Decisão Normativa TCU 156/2016, avaliamos a gestão de tecnologia da informação (TI) do Ministério da Defesa, sob a responsabilidade da Secretaria-Geral, com ênfase nos principais sistemas informatizados, informações sobre o Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação / Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações – PDTIC e ações relacionadas à recuperação e à modernização dos sistemas.

No que se refere ao novo Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) válido para o período 2016-2019, o documento foi homologado por meio da Portaria nº 965/GM/MD, de 8/7/2016, sendo encaminhado à equipe de auditoria mediante o Memorando nº 100/GEGOV/DEPTI/SEORI/SG-MD, de 17/7/2017, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 34/2017/CISET-MD, de 12/7/2017.

Cabe destacar que o PDTIC 2016-2019, bem como o documento referente à primeira revisão e versões anteriores, podem ser acessados no sítio eletrônico do Ministério da Defesa mediante o link <http://www.defesa.gov.br/legislacao>.

O gestor informou, ainda no citado Memorando nº 100, que “no período de elaboração do Plano Diretor referido, não havia um planejamento estratégico institucional estabelecido. Por isso, conforme as orientações do Guia de Elaboração do PDTIC do SISP (Doc. SEI: 0548193), decidiu-se pela manutenção do alinhamento estratégico com a Estratégia de Governança Digital, estabelecida pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e pelo Plano Plurianual, firmado pelo Poder Executivo Federal”.

No PDTIC, é mencionado que o documento “tem por objetivo geral definir as ações operacionais para o emprego efetivo dos meios e dos serviços ofertados pelo Departamento de Tecnologia da Informação (DEPTI) do Ministério da Defesa”. No que se refere à sua concepção, o PDTIC foi elaborado tomando-se como “referência inicial o Plano Diretor anterior, cuja validade se encerrou ao final de 2015. Para tanto, foi feita uma revisão do PDTIC 2012/2015 que contou com a participação das áreas de negócio do Ministério da Defesa. Como resultados daquela revisão foram obtidas as ações não realizadas ou aquelas realizadas em parte, mas que ainda continuam demandando recursos do DEPTI, sendo, portanto, novamente inseridas no escopo do planejamento atual.”

Relativamente aos projetos de TI desenvolvidos no exercício de 2016, conforme consta no anexo 12 ao relatório de gestão, foram listadas sete Necessidade de TIC (NT) com status “concluído”, dois com prazo previsto de conclusão para o final de 2017 e um contrato vigente. Já no PDTIC 2016-2019, considerando as exclusões a pedido das áreas demandantes, constam cento e treze NT’s previstas. Entretanto, não há informações quanto ao estágio de execução das metas realizadas mesmo relativas a Necessidades de TIC com prazo de execução no exercício de 2016, a exemplo das NT’s 27 e 77. Além disso, no PDTIC existem Necessidades de TIC com custo total estimado a serem definidos, como exemplo, as metas M1.2.30, M2.1.14 e M2.1.15, todas pertencentes à NT72 e com prazo para o 2º semestre de 2016.

Ainda nesse contexto, em que pese à revisão do PDTIC 2016-2019, cujo documento foi disponibilizado a partir de 1/8/2017 na internet, ressaltamos o não cumprimento das metas relativas ao exercício de 2016.

No tocante aos indicadores, que também são parâmetros utilizados nas Necessidades de TI (NT), no PDTIC é listado o seguinte Plano de Indicadores:

Abreviação	Nome do Indicador
IDSBI	Índice de Disponibilidade dos Serviços Básicos de Infraestrutura
ISATIC	Índice de Satisfação dos Serviços de TIC
IEO	Índice de Execução Orçamentária
IQPS ou IMPS-BR	Índice de Qualidade do Produto de Software
IPEPS	Índice de Pontualidade na Entrega de Produto de Software
IBP	Índice de Boas Práticas

Ainda no PDTIC, são descritas as características de cada índice tais como o objetivo, a fórmula de cálculo e a periodicidade. Apesar disso, no relatório de gestão da Secretaria-Geral não constam informações sobre os resultados alcançados por esses indicadores relativos às metas de execução das atividades e dos projetos no âmbito da Tecnologia da Informação.

Instado a apresentar informações complementares, por meio da versão preliminar do relatório de auditoria, sobre as metas relativas às NT’s previstas para serem executadas em 2016, além dos resultados dos indicadores no mesmo exercício, o gestor, mediante o Memorando nº 155/GEGOV/DEPTI/SEORI/SG-MD, de 14/9/2017, apresentou os seguintes esclarecimentos:

No planejamento descrito no PDTIC 2016-2019 foi previsto o atendimento a 70 Necessidades Técnicas de TIC, que se iniciariam no primeiro ou segundo semestre de 2016. Estas NT’s totalizaram **103 demandas ao DEPTI**, divididas dentre ações e metas a serem alcançadas. No Relatório Setorial de Desempenho do DEPTI, encaminhado à SEORI e consolidado pela Secretaria Geral do MD, foram descritas as situações de cada uma das 103 demandas, sendo realizadas análises críticas de cada uma delas e apontados os resultados alcançados em cada demanda.

O resultado final alcançado pelo DEPTI no ano de 2016 está descrito no gráfico a seguir:



Portanto, das 103 demandas previstas para se iniciarem no PDTIC 2016-2019, 16 demandas foram executadas completamente, sendo seu resultado alcançado conforme o planejado. Outras 31 demandas foram parcialmente atendidas, apresentando quais os resultados alcançados em cada uma delas e os motivos por não terem sido executadas completamente. Já 6 demandas estavam ainda em análise para definição da viabilidade ou não de seu prosseguimento. Houve, também, 23 demandas que não foram iniciadas por não terem sido solicitadas pela área de negócio. Por fim, outras 27 demandas não foram atendidas e cada uma delas tem suas explicações e razões. Todas as demandas que não foram executadas completamente foram apresentadas às áreas do MD, solicitando-se a manifestação do interesse do demandante. Assim, foi elaborado o documento de revisão do PDTIC 2016-2019, tendo sido publicado em 24 de julho de 2017, por intermédio da Portaria nº 2.876. Naquele documento constam as demandas do PDTIC que não foram atendidas em 2016 e todas as inclusões e exclusões a pedido das áreas demandantes.

As demandas que não foram atendidas, parcialmente atendidas, não demandadas pela área e que estavam em estudos para definir sua viabilidade, estão previstas na 1ª revisão do PDTIC 2016-2019. Conforme preconiza o SISP, anualmente o PDTIC é revisado em seu quadriênio correspondente, buscando realinhar o planejamento das ações, metas e atividades necessárias para o atendimento das demandas, bem como da validação das Necessidades de Tecnologia junto às áreas.

No Relatório de Desempenho da SG, da página 80 a 103, constam as **informações de todas as metas relativas às NT's previstas para serem executadas em 2016 ora solicitadas**.

Foram realizadas reuniões e orientações para que as áreas técnicas do DEPTI realizassem as respectivas aferições dos seus indicadores e que, ainda, determinassem processos para a sua medição durante o ano de 2016. Porém, naquele ano, ocorreu redução notável de pessoal especializado no âmbito deste Departamento, com a saída de 10 servidores dentre gerentes, coordenadores, assistentes e assistentes técnicos que possuíam cargos DAS e a chegada de 2 servidores no período de junho a dezembro de 2016.

Para que fossem adaptados os cargos suprimidos pela reestruturação determinada pela Presidência da República, foi realizada uma atualização do Regimento Interno do DEPTI. Além da citada atualização do Regimento, foram realizados trabalhos de melhoria de processos internos do DEPTI para melhor definir as funções e atribuições dos servidores, conforme processo SEI nº 60586.000258/2016-70.

Como resultado dos trabalhos, concluiu-se por atribuir à GEGOV a responsabilidade por apurar os indicadores junto às outras áreas técnicas do Departamento, conforme consta na proposta de atualização do Regimento Interno do DEPTI, descrita no processo SEI nº 60586.000606/2016-17.

Melhoria do processo de revisão do PDTIC para 2017. Redução de escopo e metas viáveis de acordo com a capacidade instalada no DEPTI.

