



**MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
GERÊNCIA DE AUDITORIA**

Anexo III ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 66/2014/Geaud/Ciset-MD, de 19/8/2014

Tipo de Auditoria: Avaliação de Gestão
Exercício: 2013
Processo nº: 60540.000219/2014-37
Unidade Agregadora: Secretaria-Geral do Ministério da Defesa (SG)
Unidade Agregada: Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod) - 110279
Cidade: Brasília-DF

Senhor Gerente,

Em cumprimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 1/2014/Geaud/Ciset-MD, de 11/2/2014, apresentamos a Vossa Senhoria os resultados da auditoria realizada com a finalidade de avaliar os atos de gestão praticados pelos dirigentes da Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod), no período compreendido de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2013, objeto da prestação de contas instruída de forma agregada à Secretaria-Geral do Ministério da Defesa.

1. INTRODUÇÃO

Os trabalhos foram realizados na sede do Ministério da Defesa, em Brasília-DF, no período de 28/3 a 17/4/2014, em consonância com as normas e técnicas adotadas no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, bem assim com as diretrizes estabelecidas no art. 7º da Decisão Normativa nº 132, de 2/10/2013, do Tribunal de Contas da União (TCU).

Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames, procedidos, por amostragem, nos documentos de suporte dos atos de gestão praticados pelos dirigentes da unidade auditada, compreendendo, dentre outros elementos, o planejamento institucional e os mecanismos de controles internos mantidos pela unidade.

A estrutura do presente relatório observa a sequência de assuntos proposta no Anexo IV da Decisão Normativa nº 132/2013, do Tribunal de Contas da União, em cujos tópicos contemplam tão somente os quesitos aplicáveis à Secretaria de Produtos de Defesa.

2. RESULTADOS DOS EXAMES

2.1. AVALIAÇÃO DAS PEÇAS QUE COMPÕEM A PRESTAÇÃO DE CONTAS

Em consonância com o disposto no item 1 do Quadro 1 do Anexo IV à DN-TCU nº 132/2013, examinamos a conformidade das peças elaboradas pela administração, constantes da

prestação de contas, à vista das disposições contidas nos incisos I e II do art. 13 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, tendo constatado que o rol de responsáveis (inciso I) atende os requisitos exigidos nos arts. 10 e 11 da IN-TCU aludida.

No que concerne ao relatório de gestão, tendo como referência as exigências contidas no Anexo II da Decisão Normativa – TCU nº 127, de 15/5/2013, e as orientações consignadas na Portaria – TCU nº 175, de 9/7/2013, verificamos que o gestor abordou os itens previstos na alínea “b” do Quadro A1 do Anexo II da DN-TCU nº 127/2013, bem assim que a estrutura das peças elaboradas observa as diretrizes estabelecidas no Anexo III do referido normativo, exceto pela falta de informação sobre a estrutura orgânica de controle da unidade, requerida no subitem 3.1 do Anexo II, parte A, da Decisão Normativa TCU nº 127/2013.

2.2. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUALITATIVOS E QUANTITATIVOS DA GESTÃO

Neste ponto, em obediência ao disposto no item 2 do Anexo IV à Decisão Normativa TCU nº 132, de 2/10/2013, estão consignadas as avaliações promovidas pela auditoria no tocante aos resultados quantitativos e qualitativos da gestão examinada.

As análises sob esse tópico levaram em conta a eficácia e a eficiência com que a unidade executou seu planejamento e os reflexos de suas ações no cumprimento dos objetivos e das metas previstas no PPA 2012-2015, instituído pela Lei nº 12.593, de 18/1/2012.

O trabalho foi dividido em duas etapas, sendo que, na primeira, averiguou-se, nos procedimentos de auditoria, a qualidade do planejamento da unidade em referência, e, na segunda, a eficácia da execução física e orçamentária.

2.2.1. Planejamento

O subitem em evidência trata do planejamento da unidade auditada, em cuja avaliação, quanto ao alinhamento com os requisitos exigidos, levamos em consideração os seguintes aspectos técnicos¹:

- i) definição e análise dos objetivos e metas;
- ii) programação das atividades ao longo do tempo;
- iii) planejamento dos recursos necessários;
- iv) avaliação dos riscos; e
- v) definição dos meios de controle e avaliação.

Instada² a apresentar, para análise, o plano de ação, relativo ao exercício de 2013, acompanhado das informações concernentes aos correspondentes planos estratégico, tático e operacional, a Secretaria de Produtos de Defesa encaminhou³ documentos sem data, intitulados Plano de Ação 2B28, elaborado pelo Departamento Ciência e Tecnologia Industrial (DECTI), e Plano de Ação do Departamento de Catalogação (DECAT), além de expediente denominado Plano de Ação Seprod, o qual não considera a integralidade das ações desenvolvidas no âmbito da Secretaria.

Na oportunidade, a unidade nada informou com relação aos planos tático e estratégico solicitados pelo órgão setorial de controle interno. Não obstante, ressaltamos a informação contida no relatório de gestão, peça da prestação de contas, na linha de que o planejamento estratégico da Secretaria de Produtos de Defesa encontra-se em fase de elaboração.

O documento relativo ao Plano de Ação 2B28 iniciou-se com a apresentação da ação

¹Fonte: Planejamento Governamental e Execução Orçamentária e Financeira, 2ª edição, Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, 2012.

²Memorando nº 168/2013/Geori/Ciset-MD, de 11/6/2013.

³Memorando nº 161/Seprod-MD, de 11/7/2013.



governamental que o nomeia, descrevendo e detalhando sua forma de implementação, tal qual o faz o cadastro de ações da Secretaria de Orçamento Federal (SOF). A referida peça documental descreve, ainda, de forma sintética, a denominação das metas e etapas, bem assim contempla informação quanto à dotação autorizada na Lei nº 12.798, de 4/4/2013 (LOA/2013), ao custo estimado, às etapas realizadas entre janeiro a junho de 2013, e aos indicadores de desempenho a serem utilizados.

Registre-se, no entanto, que o texto do mencionado Plano de Ação 2B28 não dispõe sobre os riscos e as ações para minimizá-los, a programação das atividades ao longo do tempo, os meios de controle e avaliação (cita apenas seus indicadores) e os valores unitários que compõem a totalidade dos recursos financeiros de que a unidade necessitaria. Ademais, a estrutura do mencionado documento, que se limita a listar as atividades desenvolvidas nos seis primeiros meses do exercício em causa, sugere que sua elaboração se deu ao final do semestre, portanto, não serviu de diretriz para o cumprimento da programação da unidade.

Concernente ao Plano de Ação Seprod, trata-se de compilação de dados semelhantes àqueles que a Secretaria deve apresentar em seu relatório de gestão, ou seja, contém o quadro de identificação da unidade, a descrição de suas finalidades e competências, o organograma funcional e a identificação de seus macroprocessos finalísticos e de apoio, o que, por conseguinte, não lhe confere a condição de plano de ação ou operacional.

O Plano de Ação do Departamento de Catalogação, por sua vez, inicia-se com a apresentação da Ação 20T4 – Sistema Militar de Catalogação, descrevendo-a e detalhando seu modo de implantação, na forma exposta no cadastro de ações da Secretaria de Orçamento Federal (SOF). O documento contempla, ainda, a parte denominada diretriz para atividade de catalogação, na qual estão descritas quatro “iniciativas estratégicas”; dois itens denominados objetivos estratégicos; a dotação autorizada na LOA 2013; o custo estimado e os indicadores de desempenho a serem utilizados. Nesse caso, também, a peça documental não dispõe sobre os riscos e as ações para minimizá-los; a programação das atividades ao longo do tempo; os meios de controle e avaliação (cita apenas seus indicadores); e os valores unitários que compõem a totalidade de recursos financeiros de que a unidade necessitaria.

Conclui-se dos instrumentos apresentados que a Secretaria de Produtos de Defesa não dispôs de plano operacional unificado, para o exercício de 2013, e que as peças produzidas pelo DECTI e DECAT são frágeis como expressão de um planejamento estruturado, capaz de servir de guia ao alcance dos objetivos institucionais da unidade.

Ao se manifestar sobre o conteúdo do relatório preliminar, o gestor esclareceu que, no exercício de 2013, a Secretaria não contou com setor específico, de modo a orientar os departamentos na montagem dos respectivos planos de ação, bem como promover a devida integração, a fim de apresentar um plano operacional unificado. Em complemento, a administração da Secretaria informou que solicitou, comprovando mediante a apresentação de documentos de suporte a esta Ciset-MD, que cada departamento encaminhasse novo plano de ação referente ao exercício de 2014, contemplando as informações necessárias para torná-lo um guia capaz de conduzir ao atingimento dos objetivos institucionais da Seprod em 2014.

Na avaliação da auditoria, tais medidas não superam as falhas identificadas no planejamento operacional da Seprod referente ao exercício de 2013, contudo, sinalizam para o saneamento da situação no decorrer do exercício em curso.

2.2.2. Avaliação da Execução Física e Orçamentária

Neste tópico, estão consignadas as avaliações promovidas com relação à execução física e orçamentária da Seprod, analisadas em conjunto com as informações contidas no relatório de gestão, nos relatórios técnicos produzidos pela Gerência de Acompanhamento Financeiro e Orçamentário (Geafo) e pela Gerência de Orientação e Avaliação (Geori) deste órgão setorial de controle interno, bem como os dados disponíveis na LOA/2013 (Lei nº 12.798, de 4/4/2013 - Vol. II) e no PPA 2012-2015.



No exercício em análise, a Seprod administrou recursos das Ações 20T4 – Sistema Militar de Catalogação e 2B28 – Apoio ao Desenvolvimento de Produtos de Defesa, ambas vinculadas ao Programa Temático 2055 – Desenvolvimento Produtivo.

Nos quadros a seguir, apresentamos os principais dados concernentes às realizações e informações associadas às mencionadas ações orçamentárias:

Quadro I: Dados Gerais do Programa

Descrição
Programa Temático: 2055 - Desenvolvimento Produtivo
Objetivo: 0196 - Promover o desenvolvimento da cadeia produtiva do complexo industrial da defesa, inclusive mediante a utilização do poder de compra governamental e de instrumentos fiscais e creditícios, para alcançar maior autonomia tecnológica e produtiva.
Iniciativa: 00ND - Catalogação de materiais e produtos com padrão internacional (SOC/OTAN)
Ação: 20T4 – Sistema militar de catalogação
Iniciativa: 00NH - Incentivo à ampliação do conteúdo tecnológico nacional nos produtos para a Defesa Nacional
Ação: 2B28 – Apoio ao Desenvolvimento de Produtos de Defesa

Fontes: LOA 2013, Vol. II.

Quadro II: Dados Financeiros

Ação	Título	Dotação Autorizada (LOA)	Crédito Disponível	Empenhado	Liquidado	% de Realização ¹
20T4	Sistema Militar de Catalogação	1.800.000,00	866.705,00	851.896,79	550.131,21	30,6%
2B28	Apoio ao Desenvolvimento de Produtos de Defesa	900.000,00	900.000,00	844.328,20	798.842,69	88,8%

Fontes: Portal do Orçamento do Senado Federal e Siafi.

Como podemos observar as Ações 2B28 - Apoio ao Desenvolvimento de Produtos de Defesa e 20T4 - Sistema Militar de Catalogação estão vinculadas ao Objetivo 0196, cuja meta prevista no PPA 2012-2015 consiste na “fabricação do fuzil brasileiro”.

No que diz respeito à Ação 20T4, vale esclarecer que, da dotação autorizada na LOA, da ordem de R\$ 1.800.000,00, a quantia de R\$ 933.295,00 foi bloqueada por meio da Nota de Dotação nº 2013ND003174, de 12/12/2013, emitida pelo Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças deste Ministério, por indicação da Seprod, em face da política de contenção de despesa, imposta pelo Governo Federal. Em decorrência, o percentual de realização orçamentária da citada ação, calculado com base no crédito disponível, portou-se em 63,5%.

A Ação 20T4 - Sistema Militar de Catalogação tem como produto a manutenção de 1 (um) sistema. A Ação 2B28 - Apoio ao Desenvolvimento de Produtos de Defesa, por sua vez, tem como meta apoiar 2 (dois) projetos de ciência, tecnologia e inovação, metas físicas, que, segundo dados registrados no Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop), atingiram

¹ % de Realização = (Liquidado/Dotação Autorizada) x 100

100% de realização.



No intuito de melhor compreender o comportamento da dotação autorizada em função da Ação 20T4, solicitamos¹ justificativa, por parte da Seprod, com relação aos índices de execução orçamentária, detalhados no quadro a seguir, por Grupo de Natureza da Despesa (GND), bem assim informação quanto aos reflexos no cumprimento das metas institucionais da unidade e daquelas previstas no PPA 2012-2015.

Quadro III: (Ação 20T4 por GND)

Ação	Dotação autorizada	Empenhado	Liquidado	% de realização*
20T4 (GND 3)	500.000,00	473.273,51	429.345,21	86%
20T4 (GND 4)	1.300.000,00	378.623,78	120.786,00	9%

*Relação valor liquidado/dotação autorizada. Fonte: Portal do Orçamento do Senado Federal.

Em resposta², o gestor esclareceu que, dos R\$ 1.300.000,00 provisionados no GND 4, a quantia de R\$ 378.705,00 foi destacada para outras unidades gestoras, tendo a importância de R\$ 921.295,00 sido contingenciada em razão da suspensão do certame licitatório, objetivando a modernização e a manutenção do *software* SISCAT-BR, mediante a contratação de serviços especializados de tecnologia da informação, consistindo nas atividades de desenvolvimento de *software*, manutenção e customização, destinado a atender as atividades de catalogação, de modo a garantir o aumento da qualidade dos registros entre os países membros do Sistema Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Em conformidade com os esclarecimentos prestados pela Seprod, por força da mudança de direcionamento político advindo da Lei nº 12.598/2012 e do Decreto nº 7.970/2013, os quais conferiram novas atribuições ao Centro de Catalogação das Forças Armadas (Cecafa), fez-se necessário definir outros modelos tecnológicos, em termos de *hardware*, *software* e metodologias, a serem empregados nos ambientes de produção e desenvolvimento, para o cumprimento das recentes atribuições conferidas ao Cecafa.

Em suas colocações, diz, também, a Seprod, que as diretrizes trazidas nos citados diplomas legais obrigaram a “[...] realização de estudos objetivando a elaboração do competente Termo de Referência, capaz de contemplar os requisitos exigidos, bem como mitigar os riscos operacionais à segurança digital e cibernética do Centro de Dados do CECAFA”, bem assim que “[...] apesar do postergamento do início da licitação, o sistema está mantido”.

Ao tempo, informou, ainda, que contribuiu para o baixo índice de liquidação da despesa a falta de recebimento de bens adquiridos no exercício, sem, porém, nada esclarecer no tocante ao impacto do ocorrido no cumprimento das metas físicas estabelecidas em função da sobredita ação orçamentária.

Diante do conteúdo do relatório preliminar de auditoria, o gestor informou que “[...] apesar dos recursos contingenciados na Ação “20T4” representarem 51% da Dotação Autorizada, não houve impacto no cumprimento das demais metas físicas previstas para serem realizadas em 2013”. Acrescentou, ainda, que, não obstante o contingenciamento de recurso, no valor de R\$ 921.295,00, em detrimento da Modernização do Sistema Militar de Catalogação (Sismicat), na forma prevista no Plano de Ação do Cecafa, as metas estabelecidas pelo mencionado Centro de Catalogação para elevar o índice de produtividade de catalogação, bem

¹ Solicitação de Auditoria nº 12.01/2014/Geaud/Ciset-MD, item iv.

² Anexo ao Memorando nº 147/Seprod/SG-MD, de 29/5/2014.

como elevar e manter a qualidade de catalogação, foram cumpridas, conforme se observa nos indicadores de desempenho apresentados no Relatório de Gestão.

Como vemos, a argumentação apresentada pelo gestor defende que as metas estabelecidas, relativamente ao Cecafo, voltadas à elevação do índice de produtividade de catalogação, além da elevação e manutenção da qualidade de catalogação, foram cumpridas. Não obstante, cumpre lembrar que os investimentos para a melhoria da eficiência do citado sistema militar de catalogação, previstos para realização no decorrer de 2013, na parte do *software* SISCAT-BR, ficaram comprometidos, em razão de aguardar os estudos, de modo a definir o modelo tecnológico, necessário à promoção do certame licitatório, objetivando a contratação de serviços especializados.

Além do mais, o alcance 100% da meta física estabelecida na LOA, indicado no Siop, tendo em vista o volume de recurso liquidado, comparativamente à dotação aprovada para o exercício, não condiz com a essência do “*sistema mantido*”, considerando-se a meta física originalmente prevista.

No que concerne à Ação 2B28, à vista das informações contidas no Relatório de Gestão, e, considerando, ainda, as atividades para as quais os recursos concorreram, concluímos que as despesas incorridas estão em conformidade com os normativos e as diretrizes atinentes à mencionada ação governamental.

Com relação à meta física desta última, a exemplo da situação anterior, o índice de execução registrado no Siop não representa a efetiva realização da ação, posto que, parte das atividades previstas nos planos operacionais da Seprod, por questão de contingenciamento orçamentário, deixou de ser implementada no decorrer do exercício.

2.3. AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO

No presente tópico, em obediência ao disposto no item 3 do Anexo IV à Decisão Normativa TCU nº 132/2013, serão avaliados os indicadores instituídos pela administração da Secretaria de Produtos de Defesa com o intuito de medir o desempenho de sua gestão no exercício em exame.

Nesse propósito, adotou-se como referencial teórico a publicação denominada Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, disponível no endereço eletrônico <http://www.planejamento.gov.br/central.asp?p=publicacoes>.

Indicadores utilizados pela Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod)

No exercício de 2013, buscando aferir o desempenho da gestão da unidade, foram utilizados cinco indicadores classificados pelo gestor como medidores de efetividade, eficiência e eficácia, quais sejam:

a) Efetividade

Nome do indicador: IRA – Indicador de Realização da Ação.	Objetivo: avaliar o recurso recebido e efetivamente empenhado.
Tipo: efetividade.	Fórmula: Recurso executado/Recurso disponibilizado para o período x 100.
Metodologia: quociente entre o valor do recurso empenhado ou repassado às forças e o recurso recebido em 2013.	Critério de avaliação: 80% a 100% - Excelente; 60% a 79,99% - Muito bom; 40% a 59,99% - Bom; <39,99% - Regular.
Meta para 2013: excelente.	Índice alcançado: 93,81%

Fonte: Relatório de Gestão da Seprod.

De acordo com o gestor¹, os dados para o cálculo do índice foram coletados em duas oportunidades, sendo a primeira em julho, abrangendo o período de janeiro a julho, cujo percentual de realização apurado foi de 19,44%, e, a segunda, em dezembro, quando se obteve o índice do exercício na margem de 93,81%.

Nas avaliações promovidas, podemos observar que o indicador em causa tem fórmula simples, é objetivo, utiliza fonte de dados confiáveis (Siafi) e tem baixo custo de obtenção e manutenção. Ressalte-se, no entanto, o fato de que o mencionado indicador não mede com precisão o “*nível de aplicação dos recursos gerenciados pela Seprod*”, uma vez que o termo antecedente da razão é o montante de recursos empenhados, e não o montante de recursos liquidados no período considerado.

A respeito do assunto, não se pode perder de vista o fato de que o orçamento é anual e o índice deve refletir a efetiva aplicação, no decorrer do exercício, dos recursos que foram disponibilizados à unidade, o que só ocorre com a liquidação da despesa, ou seja, o recebimento do material ou a prestação do serviço contratado, cuja aquisição, em tese, foi previamente planejada para satisfazer as necessidades da Secretaria no transcurso do exercício a que se refere.

Destaque-se, ainda, que o gestor, em sua base de cálculo, considera a transferência de recurso às Forças Armadas, outro fator que contribui para a distorção do índice apurado. Aliás, esse critério de cálculo explica a divergência entre o índice do gestor (93,81%) e o apresentado pela auditoria no Quadro II do subitem 2.1.2 do presente relatório (Ação 2B28, 88,8%). No caso da Ação 20T4, o índice calculado pelo critério adotado pelo gestor seria de 98%, ante os 30,6% apresentados pela auditoria.

b) Eficiência

Nome do indicador: IRA1 – Indicador de Realização da Ação.	Objetivo: avaliar a realização da ação e suas metas.
Tipo: eficiência.	Fórmula: nº de metas físicas realizadas no período/nº total de metas físicas previstas para a ação x 100.
Metodologia: Avaliar a realização de suas metas pela Ação, através de apoio aos projetos selecionados.	Critério de avaliação: 80% a 100% - Excelente; 60% a 79,99% - Muito bom; 40% a 59,99% - Bom; <39,99% - Regular.
Meta para 2013: bom.	Índice alcançado: 100%

Fonte: Relatório de gestão da Seprod.

Igualmente ao apontado no item precedente, o indicador IRA1 tem fórmula simples, conta com fonte de dados confiáveis (Siafi) e tem baixo custo de obtenção e manutenção. Falha, contudo, pela falta de objetividade. Nesse cerne, e, a título de exemplo, citamos a falta de esclarecimento, considerando-se as dotações disponíveis, ao que o gestor considera como “*sistema mantido*” ou “*projeto apoiado*”, em função das metas físicas fixadas para as Ações 20T4 e 2B28, respectivamente.

Especialmente no caso da Ação 20T4, embora o gestor, no respectivo relatório de contas, considere que a meta física foi 100% alcançada, cerca de 50% dos recursos sequer foram aplicados, pois, como dissemos, a modernização do SISCAT-BR foi adiada, o que impacta na meta originalmente prevista na LOA/2013, afetando, por conseguinte, a confiabilidade do resultado indicado. Observe-se, ainda, que o conceito de eficiência vincula-se à capacidade de realização de um determinado trabalho no menor tempo possível, ou de máximo aproveitamento de um recurso limitado. Assim, parece equivocado considerar o IRA1 - Indicador de Realização da Ação como medida de aferição de eficiência.

c) Eficácia

Nome do indicador: IRA2 – Indicador de	Objetivo: avaliar a participação em eventos de organismo
---	---

¹ Relatório de Gestão, pág. 259.

Realização da Ação.	internacionais.
Tipo: eficácia.	Fórmula: nº de participações em eventos/número de eventos previstos para o período x 100.
Metodologia: avaliar a participação em eventos de organismos internacionais.	Critério de avaliação: 80% a 100% - Excelente; 60% a 79,99% - Muito bom; 40% a 59,99% - Bom; <39,99% - Regular.
Meta para 2013: bom.	Índice alcançado: 38,89%

Fonte: Relatório de gestão da Seprod.

O IRA2 tem fórmula simples, dispõe de fonte de dados confiáveis e tem baixo custo de obtenção e manutenção. Não resta claro, porém, a utilidade de tal indicador, uma vez que não pode aferir a influência da simples participação da unidade num evento internacional sobre a qualidade de sua gestão, ou para a consecução de seus objetivos institucionais. Em outras palavras, não se sabe como esse indicador contribui para suportar decisões, sejam no nível operacional, tático ou estratégico.

Nome do indicador: IRA3 – Indicador de Realização da Ação.	Objetivo: avaliar a realização de seminário de ciência e tecnologia, reuniões de acompanhamento de projetos da FINEP, reuniões sobre projetos de ciência e tecnologia de interesse da defesa (REPID) e a reunião das organizações responsáveis pelo controle do acesso às normas técnicas (ORCANT).
Tipo: eficácia.	Fórmula: eventos realizados/nº de eventos previstos para o período x 100.
Metodologia: avaliar as realizações dos eventos organizados pelo Departamento.	Critério de avaliação: 80% a 100% - Excelente; 60% a 79,99% - Muito bom; 40% a 59,99% - Bom; <39,99% - Regular.
Meta para 2013: bom.	Índice alcançado: 80%

Consoante o gestor, o indicador destina-se a “[...] *avaliar a realização de seminários de ciência e tecnologia, reuniões de acompanhamento de projetos na Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); reuniões sobre projetos de ciência e tecnologia de interesse da defesa e a reunião das organizações responsáveis pelo controle do acesso às normas técnicas (ORCANT)*”.

Nesse caso, também, o IRA3 tem fórmula simples, dispõe de fonte de dados confiáveis e tem baixo custo de obtenção e manutenção, não tendo, porém, restado claro sua utilidade, notadamente com relação à contribuição para o suporte das decisões no âmbito da Seprod, seja no nível operacional, tático ou estratégico.

Nome do indicador: IRA4 – Indicador de Realização da Ação.	Objetivo: avaliar a participação em workshop, comitês, projetos, visita técnica, cursos e palestras de ciência e tecnologia.
Tipo: eficácia.	Fórmula: nº de eventos participados/nº de eventos previstos para o período x 100.
Metodologia: avaliar as participações em eventos nacionais listados acima, voltados para ciência e tecnologia.	Critério de avaliação: 80% a 100% - Excelente; 60% a 79,99% - Muito bom; 40% a 59,99% - Bom; <39,99% - Regular.
Meta para 2013: muito bom.	Índice alcançado: 95,34%

Observa-se, com relação ao IRA4, que também usa fórmula simples, dispõe de fonte de dados confiáveis e tem baixo custo de obtenção e manutenção. Faz-se, porém, em relação a esse instrumento, as mesmas considerações de mérito que foram tecidas em relação ao indicador IRA2.

Reportando-se ao conteúdo do relatório preliminar de auditoria, a administração da Seprod informou, fazendo acompanhar da documentação suporte, que solicitou junto aos Departamentos competentes a adoção de medidas voltadas à reavaliação dos Indicadores de Desempenho atualmente empregados, para mensurar o desempenho das atividades realizadas



pela Secretaria. Em acréscimo, informou que a Secretaria-Geral, por meio do Memorando nº 244/SG-MD, de 9/7/2014, submeteu a avaliação crítica, por parte da Seprod, o Catálogo de Indicadores do Ministério da Defesa, abrangendo os Indicadores de Desempenho Institucionais da Administração Central do Ministério da Defesa, assim entendidos os indicadores dos macroprocessos finalísticos.



Na oportunidade, e como forma de melhor compreender a situação, o gestor apresentou os futuros indicadores a serem empregados no processo de avaliação do desempenho da gestão da Secretaria, consoante estudo em processo de consolidação no âmbito da Secretária-Geral deste Ministério.

A respeito dos futuros indicadores, em razão do caráter de temporalidade que rege a auditoria anual de contas, deixamos de avaliá-los no presente relatório. No que tange às medidas anunciadas pelo gestor, a nosso ver, embora não sejam suficientes para corrigir os apontamentos da auditoria, relativamente aos indicadores empregados em 2013, sinalizam para a resolução da impropriedade a partir do ano em curso.

2.4. AVALIAÇÃO DA QUALIDADE E SUFICIÊNCIA DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

Em consonância com os escopos das auditorias elaborados para as unidades agregadas à Secretaria-Geral do Ministério da Defesa, e seguindo as diretrizes previstas na alínea “b” do Anexo I da Nota nº 11/2013/Geaud/Ciset-MD, de 22/11/2013, foram analisados os meios utilizados pela Seprod para controlar e avaliar a eficiência da aplicação dos recursos orçamentários disponibilizados, em especial aqueles consignados nas Ações 20T4 e 2B28, cujas execuções física e orçamentária encontram-se abordadas no subitem 2.2.2 deste relatório, bem assim a eficácia de suas ações para alcançar os resultados almejados, conforme comentado a seguir:

Mecanismos de Controle e Avaliação da Seprod

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 12.01/2014/Geaud/Ciset-MD, de 21/5/2014, requisitamos do gestor informação quanto à sistemática empregada no âmbito da unidade para controlar a aplicação dos recursos públicos disponibilizados, bem assim o método utilizado para avaliar o cumprimento dos objetivos institucionais da Secretaria, acompanhada da documentação suporte.

Em resposta, o gestor informou¹ que “[...] *não há na estrutura regimental da Seprod uma unidade de auditoria específica, a fim de realizar o controle interno tempestivo das atividades administrativas realizadas, bem como voltado a avaliação do cumprimento dos seus objetivos institucionais e metas estabelecidas no PPA 2012-2015*”. Acrescentou, porém, que:

- i) o controle de suas atividades se dá por meio de procedimentos formalizados em documentos;
- ii) as tarefas realizadas são de conhecimento dos responsáveis, o que facilita a identificação e avaliação dos riscos, visando à tomada de medidas para eliminá-los ou mitigá-los;
- iii) os procedimentos de controle estão institucionalizados por meio de memorandos, que são divulgados a todos os envolvidos nos processos; que “[...] *a informação e a comunicação são realizadas através de documentos administrativos, meios eletrônicos, quadros de avisos e reuniões*;
- iv) o acompanhamento dos resultados dessas atividades foi realizado por meio de reuniões periódicas conduzidas pela Seprod e seus departamentos, cujas deliberações estão registradas em atas e relatórios; e

¹ Anexo ao Memorando nº 147/Seprod/SG-MD, de 29/5/2014.

- v) as informações produzidas podem ser acompanhadas em sistemas como Siafi, Siop, SCDP, SisCaPED (Sistema de Cadastramento de Produtos e Empresas de Defesa) e Sismicat (Sistema Militar de Catalogação).

Em relação aos mecanismos de controle¹ destinados a gerenciar a aplicação dos recursos disponibilizados nas Ações 20T4 e 2B28, as informações prestadas dão conta de que “[...] em 2013 ainda não havia um controle eficaz para gerenciar a aplicação dos recursos das referidas ações, notadamente aqueles descentralizados aos comandos militares”, ressaltando, porém, que o acompanhamento se deu por meio de visitas técnicas, do uso de indicadores e da elaboração de relatórios.

Chamado a informar sobre os mecanismos utilizados pela Secretaria para avaliar a eficácia das atividades desenvolvidas com recursos das ações em pauta², a Seprod assim se expressou:

Como subsídios para avaliação da eficácia das atividades desenvolvidas da Ação "2B28", foram repassados relatórios, atas e informações à SEPROD sobre as atividades desenvolvidas pelo DECTI, tais como: atividades realizadas, resultados alcançados, principais óbices, dentre outras. Em relação às atividades realizadas pelas Forças, são encaminhados relatórios periódicos pelos comandos militares, especialmente referentes à situação atualizada dos projetos estratégicos em desenvolvimento.

Em relação à Ação "20T4", são realizadas visitas técnicas nas COA-EB e na COA-MB, a fim de divulgar a reestruturação organizacional e a reorientação das tarefas do DECAT/CECAFA, bem como visando acompanhar os parques de informática da COA-MB e COA-EB, em provimento do Sistema Militar de Catalogação.

Sobre o cumprimento da meta estipulada no PPA 2012-2015 (fabricar o fuzil brasileiro), o gestor informou que a Indústria de Material Bélico do Brasil (Imbel), vinculada ao Exército Brasileiro, “*deu continuidade ao projeto de fabricação do fuzil 5,56 mm IA2, da carabina 5,56 Imbel IA2 e do fuzil Imbel IA2*” tendo, no 1º semestre de 2013, sido apresentado o “lote piloto” ao Departamento de Ciência e Tecnologia, para avaliação. Esclareceu, ainda, que a Portaria nº 211, de 23/10/2013, do Estado-Maior do Exército, tornou o fuzil 5,56 mm IA2 “*arma de dotação do Exército Brasileiro*”. Acrescentou que o projeto do fuzil de assalto 7,62 mm IA2 sofreu alterações técnicas, devendo ser avaliado pelo Centro de Avaliação do Exército (CAEx).

Quanto à identificação de riscos e respostas deles decorrentes, no bojo do processo de planejamento da unidade³, o gestor declarou, em relação à Ação 2B28, que “[...] os riscos foram identificados pela não contemplação de todos os recursos solicitados na pré-proposta orçamentária”. Ao tempo, acrescentou que, com a concretização da contemplação parcial foi promovida a realocação financeira entre os planos orçamentários, de forma a atender, ainda que de maneira ineficiente, apenas um projeto de CT&I de interesse da defesa, atividade caracterizada no Plano Orçamentário 1, não contemplado na LOA/2013.

Nesse cerne, defendeu que as metas fixadas para o exercício 2013, conforme previsto na Pré-Proposta Orçamentária (PPO/2013), foram atingidas mesmo que de forma restrita, uma vez que apenas cerca de 9% da necessidade de recursos prevista na PPO/2013 foi atendida com a LOA/2013. No que diz respeito à Ação 20T4, embora tenha apresentado informações diversas no tocante ao funcionamento do Sistema Militar de Catalogação, o gestor não se manifestou com relação às questões apontadas no tópico inicial do presente parágrafo.

No que concerne à frequência com que são coletados e avaliados, pela administração da unidade, os dados que compõem os indicadores de desempenho⁴ da Seprod o gestor assim

¹ Solicitação de Auditoria nº 12.01/2014/Geaud/Ciset-MD, item ii.

² Solicitação de Auditoria nº 12.01/2014/Geaud/Ciset-MD, item iii.

³ Solicitação de Auditoria nº 12.01/2014/Geaud/Ciset-MD, item vii.

⁴ Solicitação de Auditoria nº 12.01/2014/Geaud/Ciset-MD, item viii.

manifestou-se:



Nas atividades executadas em 2013, houve a participação do Diretor e Coordenadores do DECTI, com coleta e avaliação de dados diretamente de representantes dos Comandos Militares em eventos (em maioria) coordenados por este Departamento, possibilitando a elaboração de dados que compõem os indicadores de desempenho. Quanto aos referidos documentos de suporte: ou as atividades não demandavam; ou ainda não permitiram as suas elaborações (questão 28 de calendário); ou foram classificados como reservados conforme Lei de Acesso à Informação e sua regulamentação.

Em relação ao DECAT/CECAFA, os documentos supracitados foram ressaltados na questão anterior.

As reuniões mensais de avaliação setorial e geral do PTA-SG 2014 serão realizadas a partir de 28 de maio, por meio de apresentações a serem realizadas por cada gerente de projeto. Porém, ainda não foram definidos os Indicadores para o acompanhamento das referidas atividades e mensuração de resultados.

Em resumo, da análise das informações compiladas neste tópico, conclui-se que a Seprod, no que diz respeito à gestão dos recursos das ações em pauta, necessita aperfeiçoar seus instrumentos de controle e avaliação. No exercício de 2013, conforme informação prestada pelo gestor, a Secretaria não dispôs de mecanismo de “[...] *controle eficaz para gerenciar a aplicação dos recursos das referidas ações, notadamente aqueles descentralizados aos comandos militares*”.

Aliás, nas avaliações promovidas pela auditoria na documentação suporte, constatou-se que há uma preocupação, por parte da administração, com a operacionalidade e o aprimoramento do sistema de catalogação (Sismicat); contudo, nenhum dos documentos avaliados sugere a ideia de que exista, ou de que esteja em fase de elaboração, plano consistente para enfrentar ou mitigar as ameaças detectadas. Digno de nota, ainda, é que nenhum dos documentos encaminhados — nem mesmo os relatórios de visitas técnicas — trata da aplicação dos recursos orçamentários disponibilizados, neste caso, os da Ação 20T4, destinados, como já informado, à “[...] *modernização do parque de informática e à manutenção dos aplicativos utilizados no processo de catalogação de itens*”.

Por ocasião da manifestação sobre o conteúdo do relatório preliminar, o gestor informou que, em 2013, não houve acompanhamento sistemático dos recursos descentralizados aos Comandos Militares, de modo a propiciar à Seprod meios de realização de monitoramento da execução das referidas metas físicas. Acrescentou que, com o objetivo de mitigar a fragilidade no controle, a Seprod por meio do Memorando-Circular nº 20/SEPROD-MD, de 30/5/2014, promoveu orientação no sentido de que cada Departamento/Cecafa apresente Relatório Gerencial - Análise Qualitativa e Quantitativa, a fim de permitir o acompanhamento das metas físicas a serem cumpridas, notadamente aquelas relativas aos recursos destinados às Forças.

Em nossos exames, verificamos que o Memorando-Circular nº 20/SEPROD-MD, citado parágrafo precedente, contém instruções detalhadas sobre os procedimentos que devem ser seguidos pelas unidades que compõem a Seprod, inclusive modelos de planilhas de controle orçamentário e modelo de relatório gerencial. No referido expediente, constatamos, ainda, a determinação para criação de setores internos específicos responsáveis por coordenar a execução dos recursos geridos nas Ações 20T4 e 2B28.

Essas ações, a princípio, demonstram a preocupação do gestor em mitigar as falhas no acompanhamento dos créditos geridos pela unidade, devendo ser realizada a avaliação sobre a eficácia e a eficiência dos mecanismos de controles anunciados, por este órgão setorial de controle interno, sobre a gestão da Seprod, exercício de 2014.

No que concerne à identificação de riscos relacionados aos projetos sob responsabilidade do Cecafa, o gestor informou que solicitou junto à Diretoria de Comunicações e Tecnologia da Informação da Marinha (DCTIM) a realização de auditoria no ambiente de TI e, à



luz dos riscos apontados pelos técnicos responsáveis pelo trabalho, bem assim das orientações contidas no Relatório sobre a Situação do Ambiente de TI do Cecafo; elaborou o Plano de Gerenciamento de Riscos no que tange à segurança digital e cibernética, o qual se encontra em fase de aprovação.

Não resta dúvida de que a adoção de tal medida é necessária e serve de instrumento para fortalecer os mecanismos de governança do Sistema Militar de Catalogação. Entretanto, vale frisar que a avaliação de risco deve abranger as funções mais relevantes desempenhadas pelo Cecafo, que venham a compor o plano de ação da unidade no exercício seguinte.

Nesse contexto, temos a dizer que a realização das ações anunciadas pela Seprod, levadas a efeito a partir de 2014, não são suficientes para alterar a avaliação da auditoria, em relação aos mecanismos de controle interno da unidade, antes abordados, realizada com base na situação identificada no exercício de 2013.

Ante o exposto nos parágrafos precedentes deste item, proceder-se-á, deste ponto em diante, à avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela Seprod, em atendimento ao exigido no item 11 do Quadro 1 do anexo IV à Decisão Normativa TCU nº 132/2013.

A avaliação sobre a qualidade e a suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela Secretaria de Produtos de Defesa foi realizada por meio do cotejamento entre a autoavaliação realizada pelo gestor - em atendimento à exigência contida no subitem 3.2 do Anexo II à Decisão Normativa TCU nº 127, de 15/5/2013 - e as informações e documentos colhidos no decorrer dos exames de auditoria, adotando-se, como subsídio teórico, a publicação dos Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública, do Tribunal de Contas da União, disponível no portal do TCU na internet¹, abrangendo, para tanto, os seguintes elementos do sistema de controle avaliados.

Dos exames realizados na documentação encaminhada pelo gestor, damos como coerentes as autoavaliações realizadas pelos dirigentes do Seprod, exceto em relação às indicadas a seguir:

i) Avaliação de Riscos

Diante do que já foi dito sobre as atividades de planejamento da Seprod, considera-se que não há coincidência entre as constatações da auditoria e as afirmações do gestor sobre a situação deste elemento de controle no âmbito da unidade, em relação ao qual atribuiu nota 5 em praticamente todos os itens por ele julgados, ou seja, os itens 10 a 18 do quadro 3.2 (Avaliação do Sistema de Controle Interno da UJ) de seu relatório de gestão. Em suma, este elemento de controle requer aprimoramento, por parte da administração da Seprod.

ii) Procedimentos de Controle

Considerando os resultados dos exames procedidos, avalia-se que, para este elemento de controle, a Secretaria carece de aprimoramentos, não obstante as notas máximas atribuídas pelo gestor a todos os quesitos de avaliação propostos (itens 19 a 22 do quadro 3.2 - Avaliação do Sistema de Controle Interno da UJ), haja vista a inexistência de mecanismos de controle sobre a aplicação final dos recursos descentralizados aos Comandos Militares.

iii) Monitoramento

De forma análoga ao comentado nos itens i e ii anteriores, em face dos resultados dos exames procedidos, e não obstante a autoavaliação promovida pelo gestor, conferindo notas máximas a todos os quesitos propostos para julgamento, relativamente aos itens 28 a 30 do quadro 3.2 - Avaliação do Sistema de Controle Interno da UJ, avalia-se que, também, este elemento de controle requer aprimoramentos, por parte da unidade, notadamente por não possuir instrumentos de controle que garantam que os recursos descentralizados aos Comandos das

¹ http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais?tema=501587

Forças Armadas foram efetivamente aplicados nos objetivos a que se destinavam.



3. CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando que não foram evidenciados fatos que comprometessem as ações relativas à utilização dos recursos públicos geridos pela Secretaria de Produtos de Defesa, concluímos pela **REGULARIDADE** das contas dos dirigentes da Unidade, nos respectivos períodos de gestão.

Finalizando, e diante das conclusões obtidas, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente certificado de auditoria.

Brasília, 19 de agosto de 2014.

Guilherme Fiorini R. de Carvalho
GUILHERME FIORINI R. CARVALHO
Analista de Finanças e Controle

Antenor Fraga Fernandes Filho
ANTENOR FRAGA FERNANDES FILHO
Analista de Finanças e Controle

Fábio dos Santos Soares
FÁBIO DOS SANTOS SOARES
Supervisor