

Processo TC 029.868/2016-5 (com 30 peças)
Prestação de Contas Ordinária – Exercício de 2015

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se da prestação de contas referente ao exercício de 2015 da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa (SG/MD).

Além das contas da própria SG/MD, este processo engloba as informações sobre a gestão dos seguintes órgãos, que lhe são diretamente subordinados (art. 24, II, do Anexo I do Decreto 7.974/2013):

- a) Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (Sepesd);
- b) Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod);
- c) Secretaria de Organização Institucional (Seori); e
- d) Departamento do Programa Calha Norte (DPCN).

O Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), apesar de também ser órgão diretamente subordinado à SG/MD, não está abrangido nestas contas, por apresentar prestação de contas de forma separada, nos termos do Anexo I à Decisão Normativa TCU 147/2015.

A Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa, no Relatório de Auditoria Anual de Contas (peça 5), concluiu pela regularidade das contas dos dirigentes da SG/MD, da Seprod, da Sepesd e do DPCN, e pela regularidade com ressalva das contas do dirigente máximo da Seori (sr. Luiz Antônio de Souza Cordeiro), em face da seguinte ocorrência, descrita no item 2.6.1.7 do citado relatório: fornecimento antecipado de material da lista de serviços eventuais e seu respectivo pagamento, sem que o serviço contratado tenha sido realizado (Contrato 12-Gepos-Colic/2015).

A Secex/Defesa, após diligências preliminares (peças 14 e 20), examinou os elementos contidos nos autos e formulou a seguinte proposta de encaminhamento (peças 28 a 30):

“I – Com fundamento nos arts. 1º, I, 16, I, 17 e 23, I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, I, 207 e 214, I, do Regimento Interno, julgar regulares as contas dos responsáveis abaixo nominados e dar-lhes quitação plena: Ari Matos Cardoso (CPF 006.372.387-53), Eva Maria Cella Dal Chiavon (CPF 400.606.759-34), Herval Lacerda Alves (CPF 603.592.345-34), Joaquim Silva e Luna (CPF 334.864.767-34), Murilo Marques Barboza (CPF 408.390.367-87), Luiz Antônio de Souza Cordeiro (CPF 097.834.401-44), Ricardo Machado Vieira (CPF 715.501.438-91); Roberto de Medeiros Dantas (CPF 483.922.198-72).

II - Dar ciência à Secretaria Geral do MD sobre as seguintes impropriedades/falhas, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

II.1 - não atendimento ao disposto no item 4.1 do Anexo único da Portaria TCU 321/2015, que guarda correspondência com o item I.5.1 do Anexo único da Portaria TCU 90/2014, por não ter realizado as seguintes tarefas concernentes à elaboração e implementação do planejamento estratégico:

- a) não apresentou a descrição sintética dos planos estratégico, tático e/ou operacional que orientaram sua atuação e, menos ainda, as revisões ocorridas desde a elaboração, as estratégias adotadas para sua realização e para o tratamento dos riscos envolvidos – item I.5.a do Anexo único da Portaria TCU 90/2014;
- b) não apresentou informações sobre os estágios de implementação do planejamento estratégico - item 4.1.3 do Anexo único à Portaria TCU 321/2015 e item I.5.b do Anexo único da Portaria TCU 90/2014;
- c) não apresentou informações sobre o programa de trabalho e as estratégias de execução – item 4.1.1 do Anexo único à Portaria TCU 321/2015; e
- d) não apresentou informações sobre desdobramento do plano estratégico - item 4.1.5 do

Anexo único à Portaria TCU 321/2015.

II.2 - não-conformidade do rol de responsáveis, em decorrência da inclusão indevida no rol de agentes que não terão contas julgadas e da ausência dos titulares e eventuais substitutos da Seprod, da Sepesd e do DPCN, o que afronta o disposto nos artigos 6º da DN TCU 147/2015 e 10, *caput*, da IN TCU 63/2010.

II.3 - ausência de notas explicativas que complementem as demonstrações contábeis que instruem a prestação de contas anuais daquela Secretaria-Geral, em desconformidade com o artigo 5º da Lei 6.604.

III - Dar ciência ao órgão de controle interno da ausência de verificação ou atesto no tocante à conformidade do rol de responsáveis, elaborado pela unidade prestadora de contas, para com os dispositivos da IN TCU 63/2010, em prejuízo do disposto no art. 6º, § 7º, da DN TCU 147/2015.

IV - Apor a classificação da peça 25 do presente processo com o grau de sigilo ‘reservado’, nos termos do art. 23, I e V, da Lei 12.527/2011, c/c os arts. 6º, I, 7º, I e V, e 8º da Resolução TCU 254/2013, pelo prazo de 5 (cinco) anos a contar de 31/08/2017.”

II

O Ministério Público de Contas diverge parcialmente da proposta de encaminhamento apresentada pela unidade técnica, pelos motivos a seguir expostos.

De início, cabe destacar que as falhas na elaboração do rol de responsáveis detectadas na instrução preliminar não foram saneadas pela unidade jurisdicionada nem mesmo após a diligência efetuada pela unidade técnica. Tais falhas consistiram na falta de indicação dos substitutos dos dirigentes máximos da Seprod, da Sepesd e do DPCN, na falta de indicação do efetivo período de substituição por parte dos srs. Murilo Marques Barboza (substituto do dirigente máximo da SG/MD) e José Renato Correa de Lima (substituto do dirigente máximo da Seori) e na inclusão de diversos agentes que não deveriam constar do rol.

Na resposta à diligência, datada de 25/7/2017, o Secretário-Geral do Ministério da Defesa limitou-se a afirmar que a retificação do rol de responsáveis, para atender às orientações dos arts. 10 e 11 da Instrução Normativa TCU 63/2010 e do art. 6º da Decisão Normativa TCU 147/2015, foi realizada na prestação de contas de 2016 (peça 18).

Tal resposta foi claramente insuficiente, a uma, porque a diligência visou, por óbvio, que fosse retificado o rol de responsáveis do presente processo de prestação de contas (2015), e, a duas, porque no processo de prestação de contas do exercício de 2016 (TC 032.297/2017-3), remanesceu a falha relativa à falta de indicação, no rol de responsáveis, do efetivo período de substituição dos dirigentes máximos da Seori, da Sepesd, da Seprod e do DPCN, o que, inclusive, motivou diligência naqueles autos, a teor do Ofício 501/2018-TCU/SecexDefesa, de 27/6/2018 (peça 16 do TC 032.297/2017-3).

A elaboração de rol de responsáveis em processos de prestação de contas ordinária deve seguir o disposto no art. 10 da IN TCU 63/2010, a seguir transcrito (grifou-se):

“Art. 10 Serão considerados responsáveis pela gestão os titulares e seus substitutos que desempenharem, durante o período a que se referirem as contas, as seguintes naturezas de responsabilidade, se houver:

I. dirigente máximo da unidade jurisdicionada;

II. membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente de que trata o inciso anterior, com base na estrutura de cargos aprovada para a unidade jurisdicionada;

III. membro de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade.

Parágrafo único. O Tribunal poderá definir outras naturezas de responsabilidade na decisão normativa de que trata o art. 4º.”

Na Decisão Normativa TCU 147/2015, ficou esclarecido que:

“Art. 6º Para fins do julgamento a que se refere o art. 16 da Lei nº 8.443/92, consideram-se responsáveis os titulares e substitutos que desempenharam, no exercício de 2015, pelo menos uma das naturezas de responsabilidade especificadas no *caput* do art. 10 da IN TCU nº 63/2010.

§ 1º No caso de secretaria-executiva de ministério ou órgão equivalente, também devem ser incluídos no rol os titulares das demais secretarias da estrutura do respectivo ministério.

§ 2º Em relação ao disposto no § 1º deste artigo, excetuam-se os titulares de secretarias relacionadas no Anexo I da DN TCU 146/2015 para apresentação individual de relatório de gestão.

(...)

§ 5º O responsável substituto de que trata o *caput* constará do rol somente se tiver efetivamente exercido a substituição do titular no exercício de referência das contas, situação em que deverão ser informados os períodos.

§ 6º Na apresentação das informações de identificação dos responsáveis de que trata o *caput*, as unidades prestadoras de contas relacionadas no Anexo I desta decisão normativa devem observar, além do art. 11 da IN TCU nº 63/2010, as orientações e estrutura do Sistema e-Contas.

§ 7º O órgão de controle interno deve verificar se o rol de responsáveis elaborado pela unidade prestadora de contas está em conformidade com os dispositivos da IN TCU nº 63/2010 e com as orientações do Sistema e-Contas.”

A existência de falhas no rol de responsáveis da SG/MD e de suas unidades subordinadas já ocorreu em exercícios anteriores, como se verifica do teor dos Acórdãos 11.201/2016-2ª Câmara (proferido em 18/10/2016) e 3.107/2016-Plenário (proferido em 30/11/2016), exarados nos processos de prestação de contas da SG/MD referentes a 2013 e 2014 (TC 024.055/2014-0 e TC 027.582/2015-9) e parcialmente reproduzidos abaixo:

“1.10. cientificar a Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa da necessidade de serem individualizadas as responsabilidades pela gestão, devendo ser divisados os períodos de gestão do titular e de seus substitutos, para efeito de responsabilização e em atendimento ao disposto na Instrução Normativa TCU 63/2010, art. 10;” (Acórdão 11.201/2016-2ª Câmara)

“1.10. Cientificar:

1.10.1. a Secretaria-Geral do Ministério da Defesa; a Secretaria de Produtos de Defesa; a Secretaria de Coordenação e Organização Institucional e o Departamento do Programa Calha Norte da necessidade de observar o disposto no art. 10 da IN – TCU 63/2010, quando da elaboração do rol de responsáveis nas próximas prestações de contas, especialmente no que respeita aos registros de períodos de gestão dos responsáveis;” (Acórdão 3.107/2016-Plenário)

Nesse contexto de reiterado descumprimento a normas do TCU, observado também nas contas de 2016, apresentadas a esta Corte após a ciência dos Acórdãos 11.201/2016-2ª Câmara e 3.107/2016-Plenário, entende-se que, em vez de meramente se expedir nova ciência da irregularidade, deve-se proferir determinação, para que a SG/MD, nas próximas contas ordinárias, informe, no rol de responsáveis, os efetivos períodos da substituição do titular pelos gestores substitutos. Também deve ser proferida determinação para que o controle interno, no próximo relatório de auditoria anual de contas da SG/MD,

informe se o rol de responsáveis foi elaborado de acordo com as exigências do TCU.

Apesar de a unidade jurisdicionada não ter retificado o rol de responsáveis destas contas, a Secex/Defesa entendeu que, pelas informações contidas nos autos, poder-se-ia concluir, indiretamente, que o sr. Murilo Marques Barboza substituiu o titular da SG/MD nos períodos de 8/10 a 22/10/2015 e de 1/11 a 31/12/2015, e que o sr. José Renato Correa de Lima não substituiu o titular da Seori ao longo de 2015 (peça 28, pp. 4/5). Assim, propôs que o sr. José Renato Correa de Lima fosse excluído do presente processo.

Ao ver do MP de Contas, é temerária a exclusão do sr. José Renato Correa de Lima destes autos, haja vista que as informações contidas no Relatório de Gestão, quanto ao período de atuação dos titulares das subunidades da SG/MD (peça 1, p. 175), são bastante genéricas, sendo pouco crível que, ao longo de todo o ano de 2015, não tenha ocorrido nenhum dia de substituição dos titulares da Seori, da Seprod e do DPCN. Ademais, no processo de prestação de contas da SG/MD referente ao exercício de 2014, o sr. José Renato Correa de Lima constou do rol de responsáveis, como dirigente substituto da Seori, e teve suas contas julgadas regulares com ressalva, nos termos do Acórdão 3.107/2016-Plenário.

Portanto, entende-se que o sr. José Renato Correa de Lima também deve ter suas contas julgadas no presente processo.

Quanto ao mérito do julgamento destas contas, o MP de Contas entende que, em vez da regularidade plena, alguns responsáveis merecem ter suas contas julgadas regulares com ressalva, haja vista que ficaram caracterizadas falhas relevantes ocorridas em 2015, ainda que algumas delas tenham sido saneadas em exercícios futuros ou estejam sendo tratadas em outros processos em trâmite neste Tribunal.

Entre essas falhas, estão a insuficiência dos indicadores de desempenho informados no Relatório de Gestão e a deficiência do planejamento estratégico (peça 12, pp. 7/8). Essas ocorrências também foram verificadas nas contas ordinárias de 2012 (Acórdão 8.465/2015-2ª Câmara), de 2013 (Acórdão 11.201/2016-2ª Câmara) e de 2014 (Acórdão 3.107/2016-Plenário), e motivaram a aposição de ressalvas às contas de 2013 e 2014 de diversos responsáveis, além da expedição de recomendações.

De acordo com a instrução de mérito da unidade técnica, apenas em 20/10/2016, com a edição da Instrução Normativa 2/SG-MD, que aprovou o Plano de Diretrizes da Secretaria-Geral para 2017 a 2019, houve o aperfeiçoamento do planejamento estratégico e dos indicadores de desempenho no âmbito da SG/MD (peça 28, p. 7).

Assim, como a falha só foi saneada após o exercício de que tratam estas contas, entende-se que deve ensejar a aposição de ressalva às contas da sra. Eva Maria Cella Dal Chiavon, que exerceu a titularidade da SG/MD na maior parte do exercício de 2015.

Outra falha devidamente caracterizada nos autos diz respeito à ausência de gestão e coordenação de projetos prioritários do MD. Mesmo após diligência efetuada junto à unidade jurisdicionada, ficou evidenciado que *“o Ministério não realiza gestão de projetos com análise dos diagnósticos acerca da performance dos empreendimentos, abarcando análises sobre variação de custos no exercício, cumprimento de prazos e metas, atendimento de escopo, cronograma de execução física e financeira, dentre outros pontos, a possibilitar a compreensão fidedigna da gestão dos três comandos militares, como órgãos executores”* (peça 28, p. 11).

Referida questão foi objeto de análise no TC 005.066/2016-6, que tratou do acompanhamento dos projetos estratégicos da Defesa. Uma das fragilidades detectadas na fiscalização realizada pela equipe de auditoria no período de 13/6 a 18/11/2016 foi *“a falta de uma gestão integrada dos projetos estratégicos de Defesa nos Comandos Militares e no MD”*. Segundo a equipe de auditoria (peça 143 daqueles autos):

“307. (...). Os órgãos possuem seus próprios escritórios de projetos, em diferentes níveis de maturidade em gerenciamento de projetos e programas. Contudo, no nível estratégico, carecem de gerenciamento de portfólio que permita, por exemplo, priorizar os projetos certos em termos de melhor relação de benefícios e alinhamento estratégico, e dar mais eficiência na

implementação dos empreendimentos.

308. Os órgãos estão empenhados em aperfeiçoar seus mecanismos de gestão. Porém, as medidas ainda estão sendo pensadas e gradativamente adotadas, razão pela qual não foi possível avaliar a efetividade dessas ações. Por enquanto, a estratégia para dar continuidade aos projetos estratégicos de defesa consiste basicamente em alongar os cronogramas na busca de recursos. Contudo, não existe uma análise sobre as condições que inviabilizariam a continuidade dos empreendimentos.

(...)

314. Especificamente em relação ao MD, o órgão deverá assumir com mais diligência a sua responsabilidade de implementar a END [Estratégia Nacional de Defesa] e de coordenar os esforços empreendidos pelas Forças, caso contrário, os projetos estratégicos de defesa continuarão sendo formulados e executados sem a necessária visão sistêmica e estarão constantemente disputando espaço na agenda política da Defesa Nacional, assim como recursos orçamentários ano após ano.”

Ao apreciar esse processo, o Tribunal, acolhendo o voto do Ministro-Relator André Luís de Carvalho, proferiu o Acórdão 1.519/2017-Plenário (sigiloso), parcialmente reproduzido a seguir:

“9.1. determinar ao Ministério da Defesa e aos Comandos Militares da Marinha, Exército e Aeronáutica, com fundamento nos princípios da eficiência administrativa (art. 37 da CF88) e da prevalência do interesse público (art. 2º da Lei 9.784/1999) e no art. 43, I, da Lei 8.443, de 1992, além do art. 250, II, do Regimento Interno do TCU (RITCU), e nos Acórdãos 2.952/2013 e 3.107/2016, do Plenário do TCU, que:

9.1.1. condicionem o início de novos projetos de investimentos relacionados com a aquisição ou o desenvolvimento de materiais de emprego militar a existência de estudos de viabilidade que demonstrem a exequibilidade dos seus cronogramas físico-financeiros, considerando, nos aludidos estudos, o portfólio de investimentos em execução e a real capacidade de alocação de recursos por parte da União, a partir, especialmente, das limitações impostas pela Emenda Constitucional 95/2016, entre outros marcos constitucionais e legais;

9.1.2. reavaliem os projetos estratégicos de investimentos com base em estudo atualizado de viabilidade, a fim de compatibilizar os seus cronogramas físico-financeiros com a real capacidade de alocação de recursos por parte da União, a partir, especialmente, das limitações impostas pela Emenda Constitucional 95/2016, entre outros marcos constitucionais e legais;

9.1.3. acompanhem regularmente os projetos prioritários de Defesa por meio de sistema integrado de gerenciamento de portfólio que possibilite a tomada de decisão, tempestiva e transparente, baseada em análise de riscos nas hipóteses em que for necessária a alteração de escopo, de prazo ou de custo ou, até mesmo, a descontinuidade de projetos;

9.2. determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento nos princípios da eficiência administrativa (art. 37 da CF88) e da prevalência do interesse público (art. 2º da Lei 9.784/1999) e no art. 43, I, da Lei 8.443, de 1992, além do art. 250, II, do RITCU, que informe a este Tribunal nas prestações de contas anuais, a partir das relativas ao exercício de 2017, os seguintes dados relativos aos projetos estratégicos de Defesa: nome do projeto; prazo de execução inicial e atualizado no final do exercício; necessidade de recursos para o exercício (proposta orçamentária); dotação autorizada na lei orçamentária; montante do contingenciamento ocorrido; valores pagos de reajuste, atualização monetária e encargos contratuais; valor pago relativo ao orçamento do exercício; valores inscritos e pagos a título de restos a pagar; valor total pago no exercício; custo total atualizado do projeto; e percentual de execução física e financeira acumuladas no final do exercício, entre outras informações relevantes;

(...)

9.8. fixar o prazo de 90 (noventa) dias para que os órgãos indicados nos itens 9.1 a 9.7 deste Acórdão manifestem-se sobre o cumprimento das determinações e recomendações ali descritas, devendo apresentar, inclusive, o devido plano de ação para a implementação das aludidas determinações, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para o efetivo cumprimento dessas medidas;”

O plano de ação de que trata o item 9.8 do Acórdão 1.519/2017-Plenário foi apresentado pela SG/MD em 6/12/2017 (peça 201 do TC 005.066/2016-6), e ainda será analisado pela unidade técnica naquele processo.

Todavia, independentemente do resultado do monitoramento do Acórdão 1.519/2017-Plenário, ficou caracterizado que, no exercício de 2015, não havia uma gestão integrada dos projetos estratégicos do Ministério da Defesa, tanto é que os documentos encaminhados em resposta à diligência não permitiram uma visão global dos portfólios de projetos de defesa das três forças armadas e nem apresentaram os cronogramas físicos e financeiros anuais e as medidas para lidar com a carência de recursos financeiros. Esse fato justifica, pois, a oposição de ressalva às contas da sra. Eva Maria Cella Dal Chiavon.

No tocante ao Acórdão 1.176/2015-Plenário, proferido em 13/5/2015, no âmbito do TC 034.062/2011-4, que cuidou de representação acerca da falta de uniformização na aplicação da legislação que trata do cálculo dos proventos de aposentadoria pela média das maiores remunerações, a instrução preliminar da Secex/Defesa apontou que, no Relatório de Auditoria de Gestão de 2015, não constou informação sobre o cumprimento da determinação contida no item 9.4 do citado acórdão, descumprindo-se, assim, o item 9.5 desse mesmo acórdão (peça 12, pp. 39/40). Reproduzem-se, a seguir, os itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 1.176/2015-Plenário:

“9.4. determinar a todos os órgãos, autarquias e fundações autárquicas da administração pública federal que, nos casos em que os proventos de aposentadoria não estejam sendo pagos de acordo com as regras indicadas nos itens deste Acórdão, no prazo de até 120 (cento e vinte) dias, contados da ciência desta deliberação, adotem as providências cabíveis para a efetiva regularização desses pagamentos, com a observância, se necessário, do contraditório e da ampla defesa, informando o TCU sobre o resultado dessas providências em item específico do correspondente relatório de gestão nas respectivas tomadas ou prestações de contas anuais, observadas as seguintes regras:

9.4.1. aplicar o disposto no presente item para as aposentadorias ainda não encaminhadas ao TCU, desde que sua concessão tenha ocorrido em prazo inferior a cinco anos;

9.4.2. no caso de a aposentadoria ainda não ter sido enviada ao TCU, concedida a mais de cinco anos, enviar o ato de aposentadoria original e respectivo ato de alteração, com expressa menção ao presente acórdão;

9.4.3. no caso de a aposentadoria já tiver sido encaminhada ao TCU, ainda não apreciada e tendo ela prazo inferior a cinco anos contados de sua concessão, solicitar o retorno do respectivo ato ao órgão concedente, ajustar o pagamento e proceder à alteração devida no ato com posterior reenvio a este Tribunal, via controle interno;

9.4.4. no caso de a aposentadoria já tiver sido encaminhada ao TCU, ainda não apreciada e tendo ela prazo superior a cinco anos contados de sua concessão, encaminhar ato de alteração com a especificação completa da alteração realizada, fazendo expressa menção ao presente acórdão;

9.4.5. no caso de a aposentadoria já tiver sido registrada pelo TCU nos últimos cinco anos, enviar expediente a esta Corte dando conta da necessidade de revisão dos pagamentos, para fins de o TCU adotar as providências internas cabíveis.

9.5. determinar, ainda, aos órgãos de controle interno financeiro que atuam junto aos órgãos, autarquias e fundações autárquicas da administração pública federal que, nos relatórios de

auditoria de gestão atinentes às respectivas tomadas ou prestações de contas anuais, façam constar expressamente informação específica sobre o efetivo cumprimento, ou não, da determinação contida no item 9.4 deste Acórdão;”

Neste processo, instada em sede de diligência a se pronunciar sobre o cumprimento do item 9.4 do Acórdão 1.176/2015-Plenário (peça 14), a Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (Ciset/MD) permaneceu silente sobre a questão.

Analisando-se os autos do TC 034.062/2011-4, verifica-se que a Ciset/MD foi notificada do Acórdão 1.176/2015-Plenário em 5/6/2015 (peças 87 e 146 daqueles autos) e, em resposta, encaminhou ao TCU o Ofício 7.085/2015/Geori/Ciset-MD, de 3/7/2015, ao qual foram anexados os comprovantes de ciência da aludida deliberação pelos dirigentes das unidades jurisdicionadas do Ministério da Defesa responsáveis pela gestão da folha de pagamento de pessoal e pelos dirigentes dos Centros de Controle Interno dos Comandos Militares (peças 186 e 187 do TC 034.062/2011-4). Em ofícios encaminhados pela Ciset/MD a alguns desses dirigentes, foi solicitada expressamente a promoção de *“medidas voltadas ao cumprimento das sobreditas determinações [contidas no item 9.4 do Acórdão 1.176/2015-Plenário], cuja eficácia será avaliada por esta setorial de controle interno, oportunamente, para efeito de comunicação ao Colendo Tribunal, no bojo da prestação de contas (...), exercício de 2015”* (peça 187, pp. 3/7, do TC 034.062/2011-4).

Portanto, fica evidente que a Ciset/MD estava plenamente ciente do Acórdão 1.176/2015-Plenário desde meados de 2015, mas, mesmo assim, e sem justificativas, não cumpriu com o disposto no item 9.5 dessa deliberação.

Nesse contexto, discorda-se do entendimento da Secex/Defesa de que seria mais apropriado analisar o cumprimento do Acórdão 1.176/2015-Plenário nas contas dos exercícios subsequentes (2016 em diante), sob o argumento de que não teria havido prazo razoável para a adoção de providências pela unidade jurisdicionada ainda em 2015 (peça 28, p. 15). Na realidade, considerando-se que o Relatório de Auditoria de Gestão está datado de 28/9/2016 (peça 5), houve tempo mais do que o suficiente para que a Ciset/MD cumprisse o item 9.5 do Acórdão 1.176/2015-Plenário já no presente processo de prestação de contas.

Apesar do descumprimento pela Ciset/MD do item 9.5 do Acórdão 1.176/2015-Plenário, verifica-se que, no Relatório de Gestão de 2015, a SG/MD apresentou informações sobre o cumprimento do item 9.4 do citado acórdão. Em resumo, as informações trazidas pela unidade jurisdicionada foram as seguintes (peça 1, pp. 170/2):

a) foi efetuado levantamento no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), com a finalidade de identificar as aposentadorias concedidas a partir de 19/2/2004, cujo cálculo dos proventos tenha se dado pela média das maiores remunerações, com fundamento no § 3º do art. 40 da Constituição Federal (redação dada pela EC 41/2003), com vigência a partir da publicação da Medida Provisória 167, convertida na Lei 10.887, ambas de 2004;

b) do levantamento, foram identificadas nove aposentadorias concedidas com base no fundamento legal supracitado, cujo cálculo dos proventos obedeceu às determinações elencadas no item 9.3 do Acórdão 1.176/2015-Plenário;

c) em relação às aposentadorias concedidas por invalidez, entende-se que não são alcançadas pelo Acórdão 1.176/2015-Plenário, ainda que tenham sido inicialmente calculadas pela média das maiores remunerações, haja vista que foram revisadas, nos termos disciplinados pelo art. 6º-A da Emenda Constitucional 41, de 2003, cuja redação foi dada pela Emenda Constitucional 70, de 2012, uma vez que os proventos dessas aposentadorias, a partir de 30/3/2012 (data da alteração), passaram a ser calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria;

d) assim, somente estariam sujeitas à aplicação do Acórdão 1.176/2015-Plenário as aposentadorias concedidas aos servidores Antonio Jose Pereira da Silva e João Miguel de Souza, caso fosse identificada alguma divergência no cálculo de seus proventos;

e) do confronto das informações constantes do processo de aposentadoria com as existentes

no módulo do Siape, verificou-se que não há necessidade de promover nenhuma alteração nos proventos desses dois servidores;

f) nesse contexto, não há alteração a ser efetivada nas aposentadorias mencionadas, razão pela qual não se aplica o item 9.4 do Acórdão 1.176/2015-Plenário.

Diante da informação trazida a estes autos de que a Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), em cumprimento ao item 9.8 do Acórdão 1.176/2015-Plenário, está monitorando essa deliberação, com previsão de distribuição do processo para instrução neste segundo semestre/2018 (peça 27), considera-se pertinente encaminhar cópia das peças 1 e 5 destes autos à Sefip, para sua juntada ao TC 034.062/2011-4, a fim de subsidiar o aludido monitoramento.

Como o descumprimento do item 9.5 do Acórdão 1.176/2015-Plenário é de responsabilidade do dirigente da Ciset/MD, que não integra o rol de responsáveis destas contas ordinárias, a irregularidade não deve ser considerada para fins de julgamento de mérito destas contas, sem prejuízo de que se dê ciência à Ciset/MD acerca do fato.

Outras deliberações que foram objeto de exame nestes autos foram os Acórdãos 2.314/2015-Plenário (TC 034.660/2014-3 - Monitoramento) e 2.461/2015-Plenário (TC 005.335/2015-9 – Contas da Presidente da República de 2014).

O Acórdão 2.314/2015-Plenário, que cuidou de monitoramento do Acórdão 2.059/2012-Plenário, trouxe as seguintes determinações:

“9.5. reiterar as determinações proferidas nos itens 9.3.2 [determinar à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori/MD) que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias: (...) inclua, nas avaliações atuariais dos compromissos financeiros da União com militares das Forças Armadas e seus dependentes, coluna específica de resultado atuarial que contemple também as despesas com aposentados militares, ou seja, que, além do resultado atuarial cotejando apenas contribuições e gastos com pensões militares, insira outra coluna que calcule a diferença entre contribuição para pensões e o total de gastos com inativos (militares da reserva remunerada e reformados) e pensionistas, tendo em vista o que estabelece o art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea ‘a’, da Lei Complementar nº 101/2000] e 9.5 [determinar à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori/MD) e à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) que, no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, incluam a projeção atuarial dos compromissos financeiros da União com os militares das Forças Armadas e seus pensionistas nas publicações do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), referentes ao último bimestre do ano, tendo em vista o que estabelece o art. 53, § 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000] do Acórdão 2.059/2012 – Plenário, fixando prazo de 180 (cento e oitenta) dias para atendimento e alertando os gestores da Seori e da STN que o não cumprimento das medidas, sem motivo justificado, poderá ensejar sua responsabilização, nos termos do art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992, e do art. 268, incisos VII, VIII e § 3º, do Regimento Interno do TCU;

9.6. determinar à Secretaria de Organização Institucional do Ministério da Defesa (Seori) que, além das projeções atuariais relativas às pensões previstas na Lei das Pensões Militares que já são elaboradas, elabore, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, em separado, avaliação atuarial com as projeções e resultado atuarial referentes aos benefícios decorrentes de pensões especiais oriundas de veteranos das campanhas do Uruguai e Paraguai, Lei das Sete Pragas, Montepio militar, ex-combatentes e outras semelhantes, tendo em vista que tais pensões constituem despesas de caráter continuado a serem suportadas pelo Tesouro Nacional por longo prazo, em atendimento aos princípios da publicidade e da transparência;

9.7. determinar à Seori, à RFB, ao MPS, ao INSS, à Casa Civil e à STN que apresentem, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação com vistas ao atendimento às deliberações a eles dirigidas nos itens 9.1.2.1, 9.1.2.3, 9.3.2, 9.4.2, 9.5, 9.6, 9.8.1, 9.8.2, 9.10.1 e 9.10.2 do Acórdão 2.059/2012 – Plenário, bem como nas deliberações exaradas no presente processo,

indicando responsáveis e prazo, preferencialmente nos moldes do modelo constante do Anexo II do relatório de monitoramento;”

Já o Acórdão 2.461/2015-Plenário, que apreciou as contas da Presidente da República relativas a 2014, contemplou as seguintes recomendações (contidas no item 5.3.1.1.1 do Relatório respectivo):

- “• ao Ministério da Defesa que calcule o valor presente das projeções das pensões militares das Forças Armadas;
- ao Ministério da Defesa e à Secretaria do Tesouro Nacional, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação do passivo referente às pensões relativas aos militares das Forças Armadas, permitindo assim a apresentação dessa informação no Balanço Patrimonial da União e a divulgação das premissas e detalhamentos em notas explicativas já para o exercício de 2015 e seguintes.

(...)

- à Casa Civil da Presidência da República e aos Ministérios da Defesa e da Fazenda que realizem estudo conjunto para avaliar as melhores práticas internacionais de prestação de contas dos encargos com militares inativos, incluindo no escopo do estudo a necessidade de registros contábeis ou elaboração e divulgação de demonstrações específicas sobre a situação das despesas futuras com os militares.”

Nos processos de prestação de contas do Presidente da República referentes aos exercícios subsequentes (2015 a 2017), também foram proferidas recomendações acerca da mensuração e da evidenciação do passivo atuarial do Ministério da Defesa, conforme abaixo reproduzido:

“1.3.6 Ao Ministério da Defesa, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que tomem as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação contábil do passivo referente às pensões militares previstas na Lei 3.765/1960;

1.3.7 À Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa que implementem as práticas de evidenciação, reconhecimento e mensuração das despesas futuras com militares inativos de forma a permitir a transparência necessária e evitar quaisquer distorções materiais no Balanço Geral da União” (Parecer Prévio aprovado pelo Acórdão 2.523/2016-Plenário – TC 008.389/2016-0);

“3.1.27 Ao Ministério da Defesa, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, que adote as providências necessárias para o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação contábil do passivo referente às pensões militares previstas na Lei 3.765/1960 (item 5.3.3, xxii, a).

3.1.28 À Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa que, com vistas a garantir a transparência e a necessária previsibilidade de gastos, elabore as projeções de despesas orçamentárias com os militares inativos (reservistas e reformados), anualmente, para os próximos setenta e cinco anos, fazendo constar das notas explicativas das demonstrações contábeis consolidadas da União (item 5.3.3, xxii, b)” (Parecer Prévio aprovado pelo Acórdão 1.320/2017-Plenário – TC 012.659/2017-7);

“1.20 À Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa que, com vistas a garantir a transparência e a necessária previsibilidade de gastos, façam constar das notas explicativas do Balanço Geral da União projeções de despesas orçamentárias com os militares inativos, anualmente, para os próximos 75 anos, considerando critérios de cálculo

relacionados a regras de elegibilidade, hipóteses financeiras e econômicas, salvo se, no prazo máximo de 180 dias, seja finalizado estudo, com a participação de representantes do Ministério da Defesa, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento, e Gestão, Ministério da Fazenda e Casa Civil, que apresente, com base em critério técnicos e considerando as especificidades da carreira militar, horizonte de projeção mais adequado para o cálculo de encargos futuros com os militares inativos, mantidos, entre outros, os critérios de cálculo aqui relacionados (seção 5.3.3.1)” (Parecer Prévio aprovado pelo Acórdão 1.322/2018 – TC 012.535/2018-9).

Cumprir registrar que, mediante despacho datado de 14/12/2016, o Ministro José Múcio, relator do TC 034.660/2014-3, recebeu a documentação encaminhada no pedido de reexame interposto pela Seori contra o Acórdão 2.314/2015-Plenário, não conhecido pelo Acórdão 2.940/2016-Plenário, como subsídio à instrução do monitoramento e esclareceu que a contagem dos prazos definidos nos subitens 9.5, 9.6 e 9.7 do Acórdão 2.314/2015-Plenário deveria ter início a partir da notificação do Acórdão 2.940/2016-Plenário, que, no caso da Seori, deu-se em 2/1/2017 (peça 112 do TC 034.660/2014-3).

Assim, eventual descumprimento às determinações exaradas no Acórdão 2.314/2015-Plenário deverá ser apreciado no âmbito do TC 034.660/2014-3, sem repercussão nestas contas ordinárias de 2015, porquanto os prazos de cumprimento respectivos findaram no exercício de 2017. Dessa forma, o MP de Contas alinha-se ao entendimento contido na instrução à peça 12 destes autos.

No tocante às notas explicativas às demonstrações contábeis da unidade jurisdicionada, houve, na realidade, não uma ausência absoluta dessas notas, como afirmado pela unidade técnica, mas sim uma insuficiência delas. Isso porque, no item 5.3 do Relatório de Gestão (peça 1, p. 126), foi informado que as “*notas explicativas relacionadas às demonstrações contábeis encontram-se descritas no item 5 – Desempenho Financeiro*”, sendo certo que as informações contidas no item 5 do Relatório de Gestão não atendem integralmente ao disposto no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) – 6ª edição, aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF 1/2014, o qual preconiza, entre outras coisas, o seguinte:

“As notas explicativas devem ser apresentadas de forma sistemática. Cada quadro ou item a que uma nota explicativa se aplique deverá ter referência cruzada com a respectiva nota explicativa.

A fim de facilitar a compreensão e a comparação das DCASP com as de outras entidades, sugere-se que as notas explicativas sejam apresentadas na seguinte ordem:

a. Informações gerais:

i. Natureza jurídica da entidade.

ii. Domicílio da entidade.

iii. Natureza das operações e principais atividades da entidade.

iv. Declaração de conformidade com a legislação e com as normas de contabilidade aplicáveis.

b. Resumo das políticas contábeis significativas, por exemplo:

i. Bases de mensuração utilizadas, por exemplo: custo histórico, valor realizável líquido, valor justo ou valor recuperável.

ii. Novas normas e políticas contábeis alteradas.

iii. Julgamentos pela aplicação das políticas contábeis.

c. Informações de suporte e detalhamento de itens apresentados nas demonstrações contábeis pela ordem em que cada demonstração e cada rubrica sejam apresentadas.

d. Outras informações relevantes, por exemplo:

i. Passivos contingentes e compromissos contratuais não reconhecidos;

ii. Divulgações não financeiras, tais como: os objetivos e políticas de gestão do risco financeiro da entidade; pressupostos das estimativas;

- iii. Reconhecimento de inconformidades que podem afetar a compreensão do usuário sobre o desempenho e o direcionamento das operações da entidade no futuro;
- iv. Ajustes decorrentes de omissões e erros de registro.”

Ressalte-se que, nos termos do item 5 da Parte Geral do MCASP, as “*normas estabelecidas no MCASP são obrigatórias para todos os órgãos e entidades da administração direta e da administração indireta dos entes da Federação, incluindo seus fundos, autarquias, fundações, e empresas estatais dependentes e facultativas para as empresas estatais independentes.*” Ademais, de acordo com o art. 16, caput, da Decisão Normativa TCU 146/2015, “*a unidade prestadora deve disponibilizar, em área de amplo acesso do seu sítio na Internet, o relatório de gestão publicado pelo Tribunal e todos os documentos e informações de interesse coletivo ou geral relacionados às contas do exercício de 2015, incluindo demonstrações contábeis e respectivas notas explicativas, em atendimento ao art. 8º da Lei nº 12.527/2011*”.

Portanto, a fim de se evitar que a falha em apreço volte a se repetir nas próximas contas ordinárias, concorda-se, em essência, com a proposta de ciência formulada pela unidade técnica, mas com ajustes na redação e na fundamentação legal utilizada.

Além das questões tratadas acima, verifica-se que algumas ocorrências apontadas pelo controle interno, relativas à área de licitações e contratos, apesar de não examinadas pela unidade técnica, justificam a aposição de ressalvas às contas do dirigente da Seori, são elas:

a) impropriedades na realização do Pregão Eletrônico 19/2015 e na execução do Termo de Contrato 12-Gepos-Colic/2015, a saber:

a.1) processo licitatório para contratação de manutenção predial, incluindo no escopo todos os serviços de engenharia referente à reforma do Bloco “Q” da Esplanada dos Ministérios, conforme projeto elaborado pelo Comando da Aeronáutica;

a.2) contratação da empresa Tecnical Engenharia Ltda., apesar de o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ter suspenso a realização de novas contratações relacionadas à reforma de bens imóveis, nos termos do inciso III do art. 3º da Portaria MP 172, de 27/5/2015;

a.3) falha no Termo de Contrato 12-Gepos-Colic/2015, firmado com a empresa Tecnical Engenharia Ltda., ao enquadrar o contrato como de serviço de natureza continuada, uma vez que os serviços referentes à reforma não podem ser enquadrados nessa mesma categoria;

a.4) cerceamento de informação no edital de licitação, ao não especificar que os serviços eventuais eram baseados no projeto de reforma, não fornecer os projetos de engenharia e não esclarecer a pretensão da Administração em executar totalmente os serviços eventuais, alterando a avaliação dos licitantes quanto à atratividade do contrato, impactando a competitividade do certame;

a.5) subcontratação de empresas por parte da contratada, sendo que a cláusula décima quinta do Termo de Contrato 12-Gepos-Colic/2015 veda a subcontratação total ou parcial do objeto da licitação;

a.6) aquisição e instalação de equipamentos de grande complexidade por empresa especializada sem procedimento licitatório específico;

a.7) fornecimento antecipado de material da lista de serviços eventuais e o seu respectivo pagamento em contratos de prestação de serviço de natureza continuada e sem a efetiva realização do serviço solicitado pela Administração;

a.8) solicitação, aquisição e pagamento de serviços em quantitativos superiores aos previstos no contrato;

a.9) aquisição de bens classificados como material permanente por meio de nota de empenho classificada como “Serviço de Terceiros - Pessoa Jurídica”;

b) contratação de empresa sem capacidade técnica (Pregão Eletrônico 28/2015);

c) deficiência na pesquisa de preços de referência (Pregão Eletrônico 41/2015).

Para tais ocorrências, não há a necessidade de se expedir ciência, determinação ou recomendação, uma vez que o controle interno já efetuou as recomendações pertinentes, sem prejuízo de serem ressalvadas as contas do dirigente da Seori.

Em razão de todas as considerações acima expendidas, o Ministério Público de Contas opina pela regularidade com ressalva das contas da sra. Eva Maria Cella Dal Chiavon (Secretária-Geral no período de 15/1 a 7/10/2015) e do sr. Luiz Antônio de Souza Cordeiro (Secretário de Organização Institucional no período de 1/1 a 31/12/2015), e pela regularidade das contas dos srs. Ari Matos Cardoso (Secretário-Geral no período de 1/1 a 14/1/2015), Herval Lacerda Alves (Secretário de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto no período de 23/10 a 17/12/2015), Joaquim Silva e Luna (Secretário de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto no período de 1/1 a 22/10/2015 e Secretário-Geral no período de 23/10 a 31/12/2015), José Renato Correa de Lima (Secretário de Organização Institucional Substituto), Murilo Marques Barboza (Secretário de Produtos de Defesa no período de 1/1 a 31/12/2015 e Secretário-Geral Substituto), Ricardo Machado Vieira (Secretário de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto no período de 18/12 a 31/12/2015), Roberto de Medeiros Dantas (Diretor do Departamento do Programa Calha Norte no período de 1/1 a 31/12/2015).

III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de o Tribunal:

a) com fundamento no art. 16, inciso I, da Lei 8.443/1992, julgar regulares as contas dos srs. Ari Matos Cardoso (Secretário-Geral no período de 1/1 a 14/1/2015), Herval Lacerda Alves (Secretário de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto no período de 23/10 a 17/12/2015), Joaquim Silva e Luna (Secretário de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto no período de 1/1 a 22/10/2015 e Secretário-Geral no período de 23/10 a 31/12/2015), José Renato Correa de Lima (Secretário de Organização Institucional Substituto), Murilo Marques Barboza (Secretário de Produtos de Defesa no período de 1/1 a 31/12/2015 e Secretário-Geral Substituto), Ricardo Machado Vieira (Secretário de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto no período de 18/12 a 31/12/2015), Roberto de Medeiros Dantas (Diretor do Departamento do Programa Calha Norte no período de 1/1 a 31/12/2015), dando-lhes quitação plena;

b) com fundamento no art. 16, II, da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas da sra. Eva Maria Cella Dal Chiavon (Secretária-Geral no período de 15/1 a 7/10/2015) e do sr. Luiz Antônio de Souza Cordeiro (Secretário de Organização Institucional no período de 1/1 a 31/12/2015), dando-lhes quitação;

c) dar ciência à Secretaria-Geral do Ministério da Defesa sobre as seguintes impropriedades, a fim de que não se repitam nos próximos exercícios:

c.1) não atendimento ao disposto no item 4.1 do Anexo Único da Portaria TCU 321/2015, por não ter apresentado as seguintes informações referentes ao planejamento estratégico:

c.1.1) descrição sintética dos planos estratégico, tático e/ou operacional que orientaram sua atuação e identificação das revisões ocorridas desde a elaboração e das estratégias adotadas para sua realização e para o tratamento dos riscos envolvidos;

c.1.2) avaliação dos estágios de implementação do planejamento estratégico;

c.1.3) programa de trabalho e as estratégias de execução;

c.1.4) desdobramento do plano estratégico;

c.2) insuficiência das notas explicativas às demonstrações contábeis que instruem a prestação de contas de 2015 daquela Secretaria-Geral, em desconformidade com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF 1/2014;

d) dar ciência à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa acerca do descumprimento do item 9.5 do Acórdão 1.176/2015-Plenário;

e) determinar à Secretaria-Geral do Ministério da Defesa que, em suas próximas prestações de contas ordinárias, faça constar do rol de responsáveis, no tocante aos gestores substitutos, os períodos da efetiva substituição do titular, em atendimento ao art. 10, *caput*, da IN TCU 63/2010;

f) determinar à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa que, no próximo relatório de auditoria anual de contas da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa, informe se o rol de responsáveis foi elaborado de acordo com as exigências do TCU, especialmente no tocante à indicação

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

do período de efetiva substituição dos titulares pelos gestores substitutos;

g) encaminhar cópia das peças 1 (Relatório de Gestão) e 5 (Relatório de Auditoria) destes autos à Sefip, para sua juntada ao TC 034.062/2011-4, a fim de subsidiar o monitoramento do Acórdão 1.176/2015-Plenário;

h) classificar a peça 25 do presente processo com o grau de sigilo “reservado”, nos termos do art. 23, V, da Lei 12.527/2011, c/c o art. 9º, V, da Resolução TCU 294/2018, pelo prazo de 5 anos a contar de 31/8/2017.

Brasília, 21 de julho de 2018.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador