

TC 024.055/2014-0

Tipo: prestação de contas de 2013

Unidade jurisdicionada: Secretaria-Geral do Ministério da Defesa

Unidades Jurisdicionadas Agregadas: Secretaria de Organização Institucional, Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, Secretaria de Produtos de Defesa, Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto e Departamento do Programa Calha Norte

Responsáveis:

Ari Matos Cardoso (CPF 006.372.387-53)

Inácio José Barreira Danziato (CPF 050.180.803-53)

Júlio Saboya de Araújo Jorge (CPF 037.524.107-87)

José Carlos de Nardi (CPF 007.419.730-49)

Luiz Antônio de Souza Cordeiro (CPF 097.834.401-44)

Murilo Marques Barboza (CPF 408.390.367-87)

Roberto de Medeiros Dantas (CPF 483.922.198-72)

Proposta: mérito

Seguem considerações acerca da instrução precedente e das gestões insertas neste processo.

Instrução precedente (peça 28)

2. A responsabilidade pela gestão é do titular, ou substituto, que houver desempenhado atos de gestão, nos termos da Instrução Normativa (IN) – TCU 63/2010, art. 10. Ocorre, contudo, que há sobreposição de períodos de gestão no rol de todas as unidades, que não permite divisar responsabilidades individuais. Há necessidade, portanto, de que o rol seja corrigido com respeito a esse aspecto.

3. O rol de responsáveis da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa (SG) atende aos requisitos da IN – TCU 63/2010, art. 10, II, posto que inclui os nomes dos gestores de segundo escalão (secretarias vinculadas à SG). Nada obstante, os róis das unidades jurisdicionadas (UJ) agregadas não o atendem. Por esse motivo, entendo cabível a complementação do rol, conforme sugerida na instrução de peça 9, itens 118.1.a, 118.2, 118.3, 118.4.a, 118.5.

4. Com respeito a proposta de item 118.1.b – informar, em 15 dias, sobre o atendimento da determinação contida no Acórdão 2059/2012-P –, julgo-a desnecessária. Entendo que as informações prestadas na peça 3, p. 127, atestam providências tomadas em cumprimento ao acórdão.

5. Concorro com a proposta de item 118.4.b – informar, em 15 dias, sobre desdobramentos da determinação contida no Acórdão 8678/2013-1ªC. O item 9.5 do acórdão contém determinação ao Ministério da Defesa para que proceda ao recálculo da proporção dos recursos financeiros da União e do município de Anori/AM, e a adote providências para reaver os recursos federais retidos na conta-corrente vinculada ao convênio 028/PCN/2007. Por óbvio, as providências para reaver os recursos federais não devem se limitar à vontade do gestor municipal. Conforme reportado na peça 3, p. 302, o MD fez o cálculo do montante de recursos federais mantidos na conta vinculada ao convênio e informou o município da necessidade de devolver os recursos federais. Contudo, encontrou óbice para a recuperação dos recursos federais na inação do executivo municipal, que se manteve silente quanto ao requerimento do ministério. Diante do

entrevista, o MD, similarmente, ficou-se inerte, não tendo adotado outras medidas para a recuperação do recurso. É exatamente isso que precisa fazer para dar cumprimento à deliberação do Tribunal e preservar o erário.

6. Entendo desnecessária a medida sugerida no item 118.6.b – associada a recomendações do controle interno para apuração de preços praticados em licitações –, posto que as providências requeridas pelo Controle Interno, que objetivaram confirmar a razoabilidade de preços praticados em licitações, não o obstaram de se manifestar pela regularidade da gestão. Não houve evidência de dano que impedisse o órgão de controle de opinar pela regularidade da gestão. No mais, a qualquer tempo, se constatado prejuízo ao erário, a reparação pode ser perseguida (imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, Acórdão – TCU 4702/2015 – 1ª Câmara, Acórdão – TCU 2709/TCU – Plenário, Mandado de Segurança 26210/DF/STF).

7. Por fim, com respeito à proposição 118.6.a – preenchimento, pelo Controle Interno, de matriz de responsabilização –, exceto pela precisão da forma, o conteúdo do certificado de auditoria atende ao requerido na Decisão Normativa 132/2013, anexo IV, quadro II. Por conseguinte, considero-a desnecessária.

Secretaria-Geral do Ministério da Defesa

Plano estratégico

8. Consta do relatório de auditoria de gestão (RAG) que o Ministério da Defesa (MD) vem atuando no desenvolvimento de projeto voltado à estruturação e à institucionalização do seu planejamento estratégico alicerçado na metodologia do Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (Sisped) (peça 4, p. 7).

9. Um recorte acerca da evolução do planejamento estratégico do MD, contido no RAG, indica a aprovação da Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco da Defesa Nacional mediante Decreto Legislativo 373/2013 (peça 4, p. 7-8). O encadeamento lógico contemplado no Sisped, conforme relata o Órgão de Controle Interno (OCI), prevê a subsequente elaboração da Política Setorial de Defesa e Estratégia Setorial de Defesa. Estas, iniciadas em 2013, deverão conter os objetivos estratégicos e as correspondentes ações estratégicas do Ministério e servirão como orientadores estratégicos para a elaboração dos planos [estratégicos] e condução dos projetos e atividades correspondentes no âmbito do Ministério. À falta das duas referências, os projetos e atividades desenvolvidos no âmbito do MD tiveram por base diretrizes estabelecidas pelo Ministro da Defesa na Portaria Normativa – MD 1967/2012 (peça 4, p.8).

10. Ao que se depreende dos esclarecimentos trazidos pelo OCI, o substrato para a confecção do plano estratégico da SG, consistente no referencial estratégico de todo o MD, estava incompleto no exercício sob análise devido à não conclusão da Política e da Estratégia Setorial de Defesa.

11. Um adequado planejamento estratégico permite à entidade formular objetivos, definir estratégias, delimitar metas, estabelecer indicadores e delinear ações que a levarão à sua visão de futuro, ao estado futuro desejado. Esse conjunto de informações, condensadas em um plano estratégico, traz transparência à gestão e indicam o rumo que a entidade pretende seguir.

12. Mesmo reconhecendo estar em curso providências destinadas à concepção do plano estratégico da unidade, ciência acerca da relevância do documento constará da proposta de encaminhamento.

Indicadores de desempenho da gestão

13. Em 26/2/2008, a Segunda Câmara do Tribunal proferiu o Acórdão 253/2008 em que determinou à Seori e a diversos departamentos e secretarias do Ministério da Defesa, inclusive ao então Estado-Maior da Defesa, que estabelecessem indicadores de desempenho da gestão dos

programas e atividades conduzidas pelas entidades, de modo a permitir a aferição do cumprimento das metas institucionais.

14. Constatou, nesta prestação de contas, a inexistência desses indicadores. Segundo informado pela SG ao OCI (peça 4, p. 14):

“...o desenvolvimento de indicadores de desempenho institucional da administração central do Ministério da Defesa encontra-se contemplado no Plano de Trabalho Anual da Secretaria-geral para 2014 no seu Projeto 7.1, tendo como objetivo a identificação de parâmetros de mensuração do desempenho da organização com base nos macroprocessos finalísticos da cadeia de valor do MD” e que o “projeto tem conclusão prevista para o segundo semestre de 2014, com a aprovação do catálogo de indicadores do MD/Administração Central, a ser efetivado a partir de 2015.”

15. Os indicadores de desempenho, ao passo em que monitoram o alcance dos objetivos da organização, servem a ela como bússola, indicando tendências e sinalizando medidas necessárias para guiar a gestão aos resultados planejados. A ausência desses indicadores fragiliza os controles internos e amplia o risco de que os objetivos da entidade deixem de ser alcançados.

16. Em vista da constatação, providências para suprimir a fragilidade constarão da proposta de encaminhamento.

Recursos humanos

17. Ao avaliar o quadro de lotação da força de trabalho, peça 2, p. 101, observo a indicação de 280 servidores sem vínculo com a Administração, força de trabalho que corresponde a pouco mais de 1/5 do total de servidores do Ministério (1244). A livre nomeação para esses cargos potencializa o risco de perda de memória do corpo técnico do MD pela facilidade com que esses profissionais podem ser substituídos ou dispensados (Constituição Federal, art. 37, II). Como se trata de efetivo relevante, o potencial de dano à continuidade do serviço amplia-se. Esse risco deve ser alertado à unidade gestora.

18. A lotação de pessoal autorizada foi ultrapassada. Embora haja autorização para 967 servidores, há excedente de 277 (quadro A.5.1.1.1, peça 2, p. 93). Esse excesso ilegal ocorre nas tipologias servidores de carreira em exercício descentralizado (41), servidores requisitados de outros órgãos e esferas (95), servidores sem vínculo com a Administração (280), militares prestadores de tarefa por tempo certo (42). Não há vagas autorizadas para essas lotações. Tendo em vista indícios de inobservância do princípio constitucional da legalidade CF, art. 37, *caput*, deverá ser dada ciência dessa constatação à Administração, para as correções devidas.

Secretaria de Produtos de Defesa

Plano estratégico

19. O objetivo principal da Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod) é contribuir para o desenvolvimento da cadeia produtiva do complexo industrial de defesa e supervisionar as atividades de aquisição de informações de tecnologia militar do Sistema Militar de Catalogação e do Sistema Nacional de Catalogação.

20. Apesar da relevância de sua finalidade institucional, a Secretaria não possuía plano estratégico no exercício de 2013, conforme declaração contida no relatório de gestão, peça 3, p. 240, ressaltado no relatório de auditoria de gestão, peça 16, p. 2.

21. No relatório de auditoria de gestão, o OCI verificou, ainda, fragilidades na concepção dos indicadores de gestão, muitos de parca utilidade para a tomada de decisão nos níveis estratégico, tático ou operacional. Com respeito aos controles internos, pontuou a necessidade de aprimoramento nos elementos avaliação de riscos, procedimentos de controle e monitoramento.

22. Segundo a publicação Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública, Tribunal de Contas da União, 2009, p. 5:

Controles internos referem-se ao processo composto pelas regras de estrutura organizacional e pelo conjunto de políticas e procedimentos adotados por uma organização para a vigilância, fiscalização e verificação, que permite prever, observar, dirigir ou governar os eventos que possam impactar na consecução de seus objetivos. É, pois, um processo organizacional de responsabilidade da própria gestão, adotado com o intuito de assegurar uma razoável margem de garantia de que os objetivos da organização sejam atingidos – in Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública, Tribunal de Contas da União, 2009, p. 5. (*grifei*)

23. Os controles internos são essenciais para assegurar o alcance de objetivos organizacionais, incluindo os relacionados à sobrevivência, à continuidade e à sustentabilidade da organização.

24. Tendo em vista a importância do adequado planejamento estratégico, dos indicadores de gestão e de controles internos bem estruturados e efetivos para a organização, será feita ciência corresponde ao gestor na proposta de encaminhamento final.

Secretaria de Organização Institucional

25. O objetivo principal da Secretaria de Organização Institucional (Seori) é o de prover os meios necessários à administração central do Ministério para o cumprimento das suas atribuições institucionais. Falha no desempenho da missão impacta, portanto, no desempenho do Ministério da Defesa.

26. A Secretaria não evidenciou haver concebido plano estratégico para exercício de 2013, conforme se infere do relatório de gestão, peça 3, p. 39, ausência confirmada no relatório de auditoria de gestão, peça 8, p. 2-3.

27. No relatório de gestão, não há informações sobre macroprocessos finalísticos e de apoio. Tampouco há a identificação de riscos associados aos objetivos estratégicos. A falta de mapeamento de macroprocessos finalísticos, se de fato não realizada, constitui óbice à estruturação dos controles internos destinados a tratar esses riscos; e insuficiências nos controles internos, relativos aos elementos ambiente de controle, avaliação de riscos, procedimentos de controle e monitoramento, foram apontadas pelo OCI na peça 8, p. 3.

28. Consta do relatório de auditoria de gestão indicação de fragilidades na formulação dos indicadores utilizados para medir o desempenho da gestão, peça 8, p. 66. Igualmente, foram relatadas falhas nos processos de licitação conduzidos pela UG; para várias delas foi recomendada providências com o fito de confirmar a razoabilidade dos preços praticados com as referências de mercado.

29. Com relação à gestão da tecnologia da informação, a unidade gestora tem Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC), conforme autoavaliação constante da peça 2, p. 122. Contudo, diversas falhas foram apontadas pelo Controle Interno na gestão da TI do Ministério (peça 8, p. 62-64):

- a) provimento de cargos no Departamento de Tecnologia da Informação sem a definição prévia do perfil dos profissionais;
- b) ausência de pesquisa de preços nas aquisições de bens de informática, recebimento de bens em desacordo com especificações e ausência de memórias de cálculo que fundamentem a necessidade da Administração;
- c) inatividade do Comitê de Tecnologia da Informação, responsável por supervisionar e controlar a execução do PDTIC.

30. À medida em que a tecnologia da informação avança, as organizações têm-se tornado crescentemente dependentes de sistemas de informação computadorizados para a condução de suas operações e para processar, manter e disponibilizar dados essenciais. Consequentemente, a disponibilidade e a segurança da informação é aspecto crítico para a continuidade das instituições.

31. A avaliação realizada pelo Controle Interno evidencia falhas que precisam ser endereçadas pelo gestor. Seu adequado tratamento é importante para aprimorar a gestão da TI no âmbito da organização, servindo inclusive para robustecer controle internos administrativos, muitos modernamente dependentes de sistemas de informação computadorizados.

32. O conjunto de providências destinadas a tratar as falhas apontadas neste tópico constará da proposta de encaminhamento final.

Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (Sepesd)

33. À Sepesd compete formular e atualizar as políticas de pessoal civil, militar e pensionista; acompanhar a execução da política de ensino de Defesa; propor a formulação e atualização da política e da estratégia de saúde e assistência social para as Forças Armadas; propor diretrizes gerais e instruções complementares para as atividades relativas ao esporte militar; entre outras finalidades definidas no art. 29 da Estrutura Regimental do Ministério da Defesa descrita no Decreto 7.364/2010.

34. Similarmente aos demais componentes da estrutura da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa, a Sepesd não conta com plano estratégico definido e apresenta falhas na estruturação de indicadores e de controles internos, conforme avaliação tecida pelo Controle Interno à peça 20.

39. A relevância do plano estratégico, dos indicadores e dos controles internos para a gestão já foi destacada neste parecer. Dessa forma, providências pertinentes, a serem tomadas pela UG, constarão, oportunamente, do encaminhamento de mérito.

Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA)

35. O EMCFA foi criado pela Lei Complementar 136/2010, art. 11, para elaborar o planejamento do emprego conjunto das Forças Armadas e assessorar o Ministro de Estado da Defesa na condução dos exercícios conjuntos e na atuação de forças brasileiras em operações de paz, além de outras atribuições que forem estipuladas pelo ministro da Defesa. O Decreto 7.974/2013 atribuiu-lhe competência para:

- a) elaborar o planejamento do emprego conjunto das Forças Armadas;
- b) assessorar o ministro de Estado da Defesa nos seguintes assuntos:
 - 1) políticas e estratégias nacionais e setoriais de defesa, de inteligência e contrainteligência;
 - 2) assuntos e atos internacionais e participação em representações e organismos, no país e no exterior;
 - 3) logística, mobilização e tecnologia militar; e
 - 4) articulação e equipamento das Forças Armadas.

36. A Portaria – TCU 175/2013, item 1.4, requer que nos processos de contas sejam descritos os macroprocessos finalísticos da Unidade Jurisdicionada (UJ). Esses macroprocessos correspondem às grandes funções da organização, que caracterizam sua atuação e estão diretamente relacionados aos objetivos estratégicos para gerar o produto ou serviço para o qual a entidade foi criada. O normativo requer que, além da identificação dos macroprocessos finalísticos, seja feita a descrição sucinta de como foram conduzidos no exercício. O EMCFA não fez o registro requerido, conforme evidencia a peça 3, p. 312.

37. O normativo do TCU também requer a identificação e a descrição da condução dos macroprocessos de apoio, que suportam os macroprocessos finalísticos. Esses também deixaram de ser apresentados pela UG na forma requerida (peça 3, p. 312).

38. A Portaria – TCU 175/2013, no tocante a planejamento da unidade, requer:

a) descrição sintética dos planos estratégico, tático e operacional que orientam a atuação da unidade;

b) demonstração da vinculação do plano da unidade com suas competências constitucionais, legais ou normativas e com o PPA;

c) principais objetivos estratégicos da unidade para o exercício de 2013 e as estratégias adotadas para sua realização e para o tratamento dos riscos envolvidos.

No relatório de gestão, não consta a síntese dos planos requeridos no item “a”; não há menção à missão e visão da unidade; não estão divisados os principais objetivos estratégicos.

39. Ao avaliar o plano de ação do EMCFA, o Controle Interno reconhece a carência de informações inerentes aos planos tático e estratégico e à análise de riscos, peça 12. p.3. Aponta, ainda, falhas na definição de indicadores e na utilidade de indicadores de gestão (peça 12, p. 7-10).

40. Tanto quanto a definição dos objetivos estratégicos da unidade, a avaliação dos riscos a eles inerentes é crítica para a UG. Conforme preceitua a *International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai) – Intosai Gov 9130, Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector – Further Information on Entity Risk Management*, p. 6: “O objetivo da gestão de riscos é capacitar a gerência a efetivamente lidar com a incerteza e com os riscos e oportunidades que lhes são inerentes, a fim de aprimorar a capacidade da organização de entregar serviços mais efetivos, de modo mais eficiente e econômico, e de visá-los levando em consideração valores como equidade e justiça (tradução livre)”.

41. Não há elementos nos autos que permitam confirmar a ausência de delimitação de objetivos estratégicos, na prática, tampouco ausência do tratamento de riscos a estes associados. Há, contudo, carência de informações que permitam confirmá-los. Assim, dada a relevância dos aspectos ressaltados, será feito registro apropriado na oportunidade do encaminhamento de proposta de mérito.

Departamento do Programa Calha Norte (DPCN)

42. Compete ao DPCN promover a ocupação e o desenvolvimento ordenado da Amazônia Setentrional, conforme disposto na Portaria Normativa – MD 564/2014. O DPCN celebra convênios com Estados e Municípios por meio dos recursos oriundos de emendas parlamentares e acompanha a sua execução física.

43. A descrição dos macroprocessos finalísticos e de apoio não consta do relatório de gestão.

44. Ao avaliar o planejamento, o OCI conclui pela incompletude do plano de ação da unidade, ao passo em que comunica providências adotadas pelo DPCN para corrigir a falha, peça 24, p. 3. O Controle Interno também reporta falhas nos controles internos da unidade.

45. Em vista das constatações, providências cabíveis serão oportunamente sugeridas.

CONCLUSÃO

46. A apreciação dos autos, com base nas informações contidas nos relatórios de gestão e de auditoria de gestão, permite constatar fragilidades no planejamento estratégico das unidades e nos controles internos administrativos, resultando, o conjunto, em risco para a continuidade e a sustentabilidade das organizações.

47. Exatamente porque falhas dessas naturezas prejudicam a asseguuração de que os recursos das entidades estão sendo empregados de forma eficiente (princípio da eficiência, Constituição Federal, art. 37, *caput*), em conformidade com a lei (princípio da legalidade, Constituição Federal, art. 37, *caput*), para garantir o atingimento dos objetivos institucionais (princípio do interesse público, Lei 9.784/1999, art. 2º); considero as gestões maculadas.

48. Nada obstante, tendo em vista a necessidade de obter a retificação dos róis de responsáveis e de identificar as providências adotadas para recuperar os recursos federais depositados em conta-corrente vinculada ao convênio 028/PCN/2007, firmado entre o Ministério da Defesa e a prefeitura de Anaori/AM, opino pela remessa de diligência como medida preliminar à emissão de juízo de mérito.

ENCAMINHAMENTO

49. Ante o exposto, proponho, com fulcro nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU, expedir diligência ao Controle Interno da Marinha para solicitar a remessa, em quinze dias, das seguintes informações relativas à gestão do exercício de 2013 da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa e unidades agregadas ao presente processo de contas:

I – róis de responsáveis escoimados das sobreposições de períodos de responsabilidade e acrescidos das informações dos responsáveis pelos cargos de direção de que trata o inciso II do art. 10 da Instrução Normativa – TCU 63/2010;

II - providências adotadas para recuperar os recursos federais depositados na conta corrente 32.940-1, da agência 3053-8, do Banco do Brasil, vinculada ao Convênio 028/PCN/2007 (SIAFI 596666), de forma a dar cumprimento ao disposto no item 9.5 do Acórdão 8678/2013 – TCU – Primeira Câmara; que se seguiram às veiculadas no Ofício nº 5021/DIAF/DEPCN/SG, de 20/01/2014, enviado à Secretaria de Controle Externo do TCU no estado do Amazonas, e das constantes do relatório de gestão (item 9.1).

Brasília, 5/10/2015.

(assinatura eletrônica)

Clayton Lourenço de Oliveira
Diretor da Didem/SecexDefesa