

**GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO**

TC 002.560/2016-0.

Natureza: Auditoria.

Órgão: Comando Logístico do Exército (Colog).

Interessado: Tribunal de Contas da União (TCU).

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. SISTEMA DE FISCALIZAÇÃO DE PRODUTOS CONTROLADOS PELO EXÉRCITO. AVALIAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS. IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS ASSOCIADOS AO MAPEAMENTO INCOMPLETO DE PROCESSOS DE TRABALHO, À INEXISTÊNCIA DE SISTEMA INFORMATIZADO INTEGRADO, À FALTA DE PADRONIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS, À AUSÊNCIA DE DIRETRIZES PARA A ADOÇÃO DE NORMAS DE ENSAIO, À INSUFICIÊNCIA DE MEIOS PARA A TEMPESTIVA REALIZAÇÃO DE TESTES E À DEFICIÊNCIA NA GESTÃO DOCUMENTAL. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO.**

**RELATÓRIO**

Trata-se de auditoria operacional realizada, no período de 22/2 a 13/6/2016 (Fiscalis nº 20/2016, Peça nº 1), com o objetivo de avaliar os controles internos do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército (SisFPC), além dos meios e das estruturas de suporte aos processos finalísticos, para que considerem os riscos relevantes e assegurem o cumprimento dos resultados esperados, coibindo fraudes, desvios e ineficiências.

2. A equipe de fiscalização da SecexDefesa lançou o seu relatório de auditoria à Peça nº 180, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças nºs 181 e 182), nos seguintes termos:

“(…) **I. INTRODUÇÃO**

**1.1. Identificação simplificada do objeto**

1. *O objeto da presente auditoria é o Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC), composto, como se discorrerá nos parágrafos seguintes, de um órgão central, a Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC) e diversos órgãos que atuam como executores ou consultivos, quanto à fiscalização de produtos controlados pelo Exército (PCE).*

2. *Com o fito de trazer definição normativa sobre o tema, vale registrar o conceito de PCE constante do inciso LXIX do art. 3º do Decreto 3.665/2000:*

*‘Art. 3º (...)*

*LXIX - produto controlado pelo Exército: produto que, devido ao seu poder de destruição ou outra propriedade, deva ter seu uso restrito a pessoas físicas e jurídicas legalmente habilitadas, capacitadas técnica, moral e psicologicamente, de modo a garantir a segurança social e militar do país’.*

3. *A competência da União para autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico, prevista no inciso VI do art. 21 da Constituição Federal, é exercida pelo Exército Brasileiro. Essa atividade está amparada pelo Decreto nº 24.602, de 06 de julho de 1934, recepcionado como lei pela Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 1934.*

4. Atualmente, a norma em vigor, que estabelece os procedimentos para que sejam exercidas atividades com produtos controlados é o Decreto nº 3.665, de 20 de novembro de 2000 (Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados/R-105).

5. O exercício da fiscalização abrange diversas atividades, tais como: fabricação, importação, exportação, desembaraço alfandegário, comercialização e tráfego, cada uma delas adequadas ao interesse que o produto desperta.

6. Em virtude da complexidade, da diversidade das atividades e das responsabilidades decorrentes, foi criada a Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC), com sede em Brasília, subordinada ao então Departamento de Material Bélico (DMB), consoante o disposto no Decreto Presidencial nº 87.738, de 20 de outubro de 1982. Essa Diretoria surgiu da fusão da Assessoria Técnica do Departamento de Material Bélico (DMB) e da Seção de Fiscalização, Importação, Depósito e Tráfego de Produtos Controlados (SFIDT/DMB).

7. A DFPC, após sua criação, centralizou as ações do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC), iniciando seu funcionamento, como organização militar independente, em março de 1983, conforme publicado no BI/DMB nº 39, daquele ano. Atualmente, a DFPC está subordinada ao Comando Logístico (Colog), órgão de direção setorial (ODS) do Comando do Exército.

8. A estrutura atual da fiscalização de produtos controlados conta com a participação das Regiões Militares, sendo executada pelos Serviços de Fiscalização de Produtos Controlados (SFPC/RM), a quem cabe controlar técnica e funcionalmente os trabalhos realizados pela Rede Regional, composta pelos Serviços de Fiscalização de Produtos Controlados de Unidade Administrativa (SFPC/UA), de Delegacias de Serviço Militar (SFPC/Del SM), de Postos de Fiscalização (PFPC) e de Fábricas Civis que possuam fiscais militares (SFPC/FC).

9. Adicionalmente, a DFPC se utiliza dos serviços técnicos de outras unidades do Comando do Exército, em especial do Centro de Avaliações do Exército (CAEx), subordinado ao Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT/EB), órgão de direção setorial (ODS) do Comando do Exército.

10. Portanto, em termos de estrutura organizacional, o SisFPC adota um arranjo matricial, no qual o órgão central do sistema, a DFPC, se encontra na estrutura do Colog (ODS) e suas ramificações executoras pertencem à estrutura das Regiões Militares (RM). Há ainda o caso específico do CAEx, o qual presta apoio por meio da elaboração de avaliações técnicas dos protótipos de PCE, que pertence à estrutura do Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército (DCT/EB).

#### 1.2. Antecedentes da fiscalização

11. A presente fiscalização se originou a partir de notícias veiculadas pela imprensa nacional, que apontaram fragilidades dos controles internos do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC), principalmente quanto aos testes de vidros, capacetes e coletes de proteção balística, bem como à utilização de explosivos para a prática de assaltos a caixas eletrônicos.

12. Tais notícias, amplamente veiculadas pela mídia nacional, motivaram o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho a propor fiscalização na Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC), por meio de comunicação que foi aprovada pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), em 1º de julho de 2015 (peça 2).

#### 1.3. Objetivo e escopo

13. A presente auditoria, de natureza operacional, teve por objetivo avaliar os controles associados aos processos de trabalho finalísticos do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC), bem como os meios e as estruturas que fornecem suporte a tais processos.

14. Quanto às unidades auditadas, o escopo da auditoria abrangeu a DFPC, os Serviços de Fiscalização de Produtos Controlados das Regiões Militares (SFPC/RM) e o Centro de Avaliações do Exército (CAEx).

15. Em relação aos processos de trabalho, o escopo da fiscalização compreendeu aqueles relacionados aos Títulos de Registro (concessão, revalidação e apostilamento), aos Certificados de Registro e à autorização de transporte de explosivos (emissão de guia de tráfego).

16. As questões de auditoria foram estabelecidas de modo a se produzir um diagnóstico acerca dos controles e das estruturas de suporte aos processos finalísticos do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC). Foram assim enunciadas na Matriz de Planejamento (peça 6):

1) Os processos finalísticos do SisFPC apresentam controles aptos a mitigar os riscos ao cumprimento dos seus respectivos objetivos?

2) Os meios e as estruturas disponíveis para o SisFPC fornecem suporte adequado aos seus processos finalísticos?

#### 1.4. Critérios

17. Os critérios adotados na execução desta auditoria foram:

a) Decreto nº 3.665, de 20 de novembro de 2000 (R - 105);

b) Guia do Serviço de Fiscalização de Produtos Controlados;

c) Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015;

d) Port 89-Colog, de 11 de dezembro de 2015, que dispõe sobre avaliações técnicas de produtos controlados pelo Exército (PCE);

e) NBR ISO/IEC 17025, que dispõe sobre os requisitos gerais para competência de laboratórios de ensaio e calibração;

f) Relatório de auditoria do **General Audit Office** (peça 7, p. 33), dos Estados Unidos da América, a respeito de programas de incentivo à aquisição de coletes de proteção balística de empresas certificadas pelo Instituto Nacional de Justiça dos Estados Unidos (**National Institute of Justice - NIJ**);

g) Art. 37 da Constituição Federal de 1988 (Princípio da Eficiência);

h) Instrução Normativa nº 1 da Secretaria Federal de Controle (SFC), de 6 de abril de 2001, Capítulo VIII; e

i) Instrução Normativa Conjunta (Controladoria Geral da União - CGU e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG) nº 1, de 10 de maio de 2016.

#### 1.5. Metodologia

18. Para a consecução do objetivo deste trabalho de auditoria, foram empregados os seguintes métodos:

a) Aplicação de questionário aos chefes de Serviço de Fiscalização de Produtos Controlados das doze Regiões Militares do Comando do Exército;

b) Acompanhamento de vistoria realizada por SFPC da Guarnição de Brasília (observação direta);

c) Análise de sistemas informatizados; e

d) Análise documental.

19. O questionário aplicado aos SFPC/RM foi elaborado por meio do programa **LimeSurvey** e foi previamente testado por meio da realização de teste piloto no SFPC da 11ª RM (Brasília). Após os ajustes decorrentes de oportunidades de melhoria identificadas por meio da realização do teste piloto, o questionário foi enviado aos doze chefes de SFPC/RM.

20. Paralelamente, foram realizadas visitas aos SFPC das 1ª, 2ª e 11ª Regiões Militares, localizados na cidade do Rio de Janeiro, de São Paulo e em Brasília, respectivamente. A escolha destas regiões atendeu aos seguintes critérios: (i) o SFPC/1ª RM foi visitado pela oportunidade de redução de custos ao se conjugar a visita a este serviço de fiscalização com a visita ao Centro de Avaliações do Exército (CAEx) e ao Centro Tecnológico do Exército (CTEx), unidades do Exército que desempenham atividades interrelacionadas à fiscalização de PCE; (ii) o SFPC/2ª RM foi selecionado para visita em razão de responder por cerca de 50% do volume de trabalho do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados; e (iii) o SFPC/11ª RM foi visitado pela equipe de auditoria por estar localizado na Guarnição Militar de Brasília, havendo, portanto, economia de recursos.

21. A observação direta consistiu no acompanhamento de vistoria realizada pelo Batalhão da Guarda Presidencial (BGP), de Brasília, de processo de autorização de blindagens de automóveis de passeio e de processo de emissão de guia de tráfego eletrônica.

22. Os sistemas informatizados empregados na fiscalização de produtos controlados foram avaliados tanto na DFPC, quanto nos SFPC/RM visitados, merecendo destacar os seguintes sistemas: Siscab (autorização para blindagem), SGTE (emissão de guia de tráfego), Sigma (sistema de gestão militar de armas) e sistemas informatizados de controle de protocolo.

23. A análise documental foi executada em processos de concessão, revalidação e apostilamento de Títulos de Registro (TR) e de Certificados de Registro (CR) concedidos a empresas do setor de proteção balística.

#### 1.6. Limitações

24. Os trabalhos de campo não objetivaram, nem permitiram, coletar evidências a respeito da locupletação indevida de agentes públicos que atuam no SisFPC.

25. A partir das visitas realizadas às SFPC da 1ª, 2ª e 11ª Regiões Militares, verificou-se a necessidade de se conhecer, em maior proximidade, os processos e as rotinas de trabalho de outros SFPCs/RM, em especial do SFPC da 3ª Região Militar (Rio Grande do Sul), onde se localiza o maior fabricante de armas do Brasil, as Forjas Taurus.

26. Entretanto, em razão de restrições de orçamento e de prazo, tais visitas não ocorreram.

27. A fim de se obter uma visão comparativa dos doze SFPC/RM, no que se refere à estrutura de pessoal, a sistemas informatizados disponíveis, à guarda de documentos e de informações, entre outros aspectos, a equipe de auditoria elaborou e encaminhou questionário aos doze SFPC/RM, o qual obteve 75% de taxa de resposta. Apenas os SFPCs da 3ª, 5ª e 11ª Regiões Militares não responderam o questionário.

#### 1.7. Processos conexos

TC 006.121/2016-0 - Levantamento de Auditoria nos seguintes órgãos: Ministério da Defesa, Comando da Marinha, Comando da Aeronáutica e Comando do Exército, com o objetivo de conhecer os processos de aquisição de produtos controlados, em âmbito nacional e internacional, realizados pelos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, identificando, ainda, a estrutura regulatória e logística disponível e os mecanismos de controles existentes, a fim de proceder análise comparativa entre eles.

## II. VISÃO GERAL DO SISTEMA DE FISCALIZAÇÃO DE PRODUTOS CONTROLADOS

### 2.1. Descrição do Sistema

28. O Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC) consiste no conjunto de organizações militares do Exército que atuam no cumprimento das atribuições que o inciso VI do artigo 21 da Constituição Federal de 1998 estabeleceu para a União.

‘Art. 21 Compete à União:

(...) VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico’.

29. Posteriormente, a Lei 10.826/2003, por meio do seu art. 24, ampliou as competências do Exército em matéria de fiscalização de produtos controlados:

‘Art. 24. Excetuadas as atribuições a que se refere o art. 2º desta Lei, compete ao Comando do Exército autorizar e fiscalizar a produção, exportação, importação, desembaraço alfandegário e o comércio de armas de fogo e demais produtos controlados, inclusive o registro e o porte de trânsito de arma de fogo de colecionadores, atiradores e caçadores’.

30. Para realizar estas atividades de fiscalização, SisFPC adota estrutura matricial, tendo a Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC), organização militar integrante da estrutura do Comando Logístico do Exército (Colog), como órgão central. Ainda fazem parte do referido sistema doze Serviços de Fiscalização de Produtos Controlados (SFPC), os quais integram as estruturas das respectivas regiões militares onde se localizam. Os SFPCs, por sua vez, atuam em colaboração com as unidades de sua respectiva região militar, perfazendo mais de 300 unidades distribuídas por todo o território brasileiro.

31. Além da colaboração das unidades no âmbito das regiões militares, o SisFPC ainda é apoiado por organizações militares inseridas nas estruturas de outros órgãos de direção setorial do Exército (ODS), a exemplo da constante atuação, nos processos de concessão de títulos de registro

(TRs), do Centro de Avaliações do Exército (CAEx), integrante da estrutura organizacional do Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) do Exército.

32. Encerrando o rol de órgãos e entidades, públicos e privados, que podem atuar na fiscalização de produtos controlados, o art. 22 do Decreto 3.655/2000, prevê, ainda, a participação de elementos auxiliares.

‘Art. 22. São elementos auxiliares da fiscalização de produtos controlados:

I - os órgãos policiais;

II - as autoridades de fiscalização fazendária;

III - as autoridades federais, estaduais ou municipais, que tenham encargos relativos ao funcionamento de empresas cujas atividades envolvam produtos controlados;

IV - os responsáveis por empresas, devidamente registradas no Exército, que atuem em atividades envolvendo produtos controlados;

V - os responsáveis por associações, confederações, federações ou clubes esportivos, devidamente registrados no Exército, que utilizem produtos controlados em suas atividades; e

VI - as autoridades diplomáticas ou consulares brasileiras e os órgãos governamentais envolvidos com atividades ligadas ao comércio exterior’.

33. Os objetivos associados à fiscalização de produtos controlados constam do artigo 2º do R-105 (Decreto 3.665/2000) e são apresentados a seguir:

33.1. regular o perfeito cumprimento da missão institucional atribuída ao Exército;

33.2. obter dados de interesse do Exército nas áreas de mobilização Industrial, de Material Bélico e de Segurança Interna;

33.3. conhecer e fiscalizar a estrutura organizacional e do funcionamento das fábricas de produtos controlados ou daquelas que façam uso de produtos controlados no processo de fabricação de seus bens;

33.4. conhecer e fiscalizar as pessoas físicas ou jurídicas envolvidas com a recuperação, a manutenção, o manuseio, o uso esportivo, o colecionamento, a exportação, a importação, o desembaraço alfandegário, o armazenamento, o comércio e o tráfego de produtos controlados;

33.5. desenvolver a indústria nacional afeta a produtos controlados; e

33.6. exportar produtos controlados dentro dos padrões de qualidade estabelecidos.

34. O artigo 9º do R-105 estabelece as exigências para a fabricação, a utilização, a importação, a exportação, o desembaraço alfandegário, o tráfego e o comércio de produtos controlados, conforme apresentadas na tabela 1.

Tabela 1. Atividades sujeitas a controle e respectivos instrumentos e atividades de controle.

ATIVIDADE	INSTRUMENTO/ATIVIDADE DE CONTROLE
Fabricação	Título de Registro - TR
Utilização industrial, em laboratórios, atividades esportivas, como objeto de coleção ou em pesquisa	Certificado de Registro (CR)
Importação	Título de Registro (TR) ou Certificado de Registro (CR) e Certificado Internacional de Importação (CII)
Exportação	Título de Registro (TR) ou Certificado de Registro (CR) e Licença Prévia de exportação
Desembaraço alfandegário	Fiscalização por agente do Exército
Tráfego	Emissão prévia de Guia de Tráfego (GT) ou de Porte de Tráfego
Comércio	Certificado de Registro (CR)

35. O R-105 estabelece, em seu artigo 10, as atividades sujeitas a controle, de acordo com a categoria de controle (Anexo I ao R-105), conforme resumidas na tabela 2.

Tabela 2. Categorias de controle e atividades controladas correspondentes.

CATEGORIA	ATIVIDADES SUJEITAS A CONTROLE						
	Fabricação	Utilização	Importação	Exportação	Desembaraço Alfandegário	Tráfego	Comércio
1	X	X	X	X	X	X	X
2	X	X	X	-	X	X	X
3	X	-	X	X	X	X (*)	-
4	X	-	X	X	X	-	-
5	X	-	X	X	X	-	X

(\*) sujeito a controle somente na saída da fábrica, porto ou aeroporto.

36. Embora a atividade seja largamente conhecida como Fiscalização de Produtos Controlados, ela não se restringe apenas à atividade fiscalizatória. Na verdade, são desempenhadas quatro grandes atividades em relação às pessoas físicas e jurídicas: (i) regulação normativa; (ii) controle de atividades; (iii) controle de pessoas; e (iv) controle de produtos.

37. A regulação normativa decorre da elaboração de normas, tais como as Instruções Gerais (IGs), as Instruções Técnico-Administrativas (ITAs) e os Manuais Técnicos.

38. O controle de atividades visa a acompanhar atividades que colocam em risco, principalmente, a vida humana, tais como transporte de explosivos e a prática de tiro esportivo com armas de fogo.

