



# RELATÓRIO DE AUDITORIA AVALIAÇÃO

MINISTÉRIO DA DEFESA (MD)

*Exercício* 2019

Brasília, 28 de outubro de 2020

**Ministério da Defesa - MD**  
**Secretaria de Controle Interno - Ciset**

***RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO Nº 02/2020/Geaud/Ciset-MD***

***Órgão: MINISTÉRIO DA DEFESA***

***Unidade Examinada: MINISTÉRIO DA DEFESA (MD)***

***Município/UF: Brasília/Distrito Federal***

## **Missão**

**Promover o aperfeiçoamento e a transparência da gestão pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.**

## **Auditoria Anual de Contas**

**A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo formentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgados pelo Tribunal de Contas da União.**

## **QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA Ciset?**

Trata-se de Auditoria Anual de Contas, referente ao exercício de 2019 e realizada no Ministério da Defesa, excetuando-se as Forças Armadas e unidades a elas vinculadas. O escopo da auditoria foi definido em Ata firmada entre a Ciset/MD e o Tribunal de Contas da União, consistiu: na verificação da conformidade das peças de prestação de contas; na avaliação de passivos; na avaliação de renúncia de receitas; e na avaliação dos controles internos relativos à elaboração das demonstrações contábeis.

Também fez parte do escopo definido em Ata a avaliação dos resultados em macroprocessos finalísticos de 03 (três) unidades vinculadas ao MD, a saber:

- a) DDM - no apoio a atletas militares em competições esportivas nacionais e internacionais;
- b) CENSIPAM - na implantação de um sistema integrado de alerta de desmatamento orbital; e
- c) DEPENS - no fortalecimento da consciência cidadã do estudante universitário e contribuição para o desenvolvimento.

## **POR QUE A Ciset REALIZOU ESSE TRABALHO?**

A auditoria se insere no contexto da prestação anual de contas dos gestores do Poder Executivo Federal. Assim sendo, o MD faz parte das unidades elencadas na Decisão Normativa TCU 180/2019, cujos responsáveis terão as contas de 2019 julgadas pelo TCU.

## **QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA Ciset? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?**

Foram realizadas auditorias nas Iniciativas 2INI3, 3INI3 e 5INI1, a cargo do DDM, CENSIPAM e DEPENS, respectivamente. Essas Iniciativas integraram o Planejamento Estratégico 2017/2019 da SG/MD. Elas estão vinculadas ao Programa Temático 2058 (Defesa Nacional) e estão associadas às ações orçamentárias 20IG, 20X4 e 8425, respectivamente. As auditorias evidenciaram que o planejamentos estratégicos das unidades auditadas se encontram consonantes com os objetivos estratégicos fixados pela SG/MD e vêm alcançando os objetivos estabelecidos. Não obstante, identificou-se questões pontuais nos processos de trabalho, relacionadas principalmente à necessidade de melhorias em indicadores de desempenho (necessários para se tomar decisão e mudar rumos) e também em manter maior interoperabilidade entre unidades do MD, objetivando o mapeamento dos seus processos de riscos.

As análises nos controles internos das demonstrações contábeis evidenciou o pagamento de despesas de exercícios anteriores em desacordo com a legislação, bem como ausência da conformidade de registro de gestão e alto considerável índice de restrições contábeis de UG's ligadas ao MD.

Para todas as fragilidades identificadas foram realizadas recomendações estruturantes e que são acompanhadas no PPP, até a certificação da implementação.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b>	<b>06</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>07</b>
1.1. Estrutura Organizacional	07
1.2. Estrutura do Relatório de Auditoria	08
1.3. Escopo da auditoria	08
<b>2. RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>09</b>
<b>2.1. CONFORMIDADE DAS PEÇAS EXIGIDAS</b>	<b>09</b>
2.1.1 Conformidade do Processo de Prestação de Contas	09
2.1.2 Conformidade do Rol de Responsáveis	10
2.1.3 Conformidade do Relatório de Gestão	10
<b>2.2. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS</b>	<b>11</b>
2.2.1 Contextualização	11
2.2.2 Resultados	14
2.2.2.1 Apoio a atletas militares em competições esportivas nacionais e internacionais	14
2.2.2.2 Implantação de um sistema integrado de alerta de desmatamento c/ radar orbital	15
2.2.2.3 Fortalecimento da consciência cidadã do estudante universitário e contribuição para o desenvolvimento	17
<b>2.3. AVALIAÇÃO DE PASSIVOS</b>	<b>19</b>
2.3.1 Pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores em desacordo com a legislação	19
<b>2.4. AVALIAÇÃO DE RENÚNCIA DE RECEITAS</b>	<b>22</b>
2.4.1 Inexistência de renúncia de receitas	22
<b>2.5. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS RELATIVOS À ELABORAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS</b>	<b>22</b>
2.5.1: Ausência da Conformidade de Registro de Gestão de UG's do Ministério da Defesa	22
2.5.2: Índice significativo de restrições contábeis	23
<b>2.6. DETERMINAÇÕES/RECOMENDAÇÕES DO TCU</b>	<b>25</b>
<b>2.7. ATUAÇÃO DA CORREGEDORIA</b>	<b>25</b>
<b>3. RECOMENDAÇÕES</b>	<b>26</b>
<b>4. CONCLUSÃO</b>	<b>26</b>
<b>5. ANEXO</b>	<b>28</b>

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CENSIPAM – Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia  
CGU – Controladoria Geral da União  
CISET – Secretaria de Controle Interno  
DEA – Despesa de Exercício Anterior  
DEPENS – Departamento de Ensino  
DDM – Departamento de Desporto Militar  
EMCFA – Estado Maior Conjunto das Forças Armadas  
END – Estratégia Nacional de Defesa  
ESG – Escola Superior de Guerra  
GEAUD – Gerência de Auditoria  
HFA – Hospital das Forças Armadas  
IPC – Instituto Pandiá Calógeras  
LIE – Lei de Incentivo a Esporte  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
MD – Ministério da Defesa  
NAI – Núcleo de Assessoramento e Integridade  
PPP – Plano de Providências Permanente  
RBJID – Representação Brasileira na Junta Interamericana de Defesa  
RP – Restos a Pagar  
SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento  
SEI – Sistema Eletrônico de Informações  
SEPESD - Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto  
SG – Secretaria-Geral do Ministério da Defesa  
SIPAM – Sistema de Proteção da Amazônica  
SIPAMSAR-Sistema Integrado de Alerta de Desmatamento c/ Radar Orbital de Abertura Sintética  
TED – Termo de Execução Descentralizada  
TCU – Tribunal de Contas da União  
UAIG – Unidade de Auditoria Interna Governamental  
UG – Unidade Gestora  
UPC – Unidade Prestadora de Contas

# 1. INTRODUÇÃO

## 1.1 - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

O Ministério da Defesa foi criado em 1999 para reforçar a articulação das Forças Armadas e dar mais fluidez à sua relação com outras áreas do Estado, o ministério tem sob sua responsabilidade uma vasta e diversificada gama de assuntos.

Entre suas principais atribuições está o estabelecimento de políticas ligadas à defesa e à segurança do país e a Estratégia Nacional de Defesa (END), lançada em 2008 e atualizada em 2012, com o objetivo de estabelecer diretrizes para a adequada preparação e capacitação das Forças Armadas, de modo a garantir a segurança do país tanto em tempo de paz, quanto em situações de crise e atender às necessidades de equipamento dos Comandos Militares, reorganizando a indústria de defesa para que as tecnologias mais avançadas estejam sob domínio nacional.

Também faz parte de seu escopo de atuação temas de grande alcance, como o Serviço Militar, o orçamento de defesa, as operações militares e a cooperação internacional em defesa, entre outros.

A estrutura organizacional do Ministério da Defesa (posição de 31/12/2019) encontra-se consignada no artigo 2º do Decreto 9.570/2018, contemplando o Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) que tem a missão de promover e coordenar a interoperabilidade entre as Forças Singulares, e a Secretaria Geral (SG) órgão central de direção, conforme quadro abaixo.



Nos termos do artigo 11 do Decreto 9.570/2018, a Portaria Normativa nº 12/GM-MD, de 14/02/2019, aprovou os regimentos internos e o quadro demonstrativo de cargos em comissão e das funções de confiança de unidades integrantes a estrutura regimental do MD.

Integram, ainda, a estrutura do MD, na qualidade de órgãos de estudo, de assistência e de apoio:

- a) A Escola Superior de Guerra (ESG), voltada a estudos de alto nível sobre defesa nacional;
- b) O Instituto Pandiá Calógeras (IPC), centro de pesquisas cuja missão é contribuir para desenvolver o pensamento sobre segurança internacional e defesa nacional do Brasil;
- c) O Hospital das Forças Armadas (HFA), com sede em Brasília, o qual integra estrutura da Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (Sepesd) do MD; e
- d) A RBJID, integrando à Chefia de Estudos Estratégicos do EMCFA.

Objetivando o fortalecimento dos controles internos, o MD instituiu, a partir de 1º de janeiro de 2020 (Portaria Normativa Nº 2/GM-MD, de 7 de janeiro de 2020), no âmbito do Ministério da Defesa (MD), o Núcleo da Assessoria de Integridade (NAI), que atuará na gestão da conformidade, com a finalidade de sistematizar e aperfeiçoar práticas relacionadas à governança, à gestão de riscos, ao controle interno, à integridade e à ética. O NAI subordina-se diretamente ao Ministro de Estado da Defesa e será integrado por servidores e militares lotados no Gabinete do Ministro, designados pelo Chefe de Gabinete.

As Forças Armadas (órgãos e entidades a elas vinculados), muito embora façam parte da estrutura (artigo 2º do Decreto 9.570/2018), estão sob a jurisdição dos respectivos Centros de Controle Interno das Forças singulares. Assim, a jurisdição da Ciset/MD restringe-se aos órgãos e unidades do MD, excetuando-se as Forças Armadas e as unidades a elas vinculadas.

Esse entendimento encontra-se consubstanciado no 1º item da Ata da 54ª Reunião Ordinária da Comissão de Controle Interno do MD, de 14/03/2019, em atenção ao contido no art. 4º da Lei Complementar nº 97, de 09/06/1999, inclusive. Corrobora com esse entendimento o disposto no Despacho Decisório no 19/GM-MD, de 16 de março de 2020, o qual aprovou o Parecer vinculante de nº 0056/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU (D.O.U. de 19/03/2020, Edição 54, Seção 1. p. 18), de meridiana clareza, nos termos do art. 42 da Lei Complementar nº 73/1993.

## **1.2 – ESTRUTURA DO RELATÓRIO DE AUDITORIA**

Este relatório de auditoria está estruturado de acordo com as seguintes partes:

- a) **Resultados dos Exames:** onde estão registrados os achados de auditoria, ou seja, as impropriedades ou os pontos positivos identificados;
- b) **Recomendações:** apresentam as medidas propostas pela Ciset objetivando corrigir impropriedades identificadas;
- c) **Conclusão:** apresenta uma síntese dos resultados do trabalho de avaliação em auditoria, contemplando as principais impropriedades identificadas e as causas relevantes, bem como as boas práticas identificadas ao longo do exercício sob exame; e
- d) **Anexos:** onde constam as manifestações da unidade examinada, a análise da equipe de auditoria sobre estas manifestações, bem como gráficos, tabelas e outros esclarecimentos que se fizeram necessários.

## **1.3 – ESCOPO DA AUDITORIA**

O escopo da Auditoria Anual de Contas do MD, relativa ao exercício de 2019, abrangeu os seguintes temas consignados nos itens 2.1 a 2.5 deste Relatório, conjuntamente definidos pela



Ciset/MD e o TCU e firmados em Ata com a Secretaria de Controle Externo do Ministério da Defesa (SecexDefesa):

a) Conformidade das Peças

b) Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos das seguintes ações:

b.1) Iniciativa 2INI3 - Apoio a atletas militares em competições esportivas nacionais e internacionais;

b.2) Iniciativa 3INI3 - Implantação de um sistema integrado de alerta de desmatamento com radar orbital; e

b.3) Iniciativa 5INI1 - Fortalecimento da consciência cidadã do estudante universitário e contribuição para o desenvolvimento

c) Avaliação de Passivos

d) Avaliação de renúncia de receitas

e) Avaliação dos controles internos relativos à elaboração das demonstrações contábeis

Além disso, resolveu-se acrescentar os seguintes temas que não foram estabelecidos na Ata e que estão consignados nos itens 2.6 e 2.7 deste Relatório, respectivamente:

a) A verificação do atendimento às determinações/recomendações do TCU, exaradas à Ciset/MD, no transcorrer de 2019.

b) A atuação da Corregedoria, no âmbito do MD.

Nenhuma restrição foi imposta ao desempenho do trabalho, que foi desenvolvido em consonância com o disposto no Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental (RTAA), aprovado pela IN CGU nº 03/2017.

## 2. RESULTADOS DOS EXAMES

### 2.1. CONFORMIDADE DAS PEÇAS EXIGIDAS

#### 2.1.1 Conformidade do Processo de Contas

**Achado 2.1.1:** O Processo de Prestação de Contas encontra-se com as peças exigidas pelo TCU.

Verificou-se que o Processo de Prestação de Contas do MD encontra-se com as peças exigidas no artigo 13 da IN TCU nº 63/2010, referenciada no item 1 do Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 180/2019.

Não obstante a IN 63/2010 ter sido revogada pela IN TCU nº 85, de 22/04/2020, considerou-se a DN 180/2019, que dispõe sobre a relação das Unidades Prestadoras de Contas (UPC) cujos responsáveis terão as contas de 2019 julgadas pelo TCU. Reforça essa consideração o disposto no parágrafo 1º do artigo 5º da IN TCU 85/2020, a qual estabelece que, por meio de Decisão Normativa, *“divulgará a relação das UPC e manterá atualizada”*.

Assim sendo, em atendimento ao disposto no item 1 do anexo II à Decisão Normativa TCU nº 180/2019, estão registrados nos subitens 2.1.2 e 2.1.3 os resultados da análise da conformidade do Rol de Responsáveis e do Relatório de Gestão, elaborados no âmbito do MD, com os requisitos fixados pelo TCU.

## **2.1.2 Conformidade do Rol de Responsáveis**

### **Achado 2.1.2 : Ausência de inserção de e-mails institucionais no rol de responsáveis**

A análise do rol de responsáveis da SG inserido no sistema e-Contas do TCU revelou a necessidade de ajustes por parte desta Setorial de Controle Interno, haja vista que não haviam sido consignados pelo gestor os dados pessoais (endereço, telefone, e-mail) de cerca de 20% dos agentes, em que pese a redução significativa dos casos constatados (60%) no exercício anterior.

Sobre o assunto, importa enfatizar que de acordo com a orientação sobre a elaboração do conteúdo (disponível no e-Contas), no rol devem ser inseridos os dados de contatos pessoais dos responsáveis, não sendo adequados o endereço, o telefone e o e-mail vinculados à instituição onde eles trabalham.

Após manifestação do gestor, que considerou procedente a constatação sobre o lançamento no e-Contas de dados institucionais de alguns integrantes do rol de responsáveis, não havendo outra justificativa plausível, exceto a correção, para a qual dependeria do apoio desta Gerência de Auditoria junto à Secex Defesa/TCU, solicitou-se à unidade que encaminhasse, para ajustes, os dados pessoais (endereço, telefone, e-mail) dos integrantes do Rol de Responsáveis, inseridos no sistema em desacordo com o item 8 da orientação da Diretoria de Normas e Gestão de Contas do TCU.

Dessa forma, cabe registrar que, após o encaminhamento das informações requeridas pela auditoria, foram realizados por esta Gerência de Auditoria os ajustes necessários no Rol de Responsáveis no e-Contas, adequando-o às exigências consignadas na referida orientação do TCU.

## **2.1.3 Conformidade do Relatório de Gestão**

**Achado 2.1.3:** A estrutura do Relatório de Gestão no formato de relato integrado, de uma forma geral, encontra-se consonante com os dispositivos legais.

No que concerne ao relatório de gestão da Unidade Prestadora de Contas, na forma de relatório integrado, examinado à vista dos requisitos previstos nos anexos II e III da Decisão Normativa-TCU nº 178/2019, que regula as prestações de contas de 2019, a serem apresentadas em 2020, em conjunto com as orientações consignadas no Sistema e-Contas, verificou-se que as peças contemplam os conteúdos exigidos pelo Tribunal.

Exceção se dá pela ausência de informações previstas na orientação consignada no Sistema e-Contas no item 8 - Alocação de Recursos e Áreas Especiais da Gestão - em que há a previsão de informações detalhadas acerca dos principais programas/projetos estratégicos do Ministério da Defesa que sejam capazes de permitir o acompanhamento da execução por séries históricas, como também o alcance dos objetivos e metas estabelecidas para o exercício de referência, a exemplo do Relatório de Gestão anterior.

Diferentemente do ocorrido no exercício de 2018 (onde não havia registro acerca desse item no RG); para o exercício de 2019, o gestor informou no RG que as informações mais detalhadas sobre cada um dos projetos deverão constar nos respectivos Relatórios de Gestão dos Comandos militares (vide pág. 39 do RG-MD/2019).

Outra exceção refere-se à ausência de identificação clara de Modelo de Negócios. A ausência de quadro resumido do Modelo de Negócios abrangendo insumos, atividades, produtos,

impactos e beneficiários, de acordo com o item d. do Capítulo VISÃO GERAL ORGANIZACIONAL E AMBIENTE EXTERNO da pág 21 do Guia para elaboração do Relatório de Gestão, na forma de RI -2019, a partir do modelo proposto na pág 25.

A Gestão aponta que o conteúdo do Modelo de Negócios do ente pode ser depreendido do conteúdo presente no interior do Relatório a partir do Mapa Estratégico, da Cadeia de Valor e dos macroprocessos, conforme a pág. 11 do Relatório.

Embora o Gestor tenha apontado que o conteúdo do Modelo de Negócios se faça presente no interior do Relatório a partir de fragmentos identificáveis em outros subtítulos, a ausência de um quadro resumido sobre o tema pode conduzir os usuários da informação à análise subjetiva, distorcida ou incompleta do Modelo de Negócios da organização, fato que pode – inclusive - afetar sua tomada de decisão.

## 2.2. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS

### 2.2.1 Contextualização

Achado 2.2.1: Transferência de parcelas da execução orçamentária do exercício 2019 para o exercício 2020, comprometendo parte expressiva dos recursos financeiros do atual exercício com o pagamento de despesas inscritas em Restos a Pagar.

Incluídas no Plano Anual de Auditoria Interna para o exercício 2019, a Gerência de Auditoria da Ciset/MD realizou auditorias nas iniciativas 2INI3, 3INI3 e 5INI1, constantes do Planejamento Estratégico 2017/2019, no âmbito do MD.

A priorização levou em consideração a metodologia de fatores de risco: materialidade, relevância e criticidade. A auditoria objetivou, em termos gerais, avaliar os controles internos administrativos e financeiros, bem como o atingimento dos objetivos previstos face aos recursos orçamentários disponibilizados para as ações nelas previstas.

Vinculadas ao Programa Temático 2058 (Defesa Nacional), as Iniciativas 2INI3, 3INI3 e 5INI1 estão associadas às ações orçamentárias 20IG, 20X4 e 8425, respectivamente, cuja execução em 2019, segundo dados obtidos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), é a seguinte (Quadro 1):

Quadro 1: Execução orçamentária e Financeira das Iniciativas 2INI3, 3INI3 e 5INI1

Unidade	Ação	Iniciativa	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	% (L/E)
DDM	20IG	2INI3	6.356.161	6.234.963	5.568.690	1.461.296	1.301.494	26,24%
CENSIPAM	20X4	3INI3	44.237.147	40.889.752	40.831.032	22.622.295	22.582.050	55,40%
DEPENS	8425	5INI1	1.735.387	1.735.387	1.734.779	1.309.544	1.309.544	75,49%

Fonte: SIOP (os valores incluem emendas parlamentares)

Considerando-se os baixos índices da relação liquidado/empenhado, verifica-se que as unidades auditadas transferiram parcelas significativas da execução orçamentária do exercício 2019 para o exercício 2020, comprometendo, assim, parte expressiva dos recursos financeiros do atual exercício com o pagamento de despesas inscritas em Restos a Pagar.

Registre-se, a seguir, as justificativas apresentadas seguidas das respectivas análises da equipe de auditoria.

## **DEPENS (Departamento de Ensino)**

Justificativa: O Departamento de Ensino (DEPENS) informou, embora sem identificar a fonte nem a data em que o resultado foi obtido, que o valor liquidado é de R\$ 1.444.338,00 o que elevaria o índice de realização da despesa para 83,26%. Acrescentou ainda que “os empenhos referentes à aquisição de material, transporte de material e passagens aéreas não foram liquidados, ainda, em virtude da pandemia do vírus COVID-19 (coronavírus), e que o reflexo do índice de execução da despesa exposto na tabela acima não é fruto de falhas no planejamento desta unidade.”

Análise da equipe de auditoria: Em relação à resposta dada pelo DEPENS, considera-se que seria aceitável, caso o exercício em análise fosse o atual. Embora o índice de 75%, comparado aos demais do quadro 1, seja razoável, a unidade deve, em atenção aos princípios orçamentários da Anualidade, da Exatidão e do Equilíbrio, envidar esforços para que seja mínimo o índice de despesas inscritas em RP não Processados, a fim de não comprometer o orçamento financeiro do exercício seguinte.

## **CENSIPAM (Centro Gestor e Operacional de Proteção da Amazônia)**

Justificativa: O CENSIPAM informou que o valor da execução, considerando a relação empenhado/dotação autorizada, foi de 99,86%. Esclareceu ainda que, do total inscrito em RPNP:

a) 33,95% foram gerados por “órgãos e instituições” que, por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED), receberam do CENSIPAM recursos para capacitação (Enap), bolsas de estudo (CNPq), almoxarifado virtual e Taxi Gov (Ministério da Economia), Rede Nacional de Pesquisas (UFPA), despesas condominiais (ANA e FAB) e cartografia da Amazônia (EB);

b) 66% vieram de contratos do CENSIPAM vigentes em 2019, mas com parcelas não executadas no exercício. Entraram nesse rol as despesas com aquisição de equipamentos e materiais de consumo; de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC) e as de manutenção e funcionamento das unidades que compõem o CENSIPAM, ou seja, do Centro de Coordenação Geral (CCG) e dos Centros Regionais de Belém (CR-BE), Manaus (CR-MN) e Porto Velho (CR-PV). O gestor considera que não houve falha de planejamento em sua execução orçamentária e financeira.

Análise da equipe de auditoria: Em relação à resposta dada pelo CENSIPAM, convém lembrar os seguintes fatos, acerca da realização da despesa pública.

O empenho da despesa é o ato que cria para o Estado obrigação de pagamento (Lei 4.320/1964, art. 58), cuja efetivação somente ocorrerá após sua liquidação, isto é, aquela fase em que se verifica se de fato o credor adquiriu direito de receber. Isso se dará pela comprovação da entrega do material ou da prestação do serviço (Lei 4.320, art. 63, § 2º, III). Logo, não se pode falar em execução de 99,86%, como assevera o gestor, dado que o produto ou o serviço não foi efetivamente entregue.

Em relação à execução dos TED, dados os tipos de despesa mencionadas pelo gestor, cumpre lembrar que ao órgão descentralizador cabe monitorar a e avaliar a execução do objeto pactuado (Dec. 10.426/2020, art. 17), evitando assim que despesas a serem executadas no exercício passem ao seguinte e comprometam, desnecessariamente, a receita orçamentária deste, fato que se contrapõe ao princípio do Equilíbrio do orçamento público.

Segundo o gestor, 66% dos RP inscritos vieram de contratos para o fornecimento de equipamentos e de materiais de consumo, serviços de TI e de manutenção e funcionamento de unidades do CENSIPAM, despesas que, em tese, foram planejadas em 2018 para execução em 2019. Assim, por se tratar de despesas teoricamente do cotidiano da unidade, carece de explicação o fato de não terem sido inteiramente, ou em sua maior parte, executadas dentro do exercício.

Uma pesquisa conduzida em 2010, com entidades governamentais americanas, constatou que as organizações tinham um pico de gasto nas últimas semanas do ano 5 vezes maior que a média semanal do resto do ano; que “a qualidade das contratações de final de ano era inferior”; que a “corrida para gastar recursos no final do ano” provocava contratações mal definidas, limitava a competição e inflava os preços, levando ainda à compra de bens e serviços que não eram “verdadeiramente necessários aos órgãos” ou à aquisição de itens de baixa prioridade, “simplesmente para usar o orçamento”.

É importante esclarecer que não se está a dizer, aqui, que o fato reportado acima se deu também no CENSIPAM. Porém é importante salientar que o quadro descrito é, no mínimo, inadequado e, por isso, requer cuidados da gestão para que não venha a ocorrer.

#### **DDM (Departamento de Desporto Militar)**

Justificativa: O DDM informou que o valor da dotação orçamentária que de fato lhe competia era de R\$ 1.500.000,00, dos quais foram empenhados R\$ 1.496.504,92 e liquidados no exercício 68,62%. Registre-se que nesse valor analisado não foram considerados aqueles decorrentes de emendas parlamentares.

Esclareceu ainda que a dotação atual mencionada, de R\$ 6.234.963,00, é, na verdade, a soma desses R\$ 1.500.000,00 com os valores destinados por parlamentares (emendas) às organizações militares que atuam no programa PROFESP. Segundo o gestor, o DDM repassou a essas unidades em 2019, como mero intermediário, uma vez que elas próprias captam esses recursos junto a esses parlamentares, R\$ 8.765.037,00.

Análise da equipe de auditoria: Em relação às explicações dadas pelo DDM, considera-se que são satisfatórias, exceto pelo fato de que, mesmo considerando uma execução de 68% do orçamento previsto para 2019, restam mais de 30% a impactar a programação financeira do exercício seguinte. Isso não seria problema caso a Administração Pública brasileira seguisse à risca o princípio do equilíbrio entre a receita e a despesa, com os recursos financeiros não utilizados num exercício cobrindo as despesas não liquidadas no anterior. Mas, como se sabe, não é o caso.

De uma forma geral, é importante registrar que os gestores devem levar em conta, em seu planejamento anual, os riscos sempre presentes de contingenciamentos de gastos e de repasses de créditos orçamentários nos últimos meses do ano, a fim de evitar a deterioração da qualidade dos gastos da unidade, como lembrado acima, e o impacto negativo nas contas públicas que a prática pode gerar.

Como nos lembra o TCU no relatório do processo TC 010.827/2015-3, apenas para citar um exemplo de como o Tribunal vem tratando o assunto, a inscrição de despesas em RP – mormente em não processados – “é mais um fator a agir em prejuízo do planejamento governamental, pois, de fato, gera imprevisibilidade quanto ao montante que estará em condições de ser pago no exercício”. O Tribunal lembra ainda, no mesmo documento, que a inscrição em RP é “um instrumento previsto em Lei como exceção legítima ao princípio da

anualidade orçamentária, desde que cumprido nos exatos termos da Lei e de acordo com princípios constitucionais e legais, dentre eles a razoabilidade, sinônimo de proporcionalidade”.

## **2.2.2 Resultados**

### **2.2.2.1 Apoio a atletas militares em competições esportivas nacionais e internacionais – Iniciativa 2INI3)**

#### **2.2.2.1.1 - Contexto**

Inserida entre os objetivos estratégicos formulados pela SG do MD, a iniciativa 2INI3 (MACROPROCESSO) tem o propósito de apoiar tanto a participação de atletas militares em competições nacionais e internacionais quanto a realização de atividades voltadas para os jovens atendidos pelo projeto Forças no Esporte.

Em outras palavras, a 2INI3 é uma síntese das iniciativas 05T7 e 05T8 do Plano Plurianual 2016-2019, cuja realização se dá por meio das ações orçamentárias 15P8 (Apoio à participação nos 7º Jogos Mundiais Militares) e 20IG (Apoio das forças armadas ao desenvolvimento do desporto militar e ao esporte nacional).

Essas ações são administradas na Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD) pelo Departamento de Desporto Militar (DDM), que descentraliza os créditos disponibilizados na 15P8 e na 20IG para os comandos militares, onde se encontram as unidades que de fato aplicarão esses recursos.

No âmbito do MD, é o DDM que elabora diretrizes e normas para o esporte militar, organiza e dirige, em parceria com as três Forças singulares, as competições esportivas entre elas e que, por meio do programa Atletas de Alto Rendimento, atua para melhorar o nível das equipes militares pela incorporação às Forças Armadas de atletas de alto nível.

Foi, portanto, com o intuito de avaliar o alcance dos objetivos atrelados à Iniciativa 2INI3 e a adequação dos controles internos criados pelo gestor para garantir a boa e regular aplicação dos recursos a ela vinculados que a Ciset/MD incluiu, em seu planejamento para o exercício 2019, a auditoria de acompanhamento de que tratam estas linhas. O trabalho, cujos resultados estão resumidos a seguir, focou principalmente os atos de gestão praticados no âmbito da Comissão Desportiva Militar do Brasil (CDMB), subunidade da SEPESD responsável por ela dentro do DDM.

#### **2.2.2.1.2 - Resultados alcançados na auditoria**

O exame dos controles utilizados pela CDMB para garantir o bom funcionamento das atividades administrativas e financeiras ligadas à iniciativa em causa revelou que são adequados ao propósito a que se destinam.

Nesse quesito, um elemento importante foi o fortalecimento da transparência e do controle interno com a criação da ação orçamentária 21BJ (Desenvolvimento do desporto e do paradesporto militar), que ao direcionar cada despesa a um centro de custos permite ao cidadão acompanhar a execução dos projetos vinculados ao esporte militar.

Outro ponto que merece destaque é a utilização de indicadores para mensurar o desempenho da gestão e, assim, apontar a existência ou não de falhas no alcance de metas e objetivos institucionais e permitir a necessária correção de rumo. Esses instrumentos de apoio permitem diagnósticos mais precisos do projeto, programa e iniciativas do desporto militar.

Ressalte-se, porém, que os indicadores de desempenho relacionados aos objetivos estratégicos necessitam de melhorias pontuais, não obstante estarem em conformidade com o Plano Estratégico da SG e atenderem aos critérios definidos no item 3 do anexo II à DN TCU 172/2018.

#### **2.2.2.1.3 Alcance dos objetivos**

O planejamento estratégico da CDMB está em consonância com os objetivos estratégicos fixados pela Secretaria-Geral do Ministério da Defesa. Ao estabelecer como metas o aumento da participação de atletas militares em competições nacionais e internacionais; o fomento ao desporto; a ampliação do intercâmbio nacional e internacional na área desportiva; e a conquista de medalhas olímpicas, a unidade avocou a implementação das ações setoriais de defesa previstas no objetivo nº 2 da Secretaria Geral do MD (OSG 2).

A auditoria revelou ainda que a Unidade tem melhorado sua gestão de processos por intermédio de práticas como, por exemplo, a revisão, atualização ou elaboração de normas – prática da qual resultaram estudos sobre a utilização da Lei de Incentivo ao Esporte (LIE – nº 11.438/2006) em benefício do desporto militar. O resultado dos estudos orientou o DDM a incentivar as Organizações Militares na criação de escritórios de projetos para trabalhar, em parceria com a Secretaria Especial do Esporte do Ministério da Cidadania, com base nos critérios fixados na referida lei, na captação de patrocínios e doações para projetos de inclusão social por meio do esporte e do desporto militar. Esse tipo de ação desonera o orçamento da União visto que os projetos desportivos militares poderão ser financiados com recursos da aplicação da LIE.

#### **2.2.2.1.4 - Conclusão**

De modo geral, os controles internos administrativos e financeiros estão estruturados adequadamente para o alcance dos objetivos do desporto militar. Observa-se que a unidade examinada também promove a melhoria contínua de processos e a racionalização de despesas.

O DDM elabora as diretrizes gerais, normas e procedimentos para o esporte militar. Além disso, também organiza e dirige, em colaboração com as Forças singulares, as competições desportivas entre a Marinha, o Exército e a Aeronáutica. O desporto militar também contribui para o desenvolvimento do desporto nacional, por meio do Programa Atleta de Alto Rendimento. Trata-se da ferramenta legal para incorporar às fileiras da caserna os atletas de relevância nacional.

Por derradeiro, cumpre registrar que as recomendações decorrentes dessa auditoria estão sendo acompanhadas pela Ciset/MD no Plano de Providências Permanente, objetivando certificar-se das suas implementações, bem como da apuração dos resultados financeiros/não financeiros.

#### **2.2.2.2 Implantação de um sistema integrado de alerta de desmatamento com radar orbital - Iniciativa 3INI3**

##### **2.2.2.2.1 - Contexto**

Inserida entre os objetivos estratégicos formulados pela SG do MD (objetivo estratégico - OSG3), cujo TEMA é “aprimorar a capacidade de gerar informações em prol das ações de governo da Amazônia legal brasileira”, a Iniciativa 3INI3 (MACROPROCESSO) tem o propósito de Implantação de um sistema integrado de alerta de desmatamento com radar orbital.

A realização dessa Iniciativa (MACROPROCESSO) se dá por meio da AÇÃO ORÇAMENTÁRIA 15P5 (Implantação do Sistema Amazônia – SAR) do PROGRAMA 2058 (Defesa nacional), constantes da LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA 2019). O objetivo 1123 da Ação 15P5 visa “monitorar, controlar e defender o espaço terrestre, aéreo e as águas jurisdicionais brasileiras”, possuindo como PRODUTO “ a implantação do Sistema Amazônia SAR, integrado ao Sistema Integrado de Alerta do Desmatamento da Amazônia”.

O projeto Amazônia SAR tem por finalidade fornecer a infraestrutura necessária ao funcionamento do Sistema Integrado de Alerta de Desmatamento com Radar Orbital de Abertura Sintética (SipamSar), cujas imagens, obtidas por micro-ondas (radar), permitirão ao CENSIPAM alertar sobre desmatamentos ocorrido na Amazônia mesmo em dias encobertos – condição em que, segundo o CENSIPAM, o sistema DETER, do INPE, torna-se cego por utilizar-se de satélites óticos.

Para a implantação do Amazônia SAR, o CENSIPAM contou com o apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que por meio do contrato de colaboração financeira não reembolsável nº 15.2.0335.1, de 20/7/2015, prometeu ao Centro Gestor a concessão de até R\$ 63.923.626,00. Segundo o contrato, o projeto deveria estar concluído em até 48 meses, a contar da data retro mencionada.

Essa ação é administrada pelo CENSIPAM, no âmbito do MD, Órgão que dentro dessa Iniciativa tem como alvo criar condições para que o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) se posicione como referência nacional e internacional na geração, integração, disponibilização e utilização de conhecimento aplicado ao ambiente amazônico. Envolve a produção, a articulação, o planejamento, o compartilhamento do conhecimento e a otimização dos recursos em prol da presença efetiva do Estado na Amazônia Legal Brasileira.

Foi, portanto, com o intuito de avaliar o alcance dos objetivos atrelados à Iniciativa 3INI3 e a adequação dos controles internos criados pelo gestor para garantir a boa e regular aplicação dos recursos a ela vinculados que a Ciset/MD incluiu em seu planejamento, para o exercício 2019, a auditoria de acompanhamento de que tratam estas linhas. Tendo sido os trabalhos de auditoria realizados na sede da Unidade Executora, em Brasília-DF. O trabalho, cujos resultados estão resumidos a seguir.

#### **2.2.2.2.2 – Resultados alcançados na auditoria**

O exame dos controles utilizados pelo CENSIPAM para garantir o bom funcionamento das atividades administrativas e financeiras ligadas à iniciativa em causa revelou que são adequados ao propósito a que se destinam, tendo sido realizadas, pela equipe de auditoria, apenas recomendações pontuais.

A Unidade demonstrou que vem realizando a implantação do SipamSAR nos termos do contrato firmado com o BNDES, bem como vem aplicando os recursos nas finalidades previstas no contrato. No entanto, identificou-se necessidades de aperfeiçoar o controle da área efetivamente monitorada por imagens de radar orbital (melhorias pontuais). Além disso, verificou-se a importância do CENSIPAM em realizar ajustes nos normativos internos. Foi identificada a necessidade do CENSIPAM manter a interoperabilidade no âmbito do MD, seja no auxílio ao mapeamento dos seus processos de riscos, seja na promoção de ações de sensibilização, capacitação e orientação. Assim, foram realizadas recomendações estruturantes, inclusive quanto a indicadores de desempenho, necessários para se tomar decisão e mudar rumos, bem como de um maior interrelacionamento com os parceiros,



objetivando fazer com que os alertas fornecidos pelo CENSIPAM, cada vez mais, tornem-se eficazes no combate a queimadas e desmatamentos na região amazônica.

#### **2.2.2.2.3 – Alcance dos objetivos**

O planejamento estratégico do CENSIPAM está em consonância com o objetivo estratégico fixado pela SG do MD (OSG3), cujo TEMA é “aprimorar a capacidade de gerar informações em prol das ações de governo da Amazônia legal brasileira”.

O CENSIPAM ao implantar o projeto Amazônia SAR criou condições, conforme previsto, para que o SIPAM se posicione como referência nacional e internacional na geração, integração, disponibilização e utilização de conhecimento aplicado ao ambiente amazônico. Alcançando-se, dessa forma, o PRODUTO “a implantação do Sistema Amazônia SAR, integrado ao Sistema Integrado de Alerta do Desmatamento da Amazônia”.

#### **2.2.2.2.4 – Conclusão**

De modo geral, os controles internos administrativos e financeiros estão estruturados adequadamente para o alcance do objetivo traçado. Observa-se que a unidade examinada também promove a melhoria contínua de processos, consequentemente, a racionalização de despesas.

Por derradeiro, cumpre registrar que as recomendações decorrentes dessa auditoria estão sendo acompanhadas pela Ciset/MD no Plano de Providências Permanente (PPP), objetivando certificar das suas implementações, bem como da apuração dos resultados financeiros/não financeiros.

### **2.2.2.3 Fortalecimento da consciência cidadã do estudante universitário e contribuição para o desenvolvimento - Iniciativa 5INI1**

#### **2.2.2.3.1 - Contexto**

Inserida entre os objetivos estratégicos formulados pela Secretaria-Geral do Ministério da Defesa, a iniciativa 5INI1 tem o propósito de fortalecer a consciência cidadã do estudante universitário e contribuir para o desenvolvimento sustentável, o bem-estar social e a qualidade de vida nas comunidades carentes, usando as habilidades universitárias.

A auditoria foi feita nas Ações (Processos) relacionadas às Operações João de Barro, no Estado do Piauí, e Vale do Acre no Estado Acre, as quais têm por objetivo fortalecer a consciência cidadã do estudante universitário e buscar soluções para problemas sociais nessas Unidades da Federação.

Essas ações estão previstas no Plano de Ação da Secretaria Geral do MD para 2019 e se inter-relacionam com o Macroprocesso finalístico: “Fortalecimento da Consciência Cidadã do Estudante Universitário e Contribuição para o Desenvolvimento Sustentável de Municípios com baixo IDH – Iniciativa 5INI1.”

Cabe registrar que o Macroprocesso (Iniciativa 5INI1) faz parte do objetivo estratégico da Secretaria Geral (OSG5), cujo Tema é “Consolidar a Participação da Defesa no Desenvolvimento Social”, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento e fortalecimento da cidadania e com o desenvolvimento sustentável, o bem-estar social e a qualidade de vida nas comunidades carentes, usando as habilidades universitárias.

Acrescente-se, ainda, que a iniciativa visa, por intermédio do Projeto Rondon - ação interministerial do Governo Federal, coordenada pelo Ministério da Defesa -, proporcionar conhecimento de aspectos peculiares da realidade brasileira ao estudante universitário e desenvolver sentimentos de responsabilidade social, espírito crítico e patriotismo.

Na Lei Lei Orçamentária Anual (LOA 2019), o Macroprocesso (Iniciativa 5INI1) está relacionado ao objetivo 1125 da Funcional Programática 05.366.2058.8425, no total de R\$ 1.735.387,00.

Relaciona-se, ainda, com o referido objetivo, a Ação 8425 (Apoio ao Projeto Rondon) que visa “Cooperar com o desenvolvimento nacional, a defesa civil e as ações governamentais em benefício da sociedade”, possuindo como Produto “o universitário capacitado”, que é o estudante universitário consciente da realidade sócio-econômica nacional, engajado no esforço de reduzir carências e deficiências de comunidades com baixo índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em municípios do Território Nacional.

A implementação da referida ação é realizada “mediante Convênios, Acordos e Termos de Cooperação firmados com órgãos públicos federais, estaduais e municipais, organizações não governamentais e instituições de ensino superior, combinados ao apoio das Forças Armadas, realizado por meio de cessão das instalações, pessoal e estrutura administrativa de suas organizações militares”.

Foi, portanto, com o intuito de avaliar o alcance dos objetivos atrelados à Iniciativa 5INI1 e a adequação dos controles internos criados pelo gestor para garantir a boa e regular aplicação dos recursos a ela vinculados que a Ciset/MD incluiu em seu planejamento para o exercício 2019 (quadro 5 do PAINT/2019, aprovado pelo Ministro da Defesa), com base em critérios de materialidade, relevância e criticidade, a auditoria de acompanhamento no Macroprocesso em referência. O trabalho, cujos resultados estão resumidos a seguir, focou principalmente os atos de gestão praticados no âmbito da DEPENS, subunidade da SEPESD responsável pela execução da iniciativa.

#### **2.2.2.3.2. - Resultados alcançados na auditoria**

O exame dos controles utilizados pelo DEPENS para garantir o bom funcionamento das atividades administrativas e financeiras ligadas à iniciativa em causa revelou que são adequados ao propósito a que se destinam. Entretanto, verificou-se a necessidade do DEPENS instituir normativos internos institucionalizando os procedimentos que disciplinam a gestão e a execução de etapas do Programa e de manter a interoperabilidade no âmbito do MD, seja no auxílio ao mapeamento dos seus processos de riscos, seja na promoção de ações de sensibilização, capacitação e orientação. Além disso, identificou-se necessidade da unidade reavaliar os critérios utilizados para a elaboração do indicador existente, reformulando-o de modo que permita avaliar o desempenho da gestão, com comparação de resultados.

#### **2.2.2.3.3. - Alcance dos objetivos**

As análises evidenciaram que o DEPENS vem desempenhando de forma satisfatória a gestão do Projeto RONDON relacionada às operações João de Barro/PI e Vale do Acre/AC, objeto dos trabalhos de auditoria.

O DEPENS está realizando a divulgação do Programa de forma transparente às instituições de Ensino Superior, Prefeituras e Estudantes, mediante a elaboração de guias, manuais e publicações no site do Projeto no Ministério da defesa.

#### 2.2.2.3.4. - Conclusão

De modo geral, os controles internos administrativos e financeiros estão estruturados adequadamente para o alcance dos objetivos da iniciativa. Observa-se que a unidade examinada também promove a melhoria contínua de processos e a racionalização de despesas.

O DEPENS é responsável pela elaboração das diretrizes gerais, normas e procedimentos para o fortalecimento da consciência cidadã do estudante universitário e contribuição para o desenvolvimento sustentável de municípios com baixo IDH.

Por derradeiro, cumpre registrar que as recomendações decorrentes dessa auditoria estão sendo acompanhadas pela Ciset/MD no Plano de Providências Permanente, objetivando certificar das suas implementações, bem como da apuração dos resultados financeiros/não financeiros.

### 2.3 AVALIAÇÃO DE PASSIVOS

#### Achado 2.3.1: Pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores em desacordo com a legislação.

O reconhecimento de passivos pelo Regime de Competência consiste em incorporar no Balanço Patrimonial uma obrigação presente expressa em valores, derivada de transações cujo efeito deve ser registrado e evidenciado no momento em que tenha sido produzido, independente de quando as obrigações serão pagas. Face ao processo de convergência das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público às Normas Internacionais (IPSAS), o reconhecimento de uma obrigação pressupõe a desvinculação do fato gerador da execução orçamentária, notadamente em relação ao empenho e a liquidação da despesa.

Conforme o art. 37 da Lei 4.320/64, as despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, **com saldo suficiente para atendê-las**, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica. Ou seja, a DEA se aplica aos seguintes casos: **a)** Despesas de exercícios encerrados não processados em época própria, ou seja, o empenho ocorreu, **mas este era insubsistente**, (insustentável, sem valor e sem fundamento); **b)** Restos a Pagar cancelados enquanto ainda vigente o direito do credor; **c)** Obrigações a pagar criadas em virtude de lei após o encerramento do exercício correspondente.

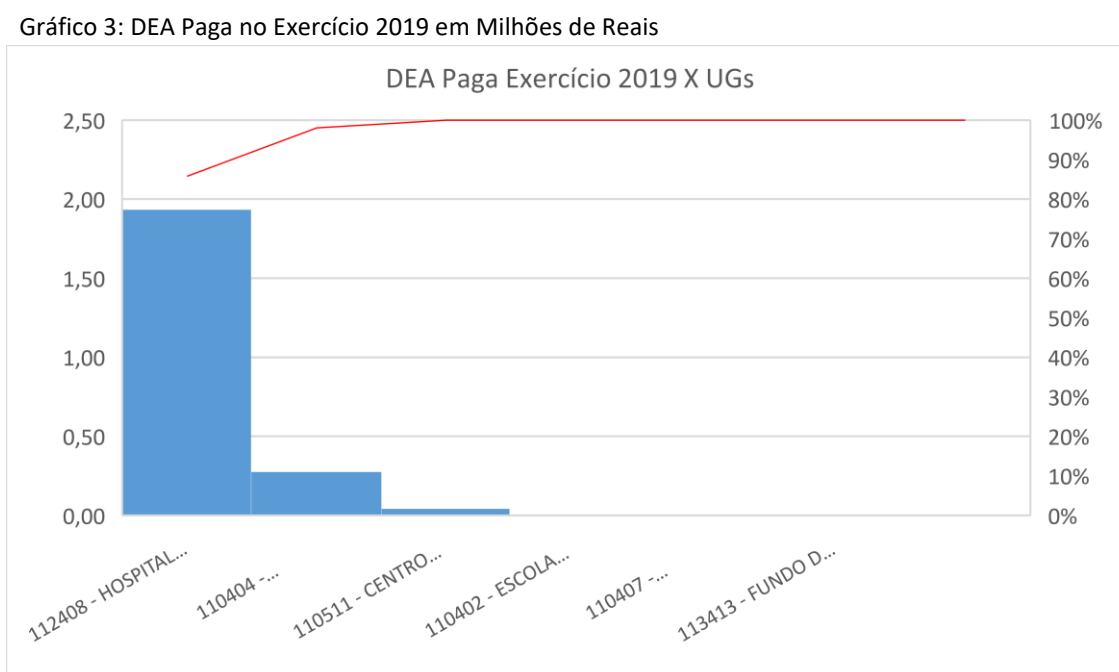
Outrossim, considera-se insubsistente um empenho quando não atendidos os requisitos da sua não anulação, ao final do exercício correspondente, conforme disposto no art. 35 do Decreto nº 93.872/86: **a)** vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida; **b)** vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em curso a liquidação da despesa, ou seja, de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor; **c)** se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas; **d)** corresponder a compromissos assumidos no exterior.

Quanto ao aspecto da classificação da despesa orçamentária, no caso de DEA deve ser empregado um elemento de despesa próprio que identifique que no orçamento corrente está

sendo empenhada uma despesa de um exercício já encerrado. Esse elemento de despesa é o 92, conforme Anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 2001.

Desta forma, o pagamento de dispêndios mediante reconhecimento de DEA é considerado um procedimento excepcional aplicável apenas aos casos estabelecidos pelo art. 37 da Lei 4.320/64 c/c com o art. 22 do Decreto 93.872/86.

Consultou-se o sistema SIGA-Brasil, objetivando avaliar o impacto da DEA no Ministério da Defesa (Órgão 52000). O gráfico abaixo apresenta o volume de despesas de exercícios anteriores pagas durante exercício de 2019:



As despesas de exercícios anteriores pagas no exercício de 2019 totalizaram R\$ 2.259.122,98 no qual aproximadamente 85,60% foram pagas pelo Hospital das Forças Armadas (HFA – UG 112408). No HFA, R\$ 1.883.967,54 diz respeito à Ação Orçamentária 2004 – Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes. Este valor corresponde à 5,4% dos valores totais pagos referentes ao total das despesas da Ação Orçamentária 2004 no âmbito do HFA durante o exercício 2019.

Sendo assim, solicitou-se à Unidade Examinada apresentar processo administrativo que fundamentasse o pagamento de despesas de prestação de serviços hospitalares (Ação 2004) no elemento de despesa 92 (SEI 2519348). Em resposta, o MD informou para todas as notas de empenho que “(...) se trata de Empenho Estimativo de despesas de ano anterior (...)” ou “(...) foi feito empenho referente a despesas de ano anterior (...)”. Também apresentou os processos de reconhecimento de dívida

Após a análise dos esclarecimentos prestados pelo MD (Anexo 1), constatou-se que as despesas de exercícios anteriores não estão de acordo com a legislação vigente (art. 37 da Lei 4.320/64 c/c com o art. 22 do Decreto 93.872/86).

É importante ressaltar que as obrigações reconhecidas, cujo empenho tenha ocorrido em exercício seguinte ao fato gerador, quando não observados os casos permitidos pela legislação infraconstitucional citada, constitui a assunção de obrigação sem lastro orçamentário, o que implica em infração ao inciso II, do art. 167 da Constituição Federal, ou seja, a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Os processos de reconhecimento de dívidas apresentados pela Unidade Examinada (como exemplo, o termo de reconhecimento de dívida), informam que o passivo foi reconhecido no momento do fato gerador. Todavia, em análise a conta contábil 213110400 do Siafi Operacional (Contas a Pagar Credores Nacionais), exercício 2018, não identificamos esta contabilização.

Isto implica a não observância ao Regime de Competência, visto que face ao processo de convergência das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público às Normas Internacionais (IPSAS), como já mencionado, o reconhecimento de uma obrigação pressupõe a desvinculação do fato gerador da execução orçamentária, notadamente em relação ao empenho e a liquidação da despesa (ver item 3.2 anexo 1)

Observa-se, no entanto que, em atenção ao Regime de Competência, ainda que o gestor incorra em infração ao art. 167, inciso II da CF, o reconhecimento de uma obrigação assumida é obrigatório, visto que o registro não fere o ordenamento constitucional, “*vez que não é o registro contábil que está vedado e sim o ato que o origina*”, conforme item 3.4 Macrofunção 02.1140, em referência ao Acórdão TCU nº 158/2012 -Plenário.

De acordo o item 54 do tópico 4.2.1 do Acórdão TCU nº 2.457/2019 – Plenário, “*o reconhecimento de DEA, de per si, não constitui procedimento irregular. Pelo contrário, há explícita previsão legal para o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores (art. 37 da Lei 4.320/1964). Todavia, o reconhecimento e o efetivo pagamento desses dispêndios constituem **procedimento excepcional no processo orçamentário**, devendo ser utilizado apenas quando verificadas as situações previstas no art. 37 da Lei 4.320/1964, c/c art.22 do Decreto 93.972/1986*” (grifo nosso).

Observa-se que o Tribunal considera o pagamento de DEA um procedimento excepcional, o que não é o caso dos pagamentos realizados pelo HFA. Durante o exercício de 2018, o Hospital das Forças Armadas pagou o equivalente a R\$ 1.188.718,44 e, no exercício de 2019, R\$ 1.934.076,66. Ou seja, as despesas de exercícios anteriores estão sendo tratadas como procedimento comum.

Ainda, de acordo com o tópico do Acórdão acima mencionado, os itens 57 e 58 chamam a atenção sobre a possível responsabilização dos gestores nos casos de recorrentes pagamentos de despesas relativas à classificação de DEA que não estejam aderentes aos casos previstos (excepcionais) no art. 37 da Lei 4.320/64 c/c com o art. 22 (sem prejuízo ao disposto no parágrafo único do art. 39) do Decreto 93.872/86, abaixo transcritos:

*“57. Tal mecanismo pode ser instrumentalizado pela assunção de obrigação sem lastro orçamentário, para quitação futura, utilizando-se dotação de exercícios financeiros subsequentes. Assim, o gestor assumiria uma obrigação sem dotação suficiente no exercício de origem, para empenho e pagamento com orçamento de outro ano. Contabilmente, o pagamento em exercício futuro se dá por meio de reconhecimento de uma despesa de*

*exercício anterior, lançada no Siafi com Elemento da Despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores.*

*58. Além de distorcer o resultado fiscal do exercício, a assunção de obrigação sem dotação orçamentária suficiente é expressamente vedada pela Constituição Federal (art. 167, inciso II (...)).*

Desta forma, cabe a Unidade Examinada desenvolver procedimentos no intuito de reconhecer a despesa no momento do fato gerador em atenção ao regime de competência e às Normas Internacionais de Contabilidade, realizando pagamentos de despesas de exercícios anteriores, em casos excepcionais, em estrita observância à legislação vigente.

## **2.4 AVALIAÇÃO DE RENÚNCIA DE RECEITAS**

### **Achado 2.4.1: Inexistência de renúncia de receitas**

Instada a se manifestar sobre a existência de renúncia de receitas no âmbito do Ministério da Defesa a Unidade registrou que não existe renúncia de receita administrada pelo Órgão.

## **2.5. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS RELATIVOS À ELABORAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS**

Tendo em vista a Conformidade dos Registros de Gestão e a Conformidade Contábil, os Controles Internos Contábeis estão organizados e estruturados de modo que se possa emitir uma opinião com razoável certeza de que as Demonstrações Financeiras encerradas no exercício estão, em aspectos relevantes, de acordo com a Lei 4320/64, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e o Manual SIAFI espelhando a posição orçamentária, financeira e patrimonial, em 31/12/2019, da Unidade Examinada. Todavia, algumas considerações devem ser feitas conforme parágrafos abaixo.

### **Achado 2.5.1: Ausência da Conformidade de Registro de Gestão de Unidades Gestoras do MD**

A Conformidade dos Registros de Gestão tem o objetivo de assegurar a fidedignidade da documentação contábil, constituindo a **segunda linha de defesa da entidade**, pois de acordo com o item 12 do anexo da Instrução Normativa CGU nº 03, de 09/06/2017, *“as instâncias de segunda linha de defesa estão situadas ao nível de gestão e objetivam assegurar que as atividades realizadas pela primeira linha sejam desenvolvidas e executadas de forma apropriada”*. Ainda consoante a citada Instrução, essas instâncias são destinadas a apoiar o desenvolvimento dos controles internos da gestão e realizar atividades de supervisão e de monitoramento das atividades desenvolvidas no âmbito da primeira linha de defesa, que incluem gerenciamento de riscos, conformidade, verificação de qualidade, controle interno, orientação e treinamento.

Desta forma, o Sistema Siafi Operacional foi consultado com o objetivo de verificar a existência de restrições na Conformidade dos Registro de Gestão em relação aos exercícios de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019. Não foram encontradas nenhum tipo de restrição em relação às Unidades Gestoras do Ministério da Defesa (Órgão 52000)<sup>1</sup>. Cabe destacar que as UG's

---

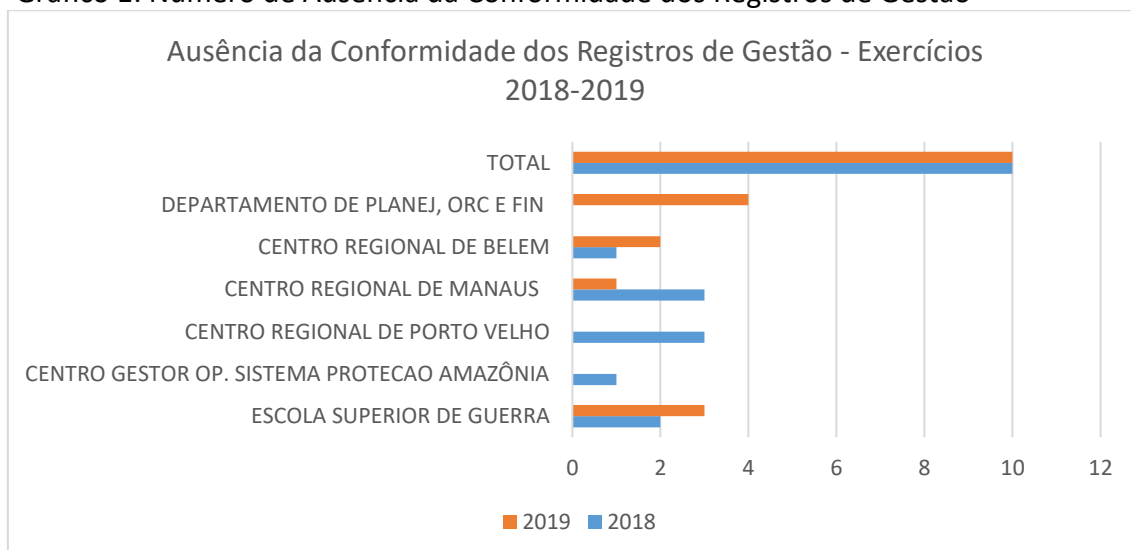
<sup>1</sup> O Ministério da Defesa (Órgão Superior) é composto pelos Órgãos: Ministério da Defesa (52000), Comando da Aeronáutica (52111), Comando do Exército (52121) e Comando da Marinha (52131). Neste Relatório o termo Ministério da Defesa não se refere ao Órgão Superior.

analisadas não inclui os Comandos Militares, em razão da jurisdição da Ciset/MD restringir-se ao MD, na esteira do Parecer vinculante de nº 0056/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU (D.O.U.de 19/03/2020, Edição 54, Seção 1. p. 18), inclusive.

Outrossim, torna-se imperativo que as Unidades Gestoras do MD desenvolvam regras e procedimentos, conforme descrito no anexo 2, de forma a fortalecer a segunda linha de defesa da gestão, principalmente em face do inciso I do art. 7º da IN/STN-MF nº 06, de 31/10/2007.

Conforme descrito no anexo 2, foram identificadas falta de Conformidade dos Registros de Gestão de quatro Unidades Gestoras, totalizando 10 dias. Ao tomar conhecimento do fato, a Setorial Contábil informou que instituiu sistemática diária de acompanhamento da Conformidade de Registro de Gestão que permitiu a redução significativa da ocorrência da Restrição 315 (Falta/Restrição Conformidade de Registro de Gestão). Todavia, durante o exercício de 2018, a falta da Conformidade também totalizou 10 dias. O gráfico abaixo apresenta as Unidades Gestoras que não efetuaram a Conformidade dos Registros de Gestão durante o exercício de 2019, em comparação com o exercício de 2018.

Gráfico 1: Número de Ausência da Conformidade dos Registros de Gestão

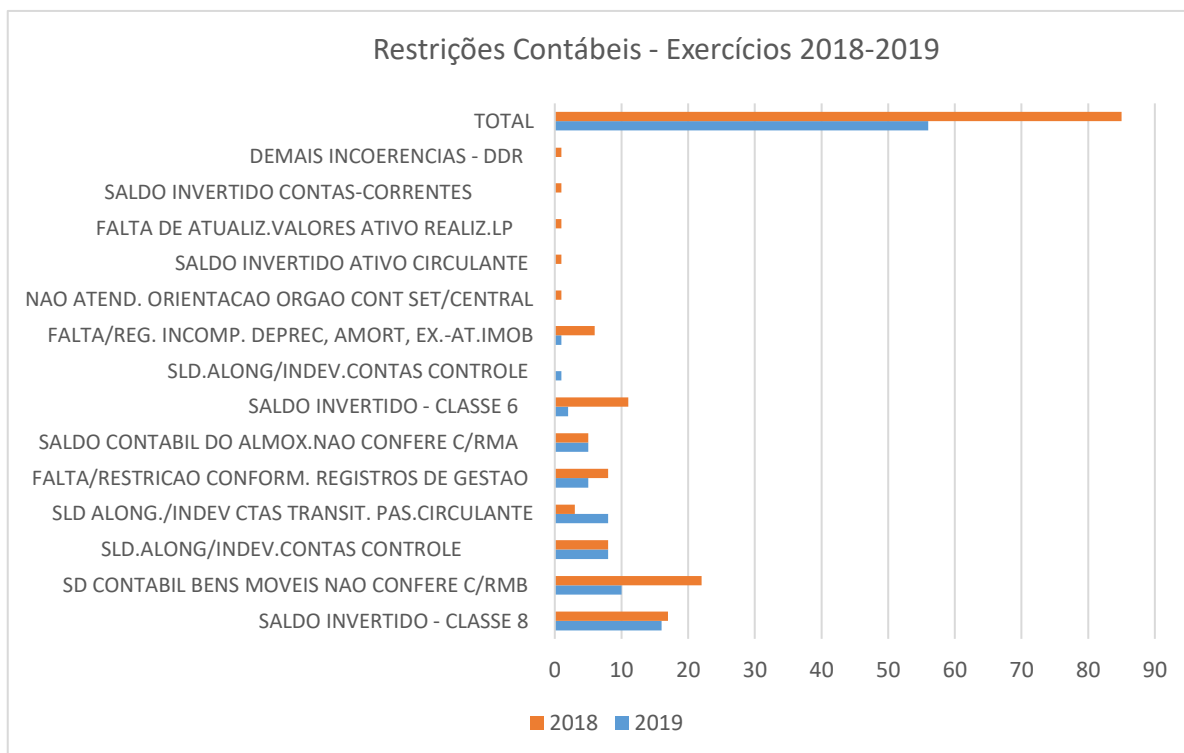


### Achado 2.5.2: Índice significativo de restrições contábeis

De acordo com a NBC TSP estrutura Conceitual, os objetivos da elaboração e divulgação da informação contábil estão relacionados ao fornecimento de informações sobre a entidade do setor público que são úteis aos usuários dos Relatórios Contábeis de Propósitos Gerais (RCPGs) para a prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão. Desta forma, torna-se evidente a observância das características qualitativas da informação incluídas nos RCPGs: **relevância, representação fidedigna, compreensibilidade, tempestividade, comparabilidade e verificabilidade.**

Constatou-se 56 ocorrências de restrições contábeis no exercício de 2019, muito embora esse número reduziu-se, comparado com o exercício de 2018 que totalizou 86 restrições. O gráfico 2 seguinte permite melhor visualizar essa comparação.

Gráfico 2: Restrições Contábeis Exercício 2018-2019



A diminuição de restrições contábeis (de 85 ocorrências para 56), em comparação com o exercício anterior, deu-se em virtude dos esforços empreendidos e a constante e salutar comunicação entre a Setorial Contábil e as Unidades Gestoras ao longo do exercício de 2019, possibilitando solucionar os problemas. Este fato possibilitou que os aspectos relevantes que poderiam distorcer as Demonstrações Contábeis fossem sanados antes do final do exercício, permitindo a emissão de Declaração Anual do Contador Sem Restrições para o exercício de 2019.

Todavia, o número de restrições contábeis permanece alto, merecendo destaque as seguintes restrições: saldo invertido classe 8 (16 ocorrências no exercício de 2019), saldo contábil bens móveis não confere com RMB (10 ocorrências no exercício de 2019), saldo alongado indevido em contas de controle (8 ocorrências no exercício de 2019) e saldo alongado indevido em contas transitórias do passivo circulante (8 ocorrências no exercício de 2019). Este fato faz com que duas das características qualitativas da informação contábil não tenham sido observadas durante o decorrer do exercício de 2019: a representação fidedigna e a tempestividade.

De acordo com NBC TSP Estrutura Conceitual, para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretende representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é **completa, neutra e livre de erro material**. A tempestividade significa ter a informação **disponível para os usuários antes que ela perca a sua capacidade de ser útil para fins de prestação de contas e responsabilização (accountability) e tomada de decisão**. Ter a informação disponível mais rapidamente pode aprimorar a sua utilidade



como insumo para processos de avaliação da prestação de contas e responsabilização e a sua capacidade de informar e influenciar os processos decisórios.

Embora as restrições tenham sido corrigidas permitindo a emissão do parecer do contador sem restrição, tendo em vista que o parecer é emitido com base na conformidade contábil do mês de dezembro (item 8.1.1.1 da Macrofunção 02.03.18), durante os outros meses do exercício, as características qualitativas da informação, representação fidedigna e tempestividade, ficaram prejudicadas.

A Unidade Examinada informou que passará a adotar providências no intuito de diminuir o número de restrições contábeis, como por exemplo: a) envio de mensagens SIAFI e Ofícios às Unidades Gestoras receptoras de bens móveis, requerendo o recebimento/apropriação dos valores financeiros antes do final de cada mês; dupla conferência dos processos de movimentações de materiais permanentes; adoção de rotina diária de verificação das contas contábeis etc.

## **2.6 DETERMINAÇÕES/RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Pesquisa realizada na base de dados do Tribunal de Contas da União, Jurisprudência do TCU, referentes aos acórdãos exarados pelo Tribunal nos exercícios de 2019 e 2020, relacionados a recomendações/determinações à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa, não retornou resultados sobre o assunto, indicando que no exercício de 2019 e no exercício de 2020, até a data da consulta realizada (20/08/2020), não consta acórdão do TCU com recomendações e/ou determinações à Ciset-MD.

## **2.7 ATUAÇÃO DA CORREGEDORIA**

Durante a auditoria, foi constatado que a unidade seccional de correição em atividade no Ministério da Defesa, vinculada ao Departamento de Administração Interna (Deadi), não atende aos requisitos de governança pública fixados no decreto 9.203/2017, em especial àqueles atinentes ao Princípio da Integridade.

Assim, em virtude de a situação encontrada requerer providências imediatas por parte da Administração, foi encaminhada ao gestor a Nota de Auditoria nº 1/Geaud/Ciset-MD, de 14/9/2020, a qual recomendou modificações no funcionamento da unidade de correição do Ministério da Defesa, a fim de que se adéque aos preceitos da Política de Governança da Administração Pública Federal.

Releva destacar que a Nota de Auditoria é o instrumento legal previsto na Portaria 500/2016, do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, para solicitar ação corretiva diante de situações que requeiram imediata adoção de providências por parte do gestor, isto é, antes mesmo da emissão definitiva do respectivo relatório de auditoria.

Em resposta, o gestor informou (Ofício 29933/NAI/Asplan-MD, de 27/10/2020) que o assunto, inicialmente tratado pela Secretaria-Geral do MD, passou à responsabilidade da Assessoria Especial de Planejamento (Asplan) e que, com o propósito de atender à recomendação contida na referida Nota de Auditoria com a celeridade que o tema requer, o processo de correição, “que até então não possuía alta prioridade, será o próximo a ser abordado pelo Núcleo da Assessoria de Integridade (NAI)”, unidade criada com o propósito de “sistematizar e aperfeiçoar práticas relacionadas à governança, à gestão de riscos, ao controle interno, à

integridade e à ética no âmbito da administração central do MD. Acrescentou, ainda, que “a fim de evitar óbices advindos de solução de continuidade que a implementação dos aperfeiçoamentos que venham a ser definidos como necessários ao Processo de Correição do MD, em função das análises realizadas e consequentes deliberações delas resultantes, terá início a partir de 1º de janeiro de 2021.”

Tendo em vista que as medidas anteriormente descritas atendem à recomendação contida na Nota de Auditoria 1/Geaud/Ciset-MD, a certificação da implementação das medidas propostas serão acompanhadas, no âmbito da Ciset/MD, por meio do Plano de Providências Permanente.

### **3. RECOMENDAÇÕES**

**3.1 – Achado 2.2.1:** Observar — notadamente o CENSIPAM e o DDM — os princípios orçamentários da Anualidade e do Equilíbrio entre a receita e a despesa e levar em conta, em seu planejamento anual, os riscos de contingenciamentos de gastos e de repasses de créditos orçamentários nos últimos meses do ano, a fim de evitar a deterioração da qualidade dos gastos da unidade e o impacto negativo nas contas públicas que a prática da inscrição em RP de expressivos valores pode gerar.

**3.2 - Achado 2.3.1:** Criar rotinas e/ou procedimentos no intuito de reconhecer a despesa no momento do fato gerador em atenção ao Regime de Competência e às Normas Internacionais de Contabilidade, realizando pagamentos de despesas de exercícios anteriores, em casos excepcionais, em estrita observância à legislação vigente.

**3.3 - Achado 2.5.1:** Desenvolver, no âmbito do MD, regras e/ou procedimentos (como exemplo, a Portaria nº 018-SEF, de 20 de dezembro de 2013, do Exército Brasileiro e Nota Técnica nº 2764/2018/CGIMA-DIV4/CGIMA/DI/SFC, de 09/11/2018, emitida pela Controladoria-Geral da União) no intuito de certificar se os registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial efetuados pela Unidade Gestora Executora foram realizados em observância às normas vigentes, (Item 2.2 Macrofunção 020314), bem como garantam a tempestividade da conformidade dos registros de gestão.

**3.4 – Achado 2.5.2:** Criar rotinas internas consignando as medidas necessárias para se eliminar/reduzir, ao final de exercícios futuros, ao número de restrições contábeis das UG’s vinculadas ao MD, em observância às características qualitativas da informação estabelecida na NBC TSP Estrutura Conceitual.

### **CONCLUSÃO**

A auditoria teve seu escopo definido em Ata firmada com a SecexDefesa/TCU, a qual consignou relato de 03 (três) macroprocessos finalísticos auditados pela Ciset/MD, em 2019. Firmou-se, ainda, consignar registros sobre as demonstrações contábeis no que diz respeito à avaliação de passivos, renúncia de receitas e controles internos contábeis, além da conformidade das peças do processo de prestação de contas.

Os macroprocessos finalísticos constam do PAINT/2019 da Ciset/MD, aprovado pelo Ministro de Estado da Defesa e submetido à CGU. Foram eleitos levando-se em conta os

fatores de risco (materialidade, relevância e criticidade) e tiveram origem no Planejamento Estratégico 2017/2019 da SG/MD.

As análises demonstraram que os objetivos estratégicos dos macroprocessos auditados vêm sendo atingidos, não obstante o fato de terem sido constatadas necessidades de aperfeiçoamento nos processos de trabalho das unidades por eles responsáveis, sobretudo no tocante a necessidade de melhorias em indicadores institucionais e também na manutenção de interoperabilidade entre unidades do MD, objetivando o mapeamento dos processos baseados em riscos, o qual ainda se encontra em fase inicial na organização.

Conforme acertado em Ata firmada com a SecexDefesa/TCU (que definiu o escopo da auditoria anual de contas), os resultados decorrentes dessas auditorias realizadas, no transcorrer de 2019, compuseram o presente relatório de auditoria anual de contas.

As análises realizadas na execução orçamentária e financeira dos macroprocessos finalísticos auditados constatou baixos índices na relação liquidado/empenhado, evidenciando a transferência de parcelas significativas da execução orçamentária do exercício 2019 para o exercício 2020, comprometendo, assim, parte expressiva dos recursos financeiros do atual exercício com o pagamento de despesas inscritas em Restos a Pagar.

Nas demonstrações contábeis, as análises evidenciaram pagamento de despesas de exercícios anteriores em desacordo com a legislação, bem como ausência da conformidade de registro de gestão de UG's ligadas ao MD.

Não obstante, foram realizadas recomendações estruturantes que são acompanhadas no Plano de Providências Permanente da Ciset/MD, objetivando certificar-se de suas implementações e apurando-se os benefícios financeiros/não financeiros delas advindos.

Brasília, 28 de outubro de 2020

## 5. ANEXO

**ANEXO 1 - Achado 2.3:** A Unidade Examinada apresentou processos de reconhecimento de dívidas para cada nota de empenho, no qual, em resumo, apresentam as seguintes informações “(...) a) que as notas fiscais correspondem aos serviços efetivamente prestados; b) que o valor devido à empresa está discriminado conforme quadro abaixo (...); que as faturas e os recursos de glosas foram analisados pela Seção de Contas Externas; d) que não ficou evidenciado dano ao erário posto que não foram cobrados quaisquer acréscimos a título de multa e/ou juros; e) que não restou evidenciado fato que possa ser caracterizado como desídia administrativa por parte de integrantes do HFA, mas da pesada rotina burocrática para se fixar o valor correto a ser pago em razão da minuciosa auditoria nos serviços prestados; **f) que são despesas do exercício de 2018, a qual o orçamento respectivo consignava crédito próprio, porém a despesa não se processou na época oportuna, mas o credor cumpriu a obrigação dentro do prazo previsto;** g) o direito líquido e certo da empresa de receber os créditos decorrentes de serviços prestados ao HFA; **h) que o passivo foi reconhecido no exercício financeiro em que a obrigação foi gerada;** e i) apesar de a dívida impactar no orçamento anual de 2019, não há dúvidas quanto ao direito líquido e certo da empresa de receber os créditos decorrentes de serviços prestados ao HFA” (grifo nosso).

Em análise a motivação do ato de reconhecimento de dívida e pagamento de despesas de exercícios anteriores, observamos que na letra f, do precitado termo de reconhecimento, a Unidade Examinada informa que, embora o orçamento respectivo consignava crédito próprio, a despesa não foi processada na época oportuna, mas o credor cumpriu a obrigação no prazo previsto.

Se o credor cumpriu com a obrigação no prazo previsto e o orçamento consignava crédito próprio, o empenho não é considerado insubsistente, pois atendeu os requisitos de sua não anulação disposto no art. 35 do Decreto nº 93.872/86. Sendo assim, o empenho deveria ter sido inscrito em restos a pagar processados, pois, conforme a letra h do precitado reconhecimento de dívida, o passivo foi reconhecido no exercício financeiro em que a obrigação foi gerada.

Todavia, analisando a conta contábil “contas a pagar credores nacionais” no SIAFI Operacional exercício 2018 (conta 213110400) objetivando constatar se a obrigação foi reconhecida no momento do fato gerador, internalizando o Regime de Competência. Identificamos que nenhum reconhecimento de dívida, constante nos esclarecimentos apresentados pela Unidade Auditada consta contabilizado em 31/12/2018 na referida conta.

Outrossim, a Unidade informa que havia crédito próprio no orçamento em que ocorreu o fato gerador (adimplemento da obrigação). O quadro abaixo apresenta a execução orçamentária no exercício 2018 do Órgão Ministério da Defesa na seguinte categoria de programação: Função: 05- Defesa Nacional; Subfunção: 301-Atenção Básica; Programa: 2108-Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Defesa, Ação: 2004-Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes.

Quadro 2: Execução Orçamentária Ação 2004 no âmbito do Ministério da Defesa (exercício 2018)

Dotação Inicial	Créditos Adicionais	Dotação Autorizada	Destaque Recebido	Empenhado	Crédito Disponível
7.574.448,00	440.000,00	8.014.448,00	39.862.134,63	47.876.582,63	322.424,95

Observa-se que o pagamento de despesas de exercícios anteriores durante o exercício de 2019, considerando apenas a Ação 2004 (Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes), apenas no âmbito do HFA, atingiu a cifra de R\$ 1.883.967,54. Não existindo folga orçamentária, a princípio, no exercício de 2018 para comporta esse valor.

**ANEXO 2 - Achado 2.5.1:** A Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23/09/2016, em seu item 3.10, capítulo 3, dispõe que *“para ser útil, como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretende representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. Entretanto, a informação deve estar completa, neutra e livre de erro material o quanto possível”* (grifo nosso). Sendo assim, a informação fiel e livre de erro material, tem suas origens na **documentação (suportabilidade)**, pois esta é a base daquela.

Observa-se que as definições acima estão em consonância com as definições apresentadas na IN STN nº 06, de 31/10/2007, na Macrofunção 020314 (Conformidade dos Registro de Gestão) e na Macrofunção 020315 (Conformidade Contábil). De acordo com a IN STN nº 06, a Conformidade Contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial consiste na certificação dos demonstrativos contábeis gerados pelo Siafi, decorrentes dos registros de execução orçamentária, financeira e patrimonial (a informação deve estar livre de erro material o quanto possível). A Conformidade Contábil terá como base os Princípios e Normas Contábeis aplicáveis ao setor público, a tabela de Eventos, o Plano de Contas da União e a **Conformidade dos Registros de Gestão** (certificação da documentação, suportabilidade). A Conformidade dos Registros de Gestão consiste na certificação dos registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial incluídos no Siafi e **da existência de documentos hábeis** que comprovem as operações (art. 6º IN STN nº 06). Por óbvio, a Conformidade dos Registros de Gestão tem como objetivo assegurar a representação fidedigna da informação contábil, uma das características qualitativa da informação contábil.

Em consulta ao Sistema Siafi Operacional, identificamos a ausência de Conformidade dos Registros de Gestão, durante o exercício de 2019 das seguintes Unidades Gestoras:

Quadro 1: UGs que não realizaram a Conformidade dos Registros de Gestão

UG	DESCRIÇÃO	MÊS	DIAS	SUB-TOTAL
110402	ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA	FEV	26, 27	2
		ABR	17	1
110407	DEPARTAMENTO DE PLANEJ, ORC E FIN	MAR	08, 11, 12, 13	4
110586	CENTRO REGIONAL DE BELEM	JAN	29, 30	2
110573	CENTRO REGIONAL DE MANAUS	FEV	05	1
TOTAL				10

Fonte: Siafi Operacional

Após a ciência dos fatos, a Unidade Examinada apresentou esclarecimentos, justificando as ausências da conformidade dos registros de gestão, bem como as medidas adotadas para que este fato não se repita em exercícios futuros, conforme apresentado nos parágrafos abaixo.

O Centro Regional de Manaus (UG110573) informou que a ausência da Conformidade ocorreu devido à falta de experiência da responsável que perdeu o prazo disponibilizado pelo sistema, todavia a Unidade esclarece que não há restrição quanto à conformidade relativa aos lançamentos/movimento, visto que toda a documentação comprobatória foi devidamente apresentada (SEI 1536703).

O Centro Regional de Belém informou que *“devido a Operadora Titular estar em gozo de férias não foi realizado a Conformidade Documental, registrada em 29 de janeiro de 2019, e não houve a habilitação de senha para a Operadora Substituta em tempo hábil para a realização da conformidade (...)”*. Todavia, a Unidade Examinada esclarece que toda a documentação comprobatória foi devidamente apresentada.

A Escola Superior de Guerra (UG 110402) informou, via mensagem Siafi Operacional, que por problemas técnicos não foi possível realizar a Conformidade do Registro de Gestão, todavia, esclareceu que existe suporte documental para todas as transações (SEI 1592644).

O Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças informou que, a partir de 2019 instituiu sistemática diária de acompanhamento da Conformidade de Registro de Gestão, pois as Unidades Gestoras são comunicadas de falta de registro antes do prazo expirar.

Observa-se que as manifestações acima esclarecem que, embora tenha ocorrido a falta da Conformidade do Registro de Gestão, a existência do suporte documental foi confirmada. Todavia, a Conformidade não se resume a existência apenas do suporte documental, e sim a uma gama de procedimentos no intuito de verificar a conformidade do ato com a legislação pertinente (Item 2.2 Macrofunção 020314).

Citamos alguns procedimentos comuns (sem querer esgotar o tema) que devem ser observados nos processos de contratação com o intuito do Conformador averiguar, se os documentos básicos estão compondo o processo. São eles: **1.** Solicitação do material ou serviço; **2.** Indicação do crédito disponível para a realização da despesa (pré-empenho); **3.** Autorização do Ordenador de Despesas para a realização do gasto; **4.** Declaração do Ordenador de Despesas de que a criação e expansão de despesas tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual, com a LDO do exercício financeiro e com a LRF (LRF, arts 15 e 16); **5.** Termo contratual, se houver, podendo ser, conforme o caso: contrato formal, empenho-contrato, carta-contrato etc.; **6.** Identificação do fiscal do contrato, se necessário; **7.** Cópia da nota de empenho, cuja classificação orçamentária deverá estar coerente com a despesa a ser realizada, e do comprovante de publicação resumida do instrumento contratual no DOU; **7.** Cópia da nota de empenho, cuja classificação orçamentária deverá estar coerente com a despesa a ser realizada, e do comprovante da publicação resumida do instrumento contratual no DOU. **8.** Documento fiscal da entrega do material ou da prestação do serviço (nota fiscal, recibo, fatura etc.) devidamente atestado, termo de recebimento provisório definitivo; **9.** Verificar se as alíquotas de retenção lançadas no documento hábil bem como os códigos de recolhimentos correspondem ao IRPJ, CSLL, COFINS e PIS/Pasep, conforme o caso; **10.** Se o código de situação do documento hábil utilizado é adequado para o registro contábil dos atos e fatos administrativos que estão sendo lançados no Siafi; etc.

Da mesma forma, existem procedimentos para: pagamentos de despesas contratuais; pagamentos de diárias; pagamento de auxílio-funeral; processo de folha de pagamento; etc. Ou seja, todos os lançamentos de atos e fatos contábeis realizados no Sistema SIAFI Operacional deverão ser verificados à luz da legislação pertinente. A Nota Técnica nº 2764/2018/CGIMA-DIV4/CGIMA/DI/SFC, de 09/11/2018, emitida pela Controladoria-Geral da União, apresenta um roteiro básico para verificação da Conformidade dos Registros de Gestão. A Portaria nº 018-SEF, de 20 de dezembro de 2013, do Exército Brasileiro, também estabelece normas para definir os documentos que integram a prestação de contas, padronizando a sua forma de arquivamento, como resultado da realização da Conformidade dos Registros de Gestão no SIAFI.

Outrossim, a ausência da Conformidade dos Registros de Gestão resulta na Conformidade Contábil com Restrição (Inciso I, § 2º, art. 5º, IN STN nº 06, de 31/10/2007).



**MINISTÉRIO DA DEFESA  
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

**CERTIFICADO DE AUDITORIA**

Tipo de Auditoria: Avaliação de Gestão  
Exercício: 2019  
Processo nº: 60100.000092/2020-83  
Unidade Auditada: Ministério da Defesa - MD  
Código Siafi: 52000  
Cidade: Brasília-DF

1. Foram examinados os atos de gestão praticados no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2019 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente por aqueles listados no art. 10 da Instrução Normativa – TCU nº 63, de 1/9/2010.
2. As avaliações realizadas por meio da Auditoria Anual de Contas (AAC) tiveram por objetivos avaliar a eficácia, a eficiência, a economicidade e a conformidade legal da aplicação dos recursos públicos e os principais resultados alcançados pela unidade na gestão das atividades e dos programas de governo (ou equivalentes). O escopo da auditoria está evidenciado no Relatório de Auditoria de Avaliação nº 02/2020/Geaud/Ciset-MD.
3. Considerando as evidências constantes do Relatório de Auditoria, esta Unidade de Auditoria Interna Governamental opina pela certificação de **REGULARIDADE** das contas, tendo em vista que os achados de auditoria, embora demandem especial atenção dos responsáveis pela gestão, não tiveram impactos relevantes sobre o alcance dos objetivos da unidade.
4. Ressalte-se como fato positivo o fortalecimento dos controles internos, no qual o MD instituiu, a partir de 1º de janeiro de 2020 (Portaria Normativa Nº 2/GM-MD, de 7 de janeiro de 2020), o Núcleo da Assessoria de Integridade (NAI), que atuará na gestão da conformidade, com a finalidade de sistematizar e aperfeiçoar práticas relacionadas à governança, à gestão de riscos, ao controle interno, à integridade e à ética, no âmbito da Administração Central do MD.
5. Outra prática positiva foi a proposta de modificação no funcionamento da unidade de correição do Ministério da Defesa, a fim de adequá-la aos preceitos da Política de Governança da Administração Pública Federal, deixando de ser vinculada ao Departamento de Administração Interna (Deadi) e passando a integrar o Núcleo de Assessoria de Integridade (NAI).
6. Por fim, assinalo que o Exmo. Ministro de Estado da Defesa deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da Ciset-MD estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília, 29 de outubro de 2020

**PAULO RICARDO GRAZZIOTIN GOMES**  
Secretário de Controle Interno





Documento assinado eletronicamente por **Paulo Ricardo Grazziotin Gomes, Secretário**, em 29/10/2020, às 14:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539 de 08/10/2015 da Presidência da República.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.defesa.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.defesa.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), o código verificador **2793494** e o código CRC **88FED9C2**.

**MINISTÉRIO DA DEFESA  
GABINETE DO MINISTRO**

<b>PROCESSO:</b>	60100.000092/2020-83
<b>TIPO DE AUDITORIA:</b>	Auditoria Anual de Contas
<b>UNIDADE:</b>	Ministério da Defesa
<b>CÓDIGO DA UNIDADE / SIAFI:</b>	52000
<b>CIDADE:</b>	Brasília-DF
<b>TIPO DE CERTIFICADO:</b>	Regularidade

**PRONUNCIAMENTO MINISTERIAL**

1. Em conformidade com o disposto no artigo 52 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, atesto haver tomado conhecimento do processo de contas anual referente ao exercício de 2019 desta Pasta e da conclusão contida no parecer emitido pela Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa, opinando pela **REGULARIDADE**.
2. Encaminhem-se as peças complementares da prestação de contas ao Tribunal de Contas da União, para o julgamento previsto no artigo 71, inciso II, da Constituição Federal.

Brasília, 29 de outubro de 2020.

FERNANDO AZEVEDO E SILVA  
Ministro de Estado da Defesa



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Azevedo e Silva, Ministro(a) de Estado da Defesa**, em 03/11/2020, às 17:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539 de 08/10/2015 da Presidência da República.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.defesa.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.defesa.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), o código verificador **2858098** e o código CRC **35A0DB10**.