Ademais, não foi apresentado o planejamento para finalizar os projetos pendentes relativos aos sistemas de informação, listados no anexo 8 do relatório de gestão, com descrição dos prazos e custos envolvidos, bem como a previsão orçamentária para sua execução, conforme demanda da Ciset-MD, realizada mediante o subitem 4.4 da Solicitação de Auditoria nº 34/2017/CISET-MD. Assim, em virtude do relatório preliminar de auditoria, o gestor apresentou a seguinte justificativa:

Como consta do processo **SEI 60100.000336/2016-41**, tratando sobre a implementação das recomendações constantes do "Relatório de Auditoria de Acompanhamento de Gestão Nº 7/2017/GEAUD/CISET-MD", cujo objeto refere-se aos atos de gestão praticados no âmbito da Secretaria de Organização Institucional, em função do Termo de Contrato nº 48/2013, de 13/12/2013, firmado entre a União e a empresa CTIS Informática Ltda, foi recomendado pelo Auditor a elaboração dos Estudos de Viabilidade, para se concluir a propósito da necessidade e da viabilidade técnica para a finalização dos projetos de desenvolvimento pendentes, deixados pela empresa citada. Informou-se, portanto, no item 2. do Memorando 82 contido naquele mesmo Processo SEI.

Os mesmos sistemas em desenvolvimento pendentes devido ao encerramento do Termo de Contrato nº 48/2013, constam do Anexo 8 em questão, sendo, portanto, válidas as mesmas respostas para as inquirições realizadas no processo **SEI 60100.000094/2017-77**, relativo ao Relatório Auditoria Anual de Contas nº 20, especificamente, em seu item 2.8.

Assim, estão sendo realizados estudos e tratativas para a conclusão de sistemas. As etapas incluem a ratificação, junto aos usuários, da utilidade dos sistemas, a fim de evitar custos adicionais desnecessários.

No que tange aos aspectos relacionados à Governança de TI, com ênfase no perfil dos recursos humanos envolvidos e nos procedimentos para infraestrutura e segurança da informação, à vista das informações e documentos analisados, verificamos a suficiência na estrutura voltada a tal finalidade, apesar de haver um déficit de 17 (dezessete) servidores no quantitativo que atua no Depti, conforme informado no anexo 11 do relatório de gestão.

Importa ainda registrar que o MD conta com um Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicações (COTINC), instituído pela Portaria nº 2.035/MD, de 14/08/2014. A composição do COTINC é formada por representantes de todos os órgãos componentes da administração central do MD e que tem como finalidade atuar na gestão estratégica da tecnologia de informação, bem como aprovar e supervisionar a execução do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI). No exercício sob exame, de acordo com a relação de atividades do COTINC consignada no anexo 9 do relatório de gestão, foram realizadas 12 (doze) reuniões para tratar de assuntos relacionados a suas competências previstas na referida portaria.

Quanto à Política de Segurança da Informação e Comunicações da Administração Central do Ministério da Defesa (POSIC-ACMD), aprovada pela Portaria Normativa nº 1.530/2013, no relatório de gestão são citadas as metas M6.2.1, M6.3.1 e M6.4.1, todas relativas à NT21 (Manutenção e evolução das normas e procedimentos visando à segurança da informação) e com menção sobre os alcances realizados no exercício de 2016. Nesse sentido, de forma a comprovar o exposto no relatório de gestão, solicitamos ao gestor que, por ocasião da versão preliminar do relatório de auditoria, apresentasse a documentação relativa às normas, às atas de reuniões, ao Regimento Interno e aos procedimentos do CSIC, bem como demais informações acerca da atualização da POSIC-ACMD, indicando os processos SEI a que se referem. Em resposta, o gestor apresentou a seguinte informação:

A propósito da Política de Segurança da Informação e Comunicações da Administração Central do Ministério da Defesa (POSIC-ACMD), aprovada pela Portaria Normativa nº 1.530/2013, informo que houve uma atualização, conforme consta na Portaria nº 1.688, de 5 de agosto

de 2015. As Atas de reunião do CSIC no ano de 2016 constam no processo SEI nº 60586.000655/2016-41, o Regimento Interno consta no processo SEI nº 60586.000353/2016-73 e os procedimentos do CSIC, além de constarem na aba legislação da intranet do MD, por intermédio do link: <http://intranet.defesa/index.php/legislacao-e-normas-superior/legislacao-de-tic>, são analisados e definidos por ocasião das reuniões do CSIC, cuja periodicidade é mensal. No documento em Anexo foram expostas informações das reuniões do CSIC, com as datas e deliberações correspondentes.

À vista das informações apresentadas, consideramos que o Ministério da Defesa está adotando providências para aprimoramento da gestão da tecnologia da informação. Cabe ressaltar que está em andamento auditoria, por parte desta Ciset-MD, para avaliar os atos de governança e gestão de TIC, relativos ao exercício de 2017, de responsabilidade dos dirigentes do Departamento de Tecnologia da Informação (DEPTI).

## 2.9. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO.

Conforme o disposto no item 9 do Anexo II da DN TCU nº 156/2016, avaliamos a gestão do patrimônio imobiliário à disposição do Ministério da Defesa.

Cabe registrar que em conformidade com o contido no art. 34 do Anexo VIII da Portaria Normativa nº 564/MD, de 12 de março de 2014, que aprovou os Regimentos Internos dos órgãos integrantes da estrutura organizacional do Ministério da Defesa, o Departamento de Administração Interna, da Secretaria de Coordenação e Organização Institucional (Deadi/Seori), detém a responsabilidade de promover a coordenação e a execução da gestão interna da administração central do Ministério da Defesa quanto ao patrimônio, às instalações, ao pessoal, aos recursos orçamentários e financeiros, aos serviços de transporte, de protocolo geral e arquivo e à biblioteca.

À Gerência de Patrimônio, Obras e Serviços (Gepos), unidade subordinada ao Deadi, de acordo com o estabelecido no art. 45 do Anexo VIII da referida Portaria Normativa, compete planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades relacionadas com administração, acompanhamento e controle de PNR, além de outras atribuições relacionadas à administração central do Ministério da Defesa.

Encontra-se diretamente subordinada à Gepos, a Coordenação de Patrimônio e Almoxarifado (COPAL), incumbida, dentre outras, da atribuição de promover as ações afetas à área de Próprios Nacionais Residenciais, destacadas a seguir, segundo o contido no art. 47 do Anexo VIII da Portaria Normativa nº 564/MD/2014:

[...]

II administrar Próprios Nacionais Residenciais, bem como outros imóveis sob a responsabilidade da administração central, observada a legislação vigente, inclusive as atividades relacionadas com: a) acompanhamento dos processos encaminhados à Consultoria Jurídica, relativos à sua área de atuação;

b) controle das despesas e receitas específicas dos imóveis administrados por condomínios constituídos e pelo princípio de comosse, de modo a determinar as parcelas de responsabilidade da administração central do Ministério da Defesa;

c) identificação dos responsáveis pelo ônus dos serviços de manutenção preventiva e corretiva de Próprios Nacionais Residenciais, bem como dos demais imóveis sob a responsabilidade da administração central;

d) distribuição e controle de Próprios Nacionais Residenciais e outros imóveis sob a responsabilidade da administração central do Ministério da Defesa;

e) controle e guarda de todos os registros e documentos referentes à propriedade dos Próprios Nacionais Residenciais e dos demais imóveis sob a responsabilidade da administração central do Ministério da Defesa, inclusive “habitese”;

[...]

Assim, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 34/2017/CISET-MD, de 12/7/2017, o gestor, por meio do Despacho no 782/ASSADI/DEADI/SEORI/SG-MD, de 19/7/2017, informou que *“atualmente, a Seção de PNR é composta por 2 (dois) servidores; 2 (dois) militares; 1 (um) militar da reserva como prestador de tarefa por tempo certo; e 4 (quatro) terceirizados, sendo este o efetivo para atender as atividades do setor”*. Foi, ainda, apresentado detalhamento das funções, dos cargos, das responsabilidades e das medidas voltadas para a qualificação dos servidores.

Também, no mesmo expediente, o gestor expôs as providências adotadas pela Administração relativamente aos imóveis pendentes de regularização e aos apartamentos com ações na justiça, conforme consignado no Relatório de Gestão da SG (subitem 4.2.1), tendo apresentado à equipe de auditoria as informações atualizadas sobre os processos e a documentação comprobatória das atividades realizadas.

Além disso, em anexo ao Despacho no 782/ASSADI/DEADI/SEORI/SG-MD, foram encaminhadas as cópias dos relatórios e demais expedientes relativos às inspeções dos imóveis, contatos com síndicos e presidentes de associações, conforme informado pela Secretaria-Geral, no Relatório de Gestão (subitem 4.2.1), como formas de controles para mitigação dos riscos relativos à gestão dos imóveis.

No que se refere à adequação da estrutura tecnológica para gerir de forma eficiente os imóveis administrados pelo MD, no relatório de gestão da Secretaria-Geral (subitem 4.2.1) é mencionado que o Sistema de Próprio Nacional Residencial (SISPNR) como um dos sistemas integrantes dessa estrutura. Assim, foi solicitado à Administração do MD que, por ocasião da manifestação ao conteúdo do relatório preliminar, apresentasse, fundamentado em documentação comprobatória, o atual estágio e, caso haja, o cronograma para a implantação efetiva do SISPNR, ou a eventual substituição por outro sistema, no âmbito do Ministério da Defesa.

Em atendimento à solicitação, o gestor apresentou a seguinte manifestação, encaminhada mediante o Memorando nº 387/SG-MD, de 22/9/2017:

Embora a Coordenação de Patrimônio e Almoxarifado/GEPOS tenha efetuado gestões junto ao DEPTI, aquele Departamento se manifestou no sentido de que: *“o módulo financeiro para o SISPNR, ... não poderá ser desenvolvido, pois atualmente a GESIS conta apenas com um desenvolvedor para atender a todas as demandas de manutenção de sistemas do MD, não tendo uma equipe técnica contratada para a realização dessas atividades...”*, conforme se verifica do Doc. (NUP 60311.000806/2016-91).

Ainda de acordo com as informações prestadas pela GESIS/DEPTI, a arquitetura do software e seu código fonte, com os quais foi desenvolvido o sistema, dificultam sua continuidade para o atendimento das funcionalidades desejadas. Diante destas dificuldades, ficou acordado entre a Coordenação de Patrimônio e Almoxarifado/GEPOS e o DEPTI, a realização de contatos com técnicos da Prefeitura Militar de Aeronáutica, tendo em vista a existência, ainda que preliminar, de estudo que poderá resultar em construção de software de controle de Próprios Nacionais Residenciais que atenderia às necessidades da FAB e, possivelmente, atenderia também às da administração central do MD (0556080).

De todo o modo, o SISPNR opera com suas funcionalidades disponíveis, sendo que apenas os seguintes tópicos não puderam ser alimentados por falta de manutenção/correção:

- Cadastro/Taxas; e

- Consulta/Lista de Espera.

Todavia, o referido sistema pode ser acessado mediante senha disponibilizada pela Coordenação de Patrimônio e Almoxarifado/GEPOS.

Cumpra ainda informar que, além das ferramentas disponíveis no SISPNR, a Coordenação de Patrimônio e Almoxarifado/ GEPOS exerce os seguintes controles documentais sobre a gestão dos imóveis de responsabilidade do MD:

- Planilhas em Excel;
- Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de uso especial da União (SPIUnet).

Registre-se, por pertinente, que nos termos do art. 41 da Portaria Normativa nº 993/MD, de 30 de maio de 2015, “*A lista de espera para ocupação constará no SISPNR e poderá ser acessada por todos os interessados, integrantes da lista e da administração, nos termos da Lei nº 12.527, de 2011[...]. Portanto, não é de livre e irrestrito acesso, acessado somente por meio de senha disponibilizada pela Coordenação de Patrimônio e Almoxarifado*”.

A Coordenação de Patrimônio e Almoxarifado/GEPOS está em condições de fornecer senha de acesso à Gerência de Auditoria da Ciset, bastando o envio de expediente solicitando a disponibilização de acesso ao GEPOS, nos termos do disposto do art. 39 da Portaria Normativa nº 993/MD, de 2014.

Finalmente, esclarece-se que os endereços/links eletrônicos presentes na página da Intranet do sistema que remetem à Orientação Normativa nº 003/SEORI e à Portaria Normativa 1.455/MD, foram retirados, e os novos endereços/links foram incluídos e estão em funcionamento.

Cabe ressaltar que, de forma a convalidar as informações apresentadas, ao acessarmos a intranet do MD em 25/9/2017, verificamos que o sistema informatizado de gerenciamento imobiliário se encontrava acessível, porém há informações desatualizadas acerca dos ocupantes e da fila de espera dos PNR's, razão pela qual **recomendamos ao gestor que adote providências para o pleno funcionamento e atualização do referido sistema.**

## 2.10. AVALIAÇÃO QUANTO ÀS RENÚNCIAS DE RECEITAS

Dos exames realizados pela auditoria e em conformidade com as informações apresentadas pelo gestor por meio do Despacho nº 782/ASSADI/DEADI/SEORI/SG-MD, de 19/7/2017, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 34/2017/Ciset-MD, de 12/7/2017, não foram geridas renúncias de receitas pela Secretaria-Geral do Ministério da Defesa.

## 2.11. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS DA UNIDADE.

Controles internos é 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). Isto é, objetivou-se avaliar se os controles internos são eficientes para assegurar que os objetivos estratégicos da entidade para o exercício fossem atingidos.

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 e pesquisas. Importa ressaltar que nossa avaliação dos controles internos da Secretaria-Geral 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 SG: ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controle, informação e comunicação e atividades de monitoramento.

### 2.11.1. Ambiente de controle

Ambiente de controle é um conjunto de normas, processos e estruturas que fornece a base para a condução do controle interno por toda a organização. 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, 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*”.

Para avaliação, esta Ciset-MD instou o gestor, por meio da Solicitação de Auditoria nº 1/2017/Ciset-MD, de 5/1/2017, a apresentar evidências quanto à adoção de políticas e ações de natureza preventiva, desenvolvidas com o objetivo de implementar um adequado ambiente de controle e apresentar os respectivos manuais de procedimentos de controle das atividades. Em resposta, o gestor, mediante documentos anexos ao Memorando nº 61/SG-MD, de 16/2/2017, apresentou informações quanto ao código e conselho de ética, a estrutura organizacional, avaliação de riscos para novos projetos, a delegação de autoridade e de competência, os procedimentos operacionais e a política de incentivo dos servidores da Secretaria-Geral do Ministério.

No que tange ao Código de Ética, com as informações apresentadas pela Secretaria-Geral do MD, percebe-se que não há um código próprio do Ministério, mas é utilizado, como referência, o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto nº 1.171, de 22/6/1994. Além disso, apesar de o gestor se referir à Comissão de Ética do

Ministério da Defesa, constituída pela Portaria nº 69, de 2002, verificamos que tanto os membros titulares quanto os suplentes nomeados não se encontram, atualmente, em exercício neste Ministério. Ressalta-se, ainda, a desatualização do Regimento Interno da Comissão de Ética do MD, aprovado pela Portaria nº 580/MD, de 10/10/2002.

No que se refere à adoção de providências quanto a análises dos riscos antes de se iniciar novos empreendimentos, missões ou operações, de forma a minimizá-los ou mitigá-los, o gestor informou que *“a Secretaria-Geral, no exercício de 2016, não adotou, formalmente, a gestão de riscos, dedicando-se a trabalhar na elaboração do Plano de Gestão de Riscos da Secretaria-Geral, para implementação dentro do prazo previsto pela Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016”*.

Ademais, instado a apresentar informações acerca dos procedimentos e as instruções operacionais, em que pese o gestor apresentar documentação acerca da segregação de funções e delegação de competências, não há limites de alçada, tais como limites de valores para homologação de processos licitatórios e autorização de pagamentos nas portarias de delegação. Também, não foram apresentados Manuais de normas e procedimentos para todas as suas atividades prevendo sistemas de autorizações e aprovações, linhas de autoridade claramente definidos e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas, devidamente formalizados.

No que diz respeito aos mecanismos de participação dos servidores na elaboração dos procedimentos, bem como às políticas de capacitação do quadro de pessoal da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa, o gestor não apresentou documentos que comprovem os argumentos descritos em resposta à solicitação de auditoria.

Cabe ressaltar que a maioria das fragilidades identificadas na presente avaliação demonstra a falta de providências da administração do MD quanto às sugestões consignadas no subitem 2.9.1 do Relatório de Auditoria nº 40/2016/GEAUD/CISSET-MD, de 28/9/2016, por ocasião da auditoria anual de contas referente ao exercício de 2015.

#### **2.11.1.1. Avaliação da Auditoria**

À vista das informações e documentos colhidos, bem como dos testes aplicados no decorrer dos exames de auditoria, avaliamos como **INTERMEDIÁRIO** o Ambiente de Controle da Secretaria-Geral, o que significa que há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos. Ante o exposto, de forma a contribuir para o aprimoramento do ambiente de controle e do nível de governança da SG-MD, apresentamos as seguintes sugestões para a administração da unidade:

a) Formalizar códigos de conduta e outras políticas relacionadas à ética, complementar ao Código de Ética Profissional do Servidor Público (Decreto 1.171/1994), coerentes com as atividades específicas da unidade;

b) Adotar providências para atualizar a constituição e a efetiva atuação da Comissão de Ética nos termos previstos no Decreto nº 1.171/94, XVIII, XXII e demais disposições do Dec. nº 6.029/2007;

c) Instituir planos, políticas e procedimentos com vistas à avaliação de riscos e tomada de decisões perante novos empreendimentos, missões ou operações, considerando os riscos associados;

d) Estabelecer limites de alçada, tais como limites de valores para homologação de processos licitatórios e autorização de pagamentos nas portarias de delegação de competências;

e) Adotar providências com vistas à confecção de manuais de normas e procedimentos, prevendo sistemas de autorização e aprovação, linhas de autoridade claramente definidas e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas.

#### **2.11.2. Avaliação de Riscos**

Os processos de uma organização, pela própria natureza, passam por certos riscos associados. Avaliá-los significa identificar eventos que possam impactar os objetivos da entidade, mensurar a probabilidade e o impacto de sua ocorrência e o tratamento ou resposta adequada a esses riscos. Portanto, como pré-condição, os objetivos devem estar claramente estabelecidos e preferencialmente associados a metas de cumprimento, devendo a administração da entidade definir os níveis de risco nas dimensões operacional, de informação e de conformidade que considera aceitáveis. A avaliação de riscos é feita por meio de análises qualitativas e quantitativas ou da combinação de ambas.

Nesse contexto, instado, por meio da Solicitação de Auditoria nº 1/2017/CISSET-MD, de 5/1/2017, a apresentar informações sobre os processos críticos para consecução dos seus objetivos estratégicos, o diagnóstico, probabilidade e meios de mitigação dos riscos, os níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade que poderiam ser assumidos, o acompanhamento/atualização dos riscos identificados, bem como a sua mensuração e classificação, a manifestação do gestor, por meio dos documentos anexos ao Memorando nº 61/SG-MD, de 16/2/2017, não veio acompanhada de documentação que comprovassem as medidas adotadas para a definição dos riscos.

Além disso, no que se refere à definição, à avaliação e à mensuração dos níveis de risco, o gestor informou que *“a prática está sendo implementada, após a recente criação do Escritório de Projetos de TIC, que tem a finalidade de monitorar o projeto e os riscos envolvidos”*, sem, contudo, especificar as ações voltadas para essas atividades.

No que se refere aos objetivos e metas da unidade, estes somente foram definidos no Planejamento Estratégico da Secretaria-Geral para 2017-2019, publicado pela Instrução Normativa nº 2/SG/MD, de 20/10/2016, não sendo, portanto, relativo ao exercício em análise da presente auditoria.

Assim, não ficou demonstrada a existência de caracterização dos seus processos críticos e de sistema de gestão para identificação, avaliação e gerenciamento dos riscos associados ao não cumprimento das metas e objetivos estabelecidos em seu Planejamento Estratégico, no que se refere ao exercício de 2016. Aliás, cabe citar o documento “Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas”, de 2016, do Tribunal de Contas da União, no qual avaliou o planejamento organizacional do Ministério da Defesa como inexistente o estágio de capacidade desse item.

Destaca-se que a ausência de um sistema para a identificação e avaliação dos riscos também foi observada durante a auditoria anual de contas referente ao exercício de 2015, conforme exposto no subitem 2.9.2 do Relatório de Auditoria nº 40/2016/GEAUD/CISSET-MD, de 28/9/2016.

#### **2.11.2.1. Avaliação da Auditoria**

Em nossos exames, foi verificado que a SG-MD, no que se refere ao exercício de 2016, não possuía metas claramente definidas em relação aos seus objetivos estratégicos e que a Secretaria não dispunha de sistema de gestão efetivo para identificação, avaliação e gerenciamento dos riscos associados ao não cumprimento dos objetivos estabelecidos em seu planejamento estratégico.

À vista das informações e documentos colhidos, bem como dos testes aplicados no decorrer dos exames de auditoria, avaliamos no nível **BÁSICO** o gerenciamento de riscos no âmbito da entidade, o que significa que a avaliação dos riscos é tratada informalmente e que não há treinamento e comunicação sobre eles no âmbito da unidade.

Ante o exposto, considerando-se que a identificação e gerenciamento dos riscos é uma ação preventiva, de responsabilidade da administração, a qual permite evitar desvios de rumos, é recomendável a adoção de medidas, com vistas a definir o nível de risco associado aos seus objetivos Estratégicos (relacionados à sobrevivência, continuidade e sustentabilidade), Operacional (efetividade e eficiência na utilização dos recursos, mediante operações ordenadas, éticas, econômicas e adequadas à salvaguarda contra perdas, mau uso ou dano), Comunicação (confiabilidade da informação produzida e sua disponibilidade para a tomada de decisões e para o cumprimento das obrigações de *accountability*) e Conformidade (aderência às leis e regulamentações aplicáveis à entidade, e, ainda, às normas, a políticas, aos planos e os procedimentos da própria unidade), de modo a estabelecer até que ponto o gestor está disposto a assumi-los, bem como a forma de gerenciá-los (resposta a riscos).

### 2.11.3 Atividades de Controle

São as políticas e as atividades que contribuem para assegurar que os riscos sejam geridos, seja por acontecerem em níveis aceitáveis, pela sua mitigação ou eliminação. Esses procedimentos ocorrem em toda a organização, em todas as dimensões da instituição: áreas, funções, processos, rotinas, procedimentos, projetos, pois compreendem uma série de atividades, tais como: aprovação, autorização, verificação, reconciliação e revisão do desempenho operacional, da segurança dos bens e da segregação de responsabilidades.

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 1/2017/CISSET-MD, de 5/1/2017, o gestor, mediante o Memorando nº 61/SG-MD (documentos já citados), informou sobre as políticas, os procedimentos e as atividades para a mitigação dos riscos da unidade.

Relativamente aos manuais de políticas e procedimentos das atividades de controle, foi informado que está em estágio de “*elaboração de proposta de instrução normativa que aprova o Manual de Procedimentos do Departamento de Organização e Legislação (DEORG)*”, ainda em processo de revisão final. Especificamente em relação aos indicadores de gestão, a administração do MD manifestou que o “*indicador de desempenho do DEORG (e dos demais departamentos da SEORJ), para 2017, foi divulgado por meio de portaria nº 190, de 17 de janeiro de 2017, publicada no Diário Oficial da União (DOU), em 19 de janeiro de 2017*”.

Constata-se, portanto, a fragilidade dessas políticas e atividades adotadas pela Secretaria-Geral no que se refere ao exercício de 2016.

#### 2.11.3.1 Avaliação da Auditoria

À vista das informações e documentos colhidos, bem como dos testes aplicados no decorrer dos exames de auditoria, avaliamos no nível **BÁSICO** a Atividade de Controle, o que significa que Controles internos são tratados informalmente e que não há treinamento e comunicação sobre eles no âmbito da unidade. A falha pode ser decorrente da ausência da identificação e avaliação dos riscos, conforme comentado no subitem anterior.

