



RELATÓRIO DE AUDITORIA DE AVALIAÇÃO.

MINISTÉRIO DA DEFESA

Brasília, 05 de setembro de 2024

Ministério da Defesa - MD
Secretaria de Controle Interno – CISET

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: MINISTÉRIO DA DEFESA

Unidade Examinada: EMCFA

Município/UF: Brasília/Distrito Federal

Ordem de Serviço: 2/2024/CGAUD/CISET-MD (SEI 6976667)

Missão

Aumentar e proteger o valor organizacional por meio da avaliação, da assessoria e de conhecimentos objetivos baseados em riscos.

Auditoria de Avaliação

Auditoria de avaliação visa à obtenção e à análise de evidências para fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA Ciset?

Trata-se de auditoria com o objetivo de avaliar os controles administrativos relativos à Ação 20X5 - Operações de Comando e Controle da Defesa Nacional. – Processo SEI 60101.000007/2024—09.

Dessa forma, entendido o contexto em que o sistema está inserido, foram levantados os riscos e elaborada a questão e as subquestões de auditoria.

Para responder a cada uma das subquestões, foram realizados os testes de auditoria que levaram aos respectivos achados.

Nesse diapasão, as respostas obtidas para as subquestões foram utilizadas como subsídio para responder à respectiva questão de auditoria.

O escopo de auditoria abrangeu a avaliação dos controles internos instituídos pelo EMCFA com o objetivo de se certificar de que os recursos da ação 20X5, por ele distribuído aos comandos militares, estão sendo empregados na manutenção e adequação dos sistemas integrados e interoperáveis de comunicações, comando e controle, defesa cibernética e guerra eletrônica

POR QUE A Ciset REALIZOU ESSE TRABALHO?

A seleção das atividades de auditoria tem base nos valores estabelecidos no Plano de Gestão do Ministério da Defesa para cada projeto estratégico, sua relação com o alinhamento estratégico, com o plano plurianual e com sua prioridade de execução.

Obedeceu a critérios de materialidade, relevância e criticidade (fatores de riscos) e levou em conta a capacidade operacional da Ciset/MD e o rodízio de ênfase, isto é, a exclusão de projetos recém-auditados, conforme consta do Plano Anual de Auditoria Interna para 2024 - PAINT/2024 (SEI 6717894).

Nesse contexto foi inserida a Ação 20X5 - Operações de Comando e Controle da Defesa Nacional.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA Ciset?

Ao fim do trabalho de avaliação, chegou-se à conclusão de que, embora o EMCFA disponha de instrumentos voltados à gestão de recursos da ação 20X5, seus controles, sobretudo aqueles voltados para a mitigação dos riscos relacionados ao emprego dos recursos descentralizados pela unidade auditada, necessitam de aperfeiçoamentos que minimizem, por exemplo, os riscos de dispensas indevidas de licitação, restrições à competitividade e desvios de finalidade.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	7
ESTRUTURA DO RELATÓRIO DE AUDITORIA.....	8
1. INTRODUÇÃO.....	8
1.1. Objetivo da auditoria	8
1.2. Finalidade da ação 20X5	8
1.3. Referenciais legais	9
1.3. Delimitação do Escopo	10
2. RESULTADOS DOS EXAMES	10
2.1. Achado: Embora a unidade disponha de instruções (IN EMCFA 4/2023) para a prática de salvaguardas contra o emprego indevido dos recursos da ação 20X5, não se incluem, entre essas práticas, por exemplo, a possibilidade de exigir das unidades descentralizadas a prestação de contas dos recursos empregados, com o objetivo de minimizar os riscos de que os recursos da ação sejam empregados em bens ou serviços não aplicados no sistema de comando e controle.....	10
2.2. Achado: A unidade monitora a implementação das atividades para as quais se destinam os recursos da ação 20X5, embora haja indícios de que os controles por ela executados não são suficientes para evitar a materialização de riscos como os de desvios de finalidade na aplicação desses recursos.....	15
2.3. Achado: As atividades de controle vinculadas à gestão dos recursos da ação 20X5 estão oficializadas por meio das IN EMCFA 5/2022 e 4/2023, embora esta necessite de aperfeiçoamentos.....	19
2.4. Achado: A unidade dispõe de um procedimento incipiente de avaliação dos riscos envolvidos nas transferências de crédito da ação 20X5.	20
2.5. Achado: A unidade dispõe de procedimentos internos instituídos para dar cumprimento ao disposto no § 1º do artigo 8º da IN 4/2023.....	23
2.6. Achado: Falta de alinhamento entre os mandamentos contidos no artigo 9º da IN 4/2023 e as práticas instituídas pelo EMCFA no ofício circular 374/2022 (SEI 4977682).	24
2.7. Achado: Não foram encontrados, na amostra selecionada, indícios de aplicação de recursos em dissonância com as finalidades previstas para a ação 20X5.	27
2.8. Achado: A unidade acompanha, por meio de indicadores e de reuniões bimestrais, o cumprimento das metas estabelecidas no planejamento estratégico do EMCFA.	31
2.9. Achado: A unidade acompanha o cumprimento da execução orçamentária e financeira, não obstante não tenha conseguido reduzir a menores níveis os índices de despesas inscritas em restos a pagar não processados.	32

2.10. Achado: A unidade necessita instituir procedimentos para minimizar, nas descentralizações de crédito, os riscos de dispensas indevidas de licitação, de restrições à competitividade, desvios de finalidade etc., praticados com os recursos descentralizados para as forças singulares, falta que se choca com o preceituado no art. 17 da IN EMCFA 4/2023.....	35
Apesar de as providências reportadas pela unidade irem ao encontro do preceituado no artigo 17 da IN EMCFA 4/2023, a equipe de auditoria mantém o entendimento inicial de que o EMCFA necessita instituir procedimentos que minimizem os riscos de os recursos descentralizados serem aplicados:.....	37
i) em aquisições que não atendam às necessidades da operação ou atividade ou ao interesse público;	37
ii) sem a devida licitação;.....	37
iii) em finalidade diversa das previstas para ação.	37
2.11. Achado: A unidade monitora o cumprimento das iniciativas estratégicas de comando e controle.....	37
2.12. Achado: Não há infração ao princípio da segregação de funções.	38
3. RECOMENDAÇÕES	39
4. CONCLUSÃO.....	39

LISTA DE SIGLAS

CGU: Controladoria-Geral da União

CISSET: Secretaria de Controle Interno

DOR: Documento de Oficialização da Requisição

DOD: Documento de Oficialização da Demanda

EMCFA: Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas

FS: Força Singular

IN: Instrução Normativa

MD: Ministério da Defesa

ME: Ministério da Economia

OEE: Overall Equipment Effectiveness

PEO-EMCFA: Planejamento Estratégico Organizacional do EMCFA

PTrab: Plano de Trabalho

RMC: Reuniões de Monitoramento e Controle

ROD: Rede Operacional de Defesa

SEORI: Secretaria de Orçamento e Organização Institucional do Ministério da Defesa

SEI: Sistema Eletrônico de Informações

SGD: Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia

SISMC: Sistema Militar de Comando e Controle

TCU: Tribunal de Contas da União

TG: Tesouro Gerencial

ESTRUTURA DO RELATÓRIO DE AUDITORIA

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

- 1) **Introdução** – na qual apresenta-se: o objetivo da auditoria, as referências legais que embasam os trabalhos e o escopo com as questões de auditoria;
- 2) **Resultados dos Exames** – onde estão registrados os achados de auditoria;
- 3) **Recomendações** – nas quais apresentam-se as medidas propostas pela Ciset/MD para corrigir as impropriedades/irregularidades/oportunidades de melhoria, quando identificadas, bem como propor medidas estruturantes para mitigar os riscos de recorrência;
- 4) **Conclusão** – na qual apresenta-se uma síntese dos resultados do trabalho de avaliação em auditoria, contemplando as necessidades de melhoria identificadas, as causas relevantes e as respostas às questões de auditoria.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Objetivo da auditoria

A auditoria teve por objetivo avaliar os controles instituídos pelo EMCFA com o propósito de se certificar de que os recursos da ação 20X5, por ele distribuído aos comandos militares, estão sendo empregados na finalidade a que se destina a ação.

1.2. Finalidade da ação 20X5

De acordo com o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), a ação 20X5 se destina à “manutenção e adequação dos sistemas integrados e interoperáveis de comunicações, comando e controle, defesa cibernética e guerra eletrônica com a finalidade de proporcionar rapidez e segurança necessárias à transmissão de dados, voz e mensagens táticas entre as Forças Armadas e demais Órgãos envolvidos com a Defesa Nacional.” São responsáveis por ela a Subchefia de Comando e Controle e a Chefia de Operações Conjuntas.

Ainda segundo o Siop, a 20X5 “é implementada por aplicação direta e por meio de descentralização de recursos às Forças Armadas para contratação de empresas especializadas no provimento de infraestrutura de informática, de telecomunicações e de instalações físicas, envolvendo softwares comerciais, sua customização e treinamento; suporte ao estabelecimento de infraestrutura de informática, telecomunicações e de instalações físicas; análise de sistemas e desenvolvimento de softwares específicos à finalidade; aquisição de hardware de informática e equipamentos específicos de telecomunicações; construção e adequação de instalações existentes; e realização de cursos e participação em seminários, cooperações de ensino, congressos e outros eventos para a capacitação do pessoal. Estão incluídas também as operações de C² realizadas contribuindo para aperfeiçoar a interoperabilidade das Forças em Comando e Controle.”

1.3. Referenciais legais

As referências legais e administrativas que sustentam os achados de auditoria correspondem às seguintes normas:

- a) Constituição Federal – Art. 70, Parágrafo Único.
- b) Leis e regulamentos
 - Acórdão TCU 2699/2018-Plenário - Trata do trabalho de acompanhamento da governança pública em órgãos da Administração Pública Federal, empreendido por aquele tribunal.
 - Decreto 11.337/2023 - Estrutura regimental do MD.
 - Decreto 9.203/2017 - Política de governança da administração pública.
 - Decreto 9.637/2018 - Política nacional de segurança da informação.
 - Decreto 825/1993 - Estabelece normas para a programação e execução orçamentária e financeira.
 - Decreto 10.426/2020 - Que dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.
 - Lei 14822 - LOA 2024 - Volume 4.
 - Manual de Orientações Técnicas da CGU - Regulamenta as atividades de auditoria interna governamental.
 - Planejamento Estratégico do EMCFA 2022-2025.
 - Plano Estratégico do MD 2024-2027.
 - Plano de Gestão do EMCFA.
- c) Normas, orientações, manuais, sistemas e procedimentos internos
 - Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 6ª edição. São Paulo, 2023.
 - Guia da Política de Governança Pública - Presidência da República, 2018.
 - Instrução Normativa EMCFA 4/2023 - Disciplina os procedimentos e as responsabilidades para o planejamento e o processamento de descentralização de recursos orçamentários no âmbito do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.
 - Instrução Normativa EMCFA 5/2022 - Disciplina os procedimentos e as responsabilidades para o funcionamento das Reuniões de Monitoramento e Controle das atividades de governança, de gestão estratégica e de gestão orçamentária no âmbito do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.
 - Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022 - Dispõe sobre o processo de contratação soluções de tecnologia da informação e comunicação (TIC).
 - Instrução Normativa SEORI nº 13/2018 - Estabelece os procedimentos relativos aos contratos administrativos firmados e as responsabilidades dos gestores e fiscais formalmente designados na administração central do MD.

- Referencial Básico de Governança Organizacional. 3ª edição - Tribunal de Contas da União, Brasília-DF, 2020.

1.3. Delimitação do Escopo

Este trabalho buscou responder a seguinte questão de auditoria, intento que exigiu seu desdobramento em subquestões, cujas formulações emergem das respostas consignadas no item 2 deste relatório:

O EMCFA dispõe de meios apropriados de minimizar os riscos de os recursos da ação 20X5, por ele distribuído aos comandos militares, destinados à manutenção e adequação dos sistemas integrados e interoperáveis de comunicações, comando e controle, defesa cibernética e guerra eletrônica, não terem boa e regular aplicação?

2. RESULTADOS DOS EXAMES

2.1. Achado: Embora a unidade disponha de instruções (IN EMCFA 4/2023) para a prática de salvaguardas contra o emprego indevido dos recursos da ação 20X5, não se incluem, entre essas práticas, por exemplo, a possibilidade de exigir das unidades descentralizadas a prestação de contas dos recursos empregados, com o objetivo de minimizar os riscos de que os recursos da ação sejam empregados em bens ou serviços não aplicados no sistema de comando e controle.

Situação Identificada

Por meio da Solicitação de Auditoria SEI nº 7105552, de 10/05/2024, foi requisitado ao EMCFA que informasse (questão 1 da SA) os meios de que dispõe (sistemas, controles etc.) para se certificar de que os recursos da ação 20X5 estão sendo empregados nas atividades a que a ação se destina.

Em resposta (Despacho SEI 7142897), a Subchefia de Comando e Controle (SC-1), vinculada à Vice-Chefia de Operações Conjuntas do EMCFA, informou o que segue:

A Subchefia de Comando e Controle (SC-1) emprega diversos meios para garantir que os recursos da ação 20X5 sejam utilizados nas atividades correspondentes. Esses recursos se dividem em duas categorias principais: Aplicação Direta dos Recursos pela SC-1 e Descentralização de Recursos às Forças Armadas.

Aplicação Direta dos Recursos pela SC-1

Os processos de contratação pela SC-1 seguem os ritos das Instruções Normativas tanto para contratação quanto para a gestão dos contratos. Isso inclui a observância da Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 4 de abril de 2019 (Processos de Contratação), que estabelece diretrizes para a contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) pelos órgãos e entidades do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) do Poder Executivo Federal. Além disso, a gestão dos contratos é regida pela Instrução Normativa nº 13/SEORI/SG-MD, de 30 de novembro de 2018 (1347868), que define os procedimentos relativos aos contratos administrativos firmados, incluindo as responsabilidades dos gestores e fiscais designados pelo Ministério da Defesa.

Recursos para Diárias e Passagens pela SC-1:

A provisão de diárias e passagens utiliza o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens do Governo Federal (SCDP) para a execução das atividades do Plano de Trabalho Anual da CHOC. As viagens são aprovadas por Notas de Serviço no SEI, assinadas pelo Subchefe e autorizadas pelo Chefe ou Vice-Chefe. Após a assinatura, a Nota de Serviço é inserida no SCDP para a aquisição das passagens e diárias. Ao final da missão, as viagens são comprovadas por canhotos de embarque e Relatórios de Viagem.

Documento que ratifica a informação:

NOTA DE SERVIÇO Nº 5/APOGA SC-1/SC-1/CHOC/EMCFA (7019883)

Descentralização de Recursos às Forças Singulares

Na descentralização de recursos para as Forças Singulares, é solicitado a cada Força Singular o Planejamento de Recursos para o ano seguinte via Mensagem Administrativa no ano anterior. Após receber as informações sobre os recursos necessários para o próximo ano, a CHOC elabora o Plano de Trabalho Anual, que contém os recursos a serem repassados durante o exercício financeiro.

A Instrução Normativa EMCFA-MD nº 4, DOU nº 77 (6227685) disciplina os procedimentos e as responsabilidades para o planejamento e o processamento de descentralização de recursos orçamentários no âmbito do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA).

Análise da Auditoria

Sobre os meios de que dispõe para se certificar de que os recursos da ação 20X5 estão sendo empregados nas atividades a que a ação se destina, o gestor informou (SEI 7142897) que “na descentralização de recursos para as Forças Singulares” é solicitado de cada uma delas o “planejamento de recursos para o ano seguinte” e que “após receber as informações sobre os recursos necessários para o próximo ano”, a Chefia de Operações Conjuntas elabora o plano de trabalho anual, “que contém os recursos a serem repassados durante o exercício financeiro.”

O procedimento descrito pelo gestor tem amparo no artigo 6º da IN EMCFA 4/2023, que estabelece:

Art. 6º O planejamento de recursos orçamentários deverá ser consignado em Plano de Trabalho (PTrab), observados os seguintes aspectos:

(...)

II - no caso de despesas para aquisição de material permanente, deverá ser indicada a justificativa e o local da aplicação;

(...)

IV - os Planos de Trabalho (PTrab) deverão ser aprovados pelos Chefes das unidades de que trata o art. 3º, incisos I a VI, submetidos pelas Chefias para homologação do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMFA) e, quando homologados, deverão ser encaminhados para a Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão (APOG-EMCFA) até o último dia do mês de maio do ano A-1.

Mas não apenas nele. Segundo o artigo 8º dessa instrução normativa, o processo de descentralização de recursos orçamentários deve ser instruído com os seguintes documentos:

- I - Ofício;
- II - Plano de Trabalho (PTrab);
- III - Termo de Compromisso;
- IV - Termo de Execução Descentralizada (TED); e
- V - Documento de Oficialização de Requisição e o Despacho de descentralização de recursos.

Já o parágrafo 1º do referido artigo 8º estabelece:

§ 1º Os documentos de que trata o caput, incisos I a V, deverão demonstrar a finalidade e o alinhamento aos objetivos estratégicos, dentre outras informações necessárias para justificar a aplicação dos recursos orçamentários demandados previstos no Plano de Trabalho (PTrab);

Igualmente importantes como medidas de controle, os artigos 11 e 13 da IN EMCFA 4/2023 prescrevem que:

Art. 11. Todas as solicitações de descentralização de recursos devem obedecer aos seguintes procedimentos:

I - as matérias afins devem ser organizadas em único processo, visando facilitar o seu acompanhamento e controle;

(...)

V - a Subchefia ou órgão equivalente deverá manter canais técnicos com as Forças Singulares (FS) para acompanhar a execução de créditos descentralizados;

(...)

Art. 13. As Chefias, Subchefias e Assessorias deverão descentralizar recursos objetivando o alcance dos resultados, com eficiência, eficácia e efetividade, a fim de atender as expectativas quanto à aplicação dos recursos e ao cumprimento das metas estabelecidas no Planejamento Estratégico Organizacional do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (PEO-EMCFA).

Porém, apesar dos dispositivos legais supracitados, inclusive para a instrução processual, e do pedido desta Secretaria ao gestor para que ele apresentasse os documentos corroborativos da informação por ele prestada (SEI 7105552), verificou-se que os documentos por ele citados (plano de trabalho, mensagem administrativa etc.) não trouxeram evidências quanto ao atendimento.

Entretanto, a ausência inicial de documentos não impediu a equipe de auditoria de obter evidências de que o EMCFA dispõe de salvaguardas contra a possibilidade de emprego indevido dos recursos da ação 20X5: compulsando os processos 60220.000025/2023-45 e 60220.000002/2024-11, ela encontrou documentos tais como os despachos SEI 7302528, 6904443, 6907343, 7301545 e os documentos de oficialização de requisição (DOR) 6305556 e 7302555. Nos despachos constam:

- a) a identificação da ação a ser destacada e suas especificações (PO, fonte, ND, valor);
- b) a finalidade do recurso recebido pela descentralizada e a motivação do pedido;
- c) a declaração de alinhamento aos objetivos estratégicos do EMCFA;
- d) a identificação dos responsáveis pela verificação do alinhamento entre a aplicação do recurso e o objetivo a que a ação orçamentária se destina;
- e) a assinatura dos agentes públicos envolvidos no processo de descentralização do recurso.

Esses despachos têm forma e conteúdo semelhantes. E não poderia ser diferente: segundo o artigo 22 da IN EMCFA 4/2023, os modelos de plano de trabalho, de despacho de descentralização de recursos orçamentários e de documento de oficialização da requisição devem ser padronizados pela Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão do EMCFA.

Embora a equipe de auditoria não tenha encontrado para exame, nos citados processos, os planos de trabalho, os expedientes examinados indicam que o EMCFA dispõe de controles¹ mitigadores dos riscos envolvidos na descentralização dos recursos públicos sob sua responsabilidade.

Tais salvaguardas, no entanto, se baseiam exclusivamente nas informações prestadas pelas unidades descentralizadas — ofício, plano de trabalho, DOR etc. —, o que pode dar margem a desvios de finalidade na aplicação dos recursos. A IN EMCFA 4/2023 não prevê, por exemplo, a possibilidade de a unidade descentralizadora requerer das unidades descentralizadas que prestem contas dos recursos recebidos.

Em resumo, além de acompanhar a aplicação dos recursos descentralizados, é importante que o EMCFA inclua entre seus procedimentos de controle a possibilidade de cobrar das unidades descentralizadas que prestem contas. Para tal cobrança, não faltam fundamentos, como se pode verificar nos parágrafos que seguem.

Ao interpretar o disposto no parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal, o TCU, em suas Normas de Auditoria², registrou que todas as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos têm a obrigação “de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. E, ainda, como obrigação imposta, a uma pessoa ou entidade auditada de demonstrar que administrou ou controlou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com os termos segundo os quais lhe foram entregues”.

Repercutindo o dispositivo constitucional supramencionado, o artigo 3º do decreto 825/1993 estabelece: “As dotações descentralizadas serão empregadas obrigatória e integralmente na consecução do objeto previsto pelo programa de trabalho pertinente, respeitada fielmente a classificação funcional programática.”

Por fim, embora as transferências de recursos da ação 20X5 do EMCFA para as forças singulares não se configurem como termos de execução descentralizada³ – TED, as divergências conceituais não impedem que se consignem aqui, por analogia, o disposto nos artigos 6º e 7º do decreto 10.426/2020, que trata das competências das unidades descentralizadora e descentralizada:

Art. 6º Compete à unidade **descentralizadora**:

¹ Controles são “processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos” (D. 9.203/2017, art. 5º, III), sendo sua implementação, fundamentada na gestão de riscos, uma das diretrizes da governança pública (D. 9.203/2017, art. 4º, VI).

² Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, anexo único da Portaria TCU 185/2020.

³ Descentralizações de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social visando à execução de ações de interesse recíproco ou da unidade descentralizadora (D. 10.426/2020, art. 1º)

(...)

II - analisar, aprovar e acompanhar a execução do plano de trabalho;

(...)

VII - solicitar relatórios parciais de cumprimento do objeto ou outros documentos necessários à comprovação da execução do objeto, quando necessário;

VIII - analisar e manifestar-se sobre o relatório de cumprimento do objeto apresentado pela unidade descentralizada;

(...)

Art. 7º Compete à unidade **descentralizada**:

(...)

VI - encaminhar à unidade descentralizadora:

a) relatórios parciais de cumprimento do objeto, quando solicitado; e

b) o relatório final de cumprimento do objeto;

VII - zelar pela aplicação regular dos recursos recebidos e assegurar a conformidade dos documentos, das informações e dos demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária e operacional;

(...)

§ 3º A unidade descentralizada disponibilizará os documentos comprobatórios da aplicação regular dos recursos aos órgãos de controle e à unidade descentralizadora.

Em suma, a documentação examinada indica que o EMCFA dispõe de controles mitigadores dos riscos envolvidos na descentralização dos recursos públicos sob sua responsabilidade, que esses controles estão formalmente instituídos (IN EMCFA 4/2023), mas que esse aparato não é suficiente para garantir a boa e regular aplicação dos recursos públicos descentralizados.

Faz-se necessário, portanto, que a unidade ajuste seus normativos internos, visando a prever a possibilidade — entre outras ferramentas julgadas oportunas — de o EMCFA requerer das unidades descentralizadas que prestem contas dos recursos recebidos.

Ante o exposto, foi consignada, na versão preliminar deste relatório, a seguinte recomendação: “Instituir procedimentos internos que visem a minimizar os riscos de desvio de finalidade na aplicação dos recursos descentralizados às forças singulares, entre esses procedimentos a possibilidade cobrar das unidades descentralizadas a prestação de contas dos recursos recebidos, no intuito de assegurar o atingimento da finalidade prevista”.

Incentivada a se pronunciar acerca do contido no relatório preliminar, a unidade, por meio do despacho SEI 7375235, registrou o seguinte sobre o assunto em causa:

“A Subchefia reconhece a oportunidade de melhoria e implementará o processo de cobrança sistemática, mediante aproveitamento do procedimento interno existente, denominado “Orientações Relativas à Gestão e Execução de Recursos sob Responsabilidade da Chefia de Operações Conjuntas” (7372056), datado de 16 de fevereiro de 2024. Esse aprimoramento visa estabelecer um controle mais rigoroso e próximo das descentralizações realizadas junto às Forças Singulares, com uma análise detalhada dos riscos envolvidos.

Além disso, a Subchefia de Comando e Controle – SC-1 está aprimorando continuamente o uso da Tabela do Tesouro Gerencial, incluindo novos atributos nas consultas que detalham a descrição dos empenhos, conforme demonstrado no print de tela em anexo (7377705). Essa prática diária assegura um monitoramento ainda mais preciso dos empenhos,

liquidações e saldos dos recursos descentralizados, contribuindo para a mitigação de riscos de uso indevido dos recursos e prevenindo desvios de finalidade.

Em 28 de agosto de 2024, após a RCBS, foram encaminhados os Ofícios Circulares nº 1237 (7371574), nº 1249 (7372701), e nº 1250 (7372792) às Unidades Gestoras que recebem regularmente recursos financeiros da Ação Orçamentária 20X5, com o objetivo de transmitir as "Orientações Relativas à Gestão e à Execução de Recursos sob Responsabilidade da Chefia de Operações Conjuntas" e reforçar as instruções sobre descentralização, acompanhamento, fiscalização e controle orçamentário. Os ofícios também solicitaram a indicação de um Ponto de Contato responsável pela comunicação e prestação de contas, assegurando a transparência e a legalidade na aplicação dos recursos".

As medidas corretivas informadas pelo gestor, corroboradas pelo teor dos ofícios circulares 7372792, 7372701 e 7371574 e pela adoção dos procedimentos preconizados na Orientação Apoga 1/2024 (SEI 7372056), da Chefia de Operações Conjuntas (CHOC), vão ao encontro da recomendação formulada por esta Secretaria.

Ressalve-se, entretanto, que a orientação 1/2024 (SEI 7372056) tem abrangência restrita às ações sob a responsabilidade da CHOC (subitem 3.1), a recursos provenientes de termos de execução descentralizada (subitem 3.2), a recursos provenientes de ressarcimento de despesas (subitem 3.3) e a recursos provenientes de abertura de crédito extraordinário (subitem 3.4), o que pode comprometer sua utilização como amparo legal para os casos de descentralização de recursos fora desse escopo.

Por esse motivo, faz-se mister que o EMCFA inclua entre os dispositivos da IN EMCFA 4/2023 a possibilidade cobrar das unidades descentralizadas a prestação de contas dos recursos recebidos.

2.2. Achado: A unidade monitora a implementação das atividades para as quais se destinam os recursos da ação 20X5, embora haja indícios de que os controles por ela executados não são suficientes para evitar a materialização de riscos como os de desvios de finalidade na aplicação desses recursos.

Situação Identificada

Por meio da Solicitação de Auditoria SEI nº 7105552, de 10/05/2024, foi requisitado ao EMCFA que informasse (questão 2 da SA) os meios de que dispõe para monitorar a implementação das atividades para as quais os recursos da ação 20X5 se destinam.

Em resposta (Despacho SEI 7142897), a Subchefia de Comando e Controle (SC-1), vinculada à Vice-Chefia de Operações Conjuntas do EMCFA, informou o que segue:

Embora a descentralização de recursos orçamentários ocorra no âmbito do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), o controle é realizado pela Chefia de Operações Conjuntas, por meio do Assessor de Gestão Organizacional (AGO) e efetivado pela Subchefia.

Análise da Auditoria

Conforme se observa na resposta encaminhada, a unidade não identificou os expedientes de que se utiliza para monitorar a implementação das atividades executadas com recursos da ação 20X5 nem apresentou elementos que demonstrem a atuação da Assessoria de Gestão Organizacional.

Tal falta de evidências, no entanto, não impediu a equipe de auditoria de chegar, por vias alternativas, a uma conclusão acerca da prática de monitoramento por parte da unidade. Antes, porém, de essa conclusão ser apresentada, convém destacar os seguintes aspectos, envolvidos no desempenho da atividade em questão.

Monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas, é uma das atividades básicas da governança, sendo a avaliação com fundamento em evidências e o direcionamento as outras duas (Referencial Básico de Governança. TCU, 2020).

O inciso III do artigo 4º do decreto 9.203/2017 estabelece que “monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas” são práticas que se incluem entre as diretrizes da governança pública.

Por fim, não custa reiterar o disposto nos já comentados artigos 6º e 7º do decreto 10.426 e 3º do decreto 825/1993.

Nesse contexto, o EMCFA publicou, em 30/08/2022, a instrução normativa nº 5, cujo objetivo é disciplinar “os procedimentos e as responsabilidades para o funcionamento das Reuniões de Monitoramento e Controle (RMC) das atividades de governança, de gestão estratégica e de gestão orçamentária no âmbito do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas” (art. 1º), e, em 24/04/2024, a instrução normativa nº 4, cujo objetivo é disciplinar “os procedimentos e as responsabilidades para o planejamento e o processamento de descentralização de recursos orçamentários no âmbito do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas” (art. 1º).

No que diz respeito ao acompanhamento da execução dos créditos descentralizados, o inciso V do artigo 11 da IN EMCFA 4/2023 determina que “a Subchefia ou órgão equivalente deverá manter canais técnicos com as Forças Singulares para acompanhar a execução de créditos descentralizados”. A mesma norma, em seu artigo 13, estabelece que “as Chefias, Subchefias e Assessorias deverão descentralizar recursos objetivando o alcance dos resultados, com eficiência, eficácia e efetividade, a fim de atender as expectativas quanto à aplicação dos recursos e ao cumprimento das metas estabelecidas no Planejamento Estratégico Organizacional do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas”.

A IN EMCFA 5/2022, por outro lado, assenta que nas RMC devem ser deliberados os seguintes assuntos (art. 8º):

- I - providências adotadas em relação às deliberações das RMC anteriores;
- II - execução orçamentária, por Ação Orçamentária - AO e Plano Orçamentário - PO, em termos de dotação atualizada, créditos disponíveis, créditos indisponíveis e despesas empenhadas a liquidar;
- III - montantes e valores percentuais das despesas orçamentárias em relação às metas de execução orçamentária estabelecidas para o EMCFA, conforme o Anexo III;
- (...)
- V - existência de RPNP a Liquidar, suas correspondentes implicações e indicação de medidas a serem adotadas;

VI - evolução dos indicadores das metas dos OEE da Chefia ou AIDef, apresentando a análise sobre os resultados alcançados;

VII - evolução dos indicadores das metas dos OEE de cada Subchefia ou setor equivalente, indicando os desvios de execução, as ações corretivas ou os fatos positivos observados;

VIII - entregas realizadas em relação às metas estabelecidas no PEO-EMCFA e os correspondentes valores executados por meio de provisão e de destaque de crédito;

IX - situação dos projetos ou AO do tipo "projeto" acompanhados no âmbito dos respectivos setores e/ou sob sua responsabilidade;

X - acompanhamento da execução físico-orçamentária de TED e de outros instrumentos jurídicos sob a responsabilidade do setor; e

(...)

A norma estabelece ainda que os assuntos tratados nas RMC e as deliberações delas advindas devem ser formalizadas em ata, que, depois de ser analisada por duas assessorias do EMCFA, deve ser submetida à apreciação do chefe do Estado-Maior Conjunto (art. 9º, caput e § 1º).

Assim, em busca de documentos que demonstrassem o cumprimento da legislação supracitada, em particular das duas instruções normativas do EMCFA, a equipe de auditoria examinou a documentação que compõe os processos 60220.000055/2023-51, 60220.000001/2024-77, 60220.000239/2023-11 e 60200.000233/2022-00, o planejamento estratégico 2022-2025 e o plano de gestão do EMCFA.

O exame evidenciou que a unidade acompanha, por meio da evolução de 20 índices e indicadores — veja-se, p. ex., o painel de indicadores 6951534, referente a 02/2024 —, entre eles o indicador Disponibilidade e Segurança do SISMC², o objetivo estratégico empregar o Sistema Militar de Comando e Controle (SISMC²) em prol da Defesa e Segurança Nacionais (OEE3), cuja meta é “manter os níveis de disponibilidade e segurança do Sistema Militar de Comando e Controle acima de 95%.”

A leitura de documentos como os despachos SEI 6243351 e 6895338, a ata da reunião de monitoramento 6763388 e a análise da ata 6893495, por exemplo, revelam que a evolução dos indicadores do EMCFA fixados em seu planejamento estratégico, a execução orçamentária das ações, as metas de execução orçamentária, os óbices para o alcance das metas, a situação dos restos a pagar etc. são temas discutidos e apresentados à Chefia de Operações Conjuntas e ao chefe do EMCFA bimestralmente.

Além disso, documentos como as notas de serviço de números SEI 6374796, 6486775, 6594420 e 6648178, para citar apenas quatro, indicam que o EMCFA se esforça em monitorar o andamento das atividades implementadas com recursos por ele descentralizados aos comandos militares.

Em outras palavras, as diretrizes fixadas nas instruções normativas 5/2022 e 4/2023 vêm sendo cumpridas. Ressalte-se, entretanto, que a presença de agentes do EMCFA nas unidades descentralizadas, para acompanhar a execução das atividades supramencionadas, não é suficiente para garantir a boa e regular aplicação do recurso público a elas destinado.

Assim, é importante que o EMCFA adote cuidados adicionais para minimizar, por exemplo, os riscos de que o recurso descentralizado, ou parte dele, seja aplicado em bens e serviços que não tenham relação com o sistema de comando e controle (desvio de finalidade).

Para ilustrar a questão levantada no parágrafo precedente, que controles, por exemplo, o EMCFA emprega para evitar que parte de um montante m, enviado a uma unidade militar pertencente a uma das forças singulares, por ela solicitado para o conserto do telhado de uma sala onde estão instalados equipamentos de comunicação usados no sistema de comando e controle, seja aplicado no conserto do telhado do refeitório e/ou do dormitório dessa mesma unidade militar?

De acordo com o inciso II do artigo 6º da IN EMCFA 4/2023, “no caso de despesas para aquisição de material permanente, deverá ser indicada a justificativa e o local da aplicação”. A norma, contudo, é silente quanto ao modo como a unidade fiscalizará a realização desse tipo de despesa, para evitar que parte do recurso descentralizado seja aplicado em finalidade diversa daquela prevista na Lei Orçamentária.

Para encerrar este tópico, é importante ressaltar que na ata 6763388 e na análise da ata 6893495 estão consignadas apurações e análises de dados quantitativos apenas, como os índices dos indicadores e os montantes empenhados e liquidados das ações orçamentárias sob a responsabilidade do EMCFA.

Ante o exposto, foi consignada, na versão preliminar deste relatório, a seguinte recomendação: “Aperfeiçoar os mecanismos de controle existentes, a fim de minimizar os riscos de aplicação de recursos da ação 20X5 em bens e serviços não vinculados ao propósito dessa ação orçamentária (desvio de finalidade)”.

Incentivada a se pronunciar acerca do contido no relatório preliminar, a unidade, por meio do despacho SEI 7375235, registrou o seguinte sobre o assunto em causa:

A SC/1 reconhece a necessidade de aperfeiçoar os procedimentos internos vigentes, com especial atenção à ampliação das “Orientações Relativas à Gestão e Execução de Recursos sob Responsabilidade da Chefia de Operações Conjuntas” (7372056), datadas de 16 de fevereiro de 2024. Esse fortalecimento incluirá a implementação de medidas adicionais para assegurar um acompanhamento mais detalhado e contínuo das descentralizações financeiras realizadas junto às Forças Singulares, garantindo que os recursos da ação 20X5 sejam aplicados exclusivamente para os fins determinados. Assim, será implementado o processo sistemático de verificação da execução orçamentário, por intermédio de expedientes solicitando a prestação de contas da atividade realizada, conforme previsto no documento supracitado.

Adicionalmente, serão adotadas práticas aprimoradas de monitoramento e avaliação de riscos, com a exigência de que as Forças Singulares observem critérios rigorosos na execução das atividades financeiras, assegurando a conformidade com os objetivos orçamentários e minimizando os riscos de desvio de finalidade. Pretende-se, assim, implantar o processo de geração de relatórios sobre as visitas técnicas já realizadas às UG, com observações e orientações pontuais sob a execução financeira, quando for o caso.

Assim sendo, esta Secretaria ratifica a recomendação formulada na versão preliminar deste relatório, cuja implementação, por parte do gestor, será acompanhada por esta Secretaria na etapa de monitoramento do trabalho de auditoria.

2.3. Achado: As atividades de controle vinculadas à gestão dos recursos da ação 20X5 estão oficializadas por meio das IN EMCFA 5/2022 e 4/2023, embora esta necessite de aperfeiçoamentos.

Situação Identificada

Por meio da Solicitação de Auditoria SEI nº 7105552, de 10/05/2024, foi requisitado ao EMCFA que informasse (questão 3 da SA) se as atividades de controle, vinculadas à gestão dos recursos da ação 20X5, postas em prática no âmbito da unidade estão oficializadas, isto é, têm amparo em normas internas (instruções normativas, manuais etc.).

Em resposta (Despacho SEI 7142897), a Subchefia de Comando e Controle (SC-1), vinculada à Vice-Chefia de Operações Conjuntas do EMCFA, informou o que segue:

Conforme a Instrução Normativa EMCFA-MD nº 4, publicada no Diário Oficial da União (DOU) nº 77 (6227685), os procedimentos e as responsabilidades para o planejamento e o processamento de descentralização de recursos orçamentários no âmbito do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) estão disciplinados. As atividades de controle, vinculadas à gestão dos recursos da ação 20X5, estão oficializadas e têm amparo na IN mencionada.

Análise da Auditoria

Segundo o gestor, as atividades de controle, vinculadas à gestão dos recursos da ação 20X5, postas em prática no âmbito da unidade estão oficializadas na IN EMCFA nº 4/2023. Mas não apenas nela: a Instrução Normativa EMCFA nº 5, de agosto de 2022, já mencionada, disciplina os procedimentos e as responsabilidades para o funcionamento das reuniões de monitoramento e controle.

De fato, a IN 4/2023, que “disciplina os procedimentos e as responsabilidades para o planejamento e o processamento de descentralização de recursos orçamentários no âmbito do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas” (artigo 1º), contém dispositivos (artigos 9º, 11, 13, 16 e 17) que traçam diretrizes para a implementação de controles e o monitoramento das ações executadas com os recursos descentralizados pelo EMCFA.

Ressalte-se apenas que, por serem diretrizes, alguns de seus mandamentos têm caráter geral, amplo, não específico, necessitando, pois, ser expandidos em uma norma complementar. Veja-se, por exemplo, o caso de seu artigo 17, que prescreve a adoção de medidas de governança para a aplicação de recursos, mas não especifica quais são essas medidas:

Art. 17. As unidades de que trata o art. 5º, incisos I a III (as chefias, as subchefias e o Gabinete do EMCFA), deverão adotar medidas de governança para que a aplicação de recursos observe o cumprimento da legislação sobre licitações e contratos administrativos, mediante a avaliação de potenciais riscos em aquisições de bens e serviços, a compreender:

- I - aquisições ineficazes que não atendam às necessidades da operação ou atividade;
- II - dispensa indevida de licitação;
- III - restrição à competitividade;
- IV - desvio de finalidade;
- V - aquisições em quantitativos incompatíveis com as reais necessidades com possíveis reflexos negativos ao erário ou à sociedade; e
- VI - outras situações verificáveis na especificidade da operação ou atividade.

É importante salientar que “definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais” (D. 9.203/2017, art. 4º, X) é uma das diretrizes da governança pública, no rol das quais também se inclui “manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade” (art. 4º, VIII).

De acordo com o TCU⁴, “definir formalmente e comunicar claramente os papéis e responsabilidades das instâncias internas e de apoio à governança, e assegurar que sejam desempenhados de forma efetiva” é um dos pilares em que deve se assentar a boa governança.

Outro ponto que merece comentário é a ausência de previsão, na IN 4/2023, da possibilidade de o EMCFA cobrar das unidades descentralizadas algum tipo de prestação de contas, com o propósito de se certificar da boa e regular aplicação dos recursos por ele descentralizados.

Em suma, as atividades de controle vinculadas à gestão dos recursos da ação 20X5 têm base nas instruções normativas EMCFA nº 5/2022 e 4/2023. A IN EMCFA 4/2023, no entanto, além da melhoria sugerida no parágrafo precedente, necessita ter alguns de seus mandamentos regulamentados — seja por meio de uma atualização, seja por meio da publicação de uma norma complementar —, para que tenham a efetividade pretendida por aqueles que a promulgaram.

Ante o exposto, foi consignada, na versão preliminar deste relatório, a seguinte recomendação: “Incluir, em seu normativo interno, a possibilidade de exigir, das unidades descentralizadas, a prestação de contas dos recursos orçamentários por elas recebidos do Estado-Maior Conjunto; a especificação das medidas de governança consideradas apropriadas para minimizar os riscos de aquisições ineficazes, dispensa indevida de licitação, desvio de finalidade, aquisições em quantidades incompatíveis com as reais necessidades etc., a fim de dar pleno cumprimento ao disposto no artigo 17 da IN em questão”.

Incentivada a se pronunciar acerca do contido no relatório preliminar, a unidade, por meio do despacho SEI 7375235, registrou o seguinte sobre o assunto em causa:

Será levada ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, por meio da Chefia de Operações Conjuntas, uma proposta de inclusão de disposições específicas no normativo interno que exijam das unidades descentralizadas a prestação de contas detalhada dos recursos orçamentários recebidos.

Assim sendo, esta Secretaria ratifica a recomendação formulada na versão preliminar deste relatório, cuja implementação, por parte do gestor, será acompanhada na etapa de monitoramento do trabalho de auditoria.

2.4. Achado: A unidade dispõe de um procedimento incipiente de avaliação dos riscos envolvidos nas transferências de crédito da ação 20X5.

Situação Identificada

⁴ Referencial Básico de Governança Organizacional. 3ª edição. TCU. Brasília, 2020.

Por meio da Solicitação de Auditoria SEI nº 7105552, de 10/05/2024, foi requisitado ao EMCFA que informasse (questão 4 da SA) se a unidade dispõe de avaliação sistemática dos riscos envolvidos na gestão dos recursos da ação 20X5.

Em resposta (Despacho SEI 7142897), a Subchefia de Comando e Controle (SC-1), vinculada à Vice-Chefia de Operações Conjuntas do EMCFA, informou o que segue:

A Gestão de Riscos está diretamente relacionada às aquisições e contratações efetuadas com os recursos da AO 20X5, na medida que o Mapa de Gerenciamento de Riscos é documento obrigatório nos processos licitatórios de TIC, conforme previsto no Capítulo III, Seção IV, Art. 38 da Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 4 de abril de 2019 (Processos de Contratação), alterada pelas Instruções Normativas SGD/ME nº 202, de 2019, SGD/ME nº 31, de 2021 e SGD/ME nº 47, de 2022.

Análise da Auditoria

De acordo com o gestor, a gestão de riscos da unidade – adstrita ao emprego dos recursos da ação 20X5 – se restringe às práticas exigidas pela Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, que rege as contratações de TIC. Em outras palavras, como a unidade não apresentou evidências em contrário, deduz-se, a priori, que ela não realiza um exame sistemático dos riscos envolvidos na descentralização dos créditos da ação orçamentária 20X5 e que sirva de sustentáculo das medidas de controle ou de monitoramento postas em prática no âmbito da unidade.

Aliás, o próprio EMCFA, em seu planejamento estratégico para o período 2022-2025, admite, como fraquezas suas, uma “cultura organizacional incipiente” quanto à “governança, à gestão estratégica e à integridade”, bem como uma “política de gestão de riscos ainda não consolidada”.

A gestão de riscos, conforme o artigo 2º do decreto 9.203/2017, é um “processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.” Além disso, conforme art. 4º, inciso VI do referido decreto, desse processo depende a implementação dos controles internos.

Em seu Referencial Básico de Governança Organizacional (2020), o TCU, citando o Coso (2017), lembra que a gestão de riscos “deve estar integrada não somente à formulação da estratégia e seu planejamento, mas também à sua execução e monitoramento, nos diversos níveis organizacionais”.

Entretanto, embora inexista, no EMCFA, um processo sistematizado de avaliação de riscos, não se pode afirmar que a unidade se isenta da prática como um todo. É a conclusão a que se chega após a leitura de alguns dos documentos que compõem o processo 60080.000139/2022-56, relativo à gestão estratégica e operacional.

É o caso, por exemplo, do despacho SEI 6001832, por meio do qual a Assessoria de Gestão Estratégica do EMCFA solicita às outras unidades do Estado-Maior Conjunto que apresente, entre outras coisas, “as ações adotadas para eliminar/mitigar as ameaças e fraquezas, incrementar as forças e aproveitar as oportunidades indicadas na análise do ambiente, bem

como sugestões de aprimoramento das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças existentes”.

Em resposta a ele, foram produzidos documentos como, por exemplo, os despachos SEI 6054020, 6056051, 6060529, nos quais as unidades do EMCFA informam ao setor demandante as ações adotadas para aproveitar oportunidades, para eliminar ou mitigar ameaças, para incrementar os resultados relacionados a forças para eliminar ou mitigar as consequências das fraquezas etc.

De forma mais explícita, o despacho 6533311, da Vice-Chefia de Logística e Mobilização, solicita o envolvimento dos setores na elaboração de propostas para a revisão do plano de gerenciamento de riscos do EMCFA para o período 2024-2027.

Em resposta ao supracitado expediente, as unidades produziram documentos como os de números SEI 6579929 e 6560320, para citar apenas dois exemplos, nos quais constam a identificação e análise de riscos, a avaliação dos riscos e o tratamento e a resposta aos riscos.

O processo 60080.000139/2022-56 termina com a Vice-Chefia de Operações Conjuntas encaminhando ao chefe de gabinete do EMCFA, por meio do despacho SEI 6672433, a revisão do plano de gerenciamento de riscos 2023 (SEI 6673723), no qual constam a identificação e a análise de riscos, a avaliação de riscos e o tratamento e a resposta ao risco. No documento, os riscos foram separados em 4 níveis: extremo, alto, médio e baixo.

Em suma, embora a análise de riscos contida nos documentos supracitados esteja em nível estratégico, isto é, vinculada à atividade-fim do EMCFA, não abordando, portanto, os riscos vinculados à aplicação dos recursos orçamentários descentralizados pelo EMCFA, a existência desses documentos demonstra que o Estado-Maior Conjunto tem se esforçado para gerenciar os riscos inerentes a sua área de atuação.

O conteúdo do processo 60080.000139/2022-56, entretanto, não permite concluir que o EMCFA monitora e controla seu plano de gerenciamento de riscos, embora a alínea *f* do artigo 6º da IN EMCFA 5/2022 registre (os destaques são da equipe de auditoria):

Art. 6º Para efeito desta Instrução Normativa, são definidas as seguintes atribuições no âmbito das unidades de que trata o art. 2º, incisos I a V:

(...)

f) **deliberar** sobre a **aprovação ou sobre as alterações** no PEO-EMCFA, Plano de Gestão do EMCFA (PG-EMCFA), Plano de Ação, **Plano de Gerenciamento de Riscos (PGR)** e PTrab, além de outras matérias que forem tratadas nas RMC.

Por fim, não se pode olvidar que, de acordo com o inciso VI do artigo 4º do decreto 9.203/2017, a implementação de controles internos com ações estratégicas de prevenção deve se basear na gestão de riscos, motivo pelo qual o EMCFA deve se esforçar para expandir seu plano de gerenciamento de riscos e inseri-lo naquilo que se define como gestão de riscos, isto é, nos termos do inciso IV do artigo 2º do supracitado decreto.

Ante o exposto, foi consignada, na versão preliminar deste relatório, a seguinte recomendação: “Expandir seu plano de gerenciamento de riscos, a fim de que ele contemple, entre outras coisas, as ameaças à boa e regular aplicação dos recursos

descentralizados pelo EMCFA, e inseri-lo naquilo que se define como gestão de riscos, isto é, nos termos do inciso IV do artigo 2º do supracitado decreto”.

Incentivada a se pronunciar acerca do contido no relatório preliminar, a unidade, por meio do despacho SEI 7375235, registrou o seguinte sobre o assunto em causa:

O gerenciamento de riscos já é contemplado nos contratos internos do Ministério da Defesa e administrado diretamente pela SC-1, conforme o TI - Mapa de Gerenciamento de Risco - MGR (4062668).

Como parte do aperfeiçoamento para a atividade de descentralização de recursos para as Forças Singulares, será elaborado um Mapa de Gerenciamento de Risco por ocasião da elaboração do Plano de Trabalho 2025, cujas ações já estão em andamento. Conforme orientado, essa medida permitirá mitigar eventuais riscos de uso indevido de recursos finalísticos. Além disso, será solicitado que as UG apresentem um plano de gerenciamento de riscos antes da transferência de crédito. Essa medida permitirá que todas as ameaças à boa e regular aplicação dos recursos descentralizados sejam devidamente identificadas e mitigadas, em total conformidade com o inciso IV do artigo 2º do decreto aplicável.”

Assim sendo, esta Secretaria ratifica a recomendação formulada na versão preliminar deste relatório, cuja implementação, por parte do gestor, será acompanhada na etapa de monitoramento do trabalho de auditoria.

2.5. Achado: A unidade dispõe de procedimentos internos instituídos para dar cumprimento ao disposto no § 1º do artigo 8º da IN 4/2023.

Situação Identificada

Por meio da Solicitação de Auditoria SEI nº 7105552, de 10/05/2024, foi requisitado ao EMCFA que informasse (questão 5 da SA) de que modo a unidade se certifica de que os documentos que compõem o processo de descentralização de recursos da ação 20X5 demonstram a finalidade e o alinhamento aos objetivos estratégicos, a fim de dar cumprimento ao disposto no § 1º do artigo 8º da IN EMCFA 4/2023.

Em resposta (Despacho SEI 7142897), a Subchefia de Comando e Controle (SC-1), vinculada à Vice-Chefia de Operações Conjuntas do EMCFA, informou o que segue:

Após a emissão do Despacho pela Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão de Ações Orçamentárias - APOGA/SC-1, o documento é encaminhado ao ASAO/CHOC. Neste setor, o Assessor de Gestão Organizacional (AGO) verifica o alinhamento estratégico com as metas e os OEE estabelecidos no Planejamento Estratégico Organizacional do EMCFA (5934980) e no Plano de Gestão do EMCFA (5935019), garantindo assim que os documentos que compõem o processo de descentralização de recursos da ação 20X5 demonstram a finalidade e o alinhamento aos objetivos estratégicos, conforme disposto no § 1º do artigo 8º da IN EMCFA 4/2023.

Documento que ratifica a informação:

Despacho no 23/APOGA SC-1/SC-1/CHOC/EMCFA-MD (6903596).

Análise da Auditoria

De acordo com o parágrafo 1º do artigo 8º da IN EMCFA 4/2023:

Art. 8º Observado o fluxograma de procedimentos aplicável a esta Instrução Normativa, os processos de descentralização de recursos orçamentários deverão ser instruídos, no mínimo, com os seguintes documentos de motivação:

I - Ofício;

II - Plano de Trabalho (PTrab);

III - Termo de Compromisso;

IV - Termo de Execução Descentralizada (TED); e

V - Documento de Oficialização de Requisição e o Despacho de descentralização de recursos.

§ 1º Os documentos de que trata o caput, incisos I a V, deverão demonstrar a finalidade e o alinhamento aos objetivos estratégicos, dentre outras informações necessárias para justificar a aplicação dos recursos orçamentários demandados previstos no Plano de Trabalho; e (...)

Feito esse esclarecimento, tanto o documento encaminhado pelo gestor (Despacho SEI 6903596) como probante de que a unidade cumpre o dispositivo supracitado, como os despachos SEI 6904443, 6907343, 7301545 contêm elementos que remetem a uma verificação de que as condições necessárias e suficientes para o repasse dos recursos estão postas. Em outras palavras, nos documentos examinados constam:

- a) a identificação da ação orçamentária a ser descentralizada;
- b) o valor e a finalidade que o recurso terá (em que será aplicado);
- c) o link de acesso ao Documento de Oficialização da Requisição (DOR. Nesse caso, o SEI 6768123), o qual, como o nome sugere, é preenchido pela unidade descentralizada e contém os dados do requisitante, o objeto da requisição, a finalidade, a motivação e a consequência do não atendimento;
- d) a motivação do pedido;
- e) a declaração de alinhamento aos objetivos e iniciativas estratégicas do EMCFA;
- f) a identificação dos responsáveis pelas verificações de alinhamento aos objetivos estratégicos e de que os documentos “necessários à comprovação” foram anexados.

É importante destacar que embora o gestor, em sua resposta, não tenha indicado o alicerce legal para o procedimento por ele descrito, retratado formalmente no despacho 6903596, a equipe de auditoria, ao compulsar a IN EMCFA 4/2023, nela o identificou: seu artigo 22 estabelece que:

Art. 22. A Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (APOG-EMCFA) disponibilizará os modelos de plano de trabalho, de despacho de descentralização de recursos orçamentários e de documento de oficialização da requisição, bem como o fluxograma de procedimentos para a execução desta Instrução Normativa.

Em suma, conclui-se que a unidade dispõe de procedimentos internos instituídos para dar cumprimento ao disposto no § 1º do artigo 8º da IN 4/2023.

2.6. Achado: Falta de alinhamento entre os mandamentos contidos no artigo 9º da IN 4/2023 e as práticas instituídas pelo EMCFA no ofício circular 374/2022 (SEI 4977682).

Situação Identificada

Por meio da Solicitação de Auditoria SEI nº 7105552, de 10/05/2024, foi requisitado ao EMCFA (questões 6, 8) que apresentasse a relação das informações exigidas das unidades beneficiárias dos recursos da ação 20X5 para justificar sua aplicação e informasse se o plano de trabalho exigido das unidades beneficiárias dos recursos da ação 20X5 está formalmente instituído.

Em resposta (Despacho SEI 7142897), a Subchefia de Comando e Controle (SC-1), vinculada à Vice-Chefia de Operações Conjuntas do EMCFA, informou o que segue:

(Resposta da questão 6 da SA): Para justificar a aplicação dos recursos da ação 20X5, as unidades beneficiárias são exigidas a fornecer o Documento de Oficialização de Requisição (DOR), que é solicitado por meio de um Ofício da Força. No DOR, há um campo "Observações" destinado a fortalecer os processos de "*Compliance e Accountability*". Este campo garante:

- As memórias de cálculo detalhadas e parametrizadas das despesas custeadas com os recursos solicitados sejam mantidas em arquivos próprios na FS;
- As despesas requisitadas estejam em conformidade com o previsto na "Descrição" da Ação Orçamentária (AO) e na "Caracterização" do Plano Orçamentário (PO) existentes no Cadastro de Ações do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP);
- Os saldos não aplicados sejam restituídos ao EMCFA tempestivamente; e
- Sejam observados os potenciais riscos nas aquisições de bens e serviços, conforme a Mensagem SIAFI nº 2021/0612168, de 17 de novembro de 2021, item 1.

Documento que ratifica a informação:

Ofício Circular nº 374/CEMCFA/MD (4977682).

(Resposta da questão 8 da SA): O Plano de Trabalho Anual para os recursos da ação 20X5 está formalmente instituído. Este documento oficial, estabelecido pela CHOC para a alocação de recursos no ano corrente, é assinado pelo Chefe de Operações Conjuntas (CHOC) e pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMCFA), possuindo acesso restrito.

Análise da Auditoria

Segundo o gestor, para cumprir a determinação contida no art. 9º da IN EMCFA 4/2023, a unidade adota o Documento de Oficialização da Requisição (DOR), no qual constam as exigências que os órgãos requisitantes dos recursos devem atender.

Além das respostas às questões formuladas, a unidade também encaminhou a esta Secretaria o ofício circular nº 374 (SEI 4977682), de 02/05/2022, dirigido aos comandos militares, e o modelo de DOR (SEI 4983742) atualizado pelo citado ofício.

Ao examinar os documentos enviados, no entanto, verifica-se que o DOR (4983742) não exige o envio do plano de trabalho e das memórias de cálculo. No campo Motivação, o expediente esclarece que devem ser citados "os documentos, planos de trabalho, contratos, TED, etc., que motivaram a solicitação de recursos orçamentários do EMCFA."

Tal procedimento, instituído pelo ofício circular 374/2022 do EMCFA (SEI 4977682), fere o artigo 9º da IN 4/2023, que estabelece (o destaque é da equipe de auditoria):

Art. 9º Caberá às unidades responsáveis do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) **verificar o encaminhamento de Plano de Trabalho (PTrab) das Forças Singulares com as respectivas memórias de cálculo e parametrização das informações** para fim de

comprovação perante os órgãos de controle, observados a complexidade e os valores envolvidos.

Na prática, o ofício circular nº 374 (4977682) dispensou a apresentação desses documentos, ao estabelecer (alínea h, item I) que “as memórias de cálculo detalhadas e parametrizadas das despesas custeadas com os recursos solicitados sejam mantidas em arquivos próprios na FS”.

Em outras palavras, há uma contradição entre a orientação dada pelo EMCFA no ofício 4977682 às unidades requisitantes dos recursos da ação 20X5 e o disposto no artigo 9º da instrução normativa nº 4/2023, publicada pelo próprio EMCFA. Embora a contradição possa ser explicada pelo fato de o ofício ter sido enviado antes de a norma ter sido publicada, há a necessidade de o procedimento ser revisado — se ainda não tiver sido.

Quanto ao plano de trabalho, embora o gestor tenha afirmado que ele existe, não apresentou o modelo aprovado. A previsão legal para sua criação, no entanto, existe: de acordo com o artigo 22 da IN 4/2023:

Art. 22. A Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (APOG-EMCFA) disponibilizará os modelos de plano de trabalho, de despacho de descentralização de recursos orçamentários e de documento de oficialização da requisição, bem como o fluxograma de procedimentos para a execução desta Instrução Normativa.

Assim, com fundamento no artigo⁵ 26 da lei 10.180/2001, foi solicitado ao gestor que, ao se pronunciar sobre o conteúdo do relatório preliminar, informasse se o procedimento instituído pelo ofício circular nº 374 (4977682) foi atualizado, para se adequar ao prescrito no artigo 9º da IN 4/2023, e que apresentasse os modelos de DOR e de plano de trabalho atualizados e os documentos (ofício circular, despachos etc.) que os aprovaram.

Em resposta, a unidade se manifestou nos seguintes termos (despacho SEI 7375235):

Encaminhado para a Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão (APOG) do EMCFA, que respondeu o seguinte:

O Ofício Circular nº 374/2022 do EMCFA (SE 4977682), que trata da Padronização para Solicitação de Recursos Orçamentários, especifica que as memórias de cálculo detalhadas e parametrizadas das despesas custeadas serão mantidas em arquivos próprios, o que implica que não há necessidade de encaminhar essas memórias de cálculo juntamente com o Documento de Ordem de Requisição (DOR) para as unidades (Chefia/AIDef).

Contudo, o artigo 9º da IN EMCFA-MD nº 4/2023 estabelece que cabe às unidades responsáveis do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) garantir que o Plano de Trabalho (PTrab) das Forças Singulares seja acompanhado das respectivas memórias de cálculo e parametrização das informações para fins de comprovação junto aos órgãos de controle, observando a complexidade e os valores envolvidos. Isso significa que há necessidade de encaminhar a memória de cálculo juntamente com o PTrab das Forças Singulares para as unidades (Chefias/AIDef).

⁵ Art. 26. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão

A sugestão da APOG/EMCFA é de que, embora o momento de envio das memórias de cálculo tenha mudado, a necessidade das mesmas permanece, devendo ser incluídas no PTrab, além de manter a obrigatoriedade do envio do DOR conforme previsto na IN.

Para cumprir o que está estabelecido na IN, a APOG/EMCFA recomenda que a Chefia, conforme mencionado na página 18 do Relatório Preliminar (Análise da Auditoria), estabeleça uma norma complementar que informe a data em que as Forças Singulares devem encaminhar os seus Planos de Trabalho.

Assim sendo, a SC/1 elaborará normas complementares visando adequar os normativos existentes às peculiaridades das Ações Orçamentárias sob sua gestão, fazendo valer o artigo 9º da IN EMCFA-MD nº 4/2023, solicitando documentos adicionais, como memórias de cálculo e outros documentos julgados pertinentes para aumentar o grau de controle sobre os recursos descentralizados.

Em suma, a equipe de auditoria, com base na resposta supratranscrita da unidade, ratifica seu entendimento inicial de que há uma contradição entre a orientação dada pelo EMCFA no ofício SEI 4977682 às unidades requisitantes dos recursos da ação 20X5 e o preceito fixado no artigo 9º da instrução normativa EMCFA nº 4/2023.

Assim, conclui-se que a unidade deve adotar as medidas necessárias para adequar suas práticas ao estabelecido no artigo 9º da IN EMCFA 4/2023, medidas cuja implementação será acompanhada por esta Secretaria na etapa de monitoramento do trabalho de auditoria.

2.7. Achado: Não foram encontrados, na amostra selecionada, indícios de aplicação de recursos em dissonância com as finalidades previstas para a ação 20X5.

Situação Identificada

Por meio da Solicitação de Auditoria SEI nº 7105552, de 10/05/2024, foi requisitado ao EMCFA (questão 9 da SA) que informasse o modo pelo qual a subchefia ou órgão equivalente do EMCFA acompanha a execução dos créditos descentralizados da ação 20X5, a fim de dar cumprimento ao disposto no inciso V do artigo 11 da IN EMCFA 4/2023.

Em resposta (Despacho SEI 7142897), a Subchefia de Comando e Controle (SC-1), vinculada à Vice-Chefia de Operações Conjuntas do EMCFA, informou o que segue:

O acompanhamento dos recursos descentralizados é realizado diariamente pela APOGA/SC-1. As informações são acessadas através do site do Tesouro Gerencial do Governo Federal, onde é possível acompanhar os saldos disponíveis, verificar os empenhos realizados e controlar as liquidações.

Análise da Auditoria

De acordo com o gestor, “o acompanhamento dos recursos descentralizados é realizado diariamente”, por meio do Tesouro Gerencial. Segundo ele, os saldos disponíveis, os empenhos realizados e as liquidações de despesa são verificados e controlados.

O gestor, entretanto, não apresentou documentos (extratos do Tesouro Gerencial, relatórios produzidos, mensagens de alerta etc.) que corroborassem com essa afirmação. Além disso, a equipe de auditoria, ao examinar a documentação contida no processo 60220.000087/2021-95, constatou a existência de indícios de inconsistência entre a

finalidade de bens adquiridos com recursos da ação 20X5 e a finalidade a que essa ação se destina.

A ação 20X5, segundo a descrição fornecida pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão por meio Siop, destina-se à “manutenção e adequação dos sistemas **integrados e interoperáveis** de comunicações, comando e controle, defesa cibernética e guerra eletrônica com a finalidade de proporcionar rapidez e segurança necessárias à transmissão de dados, voz e mensagens táticas entre as Forças Armadas e demais Órgãos envolvidos com a Defesa Nacional.”

Não obstante a supradita finalidade, o Comando da Aeronáutica adquiriu (edital SEI 3301325), com recursos da ação em causa, 2.500 desktops e monitores com o objetivo declarado (item 2 do Termo de Referência, SEI 3301291) de padronizar equipamentos de TI para o Comaer e de “manter os equipamentos e sistemas operacionais atualizados e com garantia”. Isto é, os documentos levam a crer que os equipamentos se destinavam ao desempenho das atividades ordinárias da Força Aérea, e não a compor o sistema integrado e interoperável de comunicação etc. Nas palavras do próprio edital (item 2 do anexo I ao edital — SEI 3301325):

2 Justificativa e Objetivo da Contratação

2.1 Conforme item 4.2 do Documento de Oficialização da Demanda – DOD, esta aquisição visa a padronização de equipamentos de TI para o COMAER e seu objetivo é gerar ata de Registro de Preço para manter os equipamentos e sistemas operacionais de TI do COMAER atualizados e com garantia.

2.2 Em atenção ao disposto no Art. 15, §7º, II, da Lei nº 8.666/93, informamos que a razão da necessidade da aquisição é manter o COMAER com processos atualizados e padronizados visando manter nosso parque de TI; b) as especificações técnicas dos bens desta contratação estão detalhados no Anexos D – Especificações Técnicas, sendo todas obrigatórias; e c) o quantitativo de serviço demandado foi levantado **a partir de consulta a todas as Organizações do COMAER no processo de levantamento e atualização do PDTIC da FAB.**

(...)

2.4.5 Os equipamentos deste Termo de Referência estão sendo padronizados para o COMAER, porém são itens comuns e utilizados amplamente na APF.

Apesar da dissonância entre o objetivo declarado da aquisição e a destinação legal dos recursos da ação 20X5, não há no processo 60220.000087/2021-95 qualquer documento que remeta a uma análise de compatibilidade entre a destinação dada aos bens adquiridos e aquela prevista para os recursos orçamentários empregados nessa aquisição.

Ressalte-se ainda que nenhum dos planos orçamentários que compõem a ação 20X5, a seguir identificados, permite interpretar que os recursos da ação 20X5 possam ser empregados na aquisição de bens que não tenham aplicação no sistema integrado e interoperável de comunicação, comando e controle, defesa cibernética e guerra eletrônica:

PO 0000 — Operações de Comando e Controle da Defesa Nacional - Despesas Diversas;

PO 0001 — Manutenção da Rede Operacional de Defesa (ROD);

PO 0003 — Modernização da Rede Operacional de Defesa (ROD);

PO 0005 — Suporte de C² a Operações Conjuntas e desenvolvimento da doutrina.

Assim, tendo em vista que a ocorrência descrita acima apontava para uma aplicação inadequada dos recursos da ação 20X5, a equipe de auditoria, por meio da versão preliminar deste relatório, solicitou à unidade auditada:

- 1) justificar o uso dos recursos da ação 20X5 na compra dos equipamentos em tela, cuja aplicação, a princípio, estaria fora do contexto em que os recursos da ação podem ser empregados;
- 2) apresentar os documentos probantes de que, diariamente, acessa o Tesouro Gerencial (TG) em busca de informações que ajudem a garantir a boa e regular aplicação dos recursos públicos descentralizados às forças singulares (relatórios, extratos do TG, mensagens de alerta, o processo em que esses documentos estão arquivados etc.); e
- 3) informar os resultados positivos advindos dessa prática, identificando (e demonstrando por meio de documentos) alguns casos concretos em que sua intervenção, em função desse acompanhamento diário, evitou a ocorrência de problemas na aplicação dos recursos.

Em resposta, a unidade apresentou os seguintes esclarecimentos, que seguem a ordem das três questões apresentadas acima (despacho SEI 7375235):

1) [A resposta do gestor para a questão 1, embora não tenha classificação de sigilo (lei 12.527/2011, art. 24), foi omitida por conter informações que, segundo o EMCFA, podem comprometer a segurança da Rede Operacional de Defesa (Despacho 170/CHOC/EMCFA, SEI 7425173).]

Em 16/10/2020, o DETIC/COINF, por meio do Despacho nº 356/COINF/GEINF/DETI/SEORI/SG-MD (2806770), informou que não dispunha dos equipamentos solicitados e que não estavam previstas no planejamento daquele Departamento novas aquisições para essa finalidade. Diante dessa situação, foi utilizada uma ata de registro de preços da FAB, que oferecia equipamentos com características compatíveis com as necessidades do COC-MD. Para viabilizar a aquisição, foram descentralizados recursos da Ação 20X5, conforme o Despacho nº 109/APOGA SC-1/SC-1/CHOC/EMCFA-MD (2880060).

Após a aquisição, os materiais foram transferidos para o Ministério da Defesa e devidamente incorporados ao patrimônio, conforme registrado no Despacho nº 763/DESEG/SEORI/SG-MD (3246638) e no Termo de Recebimento de Material (3624784).

Convém destacar que, conforme prescreve a Doutrina do Sistema Militar de Comando e Controle (C2), documento disponível no link" [https://www.gov.br/mwgf-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=-](https://www.gov.br/mwgf-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=-8RGI9qHRNaRx8Gk8wp6oK0tORFFMXGuGwrnkWAJg74)

8RGI9qHRNaRx8Gk8wp6oK0tORFFMXGuGwrnkWAJg74", o Centro de Comando e Controle do Ministério da Defesa (CC²MD) é o órgão Central do Sistema Militar de C², com a missão de apoiar o emprego das FA nas Operações Conjuntas ou Singulares de interesse do MD. Propicia o acompanhamento das Operações e da conjuntura, possibilitando a construção e a manutenção da consciência situacional no âmbito do MD. O CC²MD tem a seguinte composição: a) Sala de Reuniões; b) ...; c) ...; d) ...; e) ...; e f) ... [Embora não tenha classificação de sigilo (lei 12.527/2011, art. 24), o trecho foi omitido por conter informações que, segundo o EMCFA, podem comprometer a segurança da Rede Operacional de Defesa (Despacho 170/CHOC/EMCFA, SEI 7425173)].

Analisando o descritor da Ação 20X, observa-se no detalhamento da sua implementação a aquisição de hardware e equipamentos específicos de comunicações, tudo com a finalidade

de assegurar o funcionamento contínuo de sistemas integrados e interoperáveis de comunicações da Defesa com as demais Forças.”

2) “As consultas ao Tesouro Gerencial (TG) são realizadas diariamente pelos integrantes da APOGA-SC-1, que analisam as informações obtidas para garantir a boa e regular aplicação dos recursos públicos descentralizados às Forças Singulares. Todos os acessos e análises são registrados e salvos em pasta de arquivos existente no servidor da rede administrativa, incluindo downloads dos relatórios que comprovam o acesso diário, uma prática que tem sido mantida de forma consistente ao longo dos anos. Esses registros estão arquivados e podem ser verificados, conforme demonstrado nos prints de tela em anexo (7377705).

Além disso, a Subchefia de Comando e Controle – SC-1 está aprimorando continuamente o uso da Tabela do Tesouro Gerencial, incluindo novos atributos nas consultas que detalham a descrição dos empenhos, conforme demonstrado no print de tela em anexo (7377705). Essa prática diária assegura um monitoramento ainda mais preciso dos empenhos, liquidações e saldos dos recursos descentralizados, contribuindo para a mitigação de riscos de uso indevido dos recursos e prevenindo desvios de finalidade.”

3) Um exemplo de resultado positivo dessa prática de acompanhamento diário pode ser demonstrado na situação em que, por meio do Despacho nº 86/APOGA SC-1/SC-1/CHOC/EMCFA-MD (6317515), foram descentralizados recursos para o Exército, destinados à compra de terminais leves para o Sistema de Comunicações Militares por Satélite (SISCOMIS). Ao monitorar o uso desses recursos e, com a aproximação do final do exercício financeiro, a APOGA-SC-1 identificou a necessidade de questionar, via canal técnico, o prazo para o emprego desses recursos. Como resultado, o Exército, reconhecendo a iminência de perder os recursos não utilizados, procedeu à devolução dos mesmos em 11 de dezembro de 2023.

Assim, como consequência dessa intervenção, foi possível evitar a perda dos recursos, que foram prontamente reprogramados e empregados em uma atividade alternativa de alta prioridade (Data Center Conjunto de Defesa). Essa nova destinação foi formalizada nos Despacho nº 158/APOGA SC-1/SC-1/CHOC/EMCFA-MD (6767927), Despacho nº 159/APOGA SC-1/SC-1/CHOC/EMCFA-MD (6768030) e Despacho nº 160/APOGA SC-1/SC-1/CHOC/EMCFA-MD (6768108), garantindo a utilização eficiente dos recursos.

Antes da resposta formal acima transcrita, o gestor já havia se pronunciado sobre a compra dos 2.500 desktops pelo Comando da Aeronáutica durante a reunião de busca conjunta de soluções (ata SEI 7375235), ocorrida no dia 26/08/2024.

Na ocasião, o gestor explicou que nem todas as máquinas foram adquiridas com recursos da ação 20X5. Segundo ele, diante da impossibilidade de adquirir os computadores de que precisava o novo Centro de Operações Conjuntas do Ministério da Defesa por meio do Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação (Detic), que se negou a fazer a aquisição alegando que ela não estava planejada para o exercício, o EMCFA encaminhou os recursos necessários ao Comando da Aeronáutica, que adquiriu os bens em questão por meio do registro de preços, na modalidade pregão, 180/2020. Em resumo, embora a Aeronáutica tenha licitado a compra de 2.500 desktops, só uma parcela foi paga com recursos da ação 20X5.

A narrativa do gestor tem o respaldo da documentação encaminhada. Por meio do despacho SEI 2773050, a Subchefia de Comando e Controle solicitou ao Detic a aquisição de... [Embora não tenha classificação de sigilo (Lei 12.527/2011, art. 24), o trecho foi

omitido por conter informações que, segundo o EMCFA, podem comprometer a segurança da Rede Operacional de Defesa (Despacho 170/CHOC/EMCFA, SEI 7425173)], pedido que foi negado pela Coordenação de Apoio aos Usuários em Informática por meio do despacho SEI 2806770.

Em face desse óbice, a Subchefia de Comando e Controle solicitou à Secretaria de Orçamento e Organização Institucional o destaque de R\$ 505.202,00 à Diretoria de Tecnologia da Informação da Aeronáutica (UG 120032).

Não obstante o pedido original dirigido à Detic (SEI 2773050), o despacho SEI 3225188, a nota fiscal Systech 4801 (SEI 3301517), de 02/03/2021, cujo destinatário é o Comando da Aeronáutica, o termo de recebimento definitivo nº 62 (SEI 3314975) e o relatório de recebimento de material SEI 3414964 dão conta de que os desktops, no valor total de R\$ 505.202,00, foram adquiridos pelo Comando da Aeronáutica para o EMCFA.

Em resumo, a documentação examinada permite concluir que não há dissonância entre a aquisição dos desktops e a finalidade da ação orçamentária 20X5, como a equipe de auditoria presumiu inicialmente.

2.8. Achado: A unidade acompanha, por meio de indicadores e de reuniões bimestrais, o cumprimento das metas estabelecidas no planejamento estratégico do EMCFA.

Situação Identificada

Por meio da Solicitação de Auditoria SEI nº 7105552, de 10/05/2024, foi requisitado ao EMCFA (questão 10 da SA) que informasse os mecanismos empregados pela unidade para se certificar de que os créditos descentralizados da ação 20X5 estão atendendo as expectativas quanto à aplicação dos recursos e ao cumprimento das metas estabelecidas no planejamento estratégico do EMCFA, a fim de dar cumprimento ao disposto no artigo 13 da IN 4/2023.

Em resposta (Despacho SEI 7142897), a Subchefia de Comando e Controle (SC-1), vinculada à Vice-Chefia de Operações Conjuntas do EMCFA, informou o que segue:

Os mecanismos empregados pela unidade para se certificar de que os créditos descentralizados da ação 20X5 estão atendendo às expectativas quanto à aplicação dos recursos e ao cumprimento das metas estabelecidas no planejamento estratégico do EMCFA incluem o preenchimento bimestral de uma planilha de Indicadores de Desempenho. Essa planilha permite acompanhar o progresso em relação às metas estabelecidas no planejamento estratégico do EMCFA, conforme o disposto no artigo 13 da IN 4/2023.

Documento que ratifica a informação:

Painel de Indicadores - Abr24 - Versão Final (6951534).

Análise da Auditoria

Examinada a documentação que compõe o processo 60220.000055/2023-51, o planejamento estratégico 2022-2025 e o plano de gestão do EMCFA, constata-se que unidade acompanha, por meio da evolução de 20 índices e indicadores (veja-se, p. ex., SEI 6951534), entre eles o indicador Disponibilidade e Segurança do SISMC², o objetivo estratégico Empregar o Sistema Militar de Comando e Controle (SISMC²) em prol da Defesa

e Segurança Nacionais (OEE3), cuja meta é “manter os níveis de disponibilidade e segurança do Sistema Militar de Comando e Controle acima de 95%.”

A leitura de documentos como os despachos SEI 6243351 e 6895338, a ata da reunião de monitoramento 6763388 e a Análise da Ata 6893495, por exemplo, revelam que a evolução dos indicadores do EMCFA fixados em seu planejamento estratégico é discutida bimestralmente e apresentada à Chefia de Operações Conjuntas e ao chefe do EMCFA.

Ressalte-se que na ata 6763388 e na análise da ata 6893495 estão consignadas apurações e análises de dados quantitativos apenas, como os índices dos indicadores e os montantes empenhados e liquidados das ações orçamentárias sob a responsabilidade do EMCFA.

O monitoramento tem base no disposto na Instrução Normativa EMCFA 5/2022, que “disciplina os procedimentos e as responsabilidades para o funcionamento das Reuniões de Monitoramento e Controle das atividades de governança, de gestão estratégica e de gestão orçamentária no âmbito do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.”

Segundo as informações consignadas nas atas e nas análises das atas examinadas, a execução orçamentária e financeira realizada com os recursos descentralizados tem ficado aquém da meta estipulada para empenho e liquidação da despesa, resultado que pode prejudicar o alcance das metas físicas fixadas no planejamento estratégico da unidade.

Uma análise acurada sobre o monitoramento da gestão realizado pelo EMCFA foi consignada no subitem 2.2 deste relatório.

2.9. Achado: A unidade acompanha o cumprimento da execução orçamentária e financeira, não obstante não tenha conseguido reduzir a menores níveis os índices de despesas inscritas em restos a pagar não processados.

Situação Identificada

Por meio da Solicitação de Auditoria SEI nº 7105552, de 10/05/2024, foi requisitado ao EMCFA (questão 11 da SA) que informasse de que modo a unidade monitora o cumprimento do princípio da anualidade orçamentária e dos objetivos, a fim de dar cumprimento ao disposto no artigo 16 da IN 4/2023.

Em resposta (Despacho SEI 7142897), a Subchefia de Comando e Controle (SC-1), vinculada à Vice-Chefia de Operações Conjuntas do EMCFA, informou o que segue:

A unidade monitora o cumprimento do princípio da anualidade orçamentária e dos objetivos diariamente por meio da APOGA/SC-1. Esse monitoramento é apresentado bimestralmente na Reunião de Monitoramento e Controle (RMC), que é realizada pelo ASAO/CHOC.

Ainda é realizado o Monitoramento dos Restos a Pagar Não Processados e questionamentos periódicos às Forças, por mensagens administrativas.

Documentos que ratificam a informação:

Análise da Ata da 1ª RMC da CHOC em 2024 (7047598) e Análise da Ata da 2ª RMC em 2024 (7144459);

Mensagem Administrativa nº 5/2024-APOGA SC-1/SC-1/CHOC/EMCFA (6966517)

Análise da Auditoria

O exame da documentação encaminhada pelo gestor, isto é, da ata da 1ª reunião de monitoramento e controle (SEI 7047598), da análise da ata da 2ª reunião de monitoramento e controle (SEI 7144459), da mensagem SEI 6966517 e de outros documentos contidos nos processos 60200.000416/2023-06 e 60220.000122/2024-19, demonstram que o EMCFA possui uma rotina de acompanhamento do desempenho da execução orçamentária e financeira e do nível de execução das metas estabelecidas em seu plano de gestão, prática que é regulada pela IN EMCFA 5/2022.

Da leitura das atas das reuniões de monitoramento e controle, depreende-se que nelas são abordados os níveis de execução das despesas realizadas com os recursos orçamentários sob a responsabilidade do EMCFA (valores empenhados e liquidados), cujos índices são comparados com os das respectivas metas; o nível de execução das metas estabelecidas no plano de gestão e no plano estratégico do EMCFA; e os níveis de execução das metas físico-orçamentária dos termos de execução descentralizada firmados pela unidade.

Nos documentos também são abordados os possíveis óbices para o não alcance das metas (no mérito dos quais a equipe de auditoria não entrou) e o impacto desses óbices no alcance das metas fixadas no planejamento estratégico. Por outro lado, o teor da mensagem SEI 6966517 (e de outras, incluídas no processo 60220.000122/2024-19) indica que o EMCFA leva aos comandos militares o problema dos baixos índices de liquidação da despesa empenhada — que implicarão o aumento do saldo de restos a pagar — e solicita a adoção de medidas corretivas.

Deve-se ressaltar que, não obstante o monitoramento empreendido pelo EMCFA, não são insignificantes os índices de inscrição de despesas em restos a pagar não processados, como se pode constatar na tabela apresentada a seguir, obtida do Sistema Integrado de Administração Financeira. Note-se que esse índice vem se deteriorando continuamente, desde 2020, fato que pode impedir o cumprimento das metas previstas no planejamento estratégico 2022-2025 do EMCFA:

Ação 20X5 – Operações de Comando e Controle da Defesa Nacional

Exercício	Orçamento da Ação (R\$)	Valor Empenhado (R\$)	Valor Liquidado (R\$)	Valor Pago (R\$)	Restos a Pagar não Processados (%)
2020	11.420.000,00	11.352.622,99	4.341.056,59	4.340.752,39	61,76%
2021	13.920.000,00	13.870.646,88	3.206.964,84	3.026.342,33	76,88%
2022	13.310.000,00	13.298.527,27	2.889.734,68	2.750.059,06	78,27%
2023	31.870.000,00	31.727.702,47	2.983.861,20	2.983.861,20	90,60%

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira.

Em suma, é necessário que a unidade atue junto aos comandos militares com o objetivo de incentivá-los a aprimorar o planejamento de sua execução orçamentária, no que diz respeito à aplicação dos recursos descentralizados pelo EMCFA, a fim de evitar infração ao princípio da anualidade orçamentária.

Diante desse quadro, foi consignada, na versão preliminar deste relatório, a seguinte recomendação: “Atuar junto aos comandos militares com o objetivo de incentivá-los a aprimorar o planejamento de sua execução orçamentária, no que diz respeito à aplicação

dos recursos descentralizados pelo EMCFA, a fim de evitar infração ao princípio da anualidade orçamentária.”

Incentivada a se pronunciar acerca do contido no relatório preliminar, a unidade, por meio do despacho SEI 7375235, registrou o seguinte sobre o assunto em causa:

A SC-1 reconhece que as UG têm, por razões diversas, inscrito elevada quantidade de créditos em restos a pagar. Conforme consta no relatório preliminar, foram remetidos os seguintes documentos às Forças: Mensagem Administrativa 5 (6966517), Mensagem Administrativa 6 (6966871) e Mensagem Administrativa 7 (6966886), ao início do ano, com orientações e solicitações para fossem envidados esforços para se evitar tal prática. As Unidades Gestoras têm apontado diversas razões para que tal evento ocorra, tais como falta de componentes eletrônicos no mercado internacional, o que impede a entrega definitiva de materiais, o cenário atual de conflitos externos, que tem aquecido o mercado de Defesa, as dificuldades administrativas de execução de compras no exterior, dentre outras. Além disso, reconhece-se o desafio de evitar que os recursos sejam classificados como Restos a Pagar, especialmente em situações de bloqueios e liberações tardias no final do exercício financeiro.

Como maneira de reforçar tais orientações, em 28 de agosto de 2024, foram encaminhados os seguintes documentos: Mensagem Administrativa 13 (7372954), Mensagem Administrativa 14 (7372982) e Mensagem Administrativa 15 (7373004), solicitando respostas sobre a situação dos Restos a Pagar Não Processados. Ressalta-se que, tendo em vista as gestões feitas pelo canal técnico, foi possível reduzir o saldo de restos a pagar inscrito de R\$ 29.169.095,49 (vinte e nove milhões, cento e sessenta e nove mil noventa e cinco reais e quarenta e nove centavos) em Jan 24 para R\$ 10.519.611,55 (dez milhões, quinhentos e dezenove mil seiscentos e onze reais e cinquenta e cinco centavos) em Ago 24.

Ademais, como exemplo de atuação da SC/1, cabe destacar que, por ocasião da realização da reunião do Conselho Diretor do Sistema Militar de Comando e Controle, o Subchefe da SC/1, realizou apresentação sobre a execução orçamentária, destacando a preocupação com a situação dos recursos em restos a pagar, conforme consta na Ata da 32ª Reunião do CD-SISMC² (7377065), página 8, itens 29 e 30.

Em que pese aos princípios orçamentários do equilíbrio e da exatidão, as práticas brasileiras para a elaboração da LOA, que trata sem rigor a necessidade de equilíbrio financeiro entre receita e despesa e de estimativas orçamentárias “tão exatas quanto possível⁶”, levam aos frequentes cortes orçamentários de que se tem notícia ao longo do ano, o que termina por afetar o planejamento de gastos das unidades gestoras.

Tal óbice, no entanto, deve ser enfrentado com um planejamento aprimorado, que leve em conta os riscos ao atingimento das metas estipuladas para a organização.

Assim, não obstante as providências materializadas pelo gestor nas mensagens administrativas 7372954, 7372982 e 7373004, por meio das quais orienta as unidades descentralizadas a realizarem “o cancelamento dos saldos remanescentes das notas de empenho, nas situações em que ficar caracterizada a impossibilidade de dar prosseguimento às liquidações”, esta Secretaria reitera a recomendação consignada na versão preliminar deste relatório.

⁶ Neto (2006) apud Sanches (2004).

2.10. Achado: A unidade necessita instituir procedimentos para minimizar, nas descentralizações de crédito, os riscos de dispensas indevidas de licitação, de restrições à competitividade, desvios de finalidade etc., praticados com os recursos descentralizados para as forças singulares, falta que se choca com o preceituado no art. 17 da IN EMCFA 4/2023.

Situação Identificada

Por meio da Solicitação de Auditoria SEI nº 7105552, de 10/05/2024, foi requisitado ao EMCFA (questão 12 da SA) que informasse as medidas de governança adotadas pela unidade visando a evitar a concretização de riscos potenciais nas aquisições de bens e serviços, tais como aquisições que não atendam às necessidades da operação ou atividade; de dispensa indevida de licitação; de desvio de finalidade; de aquisições em quantidades incompatíveis com as reais necessidades; etc., a fim de dar cumprimento ao disposto no artigo 17 da IN 4/2023.

Em resposta (Despacho SEI 7142897), a Subchefia de Comando e Controle (SC-1), vinculada à Vice-Chefia de Operações Conjuntas do EMCFA, informou o que segue:

A unidade adota várias medidas de governança para evitar a concretização de riscos potenciais nas aquisições de bens e serviços, conforme exigido pelo artigo 17 da IN 4/2023. Estas medidas incluem:

O acompanhamento dos recursos descentralizados é realizado diariamente pela APOGA/SC-1. As informações são acessadas através do site do Tesouro Gerencial do Governo Federal.

O cumprimento das Instruções Normativas para Descentralização de Recursos, Contratações de Contratos e Fiscalização de Contratos.

Controle adicional através de visitas periódicas a unidades militares.

Documentos que ratificam a informação:

Nota de Serviço - Deslocamento Nacional 34 (6594420) - Acompanhar a Instalação do Ponto de Presença nas dependências do CINDACTA III - Recife-PE

Nota de Serviço - Deslocamento Nacional 7 (6854177) - Fiscalização do contrato nº 28/2020 - Ponto de Presença da Claro S.A para verificar o funcionamento dos ativos de TIC da ROD - Curitiba-PR

Nota de Serviço - Deslocamento Nacional 6 (6851922) - Fiscalizar o contrato nº 28/2020 - Ponto de Presença da Claro S.A. para verificar o funcionamento dos ativos de TIC da ROD - Rio de Janeiro-RJ

Análise da Auditoria

O objetivo da governança é a melhoria do desempenho da unidade para a geração de valor⁷. Segundo a definição contida no decreto 9.203/2017, governança pública é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (art. 2º, I).

⁷ Referencial Básico de Governança Organizacional.

Nesse sentido, as ações de fiscalização de contrato (SEI 6851922, 6854177), de participação na instalação do ponto de presenta no Cindacta III (SEI 6594420) e de acompanhamento da instalação e configuração de roteadores (SEI 6486775), entre outras identificadas nos processos 60220.000001/2024-77 e 60220.000239/2023-11, estão no espírito da definição supracitada. Não está claro, entretanto, como tais ações terão eficácia contra dispensas indevidas de licitação, restrições à competitividade, desvios de finalidade etc.

Em outras palavras, nos processos examinados, não foram encontrados documentos que indiquem uma ação do EMCFA visando a dar cumprimento integral ao disposto no artigo 17 da IN 4/2023, segundo o qual:

Art. 17. As unidades de que trata o art. 5º, incisos I a III, deverão adotar medidas de governança para que a aplicação de recursos observe o cumprimento da legislação sobre licitações e contratos administrativos, mediante a avaliação de potenciais riscos em aquisições de bens e serviços, a compreender:

I - aquisições ineficazes que não atendam às necessidades da operação ou atividade;

II - dispensa indevida de licitação;

III - restrição à competitividade;

IV - desvio de finalidade;

V - aquisições em quantitativos incompatíveis com as reais necessidades com possíveis reflexos negativos ao erário ou à sociedade; e

VI - outras situações verificáveis na especificidade da operação ou atividade.

Em vista do exposto, solicitou-se ao gestor que ao se pronunciar sobre o conteúdo do relatório preliminar apresentasse os procedimentos empregados para minimizar os riscos de dispensas indevidas de licitação, restrições à competitividade, desvios de finalidade etc., a fim de dar cumprimento ao disposto no artigo 17 da IN EMCFA 4/2023, e disponibilizasse, para a equipe de auditoria, os respectivos documentos probantes dessas práticas.

Em resposta, a unidade se manifestou nos seguintes termos (despacho SEI 7375235):

Tal prática já existe para as aquisições e contratações realizadas no âmbito da Administração Central do MD. Entretanto, para as contratações e aquisições realizadas por meio de recursos descentralizados da AO 20X5, a SC-1 irá implementar procedimentos de controle, conforme previsto no artigo 17 da IN EMCFA 4/2023, visando minimizar os riscos de dispensas indevidas de licitação, restrições à competitividade, desvios de finalidade, entre outros.

Como exemplo inicial desses procedimentos, a SC-1 indicou dois militares, sendo um Integrante Requisitante e outro Integrante Técnico, para integrar a Equipe de Planejamento de Contratação, que é responsável por elaborar os documentos necessários (Documento de Formalização da Demanda - DFD, Estudo Técnico Preliminar - ETP, Mapa de Gerenciamento de Riscos - MGR e o Termo de Referência - TR) para a licitação internacional que está sendo conduzida pela UG CCOMGEX. A referida licitação visa à aquisição de cinco terminais satelitais leves (TL) para o SISCOMIS/ROD.

O processo de aquisição, registrado sob o Processo 60220.000062/2023-53, está sendo conduzido com a participação de um Integrante Administrativo indicado pelo CCOMGEX, garantindo que todas as etapas sejam acompanhadas e controladas para mitigar quaisquer riscos associados. Essa prática objetiva assegurar a integridade e a conformidade dos processos de aquisição.

Além disso, cabe destacar que as “Orientações Relativas à Gestão e Execução de Recursos sob Responsabilidade da Chefia de Operações Conjuntas” (7372056), datado de 16 de fevereiro de 2024, no seu item 4.10, reforçam as recomendações às UG para evitar a existência de tal prática.

Apesar de as providências reportadas pela unidade irem ao encontro do preceituado no artigo 17 da IN EMCFA 4/2023, a equipe de auditoria mantém o entendimento inicial de que o EMCFA necessita instituir procedimentos que minimizem os riscos de os recursos descentralizados serem aplicados:

- i) em aquisições que não atendam às necessidades da operação ou atividade ou ao interesse público;
- ii) sem a devida licitação;
- iii) em finalidade diversa das previstas para ação.

2.11. Achado: A unidade monitora o cumprimento das iniciativas estratégicas de comando e controle.

Situação Identificada

Por meio da Solicitação de Auditoria SEI nº 7105552, de 10/05/2024, foi requisitado ao EMCFA (questão 13 da SA) que informasse de que modo a unidade monitora o cumprimento das iniciativas estratégicas de comando e controle (subitem II, item 4, Plano de Gestão do EMCFA) e o nível de cumprimento dessas iniciativas em 2022 e 2023. Caso as metas não tenham sido atingidas, informar os óbices ao não alcance dessas metas.

Em resposta (Despacho SEI 7142897), a Subchefia de Comando e Controle (SC-1), vinculada à Vice-Chefia de Operações Conjuntas do EMCFA, informou o que segue:

A SC-1 monitora o cumprimento das iniciativas estratégicas de comando e controle por meio do preenchimento bimestral de uma planilha de Indicadores de Desempenho. Esta planilha permite acompanhar o progresso em relação às metas estabelecidas no planejamento estratégico do EMCFA.

Nível de cumprimento das iniciativas em 2022 e 2023: Os níveis de cumprimento das iniciativas em 2022 e 2023 estão registrados No Processo de Indicadores de Desempenho 60220.000055/2023-51. Óbices ao não alcance das metas: Caso as metas não tenham sido atingidas, os óbices ao não alcance dessas metas podem ser identificados e documentados por meio dos registros e análises realizados na planilha de Indicadores de Desempenho.

Análise da Auditoria

O exame dos documentos (despachos 6107531, 6243351, 6409856, para citar alguns, e os arquivos Painel de Indicadores) que instruem o processo 60220.000055/2023-51 atesta que a unidade monitora, com fundamento na instrução normativa EMCFA 5/2022, o cumprimento das iniciativas estratégicas de comando e controle previstas no subitem II, item 4 do Plano de Gestão do EMCFA.

Bimestralmente, o EMCFA realiza a reunião de monitoramento e controle, onde são discutidos, entre outros temas, os resultados compilados no arquivo Painel de Indicadores (SEI 7262053, p. ex., com dados consolidados de 06/2024), que é composto de 18 planilhas,

nas quais constam a relação de indicadores, seus cálculos, os gráficos de acompanhamento desses indicadores etc.

Os recursos descentralizados esbarram num alto índice de inscrições em restos a pagar não processados, o que significa que o cumprimento das metas estipuladas no planejamento estratégico 2022-2025 do EMCFA pode ser prejudicado.

O assunto foi discutido com mais vagar nos subitens 2.2 e 2.8 deste Relatório.

2.12. Achado: Não há infração ao princípio da segregação de funções.

Situação Identificada

Por meio da Solicitação de Auditoria SEI nº 7105552, de 10/05/2024, foi requisitado ao EMCFA (questão 14 da SA) que identificasse, no processo de descentralização de recursos da ação 20X5, cada uma de suas etapas e as pessoas (a função do servidor ou militar na unidade, não o nome desse agente) responsáveis por cada uma delas, da recepção e análise de documentos até a aprovação da descentralização dos recursos para a unidade beneficiária.

Em resposta (Despacho SEI 7142897), a Subchefia de Comando e Controle (SC-1), vinculada à Vice-Chefia de Operações Conjuntas do EMCFA, informou o que segue:

No processo de descentralização de recursos da ação 20X5, as etapas e as pessoas responsáveis por cada uma delas são as seguintes:

Recebimento e análise de documentos:

- APOGA/SC-1 (Chefe, Supervisor ou Assistente Técnico)

Emissão do Despacho:

- APOGA/SC-1 (Chefe, Supervisor ou Assistente Técnico)

Análise de documentos pelo ASAO/CHOC:

- ASAO/CHOC (Assessor de Supervisão e Acompanhamento de Ações Orçamentárias)

Análise pelo AGO/CHOC:

- AGO/CHOC (Assessoria de Gestão Organizacional - Assistente Técnico Militar)

Envio para o Subchefe da SC-1:

- Subchefe da SC-1

Assinatura pelo Subchefe da SC-1:

- Subchefe da SC-1

Assinatura pelo VCHOC e CHOC:

- Vice-Chefe de Operações Conjuntas (VCHOC)

- Chefe do Operações Conjuntas (CHOC)

Encaminhamento para a SEORI para efetivar a descentralização de recursos:

- SEORI (Setor responsável pela efetivação da descentralização de recursos)

Documento que ratifica a informação:

Despacho nº 23/APOGA SC-1/SC-1/CHOC/EMCFA-MD (6903596) .

Análise da Auditoria

A informação apresentada pelo gestor é consistente com a obtida da documentação que instrui os processos 60220.000001/2023-96 e 60220.000002/2024-11. Em outras palavras, não foi notada, no processo de descentralização de recursos da ação 20X5, desobediência ao princípio da segregação de funções.

O despacho SEI 6903596, que trata de destaque de recursos da ação 20X5 ao Centro Integrado de Telemática do Exército (relativo ao DOR 6768123), para citar um exemplo, é examinado pelo assessor militar da Assessoria de Gestão Organizacional, pelo assistente técnico militar da Assessoria de Supervisão e Acompanhamento de Ações Orçamentárias, pelo subchefe de comando e controle, pelo vice-chefe de operações conjuntas e por seu superior, o chefe de operações conjuntas.

3. RECOMENDAÇÕES

3.1. Achado 2.1: Instituir procedimentos internos que visem a minimizar os riscos de desvio de finalidade na aplicação dos recursos descentralizados às forças singulares, procedimentos entre os quais se inclui a inserção na IN EMCFA 4/2023 da possibilidade de cobrar das unidades descentralizadas a prestação de contas dos recursos recebidos, no intuito de assegurar o atingimento da finalidade prevista.

3.2. Achado 2.2: Aperfeiçoar os mecanismos de controle existentes, a fim de minimizar os riscos de aplicação de recursos da ação 20X5 em bens e serviços não vinculados ao propósito dessa ação orçamentária (desvio de finalidade).

3.3. Achado 2.3: Incluir, em seu normativo interno, a possibilidade de exigir, das unidades descentralizadas, a prestação de contas dos recursos orçamentários por elas recebidos do Estado-Maior Conjunto; a especificação das medidas de governança consideradas apropriadas para minimizar os riscos de aquisições ineficazes, dispensa indevida de licitação, desvio de finalidade, aquisições em quantidades incompatíveis com as reais necessidades etc., a fim de dar pleno cumprimento ao disposto no artigo 17 da IN em questão.

3.4. Achado 2.4: Expandir seu plano de gerenciamento de riscos, a fim de que ele contemple, entre outras coisas, as ameaças à boa e regular aplicação dos recursos descentralizados pelo EMCFA, e inseri-lo naquilo que se define como gestão de riscos, isto é, nos termos do inciso IV do artigo 2º do supracitado decreto.

3.5. Achado 2.6: Adotar as medidas necessárias para adequar as práticas fixadas no ofício circular nº 374 (SEI 4977682) ao estabelecido no artigo 9º da IN EMCFA 4/2023.

3.7. Achado 2.9: Atuar junto aos comandos militares com o objetivo de incentivá-los a aprimorar o planejamento de sua execução orçamentária, no que diz respeito à aplicação dos recursos descentralizados pelo EMCFA, a fim de evitar infração ao princípio da anualidade orçamentária.

3.7. Achado 2.10: Elaborar controles que visem a minimizar riscos de dispensas indevidas de licitação, riscos de restrições à competitividade e riscos de desvios de finalidade, praticados com os recursos descentralizados para as forças singulares.

4. CONCLUSÃO

Conforme foi consignado nas páginas preambulares deste relatório, a auditoria chegou à conclusão, com base em exame processual e nas informações colhidas do gestor, de que embora disponha de uma estrutura formal de controles alinhada aos princípios da governança pública (IN EMCFA 5/2022 e IN EMCFA 4/2023), o EMCFA necessita implementar algumas ações visando a melhorá-la.

Essas ações dizem respeito aos seguintes fatos:

- 1) a IN EMCFA 4/2023 necessita ter alguns de seus dispositivos regulamentados e incluir regras visando a exigir das unidades descentralizadas que prestem contas dos recursos por elas recebidos;
- 2) a unidade necessita aprimorar sua gestão de riscos, aplicando-a a todos os setores do EMCFA e tornando-a um processo de avaliação sistemático;
- 3) há falta de alinhamento entre as prescrições contidas no ofício circular 374/2022 e o preceituado no artigo 9º da IN 4/2023; e
- 4) ausência de controles para minimizar os riscos de dispensas indevidas de licitação, restrições à competitividade, desvios de finalidade etc., praticados com os recursos descentralizados para as forças singulares.