

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

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. Na Comunicação ao Plenário que resultou na aludida determinação do TCU, em 1º/7/2015, alertei sobre possíveis dificuldades operacionais apresentadas pelo Departamento de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC), a partir de notícias amplamente divulgadas pela mídia sobre problemas na autorização para o transporte de explosivos, a exemplo do desvio de grande volume de carga explosiva no Estado de São Paulo, e na certificação de produtos, a exemplo do questionamento quanto à fragilidade de vidros blindados e até de capacetes para uso militar, além da preocupante notícia sobre o possível locupletamento pessoal por parte de alguns agentes públicos militares (Peça nº 2).

3. O SisFPC abrange as atividades de fabricação, importação, exportação, desembaraço alfandegário, comercialização, tráfego e uso (em indústrias, laboratórios, pesquisas, atividades esportivas e coleções) de produtos controlados pelo Exército (PCE), salientando que o art. 3º, LXIX, do Decreto nº 3.665, de 20 de novembro de 2000 (Regulamento R-105), define o PCE como: *“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”*.

4. O SisFPC tem o DFPC (vinculado ao Comando Logístico do Exército – Colog) como órgão central e conta com a participação dos serviços de fiscalização de produtos controlados nas regiões militares (SFPC/RM), cabendo-lhes controlar técnica e funcionalmente os trabalhos realizados pela rede regional composta pelos SFPC de unidades administrativas (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).

5. A despeito disso, o escopo da presente auditoria compreendeu os processos de trabalho do DFPC, dos SFPC/RM e do Centro de Avaliações do Exército (CAEx), subordinado ao Departamento de Ciência e Tecnologia, a partir do emprego das seguintes metodologias: (a) aplicação de questionário junto aos chefes dos SFPC das doze regiões militares; (b) observação direta por meio de vistoria realizada pelo SFPC da Guarnição de Brasília/DF em processos de autorização de blindagens de automóveis e de emissão de guia de tráfego eletrônica; (c) análise dos sistemas informatizados; e (d) análise documental em processos de concessão, revalidação e apostilamento de registros concedidos a empresas do setor de proteção balística.

6. Como visto, em seu relatório, a equipe de auditoria da SecexDefesa apontou os seguintes achados: (a) mapeamento apenas parcial de processos de trabalho relativos às atividades de fiscalização de PCE; (b) inexistência de sistema informatizado integrado para planejamento, execução e controle das atividades de fiscalização; (c) falta de padronização de procedimentos; (d) ausência de diretrizes para a adoção de normas de ensaio; (e) insuficiência de meios, no CAEx, para a realização tempestiva dos testes de PCE; e (f) deficiência na gestão documental.

7. A partir dos aludidos achados, a SecexDefesa aduziu que o ambiente de controle no qual se desenvolvem as atividades finalísticas do SisFPC requer melhorias, tendo em vista o mapeamento apenas parcial dos seus processos de trabalho e a inexistência de sistema informatizado único (capaz de registrar os documentos, a evolução processual, os agentes públicos responsáveis pelo andamento das demandas e a fluência dos prazos, além de garantir a integridade e a autenticidade desses registros).

8. A indicação da unidade técnica pela necessidade de evolução dos controles internos reforça-se pela deficiente gestão documental, ainda com suporte em processo físico (em papel), destacando que as atuais condições de arquivamento não garantem a autenticidade e a integridade dos

documentos autuados, nem o tempestivo levantamento de informações necessárias à mobilização militar.

9. Por esse ângulo, a SecexDefesa propôs expedir recomendação: (a) ao Comando do Exército para que considere as conclusões da presente auditoria, quando da atualização do seu Plano Estratégico de Tecnologia da Informação; (b) ao Colog para que implante sistema informatizado para gerir todos os processos de trabalho finalísticos do SisFPC; e (c) ao DFPC para que coordene o mapeamento integral dos processos de trabalho de fiscalização de PCE, além de providenciar a digitalização de todos os processos físicos arquivados nas organizações militares integrantes do SisFPC, nos termos do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, avaliando, ainda, a adesão ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI) adotado pelo Ministério da Defesa por meio da Portaria Normativa nº 2.143/2015.

