



MINISTÉRIO DA DEFESA  
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO  
GERÊNCIA DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Anual de Contas - Exercício de 2017  
Secretaria-Geral do Ministério da Defesa (SG)

**RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS Nº 6/2018/GEAUD/CISSET-MD**

Tipo de Auditoria: Avaliação de Gestão  
Exercício: 2017  
Processo nº: 60100.000137/2018-03  
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 8/2018/Ciset-MD, de 5/6/2018, 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 2017.

## 1. INTRODUÇÃO

Os trabalhos foram realizados nas instalações deste órgão setorial de controle interno, em Brasília-DF, no período compreendido de 9/7 a 10/8/2018, 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 163, de 6/12/2017, 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 163/2017, 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 163, de 6/12/2017, 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.

Cabe mencionar que os registros constantes no Rol de Responsáveis no e-Contas foram originalmente inseridos em desacordo com o preceituado na IN-TCU 63/2010. Desse modo, a Secretaria-Geral, mediante os Memorandos nº 323/SG-MD, de 17/7/2018 e nº 418/SG-MD, de 4/9/2018, e também por meio de mensagens eletrônicas, encaminhou à Ciset-MD as informações completas de acordo com a exigência normativa. Assim, esta setorial de controle interno providenciou a devida retificação do cadastro do Rol de Responsáveis.

#### 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 163, de 6/12/2017, 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 normativo.

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

Em obediência ao disposto no item 2 do Anexo II à DN TCU 163/2017, 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 2017 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 2017**

Programa	Dotação Inicial (RS)	Dotação Atualizada (RS)	Empenhado (RS)	Liquidado (RS)	Liquidado/Dotação Atual (%)	Empenhado/Dotação Atual (%)
2046*	144.027.506,00	35.325.660,00	33.663.940,68	8.114.458,01	22,97	95,30
2046**	142.449.674,00	33.747.828,00	32.399.774,68	6.908.560,10	20,47	96,01
2058*	14.642.660.396,99	13.321.140.988,99	12.827.328.779,84	9.339.156.733,35	70,11	96,29

Fontes: \*Tesouro Gerencial, posição Dez/2017;

\*\*Relatório de Gestão da SG.

Em 2017, o aporte de recursos nesses programas (dotação atualizada) foi em média 12,6% maior que no exercício anterior, embora, individualmente, esse percentual varie de -72%, no caso do programa 2046, a +13,5%, no caso do programa 2058, conforme evidenciado no quadro II:

**Quadro II - Execução Orçamentária 2016**

Programa	Dotação Inicial (RS)	Dotação Atualizada (RS)	Empenhado (RS)	Liquidado (RS)	Liquidado/Dotação Atual (%)	Empenhado/Dotação Atual (%)
2046	155.691.199,00	126.433.416,00	122.723.158,04	18.672.556,21	14,77	97,07
2058	11.387.869.169,99	11.733.589.682,99	11.225.542.014,16	8.089.885.732,11	68,95	95,67

Fonte: Tesouro Gerencial: Dez/2016

Segundo o gestor (documento anexo ao Despacho 38/DPlan/Deorf/Seori/SG-MD, de 15/10/2018), o acréscimo de 13,5% na dotação atualizada do Programa 2058 deveu-se à atuação do MD "junto à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão" com o objetivo de incrementar o desempenho das Forças Armadas no cumprimento da sua missão institucional, enquanto a redução de 72% no Programa 2046 decorreu, em essência, por conta da Ação 14ML (Reconstrução da Estação Antártica Comandante Ferraz), cuja dotação atualizada foi de R\$ 112.648.406,00 em 2016 para R\$ 23.406.689,00 em 2017. Em 2016, conforme o gestor, a mobilização de canteiros de obras na China e na Antártica exigiu maior montante de recursos; em 2017, houve um "forte contingenciamento (...), que fez com que parcela significativa da dotação fosse disponibilizada para atendimento de outras demandas governamentais, nos termos do § 6º do art. 1º do Decreto nº 9.018, de 30 de março de 2017 (Decreto de Programação Orçamentária e Financeira do Poder Executivo para 2017)".

**A análise dos dados compilados nos quadros I e II revela que embora as taxas de execução da despesa (liquidado), no âmbito do Ministério da Defesa (órgão 52000), tenham melhorado em relação ao exercício anterior, seus índices devem ser aprimorados, notadamente no que se refere ao programa 2046, sob pena de comprometer o cumprimento de metas do PPA ligadas a esses dois programas (veja-se o quadro V, adiante).**

Em consideração acerca do contido no parágrafo precedente, o gestor ponderou que "os valores empenhados do Programa 2046, em 2017, corresponderam a 96,01%, enquanto o Programa 2058 atingiu 96,29% das dotações atualizadas", o que demonstraria "a boa capacidade de execução do MD". Ressaltou ainda "que os valores empenhados foram muito próximos aos limites de movimentação de empenho (LME), montantes autorizados pelo MP, para a execução orçamentária do MD".

Em sequência, o gestor contestou os índices de desempenho apresentados pela auditoria, alegando não ser pertinente avaliar a execução orçamentária com base no valor liquidado, "tendo em vista que a liquidação depende de vários fatores, alheios à governabilidade dos órgãos, como por exemplo, a tempestividade na liberação do Limite de Movimentação de Empenho e do Limite de Pagamento. O descontingenciamento tardio de suas despesas, supervisionados pelo MP e pelo Ministério da Fazenda (MF), prejudica o planejamento de processos licitatórios, a contratação de fornecedores, o recebimento de bens e serviços e, finalmente, a liquidação e pagamento das despesas".

Ora, são patentes os efeitos negativos dos contingenciamentos de crédito no desempenho da gestão, não havendo porquê de se adotar indicadores que não traduzem esse desempenho, extraídos de totais empenhados; indicadores, aliás, quase sempre incompatíveis com os de realização física: como justificar, por exemplo, 90% de previsão orçamentária "realizada" ante uma execução de 10% da meta física prevista? Tais informações não podem estar descartadas.

Além disso, não se pode olvidar que apesar de o empenho ser definido como um ato criador de obrigação de pagamento para o Estado (artigo 58, Lei 4.320/1964), essa obrigação só será concretizada (pagamento, desembolso) após a efetiva entrada do bem ou prestação do serviço (liquidação da despesa). É importante salientar que a utilização da *dotação atualizada* como denominador da razão visa à obtenção do índice que melhor reflita a relação "executado/planejado". Por fim, não se pode perder de vista que uma das funções basilares dos indicadores de desempenho é permitir a comparação entre resultados de épocas diversas - a evolução da gestão no quesito por ele representado -, motivo pelo qual sua estabilidade ao longo dos diversos exercícios financeiros é imprescindível.

Por outro lado, altos índices de despesa empenhada combinados com baixa taxa de execução resultam em elevada porcentagem de inscrição em Restos a Pagar, combinação que, além de comprometer o cumprimento de metas do PPA, como dito acima, impacta o orçamento financeiro do exercício subsequente. Conforme demonstra o quadro III a seguir, embora a execução do programa 2058 tenha sido mais eficiente, mais de 70% dos recursos do programa 2046 foram inscritos em RP:

**Quadro III - Execução Orçamentária 2017 - RP**

Programa	Empenhado 2017 (RS)	Liquidado 2017 (RS)	RPNP (RS)	Liquidado/Empenhado (%)	RPNP/Empenhado (%)
2046*	33.663.940,68	8.114.458,01	25.549.482,67	24,10	75,90
2046**	32.399.774,68	6.908.560,10	25.491.214,58	21,32	78,68
2058*	12.827.328.779,84	9.339.156.733,35	3.488.172.046,49	72,81	27,19

Fontes: \*Tesouro Gerencial, posição Dez/2017;

\*\*Relatório de Gestão da SG.

**Note-se ainda, com relação aos quadros I e III, que ao compulsar os dados do programa 2046 fornecidos pelo Tesouro Gerencial, a auditoria se deparou com números divergentes daqueles fornecidos pela Secretaria-Geral em seu relatório de gestão (valores apresentados nas segundas linhas de ambos os quadros), onde não constam informações sobre a execução das ações 20UV, 20WO e 216V, possivelmente por terem sido descentralizadas para outros órgãos.**

Sobre a divergência entre os valores de execução do programa 2046 (quadros I e III), o gestor esclareceu que a Secretaria-Geral, seguindo orientações do TCU, "utilizou os *Relatórios de Gestão TCU-Programas* (cópias anexas), do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

(SIOP), produzidos pela Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan) do MP, exclusivamente, para compor o Relatório de Gestão de 2017".

Quanto ao alto índice de inscrição em restos a pagar, o gestor assim se pronunciou:

[...] diante de uma situação em que o gestor não consegue liquidar a despesa em um dado exercício, seja por insuficiência de limites ou por atraso na entrega do bem ou prestação do serviço, não resta outra alternativa, senão inscrever as despesas empenhadas, não liquidadas em Restos a Pagar não Processados, sob pena de não honrar seus contratos e interromper a aquisição de bens e serviços no exercício subsequente.

Da mesma forma, quando há o recebimento do bem ou serviço, com a consequente liquidação da despesa, sem a correspondente liberação de limite de pagamento em tempo hábil para efetuar o pagamento das despesas liquidadas em um determinado exercício, o procedimento a ser adotado é a inscrição do montante de despesas liquidadas em Restos a Pagar Processados.

As duas situações descritas acima explicam o volume de despesas inscritas em Restos a Pagar não Processados e Processados, em 2017, das ações orçamentárias dos Programas 2046 e 2058.

Por outro lado, deve-se reconhecer que a execução de despesas à conta de Restos a Pagar tem onerado o orçamento financeiro do MD ao longo dos últimos anos, impactando, de certa forma, a execução financeira do orçamento do exercício corrente. Contudo, o valor inscrito vem diminuindo gradativamente ao longo dos exercícios. Além disso, o MD tem conseguido, nos últimos anos, aumentar o volume de liquidação e pagamento de Restos a Pagar.

Também é fato que a restrição orçamentária e financeira dos últimos exercícios tem impactado o desempenho das metas do Plano Plurianual. Entretanto, os Órgãos e unidades do MD responsáveis por essas metas têm adotado medidas de gestão, a fim de minimizar esses impactos.

Por outro lado, quando se restringe a análise de desempenho ao âmbito exclusivo da administração central do Ministério da Defesa (unidade orçamentária 52101), o índice de execução do programa 2058 fica ainda menor que ao nível de órgão, como o demonstra o quadro IV a seguir:

**Quadro IV - Execução Orçamentária 2017**

Programa	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Liquidado/Dotação Atual (%)	Empenhado/Dotação Atual (%)
2046	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2058	1.470.969.200,99	1.479.446.865,99	1.287.113.050,46	762.159.263,07	51,52	87,00

Fonte: Tesouro Gerencial: Posição Dez/2017

Instando a informar os óbices encontrados para a execução dos programas, as medidas alternativas aplicadas para minimizar seu impacto negativo e o destino dado aos recursos orçamentários disponibilizados nas ações 20UV, 20WO e 216V do programa 2046, discriminando o beneficiário do recurso, o valor transferido, o objetivo da transferência e em que medida este foi atingido, o gestor, por meio de documento anexo ao Despacho 38/DPlan/Deorf/Seori/SG-MD, de 15/10/2018, esclareceu:

[...] este é um Programa multissetorial, coordenado pela Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM), do Comando da Marinha, e que as ações mencionadas são de responsabilidade do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Comunicação (MCTIC), sobre as quais o Ministério da Defesa não tem nenhuma ingerência. Ressalte-se, ainda, que o MD tampouco descentralizou créditos para o MCTIC, em 2017, não havendo, portanto, razão para que constassem do Relatório de Gestão da SG do MD.

No Programa 2046, conforme consta no SIOP, são de responsabilidade do MD as ações orçamentárias: 2518 - Apoio à Pesquisa e ao Monitoramento Oceanográfico e Climatológico da Amazônia Azul; 2345 - Missão Antártica e 14ML - Reconstrução da Estação Antártica Comandante Ferraz, conforme detalhado no Relatório de Gestão do exercício de 2017.

Quanto à execução do Programa 2058 (51,52%), foi solicitado à SG que informasse os óbices a um melhor desempenho e as medidas previstas no planejamento da unidade para contorná-los ou minorar seu impacto, notadamente no atingimento das metas do PPA 2016-2019. Em resposta (anexo ao Despacho 38/DPlan/Deorf/Seori/SG-MD), além de reprimir seu protesto (não acatado) contra os critérios de cálculo da equipe de auditoria - a execução deveria ser medida pela relação *empenhado/dotação atual* e não por *liquidado/dotação atual* -, o gestor esclareceu que:

Os Limites de Movimentação de Empenho destinados às ações de responsabilidade da administração central do MD foram utilizados quase que na totalidade, por isso, de forma geral, conforme já explicado anteriormente, a liquidação de 51,52% em relação à dotação atualizada também ocorreu por razões de intempetividade na liberação de limites, fatos alheios à governabilidade dos gestores, que inviabilizaram a liquidação de despesas em um maior volume, culminando na inscrição de despesas em Restos a Pagar.

Sobre as medidas adotadas, reiteradamente, o MD fez gestões junto à SOF, do MP, e à Secretaria do Tesouro Nacional, do MF, no sentido de solicitar a liberação tempestiva de Limites de Movimentação de Empenho e de Pagamento, a fim de cumprir com os compromissos previstos na Lei Orçamentária e Anual e no Plano Plurianual.

No bojo dessas gestões constam diversos Avisos e Ofícios, dirigidos aos citados Ministérios, nos quais são abordados os principais entraves ao bom desenvolvimento dos projetos, as consequências de eventual paralisação por atraso no recebimento de recursos e as respectivas demandas por limites adicionais. No caso da ampliação dos limites de pagamento, concedidos pelo MF, adicione-se a informação de que houve uma concentração de sua liberação nos últimos meses do exercício.

Ainda no que tange à atuação do MD junto à equipe econômica do Governo, destaca-se que, desde 2017, a Secretaria de Orçamento e Organização Institucional, da SG, do MD, passou a elaborar relatório com as principais necessidades orçamentárias e impactos de eventuais contingenciamentos de gastos sobre os projetos e atividades do MD, para um período de três anos, contemplando também as demandas das Forças Singulares. Tal dispositivo é encaminhado à Casa Civil da Presidência da República, ao MPDG e ao MF no intuito de que o orçamento do MD seja menos impactado pelas restrições fiscais pelas quais o País passa.

Em que pese ao esforço da Secretaria-Geral junto a outros órgãos (SOF, STN etc), informado na transcrição supra, o gestor não mencionou que medidas foram adotadas internamente visando a minimizar o impacto das retenções de créditos decretada pela Presidência da República - por exemplo, agilizar o andamento de alguns processos enquanto aguarda a liberação dos recursos -, indício de que o MD, **a despeito de reiteradas orientações desta Secretaria, continua a tratar os contingenciamentos de crédito como um fato aleatório ou inesperado, com baixa probabilidade de ocorrência.**

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

Quanto ao alcance das metas fixadas no PPA 2016-2019 para o Ministério da Defesa nos programas 2046 e 2058, consulta realizada no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) permite concluir que, mantido o ritmo de execução alcançado até 2017, algumas dessas metas não serão atingidas, como o demonstra o quadro a seguir, de caráter exemplificativo:

**Quadro V - Execução das Metas do PPA**

Programa	Objetivo	Meta do PPA	Meta prevista	Realizado até 2016	Realizado até 2017	Executante*
2058	1113	04S8	23%	7%	6,8%	CA
2058	1114	04F2	65%	44%	47%	CM
2058	1116	04FD	15%	3,92%	7,52%	CM
2058	1116	04FE	100%	0%	0%	CA
2058	1119	04FG	8%	1%	2%	EMCFA
2058	1121	04FY	85%	40%	44%	CE
2058	1121	04FZ	300 un.	35 un.	96 un.	CE
2058	1121	04G0	10 un.	2 un.	4 un.	CM
2058	1121	04G1	15 un.	4 un.	5 un.	CM
2058	1121	04G2	22 un.	2 un.	3 un.	CA
2058	1121	04G3	44%	4,11%	8,6%	CA

2058	1122	04G8	20 un.	4 un.	8 un.	EMCFA
2058	1123	04GC	11%	0,3%	1,16%	CE
2058	1124	04GT	25,4%	2,7%	3,31%	CE
2046	0558	04D0	100%	5%	8%	SIRM
2046	0563	04LO	1 un.	0	0,2 un.	SIRM

Fonte: SIOP.

\*CM=Comando da Marinha; CE=Comando do Exército; CA=Comando da Aeronáutica; SIRM=Secretaria da Comissão Interministerial para Recursos do Mar; EMCFA=Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

Além do baixo desempenho no cumprimento das metas, os dados compilados no quadro V revelam ainda a possibilidade de haver inconsistência nos dados disponibilizados ou nas medições efetuadas: veja-se, por exemplo, o caso da meta 04F2 – alcançar 65% dos meios operativos da MB, que chegou a 44% de realização ao final de um único exercício (2016), mas cujo acumulado no biênio estagnou em 47%, ou seja, um incremento em 2017 de apenas 3 pontos percentuais; ou da meta 04FY, que, de modo semelhante, fechou o biênio 2016-2017 com 44%, a apenas 4 pontos percentuais dos 40% alcançados em 2016.

Como tanto os casos de baixo índice de execução quanto aqueles citados nos dois exemplos acima requeriam explicação, foi solicitado ao gestor que justificasse os índices alcançados e apresentasse as providências em curso para evitar, ou minimizar, os efeitos negativos do não cumprimento das metas. Também lhe foi pedido que informasse como monitora sua execução e se há análise dos riscos envolvidos. Em resposta contida no anexo ao Despacho 38/DPlan/Deorf/Seori/SG-MD, a SG trouxe os seguintes esclarecimentos, **considerados satisfatórios**, inclusive por deixar transparecer (último dos parágrafos transcritos) que a análise de riscos ainda não é uma prática instituída no âmbito do MD:

Quanto o entendimento da Ciset, de que as metas do Ministério da Defesa, no Programa 2058 tiveram baixo desempenho em 2017, informamos que, a despeito do recorte feito pela Ciset a situação geral é satisfatória. Segundo o Relatório de Avaliação do PPA 2016-2019, ano-base 2017, elaborado pela Seplan/MP, de um total 44 metas do Programa 2058, quatro (9,09%) foram alcançadas em 2017; 24 (54,55%) demonstraram andamento adequado e 16 (36,36%) apresentaram necessidade de adoção de algum tipo de medida para sua plena execução. De acordo com esse panorama, há expectativa de que a maioria das metas serão cumpridas ao final do Plano, a menos que se agravem os problemas fiscais do País, ao ponto de comprometer o aporte de recursos nos exercícios de 2018 e 2019.

Dentre as medidas a serem adotadas para que as 16 metas acima mencionadas sejam cumpridas ao final do Plano, foram citadas: a adequação do quadro de pessoal; treinamento e/ou capacitação; adoção de medidas de gestão; avaliação da estratégia da política pública; revisão da meta ou de algum de seus atributos e a compatibilização entre a programação orçamentária e financeira e o dimensionamento da meta.

Quanto à Meta 04F2 - Alcançar índice de 65% dos meios operativos da MB na condição “Pronto para Operar”, de acordo com informações do Comando da Marinha, sua execução está em conformidade com o planejamento estabelecido por aquele Órgão, pois a linha de base informada no início da vigência do Plano foi de 38%, portanto, a meta já foi iniciada com esse percentual. Ao longo de 2016 foi executado mais 6% e em 2017 mais 3%, totalizando 47%.

No que se refere à meta 04FY - Implantar 85% do Sistema de Lançadores Múltiplos de Foguetes Astros 2020, a linha de base é de 25%, tendo sido executado, 15%, ao longo de 2016 e mais 4% em 2017, acumulando um total de 44%. A variação ocorrida foi motivada por decisão alocativa do Comando do Exército, o qual considerou que a referida Meta tem andamento adequado.

Cabe destacar que a execução das metas do PPA não necessariamente se dá de forma linear, ou seja, com o mesmo percentual a cada ano. Na verdade, essa distribuição pode variar de acordo com as fases da meta ou com a gestão interna de cada Órgão.

Com relação ao Programa 2046, tanto na Meta 04D0 - Instalar uma Estação Científica no Arquipélago de Fernando de Noronha quanto na 04LO - Concluir a primeira versão do Plano de Uso Compartilhado do Ambiente Marinho a partir do Planejamento Espacial Marinho, ambas, a cargo Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, do Comando da Marinha, o nível de evolução ficou aquém do esperado, tendo sido informado pelo gestor, a necessidade de articulação entre os diversos atores envolvidos, bem como de aporte de recursos, dentre outras medidas, para que essas metas sejam alcançadas ao final do Plano.

Tomando-se por base as informações dos gestores no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), mais de 50% das metas apresentaram andamento satisfatório até 2017, além das quatro que já haviam sido atingidas nesse período. De acordo com esse panorama, há expectativa de que a maioria das metas sejam alcançadas ao final do Plano. Entretanto, cabe lembrar, que o efetivo cumprimento dessas dependerá, em grande parte, da disponibilidade de recursos nos exercícios de 2018 e 2019. Nesse sentido, o MD tem adotado diversas medidas de gestão para mitigar os efeitos da escassez de recursos e também solicitado a ampliação desses aos órgãos competentes, quais sejam, Ministérios do Planejamento e da Fazenda.

Por outro lado, mesmo com todo esforço desta pasta para atenuar as dificuldades relacionadas às restrições orçamentárias e financeiras, algumas metas apresentaram necessidade de adoção de medidas de gestão para que sejam alcançadas ao final do Plano. Esses casos foram registrados e, quando oportuno, apresentados pleitos de revisão ao MP. Entretanto, nos dois períodos de atualização do Plano, em 2016 e 2017, o MP optou por fazer correções pontuais, por ato próprio, cujas alterações permitidas foram somente relativas a:

- i) revisão ou atualização de metas quantitativas, de modo a compatibilizá-las com as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e pelas leis de crédito adicional;
- ii) alteração de metas qualitativas; e
- iii) inclusão, exclusão ou alteração de indicador, iniciativa e órgão responsável por objetivos e metas.

Desse modo, embora o MD tenha identificado, em 2016 e 2017, a necessidade de revisão de valores ou percentuais de muitas de suas metas quantitativas e tomado as providências com vistas ao redimensionamento das mesmas, o MP só permitiu pequenos ajustes, exclusivamente, nos casos em que as dotações consignadas nas ações orçamentárias correspondentes às metas eram menores do que os referenciais estabelecidos no Plano Plurianual 2016-2019.

[...]

Quanto ao acompanhamento das metas, dos indicadores, objetivos e iniciativas, o instrumento de monitoramento do Plano é o SIOP, por meio do Módulo de Monitoramento deste Sistema. Assim, o MD, com base nas orientações da Seplan, do MP, coordena o processo de monitoramento do PPA, no âmbito da Administração Central do MD e dos Comandos Militares.

No que diz respeito à gestão de riscos, o MD, assim como os Comandos Militares, aponta aos Órgãos competentes, reiteradamente, em seus relatórios, os riscos envolvidos caso as metas estabelecidas no Plano não sejam cumpridas, principalmente, em relação àquelas que envolvem os projetos estratégicos para a defesa nacional.

Com relação à prática da análise de riscos pela administração, o último dos parágrafos transcritos acima demonstra que o gestor confunde os riscos inerentes à consecução de um objetivo ou meta (um óbice, portanto) com as consequências do não cumprimento desses objetivos ou metas. Embora tais conceitos devam fazer parte de uma análise de riscos, não devem ser confundidos, sob pena de comprometer a identificação dos obstáculos à execução da meta pretendida.

### 2.2.3. Falta de acompanhamento no Projeto H-XBR por parte do Ministério da Defesa

Em atenção à pauta das reuniões ocorridas em 6/12/2017, entre a Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional do Tribunal de Contas da União (Secex-Defesa) e o Centro de Controle Interno da Aeronáutica (Cenciar), e em 12/12/2017, entre a Ciset-MD e a Secex-Defesa, esta Secretaria solicitou ao Cenciar (Ofício nº 4339/Ciset-MD, de 28/2/2018) a realização de auditoria especial em um dos projetos estratégicos do Ministério da Defesa: o H-XBR.

A reunião entre o Cenciar e a Secex-Defesa ocorreu fundamentada no inciso V, §§ 2º e 3º do Art. 14 da Decisão Normativa - TCU nº 163, de 6/12/2017, a qual dispõe sobre a relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas de 2017 julgadas pelo Tribunal e especifica a forma, os prazos e os conteúdos para a elaboração das peças de responsabilidade dos órgãos de controle interno e das instâncias supervisoras que comporão os processos de contas, conforme transcrição que segue:

Art. 14. No planejamento da auditoria nas contas, o órgão de controle interno deve considerar o contexto e as particularidades da gestão da unidade auditada, **tendo ainda como referência para a definição do escopo: (grifo nosso)**

[...]

V - as definições acordadas com as unidades técnicas do Tribunal, conforme §§ 2º e 3º deste artigo.

[...]

§ 2º **As unidades técnicas do Tribunal podem, em comum acordo com os respectivos órgãos de controle interno** e em razão da necessidade de acompanhamento de aspecto específico e relevante da gestão da unidade auditada, **propor ajustes no escopo da auditoria nas contas.** (grifo nosso)

§ 3º **O acordo celebrado entre a unidade técnica e o órgão de controle interno de que trata o parágrafo anterior configurará peça do processo de contas da unidade auditada.** (grifo nosso)

Na reunião com membros desta Secretaria, a Secex-Defesa solicitou fosse incluído no escopo da auditoria de gestão contratos relativos a projetos estratégicos do MD, motivo pelo qual, com base nos critérios de relevância, materialidade, criticidade e oportunidade, foi escolhido o projeto H-XBR, objeto da ação orçamentária 123J, executada pelo Comando da Aeronáutica por intermédio da Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (Copac).

Em resposta ao citado Ofício nº 4339/Ciset-MD, o Cenciar encaminhou o Ofício nº 56/CR2. 1/2246, de 19/4/2018. Neste expediente, o Cenciar informou acerca da necessidade da adequação da Auditoria Especial em consonância com o Plano Anual de Auditoria Interna Governamental (PAAIG), aprovado pela Portaria Cenciar nº 151/CR4, de 21/12/2017. Ainda, foi solicitada a indicação de servidores desta Ciset-MD para a participação na auditoria, o que foi feito mediante o Ofício nº 8774/CISSET-MD, de 27/4/2018.

As análises e avaliações, concernentes aos exercícios de 2017 e 2018, tiveram como escopo os seguintes contratos referentes ao Projeto H-XBR:

- a) Contrato nº 008/CTA-SDDP/2008 (aquisição de 50 helicópteros);
- b) Contrato nº 001/CTA-SDDP/2008 (*offset*);
- c) Contrato nº 001/DCTA-COPAC/2011 (*offset*);
- d) Contrato nº 012/DCTA-COPAC/2011 (suporte logístico);
- e) Contrato nº 019/DCTA-COPAC/2011 (suporte logístico);
- f) Contrato nº 037/GAL-PAMASP/2017 (suporte logístico); e
- g) Contrato nº 013/GAL-PAMASP/2018 (suporte logístico).

Cabe ressaltar que o presente relatório trata especificamente das verificações realizadas no Contrato nº 008/CTA-SDDP/2008, cujo objeto é a aquisição de helicópteros de médio porte de emprego geral das forças armadas e apoio logístico. O contrato foi firmado tendo como contratante a União, representada pelo Comando da Aeronáutica (Comaer) e pela Subdiretoria de Desenvolvimento e Programas (SDDP/Copac), e como contratada o consórcio Helibrás-Eurocopter - Projeto H-XBR, constituído entre as empresas Helicópteros do Brasil S/A (Helibrás) e Eurocopter para a execução do contrato.

Os resultados da Auditoria Especial estão consignados no **relatório nº 36/PAAIG18, de 13/8/2018 - cópia anexa**, encaminhado a esta setorial de controle interno mediante o Ofício nº 3/DAUD2/6635, de 13/9/2018. No que diz respeito à atuação da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa sobre o Projeto H-XBR, reproduzimos, nos parágrafos subsequentes, a constatação relatada no subitem 4.1.2 do referido relatório.

#### 2.2.3.1. Fato

"Das análises realizadas, constatou-se a ausência de participação efetiva da Administração Central do Ministério da Defesa (MD) na coordenação e acompanhamento do Projeto H-XBR para a execução do projeto. Verificou-se que não há representantes do MD nas Reuniões de Gerenciamento do Projeto (PMM's), sobretudo nas reuniões que tratam da necessidade dos recursos orçamentários, cuja responsabilidade é do MD para a execução do projeto. (PPA 2016-2019 e Acórdão TCU nº 1.519/2017)

Considerando que o MD é o responsável pela Ação 123J que suporta as despesas do projeto, o Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER) encaminhou o Ofício nº 37/7SC1/18513, de 21/12/2017 à Secretaria-Geral do MD (SG/MD), cujo teor notificava acerca da situação orçamentária do projeto, os riscos e os impactos da insuficiência de recursos para o seu adequado andamento e solicitava à SG/MD uma suplementação creditícia a fim de cobrir o déficit na dotação prevista para o exercício de 2018, bem como indagava sobre a indicação de nomes e contatos dos gerentes responsáveis pela Ação 123J com o objetivo de efetivar as interações necessárias com a gerência do projeto na COPAC.

Em resposta, mediante o Ofício nº 1/SEORI/SGMD, de 2/1/2018, a Secretaria de Orçamento e Organização Institucional (SEORI) informou que o EMAER poderia solicitar crédito suplementar durante o exercício corrente. Porém, não foi feita menção sobre os gerentes do MD para tratar especificamente sobre o projeto."

#### 2.2.3.2. Causa

"Ausência de informação até a data da auditoria, por parte do Ministério da Defesa, se há óbices em coordenar e acompanhar o Projeto H-XBR."

#### 2.2.3.3. Consequência

"A não participação do MD na coordenação e acompanhamento do projeto em tela, vem dificultando a interação da COPAC para o trato dos assuntos atinentes à necessidade de recursos orçamentários, podendo impactar negativamente a execução do projeto e causar embaraços junto às empresas envolvidas, além do risco de inadimplemento do Brasil junto aos credores estrangeiros, afetando ainda a avaliação do *rating* do país por parte das agências de classificação de riscos."

Instado a se manifestar por meio da versão preliminar deste relatório, a Secretaria-Geral do Ministério da Defesa, por meio do anexo ao Despacho 38/DPlan/Deorf/Seori/SG-MD, informou, em relação à ausência de participação da administração central deste Ministério na coordenação e acompanhamento do projeto em causa, que

**Foi indicado um representante da Chefia de Logística (CHELOG), do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) do MD, Órgão que atuará junto ao Comando da Aeronáutica na condução de todos os assuntos relativos ao Projeto H-XBR, conforme o Memorando nº 219/SUBLOG/CHELOG/EMCFA/MD, de 9 de agosto de 2018 (11617774), constante do Processo (Processo SEI nº 60500.000097/2018-89). (Grifo da auditoria).**

Apesar de a indicação de um representante do EMCFA para acompanhar os assuntos relativos ao H-XBR ter-se dado apenas no exercício 2018, esta Secretaria considera a medida salutar, por ir ao encontro dos esforços necessários ao melhor andamento do projeto.

### 2.3. AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO

Neste tópico, em obediência ao disposto no item 3 do Anexo II à Decisão Normativa TCU nº 163/2017, são avaliados os indicadores da Secretaria-Geral, destinados a mensurar o desempenho de sua gestão no exercício 2017.

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.

Sobre o ponto, cabe destacar que, conforme consignado no subitem 2.3.1 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 22/2017/GAUD/CISSET-MD, de 11/10/2017, referente às contas de 2016 da SG-MD, foi constatada a ausência de indicadores de gestão para mensurar o desempenho institucional da Unidade. Nesse sentido, de forma a implementar os indicadores de desempenho estratégicos e operacionais, a Secretaria-Geral emitiu a Instrução Normativa nº 4/SG, de 3/8/2017. Porém, de acordo com o exposto no Relatório de Gestão da SG, "tendo em vista o período do exercício em que foi aprovado, ainda não há condição de aferição de todos os indicadores, porém alguns já dispõe de dados capazes de representar o desempenho".

Da análise da IN nº 4/SG/MD, verifica-se que foram elaborados 41 indicadores, vinculados aos Objetivos Estratégicos e às Iniciativas constantes do Plano de Diretrizes da Secretaria-Geral para 2017 a 2019. Dos indicadores, cujos responsáveis pertencem às unidades da Secretaria-Geral (Seori, Sepesd, Seprod e DPCN) e à Assessoria de Gestão Estratégica da Secretaria-Geral (AGE/SG), percebe-se que as fórmulas de cálculo são simples, seus resultados de fácil compreensão e os dados atribuíveis a suas variáveis podem ser facilmente coletados. Além disso, as descrições e as metas estão bem definidas, estando associadas às Iniciativas Estratégicas dos setores da SG-MD.

Assim, como no exercício de 2017 apenas alguns indicadores foram aferidos e não há histórico de comparação, resta aguardar, para os próximos exercícios sob exame de auditorias a serem realizadas pela Ciset-MD, se esses parâmetros são calculados e efetivamente utilizados pela Secretaria-Geral e suas áreas. Cabe enfatizar que os indicadores de gestão constituem uma ferramenta útil ao monitoramento e ao aprimoramento da gestão de qualquer unidade, e, nesse contexto, não devem ser desprezados pela administração.

#### 2.4. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS

A força de trabalho da Administração Central do Ministério da Defesa (ACMD), 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, exigidas no item 4 do Anexo II à DN TCU 163/2017, foi realizada com base no quantitativo de pessoal previsto no Anexo II ao Decreto nº 8.978, de 1º/2/2017, e suas alterações posteriores, consubstanciada com as informações consignadas no relatório de gestão e por intermédio do Memorando nº 355/SG-MD (1148772), de 02/8/2018, que encaminhou o Despacho nº 385/SEORI/SG-MD (1147738), de 1º/8/2018, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 13/2018/Geaud/Ciset-MD (1135246), de 25/7/2018.

Da análise das informações do relatório de gestão, com posição em 31/12/2017, verificamos que 94% dos 324 cargos em Comissão autorizados encontravam-se preenchidos. No que se refere às Gratificações de Representação, temos 46% preenchidos (de 175 autorizadas) por Civis, e 90% preenchidos (de 811 autorizadas) por Militares. Em relação ao exercício anterior ficou constatado um sensível aumento no preenchimento de todos os cargos.

Com o objetivo de complementar as informações constantes do relatório de gestão, por meio da aludida Solicitação de Auditoria nº 13, diligenciamos a Secretária-Geral (SG), para que apresentasse as providências adotadas pela ACMD acerca da gestão de pessoal.

Nesse sentido, foi demandado ao gestor que apresentasse o estudo realizado pela Gerência de Gestão de Pessoas relativo à situação de aposentadoria dos servidores efetivos, conforme citado na página 211 do Relatório de Gestão. Em resposta, foi encaminhado o quadro de projeção de aposentadoria, decorrente de levantamento realizado nos assentamentos funcionais dos servidores efetivos do quadro de Pessoal do Ministério da Defesa:

Servidores efetivos do quadro do MD									
Nível	Total de Servidores	Ano em que completam os requisitos para aposentadoria							
		2017		2018		2020		2030	
		Apto Ap	Falta Req	Apto Ap	Falta Req	Apto Ap	Falta Req	Apto Ap	Falta Req
Auxiliar	17	7	10	8	9	13	4	17	0
Intermediário	62	48	14	50	12	54	8	62	0
Superior	4	4	0	4	0	4	0	4	0
<b>Total</b>	<b>83</b>	<b>59</b>	<b>24</b>	<b>62</b>	<b>21</b>	<b>71</b>	<b>12</b>	<b>83</b>	<b>0</b>

Legendas: Ap ..... Aposentar

Req ..... Requisitos

No que diz respeito à realização de estudos, em 2017, quanto à adequabilidade da força de trabalho da unidade frente aos problemas apresentado no Relatório de Gestão, o gestor se manifestou nos seguintes termos:

[...] informo que a estrutura organizacional assumida na data da criação do Ministério da Defesa, recebendo as atribuições do extinto Estado-Maior das Forças Armadas – EMFA resultou no aumento considerável de suas atividades, sem que houvesse a correspondente compensação de servidores em seu quadro de pessoal. A carência de pessoal que havia sido minimizada com a aprovação do Decreto nº 7.974, de 1º de abril de 2013, sofreu modificação considerável, consoante o Decreto nº 8.978, de 1º de fevereiro de 2017, e suas alterações posteriores, ocasião em que foram suprimidos da estrutura deste Ministério 133 (cento e trinta e três) cargos comissionados. Um outro ponto que merece registro é que a Lei nº 9.632, de 1998, extinguiu vários cargos da Administração Pública Federal, assim como o Decreto nº 9.262, de 9 de janeiro de 2018, tais como os cargos de Auxiliar Operacional de Serviços Diversos, Motorista Oficial, Operador de Computador, Agente de Portaria, Auxiliar de Enfermagem, Datilógrafo, dentre outros. Para os casos dos cargos em extinção, previstos na supracitada lei, a recomposição da força de trabalho para o exercício de atividade acessória e/ou complementar passou a ser processada de forma

indireta (terceirizada), por meio de processo licitatório para a prestação de serviço continuado, na forma prevista no Decreto nº 2.271, de 1997. Conforme quadro demonstrativo no item acima, verificou-se que, em 2017, os servidores com Abono de Permanência representavam 72% dos cargos de provimento efetivo. Acrescento, ainda que, atualmente, em 2018, este quantitativo representa 75% dos cargos de provimento efetivo. A cada período que se finda tal situação fica ainda mais crítica, uma vez que mais servidores cumprem os requisitos para aposentação e ficam aptos a se desligarem do efetivo desta administração central. Na expectativa de mitigar parte dessa evasão, foi apresentada a proposta de realização de concurso público para provimento de 25 cargos efetivos, que se encontram vagos, sendo: 2 de Administrador, 3 de Arquivista, 1 de Bibliotecário e 19 de Agente Administrativo, conforme se verifica dos autos do Processo Administrativo nº 60583.000932/2018-16. Entretanto, o concurso não foi autorizado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Complementarmente, na oportunidade da manifestação relativa à versão preliminar do relatório de auditoria, mediante o Memorando nº 464/SG-MD, de 15/10/2018, o gestor apresentou a seguinte justificativa:

[...] na percepção desta Gerência, com base na análise dos dados, pode-se assinalar que os impactos dessa projeção de evasão não serão significativos para o cumprimento das competências institucionais da administração central do Ministério da Defesa, tendo em vista a natureza predominantemente acessória e não finalística das atividades desempenhadas pelos servidores com requisitos ensejadores de aposentação. Sem desmerecer a importância de cada servidor para a equipe de trabalho, há de se reconhecer que as atividades realizadas poderão ser supridas, em grande medida, por meio indireto (postos de trabalho contratados), conforme orienta, em especial, o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997 (sem prejuízo a outros modelos execução indireta)

Acerca dos instrumentos de controles aplicados para detectar e tratar as eventuais acumulações de cargos, o gestor esclareceu que *“eventual acumulação de cargos públicos é verificada no ato da posse mediante declaração de não acumulação indevida de cargos públicos, assinada na ocasião da assunção do cargo. Além disso, no momento em que é efetuada a inclusão desse servidor no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, há um cruzamento de informações, realizado de forma automática, o qual identifica e veda o novo registro, desde que os órgãos envolvidos processem suas folhas por esse Sistema”*, e adicionalmente informou que *“tanto o Tribunal de Contas da União (TCU) quanto o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), por meio de trilhas de auditorias específicas, realizam permanente cruzamento de informações com a finalidade de identificar possíveis acumulações indevidas de cargos públicos. Logo, há um rigoroso mecanismo de controle externos e internos que atuam para prevenir, detectar e corrigir eventuais casos de acumulação indevida de cargos”*.

Além disso, instado a informar se a Secretaria-Geral realizou, em 2017, ações e iniciativas para a substituição de terceirizados irregulares, o gestor apresentou as seguintes informações:

[...] a Administração não tem registro da existência de "terceirizados irregulares". Esclarece-se, por conseguinte, que no âmbito da administração central do MD os contratos de terceirização visam tão somente atender a demanda de atividades acessórias, tais como limpeza e manutenção, auxiliar administrativo, copeirarem, sendo todas afetas a atribuições de natureza operacional, as chamadas "atividades-meio", uma vez que tais serviços englobam categorias profissionais que não mais integram o quadro da Administração Pública Federal, em razão de sua extinção quando da vacância, conforme as disposições constantes na Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998, passando a ser possível a execução indireta. Neste sentido, dada a impossibilidade de contratação de servidores efetivos para exercer as referidas atividades por meio de concurso público e seguindo as diretrizes do Decreto nº 2.271, de 22 de dezembro de 1997, serviços acessórios são realizados por via indireta, razão da proposta de contratação de empresa especializada para disponibilização de postos de trabalho (e não de mão de obra direta). Logo, não existe contratação irregular, porquanto estão amparadas no Decreto nº 2.271, de 1997.

Quanto aos atos de admissão, de concessão de aposentadoria e de concessão de pensão, com base nas informações fornecidas pela Gerência de Orientação e Avaliação (Geori) desta setorial de controle interno, verificamos que no decorrer do exercício em pauta, a unidade implantou nove aposentadorias e três pensões civis, os quais, após receberem pareceres pela legalidade, por parte deste órgão setorial de controle interno, exarados no Sistema de Apreciação 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 constantes no relatório de gestão, no subitem 4.1.1 - Estrutura de pessoal da unidade e ainda, pela documentação encaminhada à equipe de auditoria, constatamos que as medidas adotadas pela ACMD estão adequadas no sentido de mitigar as deficiências relativas a gestão de pessoas do Ministério da Defesa. Por fim, é importante ressaltar que apesar de, conforme informado pelo próprio gestor, parcela significativa dos servidores efetivos (cerca de 86%) da Administração estarão aptos para aposentadoria no ano de 2020, o gestor já realizou estudos e adotou providências para diminuir o impacto decorrente das futuras aposentadorias.

### 2.5. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS

Em atendimento ao disposto no item 5 do Anexo II à Decisão Normativa TCU nº 163/2017, 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 304/DPCN/SG-MD, de 23/7/2018, e Memorando nº 355/SG-MD, de 2/8/2018, apresentados à Ciset-MD em resposta à Solicitação de Auditoria nº 9/2018/CISET-MD, de 18/7/2018.

#### 2.5.1. Transferências Voluntárias

Em 2017, o Departamento do Programa Calha Norte celebrou 461 convênios, totalizando R\$ 301.881.033,00 em repasses que, segundo frisou o gestor, "somente" serão efetuados "após aprovação dos projetos de engenharia/termos de referência".

Segundo o DPCN, das 428 visitas de fiscalização *in loco* previstas para esses convênios, 359 foram executadas (84%). De acordo com a documentação encaminhada à equipe de auditoria, cada vistoria envolve ao menos dois servidores, um deles obrigatoriamente engenheiro; em caso de obra, porém, sempre que possível, os dois são engenheiros.

#### 2.5.2. Outras Transferências

Além dos convênios a cargo do DPCN, em 2017 o Ministério da Defesa firmou oito termos de execução descentralizada (TED) e um aditivo a TED, conforme detalhado no quadro a seguir:

Órgão/Entidade Receptora	Processo	Objeto	Número	Portarias	Demandantes	Assinatura	Vigência	Valor (R\$)
Ministério do Planejamento	60585.000446/2017-99	Disponibilização do serviço de agenciamento de transporte terrestre de pessoal a serviço dos órgãos da Administração Pública Federal direta, por meio de táxi, no âmbito do Distrito Federal e entorno, prestado por fornecedor contratado pela Central de Compras, nas condições estabelecidas no Termo de Referência.	001/2017	2290/ASSADI MD - 2017 (0564233)	GEPOS	08/05/2017	31/12/2017	313.400,08
Ministério do	60585.000446/2017-		030/2017	2290/ASSADI/	GEPOS	07/12/2017	31/12/2018	87.479,68

Planejamento	99	Termo aditivo a prorrogação do prazo vigência do Termo de Execução Descentralizada nº 01/2017, de 31/12/2017 para 31/12/2018, e a alteração do cronograma descentralização de crédito para efeito da disponibilização pela UNIDADE DESCENTRALIZADA à UNIDADE DESCENTRALIZADORA do serviço de agenciamento de transporte terrestre de pessoal a serviço dos órgãos da Administração Pública Federal direta, por meio de táxi, no âmbito do Distrito Federal e entorno, prestado por fornecedor contratado pela Central de Compras, nas condições estabelecidas no Termo de Referência – TR anexado ao Edital do Pregão Eletrônico nº 03/2016		MD - 2017 (0564233)					
Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP	04600.002553/2017-45	Disponibilização de uma vaga no Curso Internacional "Boas Práticas Administrativas - Uma Visão Européia" para capacitação do Consultor Jurídico da administração central do Ministério da Defesa, Dr. Idervânio da Silva Costa, para execução conforme condições e especificações constantes do Plano de Trabalho.	002/2017	3711/ASSADI/MD - 2017 (0722498)	CONJUR	05/10/2017	31/12/2017	16.000,00	
Escola de Administração Fazendária	60583.001166/2017-18	Descentralização de créditos do Ministério da Defesa para a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP visando à realização dos cursos "Análise e Melhoria de Processos", "Contratações Públicas Sustentáveis", "Elaboração de Editais para Aquisições no Setor Público", "Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional", "Elaboração de Projetos", "Elaboração de Termos de Referência para Contratação de Bens e Serviços", "Gerenciamento de Projetos", "Gestão da Estratégia com o uso do BSC", "Gestão do Orçamento Público", "Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos" e "Oficina de Desenvolvimento de Equipes", do Plano de Capacitação 2017 para servidores do Ministério da Defesa	008/2017	2731/ASSADI/MD - 2017 (0596857)	GEPES	23/06/2017	10/11/2017	135.136,38	
Fundação Universidade de Brasília - FUB	60340.000286/2017-51	Atendimento de interesse mútuo nos campos de pesquisa, ensino e extensão, visando a realização do planejamento, organização	009/2017	3372/ASSADI/MD - 2017 (0677330)	DEPENS	30/08/2017	30/12/2017	100.000,00	



		e execução de todas as atividades previstas no plano de trabalho para a efetivação do III Congresso Nacional do Projeto Rondon na Universidade de Brasília, em Brasília-DF, no período de 25 a 27 de outubro de 2017, conforme objetivos constantes do Plano de Trabalho firmado entre as partes, dispondo dos objetivos, metas e prazo de execução, que passa a se constituir em parte integrante do presente termo.							
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico	60008.000210/2017-14	Apoiar a encomenda de projetos já existentes no âmbito do Programa Almirante Álvaro Alberto de Indução à Pesquisa sobre Segurança Internacional e Defesa Nacional, enquadrada na Resolução Normativa nº 15/2010 do CNPq (RN15/2010). O Programa Álvaro Alberto tem como objetivo apoiar a produção científica sobre segurança internacional e defesa nacional no campo das Ciências Humanas e Sociais em temas relevantes para a inserção internacional do Brasil e para a gestão da defesa nacional.	011/2017	4265/ASSADI/MD - 2017 (0805954)	IBED-MD	30/11/2017	30/11/2019	504.000,00	
Agência Brasileira de Cooperação - ABC/MRE	00731.000453/2017-38	A execução do "Programa de Cooperação Técnica em Defesa - América Latina e África - 2017 - 2018", o qual permitirá atender demandas no tema dos países parceiros da cooperação brasileira naqueles continentes, por meio de capacitações oferecidas nas Escolas das Forças Armadas Brasileiras, em complemento às ações de formação militar já iniciadas com países em desenvolvimento.	10/2017		SCI/SCAI/CAE/EMCFA	20/11/2017	31/03/2019	889.124,65	
Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP	60583.001090/2017-21	Executar programas de capacitação de recursos humanos para a Administração Pública Federal, visando ao desenvolvimento e à aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado ao cidadão.	S/N	2640/ASSADI/MD - 2017 (0589908)	GEPES	23/06/2017	31/12/2017	63.100,00	
Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP	60583.001886/2017-83	Tem por finalidade promover, elaborar e executar programas de capacitação de recursos humanos para a Administração	S/N	3065/ASSADI/MD - 2017 (0638392)	GEPES	28/07/2017	31/08/2017	37.200,00	
<b>TOTAL</b>								<b>2.145.440,79</b>	

Conforme a área de atuação, a estrutura de pessoal é composta de quatro gestores, seis fiscais e um técnico responsáveis pela concessão e acompanhamento desses termos de execução descentralizada.

Sobre a estrutura tecnológica, cada setor apresentou informações sobre os sistemas e ferramentas utilizados, tais como planilhas eletrônicas, Sistema Eletrônico de Informação (SEI), Tesouro Gerencial e Painel de Corridas do TáxiGov, bem como a operacionalização para a concessão, a fiscalização e a análise dessas transferências.

### 2.5.3. Avaliação da Auditoria

Da análise das informações apresentadas pelo gestor, além da documentação encaminhada à equipe de auditoria, consideramos adequadas as estruturas de pessoal e tecnológica, bem como a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela SG-MD relacionados à gestão das transferências.

## 2.6. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

### 2.6.1. Auditoria de acompanhamento da gestão 2017

De início, cabe destacar que a Ciset-MD realizou auditoria de acompanhamento com a finalidade de avaliar os atos de gestão praticados entre 1º de janeiro e 30 de setembro de 2017 pelos gestores da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa. As constatações e recomendações da equipe de auditoria estão consignadas no Relatório de Auditoria de Acompanhamento nº 4/2018/GEAUD/CISSET-MD, de 19/2/2018.

Naquela ocasião, foram realizadas avaliações da gestão de compras e contratações e avaliações da execução de contratos administrativos, conforme relacionado nos parágrafos subsequentes.

#### Avaliação da Gestão de Compras e Contratações

No que diz respeito à avaliação da gestão de compras, ressalta-se que até o dia 30/9/2017, de acordo com os registros constantes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), as despesas liquidadas pelo Deadi empenhadas nas modalidades Concorrência, Dispensas e Inexigibilidades de Licitação, somavam em R\$ 59.191.522,57. Além disso, na modalidade pregão, conforme registrado no ComprasNet até o mês de setembro de 2017, o valor total das atas era de R\$ 24.899.460,53. Desse modo, a amostra da auditoria de acompanhamento foi composta da seguinte forma:

Modalidade	Valor Registrado em Ata (R\$)	Valor Amostra (R\$)
Pregão	24.899.460,53 <sup>(1)</sup>	6.828.954,81
Modalidade	Valor Liquidado (R\$)	Valor da Amostra (R\$)
Dispensa de Licitação	42.611.924,12	27.300,00
Inexigível	14.279.516,27	44.111,89
Adesões em Registros de Preço	548.993,45	226.350,00

Fonte: Tesouro Gerencial e ComprasNet – Posição 30/9/2017.

(1) Valor registrado em ata até 30/9/2017;

(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.

Vale ressaltar que os valores relativos às dispensas e inexigibilidades de licitação, elencados na tabela anterior, incluem contratações de serviço antigas e serviços continuados, tais como os de água, luz e telefonia, que foram excluídos da amostra da auditoria, reduzindo assim seu percentual.

#### Avaliação da Execução dos Contratos Administrativos

Com vistas à composição da amostra foram levantados os contratos administrativos em execução, com base nos registros efetuados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, dos quais quatro foram examinados durante a auditoria de acompanhamento.

Nos tópicos a seguir, serão apresentadas, de forma sucinta, as constatações e recomendações registradas no mencionado relatório 4/2018, as providências adotadas pelo gestor - segundo o contido nos memorandos 167/SG-MD, de 29/3/2018, 334/SG-MD, de 19/7/2018, 355/SG-MD, de 2/8/2018, encaminhados à Ciset-MD em resposta à Solicitação de Auditoria nº 7/2018/CISSET-MD, de 13/7/2018 - e, ao fim de cada uma delas, a respectiva análise da providência:

#### 2.6.1.1. Constatação: Deficiências na elaboração das pesquisas de preços de referência da licitação (Subitem 3.1 do Relatório de Auditoria de Acompanhamento nº 4/2018)

##### 3.1.3 Recomendação

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.

#### 2.6.1.1.1. Providências informadas

Considerando a relevância do assunto e da recorrência de apontamentos da setorial de controle interno, diversas ações foram iniciadas pela Administração desde meados de 2017, prosseguindo no atual exercício, dentre as quais podem ser mencionadas as seguintes:

- capacitação de agentes públicos, conforme se depreende do Memorando nº 173/CODEP/GEPES/DEADI/SEORI/SG-MD (0667180);
- proposta entabulada e em curso para compor o novo Regimento Interno, destinada a estabelecer um Núcleo de Pesquisa de Preços, diversificando atividades entre os demais integrantes da Coordenação de Licitação e Contratos, no âmbito da Gerência de Orçamento e Finanças (GEOF), associado a medidas de capacitação de seus integrantes visando a especialização no trato da matéria;
- fundamentado em boas práticas, buscou-se na Orientação DGI nº 3/2017/DGI/SE-CGU, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Doc. SEI 0843085, a base para a elaboração de proposta de Orientação Normativa, com as adaptações necessárias à estrutura deste Ministério, cujos estudos, em andamento, constam do NUP 60580.000006/2018-62.

#### 2.6.1.1.2. Análise das providências adotadas

Embora as providências adotadas apontem para uma melhoria da gestão na área, sua eficácia só poderá ser avaliada em auditorias que tomem o presente exercício - e os subsequentes - como referência.

#### 2.6.1.2. Constatação: Aquisições de materiais em quantitativo acima do previsto em termo de referência (Subitem 3.2 do Relatório de Auditoria de Acompanhamento nº 4/2018)

##### 3.2.3 Recomendação

Abster-se da realização de aquisições de materiais não previstos ou em quantitativo superior ao constante nos editais de licitações em que o Departamento de Administração Interna (Deadi-MD) atue como órgão gerenciador ou participante em processos de compras.

#### 2.6.1.2.1. Providências informadas

Em que pese a demonstração remetida por intermédio do Despacho no 1901/COLIC MD/GEOFI/DEADI/SEORI/SG-MD, Doc. SEI 0830530, na linha de demonstração de que não houve prejuízo ao Erário, por se tratar de processo já concluso e sem condições de saneamento, isto é, diante da impossibilidade de retroagir no tempo para recompor as referidas pesquisas de preço em relação à falha constatada, este Departamento dirigiu à GEOFI, na forma do Despacho nº 168/ASSADI/DEADI/SEORI/SG-MD, Doc. SEI 0899764, a seguinte orientação de conduta: "solicito à essa Gerência a ampla divulgação aos servidores/militares para impedir a ocorrência de novos eventos desta natureza". Em resposta, o Gerente da GEOFI remeteu à este Departamento o Despacho nº 697/GEOFI/DEADI/SEORI/SG-MD, Doc. SEI 0904413, que informou a realização de reunião, inclusive com a lavratura de Ata (0953142), em que os agentes públicos sob sua responsabilidade foram formalmente notificados para a não incidência de eventos correlatos.

#### 2.6.1.2.2. Análise das providências adotadas

Embora as providências adotadas apontem para uma melhoria da gestão na área, sua eficácia só poderá ser avaliada em auditorias que tomem o presente exercício - e os subsequentes - como referência.

### 2.6.1.3. Constatação: Ausência de relatórios de nível de atendimento no processo de contratação de serviço continuado (Subitem 3.3 do Relatório de Auditoria de Acompanhamento nº 4/2018)

#### 3.3.3 Recomendação

Utilizar, de forma efetiva, e incluir nos autos referentes ao processo do Contrato nº 13/2013 os relatórios de nível de atendimento, além da documentação para o devido monitoramento e avaliação contratual.

#### 2.6.1.3.1. Providências informadas

Além do prosseguimento das ações já iniciadas conforme o descrito no item 3.3.3, como boa prática, deverá ser realizada verificação nos demais contratos que possuam cláusulas semelhantes.

[...]

Informamos que no âmbito da COEMA os seguintes contratos de serviços continuados possuem o instrumento de Acordo de Nível de Serviço, a saber:

Cont. nº 41/2014 com a empresa Thyssen Krupp;

Cont. nº 49/2014 com a empresa Tecnicall;

Cont. nº 14/2015 com a empresa Engeprom;

Cont. nº 07/2017 com a empresa Tecnicall;

Cont. nº 21/2017 com a empresa EMIBM ENGENHARIA

Cont. nº 22/2017 com a empresa ADITEL TECNOLOGIA

Cont. nº 23/2017 com a empresa ADA ENGENHARIA

Informamos ainda que os contratos nº 14/2015; nº 07/2017; nº 21/2017; nº 22/2017 e nº 23/2017 vem observando a elaboração dos ANS. Para os contratos nº 41/2014 e nº 49/2014 ainda não havia sido implantada a metodologia do ANS por suas características complexas, entretanto a COEMA passará a adotar a elaboração do ANS a partir de março de 2018.

#### 2.6.1.3.2. Análise das providências adotadas

Com base nas justificativas e documentos apresentados pelo gestor, as providências adotadas atendem à recomendação da Ciset-MD.

### 2.6.1.4. Constatação: Falhas na fiscalização e controle do Contrato nº 07/2017 firmado com a empresa Tecnicall Engenharia Ltda. (Subitem 3.4 do Relatório de Auditoria de Acompanhamento nº 4/2018)

#### 3.4.3 Recomendação

i) Realizar apuração detalhada de todas as ordens de serviços a fim de determinar a ocorrência de pagamentos indevidos à empresa Tecnicall Engenharia Ltda., proveniente de cobrança em duplicidade, de serviços não realizados, de materiais não utilizados ou de outros motivos, providenciando a devida glosa de tais pagamentos;

ii) Alterar os procedimentos relativos às aquisições, para que o Ordenador de Despesas do Ministério da Defesa tenha ciência e promova as devidas autorizações, conforme sua competência institucional;

iii) Aprimorar os mecanismos de controle com vistas a não empregar quantitativos de materiais superiores aos previstos no certame licitatório.

#### 2.6.1.4.1. Providências informadas

No que diz respeito ao item (i) da recomendação citada anteriormente, o gestor, mediante anexo ao Memorando nº 167/SG-MD, havia informado sobre a instituição de "Comissão Especial para, no prazo de 90 dias, analisar as OS e emitir parecer quanto à regularidade, bem como ações relacionadas à possíveis necessidades de saneamento". Questionado por meio da Solicitação de Auditoria nº 7/2018/CISSET-MD, o gestor apresentou nova manifestação (Memorando 355/SG-MD), nos seguintes termos:

Esta Coordenação informa que a mencionada Comissão foi reconduzida pelo Diretor do Departamento de Administração Interna, por intermédio da Portaria nº 2463/DEADI/SEORI/SG-MD, de 3 de julho de 2018 (1099876), sendo-lhe concedido o prazo de trinta dias para a apresentação do Relatório à Gerência de Patrimônio, Obras e Serviços (GEPOS).

Até a presente data, foram analisadas - 1.872 Ordens de Serviço; 10 (dez) Planilhas de Controle de OS apresentadas pela Empresa TECNICAL ENGENHARIA referentes ao período analisado de 20 de abril de 2017 a 20 de fevereiro de 2018; 5 (cinco) Planilhas de Controle sobre consumo dos insumos apresentadas pela COEMA. No que diz respeito ao Método Analítico empregado, pautou-se pela confrontação entre as OS abertas no período considerado, as Planilhas de controle de OS apresentadas pela Empresa Tecnicall Engenharia LTDA e as Planilhas de controle sobre o Consumo dos Insumos elaboradas pela COEMA, tudo constante dos respectivos processos para pagamentos mensais.

Posteriormente à versão preliminar do relatório de auditoria, o gestor apresentou manifestação, encaminhada por meio do Memorando nº 464/SG-MD, de 15/10/2018, conforme o seguinte:

[...] informo que a referida Comissão se pronunciou por meio do *Relatório Final da Comissão Especial*, no qual foi objeto de análise e manifestação por parte da equipe de fiscalização do Contrato, conforme consta do Despacho 556/COEMA/GEPOS/DEADI/SEORI/SG-MD, desta data, cuja conclusão foi no sentido de que a empresa proceda ao ressarcimento a este Ministério no valor de R\$ 12.958,88 (doze mil, novecentos e cinquenta e oito reais e oitenta e oito centavos), conforme Processo 60585.000707/2018-51.

Dessa forma, esta Administração procedeu ao encaminhamento do Ofício nº 21054/GEPOS/DEADI/SEORI/SG-MD e a Guia de Recolhimento da União - GRU, para a referida empresa efetue o pagamento do valor constatado pela comissão no prazo de até 05 (cinco) dias.

Com relação aos itens (ii) e (iii) da recomendação da Ciset, o gestor, no mesmos expediente apresentou a seguinte resposta:

Com amparo na Portaria nº 101/SEORI/SG-MD, de 16 de março de 2016, art 1º, inciso I, o Secretário de Orçamento e Organização Institucional delegou competência para a realização de despesas ao Diretor de Administração Interna, não cabendo destarte autorização para o Ordenador de Despesas para tal atividade. À ele cabe tão somente, por força do inciso IV do Art 2º o empenho da despesa. No caso em comento, considera-se que autorização para a despesa, realizada pelo Diretor de Administração Interna foi concedida por ocasião da assinatura do correspondente Contrato de prestação de serviços. Situação distinta ocorre no contrato de manutenção dos Próprios Nacionais Residências (PNR), no qual o recurso destinado ao contrato é originário do Fundo do Ministério da Defesa. Assim, para cada Ordem de Serviço, o Ordenador de Despesa é consultado informando apenas se há disponibilidade financeira.

[...]

Com relação a esta recomendação informamos que a fiscalização do contrato não autoriza os serviços que demandem materiais com quantidades extrapoladas no contrato. Como forma de referendar este posicionamento, apresentamos e-mail anexo (1133187) enviado à empresa de manutenção determinando a suspensão do fornecimento de materiais com quantitativo ultrapassado. Atualmente, com a renovação do contrato ocorrida em maio de 2018, a planilha de controle de materiais foi zerada, recomeçando o controle dos insumos gastos. Assim, quando a fiscalização verificar que a quantidade de insumos a ser empregada em algum serviço irá ultrapassar a quantidade inicialmente prevista no contrato, não permitirá que aquele serviço seja realizado.

Informamos também que a determinação de não ultrapassar os quantitativos de planilha, na prática, inviabiliza a execução de grande parte dos serviços de manutenção corretiva demandados no MD, uma vez que os quantitativos estipulados inicialmente tiveram caráter estimativo. Esclarecemos que um novo processo de manutenção predial (60585.000686/2018-74) se encontra em fase de cotação de preços para a substituição do presente contrato.

[...]

#### 2.6.1.4.2. Análise das providências adotadas

No que se refere aos itens (ii) e (iii) da recomendação, as informações prestadas pelo gestor são suficientes para elidir o subitem em tela. Ressaltamos que a efetividade das medidas anunciadas pela administração, para aferição dos resultados obtidos, poderá ser avaliada em futuros trabalhos de auditoria realizados pela setorial de controle interno do Ministério da Defesa, principalmente após a confirmação de valores a serem devolvidos pela contratada, que reforçou as falhas nos controles internos administrativos da unidade.

Quanto ao (i) da recomendação, apesar de os trabalhos da Comissão terem sido finalizados, em consulta ao processo, verificamos que a empresa Tecnical Engenharia Ltda. está questionando a cobrança feita pelo Ministério da Defesa. Portanto, iremos aguardar o término processual e a efetiva devolução dos valores pagos a maior para considerar a recomendação como concluída.

#### 2.6.2. Auditoria anual de contas, exercício 2017

A fim de dar cumprimento ao contido no item 6 do Anexo II à DN – TCU nº 163/2017, também foram avaliadas a gestão de compras e contratações das unidades vinculadas à Secretaria-Geral do Ministério da Defesa, tendo por referência os processos licitatórios e os de dispensa e inexigibilidade de licitação, selecionados por amostragem, além da utilização de critérios de sustentabilidade ambiental nessas aquisições.

Os processos examinados, relativos a adesões, pregões eletrônicos e contratações diretas, envolveram recursos no montante de R\$ 17.853.514,21, conforme tabela a seguir:

Processos	Valor Registrado em Ata (R\$)	Valor Amostra Analisada (R\$)*	% Analisado
Pregão	37.085.040,93 <sup>(1)</sup>	14.480.068,97	39,0
Processos	Valor Liquidado (R\$)	Valor Amostra Analisada (R\$)*	% Analisado
Adesão <sup>(2)</sup>	1.739.228,24	1.536.270,91	88,3
Dispensa	44.541.576,07	1.697.917,28	3,8
Inexigibilidade	20.393.086,73	139.257,05	0,7

Fontes: Siafi e Comprasnet

(1) Valor registrado em atas até 31/12/2017;

(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.

(\*) Inclui amostra analisada na auditoria de acompanhamento.

Vale ressaltar que os valores liquidados relativos às dispensas e inexigibilidades de licitação, elencados na tabela anterior, incluem contratação de serviços antigos e continuados, tais como água, luz e telefonia. Assim, não foram considerados para a amostra da auditoria e explica o baixo percentual em relação ao universo.

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.

#### 2.6.2.1. Constatação: Deficiências na elaboração das pesquisas de preços

a) Ao examinar o processo nº 60583.003555/2016-05, referente à dispensa de licitação destinada à contratação de empresa especializada na prestação de serviços nas áreas de Ajudante de cozinha, garçom, cozinheiro, auxiliar de serviços gerais e motorista, para atender, em caráter emergencial, as necessidades da administração central do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 1.557.725,42, cuja contratada foi a empresa IMPÉRIO SERVIÇOS GERAIS EIRELI EPP, em substituição ao contrato de terceirização nº 042-GEPES-COLIC/2014, firmado com a empresa Planalto Service Ltda., que estava impedida de contratar com a Administração Pública, verificou-se que a pesquisa de preços foi elaborada com base apenas no parâmetro IV de que trata a Instrução Normativa SLTI nº 5, de 27/6/2014, cujos dois primeiros artigos estão transcritos a seguir:

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

Parágrafo único. Subordinam-se ao disposto nesta Instrução Normativa os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SIGG).

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros: . **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>; **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. **(Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)**

§1º Os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrado no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

No documento da Análise Crítica da Pesquisa de Preços, elaborado pela Coordenação de Licitações de Contratos, é exposta análise a seguir:

#### 2. ANÁLISE CRÍTICA

a. Conforme a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, foi utilizado o parâmetro do inciso IV, por se tratar de Dispensa de Licitação (ID 0387219).

b. Foram enviados 76 (setenta e seis) e-mails para fornecedores do ramo do objeto supracitado, os quais foram obtidos 6 (seis) orçamentos, conforme Mapa Comparativo de Preços (ID 0387220), sendo:

- Logos (ID 0387219) fls. 5 a 23;
- JG Humanas (ID 0387219) fls. 24 a 36;
- Apecê (ID 0387219) fls. 37 a 52;
- Império (ID 0387219) fls. 53 a 75;

5. Servegel (ID 0387219) fls. 76 a 98; e

6. Exact Clean (ID 0387219) fls. 99 a 127.

b) O Processo nº 60583.000030/2017-91 trata do Pregão Eletrônico nº 6/2017, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de ajudante de cozinha, garçom, cozinheiro, auxiliar de serviços gerais e motorista, no valor de R\$ 3.072.731,40, cuja contratada (Contrato nº 009-GEPOS-COLIC/2017) é a empresa SERNAV SERVIÇOS & NAVEGAÇÃO EIRELI. Esta licitação visou substituir a contratação emergencial de que trata a alínea "a" deste subitem (processo 60583.00355/2016-05).

Examinado o processo, foi constatado que os preços de referência do pregão 6/2017 foram obtidos essencialmente com a utilização do Pannel de Preços (parâmetro I da IN/SLTI 5/2014, conforme o documento Pesquisa Parâmetro I, e que não consta no processo a devida análise crítica dos valores obtidos.

Além disso, o valor estimado de R\$ 3.735.529,60, que consta no Termo de Referência do Edital nº 27/2017 e, por conseguinte, no pregão 6/2017, figura nos autos sem qualquer exposição que justifique como a administração chegou a ele, informação apresentada somente em resposta ao relatório preliminar de auditoria anual de contas.

c) Da análise do Processo nº 60585.001909/2017-30, verificamos que se trata da dispensa de licitação, tendo por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços nas áreas de Ajudante de cozinha, Garçom, Cozinheiro, Auxiliar de serviços gerais e Motorista, para atender as necessidades da administração central do Ministério da Defesa, em caráter emergencial, no valor de R\$ 1.447.907,82, cuja empresa contratada é a FLEX SERVIÇOS GERAIS LTDA. - ME. Esta dispensa de licitação foi realizada com o intuito de substituir a contratação objeto do Processo nº 60583.000030/2017-91, constante na alínea "b" anterior, tendo em vista o descumprimento, pela empresa SERNAV SERVIÇOS & NAVEGAÇÃO EIRELI, das obrigações previstas no Contrato nº 009-GEPOS-COLIC/2017, conforme informações apresentadas na Nota Técnica nº 4/TRANSPORTE/COSER MD/GEPOS/DEADI/SEORI/SG/MD/2017, de 24/8/2017.

De modo semelhante ao ocorrido na alínea "a", constatamos que foi realizada pesquisa de preço com a utilização do parâmetro IV da Instrução Normativa SLTI (IN/SLTI) nº 5, de 27/6/2014, conforme exposto na Análise Crítica da Pesquisa de Preços, de 13/9/2017. Entretanto, não foi feita pesquisa de preço com a utilização dos parâmetros I e II, conforme prescrito no §1º, art. 2º da IN/SLTI nº 5/2014.

No documento da Análise Crítica da Pesquisa de Preços, elaborado pela Coordenação de Licitações de Contratos, é exposta análise a seguir:

## 2. ANÁLISE CRÍTICA

a. Conforme a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, foi utilizado o parâmetro do inciso IV, por se tratar de Dispensa de Licitação (Inc IV art. 24, Lei 8666/93), objetivando contratação em caráter emergencial, conforme Nota Técnica 4 (ID 0655540) e Projeto Básico nº 59/2017SEPAQ (ID 0662049).

b. Foram enviados emails para fornecedores do ramo do objeto supracitado (ID 0678244), os quais foram obtidos 8 (oito) orçamentos, conforme Mapa Comparativo de Preços (ID 0677968).

### 2.6.2.1.1. Justificativas do gestor

a) Sobre o Processo nº 60583.003555/2016-05,

O referido processo foi levado a efeito de forma a dar continuidade na prestação de serviços prestados nos diversos setores deste Ministério, em caráter emergencial, conforme relatado na Nota Técnica nº 33/GEPOS/DEADI/SEORI/SG/MD/2016, Doc SEI 0383959. Segundo informações obtidas junto ao setor responsável pela pesquisa de preços, o referido estudo chegou a ser iniciado mas não suficientemente concluído dada a impossibilidade, por sua singularidade, de obtenção de contratações semelhantes. Tal procedimento encontra previsão no item 1.14 do Caderno de Logística referente ao tema, que consiste no Guia de orientação sobre a Instrução Normativa nº 5/2014.

“1.1.4 Pesquisa com Fornecedores

Este método mais tradicional deve ser adotado como última opção, na impossibilidade gerencial ou fática de realizar a pesquisa de outra forma.”

Impende ressaltar que, dentro do contexto emergencial exposto, pronunciou-se nos autos a CONJUR/MD, no item 2.2 do Parecer 007/2017/CONJUR MD/CGU/AGU, Doc SEI 0390225, nos seguintes termos:

“2.2 Razão da escolha do executante e Justificativa do preço

28. O TCU orienta ao gestor no sentido de que, “inclusive nas contratações diretas, realize ampla pesquisa de preços no mercado e na administração pública, contendo preços fundamentados e detalhados, em conformidade com o disposto nos arts. 40, § 2º, II, e 43, IV, da Lei nº 8.666/1993” (Acórdão nº 1330/2008Plenário/TCU).

29. Neste contexto, a contratação direta só é admissível “após comprovação da compatibilidade dos preços praticados com os de mercado, mediante pesquisa de preços em pelo menos três empresas do ramo, devendo a documentação pertinente constar do respectivo processo de dispensa ou inexigibilidade” (Acórdão nº 6.499/2009 1ª Câmara/TCU).

30. Enfim, “[é] necessário consultar o maior número possível de interessados em contratações de caráter emergencial, em atenção aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, que devem reger as atividades do administrador público” (Acórdão 267/2003, 1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti).

31. Em todo caso, “essa estimativa não pode fazer-se em termos meramente aparentes, de modo inútil. A referência à adoção de um orçamento detalhado indica a necessidade de considerar concretamente todos os fatores de formação dos custos” (JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão: Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 71).

(...)

34. Marçal Justen Filho assevera que “[a] validade da contratação depende da verificação da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública”, “em função da atividade anterior e futura do próprio particular. O contrato com a Administração deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional!” (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 294 e 295).

35. Depreendese do Mapa Comparativo de Preços que a IMPÉRIO SERVIÇOS GERAIS EIRELLI – EPP orçou seu serviço a preços inferiores aos das demais empresas consultadas. A análise dos autos revela que este foi o critério utilizado para a escolha da prestadora.” (g.n)

b) Acerca do Processo nº 60583.000030/2017-91, o gestor apresentou a seguinte manifestação:

Mormente a ausência verificada, há de se considerar que os itens em pauta foram levados à precificação para comporem a planilha de custos do objeto a ser contratado. Segundo o setor responsável, objetivou-se a celeridade processual em razão da necessária substituição do contrato em vigor, que era de serviços continuados, o que caracterizou a emergencialidade. ESTA CONTRATAÇÃO FOI PARA SUBSTITUIR OUTRO CONTRATO EMERGENCIAL (Processo nº 60585.001909/2017-30)??

Impende ressaltar que a matéria foi alvo do item 2.5 do PARECER n. 00078/2017/CONJUR/MD/CGU/AGU, Doc. SEI 0435242, cujos excertos expõe-se a seguir:

“50. No caso em apreço, a pesquisa de preço foi realizada com base no parâmetros I (ID 0416664 vol. I) para os insumos (uniformes), e em Convenções Coletivas das Categorias envolvidas (SINDISERVIÇOS/DF e SITRATER/DF IDs 0412600 e 0412620 vol. I) para os encargos sociais, trabalhistas e salários, a fim de subsidiar a

fixação do custo máximo (unitário e global) da contratação, o que totalizou R\$ 3.560.380,73, conforme Mapa comparativo de Preços dos insumos (ID 0416665) e o constante das Planilhas de Custos e Formação de Preços (Anexo X do Edital ID 0419519 vol. II).

51. De acordo com a COLIC (Análise de Conformidade nº 3/LIC/2016, item 6 ID 0419778 vol. II), o valor global estimado da contratação (R\$ 3.560.380,73) foi apurado com base nas convenções coletivas de trabalho e conforme mapa comparativo de preços (IDs 0412600, 0412620 e 0416665 vol. I).

52. De modo a viabilizar a análise acerca da exequibilidade das propostas, bem assim garantir a estabilidade da relação jurídica durante o curso da execução contratual, a Administração elaborou a Planilha de Custo e Formação de Preços (Anexo X ID 0419519 vol. II) com a composição detalhada do custo unitário e global do serviço (Acórdão 265/2010/TCU/Plenário), demonstrando, em sua completude, todos os elementos que compõem o custo da contratação (arts. 7º, § 2º, II, e 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93).”

[...]

Em licitações cujos objetos dizem respeito à contratação de serviços de mão de obra (terceirização), o valor estimado do certame é composto por alguns componentes, a saber: (i) salário base previsto na Convenção Coletiva de Trabalho de cada uma das categorias e (ii) demais itens que compõem a remuneração, tais como: auxílio transporte, alimentação, uniformes e demais insumos que porventura sejam cabíveis ao serviço que se quer contratar, bem como o lucro da licitante vencedora do certame.

Dessa maneira, observa-se que o valor constante no Projeto Básico nº 16/2017 (0459947) de R\$ 1.131.530,28 difere do que consta no Termo de Referência do Edital nº 27/2017 (0470341), o qual foi publicado, cujo valor estimado foi de R\$ 3.735.529,60, uma vez que a cotação realizada pelo setor demandante diz respeito somente ao salário base das categorias, obtidos através das convenções coletivas de trabalho, sendo os demais insumos referentes às instruções normativas SLTI/MPOG nº 02, de 30 de abril de 2008; nº 02, de 11 de outubro de 2010; e nº 01, de 19 de janeiro de 2010, os quais foram inseridos posteriormente pela Coordenação de Licitação, já na confecção da Planilha de Custos e Formação de Preços.

c) Sobre o Processo nº 60585.001909/2017-30, de forma geral, foram apresentadas as mesmas justificativas consignadas na alínea “a” no que se refere aos procedimentos adotados pela unidade para a pesquisa de preços, os normativos adotados como fundamento e a manifestação da Conjur/MD.

#### **2.6.2.1.2. Análise das Justificativas**

Em relação ao apontado nas alíneas *a* e *c* da constatação, o gestor informou que "segundo informações obtidas junto ao setor responsável pela pesquisa de preços, o referido estudo chegou a ser iniciado mas não suficientemente concluído dada a impossibilidade, por sua singularidade, de obtenção de contratações semelhantes", mas o gestor se comprometeu em relatar nos processos subsequentes que as Análises Críticas passarão a citar a busca nestes parâmetros da IN/SLTI nº 5/2014, mencionando que "não foram encontradas contratações similares".

Quanto às ocorrências relatadas na alínea “b”, o caráter emergencial da contratação não pode ser utilizado como justificativa para as pesquisas de preços não seguirem os pressupostos constantes da IN/SLTI nº 5/2014. A adoção dos parâmetros permite à Administração obter uma cesta de preços mais ampla e, por conseguinte, valores de referência mais vantajosos; ao não utilizar tais parâmetros, a unidade amplia o risco de pagar mais caro pelos bens e serviços que adquire. Em suma, a resposta do gestor não justifica as práticas adotadas, motivo pelo qual não pode ser aceita pela auditoria.

#### **2.6.2.1.3. Recomendação**

Realizar pesquisa de preços para as próximas contratações em conformidade ao prescrito nos incisos I a IV e no § 1º, art. 2º da Instrução Normativa /SLTI nº 5/2014.

#### **2.6.2.2. Constatação: Dispensa de exigência de garantia de execução do Contrato nº 22/2016\_MD, de 9/12/2016, sem a devida fundamentação.**

Da análise do Processo nº 60311.000174/2016-66, verificamos que se trata de inexigibilidade de licitação, tendo por objeto a contratação de Serviço de suporte e manutenção do software MC CATALOGUE (MCC), no valor de R\$ 265.740,29, cuja empresa contratada é a PRO DEAL PLANEJAMENTO E GESTÃO DE NEGÓCIOS SS LTDA. - ME.

Desse modo, constatamos a ausência nos autos de exigência de garantia de execução do Contrato nº 22/2016\_MD, de 9/12/2016, firmado com a empresa ProDeal. Conforme exposto no item 57 do Parecer nº 00368/2016/CONJUR MD/CGU/AGU, de 13/6/2016, tendo em vista a seguinte recomendação da área jurídica ao analisar a minuta do contrato:

57. Nos termos do art. 56 da LLC, recomenda-se ao gestor avaliar a conveniência de incluir cláusula relativa à exigência de garantia de execução, considerando que os serviços serão prestados ao longo do período de vigência, nos moldes dos modelos disponibilizados pela AGU ([http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/244958](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/244958))

Ao discorrer sobre o assunto no item 16 da Nota Técnica nº 1/AP TI/CECAFA/CHELOG/EMCFA/MD/2016, de 12/8/2016, que analisa a implementação das recomendações da Conjur-MD formuladas no Parecer 368/2016, o gestor afirma, sem apresentar qualquer fundamentação, que “dadas as características do contrato, não é conveniente a exigência de garantia de execução”.

#### **2.6.2.2.1. Justificativas do gestor**

Instado, por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 12/2018/CISSET-MD, de 23/7/2018, a apresentar justificativas, o gestor, por meio de anexos e apensos ao Memorando nº 355/SG-MD, de 2/8/2018, apresentou a seguinte manifestação:

Conforme se depreende dos autos, o setor demandante e responsável pela gestão do Contrato, uma vez instado a se pronunciar sobre a matéria, emitiu a Nota Técnica nº 1/AP TI/CECAFA/CHELOG/EMCFA/MD/2016, de 12/8/2016 (SEI 0227619) na forma relatada no caput, sendo acatada à época em razão da especificidade da demanda.

Posteriormente à versão preliminar do relatório de auditoria, o gestor apresentou manifestação, encaminhada por meio do Memorando nº 464/SG-MD, de 15/10/2018, conforme o seguinte:

Nos autos do processo, os serviços vêm sendo prestados sem nenhuma intercorrência, visto que não há nenhum processo de apuração de falta contratual instaurado neste Ministério acerca do Contrato, inclusive pretende-se renovar a vigência do citado instrumento por mais um ano pelas razões técnicas explicitadas e que a dispensa da garantia contratual, até o momento, não trouxe prejuízos a esta Administração. Por fim, em que pese a argumentação acima, informo que esta gestão já orientou os setores envolvidos e os correspondentes agentes no sentido de doravante esta exigência constar dos processos similares.

#### **2.6.2.2.2. Análise das Justificativas**

A justificativa apresentada, além de não trazer qualquer circunstância adicional que explique a dispensa de garantias da contratada, sugere que a administração desconsidera os riscos embutidos na contratação, uma vez se tratar de software estratégico para o Ministério da Defesa.

Além disso, a justificativa de que o processo de contratação vem ocorrendo normalmente e por isso a dispensa de garantia não gerou nenhum prejuízo não pode ser acatada, pois o que se espera de um contrato é que ele transcorra sem percalços, sendo que a garantia somente é executada quando apresenta problemas. Logo a sua falta seria sentida caso houvesse problemática junto a contratada, sendo este o motivo da previsão de solicitação de garantia contratual.

Dessa forma, sugerimos verificar a possibilidade de inclusão da solicitação de garantia contratual na renovação da vigência contratual.

#### **2.6.2.2.3. Recomendação**

Inserir, nos processos de aquisições, documentação relativa à fundamentação técnica de forma a comprovar a dispensa de garantia de execução do contrato, quando for o caso.

#### **2.6.2.3. Constatação: Ausência de Projeto Básico ou Termo de Referência**

Da análise do Processo nº 60311.000174/2016-66, verificamos que se trata de inexigibilidade de licitação, tendo por objeto a contratação de Serviço de suporte e manutenção do software MC CATALOGUE (MCC), no valor de R\$ 265.740,29, cuja empresa contratada é a PRO DEAL PLANEJAMENTO E GESTÃO DE NEGÓCIOS SS LTDA ME.

Desse modo, constatamos a ausência, nos autos, de Projeto Básico ou Termo de Referência para a contratação, realizada mediante o Contrato nº 22/2016\_MD, de 9/12/2016.

Sobre o assunto destacamos a recomendação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa, consignada no item 72 do Parecer nº 00368/2016/CONJUR MD/CGU/AGU, de 13/6/2016, nos seguintes termos:

72. Reforça-se a recomendação para elaboração do projeto básico, com aprovação motivada pela autoridade competente, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993 (art. 7º, § 2º, I e § 9º); do art. 15, I, "g" da Instrução Normativa SLTI nº 2, de 2008, aplicável para a contratação de serviços ("*Art. 15 O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter: I a justificativa da necessidade da contratação, dispondo, dentre outros, sobre: (...) g) inexigibilidade ou dispensa de licitação, se for o caso;*") e da IN SLTI nº 4/2014.

#### 2.6.2.3.1. Justificativas do gestor

Instado, mediante Solicitação de Auditoria nº 12/2018/CISET-MD, de 23/7/2018, a apresentar as justificativas, o gestor, por meio de anexos e apensos ao Memorando nº 355/SG-MD, de 2/8/2018, apresentou a manifestação transposta a seguir:

Apesar de a Lei nº 8666/93 exigir a elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência, na IN 06/2013 do Ministério da Defesa, em seu art. 17, o Projeto Básico pode ser dispensado na hipótese de contratação de serviços ou aquisição de bens, cuja lei considere dispensável o processo licitatório.

A justificativa encontra respaldo na Nota Técnica 11/AP TI/CECFA/CHELOG/EMCFA/MD/2016 (SEI 0227619), conforme transcrito abaixo:

Ressalta-se que a IN 6/SEORI/SG-MD, de 06/09/2013, dispensa a preparação de PB ou TR para dar agilidade ao processo de contratação, conforme a seguir: "Art. 2º Todos os processos de aquisição de bens, serviços, serviços de engenharia e solução de Tecnologia da Informação, Comunicação e Automação reger-se-ão por esta Instrução Normativa. [...]"

Art. 17. O PB é peça obrigatória no processo de aquisição, exceto para a contratação de serviços ou aquisição de bens cuja Lei considere dispensável o processo licitatório. [...]"

Parágrafo único. No caso da exceção prevista no art. 17 desta Instrução Normativa, exigir-se-ão, somente os seguintes documentos:

I – Relação de Itens para Aquisição (RIA); e

II – Plano de Trabalho (PT), [...]"

Art. 21. Os processos de inexigibilidade previstos em Lei serão instruídos com os documentos constantes no art. 19 desta Instrução Normativa, além dos abaixo elencados ..." (não cita TR ou PB)."

Posteriormente à versão preliminar do relatório de auditoria, o gestor apresentou manifestação, encaminhada por meio do Memorando nº 464/SG-MD, de 15/10/2018, conforme o seguinte:

Quanto aos Planos de Trabalho, em que pesem os documentos não fazerem menção ao PDTIC 2016-2019, esta informação consta nos autos na letra "g." do item "3." do Parecer nº 2/SG/SEORI/DEPTI/GEGOV/MD

Com relação a ausência de análise de riscos, informo que esta gestão já orientou os setores envolvidos e os correspondentes agentes no sentido de doravante esta exigência constar dos processos similares, visto que não há no processo documento que demonstre a análise do risco da citada contratação.

#### 2.6.2.3.2. Análise das Justificativas

A justificativa do gestor alude à IN 6/SEORI/SG-MD, de 06/09/2013, que prevê a falta de obrigatoriedade de elaboração de projeto básico quando a licitação é dispensável. Tal pressuposto, porém, não encontra respaldo na Lei nº 8.666/1993, que em seu art. 7º, § 2º, I e § 9º; citado, inclusive, pela Conj-ur-MD em seu Parecer nº 00368/2016/CONJUR MD/CGU/AGU, prevê o seguinte:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]"

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

[...]"

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Ainda, destaca-se a previsão consignada na Instrução Normativa/SLTI nº 4, de 11/9/2014, que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISF do Poder Executivo Federal.

Art. 9º A fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas:

I - Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;

II - Estudo Técnico Preliminar da Contratação;

III - Análise de Riscos; e

IV - Termo de Referência ou Projeto Básico.

§ 1º Os documentos resultantes das etapas elencadas nos incisos II e III deste artigo poderão ser consolidados em um único documento, a critério da Equipe de Planejamento da Contratação.

§ 2º Exceto no caso em que o órgão ou entidade seja participe da licitação, quando são dispensáveis as etapas III e IV do caput deste artigo, é obrigatória a execução de todas as etapas da fase de Planejamento da Contratação, independentemente do tipo de contratação, inclusive nos casos de:

I - inexigibilidade;

II - dispensa de licitação ou licitação dispensada;

[...]"

Cabe mencionar que os Planos de Trabalho nºs 1 e 2/2016 - AP TI, de 26/2/2016 e 15/7/2016, respectivamente, não possuem o detalhamento conforme previsto na elaboração de um projeto básico ou termo de referência, e também não fazem referência a ações ou necessidade constantes do PDTIC 2016-2019 do Ministério da Defesa.

Além disso, não verificamos no processo da presente contratação, documento ou referência à elaboração de análise de riscos por parte da área contratante, fato confirmado pelo gestor..

#### 2.6.2.3.3. Recomendação

i) Elaborar Projeto Básico ou Termo de Referência nos processos de aquisições realizados pelo Ministério da Defesa, de acordo com as exigências previstas na Lei nº 8666/93 e, além disso, Análise de Riscos, conforme previsto na Instrução Normativa/SLTI nº 4, de 11/9/2014;

ii) Reavaliar os normativos internos, em especial a Instrução Normativa do MD nº 06/2013, relativos aos procedimentos de aquisição de bens e serviços do Ministério da Defesa, para que estejam em consonância com a legislação vigente.

### 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 163/2017, 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 completude da informação prestada”.*

Mediante a Solicitação de Auditoria nº 10/2018/CISSET-MD, de 18/7/2018, a Secretaria-Geral foi questionada acerca de seus passivos por insuficiência de créditos ou recursos. Em resposta, constante do Despacho no 384/SEORI/SG-MD, de 1/8/2018, encaminhado pelo Memorando nº 355/SG-MD, de 2/8/2018, foi informado que não há informações a apresentar sobre esse item.

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

Em cumprimento ao disposto no item 8 do Anexo II à Decisão Normativa TCU 163/2017, apresentamos a avaliação da gestão de tecnologia da informação (TI) do Ministério da Defesa, sob a responsabilidade da Secretaria-Geral.

Sobre o assunto, importa informar que no período de 24/07 a 22/11/2017 foi realizada auditoria de acompanhamento sobre a gestão e a governança de Tecnologia da Informação e Comunicações do Departamento de Tecnologia da Informação do Ministério da Defesa pela Gerência de Orientação da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa. O trabalho teve como objetivo avaliar as seguintes áreas e quesitos:

Áreas	Quesitos
Governança	- Planejamento de TIC - Monitoramento do desempenho
Infraestrutura	- Gestão da configuração dos ativos de TIC - Monitoramento de redes.
Segurança da Informação	- Controles de acesso à informação - Cópias de segurança.
Gestão de Riscos	- Prevenção de riscos - Tratamento de incidentes
Projetos	- Escritório de Projetos - Desenvolvimento de sistemas - Gestão e fiscalização de contratos - Terceirização de serviços

Os resultados dos exames da auditoria foram consignados no Relatório de Auditoria de Acompanhamento nº 10/2018/GEORI/CISSET-MD, de 26/2/2018. Nos parágrafos subsequentes apresentamos uma síntese das avaliações realizadas pela auditoria.

### Fatos positivos relevantes a serem destacados

Inicialmente, cabe pontuar aspectos, atividades e produtos observados pela equipe de auditoria, os quais não são rotineiramente encontrados em outros órgãos e que merecem destaque tanto para fins de reconhecimento do bom trabalho realizado pela direção do Departamento e sua equipe, como também para encorajar outras áreas do Ministério a seguirem o exemplo.

- Realização regular das reuniões dos Comitês de TIC: COTINC e CSIC (subitens 2.1.2 e 2.4.1 do Relatório nº 10/2018/GEORI/CISSET-MD);
- Estruturação dos processos e boas práticas para o Escritório de Projetos do DEPTI por meio de estudos de viabilidade, monitoramento e controle dos projetos (subitens 2.5.1 e 2.5.2);
- Utilização de indicadores de desempenho para a gestão de TIC (subitens 2.1.4 e 2.1.5);
- Viabilização da infraestrutura para abertura de dados e do acesso à informação (subitem 2.1.7);
- Organização e mapeamento dos processos de TIC (subitem 2.1.9);
- Organização de procedimentos de gestão de incidentes de TIC (subitem 2.1.10);
- Planejamento e execução de capacitações para os servidores do DEPTI (subitem 2.1.13); e
- Mapeamento e monitoramento contínuo da rede da ACMD, inclusive com a utilização de videowall (subitem 2.2.3).

### Melhorias durante a realização da auditoria

Por meio da auditoria, a equipe também identificou melhorias na gestão e na governança das atividades do Departamento. Algumas destas mudanças, pode-se afirmar que decorreram dos apontamentos apresentados pela Secretaria de Controle Interno/MD. O Departamento, já durante a fase de campo, providenciou correções e medidas visando atingir mais eficientemente os seus objetivos. Podem ser destacados os seguintes itens:

- Redução dos riscos de incidentes no CPD mediante ações corretivas, como por exemplo monitoramento digital da temperatura e inclusão de extintor de incêndio no CPD (subitem 2.2.5).
- Redução dos riscos de incidentes no transporte de equipamentos em viaturas, por meio de solicitação, em 06/12/2017, de apoio da GEPOS para melhorar a disponibilização de veículos para traslado entre os edifícios do Anexo e a Sede do MD (subitem 2.4.4); e
- Finalização de minutas para formalização:
  - Da Política de Cópias de Segurança, referente ao *backup* dos dados e dos sistemas da rede de computadores da organização (subitem 2.2.2);
  - Do Catálogo de Serviços de TIC com os respectivos ANS (subitem 2.2.13);
  - Da Portaria para instituir a Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes Computacionais - ETIR (subitem 2.4.2).

### Problemas Identificados

A despeito da eficiência e eficácia dos processos adotados pelo Departamento, ao longo do trabalho de auditoria foram constatadas falhas que precisam de atenção, bem como adoção de ações corretivas e medidas de prevenção. Do conjunto de constatações, podem ser elencadas as seguintes:

- Atraso no atendimento das necessidades tecnológicas do PDTIC 2016-2019 (subitem 2.1.3);
- Falhas na manutenção dos equipamentos nobreak e geradores de energia dos CPD (subitem 2.2.4);
- Ambiente do Centro de Processamento de Dados - CPD sob risco de acidentes (subitem 2.2.5);
- Ausência de espelhamento de dados e softwares dos CPD (subitem 2.2.6);
- Baixa maturidade das áreas de negócio para definir as necessidades a serem atendidas pelos sistemas informatizados (subitem 2.1.12);
- Projetos de sistemas não finalizados (subitem 2.5.39); e
- Designação dos gestores e fiscais de contratos de TI em desacordo com a IN/SLTI/MP 04/2014 (subitem 2.6.45).

### Providências Acordadas



A partir das constatações apresentadas, a Secretaria de Controle Interno, em reunião com a unidade auditada, acordou diversas recomendações, do que é possível destacar:

- Identificar as causas de atrasos no atendimento das necessidades tecnológicas do PDTIC (subitem 2.1.3.3);
- Divulgar os resultados alcançados pelo DEPTI no âmbito da ACMD (subitem 2.1.4.3);
- Aprovar a Política de Cópias de Segurança (subitem 2.2.2.3);
- Elaborar estudo de viabilidade técnica para aquisição de ambiente seguro com certificação (subitem 2.2.5.3);
- Elaborar cronograma de manutenções preventivas para ativos de rede visando o projeto de espelhamento de dados (subitem 2.2.6.3);
- Identificar os eventuais óbices para conclusão do processo de contratação dos serviços de cabeamento (subitem 2.2.9.3);
- Operacionalizar o funcionamento da ETIR no âmbito da ACMD (subitem 2.4.2.3).

#### **Pontos fora da governabilidade do DEPTI**

Por fim, é importante realçar que algumas das constatações envolvem outras unidades do Ministério da Defesa, sendo, portanto, fundamental a articulação entre as áreas. Assim, foram discutidas e acordadas algumas recomendações que demandam ações e medidas de outros departamentos e secretarias, como por exemplo:

- Definição formal das áreas de negócio responsáveis pela qualidade das bases de dados, divulgadas via Portal dos Dados Abertos (subitem 2.1.8.3);
- Designação formal dos gerentes de projetos das áreas requisitantes dos sistemas (subitem 2.1.12.3);
- Elaboração de cronograma de manutenções corretivas e preventivas para os equipamentos de nobreak e geradores de energia (subitem 2.2.4.3);
- Garantia de que o haverá transporte dos equipamentos de TIC entre os edifícios do MD seja feito por meio de viatura (subitem 2.4.4.3);
- Alteração da IN 07/MD no dispositivo da IN 04/2014 que define a necessidade de que os fiscais requisitantes designados sejam da área que demandou a solução (subitem 2.6.5.3)

Assim, as providências adotadas pelo gestor, no sentido de atender as recomendações da auditoria, serão objetos de avaliações futuras a serem realizadas pela Ciset-MD.

### **2.9. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO.**

Conforme o disposto no item 9 do Anexo II da DN TCU nº 163/2017, 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 dos Próprios Nacionais Residenciais (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 dos 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 "habite-se";

[...]

Assim, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 10/2018/CISET-MD, de 18/7/2018, o gestor, por meio do Despacho nº 228/PNR/COPAL MD/GEPOS/DEADI/SEORI/SG-MD, de 25/7/2018, encaminhado em anexo ao Memorando nº 355/SG-MD, de 2/8/2018, apresentou quadro onde são relacionados doze servidores, dentre civis e militares, bem como as atividades desenvolvidas por eles, demonstrando o efetivo de pessoal que desempenhou funções afetas à gestão do patrimônio imobiliário no exercício de 2017.

No que se refere às providências adotadas, pela Administração Central do Ministério da Defesa, referentes ao reforço de pessoal relacionado à gestão dos imóveis do MD, o gestor informou acerca do acréscimo, no exercício de 2017, "de 01 (um) servidor efetivo e de 03 (três) postos terceirizados de auxiliar administrativo para, sob supervisão, auxiliar nas tarefas desenvolvidas, repondo, assim, o efetivo necessário ao atendimento das demandas, considerada suas dinâmicas diárias". Quanto à qualificação, foi apresentada tabela contendo as capacitações de três servidores, "no contexto da formação de habilidades e competências aplicáveis direta ou indiretamente no setor específico e que possam contribuir para o aperfeiçoamento da formação profissional e, assim, gerar efeitos positivos para a Administração como um todo, observadas possíveis mudanças de função ('oxigenação') no interesse do serviço".

Com relação ao controle e fiscalização dos imóveis, o gestor apresentou cópias dos seguintes documentos: i) ofícios aos síndicos solicitando informações sobre os permissionários; ii) relatório de visitação aos imóveis/projeções sob a responsabilidade do Ministério da Defesa; e iii) e-mails solicitando ao permissionário a atualização da declaração de não ser possuidor proprietário de imóvel no Distrito Federal.

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 é mencionado que o Sistema de Controle dos Próprios Nacionais Residenciais (SISPNR) como um dos sistemas integrantes dessa estrutura. Todavia, no Despacho nº 2/PNR/COPAL MD/GEPOS/DEADI/SEORI/SG-MD, de 8/1/2018, constante de processo que versa sobre a implementação das recomendações da Ciset-MD por ocasião da auditoria anual das contas de 2016 da Unidade, é exposto que os módulos atinentes aos Cadastros das Solicitações de Ocupações e Desocupações de PNR "foram alimentados somente até setembro de 2017, necessitando, assim, do lançamento de informações atualizadas". Assim, foi demandado à Administração do MD, por meio da Solicitação de Auditoria nº 10/2018/CISET-MD,

que apresentasse informações acerca das providências adotadas para o funcionamento e atualização do SISPNR, tendo em vista a recomendação consignada no subitem 2.9 do Relatório de Auditoria nº 22/2017/GEAUD/CISSET-MD, de 11/10/2017, referente às contas da SG no exercício de 2016.

Em resposta, o gestor informou que “o SISPNR atualmente opera com suas funcionalidades básicas, permitindo o cadastro dos imóveis funcionais e respectivos permissionários. Tendo em vista que se trata de sistema novo, naturalmente seu funcionamento permitirá identificar situações que mereçam ajustes por parte do DEPTI, o que será reportado na medida em que tais circunstâncias forem constatadas”, resposta similar a apresentada quando da manifestação acerca do relatório preliminar, acrescentando, somente, que o principal módulo destinado ao controle financeiro foi excluído do PDTIC.

Dessa forma, o controle das informações cadastrais e financeiras continuam a ser realizadas por meio de planilhas em excel, sem previsão de migração definitiva para sistema específico com banco de dados, gerando grandes riscos à Administração devido ao armazenamento das informações em arquivos excel que já ultrapassam os 800 MB.

Assim, em que pese a adoção de medidas que visam ao reforço e aperfeiçoamento de pessoal relativo à gestão do patrimônio imobiliário, reiteramos a recomendação consignada no Relatório de Auditoria nº 22/2017/GEAUD/CISSETMD, no sentido de **o gestor adotar providências para o pleno funcionamento e atualização do referido sistema ou desenvolver outra solução segura para o gerenciamento das informações do patrimônio imobiliário.**

## 2.10. AVALIAÇÃO QUANTO ÀS RENÚNCIAS DE RECEITAS

Mediante a Solicitação de Auditoria nº 10/2018/CISSET-MD, de 18/7/2018, a Secretaria-Geral foi questionada acerca das renúncias de receitas geridas pela Unidade. Em resposta, constante do Despacho no 384/SEORI/SG-MD, de 1/8/2018, encaminhado pelo Memorando nº 355/SG-MD, de 2/8/2018, foi informado que não há informações a apresentar sobre esse item.

## 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 8/2018/CISSET-MD, de 16/7/2018, 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 aos Memorandos nº 355/SG-MD, de 2/8/2018, Memorando nº 377/SG-MD, de 8/8/2018, e Memorando nº 464/SG-MD, de 15/10/2018, 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 a Comissão de Ética do MD, o gestor apresentou a documentação que atesta atuação da mesma no exercício de 2017. Além disso, ficou constatado que não há um código próprio do Ministério, mas é utilizado, o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto nº 1.171, de 22/6/1994. Destacamos que a Comissão de Ética do MD não se aplica aos militares, mas somente aos agentes públicos civis. Por fim, quanto a desatualização do Regimento Interno da Comissão de Ética do MD, aprovado pela Portaria nº 580/MD, de 10/10/2002, o gestor reconhece a sua desatualização e a necessidade da sua revisão.

Importa ainda registrar a ausência de portaria para normatizar um novo regimento interno do Ministério da Defesa em conformidade com o Decreto nº 8.978, de 1/2/2017, que aprovou a estrutura regimental do MD. O gestor informou que a elaboração de novo regimento está em fase de elaboração. O regimento interno em vigor foi instituído mediante a Portaria Normativa nº 564/MD, de 12/3/2014, ou seja, antes da edição do Decreto nº 8.978/2017, encontrando-se, assim, desatualizado com o regulamento vigente nesta Pasta Ministerial.

No que se refere à adoção de providências quanto a análises dos riscos, de acordo com a manifestação do gestor verifica-se que não houve avanços significativos no exercício de 2017. Foi apresentada a esta setorial de controle interno os argumentos apresentados, de forma resumida, a seguir:

A ACMD vem avançando no aperfeiçoamento do seu modelo de gestão, com destaque para a gestão estratégica.

[...]

Atualmente a gestão de riscos é aplicada pontualmente em alguns processos e projetos da ACMD, sem, no entanto, seguir uma linha metodológica específica.

A Portaria Normativa nº 29/GM- MD, de 22 de maio de 2018, que "Institui as instâncias de supervisão da gestão da integridade, governança, riscos, controles internos da gestão e desburocratização e aprova a Política de Gestão de Riscos, no âmbito da administração central do Ministério da Defesa (ACMD)", aprovou a Política de Gestão de Riscos da ACMD (Capítulo III – artigos 16 e seguintes) (1038288).

Os trabalhos com vistas à implementação da Portaria Normativa 29/2018 já foram iniciados e a previsão é que até o final deste ano tenhamos uma metodologia e um plano de ação para iniciar a aplicação da gestão de riscos na ACMD.

Portanto, percebe-se que as medidas anunciadas pertencem ao exercício corrente e não se encontram totalmente constituídas de forma a minimizar ou mitigar os riscos das atividades afetas ao Ministério da Defesa.

Ademais, instado a apresentar informações acerca dos procedimentos e as instruções operacionais, para o exercício de 2017, não foram apresentados documentos comprovando a segregação de funções e delegação de competências, bem como não foram verificados 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 informou que "não existem normativos específicos para este fim", destacando que tal incentivo "depende muito mais da postura dos dirigentes do que de regras escritas". Acrescentou ainda "que a alta administração da ACMD sempre atuou de forma aberta, com vistas a incentivar a participação e a atuação proativa dos servidores".

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 2.11.1 do Relatório de Auditoria nº 22/2017/GEAUD/CISSET-MD, de 11/10/2017, referente às contas do exercício de 2016 da SG-MD.

#### **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. Ainda, a promover a elaboração desses documentos com a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da Secretaria-Geral;

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 Decreto nº 6.029/2007;

c) Normatizar regimento interno atualizado e em conformidade com o Decreto nº 8.978, de 1/2/2017;

d) Instituir metodologias e procedimentos, de modo a efetivar as orientações e ações previstas na Portaria Normativa nº 29/GM-MD, de 22/5/2018, com vistas à avaliação de riscos e tomada de decisões perante novos empreendimentos, missões ou operações, considerando os riscos associados;

e) Estabelecer, com base em expedientes oficiais, a devida segregação de funções e delegação de competências, especificando os limites de alçada, tais como limites de valores para homologação de processos licitatórios e autorização de pagamentos nas portarias de delegação de competências;

f) 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. Para tanto, promover a efetiva participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da Secretaria-Geral na elaboração dos procedimentos e das instruções operacionais.

#### **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, por meio da Solicitação de Auditoria nº 8/2018/CISSET-MD, de 16/7/2018, o gestor foi instado 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. Assim, a manifestação do gestor, por meio dos documentos anexos aos Memorandos nº 355/SG-MD, de 2/8/2018, e Memorando nº 377/SG-MD, de 8/8/2018, ratificou a informação anteriormente citada acerca da publicação da Portaria Normativa nº 29/GM-MD/2018 e da previsão de prazo para o início da aplicação da gestão de riscos até o final de 2018.

Mediante publicação da Instrução Normativa nº 2/SGMD, de 20/10/2016, foi aprovado o Planejamento Estratégico da Secretaria-Geral para 2017-2019, onde foram instituídos os Objetivos Estratégicos da Secretaria-Geral do MD. Já as Iniciativas Estratégicas, os indicadores e as metas, foram estabelecidos por meio da Instrução Normativa nº 4/SGMD, de 3/8/2017, que aprovou o Plano de Diretrizes da SG-MD para o período de 2017 a 2019.

Entretanto, mesmo com a edição da Portaria Normativa nº 29/GM-MD/2018, ainda não ficou demonstrada a existência de caracterização dos processos críticos e de sistema de gestão para identificação, avaliação e gerenciamento dos riscos associados ao não cumprimento das metas e objetivos estabelecidos no Planejamento Estratégico da SG-MD.

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

Em nossos exames, foi verificado que a SG-MD, no que se refere ao exercício de 2017, somente em agosto passou a ter metas claramente definidas em relação aos seus objetivos estratégicos. Além disso, a Secretaria ainda não dispõe 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 **INTERMEDIÁRIO** 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 8/2018/CISSET-MD, de 16/7/2018, o gestor, mediante anexos aos Memorandos nº 355/SG-MD e 377/SG-MD (documentos já citados), limitou-se a apresentar as mesmas informações já elencadas anteriormente, relacionadas ao estabelecimento do Planejamento Estratégico, dos indicadores de gestão e da política de gestão de riscos instituída por meio da Portaria Normativa nº 29/GM-MD/2018. Além disso, por meio de anexo ao Memorando nº 398/SG-MD, de 21/8/2018, o gestor informou acerca da elaboração de relatórios de desempenho para monitorar a execução do orçamento.

Porém, não foram apresentadas informações acerca de manuais e procedimentos para o controle das atividades operacionais. No que diz respeito a esse mesmo assunto, cabe ressaltar que, conforme consignado no Relatório de Auditoria nº 22/2017/GEAUD/CISSET-MD, de 11/10/2017, o gestor havia informado sobre elaboração, ainda em andamento à época, de Manual de Procedimentos do Departamento de Organização e Legislação (DEORG). Contudo, na presente auditoria de contas, a manifestação do gestor não apresentou informação atualizada sobre tal documento.

#### 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, e a elaboração dos indicadores de gestão da unidade, resta-nos reiterar as sugestões consignadas no Relatório de Auditoria nº 22/2017/GEAUD/CISSET-MD, 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.

### 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.

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.

Sobre a sistemática de acompanhamento e monitoramento dos controles da unidade, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 8/2018/CISSET-MD, de 16/7/2018, o gestor, mediante anexo ao Memorando nº 377/SG-MD (documentos já citados), informou que "é atividade inerente à gestão o aperfeiçoamento contínuo dos processos. Os controles internos da gestão dos principais processos são constantemente monitorados e revistos, quando necessário, pelos respectivos responsáveis".

#### 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 anexo ao Memorando nº 377/SG-MD, de 8/8/2018, versando sobre o acompanhamento dos controles implementados pela unidade, não foram apresentados maiores detalhes ou documentos que demonstrem as práticas para o monitoramento dos controles adotados pela Secretaria-Geral do Ministério da Defesa.

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 **BÁSICO**, 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	54%	Intermediário
Avaliação de Riscos	42%	Intermediário
Atividades de Controle	30%	Básico

Informação e Comunicação	88%	Aprimorado
Atividades Monitoramento	33%	Básico

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.

## 2.12. 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 163/2017, 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), registros de três restrições contábeis relativas ao Órgão Superior 52000 - Ministério da Defesa, não mencionado pelo contador nas demonstrações contábeis inserida no e-Contas, conforme relacionadas na tabela a seguir:

Restrição	Título	Grupo
315	FALTA/RESTRICAO CONFORM. REGISTROS DE GESTAO	199
697	SALDO INVERTIDO - CLASSE 6	262
707	SALDO INVERTIDO - CLASSE 8	280

Na oportunidade da manifestação relativa à versão preliminar do relatório de auditoria, mediante o Memorando nº 464/SG-MD, de 15/10/2018, o gestor apresentou a seguinte justificativa, totalmente aceita pela equipe de auditoria.

Sobre o assunto, informamos que a Setorial Contábil do Ministério da Defesa registrou no Órgão 52000, em dezembro de 2017, as seguintes restrições contábeis:

a) Restrição 315 – Falta/Restrição de Conformidade de Gestão, Grupo 199, foram registradas restrições contábeis nas seguintes Unidades Gestoras (UG):

UG 110586 – Centro Regional de Belém, ausência de conformidade de registro de gestão nos dias 22 e 26 de dezembro de 2017;

UG 113413 – Fundo do Serviço Militar, ausência de conformidade de registro de gestão no dia 22 de dezembro de 2017.

A restrição 315 indica a falta de registro da conformidade de registro de gestão, que não pode ser analisada de forma isolada para indicar se os registros dos demonstrativos contábeis foram efetivos e confiáveis. Na análise dos demonstrativos foram verificados outros aspectos como conferência de saldos e compatibilidade entre ações de controle patrimonial e orçamentário de responsabilidade das UG's indicadas.

b) Restrição 697 – Saldo Invertido – Classe 6, Grupo 262, foi registrada restrição contábil na Unidade Gestora 110407 – Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças, na qual foi constatado saldo invertido nas seguintes Contas Contábeis:

62.229.06.00 – Controle de Credito Liquidado por UG no Exterior;

62.292.02.01 – Crédito a Liquidar – Controle na UO; e

62.292.02.03 – Crédito Liquidado a Pagar – Controle na UO.

Os valores registrados na Restrição 697 referem-se a variações cambiais da execução orçamentária e financeira das Unidades Gestoras sediadas no Exterior.

c) Restrição 707 – Saldo Invertido – Classe 8, Grupo 280, foi registrada restrição contábil na Unidade Gestora 110407 – Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças, na qual foi constatado saldo invertido nas seguintes Contas Contábeis:

82.212.01.00 – Repasse a Programar; e

82.221.01.00 – Cota a Programar.

Sobre a Restrição 707, cabe ressaltar, que conforme definido no Modelo do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), as classes de contas contábeis são divididas em três naturezas de informação, que são: patrimonial, orçamentária e de controle.

No caso em questão, a Classe 8 apresenta contas de natureza de informação de controle, tendo apresentado saldo invertido somente em algumas contas correntes e não em nível de contas contábeis. Além disso, os valores dos saldos invertidos constatados correspondem a apenas 0,73% do total do saldo da classe 8.

Por último, relativamente às justificativas para a não-citação dessas restrições contábeis no documento Declaração do Contador referente ao exercício de 2017, informo que, de acordo com a letra "b" do item 8.1.1.2 da Macrofunção 02.03.18 – Encerramento do Exercício do Manual SIAFI e em exercício do julgamento profissional do Contador, procedemos à análise do grau de relevância dessas informações para a qualidade das Demonstrações Contábeis e a materialidade dos valores envolvidos frente ao total das classes de contas contábeis, tendo sido constatadas a sua irrelevância e imaterialidade para efeito de ressalva na Declaração do Contador.

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

Conforme informado pelo gestor no subitem 7.5 do relatório de gestão, e com base no exames realizados pela equipe de auditoria, não houve conteúdo a declarar. Consta a seguinte informação no relatório de gestão:

As providências relacionadas ao benefício decorrente da desoneração da folha de pagamento, com vistas ao cumprimento da deliberação do TCU, ainda continuam suspensas em razão da cessação dos efeitos dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.859/2013 – Plenário, a partir de 18/11/2014, até ulterior deliberação daquela Colenda Corte conforme consta no Relatório de Auditoria Anual de Contas - Exercício de 2014, item 2.11 de 25/09/2-15. Portanto as informações referentes a este item continuam inalteradas, conforme relatório do exercício anterior.

## 2.14. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ACESSIBILIDADE.

Em atendimento ao contido no item 14 do Anexo II à Decisão Normativa TCU nº 163/2017, faz-se necessário informar que a estrutura administrativa desta Pasta Ministerial encontra-se distribuída em dois edifícios, ambos situados na Esplanada dos Ministérios, quais sejam o Bloco “Q” e o Anexo ao Bloco “O”.

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).

Assim, constatamos que, atualmente, as edificações deste Ministério atendem à legislação e normas técnicas vigentes, particularmente no que se refere às adaptações pontuais, necessárias a minimizar situações críticas de acessibilidade.

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

Em atendimento ao disposto no item 15 do Anexo II da DN TCU nº 163/2017, 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.

## 2.16. AVALIAÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS, EM FUNÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES EXARADAS PELO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO

Nos subitens a seguir, serão apresentadas as avaliações do Plano de Providências Permanente (PPP) adotadas pela Secretaria-Geral do Ministério da Defesa em função das recomendações elaboradas pela Gerência de Auditoria da Ciset-MD no âmbito das auditorias anuais de contas referentes aos exercícios de 2015 e 2016.

**2.16.1.** Quanto às providências adotadas em virtude da auditoria anual de contas da SG-MD, referente ao exercício de 2016, avaliamos as justificativas e documentos fornecidos por meio do Memorando nº 213/SG-MD, de 24/4/2018, e documento anexos, conforme consignado no Despacho nº 29/CISSET-MD, de 16/4/2018), também com base no Memorando nº 334/SG-MD, de 19/7/2018, e documentos anexos, enviados em resposta à Solicitação de Auditoria nº 7/2018/CISSET-MD, de 13/7/2018. Assim, referente às recomendações consignadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 22/2017/GAUD/CISSET-MD, de 11/10/2017, damos como atendidas as recomendações constantes dos subitens 2.3.1.3, 2.6.1.3, (i) e 2.6.2.3, (ii) do citado relatório de acompanhamento, que ainda se encontravam pendentes de implementação.

No subitem a seguir, apresentaremos, de forma sintetizada, a constatação, a recomendação, as justificativas apresentadas pela unidade e o posicionamento desta setorial de controle sobre a ocorrência dada como ainda pendente de solução:

**2.16.1.1. Indício da ausência de monitoramento, por parte da Administração Central do Ministério da Defesa, sobre o Projeto H-XBR** (aquisição de helicópteros e transferência de tecnologia) (Subitem 2.2.3 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 22/2017).

### 2.2.3.3 Recomendação

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

### 2.16.1.1.1. Providências informadas no PPP/2016

O Gestor apresentou a seguinte manifestação atualizada:

O monitoramento sistemático da execução física e financeira do Projeto H-X-BR (produção, desenvolvimento e aquisição de 50 helicópteros de médio porte, de emprego geral, para as Forças Armadas e Presidência da República) **está sendo realizado** de forma coordenada com o Comando da Aeronáutica, por meio do Sistema de Monitoramento de Projetos de Infraestrutura –SMPI, em desenvolvimento pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), com a colaboração do Ministério da Defesa (MD).

O 7º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o 3º Balanço do Programa Avançar estão sendo realizados com a utilização dessa ferramenta tecnológica, que se encontra em fase de testes.

De acordo com as informações do SMPI, até 30 de junho de 2018 foram efetuados pagamentos que totalizam R\$ 4.461 milhões, correspondentes 65% dos recursos do projeto e entregues 30 aeronaves das 50 previstas.

Para o exercício de 2018 está prevista a entrega de uma aeronave, o que ainda não ocorreu.

A execução financeira do projeto em 2018, esta demonstrada a seguir:

Ação 123J - Aquisição de Helicópteros de Médio Porte de Emprego Geral - H-XBR

PLOA	LOA Atual	LME	Empenho	Pago	RAP	RAP Pago	Total Pago
304,6	325,5	298,6	332,1	95,9	12,9	6,9	102,8

### 2.16.1.1.2. Análise das providências adotadas

As informações apresentadas pelo gestor não vieram acompanhadas de comprovação documental que fundamente o efetivo acompanhamento e monitoramento do Projeto H-XBR.

Além disso, conforme já relatado no subitem 2.2.3 do presente relatório de auditoria, mediante constatação da Auditoria Especial do Projeto H-XBR, ficou demonstrada a ausência “de representantes do MD nas reuniões de Gerenciamento do Projeto (PMM’s), sobretudo nas que tratam da necessidade dos recursos orçamentários, cuja responsabilidade é do MD para a execução do projeto”, em desacordo como o previsto no PPA 2016-2019 e no Acórdão TCU nº 1.519/2017. Ainda, na mesma Auditoria Especial, é exposta a falta de indicação de nomes e contatos dos gerentes responsáveis pela Ação 123J (Projeto H-XBR) que pudessem servir de contato com a Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (Copac).

Dessa forma, as justificativas do gestor não podem ser acatadas e, portanto, mantemos a recomendação.

**2.16.2.** No que concerne às providências adotadas em virtude das auditorias anuais de contas da SG-MD, referentes aos exercícios de 2015 e 2014, avaliamos as justificativas e documentos fornecidos por meio dos documentos citados no subitem anterior. No que se refere às recomendações consignadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 40/2016/GAUD/CISSET-MD, de 28/9/2016, consideramos atendidas as constantes dos subitens 2.6.1.7.3 (iii) e 2.6.2.3 do citado relatório de auditoria, que ainda se encontravam pendentes de implementação. Por fim, consideramos também atendida a recomendação consignada no subitem 2.6.3, (iii), do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 75/2015/GAUD/CISSET-MD, de 25/9/2015.

## 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, concluímos pela **REGULARIDADE** das contas dos dirigentes da Secretaria-Geral (SG), da Secretaria de Organização Institucional (Seori), da Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod), da Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (Sepesd) e do Departamento do Programa Calha Norte (DPCN), no exercício em referência.

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, 1 de novembro de 2018.

No impedimento de

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

**GUILHERME F. RODRIGUES DE CARVALHO**  
Auditor Federal de Finanças e Controle

No impedimento de

**REGINALDO FIGUEIRA BARBOSA JUNIOR**  
Assistente Técnico-Militar

**FÁBIO DOS SANTOS SOARES**  
Supervisor



Documento assinado eletronicamente por **Fabio dos Santos Soares, Supervisor (a)**, em 01/11/2018, às 15:51, 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 **Guilherme Fiorini Rodrigues de Carvalho, Assistente Técnico**, em 01/11/2018, às 16:02, 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 **1292108** e o código CRC **E9AEB9E6**.