39. O controle de pessoas visa a cadastrar e a acompanhar os registros de pessoas físicas e jurídicas que tenham acesso a produtos controlados, tais como os caçadores, atiradores e colecionadores (CACs) e as empresas autorizadas a produzir e a comercializar coletes de proteção balística.

40. O controle de produtos refere-se às atividades necessárias a monitorar a produção, o transporte e o estoque de produtos que ofereçam risco à sociedade e/ou cujo mapeamento de fabricantes seja relevante para a mobilização militar. Exemplos destes produtos são as armas, as munições, os explosivos e as diversas substâncias químicas de emprego militar e civil (emprego dual, a exemplo de componentes químicos utilizados na indústria de fertilizantes).

## 2.2. Gestão do Sistema

41. A estrutura atual da fiscalização de produtos controlados é composta pela Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC), como órgão central, e conta com a participação das Regiões Militares (RM), sendo executada pelos Serviços de Fiscalização de Produtos Controlados de Região Militar (SFPC/RM), aos quais cabe controlar técnica e funcionalmente os trabalhos realizados pela Rede Regional, composta pelos Serviços de Fiscalização de Produtos Controlados de Unidade Administrativa (SFPC/UA), de Delegacias de Serviço Militar (SFPC/Del SM), de Postos de Fiscalização (PFPC) e de Fábricas Cíveis que possuam fiscais militares (SFPC/FC).

42. Além das organizações militares o SisFPC conta com o auxílio das polícias militares (PMs), civis (PC), Federal (PF) e Rodoviária Federal (PRF), na forma do artigo 22 do Decreto 3.665, de 2000.

43. Adicionalmente, a DFPC utiliza-se dos serviços técnicos de outras unidades do Comando do Exército, em especial do Centro de Avaliações do Exército (CAEx), subordinado ao Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT/EB), órgão de direção setorial (ODS) do Comando do Exército.

44. Portanto, em termos de estrutura organizacional, o SisFPC adota um arranjo matricial, no qual o órgão central do sistema, a DFPC, encontra-se na estrutura do Colog (ODS) e suas ramificações executoras e consultivas pertencem à estrutura das Regiões Militares (RM) e de outros ODS, a exemplo do CAEx/DCT, sendo auxiliado por outras agências de governo, nos níveis federal, estadual/distrital e municipal, além de entidades privadas.

45. *Tal estrutura de fiscalização apresenta elevada capilaridade geográfica e conta com mais de 300 organizações militares em todo o Brasil.*

46. *Para melhor desempenhar suas atividades, a DFPC vem mapeando seus processos de trabalho finalísticos (peças 17 a 23). Entre os processos de trabalho executados pela DFPC destacam-se aqueles relacionados à concessão, à revalidação e ao apostilamento de Títulos de Registro (TR).*

47. *O Título de Registro (TR) consiste numa autorização concedida pelo Comando do Exército para a fabricação de produtos controlados.*

48. *Tomemos como exemplo o processo de concessão de TR a um fabricante de vidros balísticos.*

49. *Inicialmente, a empresa interessada em obter autorização para a fabricação de vidros balísticos solicita à DFPC uma autorização para fabricação de protótipo do produto para o qual deseja obter o TR. Tal solicitação, se aprovada, permitirá que a empresa protocole o pedido de avaliação do protótipo pelo CAEx que, por sua vez, deflagrará o processo de avaliação técnica conduzido pelo Centro (CAEx), onde são realizados os testes laboratoriais, em especial os testes de resistência ao impacto balístico, conforme o nível de proteção afirmado pelo pretenso fabricante.*

50. *A conclusão da avaliação técnica conduzida pelo CAEx é formalizada por meio da emissão do Relatório Técnico Experimental (ReTEx), o qual é encaminhado à DFPC juntamente com o Resultado de Avaliação Técnica (RAT), para fins de homologação.*

51. *Na hipótese de comprovação da conformidade do protótipo avaliado às normas técnicas utilizadas para os testes, a DFPC concede o TR à empresa solicitante.*

52. *Vale destacar que, em muitos casos, antes de obter a autorização para a fabricação de protótipo, muitas empresas deverão estar autorizadas, por meio de Certificado de Registro (CR), a adquirir e estocar muitos dos insumos necessários à fabricação do protótipo a ser avaliado com a finalidade de obtenção do TR. A figura 1 ilustra o processo de obtenção do TR. A peça 20 apresenta o processo de concessão de Título de Registro em maior grau de detalhamento.*

53. *A revalidação do TR é um processo mais simples, em que a DFPC, após receber a documentação do solicitante, procede a análises técnicas, em regra, mais simplificadas do que as realizadas quando da concessão inicial. Durante este processo também são realizadas vistorias nas dependências do solicitante.*

54. *O apostilamento do TR ocorre, por exemplo, quando um fabricante de produto controlado deseja acrescentar novos PCEs ao seu Título de Registro. As etapas deste processo são similares às da concessão inicial, inclusive quanto à avaliação técnica conduzida pelo CAEx.*

55. *Os processos de trabalho sob responsabilidade dos SFPC/RM são organizados na forma de 'carteiras', que têm como responsável um ou mais militares designados. As carteiras mais relevantes administradas pelos SFPC/RM são:*

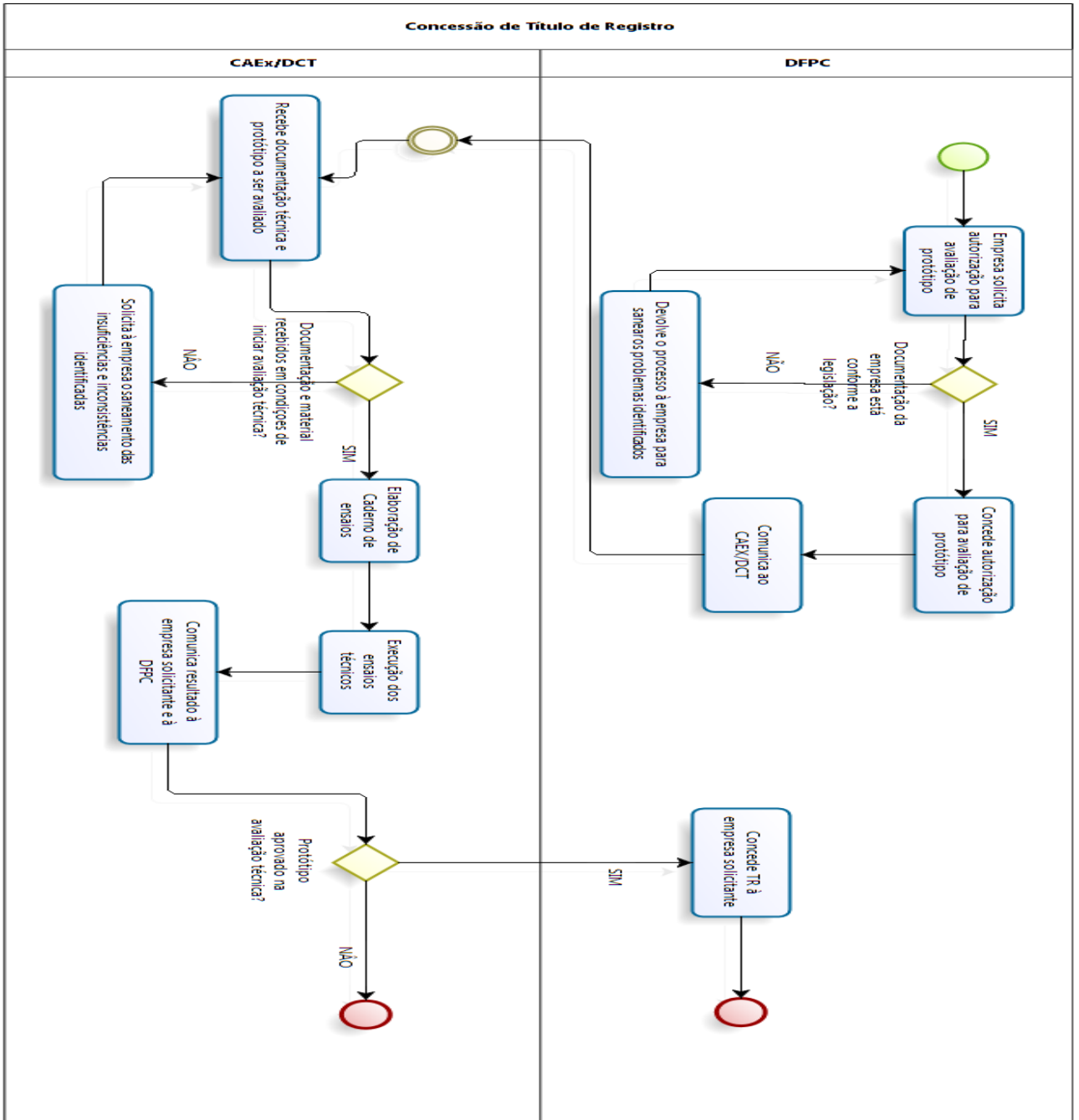
- a) colecionadores, atiradores e caçadores (CACs);*
- b) emissão de guias de tráfego;*
- c) autorização para blindagem de veículos;*
- d) autorização para aquisição na indústria ou no comércio;*
- e) emissão de Certificado Internacional de Importação (CII);*
- f) concessão, revalidação e apostilamento de Certificado de Registro (CR); e*
- g) desembaraço alfandegário;*

56. *Adicionalmente, os SFPC/RM são encarregados de conduzir vistorias e processos administrativos sancionatórios.*

57. *Os Serviços de Fiscalização de Produtos Controlados de Unidade Administrativa (SFPC/UA), de Delegacias de Serviço Militar (SFPC/Del SM), de Postos de Fiscalização (PFPC) e de Fábricas Cíveis que possuam fiscais militares (SFPC/FC) também se encarregam das vistorias e da autuação de processos relacionados à concessão, revalidação e apostilamento de Certificados de Registro (CR).*

58. A fim de dar suporte e de controlar os processos de trabalho a cargo do SisFPC, a DFPC utiliza os sistemas de tecnologia da informação constantes da tabela 3, com destaque para o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma). Maior detalhamento dos sistemas poderá ser obtido em consulta à peça 8.

Figura 1. Fluxograma simplificado do processo de concessão de Título de Registro (TR).





*Tabela 3. Sistemas de tecnologia da informação utilizados pela DFPC.*

<i>SISTEMA</i>	<i>DESCRIÇÃO</i>
<i>Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma)</i>	<i>Concentra as informações de armas e seus proprietários, bem como informações sobre empresas que exercem atividades com Produtos Controlados.</i>
<i>Sistema de Controle Fabril de Armas (Sicofa)</i>	<i>Possui as informações referentes à primeira venda da arma, seja ela produzida no Brasil com destino ao mercado interno ou externo, ou seja, a arma importada e comercializada em território nacional. Para o registro ser efetuado no SIGMA, a arma deverá estar cadastrada previamente no Sicofa.</i>
<i>Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem)</i>	<i>Controla a venda de munições para as lojas e destas para o consumidor final. Caso a venda seja realizada para uma loja especializada, no momento do repasse para o usuário final, a loja deverá lançar esta venda no sistema. O SFPC utiliza o referido sistema como meio auxiliar à fiscalização de lojas que comercializam munições.</i>
<i>Sistema de Guia de Tráfego Eletrônica (SGTE)</i>	<i>Para que o portador de Produtos Controlados possa transportá-los, faz-se necessário o uso da Guia de Tráfego que é emitida por meio deste sistema. O SGTE verifica os pré-requisitos das empresas envolvidas automaticamente no Sigma e autoriza ou bloqueia a emissão da Guia de Tráfego.</i>
<i>Sistema de Controle e Registro de Carros Blindados (Siscab)</i>	<i>Controla o registro e mantém os dados atualizados dos proprietários de veículos com blindagem em todo o território nacional.</i>

59. Os SFPC/RM empregam diversos sistemas informatizados de apoio, a exemplo de sistemas para controle de processos e de protocolo, como é caso do Sistema de Gerenciamento de Processos (SGP), utilizado no SFPC da 11ª RM. Entretanto, tais sistemas são específicos de cada Região Militar, não havendo integração ou padronização entre os sistemas empregados pelas demais Regiões Militares e pela DFPC.

60. Em termos de planejamento da atuação do SisFPC, a DFPC elaborou o Plano de Gestão do Sistema para o biênio 2015/2016 (peça 67), o qual apresenta seis objetivos estratégicos, discriminados na tabela 4 a seguir.

*Tabela 4. Objetivos estratégicos do SisFPC para o biênio 2015/2016.*

<i>1. Implantar um novo e efetivo sistema de fiscalização de produtos controlados</i>
<i>2. Supervisionar o SisFPC, fiscalizando, orientando e controlando as atividades exercidas por pessoas físicas e jurídicas, que envolvam produtos controlados pelo Exército.</i>
<i>3. Regulamentar, fiscalizar e autorizar as atividades de pessoas físicas e jurídicas referentes ao trabalho com produtos controlados.</i>
<i>4. Assegurar aos usuários do SisFPC a prestação de um serviço de qualidade, fortalecendo a imagem do Exército Brasileiro.</i>
<i>5. Assegurar uma eficiente gestão orçamentária, financeira e patrimonial.</i>
<i>6. Valorizar e aperfeiçoar os Recursos Humanos da DFPC e do SisFPC.</i>

### *2.3. Partes interessadas externas à gestão do sistema*

61. Por se tratar de um serviço de fiscalização, há diversas partes interessadas externas ao Exército, as quais são enumeradas a seguir:

- a) Empresas (fiscalizadas);*
- b) Pessoas físicas (fiscalizadas);*
- c) Entidades governamentais das três esferas de governo (fiscalizadas);*
- d) Entidades governamentais das três esferas de governo (auxiliares do SisFPC);*

62. O SisFPC atua em diversos setores industriais, fiscalizando empresas dos setores de proteção balística (fabricantes e comerciantes de produtos para proteção balística), de produção de explosivos e de fertilizantes, por exemplo.

63. Quanto à fiscalização de pessoas físicas, o SisFPC exerce o controle sobre a aquisição de armas por parte de servidores públicos (policiais, por exemplo), de autoridades (magistrados e promotores, por exemplo) e, principalmente, da categoria de fiscalizados denominada 'caçadores, atiradores e colecionadores' (CAC).

64. A fiscalização sobre entidades governamentais ocorre, por exemplo, na hipótese de aquisição, por parte destas entidades, de armas, como no caso das polícias civis e militares estaduais e do Distrito Federal.

2.4. Nível de atividade do SisFPC

65. Conforme se verifica a partir da consolidação de dados do caderno de informações 2013/14/15 (peça 9), o número total de atividades de fiscalização do SisFPC nos últimos três exercícios (2013 a 2015), segregado entre as atividades das Regiões Militares e aquelas desempenhadas pela DFPC, encontra-se no gráfico da figura 2.

66. Os recursos humanos atualmente disponíveis no SisFPC totalizam 1.063 militares, distribuídos entre a DFPC e as Regiões Militares, conforme a tabela 5. Embora haja diferenciação entre regiões, em termos agregados, o sistema apresentou uma média de cerca de 490 atividades de controle por pessoa, a cada ano.

67. Vale ressaltar que os recursos humanos lotados nas Regiões Militares, no nível de Guarnição Militar, não exercem as atribuições inerentes às atividades de fiscalização de produtos controlados em regime de dedicação exclusiva, tendo que compatibilizar sua jornada de trabalho com a execução de outras atividades estranhas à fiscalização de produtos controlados.

Figura 2. Evolução da quantidade de atividades de fiscalização do SisFPC (2013 a 2015).

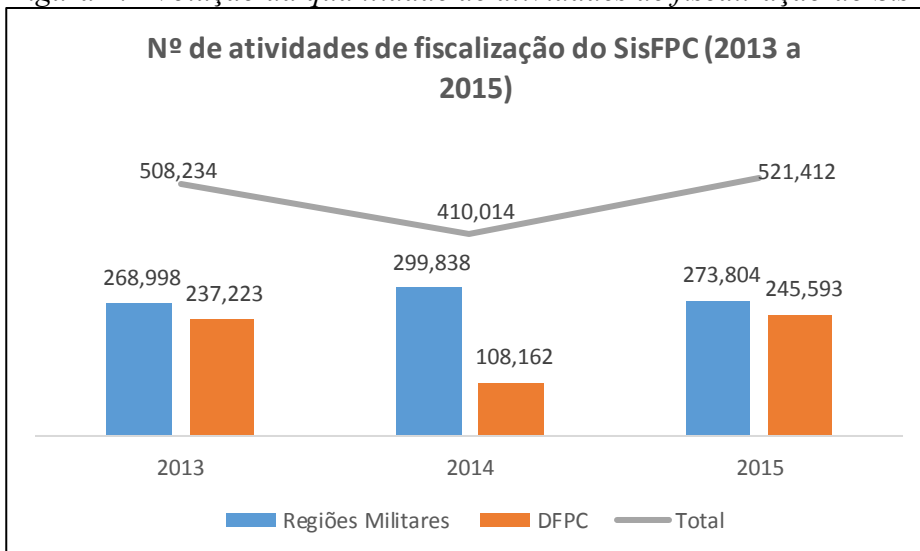


Tabela 5. Distribuição de recursos humanos pelos integrantes do SisFPC.

RM	EFETIVO
DFPC	105
1ª RM	80
2ª RM	176
3ª RM	121
4ª RM	60
5ª RM	99
6ª RM	30
7ª RM	95
8ª RM	48
9ª RM	71
10ª RM	29
11ª RM	85
12ª RM	64
<b>TOTAL</b>	<b>1.063</b>

### III. ACHADOS DE AUDITORIA

#### 3.1. Introdução

68. A partir dos trabalhos de campo, a equipe de auditoria identificou seis achados que devem ser priorizados, em razão dos impactos positivos e estruturantes que a adoção das recomendações propostas terão sobre o SisFPC.

69. Os achados e as respectivas propostas de encaminhamento são apresentados nos tópicos seguintes deste capítulo.

#### 3.2. Mapeamento parcial de processos de trabalho decorrentes das atividades de fiscalização de PCE

##### Situação Encontrada

70. A Equipe de Auditoria constatou, mediante verificação **in loco**, na DFPC, mapeamento de sete processos de trabalho oriundos das atividades de fiscalização de PCE executados no âmbito da DFPC (peças 17 a 23). Processos relevantes, como a aplicação de penalidades, não se encontravam mapeados. Conforme consta da Relação de Fichas de Serviços Prestados pela DFPC (peça 171), resta mapear outros quatorze processos de trabalho, apenas no âmbito da própria DFPC.

71. Igualmente, foram constatadas iniciativas isoladas de alguns SFPCs para mapear processos de trabalho executados no âmbito da correspondente região militar.

72. Por fim, entendeu-se relevante evidenciar a boa prática do SFPC/2 em mapear e sistematizar integralmente o processo de trabalho oriundo da atividade de autorização de blindagens para automóveis.

##### Critérios

73. Os seguintes critérios foram empregados na caracterização do achado:

73.1. Princípio da eficiência (Art. 37, da CF/88), pelo qual a Administração deve buscar o emprego otimizado dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais), para melhor prestação dos serviços públicos num regime de igualdade entre usuários;

73.2. Decreto 8.539/2015, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e

73.3. Decreto nº 3.665/2000, Regulamento de Fiscalização de Produtos Controlados pelo Exército (R - 105), o qual discrimina procedimentos da atividade de fiscalização de PCE, cuja execução dá origem aos diversos processos de trabalho da aludida atividade (Ex: Arts. 9º e 10, que discriminam as atividades inerentes à fiscalização de produtos controlados, art. 15, que trata dos produtos controlados de uso restrito e permitido, Anexo I - Relação de Produtos Controlados pelo Exército, Anexo XXVI - Aquisição de armas, munições, viaturas blindadas e coletes à prova de balas pelas Forças Auxiliares).

73.4. Instrução Normativa nº 1, de 6 de abril de 2001, da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), Seção VIII - Normas Relativas aos Controles Internos Administrativos.

73.5. Instrução Normativa Conjunta (Controladoria Geral da União - CGU e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG) nº 1, de 10 de maio de 2016.

##### Evidências

74. A evidenciação do achado fundamentou-se nos seguintes documentos:

74.1. mapeamento de sete processos de trabalho elaborado pela DFPC (peças 17 a 23);

74.2. palestra do Chefe do SFPC/1 à equipe de auditoria (Peça 13, p. 19-29 e 34-39);

74.3. palestra do SFPC/2 sobre as versões 1.0 e 2.0 do Siscab (peça 44, p. 22); e

74.4. documentação correspondente ao mapeamento e à sistematização integral do processo de trabalho oriundo da atividade de autorização de blindagens de veículos automotores, pelo SFPC/2 (peças 24 a 41).

##### Análise

75. A equipe de auditoria constatou, mediante verificação **in loco**, o mapeamento, pela DFPC, de sete processos de trabalhos (peças 17 a 23) oriundos das atividades de fiscalização de PCE executadas no âmbito da DFPC. Processos de trabalho relevantes sob a responsabilidade da DFPC, a

*exemplo dos processos de aplicação de penalidades e de produção de normas não foram mapeados por aquela diretoria.*

*76. Quanto à aplicação de penalidades, o Comando Logístico (Colog) publicou, recentemente, as Normas Básicas do Processo Administrativo Sancionador, mediante a edição da Portaria 027/Colog, de 19 de abril de 2016, viabilizando o mapeamento, a sistematização e a padronização, entre os SFPCs, da aplicação de sanções decorrentes da atividade de fiscalização de PCE. Considerando que o supracitado normativo foi elaborado durante a fase de execução da presente auditoria, pode-se reconhecê-lo como benefício da atuação do Tribunal de Contas da União.*

*77. Ressalte-se que, mediante o mapeamento dos processos de trabalho, é possível identificar oportunidades de melhoria que podem contribuir para ganhos de eficiência e de eficácia, bem como melhorar os pontos de controle existentes nestes processos. Além disso, viabiliza a identificação, análise e controle de eventos que possam comprometer a entrega dos correspondentes produtos, materializando, dessa forma, a gestão de riscos.*

*78. O mapeamento de todos os processos de trabalho desenvolvidos no SisFPC constitui condição essencial para implantação de sistemas de gestão, a exemplo de sistemas informatizados para gerenciamento de documentos e de informações das organizações. A importância do mapeamento de processos nas instituições públicas foi objeto de recente deliberação do Tribunal, por meio do Acórdão 2900/2015 - TCU - Plenário:*

#### **RELATÓRIO**

*(...) 81. O mapeamento de processos servirá de base para o desenvolvimento e implantação dos sistemas de gestão, uma vez que ele delineará as especificidades das atividades desenvolvidas pela PPSA diretamente ligadas à gestão dos contratos de partilha de produção, à gestão dos contratos de comercialização de hidrocarbonetos e à representação da União nos acordos de individualização da produção.*

*82. Para a implementação do sistema, prevê-se, também, serviços de suporte e de manutenção corretiva e evolutiva, além da customização de todos os sistemas, a fim de que estes sejam capazes de suportar futuros contratos a serem gerenciados pela PPSA sem a necessidade de aquisição posterior de outros sistemas ou desenvolvimentos extras.*

*83. De acordo com o cronograma planejado, o projeto de implantação desse sistema de gestão inicia-se com a realização do mapeamento de processos e com a estruturação do EGP, com duração prevista para 45 dias. A fase de implementação prossegue e o projeto como um todo totalizaria cerca de dezoito meses de duração’ (grifou-se).*

*79. No caso específico da DFPC e dos SFPCs regionais, as consequências da ausência de sistematização ou do desconhecimento dos processos são potencializadas, pois a necessidade de se conhecer, sistematizar, mapear e otimizar previamente processos de trabalho, constitui condição **sine qua non** para se implementar sistema informatizado eficiente para execução e controle integrados de todas as atividades de fiscalização de PCE.*

*80. A equipe de auditoria constatou iniciativas de alguns SFPCs regionais, a exemplo dos SFPCs da 1ª e da 2ª Regiões Militares, no sentido de se mapearem processos de trabalho de forma individualizada (Peças 13, p. 19-29 e 34-39, e 44, p. 22). Apesar de os aludidos processos dizerem respeito diretamente aos SFPCs regionais, em favor da eficiência e da uniformidade de procedimentos, o correspondente mapeamento deve ser executado - ou coordenado - pelo órgão central do SisFPC - a DFPC -, de modo a evitar a replicação de esforços para atividades cuja natureza, objetivos e qualificação da força de trabalho que as executa são similares.*

*81. Por derradeiro, deve ser ressaltado, como boa prática, a iniciativa de sistematização e de mapeamento integral do processo de trabalho oriundo da atividade de autorização de blindagens pelo SFPC/2. Além do aludido mapeamento (peça 44, p. 22), foram sistematizadas as diversas rotinas da carteira de blindagens conforme rol de documentos às peças 24 a 43, que registram todos os procedimentos da atividade de autorização de blindagens do ponto de vista do usuário, da empresa blindadora, da revendedora de veículos, bem como do próprio SFPC.*

*82. Mediante coordenação do órgão central do SisFPC, o mapeamento e a sistematização do processo de trabalho oriundo da autorização de blindagens, pelo SFPC/2, poderia constituir*

*paradigma a ser observado para sistematização dos demais processos decorrentes da atividade de fiscalização de PCE, tanto no âmbito das regiões militares quanto da DFPC.*

#### Causas

83. *A baixa maturidade organizacional quanto à gestão baseada em processos de trabalho, que permitam uniformizar procedimentos, além de maior controle e eficiência no desempenho de suas atividades, aliada à ausência de fiscalizações da atividade por parte do Controle Interno do Exército (CCIEEx), contribuíram para que a evolução das estruturas e dos processos de trabalho do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC) não acompanhasse o crescimento da demanda de serviços e da sua importância para o usuário, bem como da sua relevância para a preservação da boa imagem do Exército Brasileiro perante a sociedade.*

84. *Outra causa que se pode apontar é a crença, interna ao Exército e bem respaldada sob o prisma da atividade finalística da organização, de que a fiscalização de PCE tem como principal objetivo obter uma base de dados necessária à mobilização nacional.*

85. *Tal entendimento encontra-se desvinculado da percepção da sociedade de que tal atividade de fiscalização integra um conjunto de ações de segurança pública empreendidas pelo Estado.*

86. *Tal avaliação social, inclusive, encontra amparo nos arts. 33 e 34 do Decreto 3.665/2000, que confere a órgãos típicos da área da segurança pública, a exemplo das secretarias de segurança pública, atribuições em matéria de fiscalização de produtos controlados.*

#### Efeitos

87. *Os seguintes efeitos podem decorrer do achado:*

87.1. *Maior dificuldade para implementar solução informatizada eficiente e integrada, em face do desconhecimento ou da ausência de sistematização dos processos de trabalho da atividade de fiscalização de PCE;*

87.2. *Pulverização de recursos, sem obtenção de resultados que alcancem todo o SisFPC, em razão de iniciativas isoladas para organização de processos de trabalho e para a implementação de sistemas informatizados no âmbito das regiões militares;*

87.3. *Falta de consistência de procedimentos de um mesmo SFPC, ao longo do tempo, e entre os vários SFPCs, gerando uma percepção de possibilidade de tratamento diferenciado para usuários em condições similares; e*

87.4. *Déficit nos procedimentos de controle, com aumento dos riscos de fraudes, a exemplo da supressão ou simplificação de etapas essenciais dos processos, com prejuízos à integridade e à qualidade dos produtos entregues, impactando negativamente a imagem do Exército perante a sociedade.*

#### Conclusão

88. *O SisFPC carece da análise, do mapeamento e da sistematização dos processos de trabalho decorrentes de todas as atividades de fiscalização de PCE, no âmbito da DFPC e dos SFPCs regionais, o que constitui condição essencial para se implantar um sistema informatizado abrangente e eficiente para execução e controle integrado de suas atividades finalísticas.*

89. *A DFPC mapeou, até o encerramento da fase de execução da presente auditoria, sete processos de trabalho desenvolvidos pelo SisFPC. De acordo com a Relação de Fichas de Serviços Prestados pela DFPC (peça 171), resta mapear outros quatorze processos de trabalho, apenas no âmbito da própria DFPC.*

#### Proposta de encaminhamento

90. *Como proposta de encaminhamento, propor-se-á:*

90.1. *recomendar à DFPC que:*

90.1.1. *realize o mapeamento e a sistematização integral de todos os processos de trabalho oriundos da atividade de fiscalização de PCE efetuada no âmbito da DFPC, a exemplo da aplicação de penalidades e da produção de normas; e*

90.1.2. *realize, ou coordene, o mapeamento e a sistematização integral de todos os processos de trabalho oriundos da atividade de fiscalização de PCE efetuada no âmbito das doze*

regiões militares, a exemplo de concessão de certificados de registro aos CACs, vistorias e blindagens, de modo a evitar replicação de esforços para atividades cuja natureza, objetivos e qualificação da força de trabalho sejam similares;

90.2. dar ciência às organizações militares e/ou unidades jurisdicionadas integrantes do SisFPC de que a ausência de mapeamento completo dos processos de trabalho oriundos da atividade de fiscalização de PCE impossibilita a identificação das tarefas e das atividades envolvidas e, conseqüentemente, dos riscos a elas associados, prejudicando o atingimento dos objetivos delineados para a gestão de riscos e de controles internos estabelecidos na Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU 01/2016.

90.3. recomendar ao CCIEEx, que execute auditorias periódicas no SisFPC com o escopo de avaliar a eficiência e a eficácia do referido Sistema, sem prejuízo da análise dos insumos, processos e produtos essenciais à fiscalização de produtos controlados pelo Exército.

#### Benefícios Esperados

91. Como benefício da adoção da recomendação proposta, espera-se a melhoria da gestão de processos (dados, informações e documentos) do SisFPC, com impactos positivos na uniformização de procedimentos e na agilidade para capacitação de recursos humanos que venham a atuar no sistema.

92. Também se espera que o completo mapeamento dos processos de trabalho finalísticos do SisFPC contribua para facilitar a implantação de sistema informatizado para a gestão de processos e documentos relacionados à fiscalização de produtos controlados.

93. Por fim, espera-se que haja aumento na expectativa de controle e redução dos riscos de fraudes, a exemplo da supressão ou simplificação de etapas essenciais dos processos, que possam impactar negativamente a integridade e a qualidade das atividades executadas e dos serviços prestados ao público, bem como a imagem do Exército perante a sociedade.

3.3. Inexistência de sistema informatizado integrado para planejamento, execução e controle das atividades de fiscalização de PCE

#### Situação Encontrada

94. A equipe de auditoria constatou, mediante verificação in loco na DFPC, e nas Regiões Militares localizadas em Brasília (11ª RM), Rio de Janeiro (1ª RM) e São Paulo (2ª RM), a existência de cinco sistemas informatizados para registro e controle de dados e de informações decorrentes da atividade de fiscalização de produtos controlados pelo Exército (Peça 10).

95. Observou-se igualmente que inexistem ações estratégicas de TI no Plano Estratégico de Tecnologia da Informação do Exército Brasileiro (peça 12, p. 14 a 43) destinadas à informatização de processos de trabalho das atividades de fiscalização de PCE.

96. Vale destacar a boa prática observada no âmbito do SFPC/2 no que concerne ao sistema informatizado destinado aos processos de autorização para blindagens de veículos.

#### Critérios

97. Os seguintes critérios foram utilizados para a caracterização do achado:

97.1. Princípio da eficiência (Art. 37, da CF/88), segundo o qual a Administração deve buscar o emprego otimizado dos recursos de que dispõe (humanos, materiais e institucionais) para melhor prestação dos serviços públicos, em regime de igualdade entre usuários;

97.2. Princípio da transparência na gestão pública (decorrente do princípio constitucional da publicidade), objeto do Decreto 7724/2012, ao regulamentar a Lei 12.527/2011, que discorre sobre o acesso a informações previsto nos arts. 5º, XXXIII, 37, §3º, II, e 216, §2º, da Constituição da República;

97.3. Decreto 8.539/2015 que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e

97.4. Boa prática administrativa observada no âmbito de órgãos da administração pública em cujos processos eletrônicos todas as peças processuais (petições, certidões, despachos etc.) são virtuais, ou seja, são digitalizados em arquivos para visualização por meio eletrônico sem

*utilização de papel ou são documentos gerados eletronicamente (Poder Judiciário da União e dos estados, TCU, Poder Executivo Federal na gestão de convênios por meio do Siconv).*

#### Evidências

*98. As seguintes evidências fundamentam o achado:*

*98.1. palestra da DFPC para apresentação dos cinco sistemas informatizados destinados ao registro e controle das atividades de fiscalização de PCE (peça 10);*

*98.2. documentação obtida sobre o mapeamento e a sistematização do processo de trabalho e sistema informatizado para autorização de blindagens de veículos automotores pelo SFPC-2 (peças 24 a 45); e*

*98.3. Plano Estratégico de Tecnologia da Informação do Exército Brasileiro (peça 12, p. 14 a 43).*

#### Análise

*99. Atualmente, observa-se que o SisFPC dispõe de cinco sistemas informatizados para registro e controle das atividades de fiscalização de PCE executadas no âmbito da DFPC e dos SFPC/RM: (i) Sigma (Sistema de Gerenciamento Militar de Armas); (ii) Sicovem (Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições); (iii) Sicofa (Sistema de Controle Fabril de Armas); (iv) SGTE (Sistema de Guia de Tráfego Eletrônica); e (v) Siscab (Sistema de Controle e Registro de Carros Blindados).*

*100. O Sigma constitui a ferramenta principal e essencial na execução das principais tarefas atribuídas ao SisFPC (Peça 10, p. 9). Concentra informações de armas e dos respectivos proprietários, bem como informações sobre empresas que exercem atividades com Produtos Controlados, a exemplo do controle de CRs, TRs e ReTEx. É alimentado unicamente pela DFPC e acessado pelos integrantes da DFPC, dos SFPCs e das unidades da Rede de Fiscalização de Produtos Controlados das Regiões Militares.*

*101. O Sigma foi concebido em 2004, em razão da Lei 10.826, de 22 de dezembro de 2003 (Estatuto do Desarmamento). Desde então, não sofreu atualizações e apresenta várias deficiências e limitações: estrutura de processamento inadequada, que inviabiliza o armazenamento eletrônico de documentos; falhas de conexão (indisponibilidade) entre organizações militares, que dificulta ou inviabiliza o processamento de ações de fiscalização; governança de TI deficitária (Peça 11, p. 42-61), entre outras.*

*102. Quanto ao SGTE, mediante acesso web, o sistema executa a emissão eletrônica de guias de tráfego para que o portador de PCE possa transportá-lo dentro do território nacional conforme estabelecido no Regulamento de Fiscalização de Produtos Controlados (R-105). Apesar de simplificar consideravelmente a emissão de guias, não permite que sejam anexados e arquivados eletronicamente os documentos oriundos das operações, a exemplo das notas fiscais correspondentes aos produtos controlados transportados.*

*103. O SGTE possui conexão com o Sigma, o que permite a verificação da validade dos CRs ou dos TRs do remetente, do transportador e do destinatário de PCE, antes da emissão da guia de tráfego eletrônica. Neste sentido, os SFPCs da 1ª, 2ª e 11ª regiões militares relataram dificuldades e limitações nas emissões de guias de tráfego eletrônicas provocadas pela lentidão do SGTE, em razão de falhas de conexão e da indisponibilidade do Sigma.*

*104. O Sicofa destina-se ao gerenciamento de informações referentes à primeira venda de um armamento no Brasil (venda originária), seja da arma produzida no país, com destino ao mercado interno ou externo, seja do armamento importado e comercializado em território nacional. É de uso (alimentação de dados e consulta) restrito à DFPC, sem integração ou conexão com os demais atores ou sistemas envolvidos nas atividades de fiscalização de PCE.*

*105. O Sicovem destina-se ao controle da venda de munições para estabelecimentos comerciais varejistas e destes para o consumidor final. É de uso (alimentação de dados e consulta) restrito à DFPC, sem integração ou conexão com os demais atores ou sistemas envolvidos nas atividades de fiscalização de PCE.*

106. Além de os sistemas não serem integrados, as dinâmicas de processamento desses cinco sistemas utilizados no SisFPC não consideram o encadeamento lógico das fases dos diversos processos de trabalho necessários à atividade de fiscalização de PCE. O ideal é que viabilizassem a informatização de todas as atividades do SisFPC (processos de trabalho) mediante processo eletrônico, a exemplo dos existentes no Poder Judiciário, no Tribunal de Contas da União ou no Poder Executivo Federal para gestão de convênios (Siconv).

107. Os aludidos sistemas carecem de regras de governança de TI, a exemplo de regulação mínima para utilização pelas regiões militares, de tutoriais ou de manuais de operação disponíveis, de segurança da informação, de mecanismos que assegurem a autenticidade dos documentos (certificação digital), de disponibilidade e integridade dos dados, documentos e informações armazenados.

108. Os sistemas analisados também não apresentam interface com os usuários e com os integrantes do SisFPC (unidades fiscalizadoras de guarnição, SFPCs regionais, CAEx, Colog e DFPC), pela rede mundial de computadores, de modo a viabilizar operação e atendimento **on line**, dispensando remessas de documentos físicos ou deslocamento dos usuários às organizações militares fiscalizadoras.

109. Os Sistemas da DFPC não apresentam canais com a finalidade de divulgar dados e informações à sociedade de forma sistematizada e periódica. Em consequência, como inexistem meios eletrônicos de atendimento, há o encarecimento das operações para os usuários do SisFPC, que, em muitos casos, necessitam contratar intermediários, a exemplo de despachantes.

110. Corroborando as constatações da Equipe de Auditoria, o Relatório do GT-PRODCON consignou diversos problemas concernentes à concepção e à operação dos sistemas informatizados utilizados na fiscalização de produtos controlados (peça 14, p. 16), os quais são apresentados a seguir:

110.1. depois da entrega do Sigma pelo Centro de Desenvolvimento de Sistemas do Exército (CDS), não houve quem fizesse a sua manutenção. Há a deficiência em pessoal capacitado para dar manutenção na linguagem ASP;

110.2. os sistemas da DFPC funcionam de forma inconstante e insegura. Há a possibilidade de ataques de hackers;

110.3. há dificuldade para identificar quem fez alterações no sistema e há a possibilidade de uma pessoa realizar o acesso em nome de outra pessoa, o que aumenta a probabilidade de fraudes;

110.4. a falta de manutenção impacta o andamento das atividades dos SFPCs regionais. Além disso, não permite que os sistemas se adequem às evoluções tecnológicas, mudança de cultura e das normas;

110.5. o Sistema de Guias de Tráfego Eletrônicas (SGTE) é um sistema com uma base diferente do Sigma, mas com dados semelhantes;

110.6. os sistemas antigos não foram concebidos considerando demandas de segurança e tampouco há sistemas que permitam o rastreamento de vulnerabilidades de segurança;

110.7. não existe um sistema de controle de aquisições em indústria nacional;

110.8. os sistemas da DFPC foram desenvolvidos em momentos diferentes, por pessoas, empresas e órgãos distintos, portanto não há interação, integração e interoperabilidade entre eles;

110.9. o processo de contratação e desenvolvimento do Portal da DFPC, pela empresa Open Service, foi conduzido sem o apoio do DCT/CDS e o resultado não atendeu às necessidades da Diretoria;

110.10. baixa interação via **web** com os usuários do sistema FPC - a baixa capacidade de resposta às solicitações de usuários, pela falta de pessoal, elevada carga de trabalho, o que retira o foco do atendimento ao usuário, e ausência de meios mais ágeis de interação;

110.11. falta de acompanhamento das demandas externas pela DFPC - falta de mapeamento e melhoria de processos de atendimento de demandas externas da DPC e da automatização de seu controle.



110.12. governança do sistema FPC com limitações - funcionamento em rede, com alto grau de liberdade dos SFPCs, sem o devido comando e controle por parte da DFPC, inclusive na definição dos processos de trabalho. Ausência de ferramentas geradoras de Relatórios Dinâmicos, para a obtenção de informações estratégicas e gerenciais; e

110.13. equipe de TI insuficiente na DFPC - não se definiu adequadamente o papel da TI no planejamento e na execução das missões da DFPC, o que resultou no subdimensionamento quantitativo e qualitativo da equipe de TI da Diretoria.

111. Em que pese a relevância da implantação de um sistema informatizado para a gestão de processos e de documentos e para controle gerencial das atividades desempenhadas no SisFPC, constatou-se a ausência de previsão de ações estratégicas de TI para o SisFPC, no Plano Estratégico de Tecnologia da Informação do Exército Brasileiro (peça 12, p. 14 a 43), o que reflete o menor grau de priorização deste tema para a Força Terrestre.

112. Ao contrário dos demais sistemas analisados no âmbito do SisFPC, o Siscab, por sua vez, é o único sistema informatizado que apresenta dinâmicas de processamento similares aos modelos atuais de processo eletrônico que são referências no âmbito da administração pública, a exemplo dos existentes no Poder Judiciário da União e dos estados, no TCU e no Poder Executivo Federal para gestão de convênios (Siconv).

113. Preliminarmente, deve ser ressaltado que o aludido sistema não é suficiente para garantir a efetividade da atividade de fiscalização de blindagens. Entretanto, como simplifica e automatiza os procedimentos burocráticos, libera força de trabalho para execução de atividades de fiscalização (in loco) complementares aos procedimentos administrativos efetuados.

114. Constata-se, portanto, que o Siscab constitui boa prática desenvolvida pelo SFPC/2 e, mediante conexão com a **internet**, permite que os usuários façam as operações eletronicamente, dispensando a remessa física de documentos e o deslocamento dos usuários às organizações militares fiscalizadoras (peça 35, p. 9).

115. A título de exemplo, verifica-se que, no processo de blindagens de veículos automotores, a blindadora insere, via sistema, todas as informações e os documentos escaneados, remetendo-os, eletronicamente, ao SFPC/RM (peças 27 e 28). No SFPC, o analista examina a documentação encaminhada e, caso procedente, emite autorização de blindagem precária para início dos serviços por parte da blindadora, à semelhança de uma ordem de serviço (peça 24). Caso os documentos e as informações necessitem de complementações, ocorre a devolução do processo, por meio do Siscab, à blindadora, para as providências necessárias.

116. Concluído o serviço previamente autorizado, a blindadora encaminha ao SFPC o Termo de Responsabilidade por meio do Siscab (peça 26). Após conferência e aprovação pelo analista da Região Militar, emite-se a declaração de blindagem (peça 25), que constitui documento definitivo para averbação das características do veículo junto ao Departamento de Trânsito da respectiva unidade da federação.

117. Desenvolvido no âmbito do SFPC/2, a utilização do Siscab foi estendida às demais regiões militares. A equipe constatou que a utilização do Sistema pelos demais SFPCs carece do estabelecimento de regras e de procedimentos de coordenação que deveriam ser estabelecidos pelo Órgão Central do SisFPC.

118. A baixa coordenação, entre os integrantes do SisFPC, quanto à utilização dos sistemas informatizados, resta evidenciada com a constatação da utilização de versões distintas do Siscab pelos SFPC/1 (peça 44) e SFPC/2 (peça 45), problema igualmente consignado no Relatório do GT-PRODCON (peça 14, p.14).

#### Causas

119. As seguintes causas concorrem para a ocorrência do achado:

119.1. predominância da adoção de soluções de tecnologia da informação (TI) pontuais e de curto prazo, em detrimento de medidas mais abrangentes e estruturantes, por parte do órgão central do SisFPC ;

119.2. *inexistência de ações estratégicas de TI para o SisFPC, no Plano Estratégico de Tecnologia da Informação do Exército Brasileiro (peça 12);*

119.3. *desconsideração do sequenciamento lógico dos diversos processos de trabalho da atividade de fiscalização de PCE, ao se adotarem soluções informatizadas, pois ainda não se realizou o mapeamento integral dos diversos processos de trabalho referentes às atividades do SisFPC;*

119.4. *limitações tecnológicas em TI (capacidade de arquivamento e estrutura de rede) existentes à época da implantação do Sigma, que constitui o principal sistema utilizado na fiscalização de PCE; e*

119.5. *ausência de atividades de fiscalização do SisFPC por parte do Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx).*

#### Efeitos

120. *Os seguintes efeitos decorrem do achado:*

120.1. *aumento dos custos de manutenção, de operação e de atualização dos aludidos sistemas, além da necessidade de interação com fornecedores ou programadores diversos;*

120.2. *retrabalho, ao se operarem cinco sistemas distintos, com riscos de inconsistências e de redundâncias nas informações oriundas dos diversos setores responsáveis pela atividade de fiscalização de produtos controlados;*

120.3. *controle das atividades de fiscalização de PCE deficitário, em face da insuficiente ou da inexistente interface entre sistemas e ausência de gestão eletrônica (arquivamento) dos documentos gerados nos diversos processos de trabalho da atividade de fiscalização de PCE;*

120.4. *elevado risco de fraude e de corrupção, em razão da interação física dos agentes públicos com os usuários do SisFPC para a execução de atividades que poderiam ser realizadas de forma virtual e mais transparente por meios de sistemas informatizados;*

120.5. *aumento de custos das operações para os usuários do SisFPC, pois, diante da insuficiência de transparência nas regras e nos procedimentos envolvendo PCE, preferem contratar intermediários, como despachantes;*

120.6. *pulverização de recursos públicos, sem resultados que permitam ganhos de escala para o SisFPC, em razão de iniciativas isoladas para organização de processos de trabalho e para a implementação de sistemas informatizados no âmbito das regiões militares; e*

120.7. *comprometimento da auditabilidade dos sistemas de tecnologia da informação empregados na atividade de fiscalização de PCE.*

#### Conclusão

121. *O SisFPC carece da implantação de sistema informatizado integrado para automação dos processos de trabalho decorrentes das atividades de fiscalização de PCE, no âmbito da DFPC e dos SFPCs regionais.*

122. *Constatou-se que o Siscab constitui boa prática desenvolvida pelo SFPC/2 e, mediante análise e aprovação prévia do Órgão Central do SisFPC, poderia se constituir em paradigma de informatização dos processos de trabalho oriundos das atividades de fiscalização de PCE executadas tanto no âmbito das regiões militares, quanto da DFPC.*

#### Proposta de encaminhamento

123. *Com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, a equipe de auditoria proporá recomendação ao Colog para que implante sistema informatizado dedicado à gestão de todos os processos de trabalho da atividade de fiscalização de PCE, com atendimento mínimo aos seguintes requisitos:*

123.1. *dinâmica de processamento em conformidade com o encadeamento lógico de todas as fases dos diversos processos de trabalho necessários à atividade de fiscalização de PCE, a exemplo dos sistemas de processos eletrônicos existentes no Poder Judiciário, no Tribunal de Contas da União e no Poder Executivo Federal (Siconv);*

123.2. *estrutura de funcionamento que viabilize a produção, o arquivamento e o gerenciamento integrado de dados, de informações e de documentos, de forma eletrônica, decorrentes*

das diversas fases daqueles processos de trabalho, sem prejuízo da manutenção e da incorporação das bases de dados atualmente ativas, caso se opte pela descontinuação dos sistemas existentes;

123.3. interface com os diversos gestores e usuários do SisFPC (cidadãos, empresas, unidades fiscalizadoras de guarnição, SFPCs regionais, CAEx, Colog e DFPC), pela rede mundial de computadores, de modo a viabilizar atendimento **on line** aos interessados (cadastros, requerimentos, remessa e recebimento eletrônico de documentos, acompanhamento processual etc.) evitando, ou minimizando, remessas de documentos físicos ou deslocamento do usuário às organizações militares fiscalizadoras;

123.4. disponibilização, em página da **internet**, com transparência aos usuários, das informações básicas sobre a atividade de fiscalização de produtos controlados: requisitos para obtenção de CRs, TRs, CAC e serviços de blindagens, valores e pagamento de taxas, requerimentos e prazos médios dos processos administrativos, relação de empresas autorizadas a fabricar ou a comercializar produtos controlados etc.; e

123.5. governança mínima de TI, a exemplo de regulação mínima para utilização do sistema, tutoriais ou manuais de operações, segurança, autenticidade, disponibilidade e integridade dos dados, documentos e informações objeto de armazenamento.

123.6. Também com fundamento do art. 250, III, do RITCU, a equipe de auditoria proporrá recomendar:

123.7. às regiões militares que se abstenham de conceber e de implantar soluções informatizadas próprias, para automação de processos de trabalho da atividade de fiscalização de PCE, sem anuência prévia da DFPC;

123.8. ao Comando do Exército que considere as conclusões do presente trabalho quando das atualizações do seu Plano Estratégico de Tecnologia da Informação (PETI); e

123.9. ao CCIEx que execute auditorias periódicas no SisFPC com o escopo de avaliar a eficiência e a eficácia do referido Sistema, sem prejuízo da análise dos insumos, processos e produtos essenciais à fiscalização de produtos controlados pelo Exército.

#### Benefícios Esperados

124. Como benefícios das medidas propostas, destacam-se: (i) maior transparência, simplificação e automação de processos de trabalho finalísticos da DFPC e dos SFPCs regionais; (ii) redução de custos para os usuários (cidadãos, empresas e entidades governamentais); (iii) redução dos riscos de corrupção e de fraude; e (iv) potencial ganho de produtividade para o SisFPC, com liberação de força de trabalho para operações de fiscalização externa (inspeções in loco a fábricas, por exemplo).

### 3.4. Falta de padronização de procedimentos no SisFPC

#### Situação Encontrada

125. Observou-se, por meio de verificações **in loco** nos SFPC das Regiões Militares localizadas em Brasília (11ª RM), Rio de Janeiro (1ª RM) e São Paulo (2ª RM), uma divergência entre os procedimentos adotados pelos gestores na condução dos trabalhos, bem como na organização das atividades e dos meios que dão suporte à fiscalização.

#### Critério

126. Os seguintes critérios foram considerados na caracterização do achado:

126.1. Art. 4º c/c arts. 28, incisos II, IV e VI, e 265 do Decreto 3.665/2000, que trata do Regulamento para a fiscalização de Produtos Controlados (peça 46); e

126.2. Guia de Fiscalização de Produtos Controlados (peça 47).

#### Evidências

127. As seguintes evidências suportam o achado:

127.1. certificados de Registro 50475, 53856, 91576 e 6533 (peças 48 a 53);

127.2. consulta aos dados do CR no Sigma (peças 51 e 53);

127.3. respostas ao questionário (peças 57 a 61);

127.4. relatório do GT-PRODICON (peça 63); e

127.5. Termos de Vistorias realizadas na 2ª Região Militar (peças 69 a 71).

Análise

128. Em que pesem os avanços no gerenciamento do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados, conforme os objetivos estratégicos traçados no Plano de Gestão 2015-2016 (Peças 63, 64 e 67), as respostas aos questionários aplicados e a observação direta das atividades desenvolvidas nos SFPC/1, 2 e 11 evidenciam que as práticas atuais de emissão de Certificado de Registro, de execução de vistorias, de emissão de autorizações e de realização de fiscalização de PCE, assim como os demais processos finalísticos a cargo do SisFPC, carecem de procedimentos padronizados, que uniformizem as rotinas que se executam nos SFPC/RM.

129. De fato, verificou-se que cada Região Militar adota iniciativas próprias na condução de suas atividades envolvendo PCE, com diferenças que vão desde as instalações físicas do SFPC/RM até o resultado final do trabalho, materializado nos documentos emitidos e arquivados, haja vista uma série de fatores que contribuem para a diversidade gerencial encontrada, conforme será exposto nos parágrafos seguintes.

130. Verificou-se a ausência de orientação formalizada quanto ao arquivamento dos documentos emitidos. Em decorrência, apenas no SFPC/1, a equipe pôde confrontar os Certificados de Registro vigentes com os processos de concessão/revalidação, mediante testes de conformidade, por amostragem, vide exemplos juntados às peças 48 e 49.

131. Nos demais SFPC auditados presencialmente (Brasília e São Paulo), o documento original é entregue ao requerente, sem que haja uma via assinada e arquivada no próprio SFPC da respectiva Região Militar, embora as informações dos Certificados de Registro fiquem registradas no SIGMA, conforme evidenciam as peças 50 a 53.

132. À guisa de exemplo, a emissão de Certificados de Registro e das demais autorizações/revalidações no âmbito do estado do Espírito Santo é realizada pelo SFPC/38º BI (38º Batalhão de Infantaria, sediado em Vila Velha/ES e responsável por todo o Estado), sem qualquer participação do SFPC/1ª RM, no Rio de Janeiro. Por conseguinte, mais de mil CRs (peça 62, p.1 a 98) de pessoas físicas e jurídicas, vinculadas ao SFPC/38º BI, são processados e arquivados fora do SFPC/RM de vinculação, que se localiza no Comando da 1ª Região Militar, no Rio de Janeiro, limitando a supervisão da Chefia do SFPC/1ª RM, da própria DFPC e a auditabilidade do SisFPC.

133. No caso em apreço, importa salientar que grande parte das empresas fiscalizadas pelo SFPC/38º BI utiliza explosivos, haja vista a relevância do segmento de mineração no Espírito Santo, o que exige maior capacitação dos militares envolvidos nessa atividade. Apenas em 2015, o SFPC/38º BI realizou 258 vistorias, o que corresponde a uma média de aproximadamente uma vistoria por dia útil, podendo caracterizar uma falha na distribuição da força de trabalho na 1ª RM, conforme ilustra a figura 3.

Figura 3. Organizações Militares e respectivos efetivos na fiscalização de PCE.



134. Situação semelhante foi encontrada no SFPC/22º BI (22º Batalhão de Infantaria, sediado em Palmas/TO e responsável por todo o Estado - peça 62, p. 100 a 152), da 11ª Região Militar, e nos SFPC/OM localizados na região do Porto de Santos/SP (peça 62, p. 153 a 349), da 2ª Região Militar. Entretanto, no caso do SFPC/2ª RM, dada a proximidade geográfica, os SFPC/OM indicados na tabela 6 despacham periodicamente com a Chefia do SFPC/2ª RM, embora os processos sejam arquivados na própria OM de origem.

Tabela 6. SFPCs/OM que mantêm processos arquivados fora das dependências do SFPC/2.

SFPC/OM	LOCALIZAÇÃO	OM
1ª Brigada de Artilharia Antiaérea	Guarujá/SP	1ª BdaAAe
2º Batalhão de Infantaria Leve	São Vicente/SP	2º BIL
2º Grupo de Artilharia Antiaérea	Praia Grande/SP	2ª GAAe

135. Em contraposição ao caso extremo do SFPC/38º BI (Vila Velha/ES), cuja supervisão por parte da Chefia do SFPC/1ª RM fica prejudicada, haja vista a emissão de documentos pela própria OM, cumpre trazer a lume a boa prática identificada no SFPC/2ª RM, no qual o Chefe emite um parecer sobre os Termos de Vistoria elaborados pelas equipes de fiscalização (peças 69 a 71).

136. Verificou-se a inexistência de uma diretriz, de abrangência nacional, para minimizar os riscos de desvio de explosivos, seja no tráfego, seja nas demais atividades fiscalizadas (fabricação, utilização, armazenamento etc.). Dada a referida lacuna normativa, cada Região Militar estabelece regramento próprio na sua jurisdição, tal como a exigência de escolta armada no transporte de explosivos e de seus acessórios nos estados do Rio de Janeiro, do Espírito Santo, de São Paulo e de Minas Gerais (peças 54 a 56), não observada em outros SFPC/RM.

137. As atividades do SisFPC não são auditadas, seja pelo órgão central (DFPC), seja pelo Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), visto que a DFPC e os SFPC/RM não são unidades gestoras, critério utilizado pelo CCIEEx para definir as unidades que serão auditadas. Assim, toda a execução da despesa da rede de fiscalização de PCE nos estados é de responsabilidade das Regiões Militares, o que dificulta a transparência e a uniformidade na gestão dos recursos do SisFPC (peças 65, p.9 e 66, p.11).

138. Apesar da necessidade de padronização de procedimentos entre os SFPC regionais, não se podem desconsiderar as peculiaridades de cada Região Militar, entre as quais se destacam:

138.1. apenas o SFPC/2 (São Paulo) concentra pouco menos da metade dos Certificados de Registro controlados pelo SisPFC, totalizando o montante de 41.755 CRs, em contraposição ao quantitativo de 54.495 CRs distribuídos entre as demais Regiões Militares;

138.2. mesmo o Rio de Janeiro, com a segunda maior demanda de Certificados de Registro (6.091 CRs) - o que representa cerca de 6 % do total de CRs vigentes no Sigma - fica muito aquém da demanda do SFPC/2;

138.3. quando se trata de empresas que trabalham com blindagem de veículos, o contraste é ainda maior, conforme se depreende do comparativo juntado à peça 68, que ilustra a concentração de quase totalidade das blindadoras em São Paulo e no Rio de Janeiro, ao passo que na 11ª Região Militar, por exemplo, há apenas uma empresa no ramo de blindagem automotiva;

138.4. a única fabricante nacional de munições, Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), está sediada na 2ª Região Militar, impondo um controle distinto das demais regiões, a exemplo do registro de toda a produção no Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem); e

138.5. quase toda a produção nacional de fogos de artifício, também controlada pelo Comando do Exército, está concentrada na cidade de Santo Antônio do Monte/MG, segundo maior pólo mundial dessa atividade, após a China, o que impõe desafios diferenciados para a 4ª Região Militar.

139. A elevada rotatividade dos militares alocados nos SFPC/RM, sobretudo dos chefes e dos oficiais superiores, cria soluções de continuidade nas rotinas não formalizadas (todos os chefes de SFPC/RM assumiram a função há menos de seis meses, conforme respostas aos questionários).

140. Considerando que uma fragilidade na padronização de procedimentos na fiscalização de PCE pode comprometer o atingimento dos objetivos estabelecidos no Plano de Gestão (peça 67), é recomendável que a DFPC adote medidas no intuito de melhorar, no curto prazo, a formalização dos processos de trabalho, ao mesmo tempo em que procure aperfeiçoar a supervisão dos SFPC/RM e SFPC/OM, buscando minimizar as dificuldades de coordenação advindas do elevado número de OMs envolvidas na fiscalização.

141. Por fim, a título de ilustração, indicamos a seguir, com base em observação direta, durante a execução da auditoria, boas práticas que podem ser disseminadas por toda a rede de controle, bem como possíveis soluções que podem ser implementadas para a mitigação do risco de desconformidades:

141.1. instalação de câmeras no ambiente de trabalho, a exemplo do SFPC/1, no Rio de Janeiro;

141.2. delimitação de áreas de acesso restrito, por meio de identificação biométrica, também existente no SFPC/1 e na DFPC;

141.3. assinatura, em conjunto, dos responsáveis pela análise dos processos de concessão/revalidação de CR (peça 48, p. 4 e peça 49, p. 4); e

141.4. implantação de controle automatizado de prazos, que permitam maior controle gerencial da tramitação dos processos e que permitam alertar para situações atípicas que possam levantar dúvida sobre possíveis favorecimentos indevidos a usuários do SisFPC.

142. Quanto a esse último aspecto apontado - controle de prazos -, vale registrar que foram identificados três casos de celeridade incomum na emissão de CRs no SFPC/2ª RM (peças 27 a 32), inclusive com documentos assinados um dia após a entrada no protocolo, sem tempo hábil para a realização de vistoria.

143. A análise da contagem dos prazos, neste caso, foi realizada confrontando-se, na tabela 'Programação do Certificado de Registro', as datas indicadas nas linhas 'Lançar SISPROT' (lançamento da data de entrada no protocolo eletrônico do SFPC) e 'Lançar Pronto' (lançamento da data de encerramento do processo).

144. A título de comparação, no SFPC/1ªRM, que apresenta uma demanda muito aquém de São Paulo (SFPC /2ª RM), a média de prazo para emissão de CRs na amostra analisada foi de 60 dias.

145. A esse respeito, ressalte-se que, em 2014, o Ministério Público Militar instaurou Inquérito Civil Público, mediante a portaria 3, de 1/8/2014 (peça 78), a fim de apurar possíveis irregularidades no SFPC/2ª RM, havendo indícios de adulteração e de extravio de documentos, entre outros.

#### Causas

146. As causas da ocorrência do achado são:

146.1. subordinação hierárquica dos SFPC/RM ao Comando das Regiões Militares;

146.2. subordinação hierárquica dos SFPC/OM ao Comando das respectivas Organizações Militares;

146.3. inexistência de Procedimentos Operacionais Padrão formalizados nos SFPC/RM;

146.4. diversidade nas demandas impostas a cada Região Militar; e

146.5. ausência de atividades de fiscalização do SisFPC por parte do CCIEx.

#### Efeitos

147. Os efeitos decorrentes do achado são:

147.1. inviabilidade de comparação sobre o desempenho gerencial dos SFPC/RM (real);

147.2. comprometimento da auditabilidade do SisFPC (real);

147.3. diferenças de tratamento das demandas similares aos SFPC/RM (potencial); e

147.4. controles deficitários com elevados riscos de corrupção e fraude.

#### Conclusão

148. A partir das informações coletadas e dos procedimentos de auditoria executados, conclui-se que há limitada capacidade de orientação e de coordenação dos esforços dos integrantes

da rede de controle, por parte da DFPC, o que pode comprometer a eficiência e a eficácia do sistema de fiscalização de PCE.

Proposta de encaminhamento

149. Ante o exposto, a equipe de auditoria proporá, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, recomendar:

149.1. à DFPC que, em conjunto com os SFPC/RM, promova a uniformização dos procedimentos operacionais adotados em cada Região Militar, normatizando-os e manualizando-os, de modo a conferir maior coesão normativa e operacional ao SisFPC.

149.2. ao CCIEx que execute auditorias periódicas no SisFPC com o escopo de avaliar a eficiência e a eficácia do referido Sistema, sem prejuízo da análise dos insumos, processos e produtos essenciais à fiscalização de produtos controlados pelo Exército.

Benefícios Esperados

150. A partir da adoção da recomendação proposta, espera-se uniformizar a atuação do SisFPC, com potencial ganho de confiabilidade e aumento da percepção do caráter impessoal das atividades de fiscalização de produtos controlados, inibindo o assédio de agentes públicos, por parte dos usuários do sistema, e reduzindo, conseqüentemente, o risco de fraude e de corrupção.

3.5. Ausência de diretrizes para a adoção de normas de ensaio de PCE

Situação Encontrada

151. Ao analisarmos os processos de trabalho conduzidos pelo Centro de Avaliações do Exército (CAEx), bem como as atividades desenvolvidas pelo Centro Tecnológico do Exército (CTEx), na área de elaboração de normas técnicas de ensaio, detectou-se a inexistência de uma diretriz própria do SisFPC, acerca de critério para a escolha do normativo a ser utilizado pelo CAEx na realização da quase totalidade dos testes de PCE.

Critérios

152. Os seguintes critérios foram empregados na caracterização do achado:

152.1. inciso IX do art. 14 do Regulamento do Comando Logístico (R-128), aprovado pela Portaria do Comandante do Exército 719, de 21 de novembro de 2011 (peça 79); e

152.2. art. 263 do Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105), aprovado pelo Decreto nº 3.665, de 20 de novembro de 2000 (peça 46).

Evidências

153. As seguintes evidências suportam o achado:

153.1. coletânea da legislação de fiscalização de produtos controlados (peça 80);

153.2. norma ABNT-NBR 15000:2005, Blindagens para Impacto Balístico - Classificação e Critérios de Avaliação, Associação Brasileira de Normas Técnicas, 30/12/2005 (tabela balística à peça 119);

153.3. norma **NIJ Standard 01.06.00 for Ballistic Helmets**, do Instituto Nacional de Justiça dos Estados Unidos da América (peça 83);

153.4. norma **NIJ Standard 01.08.01 for Ballistic Resistant Protective Materials**, do Instituto Nacional de Justiça dos Estados Unidos da América (peça 84);

153.5. estudo sobre normas técnicas para a avaliação de nível de proteção balística **Ballistic Protection - Beat P. Kneubuehl** (peça 85, p. 42-47);

153.6. norma **NATO** (OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte) **STANAG 2920 - Ballistic Test Method for Personal Armour Materials and Combat Clothing** (peça 86);

153.7. norma alemã - **Association of test laboratories for bullet resistant materials and constructions (VPAM) - PM 2007: Bullet resistant plate materials** (peça 87);

153.8. norma britânica - **Body Armour Standards for UK Police - Ballistic Resistance** (peça 88);

153.9. guia com fontes de consulta sobre normas **NIJ** (peça 89);

153.10. Processo de Avaliação Técnica de PCE conduzido pelo CAEx (peça 90, p.9 e p. 41); e

153.11. exemplos de ReTEx de PCE (peças 91 a 103).

Análise

154. Segundo o art. 14, inciso IX, da Portaria 719/2011, que aprova o Regulamento do Colog - R-128 (peça 79), compete ao Comando Logístico a expedição de diretrizes, normas, instruções e demais documentos afetos à sua área de atuação, o que inclui a fiscalização de PCE, conduzida pela DFPC.

155. Ocorre que, de acordo com a coletânea de legislação de PCE (peça 80, p. 12), apenas para veículos blindados e para coletes à prova de balas existe diretriz especificando as normas de ensaio a serem utilizadas nas avaliações conduzidas pelo CAEx, conforme a seguir:

155.1. Portaria 13 - Dlog, de 19/8/2002, que cuida das Normas Reguladoras dos Procedimentos para a Blindagem de Veículos - Norblind (peça 81); e

155.2. Portaria 18 - Dlog, de 19/12/2006, que cuida das Normas Reguladoras da Avaliação Técnica, Fabricação, Aquisição, Importação e Destruição de Coletes à Prova de Balas (peça 82);

156. Para os demais PCEs, em especial as blindagens balísticas de capacetes, escudos e vidros de uso arquitetônico, bem como outros produtos que podem oferecer maior risco de segurança em sua utilização, verificou-se uma lacuna de diretriz para escolha de normas, o que pode gerar controvérsia quanto à escolha das normas dos testes. A título de ilustração, exemplificamos a seguir (tabela 7) alguns Relatórios Técnicos Experimentais (ReTEx) que evidenciam a circunstância ora examinada.

Tabela 7. Exemplos de normas adotadas para avaliação técnica de PCE.

RETEX - PCE - PEÇA	NORMA DE ENSAIO UTILIZADA NA AVALIAÇÃO
2590/2010 - capacete - 91	NIJ 0106.01
2748/2012 - capacete - 92	NIJ 0106.01 e NIJ 0108.01
2411/2009 - capacete - 93	NIJ 0106.01
2318/2008 - escudo - 97	NIJ 0108.01
2191/2007 - escudo - 98	NIJ 0108.01 e NIJ 0101.04
2409/2009 - vidro de uso arquitetônico - 100	ABNT NBR 15000/2005
2386/2009 - vidro de uso arquitetônico - 101	ABNT NBR 15000/2005
2730/2012 - granada de gás lacrimogêneo - 103	Norma AT 31-00, do fabricante
2745/2012 - spray de pimenta - 105	Norma AT 32-00, do fabricante
2770/2012 - dispositivo elétrico incapacitante - 107	Norma AT 30-00, do fabricante
2974/2014 - spray de pimenta - 109	Normas diversas.

157. Em suma, sobressaem as seguintes observações acerca dos ReTEx acima referenciados:

157.1. na ausência de uma diretriz do Colog sobre a norma para avaliação de capacetes e de escudos balísticos, o CAEx utiliza a NIJ 0106.01 (peça 83) ou a NIJ 0108.01 (peça 84);

157.2. ao contrário da situação encontrada para os capacetes e para os escudos balísticos, o art 3º da Portaria 18 - Dlog, de 19/12/2006 (peça 82), dispõe expressamente que a norma a ser aplicada nas avaliações técnicas de coletes à prova de balas é a NIJ 0101.04;

157.3. analogamente, para avaliar vidro arquitetônico (PCE), o CAEx optou por utilizar a ABNT NBR 15000/2005. Entretanto, não há uma diretriz específica do COLOG a esse respeito; e

157.4. para os demais PCEs ora analisados, considerando a falta de orientação específica do COLOG sobre a matéria, o CAEx utiliza a própria norma do fabricante, como no caso do armamento não letal produzido pela empresa Condor, ou seleciona os normativos que mais se aproximam dos aspectos a serem avaliados no protótipo.

158. Tal situação, por si só, suscita dúvidas quanto à norma mais adequada para a avaliação de cada PCE, sobretudo no caso de blindagens balísticas, haja vista as diversas normas existentes no mercado para a realização dos testes e para a determinação do nível de proteção balística, consoante detalhamento à peça 85, p. 42-47, complementado pelos normativos juntados às peças 86 a 89, 104 e 106.

159. De um lado, a pendência em exame pode dificultar as especificações técnicas nas licitações que envolvem PCE, consoante a documentação de peças 111 a 116, nas quais surge a



necessidade de indicação da norma a ser seguida para a escolha e para o recebimento do material licitado, resultando em recorrentes representações ao TCU para o esclarecimento sobre a adequação das normas técnicas (peças 120 a 123).

160. De outro, a falta de diretriz do Colog que estabeleça critérios ou orientações gerais para a seleção dos normativos que disciplinam a realização dos testes de nível de proteção balística pode gerar questionamentos acerca da segurança do PCE para o usuário final, nos moldes da Ação Civil Pública 40734-85.2015.4.013400, instaurada pelo Ministério Público Militar, a fim de apurar possíveis irregularidades na aquisição de capacetes balísticos pelo Colog (peças 117 e 118).

#### Causas

161. O achado em questão decorre das seguintes causas:

161.1. incorporação do Campo de Provas da Marambaia (CPrM) ao Centro de Avaliações do Exército (CAEx), em 2005, desvinculando-o do Centro Tecnológico do Exército (CTEx), OM que, além de cumprir outras atribuições relacionadas à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologia militar, elabora normativos técnicos no âmbito do Comando do Exército;

161.2. acelerada evolução tecnológica na fabricação de PCEs, com o surgimento de novos testes em laboratórios de outros países;

161.3. diversidade de novos PCEs no mercado, dificultando a adoção tempestiva de normas de avaliação (espargidores de pimenta, dispositivos elétricos incapacitantes, air bags etc.); e

161.4. ausência de atividades de fiscalização do SisFPC por parte do CCIEx.

#### Efeitos

162. A equipe de auditoria identificou os seguintes efeitos, decorrentes do achado:

162.1. possíveis questionamentos sobre a adequação das normas de ensaio adotadas nos testes de PCE, frente às melhores práticas do mercado internacional; e

162.2. divergência entre as normas adotadas pelo CAEx na realização dos testes de PCE e as normas exigidas por órgãos da Administração nos processos licitatórios (Comandos Militares, DPF, DPRF, SENASP etc.);

#### Conclusão

163. Vislumbra-se, pois, que a ausência de diretriz do Colog para seleção das normas de avaliação técnica de PCEs, especialmente para capacetes e para escudos balísticos, assim como para blindagens arquitetônicas, pode ensejar dúvidas sobre o atendimento aos requisitos desejados de proteção balística dos produtos em questão, com reflexos nas aquisições de tais produtos pelas próprias Forças Armadas, pelos órgãos de segurança pública e demais usuários.

164. Ademais, convém salientar a relevância na elaboração de diretrizes e de normas que regulem as especificações de armamentos não-letais, de emprego crescente e inovador, o que exige uma definição objetiva e transparente com relação às normas de ensaio aplicáveis a produtos como espargidores de gás pimenta, bombas de gás lacrimogêneo e dispositivos elétricos incapacitantes (peça 124).

#### Proposta de encaminhamento

165. Com base nas constatações apresentadas a respeito da ausência de diretriz que oriente a adoção de normas para ensaio de PCE, a equipe de auditoria proporá, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, recomendar:

165.1. ao Colog para que estabeleça critérios objetivos de escolha das normas de ensaio a serem utilizadas nos testes de PCE realizados pelo CAEx, nos termos do art. 14, inciso IX, da Portaria 719/2011 (R-128, peça 79); e

165.2. ao CCIEx que execute auditorias periódicas no SisFPC com o escopo de avaliar a eficiência e a eficácia do referido Sistema, sem prejuízo da análise dos insumos, processos e produtos essenciais à fiscalização de produtos controlados pelo Exército.

#### Benefícios Esperados

166. Como benefício advindo do encaminhamento proposto, espera-se alcançar maior transparência quanto aos requisitos técnicos a serem atendidos pelos PCEs cuja fabricação seja

autorizada pela DFPC, em especial, quanto à capacidade de proteção balística de capacetes, coletes, escudos e vidros.

### 3.6. Insuficiência de meios no CAEx para a realização tempestiva dos testes de PCE

#### Situação Encontrada

167. Verificou-se, por meio de amostragem dos Relatórios Técnicos Experimentais (ReTEx), elaborados pelo CAEx em 2014 e 2015 (peça 79), que o prazo para a avaliação de protótipos das empresas interessadas em fabricar PCE tem excedido o previsto na legislação.

168. Entre o recebimento da autorização da DFPC (início do processo de avaliação no CAEx) e a emissão do Resultado de Avaliação Técnica (RAT) pelo CAEx, o processo tem se estendido, em média, por 140 dias, prazo muito superior ao limite de 60 dias, exigido pelo art. 269 do R-105, na hipótese de um processo iniciado na DFPC, encaminhado ao CAEx para avaliações e reenviado àquela Diretoria para desfecho (15+30+15).

#### Critério

169. Os critérios empregados para caracterização do achado foram:

169.1. art. 269 do Decreto 3.665/2000 (R-105), que trata do Regulamento para a fiscalização de Produtos Controlados (peça 46, p. 69);

169.2. Port 5-Dlog, de 2/3/2005, com as alterações promovidas pela Port 89-Colog, de 11/12/2015, que trata de avaliações técnicas de PCE (peças 131 e 132); e

169.3. boas práticas observadas no âmbito de órgão de fiscalização semelhante à DFPC nos Estados Unidos da América (EUA), no sentido de utilizar laboratórios independentes para a realização de testes de blindagens balísticas (peças 138 a 143).

#### Evidências

170. As seguintes evidências suportam o achado:

170.1. Relatórios Técnicos Experimentais (peças 125 a 129);

170.2. apresentação do CAEx (peça 90\_1, p. 21-23); e

170.3. NBR ISO/IEC 17025, que trata dos requisitos gerais para competência de laboratórios de ensaio e calibração (peça 144).

#### Análise

171. Consta do art. 269 do Decreto 3.665/2000, que trata do Regulamento para a fiscalização de Produtos Controlados (R-105), a seguinte exigência de prazo:

‘art. 269 - Os processos, de qualquer natureza, deverão ser solucionados em até trinta dias, em cada Organização Militar em que transitar’.

172. Todavia, comparando-se as datas de autorização para a avaliação do PCE e de aprovação do ReTEx, para 43 processos escolhidos entre 2014 e 2015 (tabela 8), constata-se que o tempo decorrido entre ambas é, em média, de 140 dias, portanto, maior que o limite estabelecido no art. 269 do R-105.

Tabela 8. Amostra de prazos de tramitação de ReTEx.

ReTEx -peça	Data de autorização DIEx/DFPC	Data de aprovação do ReTEX	Tempo decorrido em dias
2956/14 - 79	26/2/2014	1/7/2014	126
2957/14 - 79	26/2/2014	2/7/2014	127
2958/14 - 79	26/3/2014	2/7/2014	72
2959/14 - 79	26/3/2014	2/7/2014	72
2960/14 - 79	7/5/2014	2/7/2014	56
2961/14 - 79	26/3/2014	10/7/2014	106
2962/14 - 79	11/6/2014	10/7/2014	29
2963/14 - 79	14/3/2014	14/7/2014	30
2964/14 - 79	6/5/2014	18/7/2014	73
2965/14 - 79	24/3/2014	23/7/2014	121
2966/14 - 79	24/3/2014	23/7/2014	121
2967/14 - 79	24/3/2014	24/7/2014	122

2968/14 - 79	24/3/2014	25/7/2014	123
2969/14 - 79	17/3/2014	28/7/2014	133
2970/14 - 79	6/5/2014	5/8/2014	90
2971/14 - 79	6/5/2014	5/8/2014	90
2972/14 - 79	12/6/2014	13/8/2014	92
2973/14 - 79	24/3/2014	15/8/2014	142
2975/14 - 79	24/3/2014	1/9/2014	158
2976/14 - 79	24/3/2014	15/9/2014	172
2977/14 - 79	24/3/2014	15/9/2014	172
2978/14 - 79	29/5/2014	30/9/2014	123
2979/14 - 79	10/1/2014	2/10/2014	266
2980/14 - 79	30/7/2014	16/10/2014	48
2981/14 - 79	12/8/2014	24/11/2014	102
2982/14 - 79	12/8/2014	25/11/2014	103
2983/15 - 79	21/10/2014	18/3/2015	144
2984/15 - 79	14/10/2014	18/3/2015	151
2985/15 - 79	30/7/2014	9/4/2015	250
2986/15 - 79	9/1/2015	24/2/2015	378
2987/15 - 79	14/9/2014	24/2/2015	160
2988/15 - 79	9/1/2014	15/1/2015	369
2989/15 - 79	30/7/2014	9/4/2015	250
2990/15 - 79	12/6/2014	1/4/2015	290
2992/15 - 79	5/2/2015	5/5/2015	90
2993/15 - 79	5/2/2015	5/5/2015	90
2994/15 - 79	17/11/2014	5/5/2015	258
2995/15 - 79	17/6/2014	24/2/2015	262
2996/15 - 79	24/11/2014	20/3/2015	120
2997/15 - 80	3/2/2015	5/5/2015	90
2998/15 - 81	3/2/2015	5/5/2015	90
2999/15 - 82	5/2/2015	6/5/2015	89
3000/15 - 83	5/2/2015	6/5/2015	89

173. De acordo com as informações prestadas pelo CAEx, foram realizadas 109 avaliações de PCE em 2015, das quais 84 se referiam a proteção balística, conforme a tabela 9.

Tabela 9. Demonstrativo de avaliações de PCE em 2015.

Categoria	Encerradas	Não encerradas em 2015	TOTAL
<b>Armamento</b>	6	12	18
<b>Cartucho Explosivo</b>	17	11	28
<b>Diversos</b>	2	4	6
<b>Espargidor</b>	0	1	1
<b>Proteção Balística</b>	84	28	112
<b>TOTAL</b>	109	56	165

174. Considerando a projeção estimada pelo CAEx para 2016 (tabela 10), vislumbra-se que o incremento da demanda resultará em maiores dificuldades para o atendimento ao prazo de 30 dias, que já não vem sendo cumprido, pois o acréscimo de demanda não tem sido acompanhado do aumento da capacidade operacional daquele centro de avaliações.

Tabela 10. Projeção da quantidade de avaliações de PCE para 2016.

Item	Quant
<b>Avaliações não encerradas em 2015</b>	<b>56</b>
<b>Previsão de Avaliações já comunicadas pela CBC (munições, calibres diversos)</b>	<b>36</b>
<b>Expectativa de abertura de novas Avaliações (projeção baseada em anos anteriores)</b>	<b>143</b>
<b>Total Avaliações para 2016</b>	<b>235</b>

175. Tendo em vista as atuais restrições orçamentárias para o aumento de efetivo e de aquisição de novos equipamentos, de modo a compatibilizar a capacidade operacional do CAEx ao crescimento da demanda por avaliações de PCE, sobretudo de blindagens balísticas, descortina-se, como alternativa, a realização de testes balísticos por laboratórios externos ao Comando do Exército.

176. Tal hipótese foi aventada pelos próprios gestores do CAEx, em conjunto com representantes da DFPC e do CTEEx, durante a execução da auditoria, e está alinhada com as melhores práticas pesquisadas na área de fiscalização de blindagens balísticas nos EUA (peças 138 a 141).

177. Aliás, como destacado pelos militares do CAEx, a realização de ensaios por laboratórios credenciados e especializados já ocorre na avaliação de armamento não-letal, conforme comprovado nos ReTEEx 2066/05 (peça 129, p. 34) e 2127/06 (peça 130, p. 27), nos quais os ensaios de irritação dérmica, ocular e inalação, relativos à toxicidade do produto, foram realizados pelo laboratório BIOENSAIOS, o qual não integra o Comando do Exército.

178. Nesse sentido, também foi enfatizado pelos gestores que, embora os ensaios sejam passíveis de realização por terceiros, o CAEx retém a competência e a responsabilidade pelas avaliações de PCE, uma vez que a responsabilidade pela elaboração do ReTEEx é exclusiva do referido Centro, conforme estabelece o §3º do artigo 1º da Portaria 5 - DLog, com as alterações da Portaria 89 - DLog (peças 131, 132 e 147).

179. Durante visita ao CAEx, não se constataram indícios de que os testes, em especial os balísticos, estejam sendo executados em desacordo com as normas aplicáveis. Entretanto, não se verifica, no âmbito do SisFPC, um plano que estabeleça metas de realização de fiscalizações para acompanhamento da produção (follow-up) de PCE, por meio de testes de amostras aleatoriamente escolhidas entre os lotes fabricados, o que pode acarretar a não conformidade do produto que será vendido ao consumidor final.

180. A geração da expectativa de controle sobre o fabricante, mediante um plano de acompanhamento da qualidade da produção, aliada à pronta aplicação das penalidades cabíveis, conforme o caso, concorrerão para mitigar o risco de comercialização de produtos que eventualmente não atendam aos requisitos de qualidade que se exigiram quando da sua certificação inicial.

181. Cabe salientar que, no modelo de fiscalização de coletes balísticos adotado pelos Estados Unidos da América, o Instituto Nacional de Justiça (NIJ) promove um programa de acreditação (instrumento destinado a gerar confiança na atuação de organizações que executam atividades de avaliação da conformidade) de laboratórios, criando uma rede autorizada a realizar testes em tais produtos, com base em três critérios, consoante detalhamento às p. 33-36 da peça 138 (<http://www.nist.gov/nvlap/pba-lap.cfm>):

181.1. acreditação do laboratório, segundo a norma ISO/IEC 17025:2005 (peça 144), que demonstra competência técnica na realização de um ensaio específico, mediante um sistema de gestão da qualidade;

181.2. independência em relação às partes interessadas; e

181.3. demonstração de estar livre de potenciais conflitos de interesse no relacionamento com clientes, fabricantes, usuários, associações e demais partes interessadas.

182. No que concerne à sistemática americana de avaliação de coletes à prova de balas, chama a atenção, ainda, o processo de acompanhamento (follow-up) promovido pelo NIJ, por um

período de 60 meses após a aprovação do protótipo (peça 138, p. 35), o que permite o controle de qualidade para se verificar a continuidade da fabricação dentro das especificações aprovadas (peça 142 e informações acessadas no endereço <http://www.nij.gov/journals/271/pages/body-armor-inspection.aspx>).

183. Na esteira dessa boa prática conduzida pelo NIJ, também merece destaque a divulgação das empresas cujos produtos foram aprovados, com a indicação do nível de proteção balística e da norma utilizada, conforme listagem à peça 143, reproduzida do endereço <http://www.nij.gov/topics/technology/body-armor/pages/compliant-ballistic-armor.aspx>.

184. Ambas iniciativas poderiam ser consideradas pela DFPC, em conjunto com o CAEx, com adaptações à realidade nacional, a fim de melhorar a eficiência e a eficácia da fiscalização de blindagens balísticas e conferir mais transparência ao SisFPC.

185. Em suma, seja na delegação dos testes a laboratórios acreditados e independentes, viabilizando a superação da capacidade operacional atual do CAEx para avaliar PCEs, seja na possível realização de novos testes após a avaliação inicial do protótipo, atestando a reprodutibilidade na fabricação em série do PCE aprovado (follow-up), constata-se que há espaço para a implementação de melhorias na sistemática atual de fiscalização.

#### Causas

186. O achado em questão decorre das seguintes causas:

186.1. elevado crescimento do mercado de PCE nas últimas décadas;

186.2. surgimento de novas tecnologias e modalidades de PCE (tal como espargidores de pimenta), que aumentam a diversidade de testes necessários;

186.3. impossibilidade de, no curto e no médio prazos, o CAEx aumentar sua própria capacidade operacional instalada, compatibilizando a oferta de serviços ao crescimento da demanda, haja vista as limitações orçamentárias para aquisição de equipamentos e para o aumento do efetivo; e

186.4. ausência de atividades de fiscalização do SisFPC por parte do CCIEx.

#### Efeitos

187. A equipe de auditoria identificou os seguintes efeitos, decorrentes do achado:

187.1. duração do processo de avaliação superior ao estabelecido no R-105;

187.2. risco de assédio, por parte das empresas, de integrantes da DFPC e do CAEx, com a finalidade de agilizar processos de avaliação, aumentando o risco de fraude e de corrupção; e

187.3. sobrecarga de trabalho relacionado à avaliação de PCE no CAEx, em detrimento das avaliações de sistemas e materiais de emprego militar (SMEM), finalidade precípua do Centro de Avaliações do Exército.

#### Conclusão

188. A partir da análise realizada, resta indicada a oportunidade de melhoria no processo de avaliação técnica de PCEs, em especial de blindagens balísticas, especificamente quanto a:

188.1. utilização de laboratórios acreditados e independentes para a realização de testes balísticos;

188.2. realização de acompanhamento da produção de blindagens balísticas, após a aprovação do protótipo, por meio novos testes em amostras coletadas na linha de produção do fabricante;

188.3. revisão dos procedimentos atuais de renovação de Título de Registro, quando são levadas a efeito apenas vistorias simplificadas (peças 134 a 137), no sentido de se aperfeiçoar o acompanhamento da qualidade na fabricação, incorporando-se novos testes em amostras coletadas na linha de produção do fabricante; e

188.4. publicação da listagem atualizada de fabricantes de blindagens balísticas, a exemplo da medida adotada pelo Instituto Nacional de Justiça dos Estados Unidos (NIJ).

189. Corroborando as conclusões em apreço, resgatamos o Voto proferido pelo Exmo. Ministro José Múcio, nos autos do TC 003.146/2015-4 (peça 145, p. 4), que culminou no Acórdão 1568/2015 - Plenário, de 24/6/2015, no qual se discute, entre outras questões, a importância

do laboratório responsável pela realização dos testes balísticos para a determinação do efetivo nível de proteção oferecido pelo produto.

Proposta de encaminhamento

190. Ante às constatações acerca das limitações operacionais do CAEx diante da crescente demanda por avaliação de PCEs e com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, a equipe de auditoria proporá recomendar:

190.1. ao Comando do Exército, conjuntamente com o CAEx, para que realizem estudo, abrangendo, pelo menos, as seguintes medidas:

190.1.1. utilizar laboratórios independentes, com ensaios acreditados pelo Inmetro, para a realização de testes de PCE, de acordo com a norma ABNT NBR ISO/IEC 17025: 2005;

190.1.2. induzir o desenvolvimento de uma rede de laboratórios acreditados e independentes para a realização de testes balísticos;

190.1.3. implantar sistemática de acompanhamento da produção de blindagens balísticas, após a aprovação do protótipo, por meio de novos testes em amostras coletadas na linha de produção do fabricante;

190.1.4. revisar os procedimentos atuais de renovação de Título de Registro, no sentido de se aperfeiçoar o acompanhamento da qualidade na fabricação, incorporando-se novos testes em amostras coletadas na linha de produção do fabricante; e

190.1.5. publicar a listagem atualizada de fabricantes de blindagens balísticas, a exemplo da medida adotada pelo NIJ.

190.2. ao CCIEx que execute auditorias periódicas no SisFPC com o escopo de avaliar a eficiência e a eficácia do referido Sistema, sem prejuízo da análise dos insumos, processos e produtos essenciais à fiscalização de produtos controlados pelo Exército.

Benefícios Esperados

191. A partir da adoção das recomendações propostas, esperam-se os seguintes benefícios:

191.1. liberação de força de trabalho do CAEx para as atividades relacionadas à avaliação de SMEM;

191.2. redução do prazo de avaliação de PCEs, em razão da criação de uma rede de laboratórios acreditados para avaliação de PCEs, aumentando a oferta atual deste serviço às empresas interessadas em obter autorização para fabricar produtos controlados pelo Exército; e

191.3. fomento à indústria nacional, por meio do aumento da oferta de laboratórios capacitados a prestar apoio ao desenvolvimento de PCEs.

3.7. Deficiência na Gestão Documental

Situação Encontrada

192. Ao avaliarmos, por meio de observação direta, a tempestividade na localização de documentos arquivados na DFPC, nos SFPC/RM e no CAEx, restaram comprovadas:

192.1. não digitalização de todos os documentos recebidos ou produzidos no âmbito do SisFPC, sobretudo para fins de arquivo permanente do acervo documental;

192.2. ausência de um sistema informatizado único para a gestão documental e para o trâmite de processos eletrônicos; e

192.3. inexistência de assinatura eletrônica mediante certificado digital ou por meio alternativo de comprovação da autoria e da integridade de documentos em forma eletrônica.

Critério

193. O critério empregado para caracterização do achado foi o Decreto 8539/2015, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como o princípio da eficiência (Art. 37, da CF/88), segundo o qual a Administração Pública deve buscar o emprego otimizado dos recursos de que dispõe (humanos, materiais e institucionais) para melhor prestação dos serviços públicos.

Evidência

194. As seguintes evidências suportam o achado:

194.1. respostas dos SFPC/RM ao questionário encaminhado pela equipe de auditoria; e

194.2. Ofício 463-SFPC/2RM, de 29/4/2016 (peça 148).

#### Análise

195. De acordo com o Decreto 8.539, de 8/10/2015, todos os documentos protocolados e expedidos no SisPFC (DFPC, SFPC/RM, SFPC/OM e CAEx), em especial para fins de arquivamento dos processos, devem estar disponíveis em meio eletrônico, consoante dispositivos a seguir:

195.1. utilização de sistemas informatizados para a gestão documental e o trâmite de processos eletrônicos, nos termos dos arts. 4º e 5º do Decreto 8.539, de 8/10/2015;

195.2. assinatura eletrônica por meio de certificado digital ou por meio alternativo de comprovação da autoria e da integridade de documentos em forma eletrônica, nos termos do art. 6º do Decreto 8.539, de 8/10/2015; e

195.3. digitalização de todos os documentos recebidos ou produzidos no âmbito do SisFPC, nos termos do art. 12 do Decreto 8.539, de 8/10/2015.

196. Caso as exigências do referido Decreto ainda estejam pendentes de atendimento, o órgão deve apresentar cópia do cronograma de implementação do uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo, nos termos do art. 22 do Decreto 8.539, de 8/10/2015.

197. Nada obstante, ainda que haja um reconhecido esforço da DFPC em adquirir uma solução de TI para a informatização dos processos de trabalho e para a integração dos sistemas corporativos, verificou-se que o acervo documental é mantido em papel e está disperso geograficamente por todo o país, inviabilizando qualquer tentativa de acesso imediato a informações, para fins de mobilização nacional (<http://defesa.gov.br/mobilizacao-nacional>).

198. Tal situação evidencia a urgência de providência do Comando do Exército para a digitalização de todos os documentos recebidos e gerados na DFPC e no restante das OMs que atuam na fiscalização de PCE, embora o Decreto 8.539/2015 admita a prorrogação do prazo, até 2017, para a completa implementação do processo eletrônico.

199. Corroborando o posicionamento ora esposado, cumpre consignar que a digitalização de documentos se insere em um contexto mais amplo, de informatização e de automatização dos processos conduzidos no SisFPC, sendo inclusive uma das condições necessárias ao êxito de um eventual sistema integrado de gestão. Entretanto, dada a complexidade, o elevado montante de recursos financeiros e o momento atual de restrições orçamentárias, mostra-se mais aderente à realidade orçamentária do Governo Federal que a aquisição, o desenvolvimento e a implementação de um sistema informatizado seja um projeto de médio prazo.

200. Portanto, dadas as circunstâncias em comento, urge recomendar à DFPC que, doravante, passe a digitalizar todos os documentos recebidos pelo SisFPC, bem como promova as ações necessárias para a gestão documental em meio eletrônico.

#### Causas

201. O achado em questão decorre, principalmente, da cultura gerencial vinculada à imprescindibilidade do arquivamento em meio físico (processos impressos em papel), para resguardar a validade jurídica da documentação recebida e elaborada pelo SisFPC (DFPC, SFPC/RM, SFPC/OM e CAEx).

202. Adicionalmente, a ausência de ações de fiscalização por parte do CCIEEx gerou a percepção de baixa expectativa de controle nos integrantes do SisFPC.

#### Efeitos

203. A equipe de auditoria identificou os seguintes efeitos, decorrentes do achado:

203.1. fragmentação do arquivo nos SFPC/OM, fora da sede nos SFPC/RM, tal como nos SFPC localizados na cidade de Santos/SP (2ª RM) e nos estados de Tocantins (11ª RM) e do Espírito Santo (1ª RM);

203.2. morosidade na localização e no acesso aos processos arquivados, comprometendo a finalidade precípua, sob o ponto de vista da Força Terrestre, que é a de reunir informações para subsidiar a mobilização;

203.3. inviabilidade de consulta imediata a documentos arquivados nos SFPC/OM e no CAEx;

203.4. comprometimento da autenticidade, da integridade e da auditabilidade dos processos arquivados;

203.5. risco de perda do acervo arquivado em papel, por deterioração, extravio, destruição por incêndio, alagamento etc;

203.6. dificuldade na organização dos processos em meio físico, conforme indicado no item 9.4 do Acórdão 1.343/2015 - Plenário; e

203.7. intempestividade na tramitação do processo físico;

#### Conclusão

204. Resta evidente, portanto, a existência de fragilidade na gestão documental do SisFPC, em decorrência do recebimento, da elaboração e do arquivamento dos processos e dos expedientes em papel, inviabilizando a celeridade no acesso às informações e a verificação da integridade e da autenticidade da documentação, que atualmente é arquivada em caixas e em pastas de difícil acesso, sem numeração das folhas e com defasagem na atualização.

205. De imediato, podem-se adotar medidas voltadas para digitalização do acervo documental e de tudo que for protocolizado a partir de então, nos moldes do que já é praticado em boa parte da Administração Pública Federal. A título de subsídio para a contratação de empresa especializada em serviço de digitalização de documentos, juntamos aos autos um breve histórico da implantação do processo eletrônico no próprio TCU, com ênfase no modelo de terceirização adotado por esta Corte (peças 149 a 164).

206. Nesse sentido, convém frisar que o modelo de contratação consagrado há cerca de dez anos no Tribunal e disseminado pela Administração Pública Federal já prevê instrumentos específicos de garantia da confidencialidade e da integridade dos documentos digitalizados pela empresa terceirizada, conforme detalhado nos processos licitatórios e nos termos contratuais às peças 149 a 164, o que afasta qualquer possível restrição quanto à natureza das informações sob a tutela do SisFPC.

207. De uma perspectiva mais estrutural, mas também de curto prazo e de custo reduzido, vislumbramos a possibilidade de estudos por parte da DFPC, no sentido de aderir ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que se refere a uma plataforma gratuita disponibilizada no âmbito do Processo Eletrônico Nacional (PEN), do qual já fazem parte o Ministério da Justiça, a Polícia Federal e diversos órgãos estaduais e municipais.

208. Trata-se de uma plataforma de gestão eletrônica de documentos, que permite a tramitação processual e o arquivamento, em meio eletrônico, da documentação recebida e gerada pelo sistema, além de possibilitar a assinatura eletrônica, por meio de certificado digital.

209. É de se notar que o próprio Ministério da Defesa já utiliza o SEI com pleno êxito, conforme se depreende da Portaria Normativa 2.143-MD, de 2/10/2015 (peça 170), a reboque do amplo espectro de instituições com a mesma experiência bem-sucedida, conforme se verifica a partir de reportagens reiteradamente veiculadas pela mídia:

209.1. <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/governo-tenta-extinguir-ate-dezembrotodos-os-processos-em-papel.html>;

209.2. <http://www.correios.com.br/para-voce/noticias/correios-deve-economizar-r-5-2-mi-com-plataforma-virtual-para-tramitacao-de-documentos>; e

209.3. <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/ministerio-da-defesa-e-universidade-federal-de-vicosa-aderem-a-tramitacao-eletronica-de-documentos>.

210. Por derradeiro, cabe destacar que o banco de dados com os documentos digitalizados deve ser gerenciado pelo Comando do Exército, ficando a cargo da empresa contratada apenas a conversão para o meio digital dos documentos físicos recebidos pelo protocolo. Em outras palavras, após a criação do documento digitalizado, é imprescindível que o arquivamento dos dados seja realizado por OM especializada, que forneça os equipamentos de armazenagem e a infraestrutura de rede para a conexão remota e o acesso aos arquivos, conforme detalhado às peças 165 a 169.



Proposta de encaminhamento

211. Com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, será proposto recomendar:

211.1. à DFPC que:

211.1.1. digitalize todos os processos e documentos referentes às atividades finalísticas do SisFPC e passe a gerenciá-los exclusivamente em meio eletrônico, nos termos dos arts. 4º, 5º, 6º e 12 do Decreto 8.539, de 8/10/2015; e

211.1.2. avalie a conveniência e a oportunidade de aderir ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI), a exemplo do Ministério da Defesa, que adotou a referida solução de processo eletrônico, conforme Portaria Normativa 2.143-MD, de 2/10/2015.

211.2. ao CCIEx que execute auditorias periódicas no SisFPC com o escopo de avaliar a eficiência e a eficácia do referido Sistema, sem prejuízo da análise dos insumos, processos e produtos essenciais à fiscalização de produtos controlados pelo Exército.

Benefícios Esperados

212. A partir da adoção das recomendações propostas, são esperados os seguintes benefícios:

212.1. maior agilidade e rastreabilidade na consulta da documentação em meio eletrônico;

212.2. maior confiabilidade das informações sob a guarda do SisFPC, com redução do risco de substituições, não autorizadas, de documentos em processos; e

212.3. alinhamento com as políticas em curso na Administração Pública Federal para a implantação da gestão eletrônica de documentos, eliminando-se processos em papel.

**IV. MANIFESTAÇÕES DOS GESTORES**

213. Com fundamento no parágrafo 238 do Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria Segecex 4, de 26/2/2010, fez-se o encaminhamento da versão preliminar deste relatório às seguintes organizações militares do Comando do Exército, para manifestação dos respectivos gestores acerca da proposta de deliberação aventada pela equipe de auditoria: Comando Logístico do Exército Brasileiro (Colog), Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército Brasileiro (DFPC), Centro de Avaliações do Exército (CAEx) e Centro de Controle Interno do Exército CCIEx (peça 174).

214. Para elidir as falhas geradoras das propostas de recomendações ou sanar eventuais inadequações de texto do presente relatório, o Chefe do Centro de Controle Interno do Exército encaminhou de forma consolidada as manifestações daquelas organizações militares (peça 179), cuja análise o presente capítulo tem como objetivo.

215. Neste capítulo, todas as alusões aos itens ou subitens do relatório referem-se a versão do relatório preliminar outrora encaminhado para manifestações dos gestores.

216. Preliminarmente, confrontando-se o conteúdo das respostas do Comando do Exército com o encaminhamento proposto pela equipe de auditoria, constata-se ausência de alusão às áreas temáticas das proposições que se seguem, conforme itens ou subitens do relatório preliminar outrora encaminhado, no sentido de elidir ou torná-las insubsistentes em face de eventuais equívocos da equipe ou ulteriores providências por parte das organizações militares fiscalizadas: plano Estratégico de Tecnologia da Informação do Comando do Exército (228.1.1.); critérios objetivos de escolha das normas de ensaio (228.1.2.1.); uniformização dos procedimentos operacionais adotados em cada Região Militar (228.1.3.3.); digitalização de todos os processos e documentos referentes ao SisFPC (228.1.3.4.); adesão ao Sistema Eletrônico de Informações (228.1.3.5.); utilização de laboratórios independentes, com ensaios acreditados pelo Inmetro (228.1.4.1.); indução de rede de laboratórios para realização de testes balísticos (228.1.4.2.); acompanhamento da produção de blindagens balísticas após a aprovação do protótipo (228.1.4.4.); publicação da listagem atualizada de fabricantes de blindagens balísticas (228.1.4.5.); concepção e implantação de soluções informatizadas próprias pelas regiões militares - RMs (228.1.5.).

217. Portanto, descabem considerações ou análises adicionais sobre as aludidas

*propostas de recomendações em face da ausência de comentários ou manifestação pelos gestores, devendo em tais pontos serem mantidos os respectivos encaminhamentos da equipe de fiscalização.*

218. *No que concerne à proposta de recomendação para implantação de sistema informatizado (228.1.2.), foi informado que a DFPC, por meio do Centro de Desenvolvimento de Sistemas (CDS), está envidando esforços para concretizar a aquisição de um Sistema de TI para aprimoramento da governança de fiscalização, bem como para desenvolver sistema de TI que englobe as funcionalidades dos atuais sistemas em funcionamento, com a incorporação das bases de dados já existentes (peça 179, p. 10-11).*

219. *Como ainda não se concretizaram a implantação e a operação dos sistemas de TI informados, com as características contidas na proposta de recomendação, entende-se que a aludida proposta de deliberação deva ser mantida. Inclusive, constata-se que o processo de aquisição do sistema de TI referenciado encontra-se ainda na fase interna da licitação (parecer da AGU - peça 179, p. 11).*

220. *Quanto à uniformização dos procedimentos operacionais adotados em cada Região Militar (228.1.3.2.), foi informado que, a fim de sanar as diferenças de procedimentos entre as RMs, adotou-se uma série de medidas pela DFPC como mapeamento de processos, estágios de capacitação, reuniões periódicas com os comandantes de regiões militares e chefes de serviços de fiscalização de produtos controlados (SFPCs) com vistas à orientação técnica, bem como a realização de videoconferências diárias com os SFPCs (peça 179, p. 11).*

221. *Apesar de as providências informadas ensejarem, de certa forma, a padronização de procedimentos na fiscalização de PCEs, as medidas ventiladas já tinham sido observadas por ocasião da realização dos trabalhos e foram objeto de observação e de análise pela equipe de auditoria. Portanto, as manifestações encaminhadas não inovam de modo a ensejar a retirada ou supressão da proposta de recomendação contida no presente relatório de auditoria.*

222. *Na mesma direção, deve ser mantida a proposta de recomendação para mapeamento e sistematização integral de todos os processos de trabalho da DFPC e RMs (139.1.2.1.). Ao se manifestar sobre o assunto, consignou-se que a normatização da atividade de fiscalização de PCE será aprimorada mediante a elaboração de um novo R-105 e a revisão de mais de 80 portarias (peça 179, p. 10).*

223. *Ou seja, não se encaminharam evidências do efetivo e integral mapeamento dos processos da atividade de fiscalização de PCE no âmbito da DFPC e das regiões militares. Ainda assim, as providências informadas – suposto aprimoramento das regras de governança para a fiscalização de produtos controlados pelo Exército Brasileiro – encontram-se ainda na fase de estudos ou de propostas. Ademais, restou esclarecido que diversos processos de trabalho serão oportunamente mapeados (peça 179, p. 10).*

224. *Acerca da execução de fiscalizações periódicas para se avaliar a eficiência e a eficácia do SisFPC (228.1.6.), o Chefe do Centro de Controle Interno do Exército ratificou a informação quanto à inexistência de trabalhos de auditoria com escopo voltado à avaliação da performance operacional do aludido sistema. Aduziu que as auditorias nas regiões militares se restringiram à conformidade financeira e orçamentária e que, em 2015, o Centro de Controle Interno do Exército foi reestruturado e foi criada a Subseção de Auditorias Especiais com encargos de fiscalização por áreas temáticas e com foco em auditorias do tipo operacional. Informou igualmente que a referida subseção encontra-se em processo de estruturação e que ainda carece de militares especializados nos conhecimentos específicos de cada área a ser auditada (peça 179, p. 2).*

225. *Dessa forma, observa-se que as iniciativas destinadas a implementar as medidas objeto da proposta de recomendação – realização de auditorias de natureza operacional no SisFPC – ainda estão em curso ou serão iniciadas oportunamente. Portanto, entende-se que deva ser mantida a aludida proposta de recomendação ao Centro de Controle Interno do Exército.*

226. *Relativamente à revisão dos procedimentos atuais de renovação de Título de Registro (139.1.4.3.), grande parte dos esclarecimentos prestados pelo Comando do Exército veiculam informações já de posse e de conhecimento da equipe de auditoria (peça 179, p. 12-14).*

227. Contudo, chamam a atenção as seguintes alegações no tocante à desnecessidade ou à inadequação da revisão dos procedimentos atuais de renovação de TR pela DFPC: a) criação, por intermédio da ITA 06, de 2/06/2016, do Procedimento de Verificação sumária para a apuração de possíveis irregularidades na fabricação de PCE; e b) proposta de alteração do R-105 para viabilizar a retirada de produtos controlados dos lotes de fabricação sucessivos para verificação da conformidade com o respectivo Relatório Técnico Experimental (ReTEx) emitido.

228. De certa forma, a implementação de ambas providências sinaliza, por parte da DFPC, o reconhecimento das vulnerabilidades no controle de qualidade da fabricação dos produtos controlados, posterior à emissão do ReTEx originário e correspondente TR – fiscalização ou controles estes inexistente ou não executados pela sistemática vigente para revalidações dos TRs.

229. Evidenciam, igualmente, a preocupação de implementar medidas com vistas a suprimir as ausências ou as insuficiências de ferramentas de suporte à fiscalização da fabricação de PCEs em ocasiões posteriores à emissão dos TRs originários ou quando das respectivas revalidações.

230. Neste sentido, levando-se em consideração que houve providências por parte da DFPC, no sentido de se aperfeiçoarem as ferramentas para a fiscalização de PCE, incluindo-se nisso a avaliação de riscos da atividade de fiscalização de PCE, mediante a criação de subseção específica de auditoria interna na DFPC (peça 179, p. 12), e que as exigências de ReTEx nas revalidações sucessivas dos TRs implicarão aumento dos custos de transações aos fabricantes de PCE (encarecimento das licenças de fabricação e maiores entraves burocráticos com impactos diretos e desconhecidos na cadeia produtiva de PCEs), entende-se que devam ser acatadas as manifestações dos gestores, excluindo-se do encaminhamento deste relatório a proposta de recomendação no tocante à revisão dos procedimentos atuais de renovação de Título de Registro (228.1.4.3.).

231. Potencializam os argumentos pela desnecessidade da revisão dos procedimentos supramencionados o aprimoramento da governança do SisFPC em razão da criação da Seção de Auditoria da DFPC, a adoção de plano de contra inteligência na fiscalização de PCE, bem como a segregação de funções, com finalidade de aprimoramento dos controles internos sobre as ações descentralizadas por parte da DFPC (peça 179, p. 12).

232. Analisadas as manifestações acerca das propostas de deliberação, passa-se as considerações da equipe sobre os comentários adicionais dos gestores sobre o texto da versão preliminar de relatório encaminhada.

233. Nesse sentido, merece realce a manifestação para se alterarem os destinatários da proposta de recomendação veiculada no item 228.1.4, da versão deste relatório encaminhada para pronunciamento dos gestores (peça 179, p. 7).

234. Entende-se que deva prosperar a sugestão no sentido de se incluírem o Comando Logístico e o Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército como destinatários da recomendação referenciada, em razão de serem os órgãos de direção setorial das respectivas áreas temáticas objeto de análise.

235. Por outro lado, deve ser mantido o Comando do Exército no corpo da proposta de deliberação em virtude de ser aquele comando o detentor do feixe de competências constitucionais e legais no tocante à fiscalização de produtos controlados.

236. Igualmente deve ser dada atenção à questão da extrapolação de prazos para o desfecho dos processos administrativos que tramitam nas diversas OMs que compõem o SisFPC (peça p. 6-7). Conforme fundamentos que se seguem, as manifestações dos gestores neste ponto procedem parcialmente, tendo sido ajustado o texto da versão de relatório encaminhada para se adotar interpretação mais arrazoada da norma.

237. O art. 269 do R-105 estabelece prazo de 30 dias em cada OM pela qual o processo transitar (processos em geral) e 15 dias para os processos que dispensam procedimentos complementares. Ou seja, a aferição do prazo de tramitação deverá ser feita levando-se em consideração a quantidade de OMs por onde o feito se movimenta e a natureza dos procedimentos a serem executados no bojo do aludido processo.

238. Nessa direção, um processo autuado na DFPC, encaminhado ao CAEx e reenviado à

DFPC deverá ter como parâmetro de avaliação 60 dias (15+30+15), e não 30, caso a tramitação pela DFPC prescindir de providências complexas a exemplo de estudos, análises, pareceres.

239. Portanto, essa é a interpretação mais coerente do art. 269 do R-105 vez que se afigura desarrazoado estabelecer uniformemente o máximo de 30 dias de prazo para a tramitação de todos os processos administrativos sem considerar a natureza dos procedimentos e o número de organizações militares que compõem o SisFPC.

240. Sobre a redação do item 162.2 (divergência entre os requisitos adotados pelo CAEx e as exigências dos demais órgãos da administração, no tocante à avaliação e à seleção de PCEs a serem adquiridos), alegou-se que cada órgão pode e deve especificar os seus requisitos para o produto que pretende adquirir, de forma complementar aos requisitos exigidos em uma avaliação de PCE (peça 179, p. 5 e 6).

241. Do ponto de vista da equipe de auditoria, entende-se que a redação originária deve ser mantida vez que a divergência entre os requisitos adotados pelo CAEx e as exigências dos demais órgãos da administração geram repercussões negativas no mercado, a exemplo da possibilidade de direcionamento da escolha de fornecedores.

242. Por último, embora não tenham sido encaminhadas considerações ou manifestações sobre determinados pontos da proposta de deliberação veiculada no presente relatório de auditoria, foram sugeridos aprimoramentos do texto que, dada a natureza técnica dos comentários, mereceram o devido exame e consideração por parte da equipe.

243. Dessa forma, a tabela abaixo sumariza a resposta encaminhada, especificando a localização dos assuntos – na versão do relatório encaminhado e no documento de resposta encaminhado pelo CCIEx – bem como o resultado da análise das manifestações oriundas das organizações militares fiscalizadas:

*Tabela 11. Resumo do resultado da análise das manifestações dos gestores (peça 179).*

Parágrafo do relatório preliminar	Páginas da documentação encaminhada	Observação: considerações pela equipe de auditoria
228.1.6.	2	Texto mantido - conforme análise nos parágrafos anteriores (ausência de auditorias de natureza operacional periódicas no SisFPC)
10	3	Sugestão de redação acolhida
49	3	Sugestão de redação acolhida
50	4	Sugestão de redação acolhida
157	5	Texto mantido - embora válidas as informações prestadas, inexistem disposições normativas do Órgão de Direção Setorial sobre o tema (Colog)
162.2	5	Texto mantido - conforme análise nos parágrafos anteriores (divergência entre os requisitos adotados pelo CAEx e as exigências dos demais órgãos da administração, no tocante à avaliação de PCE a serem adquiridos)
167/168	6	Texto readequado - conforme análise nos parágrafos anteriores (prazos para o desfecho dos processos administrativos que tramitam nas diversas OMs que compõem o SisFPC)
190.1	7	Texto readequado - conforme análise nos parágrafos anteriores (destinatários das propostas de recomendações)
7 e 8	9	Texto mantido - em nenhuma hipótese o texto do parágrafo se refere à importante missão dos SFPC regionais como simples participação
10	9	Sugestão de redação acolhida
15	9	Sugestão de redação acolhida
36	9	Texto mantido - as manifestações não agregaram conteúdo à redação originária
41	9	Texto mantido - as manifestações não agregaram conteúdo à redação originária
70 e 75	9	Texto mantido - conforme análise nos parágrafos anteriores, as manifestações não agregaram conteúdo à redação originária
71	9 e 10	Texto mantido - as manifestações não agregaram conteúdo à redação

		<i>originária</i>
75-80 e 88	10	<i>Texto mantido - conforme análise nos parágrafos anteriores, as manifestações não agregaram conteúdo à redação originária (mapeamento de processo)</i>
90.2	10	<i>Texto mantido - as manifestações não agregaram conteúdo à redação originária</i>
99-110	11	<i>Texto mantido - conforme análise nos parágrafos anteriores, as manifestações não agregaram conteúdo à redação originária (implantação de sistemas informatizados)</i>
121	11	<i>Texto mantido - conforme análise nos parágrafos anteriores, as manifestações não agregaram conteúdo à redação originária (implantação de sistemas informatizados)</i>
123.4	11	<i>Texto mantido - as manifestações não agregaram conteúdo à redação originária</i>
125	11	<i>Texto mantido - conforme análise nos parágrafos anteriores, as manifestações não agregaram conteúdo à redação originária (uniformização de procedimentos entre regiões militares)</i>
136	11-12	<i>Texto mantido - Conforme informado, ainda se aguarda a publicação de instrução reguladora para o assunto, ainda em 2016 (aprimoramento dos procedimentos fiscalizatórios relativos a explosivos)</i>
137	12	<i>Texto mantido - Embora se noticie a criação de assessoria de auditoria na DFPC, a redação originária deve ser mantida</i>
141	12	<i>Texto mantido - as manifestações não agregaram conteúdo à redação originária</i>
151-166	12	<i>Texto mantido - as manifestações não agregaram conteúdo à redação originária</i>
205 e 211	12	<i>Texto mantido - as manifestações não agregaram conteúdo à redação originária</i>
221	12	<i>Texto mantido - as manifestações não agregaram conteúdo à redação originária</i>
222	12	<i>Texto mantido - conforme análise nos parágrafos anteriores, as manifestações não agregaram conteúdo à redação originária (mapeamento de processos e implantação de sistemas de TI)</i>
224	12	<i>Texto mantido - a falta de recursos financeiros não elide a necessidade de se digitalizarem os documentos oriundos da atividade de fiscalização de produtos controlados. A referida atividade é custeada com recursos próprios, oriundos das taxas de fiscalização de PCE, estipuladas em conformidade com os custos daquela atividade fiscalizatória.</i>
225	12	<i>Texto mantido - o novo Decreto de Fiscalização de Produtos Controlados ainda se encontra em estudo</i>
226	12	<i>Manifestação acolhida - conforme análise nos parágrafos anteriores (revisão do processo de revalidação de TRs)</i>

#### V. CONCLUSÃO

244. O Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC) é composto por cerca de 300 organizações militares e tem como órgão central a Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC), a qual está subordinada ao Comando Logístico do Exército Brasileiro (Colog).

245. A amplitude da rede de fiscalização de produtos controlados, associada à sua elevada dispersão no território brasileiro, permite o atendimento próximo ao usuário e a realização de ações de fiscalização por todo o Brasil. Entretanto, a necessidade de coordenação dos integrantes e das ações do sistema demanda a melhoria das capacidades de liderança, de formulação de estratégia e de controle da DFPC.

246. A presente auditoria, após avaliar os processos de trabalho finalísticos e os meios e as estruturas que suportam tais processos, apontou seis achados de auditoria: (i) mapeamento parcial de processos de trabalho decorrentes das atividades de fiscalização de PCE; (ii) inexistência de

*sistema informatizado integrado para planejamento, execução e controle das atividades de fiscalização de PCE; (iii) falta de padronização de procedimentos; (iv) ausência de diretrizes para a adoção de normas de ensaio; (v) insuficiência de meios, no CAEx, para a realização tempestiva dos testes de PCE; e (vi) deficiência na gestão documental.*

*247. As oportunidades de melhoria relacionadas à capacidade de liderança do SisFPC foram evidenciadas pelos seguintes achados:*

*247.1. falta de padronização de procedimentos no SisFPC; e*

*247.2. ausência de diretrizes para adoção de normas de ensaio.*

*248. As oportunidades de melhoria associadas à capacidade de controle do SisFPC foram evidenciadas pelos seguintes achados:*

*248.1. mapeamento parcial de processos de trabalho decorrentes das atividades de fiscalização de PCE;*

*248.2. inexistência de sistema informatizado integrado para planejamento, execução e controle das atividades de fiscalização de PCE; e*

*248.3. deficiente gestão documental.*

*249. Quanto à capacidade de formulação da estratégia do SisFPC, constata-se um maior nível de maturidade organizacional, na medida em que a DFPC estabeleceu estratégias correlacionadas a seus objetivos estratégicos, concebeu seu mapa estratégico e elaborou Plano de Gestão para o biênio 2015-2016.*

*250. Entretanto, em alinhamento com o objetivo estratégico nº 4 do SisFPC (Assegurar aos usuários do SisFPC a prestação de um serviço de qualidade, fortalecendo a imagem do Exército Brasileiro), a equipe de auditoria apontou uma oportunidade de aumentar a qualidade do atendimento aos usuários do sistema, ao identificar, como achado de auditoria, a insuficiência de meios do CAEx frente à crescente demanda por avaliações de produtos controlados pelo Exército.*

*251. Portanto, segmentando-se a análise dos achados de auditoria em três dimensões – liderança, estratégia e controle –, conclui-se que o órgão central do SisFPC deve priorizar iniciativas que contribuam para consolidar sua posição de liderança no sistema, a exemplo do estabelecimento de procedimentos padronizados e de diretrizes para adoção de normas de ensaio.*

*252. A implementação de medidas de consolidação da liderança da DFPC no SisFPC podem ter início imediatamente, pois trata-se de ações que, em sua grande maioria, demandam a edição de normativos, sem a necessidade de emprego de elevados recursos orçamentários.*

*253. Como medida de médio prazo e tão estruturante quanto a consolidação de sua liderança no SisFPC, a DFPC deveria priorizar os controles sobre as atividades desempenhadas pelos integrantes do sistema, a exemplo do completo mapeamento dos processos de trabalho finalísticos e da implantação de sistema informatizado, por meio do qual seja possível conduzir os processos de trabalho inerentes às atividades de fiscalização (processos de concessão de Títulos de Registro, de Certificados de Registro e de emissão de guias de transporte para explosivos, por exemplo), de forma que se registrem todos os atos, documentos, prazos e respectivos agentes públicos envolvidos, além de disponibilizar aos usuários/fiscalizados do SisFPC uma cesta de serviços que sejam prestados em ambiente virtual.*

*254. Vale ressaltar que o mapeamento completo dos processos de trabalho finalísticos e a implantação de sistema informatizado apresentam interdependência entre si, na medida em que o primeiro é condição necessária para a consecução do segundo.*

*255. Ainda quanto às medidas de controle, a melhoria da gestão documental constitui ação necessária para melhoria do ambiente de controle do SisFPC, a qual recomenda-se que seja promovida por meio da imediata digitalização de todos os processos arquivados, em papel, nos órgãos integrantes do sistema.*

*256. Para suprir a demanda por avaliações técnicas, em especial as que se aplicam a materiais de proteção balística, a equipe de auditoria recomenda que se avalie a descentralização da execução de testes, por meio de rede de laboratórios especializados e com ensaios acreditados. A adoção desta medida poderá contribuir para o aumento da capacidade de execução de avaliações de*

PCE, mantendo o Centro de Avaliações do Exército (CAEx) responsável pela atividade, a exemplo da estratégia de atuação do Instituto Nacional de Justiça (NIJ) dos Estados Unidos.

257. Ainda quanto ao tema das avaliações técnicas, a equipe de auditoria recomenda a realização de testes em amostras coletadas na linha de produção do fabricante de produto controlado, como condição para renovação do seu título de registro e com a finalidade de se reduzir o risco de que tais produtos controlados não atendam aos padrões de desempenho exigidos quando da aprovação que subsidiou a obtenção do respectivo título de registro. Tal medida se encontra alinhada às boas práticas identificadas na estratégia de atuação do NIJ.

258. Por fim, será proposta recomendação ao CCIEEx para que execute auditorias periódicas no SisFPC com o escopo de avaliar a eficiência e a eficácia do referido Sistema, sem prejuízo da análise dos insumos, processos e produtos essenciais à fiscalização de produtos controlados pelo Exército.

#### VI. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

259. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com as seguintes propostas de encaminhamento:

259.1. recomendar, com fulcro no inciso III do art. 250 do RITCU:

259.1.1. ao Comando do Exército que considere as conclusões do relatório de auditoria, quando das atualizações do seu Plano Estratégico de Tecnologia da Informação;

259.1.2. ao Comando Logístico do Exército (Colog) que:

259.1.2.1. implante sistema informatizado para a gestão de todos os processos de trabalho da atividade de fiscalização de PCE com atendimento mínimo dos seguintes requisitos:

a) dinâmica de processamento em conformidade com o encadeamento lógico de todas as fases dos diversos processos de trabalho necessários à atividade de fiscalização de PCE, a exemplo dos sistemas de processos eletrônicos existentes no Poder Judiciário, no Tribunal de Contas da União e no Poder Executivo Federal (Siconv);

b) estrutura de funcionamento que viabilize a produção, o arquivamento e o gerenciamento integrado de dados, de informações e de documentos, de forma eletrônica, decorrentes das diversas fases daqueles processos de trabalho, sem prejuízo da manutenção e da incorporação das bases de dados atualmente ativas, caso se opte pela descontinuação dos sistemas existentes;

c) interface com os diversos gestores e usuários do SisFPC (cidadãos, empresas, unidades fiscalizadoras de guarnição, SFPCs regionais, CAEx, Colog e DFPC), pela rede mundial de computadores, de modo a viabilizar atendimento on line aos interessados (cadastros, requerimentos, remessa e recebimento eletrônico de documentos, acompanhamento processual etc.), evitando ou minimizando remessas de documentos físicos ou deslocamento do usuário às organizações militares fiscalizadoras;

d) disponibilização em página da **internet**, com transparência aos usuários das informações básicas sobre a atividade de fiscalização de produtos controlados: requisitos para obtenção de CRs, TRs, CAC, serviços de blindagens, valores e pagamento de taxas, requerimentos e prazos médios dos processos administrativos etc; e

e) governança mínima de TI, a exemplo de regulação mínima para utilização do sistema, tutoriais ou manuais de operações, segurança, autenticidade, disponibilidade e integridade dos dados, dos documentos e das informações objeto de armazenamento.

259.1.2.2. estabeleça critérios objetivos de escolha das normas de ensaio a serem utilizadas nos testes de PCE realizados pelo CAEx, nos termos do art. 14, inciso IX, da Portaria 719/2011 (R-128, peça 34).

259.1.3. à Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC), que:

259.1.3.1. implemente mapeamento e sistematização integral de todos os processos de trabalho oriundos da atividade de fiscalização de PCE efetuada no âmbito da DFPC, a exemplo da aplicação de penalidades e da produção de normas;

259.1.3.2. implemente, ou coordene, mapeamento e sistematização integral de todos os processos de trabalho oriundos da atividade de fiscalização de PCE efetuada no âmbito das doze

regiões militares, a exemplo de concessão de certificados de registro aos CACs, vistorias e autorizações para blindagem de automóveis, de modo a evitar replicação de esforços para atividades cuja natureza, objetivos e qualificação da força de trabalho sejam similares;

259.1.3.3. promova, em conjunto com os SFPC/RM, a uniformização dos procedimentos operacionais adotados em cada Região Militar, de modo a conferir maior coesão normativa e operacional ao SisFPC;

259.1.3.4. digitalize, ou coordene a digitalização, de todos os processos e documentos referentes ao SisFPC, bem como realize a gestão processual e documental exclusivamente em meio eletrônico, nos termos dos arts. 4º, 5º, 6º e 12 do Decreto 8.539, de 8/10/2015; e

259.1.3.5. avalie a possibilidade de adesão ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI), a exemplo do Ministério da Defesa, que adotou a referida solução de processo eletrônico, conforme Portaria Normativa 2.143-MD, de 2/10/2015.

259.1.4. ao Comando do Exército, conjuntamente com o Comando Logístico do Exército (Colog), Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército (DCT) e Centro de Avaliações do Exército (CAEx/DCT), que avaliem, mediante estudo técnico, a possibilidade de:

259.1.4.1. utilizar laboratórios independentes, com ensaios acreditados pelo Inmetro, para a realização de testes com PCE, de acordo com a ISO/IEC 17025;

259.1.4.2. induzir uma rede de laboratórios acreditados e independentes especializados na realização de testes balísticos;

259.1.4.3. implantar sistemática de acompanhamento da produção de blindagens balísticas, após a aprovação do protótipo, por meio de testes em amostras coletadas na linha de produção do fabricante; e

259.1.4.4. publicar a listagem atualizada de fabricantes de blindagens balísticas, a exemplo da medida adotada pelo Instituto Nacional de Justiça dos Estados Unidos da América (**National Institute of Justice - NIJ**).

259.1.5. aos Comandos Militares de Área (CMA), que orientem as Regiões Militares (RM) subordinadas a se absterem de conceber e de implantar soluções informatizadas próprias, para automação de processos de trabalho da atividade de fiscalização de PCE, sem anuência prévia da DFPC.

259.1.6. ao Centro de Controle Interno do Comando do Exército (CCIEEx) que execute auditorias periódicas no SisFPC com o escopo de avaliar a eficiência e a eficácia do referido Sistema, sem prejuízo da análise dos insumos, processos e produtos essenciais à fiscalização de produtos controlados pelo Exército.

259.2. Dar ciência do acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem:

259.2.1. ao Ministro da Defesa;

259.2.2. ao Comandante do Exército;

259.2.3. ao Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx);

259.2.4. ao Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército (DCT);

259.2.5. ao Comando Logístico do Exército (Colog);

259.2.6. à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN);

259.2.7. à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados (CSPCCO);

259.2.8. à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE); e

259.2.9. à Subcomissão Permanente de Segurança Pública (CCJSSP) da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal”.

É o Relatório.