10. Segundo a unidade técnica, a capacidade de liderança do SisFPC deve ser aperfeiçoada, tendo sido evidenciada a ausência de padronização de procedimentos operacionais executados pelas regiões militares e de diretrizes para a seleção de normas de ensaios realizados pelo CAEx, tendo a SecexDefesa proposto o envio de recomendação: (a) ao Colog para que estabeleça critérios objetivos de escolha das normas de ensaio de PCE; e (b) ao DFPC para que promova, em conjunto com os SFPC/RM, a uniformização de procedimentos, de modo a conferir maior coesão normativa e operacional.

11. A SecexDefesa também vislumbrou a necessidade de descentralização das avaliações técnicas a cargo do CAEx e, para tanto, propôs que o Comando do Exército promova estudo técnico com vistas ao credenciamento de laboratórios independentes para, a partir de ensaios acreditados pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), realizar testes com o PCE, contribuindo, assim, para a melhoria da qualidade do atendimento aos usuários do SisFPC.

12. Além disso, a unidade técnica propôs as seguintes recomendações:

- a) ao Comando do Exército para que implante 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, publicando a listagem atualizada de fabricantes registrados;
- b) aos Comandos Militares de Área (CMA) para que orientem as regiões militares subordinadas a não usarem soluções informatizadas próprias, sem a anuência do DFPC;
- c) ao CAEx para que implante sistemática de acompanhamento da fabricação de PCE, como condição para a revalidação do respectivo registro, reduzindo, com isso, o risco de não conformidade técnica dos produtos comercializados; e
- d) ao Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) para que execute auditorias periódicas a fim de avaliar a eficácia e a eficiência do SisFPC.

13. Registre-se que, pela natureza e características da auditoria operacional, os trabalhos de campo não objetivaram (v. Matriz de Planejamento à Peça nº 6), nem permitiram, coletar evidências a respeito do suposto locupletamento de agentes públicos que atuaram no SisFPC.

14. Incorporo os pareceres da unidade técnica a estas razões de decidir, sem prejuízo de pugnar pelo envio de determinações, em vez das suscitadas recomendações, aos aludidos órgãos.

15. O SisFPC adota estrutura matricial, envolvendo órgãos de direção setorial do Comando do Exército e serviços de fiscalização que integram as estruturas das respectivas regiões militares, os quais atuam em colaboração com as organizações militares de cada região, formando uma rede de mais de 300 unidades distribuídas pelo País, incluindo, ainda, instituições públicas e privadas auxiliares do sistema, a exemplo de autoridades policiais e de fiscalização nas três esferas de governo.

16. O referido sistema fiscaliza desde a fabricação e a comercialização de diversos setores, como proteção balística (coletes, capacetes, blindagem etc.), explosivos e fertilizantes, até a aquisição de armas e munição por policiais, magistrados, promotores, caçadores, atiradores e colecionadores, passando pelo monitoramento do transporte e do estoque de produtos que ofereçam risco à sociedade.

17. Nesse modelo, o papel do órgão central reveste-se de fundamental importância, não apenas pela capacidade de normatizar os procedimentos técnicos e operacionais, mas também pela

necessidade de gerir as informações produzidas por inúmeros agentes descentralizados, com o intuito de obter dados de interesse do Exército (nas áreas de mobilização industrial, de material bélico e de segurança interna) e de garantir a efetividade e confiabilidade de todo o sistema, não se devendo desprezar a importância desse sistema para o efetivo controle do inaceitável desvio de explosivos no País, com o seu possível emprego nos ilícitos criminais divulgados pela mídia.

18. Para melhor desempenhar as suas atividades, o DFPC vem mapeando os seus processos de trabalho finalísticos (Peças nºs 17 a 23), destacando-se aqueles relacionados com a concessão, revalidação e apostilamento do Título de Registro – o TR (autorização para a fabricação de produtos controlados), mas, conforme verificado nesta auditoria (item 6-a), restariam ainda 14 processos sem o devido mapeamento, aí incluído o de aplicação de penalidades, recentemente disciplinado pela Portaria Colog nº 27/2016.

19. De igual sorte, foram constatadas iniciativas isoladas de alguns SFPC para mapear os processos de trabalho executados no âmbito da correspondente região militar, a exemplo do SFPC 2ª RM/SP que modelou integralmente o processo de autorização de blindagens para automóveis (Peças nºs 24 a 43).