Dessa forma, em que pesem as providências adotadas para a aprovação do Planejamento Estratégico da unidade, referente ao período 2017-2019, resta-nos reiterar as sugestões consignadas no Relatório de Auditoria nº 40/2016/GEAUD/CISSET-MD, de 28/9/2016, apresentadas a seguir:

- a) Adotar políticas e ações de natureza preventiva para cada uma das atividades do órgão, desenvolvidas com objetivo de mitigar os riscos identificados;
- b) Confeccionar manuais de políticas e procedimentos referentes às atividades de controle aplicadas pelo órgão;
- c) Estabelecer medidas e indicadores de desempenho em todo órgão e que sejam efetivamente mensurados de maneira adequada e utilizados como forma de monitoramento das metas e objetivos do Ministério.

### 2.11.4. Informação e Comunicação

O sistema de informação e comunicação de entidade do setor público deve identificar, coletar e comunicar toda informação relevante, relacionada a atividades e eventos internos e externos, necessária ao alcance dos objetivos da unidade, bem como à efetividade das atividades por ela desenvolvidas. Essas informações devem ser transmitidas às pessoas de forma oportuna e tempestiva, de modo a permitir que cumpram suas responsabilidades adequadamente.

#### 2.11.4.1. Avaliação da Auditoria

Em relação à adoção de práticas para divulgação e tratamento de informações relacionadas às 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 e empregados. Por meio dos instrumentos citados são divulgados tanto os atos normativos como informações atualizadas relacionadas às ações relevantes desenvolvidas pelo Ministério. Ressalva-se, porém, que o sítio da internet do MD não está totalmente adequado ou atualizado, conforme a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e demais normativos que regem o tema.

Nesse quesito, portanto, consideramos o nível de implementação como **APRIMORADO**, o que significa que os controles internos obedecem aos princípios estabelecidos e são supervisionados e regularmente aprimorados.

### 2.11.5. Atividades de Monitoramento

De acordo com *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO 2013*, monitoramento é uma atividade pela qual a administração seleciona, desenvolve e realiza avaliações contínuas e/ou independentes para se certificar da presença e do funcionamento dos componentes do controle interno, avaliando e comunicando eventuais deficiências, em tempo hábil, aos responsáveis por tomar ações corretivas, inclusive a estrutura de governança e alta administração, conforme aplicável.

Dessa forma, depreende-se que o processo de monitoramento se desdobra basicamente em dois aspectos: avaliações contínuas (internas), inseridas nos processos corporativos nos diferentes níveis da entidade, e avaliações independentes (externas), conduzidas periodicamente, com escopos e frequências diferenciadas que, no caso da SG-MD, se traduzem, basicamente, na execução de auditorias realizadas por esta Setorial de Controle Interno e Tribunal de Contas da União.

#### 2.11.5.1. Avaliação da Auditoria

Em que pese a informação do gestor na resposta ao Questionário Avaliação de Controles Internos (QACI-Entidade), encaminhada pelo Memorando nº 61/SG-MD, de 16/2/2017, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 1/2017/CISSET-MD, de 5/1/2017, versando acerca da criação da Assessoria de Gestão Estratégica, do estabelecimento de objetivo estratégico e das ações para as iniciativas do Plano de Ação, essas providências foram adotadas ou ainda estão sendo elaboradas somente para o ano de 2017, não se considerando, assim, em efetivas medidas elaboradas para o exercício de 2016, período constante desta avaliação da auditoria.

Em face de avaliações realizadas basicamente pela Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa e TCU, consideramos o nível de implementação das atividades de monitoramento como **INTERMEDIÁRIO**, necessitando de implantação, na rotina

da SG-MD, de processos contínuos de monitoramento de suas atividades, bem como de medidas preventivas e/ou corretivas nos procedimentos adotados.

O resultado da avaliação de todos os componentes do sistema de controle interno da Secretaria-Geral, 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	57%	Intermediário
Avaliação de Riscos	31%	Básico
Atividades de Controle	30%	Básico
Informação e Comunicação	88%	Aprimorado
Atividades Monitoramento	42%	Intermediário

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.

De forma geral, consideramos os controles internos da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa, em nível de entidade, como **INTERMEDIÁRIO**, e que, embora suficiente para permitir o acompanhamento das ações das respectivas áreas, apresentam fragilidades, precisando ser revistos e aperfeiçoados, com intuito de buscar maior eficiência e eficácia no atingimento dos seus objetivos estratégicos.

Nos subitens 2.12 a 2.14 subsequentes apresentamos as avaliações decorrentes dos trabalhos realizados pela equipe técnica desta Secretaria em atendimento à Ordem de Serviço nº 18/2016/Geaud/Ciset-MD, de 2/12/2016, conforme definido na Ata de Reunião realizada com a Secex/Defesa em 8/11/2016, que definiu as estratégicas e o escopo da auditoria de gestão a ser realizada por esta Setorial de Controle Interno para a certificação das contas das unidades do Ministério da Defesa.

## 2.12. AVALIAÇÃO DAS PRÁTICAS RELACIONADAS À GESTÃO DE RISCOS, AOS CONTROLES INTERNOS E À GOVERNANÇA DA UNIDADE.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria-Geral da União editaram a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10/5/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Com esse normativo, busca-se que os órgãos da Administração Pública estabeleçam um alinhamento interno ao fortalecer a Gestão Estratégica, por meio da geração de informações e indicadores de risco, assegurando a aderência regulatória e o auxílio à tomada de decisão, base para a governança eficaz.

Além disso, a IN MP/CGU nº 01 objetiva, no que diz respeito ao alinhamento externo das instituições, que os gestores públicos, por meio da aplicação das medidas estabelecidas na norma, tenham condições de responder às sinalizações dos órgãos de controle quanto à necessidade da melhoria da gestão de riscos na governança do setor público, com a incorporação de boas práticas, privilegiando ações preventivas.

Assim, a presente avaliação visa a verificar se a Secretaria-Geral do Ministério da Defesa adotou medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança, em consonância com o prescrito na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10/5/2016.

### 2.12.1. Controles Internos da Gestão da Unidade

Os controles internos da gestão, de acordo com a IN Conjunta MP/CGU nº 01, de 10/5/2016, possuem a seguinte definição:

O conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- cumprimento das obrigações de accountability;
- cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e
- salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.

Cabe ressaltar que os controles internos devem ser efetivos e consistentes de acordo com a natureza, complexidade, estrutura e missão do órgão ou da entidade pública. Além disso, conforme já exposto no item anterior do presente relatório de auditoria, devem ser considerados cinco componentes aplicados a todos os níveis, unidades e dependências da entidade. Os componentes são o ambiente de controle, a avaliação de riscos, a atividade de controle, a informação e comunicação, e o monitoramento.

Os controles internos também são baseados no gerenciamento de riscos, devem integrar as atividades, planos, ações, políticas, sistemas, recursos e esforços de todos que trabalhem na organização. Por fim, devem ser implementados como uma série de ações que permeiam as atividades da organização.

Desse modo, por meio da Solicitação de Auditoria nº 4/2017/CISET-MD, de 9/1/2017, foi demandado à SG-MD que apresentasse informações acerca das providências adotadas para implementação, manutenção, monitoramento e revisão dos controles internos da gestão da Unidade, de acordo com o estabelecido no artigo 3º da IN MP/CGU nº 1.

Em resposta, o gestor, mediante o Memorando nº 62/SG-MD, de 16/2/2017 apresentou os argumentos relatados a seguir:

Como parte da estratégia para aprimorar a governança, a gestão de riscos e os controles internos, a Secretaria-Geral (SG), a partir do exercício de 2016 adotou as seguintes medidas:

- criação da Assessoria de Gestão Estratégica (AGE) para "assistir o Secretário-Geral no planejamento, na coordenação e no monitoramento da gestão estratégica do órgão e nos assuntos relacionados a governança, riscos e controles", conforme previsto no § - único do art. 30 do Dec. nº 8.978/2017 ([http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D8978.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D8978.htm));
- estabelecimento de um objetivo estratégico específico no Planejamento Estratégico da SG para 2017 a 2019 (OSG 9 Consolidar e aprimorar a governança da Secretaria-Geral com foco em resultados), cujo descritor detalha a abrangência desejada para enfrentar o desafio (SEI 60311.000630/2016-78 – Doc. 0305112);
- alocação de iniciativas e indicadores específicos no Plano de Diretrizes, em fase final de elaboração;
- alocação de um conjunto de ações para cada uma das iniciativas no Plano de Ação da SG para 2017, em fase final de elaboração.

