



TC 023.480/2013-0

Tipo: Processo de contas anuais, exercício de 2012

Unidade jurisdicionada: Escola Superior de Guerra – Ministério da Defesa

Responsável(is):

Túlio Cherem – CPF 233.675.477-00

Nelson Garrone Palma Velloso – CPF 267.047.067-04

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais da Escola Superior de Guerra (ESG), relativo ao exercício de 2012.
2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do anexo I à Decisão Normativa - TCU 124/2012.
3. A unidade jurisdicionada foi criada por meio da lei nº 785/1949, cujo artigo 2º estabelece que compete à ESG funcionar como centro permanente de estudos e pesquisas e ministrar os cursos aprovados em diretriz do Ministro de Estado da Defesa. Seu âmbito de atuação é nacional. Sua principal finalidade consiste em desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e para o planejamento da segurança nacional. Para alcançá-la, foram desenvolvidos os macroprocessos finalísticos Pesquisa da Defesa Nacional e Ensino da Defesa Nacional, cujos principais produtos são estudos sobre disciplinas relacionadas à Defesa Nacional e o Planejamento da Doutrina de Operações Conjuntas.

EXAME TÉCNICO

4. No exame das presentes contas, será dada ênfase às análises do planejamento estratégico e da estrutura de controles internos da unidade. Os critérios considerados para essas escolhas foram risco e relevância.
5. Com relação ao planejamento estratégico, observa-se que, em face da natureza acadêmica da instituição, o processo de planejamento torna-se ainda mais relevante do que o usual para o atendimento de sua finalidade, tendo em vista a atualização e aprimoramento constantes exigidos para a manutenção de uma imagem de excelência.
6. A ênfase nos controles internos se justifica pelo histórico recente da unidade no que se refere a falhas decorrentes da ausência ou inadequação de controles internos, sobretudo em processos licitatórios. O caráter sistemático das falhas apresentadas indica que a estrutura de controles internos da unidade deve ser repensada para torná-la mais efetiva.
7. Quanto às constatações apontadas pelo Controle Interno nos itens 2.9.1 a 2.9.7 (peça 4), que tratam de impropriedades em processos licitatórios e fragilidades no controle interno do almoxarifado, consideram-se suficientes as recomendações já formuladas e a determinação constante no subitem 1.6 do acórdão nº 354 de 2012 exarado pelo TCU-1ª Câmara, sem prejuízo do acompanhamento nas próximas contas da ESG.

I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

8. No certificado de auditoria (peça 5), o representante da Secretaria de Controle Interno

do Ministério da Defesa (CISSET/MD) propôs o julgamento pela regularidade das contas dos Sr(s). Túlio Cherem e Nelson Garrone Palma Velloso.

9. O dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria (peça 6).

10. O Ministro de Estado da Defesa atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria de gestão, do certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peça 7).

II. Rol de responsáveis

11. Constam do rol de responsáveis encaminhado todos os responsáveis que desempenharam, durante o período a que se referem as contas, as naturezas de responsabilidade definidas no art. 10 da IN TCU 63/2010, bem como as informações previstas no seu art. 11 (peça 2).

III. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

12. Os processos de contas de exercícios anteriores e os processos conexos aos autos em exame estão relacionados no quadro que se segue:

NÚMERO DO TC	TIPO	SITUAÇÃO
021.327/2010-6	Processo de Contas Anuais de 2009	Julgamento pela regularidade com ressalva
029.464/2011-0	Processo de Contas Anuais de 2010	Julgamento pela regularidade com quitação plena
029.623/2012-0	Processo de Contas Anuais de 2011	Aguardando distribuição para instrução na SecexAdmin

13. No que tange aos processos de contas de exercícios anteriores já julgados, o Tribunal deliberou no sentido de:

Acórdão nº 354 de 2012, TC 021.327/2010-6, determinar que a ESG não realize despesas com festividades não relacionadas a sua finalidade e alertar que evite o direcionamento de marcas em procedimentos licitatórios, conforme subitens 1.6 e 1.6.2.1, respectivamente.

14. Não há processos conexos.

IV. Avaliação do planejamento de ação e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão

15. Segundo relatório de gestão, a ESG elaborou em 2011 plano estratégico para o período 2011-2014, aprovado pela portaria nº 67/Gab e publicado no Boletim Interno nº 22, ambos de 24 de março de 2011. O plano estratégico contém a missão, visão de futuro e os objetivos estratégicos da unidade.

16. A missão da ESG consiste em realizar estudos e pesquisas para compreender a realidade nacional e internacional, e preparar civis e militares para formular políticas e estratégias relativas ao desenvolvimento, à segurança e a defesa nacionais. Tem como visão de futuro ser reconhecida como centro de excelência nacional e de referência internacional nos estudos de desenvolvimento, segurança e defesa.

17. A ESG definiu como principais objetivos estratégicos para o período a Estruturação do Campus Brasília, a Reestruturação do Campus Rio de Janeiro, o aperfeiçoamento da capacidade

acadêmica, o aperfeiçoamento da gestão de recursos orçamentários, o aperfeiçoamento da capacidade administrativa, o fortalecimento das Relações Institucionais e a otimização da divulgação acadêmica. Foi apresentada a situação no exercício para cada objetivo. Para cada um desses objetivos, foram apresentadas as ações planejadas e a situação no exercício correspondentes.

18. A descrição das ações planejadas e das situações no exercício dos objetivos estratégicos, no entanto, não foi suficiente para avaliar o grau de alcance desses objetivos. No caso do objetivo de estruturação do Campus Brasília, em vez de se informar a situação como “em execução”, deveria ser informado o percentual de execução ou algum resultado que permitisse inferir aproximadamente esse percentual. Além disso, a ação estabelecimento da ESG em Brasília se confunde com o próprio objetivo, não acrescentando informação sobre as medidas concretas que estão sendo adotadas para alcançá-lo.

19. No que se refere ao objetivo Reestruturação do Campus Rio de Janeiro, a situação no exercício do objetivo e a ação planejada não somente se confundem, mas são iguais. Na verdade, a implementação do IDOC trata-se da ação planejada, estando de fato relacionada ao objetivo correspondente. No caso da situação no exercício, deveria ser informado o grau de implementação do IDOC ou algum outro resultado que permitisse inferi-lo.

20. Quanto ao objetivo de aperfeiçoamento da capacidade acadêmica, deveriam ter sido especificados os incentivos que estão sendo empregados para estimular a participação de integrantes da ESG em programas de mestrado e doutorado. No que tange aos demais objetivos estratégicos indicados, verifica-se que também padecem de imprecisão quanto a definição das ações planejadas e da situação no exercício.

V. Avaliação dos indicadores

21. A unidade utiliza dois indicadores, sendo um de eficácia e um de eficiência. O indicador de eficácia tem como fundamento o produto estagiário (aluno) formado. A eficácia é definida como a razão entre o número **efetivo** de estagiários formados e o número **previsto** de estagiários formados. Para cada curso realizado, calcula-se um índice igual ao produto da sua eficácia pela sua carga horária. O indicador de eficácia é igual ao resultado da divisão da soma dos índices pela carga horária total.

22. O valor do indicador de eficácia em 2012 foi igual a 101%. Nos exercícios de 2009-2011, os valores do indicador foram iguais a 100%, 81% e 98,2%, respectivamente. Com exceção do ano de 2010, portanto, o indicador tem oscilado em torno do valor de 100%.

23. O indicador de eficiência adota como parâmetro de referência a hora-aula-aluno (HAA), considerada como sendo o número de horas de aula multiplicado pelo número de alunos. O significado de aula nesse parâmetro abrange tanto a atividade tradicional em sala de aula como atividades externas. Para obter o indicador, calcula-se o valor estimado, que é igual a razão entre o crédito orçamentário previsto para custeio e a HAA prevista, e o valor realizado, que é igual a razão entre o crédito orçamentário recebido para custeio e a HAA realizada. O indicador de eficiência é igual a divisão do valor estimado pelo valor realizado, expresso em porcentagem.

25. No caso do indicador de eficiência, o relatório de gestão contém um equívoco no seu cálculo para o ano de 2012, identificado no relatório de auditoria de gestão. A fórmula do indicador foi invertida, calculando-se a divisão do valor realizado pelo valor estimado. Assim, o valor obtido de 114,9% está incorreto, sendo o valor do indicador de eficiência igual a 87% no ano de 2012.

26. No que tange aos indicadores empregados pela ESG, portanto, verifica-se que estão compatíveis com a finalidade da instituição e que permitem avaliar satisfatoriamente o funcionamento da unidade. Os valores apresentados nos últimos exercícios também estão seguindo um padrão aceitável, excetuando-se o ano de 2010.

VI. Avaliação da estrutura de governança e de controle internos

27. A avaliação da estrutura de governança e de controle internos tem como fundamento o questionário preenchido no relatório de gestão, que trata dos aspectos relacionados ao ambiente de controle, à avaliação de risco, aos procedimentos de controle, à informação e Comunicação, e ao Monitoramento. As constatações relatadas pelo órgão de controle interno são, então, confrontadas às informações prestadas no questionário.

28. Com relação ao ambiente de controle, as respostas enviadas pela unidade jurisdicionada indicam que alta administração está consciente da relevância da atividade de controle. Os 9 quesitos foram considerados ou como totalmente válidos ou como parcialmente válidos. Os testes realizados pelo órgão de controle interno corroboram a avaliação da ESG, com exceção do quesito 5 do questionário.

29. O quesito 5 trata do estabelecimento formal e da padronização de procedimentos e instruções operacionais, tendo sido avaliado no relatório de gestão como totalmente válido. Segundo o relatório de auditoria de gestão, no entanto, deveria ter sido avaliado como parcialmente válido, dado que não há a designação formal dos responsáveis pela elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI).

30. No que se refere à avaliação de risco, seis dos nove quesitos não foram considerados passíveis de avaliação, enquanto os outros três foram avaliados como totalmente válidos. A Ciset/MD acolheu a manifestação da unidade com relação aos quesitos totalmente válidos, mas apontou inconsistências nos itens que não foram avaliados. Além disso, recomendou que fossem adotadas providências voltadas à definição do nível de risco associado aos objetivos estratégicos e às dimensões operacional, de comunicação e de conformidade.

31. A dimensão de atividade de controle compreendeu quatro quesitos, sendo que dois foram avaliados como parcialmente válidos e os outros dois como totalmente válidos. O órgão de controle interno acatou, de forma geral, a avaliação da unidade acerca dessa dimensão. Não obstante, ressaltou a necessidade de aprimoramento dos controles internos administrativos, em face das impropriedades detectadas na auditoria de gestão.

32. Quanto às impropriedades assinaladas pela Ciset/MD, observa-se que estão concentradas na gestão de processos licitatórios e contratos, com exceção das fragilidades encontradas nos controles internos do Almoxarifado.

33. Por essa razão, e tendo em vista que impropriedades de natureza semelhante foram encontradas em exercícios anteriores, reitera-se a recomendação do órgão de controle interno relativa à inserção efetiva da função de fiscal administrativo no organograma da ESG, com atribuições afetas ao aprimoramento da gestão de aquisições da unidade.

34. No que diz respeito à dimensão de informação e comunicação, os três quesitos pertinentes foram assinalados como parcialmente válidos. Os exames realizados pela Ciset/MD não apontaram divergências na autoavaliação da unidade.

35. Quanto ao monitoramento, os três itens também foram avaliados como parcialmente válidos. A auditoria realizada pela Ciset/MD, no entanto, constatou que a unidade não comprovou a utilização do monitoramento como instrumento de avaliação da efetividade e da adequação do sistema de controle interno, comprometendo os impactos positivos esperados com o procedimento.

VII. Avaliação da execução orçamentária e financeira

36. A ESG recebeu no exercício de 2012 créditos orçamentários que totalizam R\$ 9.503.047.35, mediante provisão da unidade orçamentária 52101 – Ministério da Defesa. Esses créditos foram alocados em 3 programas: 0089 – Pagamento de Aposentadoria e Pensão, 2058 – Política Nacional de Defesa e 2108 – de Gestão e Manutenção do Ministério da Defesa. O programa 2108 concentrou 99% dos recursos destinados a ESG.

37. Duas ações orçamentárias foram executadas pela ESG no âmbito do programa 2108. A ação 2000 – Administração da Unidade recebeu o montante de R\$ 1.680.740,36; a ação 2055 – Cursos de Altos Estudos e de Política e Estratégia recebeu R\$ 7.742.835,19.

38. A ação 2000 tem como finalidade agregar as despesas administrativas que não puderem ser apropriadas em ações finalísticas. Em face da sua natureza, não apresenta metas especificadas.

39. Já a ação 2055 tem por finalidade desenvolver habilidade e capacitação ao pessoal do quadro de oficiais das Forças Armadas e de civis, visando promover, dentro da política de educação continuada, a habilitação de profissionais para o exercício de funções de estado-maior, cargos de comando, de direção e chefia e de assessoramento da alta administração militar. É a ação orçamentária, portanto, que reflete a finalidade da ESG.

40. No que se refere à execução orçamentária, as informações apresentadas no relatório de gestão revelaram duas inconsistências. Primeiramente, a unidade imputou à ação 2055 os valores consolidados relativos a ESG, isto é, foram incorporados os valores alocados em outras ações orçamentárias. Assim, o relatório de gestão reduziu, equivocadamente, o âmbito da execução orçamentária da ESG à ação 2055. A segunda impropriedade consiste no descompasso entre as metas físicas (prevista e realizada) informadas no relatório de gestão e as divulgadas no SIOP.

41. Com relação à primeira inconsistência, os argumentos expostos pela unidade em resposta à Ciset/MD não foram convincentes, como demonstrado no relatório de auditoria de gestão (peça 4, p.6). Já a explicação fornecida para a segunda inconsistência foi satisfatória, com a ressalva, compartilhada pelo órgão de controle interno, de ter revelado uma falha no planejamento da unidade, que não estava em sintonia com a meta prevista na Lei Orçamentária Anual.

42. Quanto às metas física e financeira, foram alcançados os percentuais de 119,33% e 91,14%, respectivamente. O descompasso decorreu da criação de novos cursos e da realização de seminários não previstos na programação inicial, segundo esclarecimento da ESG constante no relatório de auditoria de gestão (peça 4, p.5).

VIII. Avaliação da gestão de pessoas e da terceirização de mão de obra

43. Quanto a gestão de pessoas, o órgão de controle interno observou que foram informados pela ESG apenas os dados referentes aos servidores civis integrantes do seu quadro de pessoal, não incluindo o seu contingente militar. Essa prática está em desacordo com o disposto no subitem 6.1.1 da portaria TCU nº 150/2012, tendo sido enviada posteriormente pela ESG a composição do seu quadro de pessoal para a Ciset-MD, que consta no relatório de auditoria de gestão.

44. A remessa desse quadro pela ESG, no entanto, não é suficiente para avaliar integralmente a gestão de pessoas dessa unidade. As perspectivas exigidas pelo item 6.1 do Anexo I da Decisão Normativa -TCU 119/2012 foram apresentadas no relatório de gestão apenas em relação aos servidores civis, devendo ser complementadas com a inclusão dos dados referentes aos servidores militares.

45. A título de exemplo, o parâmetro de qualificação do quadro de pessoal segundo o nível de escolaridade, particularmente relevante tendo em vista a finalidade da instituição, indica a ausência de servidores com mestrado e doutorado. Evidentemente, não é possível que esse seja um retrato fidedigno de uma instituição acadêmica do porte da ESG, tendo esta inclusive estabelecido como objetivo estratégico o aperfeiçoamento da capacidade acadêmica.

IX. Avaliação da gestão de tecnologia da informação (TI) e da gestão do conhecimento

46. Com relação à gestão de TI, a auditoria realizada pela Ciset/MD apontou inconsistências no preenchimento do questionário exigido no relatório de gestão. Essas inconsistências estão relacionadas à definição e distribuição de papéis e responsabilidades nas

decisões quanto à gestão e uso corporativos de TI, à designação de comitê de TI e ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTI).

47. No que se refere à definição de papéis e responsabilidades nas decisões quanto à gestão e uso corporativos de TI, a ESG afirmou tê-la aprovado e publicado. Não obstante, quando questionada pela Ciset/MD sobre a definição dos responsáveis pela elaboração e aprovação do PDTI, a unidade informou que a designação teria sido realizada verbalmente pelo seu Comandante.

48. Tratando-se da designação de comitê de TI, a unidade reconheceu, quando questionada pela Ciset/MD, que não havia sido elaborado um documento que formalizasse a criação desse comitê. Esse reconhecimento implica que os quatro itens referentes ao comitê de TI no questionário não deveriam ter sido assinalados como válidos.

49. Quanto ao PDTI, o quesito que estabelece o desdobramento pelo PDTI de diretrizes estabelecidas em plano estratégico de TI foi assinalado. Não obstante, a Ciset/MD constatou a ausência de um planejamento estratégico de TI, o que impossibilita a correção da resposta enviada pela entidade.

50. Tendo em vista o panorama da gestão de TI na unidade inferido do questionário, cumpre citar as recomendações do controle interno (peça 4, p.19) para que a ESG institua formalmente um comitê de TI, bem como inclua todas as aquisições de soluções de TI necessárias no PDTI, alinhando as demandas do setor ao planejamento estratégico da unidade. Ademais, devem ser designados formalmente os responsáveis pela elaboração e aprovação do PDTI.

XIII. Avaliação do cumprimento de obrigações legais e normativas

51. No acórdão nº 354 de 2012 exarado pelo TCU-1ª Câmara, de 31/01/2012, foram feitas duas determinações: 1) No subitem 1.6, foi determinado que a ESG evitasse a realização de despesas com festividades e outros eventos congêneres que não guardassem relação com os objetivos da instituição; 2) No subitem 1.6.2.1, foi alertado que a ESG adotasse providências no sentido de especificar adequadamente o objeto a ser licitado, de forma a evitar o direcionamento para determinadas marcas.

52. Com relação à determinação do subitem 1.6, a unidade informou no relatório de gestão ter passado a realizar despesas com festividades somente nos eventos diretamente ligados aos objetivos da Unidade. A análise por amostragem efetuada pelo órgão de controle interno corroborou o informado pela ESG, considerando a determinação como atendida.

53. No que se refere ao alerta emitido no subitem 1.6.2.1, a ESG limitou-se a declarar que os processos licitatórios foram realizados em conformidade com a lei 8.666 de 1993. A Ciset/MD discordou da avaliação da unidade, manifestando-se pelo não cumprimento integral das providências necessárias para atender ao alerta. Acrescentou que a ESG inseriu a função de Fiscal Administrativo no seu organograma, seguindo orientação da própria Ciset/MD, mas que as atribuições concedidas não são compatíveis com o propósito de atender ao alerta do TCU.

54. Além disso, o órgão de controle interno constatou o direcionamento de marcas em processos de dispensa de licitação (peça 4, p. 23), indo de encontro ao alerta emitido no referido acórdão.

55. Por essas razões, reitera-se a determinação de que a ESG adote as medidas necessárias para evitar o direcionamento de marca em processos licitatórios futuros.

56. Quando se consideram as recomendações propostas pela Ciset/MD no Relatório de Auditoria 59 de 2012, observa-se que a maioria foi implementada. As exceções referem-se ao planejamento das aquisições de soluções de TI, tratado no tópico relativo a gestão de TI, e à existência de passivo sem previsão orçamentária, exposto no item 2.7 do relatório de auditoria de gestão (peça 4, p.17).

CONCLUSÃO

57. Considerando a análise realizada e a opinião da Ciset/MD, bem como a suficiência das recomendações propostas por essa unidade para as falhas apontadas nos parágrafos 33, 41 e 50 propõe-se julgar regulares com ressalva as contas do(s) Sr(s). Túlio Cherem (233.675.477-00) e Nelson Garrone Palma Velloso (267.047.067-04), dando-lhes quitação, nos termos dos artigos 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 208 do Regimento Interno do TCU, em face do cumprimento parcial da determinação exarada no subitem 1.6.2.1 do acórdão nº 354 de 2012.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

58. Entre os benefícios do exame deste processo de contas anuais, pode-se mencionar expectativa de controle e impactos sociais positivos, conforme anexo da Portaria-Segecex 10, de 30/3/2012.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

59. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva as contas do(s) responsáveis Túlio Cherem (233.675.477-00) e Nelson Garrone Palma Velloso (267.047.067-04), em face do cumprimento parcial da determinação exarada no subitem 1.6.2.1 do acórdão TCU-1ª Câmara nº 354 de 2012, dando-lhe(s) quitação;

b) dar ciência à Escola Superior de Guerra de que devem ser:

b.1) adotadas providências no sentido de especificar adequadamente o objeto a ser licitado, de forma a evitar o direcionamento para determinadas marcas, conforme alerta o subitem 1.6.2.1 do acórdão TCU-1ª Câmara nº 354 de 2012.

b.2) explicitados os resultados das ações planejadas, bem como o impacto desses resultados sobre os objetivos estratégicos da unidade, conforme preceitua o item 2.3 da parte A do Anexo 2 da Decisão Normativa 119/2012.

b.3) utilizados os resultados da atividade de monitoramento para aprimorar o sistema de controle interno da unidade.

b.4) incluídos nos relatórios de gestão os dados referentes aos militares que integram o quadro de pessoal da unidade, contemplando as perspectivas mencionadas no item 6.1 da parte A do Anexo 2 da Decisão Normativa 119/2012.

b.5) designados formalmente os responsáveis pela elaboração e aprovação do PDTI.

c) Dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem à Escola Superior de Guerra.

SecexDefesa, em 12 de setembro de 2014.

(Assinado eletronicamente)

Hélio Henrique Diógenes Rêgo

AUFC – Mat. 10161-3