20. Destaca-se que a técnica de mapeamento/modelagem de processos de trabalho permite conhecer, analisar e aperfeiçoar atividades e procedimentos necessários para a entrega de produtos ou serviços, com o intuito de obter ganhos de produtividade, de reduzir riscos e de melhorar pontos de controle, constituindo-se, ainda, como requisito para o desenvolvimento de sistemas de automação dos processos e gestão de informações da organização, tendo a sua importância já sido reconhecida pelo TCU em diversos momentos (v.g.: Acórdãos 1.108/2014, 2.900/2015, 1.594/2016 e 3.002/2016, do Plenário).

21. Aliás, o SisFPC utiliza diversos sistemas informatizados em seus processos de trabalho, como o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma), o Sistema de Controle Fabril de Armas (Sicofa), o Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem), o Sistema de Guia de Tráfego Eletrônica (SGTE) e o Sistema de Controle e Registro de Carros Blindados (Siscab).

22. Anote-se que os SFPC/RM usam diferentes sistemas para o controle de processos e de protocolo, como o Sistema de Gerenciamento de Processos (SGP) da SFPC 11ª RM/DF, não havendo, todavia, a necessária padronização e integração desses sistemas, com a dificuldade de se promover, ainda, a unificada visão de todos os processos de fiscalização por parte da unidade central (v. item 6-b acima).

23. De acordo com o relatório de auditoria, além de não serem integrados, os sistemas usados no SisFPC não consideram o encadeamento lógico dos diversos processos de trabalho de fiscalização de PCE, carecendo, ainda, de regras de governança de tecnologia da informação (TI), a exemplo de mecanismos que assegurem a disponibilidade e a integridade dos dados e informações armazenados.

24. Foram relatados, ainda, diversos problemas com a concepção dos sistemas, a descontinuidade da manutenção, o inconstante funcionamento, a possibilidade de um usuário realizar acesso em nome de outro, a dificuldade de identificar quem fez alterações no sistema, a falta de relatórios de informações estratégicas e gerenciais e a falta de pessoal de suporte de TI.

25. A auditoria constatou a urgência na implementação de um sistema integrado que incorpore os indispensáveis controles operacionais e gerenciais com vistas a reduzir riscos que possam comprometer a efetividade da fiscalização de PCE e até a imagem do Exército, salientando, contudo, que o plano estratégico de TI do Exército Brasileiro ainda não prevê essa ação, a despeito de ela ter sido eleita como objetivo prioritário para o DFPC.

26. O reduzido protagonismo do órgão central do SisFPC foi constatado pela equipe de auditoria, ao verificar que as atuais práticas de emissão de Certificado de Registro (CR), 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 para a uniformização das rotinas executadas nos SFPC/RM (item 6-c acima), destacando que:

a) cada RM adota iniciativas próprias na condução de suas atividades de fiscalização de PCE;

- b) não há orientação formalizada quanto ao arquivamento dos documentos emitidos, pois somente na SFPC 1ª RM/RJ foi possível confrontar os CR com os respectivos processos de concessão/revalidação (Peças nºs 48 e 53);
- c) a emissão de CR no Estado do Espírito Santo é feita pelo 38º Batalhão de Infantaria/ES, com efetivo de apenas 3 agentes e sem qualquer supervisão do SFPC a que está vinculado (1ª RM/RJ);
- d) os SFPC das organizações militares na região do Porto de Santos/SP também mantêm processos arquivados fora da SFPC 2ª RM/SP, mas, nesses casos, o chefe da SFPC/RM tem emitido parecer sobre os termos de vistoria elaborados pelas equipes de fiscalização (Peças nºs 69 a 71);
- e) não há diretriz nacional para mitigar os riscos de desvio de explosivos, salientando que cada RM tem estabelecido o seu regramento próprio, como a exigência de escolta armada no transporte (só observada nos Estados do RJ, ES, SP e MG – Peças nºs 54 a 56); e
- f) os SFPC/RM não se constituem como unidades gestoras de recursos financeiros e, assim, não são fiscalizados pelo controle interno, tampouco pelo DFPC, dificultando a transparência e a fiscalização sobre as despesas inerentes ao SisFPC.