### 2.12.1.1. Avaliação da Auditoria

Cabe registrar que os controles internos, a nível de entidade, foram analisados no subitem 2.11 deste relatório de auditoria, no qual foi considerado que os controles internos da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa se encontram num nível intermediário de aplicação.

Já no presente item é analisada a adequação dos controles internos em conformidade com as regras estabelecidas na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10/5/2016. Assim, a linha de atuação praticada pelo gestor está em consonância com o aprimoramento da governança, da gestão de riscos e dos controles internos da Unidade. Entretanto, em que pesem as informações do gestor na resposta anteriormente descrita, verifica-se que as providências adotadas pela SG-MD se referem ao exercício de 2017, além de ainda se encontrarem fase final de elaboração indicadores e iniciativas do Plano de Diretrizes e do Plano de Ação daquela Secretaria.

Por ocasião da versão preliminar do relatório de auditoria, mediante o Memorando nº 387/SG-MD, de 22/9/2017, o gestor informou que *"a implementação das ações decorrentes da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10/5/2016, foi iniciada com a proposição de criação da Política de Gestão de Riscos da Administração Central do Ministério da Defesa, atualmente em fase de análise pela SEORI, após parecer jurídico favorável da CONJUR, cujos documentos constam no processo NUP 60100.000158/2016-59"*.

### 2.12.2. Gestão de Riscos

A gestão de riscos, de acordo com o art. 14 da IN Conjunta MP/CGU nº 01, de 10/5/2016, deve observar os seguintes princípios:

- I – gestão de riscos de forma sistemática, estruturada e oportuna, subordinada ao interesse público; II – estabelecimento de níveis de exposição a riscos adequados; III – estabelecimento de procedimentos de controle interno proporcionais ao risco, observada a relação custo-benefício, e destinados a agregar valor à organização; IV – utilização do mapeamento de riscos para apoio à tomada de decisão e à elaboração do planejamento estratégico; e V – utilização da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua dos processos organizacionais.

Além disso, conforme o art. 15 da IN 01, a gestão de riscos tem como objetivos: i) assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou entidade, tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais está exposta a organização, inclusive para determinar questões relativas à delegação, se for o caso; ii) aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos da organização, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis; e iii) agregar valor à organização por meio da melhoria dos processos de tomada de decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização.

A norma estabelece uma estrutura básica com do modelo de gestão de riscos a ser implementado pela alta administração dos órgãos, no qual deve conter os componentes relativos ao ambiente interno, fixação de objetivos, identificação de eventos, avaliação de riscos, resposta a riscos, atividades de controles internos, informação, comunicação e monitoramento.

Na citada Instrução Normativa 01, de 10/5/2016, também está previsto, em seu art. 17, que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão instituir, em até doze meses a contar da publicação da IN, a política de gestão de riscos, em que devem ser especificados os princípios e objetivos organizacionais, as competências e responsabilidades, bem como as diretrizes sobre os seguintes pontos:

- a) como a gestão de riscos será integrada ao planejamento estratégico, aos processos e às políticas da organização; b) como e com qual periodicidade serão identificados, avaliados, tratados e monitorados os riscos; c) como será medido o desempenho da gestão de riscos; d) como serão integradas as instâncias do órgão ou entidade responsáveis pela gestão de riscos; e) a utilização de metodologia e ferramentas para o apoio à gestão de riscos; e f) o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos em gestão de riscos.

Na Solicitação de Auditoria nº 4/2017/CISET-MD, de 9/1/2017, foi demandado à SG-MD que apresentasse informações acerca das providências adotadas para implementação, manutenção, monitoramento e revisão do processo de gestão de riscos, compatível com a missão e os objetivos estratégicos. Em resposta, o gestor, mediante documento anexo ao Memorando nº 62/SG-MD, de 16/2/2017, apresentou as seguintes informações:

Cumprindo o que determina o art. 17 da instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, a SG, por intermédio da AGE, planeja implementar a estrutura de gestão de riscos dentro do prazo estipulado (até 10/05/2017), por meio da emissão do Plano de Gestão de Riscos da Secretaria-Geral. Para tanto, a tarefa já foi inserida no Plano de Ação da SG para 2017, em fase final de elaboração.

### 2.12.2.1. Avaliação da Auditoria

Da mesma forma de alguns pontos do subitem anterior, o gestor ainda não implementou a estrutura de gestão de riscos, que se encontra em fase de elaboração, conforme informado pelo gestor na manifestação encaminhada após a versão preliminar do relatório de auditoria.

### 2.12.3. Governança

A governança, bem como àquela voltada para o setor público, de acordo com a IN Conjunta MP/CGU nº 01, de 10/5/2016, foi definido como:

Governança: combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos;

Governança no setor público: compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

A norma estabelece, ainda, os princípios da boa governança que são a liderança, a integridade, a responsabilidade, o compromisso, a transparência e o *accountability*.

Além disso, foi determinado no artigo 23 da IN 01, que “os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão instituir, pelos seus dirigentes máximos, Comitê de Governança, Riscos e Controles”.

Dessa forma, por meio da Solicitação de Auditoria nº 4/2017/CISET-MD, de 9/1/2017, instamos ao gestor que informasse acerca da manutenção dos princípios da boa governança da Unidade e sobre a instituição do Comitê de Governança, Riscos e Controles. Com isso, a administração da Secretaria-Geral, por meio do anexo ao Memorando nº 62/SG-MD, de 16/2/2017, apresentou as seguintes informações:

Como parte da estratégia para aprimorar a governança, a gestão de riscos e os controles internos, a Secretaria-Geral (SG), a partir do exercício de 2016, foram adotadas as seguintes medidas:

- criação da Assessoria de Gestão Estratégica (AGE) para "assistir o Secretário-Geral no planejamento, na coordenação e no monitoramento da gestão estratégica do órgão e nos assuntos relacionados a governança, riscos e controles", conforme previsto no § único do art. 30 do Dec. nº 8.978/2017 ([http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D8978.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D8978.htm));

- estabelecimento de um objetivo estratégico específico (OSG 9 Consolidar e aprimorar a governança da Secretaria-Geral com foco em resultados) no Planejamento Estratégico da SG para 2017 a 2019 (SEI 60311.000630/2016-78 – Doc. 0305112), cujo descritor detalha a abrangência desejada para enfrentar o desafio;

- alocação de iniciativas e indicadores específicos no Plano de Diretrizes, em fase final de elaboração;

- alocação de um conjunto de ações para cada uma das iniciativas no Plano de Ação da SG para 2017, em fase final de elaboração.

Conforme já ajustado com o Secretário de Controle Interno do MD, o Plano de Diretrizes, já citado, em fase final de elaboração, contemplará a estruturação do Comitê de Governança da SG, presidido pelo SG e composto pelos dirigentes dos órgãos subordinados. A intenção também passa por tornar subcomitês, a maioria dos comitês de gestão atualmente existentes (COTINC, CSIC, Comitê de Governança Digital, etc.).

### 2.12.3.1. Avaliação da Auditoria

Os argumentos apresentados pelo gestor são os mesmos daqueles constantes no subitem relativo aos Controles Internos da Gestão da Unidade do presente relatório de auditoria, no sentido de que as providências adotadas pela SG-MD se referem ao exercício de 2017, além de ainda se encontrarem em fase final de elaboração os indicadores e as iniciativas do Plano de Diretrizes e do Plano de Ação daquela Secretaria.

## 2.13. AVALIAÇÃO QUANTO À INSTITUIÇÃO DO COMITÊ DE GOVERNANÇA, RISCOS E CONTROLES

A Instrução Normativa Conjunta Nº 1, de 10/05/2016, prevê a instituição de comitês de governança, riscos e controles em todos os órgãos federais. Cada comitê deve ser formado pelo dirigente máximo do órgão ou entidade, pelos dirigentes das unidades a ele diretamente subordinadas e será apoiado pelo respectivo assessor especial de Controle Interno.

Os comitês devem ter a responsabilidade promover a adoção de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas, transparência, efetividade das informações e, dentro dessa finalidade, promover o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos; garantir a aderência às regulamentações, leis, códigos, normas e padrões, com vistas a condução das políticas e à prestação de serviços de interesse público; bem como supervisionar o mapeamento e avaliação dos riscos-chaves que podem comprometer a prestação de serviços de interesse público; entre outras atribuições.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 4/2017/CISET-MD (392781), de 9/1/2017 instamos ao gestor que informasse acerca da instituição do Comitê de Governança, Riscos e Controles. Em resposta, a administração da SG informou que o Comitê de Governança da unidade será definida após a elaboração final do Plano de Diretrizes da Secretaria-Geral.

Por ocasião da versão preliminar do relatório de auditoria, mediante o Memorando nº 387/SG-MD, de 22/9/2017, o gestor informou que *"a implementação das ações decorrentes da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10/5/2016, foi iniciada com a proposição de criação da Política de Gestão de Riscos da Administração Central do Ministério da Defesa, atualmente em fase de análise pela SEORI, após parecer jurídico favorável da CONJUR, cujos documentos constam no processo NUP 60100.000158/2016-59"*.

## 2.14. AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, TÁTICO E OPERACIONAL DA UNIDADE

A presente seção objetiva verificar a existência de Planejamento estratégico, tático e operacional e sua vinculação com suas competências legais e com os objetivos estratégicos, além de se avaliar a efetividade dos treinamentos e da divulgação das peças técnicas resultantes da gestão da estratégia corporativa.

Por oportuno, cabe mencionar a ausência de documento formalizado, caracterizando-se como um planejamento estratégico oficialmente instituído pela Secretaria-Geral, referente ao exercício de 2016.

Nesse contexto, a SG-MD, por meio da Instrução Normativa nº 2/SG-MD, de 20/10/2016, aprovou o Planejamento Estratégico da Unidade para o período 2017 a 2019. Neste documento, foram estabelecidos os objetivos estratégicos das ações sob responsabilidade da Secretaria de Organização Institucional (Seori), da Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (Sepesd), da Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod), do Centro Gestor do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) e do Departamento do Programa Calha Norte (DPCN).

Nesse sentido, mediante a Solicitação de Auditoria nº 10/2017/CISET-MD, de 20/1/2017, foram demandadas as seguintes informações à Secretaria-Geral do Ministério da Defesa:

- i) se a elaboração/revisão do Planejamento Estratégico ensejou a participação do corpo técnico e gerencial da UJ;
- ii) se os objetivos, os indicadores e as ações necessárias ao cumprimento da missão da UJ foram construídos em cooperação com os diversos setores da Unidade, apresentando os meios empregados no processo;
- iii) os métodos utilizados no processo de elaboração do diagnóstico institucional (interno e externo). Se foram realizadas pesquisas, entrevistas ou reuniões com servidores, dirigentes, autoridades, atores externos, especialistas, etc;
- iv) se foram realizados estudos técnicos que fundamentaram a definição das metas previstas no Planejamento Estratégico, sobretudo quanto aos cronogramas propostos e às capacidades de a instituição manter a exequibilidade dessas metas;
- v) a relação de Gestores dos Objetivos, o Mapa de Indicadores e o Plano de Ação da Secretaria-Geral para o período 2017 a 2019, conforme previsto no Artigo 7º da Instrução Normativa nº 2/SG-MD;
- vi) se já ocorreram as Reuniões de Análise Estratégica (RAE) ou as Reuniões de Monitoramento Estratégico (RME), conforme previstas na mesma IN nº 2, e, dependendo do caso, os resultados dessas reuniões ou as previsões/cronogramas de realização.

Além disso, mediante à citada Solicitação de Auditoria, foi requerido ao gestor que disponibilizasse a esta Gerência de Auditoria os Planos de Ação da SG-MD, da Seprod, da Sepesd, da Seori e do DPCN, referentes ao exercício de 2016, bem como as informações relativas à execução das ações previstas nos planos.

### 2.14.1. Manifestação do Gestor

Sobre o Planejamento Estratégico da Secretaria-Geral, em atendimento à solicitação de auditoria, o gestor encaminhou, por meio do Memorando nº 63/SG-MD, de 16/2/2017, as respectivas respostas transcritas a seguir:

- i) A estruturação da Sistemática de Gestão foi formulada pela Assessoria de Gestão Estratégica (AGE), concebida pelo Secretário-Geral para assisti-lo no planejamento, na coordenação e no monitoramento da gestão estratégica do órgão e nos assuntos relacionados a governança, riscos e controles ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20152018/2017/Decreto/D8978.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2017/Decreto/D8978.htm)). Tal metodologia prevê o desdobramento em três planos periódicos, cuja construção vem sendo coordenada pela AGE com a colaboração permanente de assessores designados pelos dirigentes da SEORI, SEPROD, SEPESD e DPCN, atuando em rede:
  - no nível estratégico, o Planejamento Estratégico da SG, de periodicidade similar à do Plano Plurianual do Governo Federal (médio prazo), descrevendo a identidade estratégica do órgão (missão, visão, valores, objetivos estratégicos e o mapa estratégico); (SEI 60311.000630/2016-78 – Doc. 0305112)
  - no nível tático, o Plano de Diretrizes da SG, de periodicidade similar à do Plano Plurianual do Governo Federal (médio prazo), descrevendo os indicadores, as metas e as iniciativas vinculadas aos objetivos estratégicos definidos; (em fase final de elaboração)
  - no nível operacional, o Plano de Ação da SG, de periodicidade anual (curto prazo), descrevendo os planos de ação das iniciativas propostas e aprovadas e consolidando os Planos de Ação da SEORI, SEPROD, SEPESD E DPCN. (em fase final de elaboração).
- ii) Complementando a resposta do item 1, o método vem sendo desenvolvido com todas as etapas de elaboração, sendo validadas pelos dirigentes dos níveis tático e operacional, por intermédio da ação de assessores designados.
- iii) As metodologias definidas para emprego foram o "Balanced Score Card (BSC)" para a definição da identidade estratégica da SG e o Desdobramento por Diretrizes (DPD) para a elaboração dos objetivos estratégicos. Em particular, a escolha do método DPD, adequado para a implantação de ações demandadas, deveu-se ao fato de ter de adequar a estratégia da SG às ações estratégicas determinadas pela Estratégia Setorial de Defesa (ESD) (Portaria Normativa nº 2.621/MD/2015) para serem implementadas, a fim de atingir os objetivos estabelecidos na Política Setorial de Defesa (PSD) (Portaria Normativa nº 2.624/MD/2015).
- iv) O fato de o Plano de Diretrizes da SG e o Plano de Ação da SG, para 2017, ainda não terem sido aprovados, consumindo um extenso prazo de elaboração, demonstra a busca pela identificação de metas racionais e cronogramas adequados ao novo cenário econômico vigente.
- v) A relação de Gestores dos Objetivos e o Mapa de Indicadores constarão do Plano de Diretrizes da SG, em fase final de elaboração. Devido a imposição do teto orçamentário, o Plano de Ação da SG teve a sua periodicidade alterada para anual, estando o Plano de Ação da SG, para 2017, em fase final de elaboração.
- vi) As RAE e RME só passarão a ocorrer após a publicação do Plano de Diretrizes da SG e do Plano de Ação da SG, para 2017. Na primeira RAE, serão apresentados o balanço das ações do exercício de 2016, a apresentação do Relatório de Desempenho da SG em 2016 (consolidando os relatórios de desempenho setoriais da SEORI, SEPESD, SEPROD e DPCN) e as metas, os indicadores, as iniciativas e os planos de ação para 2017.

Acerca dos Planos de Ação da Secretaria-Geral e dos demais órgãos específicos singulares da estrutura do Ministério da Defesa, foi apresentada a manifestação relatada a seguir:

O Secretário-Geral, ao definir como prioritária a estruturação da estratégia do órgão, implementando de maneira correta o planejamento para o período de 2017 a 2019, optou por não autorizar a proposição de novas iniciativas no exercício anterior, mantendo em andamento, exclusivamente o que já estava sendo executado. Assim, optou-se pela não elaboração de Planos de Ação Setoriais.

[...]

A fim de comprovar os resultados das ações executadas, no exercício, pelos órgãos componentes da estrutura da SG, está sendo finalizada a elaboração do Relatório de Desempenho da SG, consolidando os relatórios de desempenho setorial da SEORI, SEPESD, SEPROD e DPCN.

### 2.14.2. Avaliação da Auditoria

Como se percebe de todo o exposto, no exercício de 2016 não foi instituído um planejamento estratégico para a Administração Central do Ministério da Defesa. Somente após a edição da Instrução Normativa nº 2/SG-MD, de 20/10/2016, é que foi aprovada o Planejamento Estratégico da Unidade para o período 2017 a 2019. Nesse PE foram estabelecidos os direcionadores estratégicos do planejamento da SG vinculadas às Ações Setoriais de Defesa estabelecidas pela Portaria Normativa nº 2.621/MD, de 7/12/2015. Além disso, foram estipulados 14 Objetivos Estratégicos da Secretaria-Geral, *“que constituem o núcleo da estratégia definida e traduzem, consideradas as demandas e expectativas, os desafios a serem enfrentados no cumprimento do papel institucional reservado ao órgão”*. Entretanto o documento carece da definição dos riscos associados a cada uma das ações, além da instituição dos indicadores e das iniciativas estratégicas.

No que tange à participação dos servidores e dos setores da SG na elaboração do Planejamento Estratégico em vigor, bem como a utilização de metodologias e estudos técnicos que fundamentaram os diagnósticos e a definição das metas, conforme os questionamentos consignados na Solicitação de Auditoria nº 10/2017/CISSET-MD, a manifestação encaminhada pelo gestor não foi acompanhada de documentos comprobatórios quanto à utilização dessas atividades na concepção do Planejamento Estratégico.

Relativamente aos os Planos de Ação da SG-MD e suas áreas vinculadas, referentes ao exercício de 2016, por ocasião da versão preliminar do relatório de auditoria, mediante o Memorando nº 387/SG-MD, de 22/9/2017, o gestor informou o seguinte:

*O fato de o Plano de Diretrizes da SG e o Plano de Ação da SG, para 2017, ainda não terem sido aprovados, consumindo um extenso prazo de elaboração, demonstra a busca pela identificação de metas racionais e cronogramas adequados ao novo cenário econômico vigente.”* (inciso IV do subitem 2.14.1). Assim, o que esteve em elaboração foi o Plano de Ação da Secretaria-Geral para 2017, já aprovado, conforme Instrução Normativa nº 5/SG/MD, de 07/08/2017, publicada no Boletim de Pessoal e Serviço Extra nº 013, de 11/08/2017 (disponível em [http://intranet.defesa.arquivos/institucional/planejamento\\_estrategico\\_sg/60311000397-201712\\_PLAcao17\\_170807.pdf](http://intranet.defesa.arquivos/institucional/planejamento_estrategico_sg/60311000397-201712_PLAcao17_170807.pdf)). Doravante, anualmente, haverá um único Plano de Ação da SG, consolidando todas as ações planejadas dos órgãos subordinados, conforme pode ser observado no processo NUP 60311.000487/2017-03, no qual já foi iniciado o processo de elaboração do Plano de Ação da Secretaria-Geral para 2018.

## 2.15. AVALIAÇÃO DA CONFIABILIDADE E EFETIVIDADE DOS CONTROLES INTERNOS DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS.

Em atendimento ao disposto no item 12 do Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 156/2016, avaliamos a confiabilidade e efetividade dos controles internos, relacionados às demonstrações contábeis, tendo verificado, com base nos resultados das consultas promovidas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), a compatibilidade entre a declaração emitida pelo contador responsável e as informações financeiras/contábeis registradas no SIAFI.

## 2.16. AVALIAÇÃO QUANTO À ABRANGÊNCIA, SUFICIÊNCIA E RESULTADOS DAS MEDIDAS RELACIONADAS AO ACÓRDÃO 1212/2014-TCU PLENÁRIO

Conforme informado pelo gestor no subitem 7.5.1 do relatório de gestão, e com base no exames realizados pela equipe de auditoria, não houve conteúdo a declarar tendo em vista que “o reexame feito por entidades representativas de setores abrangidos naquela decisão, acolhido em 2/3/2015, encontram-se suspensos, em caráter liminar, os subitens 9.2 e 9.3 do referido Acórdão e, por consequência, a obrigatoriedade da revisão contratual dos preços contratados com a Administração Pública, não tendo sido adotadas medidas a respeito da revisão no decorrer do exercício de referência do relatório de gestão”.

## 2.17. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ACESSIBILIDADE.

Em atendimento ao contido no item 14 do Anexo II à Decisão Normativa TCU nº 156, faz-se necessário informar que a estrutura administrativa da Pasta Ministerial encontrase distribuída em dois edifícios, ambos situados na Esplanada dos Ministérios, quais sejam o Bloco “Q” e o Anexo ao Bloco “O”.

Cabe registrar a ausência de informações no relatório de gestão da SG acerca das medidas adotadas para garantir acessibilidade aos produtos, serviços e instalações do Ministério da Defesa. Entretanto, diante das nossas observações dos diversos setores deste Ministério, verificamos que as dependências encontram-se sujeitas ao cumprimento dos requisitos de acessibilidade previstos na Lei nº 10.098/2000, regulamentada pelo Decreto nº 5.296/2004, assim como às exigências dos normativos editados pela Agência Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), tais como: auditório, biblioteca, restaurantes, banheiros, entrada dos edifícios (principal e anexo).

Assim, constatamos que, atualmente, as edificações deste Ministério atendem à legislação e normas técnicas vigentes, particularmente no que tange às adaptações pontuais, necessárias a minimizar situações críticas de acessibilidade, citando-se rampas de acesso em pelo menos uma das entradas, assim como para o auditório e refeitórios; sanitários adaptados a cadeirantes em alguns andares; vagas de estacionamento exclusivas para portadores de deficiência; e elevadores com dimensões suficientes a atender cadeirantes.

## 2.18. AVALIAÇÃO DA OBSERVÂNCIA DA ORDEM CRONOLÓGICA DOS PAGAMENTOS.

Em atendimento ao disposto no item 15 do Anexo II da N TCU nº 156/2016, avaliamos a observância, pela unidade prestadora da conta, da ordem cronológica dos pagamentos estabelecida pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93.

Nesse sentido, do cotejo entre a data de atesto das notas fiscais, vinculadas aos processos das compras e contratações definidos na amostra, com a data das respectivas emissões das ordens bancárias, não foram evidenciados pagamentos que não tenham obedecido a ordem cronológica dos atestos, atendendo, assim, às exigências legais.

## 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 pela Secretaria-Geral do Ministério da Defesa, concluímos pela **REGULARIDADE** das contas dos dirigentes da Secretaria-Geral (SG), da Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod), da Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (Sepesd) e do Departamento do Programa Calha Norte (DPCN) e pela **REGULARES COM RESSALVAS** das contas do dirigente máximo da Secretaria de Organização Institucional (Seori), durante o exercício, em virtude de ocorrência de impropriedades apontadas neste relatório e sintetizadas na Matriz de Responsabilização, anexa ao presente relatório.

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 - DF, 11 de outubro de 2017.

**RODRIGO AFFONSO PIMENTEL**  
Auditor Federal de Finanças e Controle

**IGOR DOS SANTOS CAMPOS - CT(IM)**  
Assistente Técnico-Militar



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Affonso Pimentel, Assistente Técnico**, em 11/10/2017, às 17:54, 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 **Igor dos Santos Campos, Assistente Técnico(a) Militar**, em 17/10/2017, às 15:13, 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](https://sei.defesa.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), o código verificador **0690451** e o código CRC **5F7F2C55**.