27. A equipe de auditoria observou que, apesar da necessidade de padronização, não podem ser desconsideradas as peculiaridades de cada RM, ainda mais porque só o SFPC 2ª RM/SP concentra a fabricação de munição, a quase metade dos CR controlados no País e, junto com o SFPC 1ª RM/RJ, a quase totalidade das blindadoras automotivas, ao passo que a produção nacional de fogos de artifício (também controlada pelo Exército) está localizada na 4ª RM/MG.

28. Registre-se que a elevada rotatividade dos militares alocados nos SFPC/RM, em especial dos chefes e dos oficiais superiores, tem gerado descontinuidade nos processos e agravado a falta de padronização dos procedimentos rotineiros do SisFPC, além de dificultar a disseminação das boas práticas observadas nesta auditoria em termos de controles internos.

29. Ao analisar os processos conduzidos pelo CAEx e as atividades desenvolvidas pelo Centro Tecnológico do Exército (CTEx) a equipe de auditoria detectou a inexistência de diretriz própria do SisFPC acerca dos critérios para a escolha de normas técnicas de ensaio a serem usadas na realização dos testes de PCE (v. item 6-d acima).

30. De acordo com a coletânea de legislação de PCE (Peça nº 80, fl. 12), existe diretriz apenas para veículos blindados e para coletes à prova de balas, especificando as normas de ensaio a serem utilizadas nas avaliações conduzidas pelo CAEx, de sorte que, para os demais PCE, em especial, para blindagens balísticas de capacetes, escudos e vidros de uso arquitetônico, não há indicação clara sobre a norma técnica a ser usada nos testes que fundamentam os relatórios técnicos experimentais (ReTEx), considerando-se que existem no mercado diversas normas para a determinação do nível de proteção balística (Peça nº 85, fls. 42/47, Peças nºs 86 a 89, 104 e 106).

31. Essa situação dificulta as especificações técnicas nas licitações que envolvem PCE (Peças nºs 111 a 116) e reforça a necessidade de indicação da norma a ser seguida para a escolha e para o recebimento do material licitado, tendo resultado em sucessivas representações de licitantes ao TCU sobre a possível inadequação de normas técnicas (v.g.: Acórdãos 2.712/2015, 1.343/2015, 1.568/2015, 695/2016, 2.332/2016 e 2.803/2016, do Plenário), além de questionamentos judiciais para apurar possíveis irregularidades nas aquisições pelo Colog (Peças nºs 117 e 118).

32. A amostra dos ReTEx examinada na auditoria (Peça nº 79) revelou, ainda, que, entre o início da avaliação e a emissão do resultado, o CAEx leva em média 140 dias, sendo esse prazo muito superior ao fixado no art. 269 do Decreto nº 3.665, de 2000, que é de até trinta dias em cada organização militar em que transitar (item 6-e acima).

33. A realização de testes por laboratórios externos ao Comando do Exército tende a consistir na melhor alternativa para compatibilizar a capacidade operacional do CAEx com o crescimento da demanda, sobretudo de blindagens balísticas, destacando que ela foi aventada pelos próprios gestores, mesmo porque está alinhada com as melhores práticas (Peças nºs 138 a 141) e já ocorre na avaliação de armamento não-letal (Peça nº 129, fl. 34, Peça nº 30, fl. 27), tendo sido enfatizado pelos gestores que,

nos ensaios feitos por terceiros, o CAEx mantém a responsabilidade pela elaboração do ReTeX, conforme a competência estabelecida na Portaria Dlog nº 5/2005 (Peças nºs 131, 132 e 147).

34. Durante visita ao CAEx, a equipe de auditoria não constatou indícios de que os testes, em especial os balísticos, estejam sendo executados em desacordo com as normas aplicáveis, mas não se verificou, no âmbito do SisFPC, o devido plano de metas de fiscalização para o acompanhamento da produção de PCE, por meio de testes de amostras aleatoriamente escolhidas entre os lotes fabricados.

35. A expectativa de controle sobre o fabricante aliada à aplicação de penalidades cabíveis concorrerão para mitigar o risco de venda de produtos que não atendam aos requisitos de qualidade exigidos, quando do seu registro inicial, destacando, nesse ponto, o modelo adotado pelo Instituto Nacional de Justiça (NIJ) dos EUA, que promove o programa de acreditação de laboratórios, criando uma rede autorizada para realizar testes nos produtos (Peça nº 138, fls. 33/36), merecendo destaque, ainda, a boa prática de divulgação das empresas cujos produtos foram aprovados, com a indicação do nível de proteção balística e da norma utilizada (Peça nº 143).

36. Por essa linha, seja na delegação dos testes a laboratórios acreditados, seja na possível realização de novos testes após a avaliação inicial do protótipo, atestando a reprodutibilidade na fabricação em série do PCE aprovado, constata-se que há espaço para melhorias na sistemática atual, corroborando, assim, as conclusões do voto proferido pelo ilustre Ministro José Múcio Monteiro, no Acórdão 1.568/2015-TCU-Plenário, ao discutir a importância do laboratório responsável pela realização dos testes balísticos para a determinação do efetivo nível de proteção oferecido pelo produto.

37. Enfim, no derradeiro achado (item 6-f acima), a equipe de auditoria apontou a ausência de: digitalização dos documentos recebidos ou produzidos no âmbito do SisFPC; sistema informatizado único para a gestão documental e para o trâmite de processos eletrônicos; e assinatura eletrônica mediante certificado digital ou por meio alternativo de comprovação da autoria e da integridade de documentos em forma eletrônica.

38. Apesar de reconhecer o esforço da DFPC em adquirir solução de TI para a informatização dos processos de trabalho, verificou-se que o acervo documental é mantido em papel e está disperso geograficamente por todo o País, inviabilizando qualquer tentativa de acesso imediato às informações para fins de mobilização nacional, destacando-se que, de acordo com o Decreto nº 8.539, de 2015, todos os documentos do SisPFC deveriam estar disponíveis em meio eletrônico, cabendo ao órgão apresentar o necessário cronograma para a implementação dessa medida.

39. A digitalização de documentos se insere em contexto mais amplo de informatização dos processos de trabalho, mas, dado o elevado montante de recursos financeiros envolvidos e o atual momento de restrições orçamentárias, mostra-se mais adequado determinar que o órgão promova as ações necessárias à gestão documental em meio eletrônico, como a digitalização do acervo documental e de tudo que for protocolizado a partir de então, até que seja possível implementar o aludido sistema integrado de gestão do SisFPC, lembrando que a atividade de fiscalização de PCE é custeada com recursos próprios provenientes das taxas estipuladas em consonância com os respectivos custos.

40. A título de subsídio para a eventual contratação de empresa especializada em serviço de digitalização de documentos, a equipe de auditoria juntou aos autos um breve histórico da implantação do processo eletrônico no TCU (Peças nºs 149 a 164), destacando-se que o modelo de contratação, consagrado 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, afastando a possível restrição à tutela das informações pelo SisFPC.

41. Alternativamente, recomenda-se a adesão à plataforma gratuita SEI, disponibilizada no âmbito do Processo Eletrônico Nacional (PEN), 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, salientando que o próprio Ministério da Defesa já utiliza o SEI, conforme se depreende da Portaria Normativa nº 2.143/2015 (Peça nº 170).

42. A partir da análise dos achados de auditoria, bem se vê que o conjunto de medidas propostas permite o aperfeiçoamento do SisFPC, observando que a implementação de algumas dessas medidas pelo Colog e pelo DFPC podem ter início imediato, como o estabelecimento de procedimentos padronizados e de diretrizes para a aprovação de normas de ensaio, enquanto outras, a exemplo da conclusão do mapeamento de processos de trabalho e da implantação de solução informatizada completa e integrada, dependem do envolvimento direto de outros órgãos interessados, fazendo-se necessária a coordenação de esforços por parte dos órgãos de direção setorial do Exército na definição de metas, responsáveis e prazos.

43. Por tudo isso, entendo que o TCU deve acompanhar, em sua essência, a proposta da unidade técnica, ao tempo em que louvo o percuciente trabalho de fiscalização conduzido pelos Auditores Federais da SecexDefesa (Alexandre Robson R. Oliveira, Everton de Siqueira Benedito e Vander Pereira Rodrigues), sob a coordenação do Auditor Federal Egbert Nascimento Buarque (atual dirigente da unidade) e do então Secretário Edison Franklin de Almeida, enaltecendo, ainda, a contundente avaliação do feito pela equipe do meu Gabinete nas pessoas do Chefe de Gabinete José Silva de Souza Leal e do Assessor Vilmar Agapito Teixeira.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de março de 2017.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator