



Ciset

Secretaria de Controle
Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE AVALIAÇÃO

MINISTÉRIO DA DEFESA

25 de julho de 2025

**Ministério da Defesa - MD
Secretaria de Controle Interno – CISET**

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: MINISTÉRIO DA DEFESA

Unidade Examinada: Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas - EMCFA

Município/UF: Brasília/Distrito Federal

Ordem de Serviço: 1/2025/CGAUD/Ciset-MD (SEI 7754093)

Missão

Aumentar e proteger o valor organizacional, fornecendo avaliação, assessoria e conhecimento objetivos baseados em risco.

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 de avaliação de controles internos relativos à Ação 2D55 - Implementação da Política, Estratégia e Assuntos Internacionais na Área de Defesa.

A partir dos riscos levantados, por ocasião do entendimento desse contexto, foram elaboradas questões de auditoria que, por meio de testes, foram respondidas no item 4 (Conclusão) deste Relatório, e serviram como base para a obtenção de opinião sobre a qualidade dos controles internos relativos à Ação 2D55.

Por fim, elaborou-se recomendações com o objetivo de correção de falhas (identificadas nos achados de auditoria – item 2 deste Relatório) e aperfeiçoamento dos controles internos.

POR QUE A CISET REALIZOU ESSE TRABALHO?

A seleção de atividades de auditoria para o exercício de 2025 obedeceu a critérios de materialidade, relevância e criticidade, estabelecidos no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (Ciset/MD) para o exercício de 2025.

Assim, a previsão desta auditoria consta do referido Plano relativamente à ação 2D55 – Implementação da Política, Estratégia e Assuntos Internacionais na Área de Defesa.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CISET? Dos testes substantivos e de controles (análise documental), chegou-se à conclusão, com base nas questões avaliadas, que os controles internos relativos à operacionalização da Ação 2D55, de uma maneira geral e exceto pelos fatos apontados nos achados de auditoria, são suficientes e adequados, permitindo que a referida Ação Orçamentária alcance seus objetivos.

Todavia, é imperioso que as recomendações sejam implementadas pela Unidade Auditada no intuito de corrigir falhas e aperfeiçoar a operacionalização dos controles internos.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	6
ESTRUTURA DO RELATÓRIO DE AUDITORIA.....	7
1 INTRODUÇÃO	7
1.1 Objeto, Objetivo e Escopo da Auditoria	7
1.2 Contextualização	8
1.3 Referenciais legais	11
1.4 Delimitação do Escopo	12
2 RESULTADOS DOS EXAMES.....	13
2.1 Achado: Processos de descentralização de recursos instruídos com documentos exigidos pela legislação.....	13
2.2 Achado: Prazo de vigência dos TEDs de acordo com os requisitos da legislação	14
2.3. Achado: Instrumentos formalizados de acordo com os modelos disponibilizados pelo Ministério da Economia	14
2.4 Achado: Instrução Processual dos Termos de Execução Descentralizada formalizada de acordo com a legislação.....	15
2.5 Achado: Análise de Conformidade realizada	16
2.6 Achado: Ausência de Registros e de Operacionalização dos TEDs na plataforma Transferegov	16
2.7 Achado: Publicidade adequada dos Termos de Execução Descentralizada	17
2.8 Achado: Gestores e suplentes dos Termos de Execução Descentralizada nomeados e cumprindo suas atribuições	18
2.9 Achado: Observância dos limites estabelecidos para formalização de TED	18
2.10 Achado: Ausência de cláusula específica em normativo interno que iniba a não formalização de TED para transferências, envolvendo valores totais superiores aos limites estabelecidos na legislação	27
2.11 Achado: Demonstração de alinhamento aos objetivos estratégicos do EMCFA.....	28
2.12 Achado: Compatibilidade das aquisições com as reais necessidades da unidade.....	29
2.13 Achado: Monitoramento Adequado da Ação 2D55	29
2.14 Achado: Ausência de previsão, em normativo, sobre apresentação e análise de prestações de contas de recursos descentralizados sem a formalização de TED.....	29
2.15 Achado: Princípio da Anualidade Orçamentária observado	30
2.16 Achado: Atendimento à Lei de Acesso à Informação – LAI	31
3 RECOMENDAÇÕES.....	32
4 CONCLUSÃO	32

LISTA DE SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

AIDef – Assessoria de Inteligência de Defesa

APOGA – Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão de Ações Orçamentárias

ASAO – Assessoria de Supervisão e Acompanhamento de Ações Orçamentárias **CAE** – Chefia de Assuntos Estratégicos

CF - Constituição Federal

CGAUD -

CONTRAT – Coordenação de Contratos e Atos Congêneres

DOR – Documento de Oficialização de Requisição

EMAER – Estado-Maior da Aeronáutica

EMCFA – Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas

END – Estratégia Nacional de Defesa

GTA – Guia de Transparência Ativa

IN – Instrução Normativa

LAI – Lei de Acesso à Informação

MD – Ministério da Defesa

ME – Ministério da Economia

MRE – Ministério das Relações Exteriores

NT – Nota Técnica

OE - Objetivo Estratégico

PAINT – Plano Anual de Auditoria Interna

PEO – Plano Estratégico Organizacional

PMC – Planilha de Memória de Cálculo

PND – Política Nacional de Defesa

PO – Plano Orçamentário

PT – Plano de Trabalho

RMC – Reunião de Monitoramento e Controle

Coordenação-Geral de Auditoria

CGU - Controladoria-Geral da União

CISET - Controle Interno Setorial

COMAER – Comando da Aeronáutica

RP – Restos a Pagar

SCAI – Subchefia de Assuntos Internacionais

SEGES – Secretaria de Gestão e Inovação

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SEORI - Secretaria de Organização Institucional **SG** - Secretaria-Geral

TCU - Tribunal de Contas da União

TED – Termo de Execução Descentralizada

ESTRUTURA DO RELATÓRIO DE AUDITORIA

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

- 1) **Introdução** – na qual se apresentam: 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 se apresentam as medidas propostas pela CISET/MD para corrigir as impropriedades, irregularidades e oportunidades de melhoria identificadas, bem como propor medidas estruturantes para mitigar o risco de recorrência;
- 4) **Conclusão** – na qual se apresenta 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 Objeto, Objetivo e Escopo da Auditoria

O Objeto da presente auditoria são os controles internos da Ação Orçamentária 2D55 (Implementação da Política, Estratégia e Assuntos Internacionais na Área de Defesa). O objetivo é avaliar se os controles internos são suficientes e adequados para que a referida Ação Orçamentária

alcance seus objetivos considerando os destaques orçamentários, bem como aos atos de execução própria ocorridos nos exercícios de 2023 e 2024.

O escopo teve como objetivo responder a um conjunto de questões que foram estabelecidas pela auditoria, e que estão relacionadas aos riscos da gestão de recursos e do planejamento, coordenação e supervisão do EMCFA, focado especificamente na Ação 2D55. As questões de auditoria estão consignadas no item 1.4 (Delimitação do Escopo), e suas respostas se encontram no item 4 (Conclusão) deste Relatório.

1.2 Contextualização

1.2.1 Objetivos relacionados à Ação 2D55

A Ação Orçamentária 2D55 tem como objetivo o desenvolvimento das seguintes atividades:

- a) relacionadas a assuntos setoriais de governo, ao acompanhamento das conjunturas nacional e internacional e suas implicações para a defesa nacional; e
- b) de cooperação técnica e intercâmbio na área de Defesa, de caráter não operacional, com países e organismos internacionais, e à manutenção de representações militares no exterior, a fim de contribuir para o incremento da inserção do Brasil no cenário internacional e para o desenvolvimento de mecanismos de confiança mútua com seus parceiros.

A implementação desta Ação Orçamentária é realizada por meio das seguintes atividades:

- a) análise e avaliação da situação estratégica, acompanhamento das conjunturas nacionais e internacionais, atualização dos cenários prospectivos com ênfase nas áreas de interesse estratégico para o País, e subsídio para os processos decisórios de planejamento estratégico militar; e
- b) cooperação técnica no campo da Defesa com organismos internacionais e Forças Armadas de países inseridos no espectro da política externa brasileira, no sentido de buscar o fortalecimento das relações internacionais, contribuindo com a realização de reuniões bilaterais e multilaterais na área de Defesa, bem como no intercâmbio de natureza doutrinária militar com Forças Armadas estrangeiras e na participação em fóruns internacionais que tratam de temas de interesse do Ministério da Defesa, permitindo a capacitação de militares estrangeiros em instituições nacionais especializadas na área de defesa, em decorrência do interesse brasileiro e/ou de compromissos internacionais assumidos, e compreendendo a manutenção de representações e missões militares brasileiras no exterior, especialmente junto a organismos internacionais no âmbito da Defesa, em cumprimento a compromissos internacionais militares assumidos.

1.2.2 Execução Orçamentária da Ação 2D55

Cabe à Unidade Orçamentária do Ministério da Defesa (UO 52101) a responsabilidade pela administração dos recursos orçamentários da Ação 2D55. A referida Ação, durante o exercício de

2023, teve recursos disponíveis (dotação autorizada) no montante de **R\$ 10.380.969,89** e, durante o exercício de 2024, o montante de **R\$ 8.925.995,98**. Os gráficos abaixo apresentam as dotações orçamentárias, as transferências (destaques) realizadas pelo Ministério da Defesa para os Órgãos responsáveis pela execução da Ação 2D55 bem como as despesas empenhadas durante os exercícios 2023 e 2024.

Gráfico 1: Dotação Autorizada (Recursos Disponíveis)

Dotação Autorizada

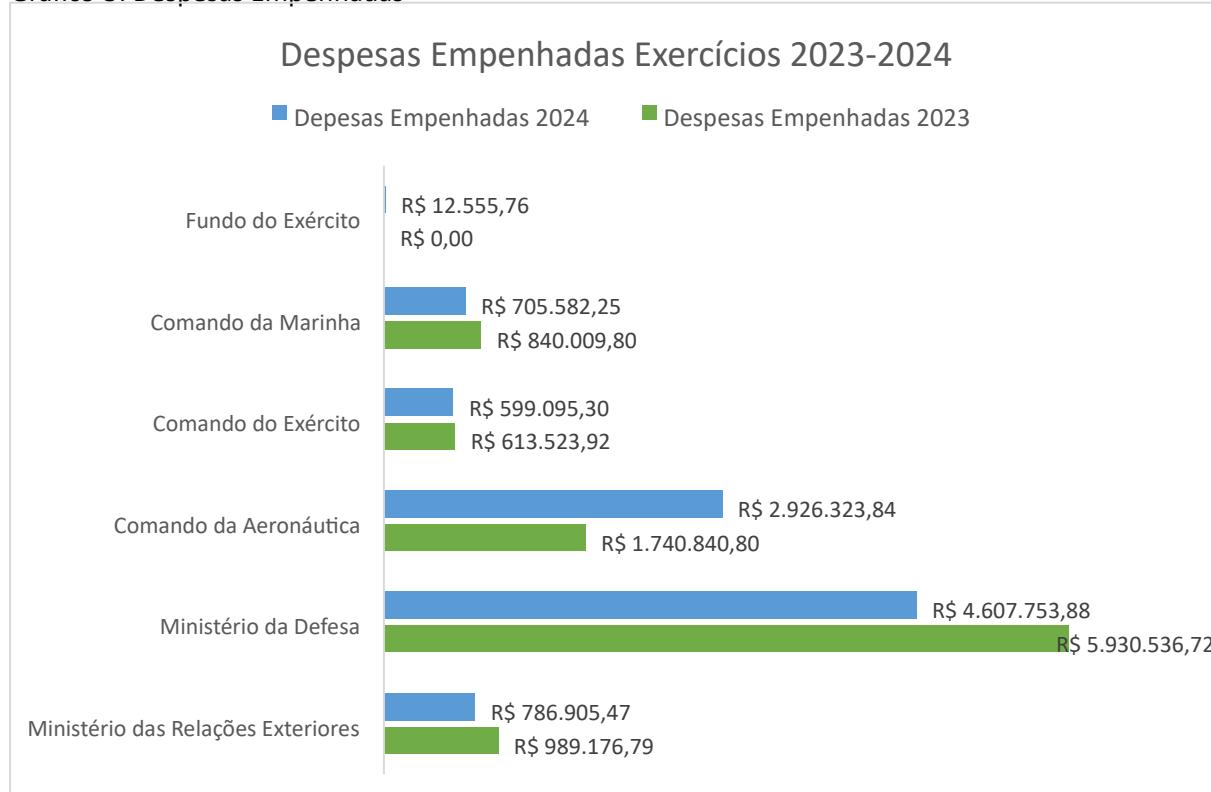
2023 2024

R\$ 8.925.995,98
R\$
10.380.969,89

Gráfico 2: Destaques Recebidos



Gráfico 3: Despesas Empenhadas



Insta salientar que durante a execução orçamentária relativa ao exercício de 2024 houve uma diferença cambial no montante de **R\$ 717.048,38**, este fato explica o porquê as despesas empenhadas são maiores que os destaques recebidos.

1.3 Referenciais legais

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

- **Lei Complementar nº 97, de 09/07/1999** – Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.
- **Lei nº 12.527, de 18/11/2011** - Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.
- **Decreto Legislativo nº 61/2024** - Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional¹.
- **Decreto nº 10.426, de 16/07/2020** - Dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada.
- **Decreto nº 10.998, de 15 de março de 2022** - Regimento Interno do MD.
- **Instrução Normativa EMCFA-MD N° 4, de 07/04/2021** - Aprova as condições de funcionamento do estágio de preparação para os adidos militares de defesa e para os seus adjuntos e auxiliares.
- **Instrução Normativa EMCFA-MD nº 5, de 18/08/2022** - 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 EMCFA-MD nº 4, de 27/02/2023** - 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 (EMCFA)
- **Portaria Normativa nº 12, de 14/02/2019** - Aprova os Regimentos Internos e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e das Funções de Confiança de unidades integrantes da Estrutura Regimental do Ministério da Defesa.
- **Instrução Normativa SEGES/ME nº 24, de 18 de março de 2020** - dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da administração pública federal integrantes do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal.

¹ O Livro Branco de Defesa Nacional está disponibilizado em formato digital neste endereço: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/estado_e_defesa/livro_branco/Versaodolivroemportugues2020.pdf

- **Instrução Normativa SEORI/SG-MD nº 9, de 26/01/2023** - Estabelece os procedimentos administrativos para a descentralização de créditos mediante Termo de Execução Descentralizada (TED) pelos órgãos integrantes da administração central do Ministério da

Defesa, exceto o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM).

- **Instrução Normativa EMCFA-MD nº 1, de 14/02/2025** - Disciplina os procedimentos e as responsabilidades para o planejamento e o processamento de descentralização de créditos orçamentários no âmbito do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas - EMCFA.
- **Portaria SEGES/ME nº 13.405, de 01/12/2021** - Estabelece a obrigatoriedade de operacionalização dos termos de execução descentralizada, de que trata o Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020, na Plataforma +Brasil.
- **Portaria SEGES/MGI nº 892, de 06/02/2025** – Atualiza o valor limite para dispensa de celebrações de termos de execução descentralizada – TED.
- **Portaria SOF nº 103, de 19/10/2012** - Estabelece o acompanhamento da execução orçamentária das ações constantes na programação das Leis Orçamentárias Anuais – LOAs.
- **Plano Estratégico Organizacional do Ministério da Defesa 2024-2027** (PEO-MD 2024-2027).
- **Planejamento Estratégico Organizacional do EMCFA 2022-2025;**
- **Plano de Gestão do MD 2020-2023² ; • Programa de Trabalho Anual (PTA) 2024.**

1.4 Delimitação do Escopo.

O escopo de auditoria se relaciona às seguintes questões de auditoria que foram respondidas no item 4 (Conclusão) deste Relatório.

Questão 1 - As descentralizações de créditos foram formalizadas observando os requisitos da legislação?

Questão 2 – A Análise de Conformidade dos TEDs está sendo realizada?

Questão 3 - Os TEDs estão sendo operacionalizados conforme exige a legislação?

Questão 4 - Os TEDs estão sendo publicitados conforme exige a legislação?

Questão 5 - Os gestores e suplentes dos TEDs foram nomeados e estão cumprindo a sua função relacionadas a prestação de contas?

² https://www.gov.br/defesa/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/2022/01_plano_de_gestao_do_ministerio_da_defesa_para_o_periodo_2020_2023.pdf.

Questão 6 - Os Valores para formalização de TEDs estão sendo observados?

Questão 7 - A aplicação de recursos orçamentários está contribuindo para o alcance dos objetivos estratégicos previstos no Planejamento Estratégico Organizacional do EMCFA?

Questão 8 - O EMCFA monitora os resultados da Ação 2D55 de forma adequada?

Questão 9 - Existem normativos para apresentação e análise de prestação de contas de recursos descentralizados sem a formalização de TED?

Questão 10 – O Princípio da Anualidade Orçamentária está sendo observado?

Questão 11 - A Unidade tem adotado providências com vistas ao cumprimento do disposto na Lei de Acesso à Informação - LAI, especificamente no que se refere à disponibilização de informações relacionadas à Ação 2D55?

2 RESULTADOS DOS EXAMES

2.1 Achado: Processos de descentralização de recursos instruídos com documentos exigidos pela legislação.

De acordo com o art. 8º da Instrução Normativa EMCFA-MD n º 04/2023, os processos de descentralização de recursos orçamentários deverão ser instruídos, no mínimo, com os seguintes documentos de motivação: a) Ofício; b) Plano de Trabalho (PTrab); c) Termo de Compromisso; d) Termo de Execução Descentralizada (TED); e e) Documento de Oficialização de Requisição e o Despacho de descentralização de recursos.

Ainda, de acordo com o art. 10 da citada Instrução Normativa *“os documentos de motivação deverão apresentar a ‘Consequência do Não Atendimento’, observados os riscos envolvidos para o cumprimento da missão das organizações militares e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), com base em possíveis impactos negativos sobre o pessoal, o material e a imagem das Forças Singulares (FS) e do EMCFA”*.

Da análise, por amostragem não probabilística realizada em 10 processos de descentralização, com ou sem formalização de TED, constatou-se que os processos foram adequadamente instruídos com os documentos de motivação, tais como Ofício, Plano de Trabalho (PTrab), Termo de Compromisso, Termo de Execução Descentralizada (TED) e Documento de Oficialização de Requisição e Despacho de descentralização de recursos.

Do mesmo modo, identificou-se, nos documentos de motivação, informações sobre a consequência do não atendimento em relação ao cumprimento da missão das organizações militares e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

2.2 Achado: Prazo de vigência dos TEDs de acordo com os requisitos da legislação.

De acordo com o art. 10 do Decreto nº 10.426/2023 e o art. 4º da IN SEORI-SG-MD nº 9/2023, o prazo de vigência do TED não será superior a sessenta meses, incluídas as prorrogações, salvo em situações excepcionais, devidamente justificadas pela unidade descentralizada e aceitas pela unidade descentralizadora, nos quais o prazo previsto de sessenta meses poderá ser prorrogado por até doze meses.

Da análise realizada nos processos referentes aos Termos de Execução Descentralizada ABC/MRE nº 01 /2023 - CAE e MD-ABC/MRE nº 01 /2024 - CAE, verificou-se que não ocorreram prorrogações e que os prazos de vigência dos instrumentos não são superiores a 60 meses, estando, portanto, em conformidade com o disposto no Decreto nº 10.426/2023, bem como na Instrução Normativa SEORI-SG-MD nº 9/2023.

Ressalta-se que durante os exercícios de 2023 e 2024 foram formalizados apenas dois Termos de Execução Descentralizadas, ambos com a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE).

2.3 Achado: Instrumentos formalizados de acordo com os modelos disponibilizados pelo Ministério da Economia.

De acordo com o art. 25 do Decreto nº 10.426/2020, a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia mantém atualizados na Plataforma +Brasil (atual Transferegov), modelos de minuta padrão de TED, de plano de trabalho e de relatório de cumprimento do objeto, para uso facultativo pelos órgãos da administração pública, conforme observação consignada na referida plataforma. Cabe registrar que, de acordo com o artigo 12 do referido decreto, é facultada a dispensa de análise jurídica na celebração de TED que utilize os referidos modelos padronizados.

Da análise dos processos referentes aos TED ABC/MRE nº 01 /2023 - CAE e TED MD-ABC/MRE nº 01 /2024 - CAE, verificou-se, mediante confronto entre os conteúdos dos referidos instrumentos com os modelos disponibilizados no Transferegov, que a unidade utilizou os modelos de documentos padronizados, disponibilizados pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, conforme faculta o art. 25, do Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020.

Observou-se também que no item 5 do Despacho nº 479/SCI-SCAI/SCAI/CAE/EMCFA-MD (SEI 6726858) e no item 4 do Despacho nº 524/SCI-SCAI/SCAI/CAE/EMCFA-MD (SEI 7584977), consta a informação de que as minutas dos TEDs foram elaboradas com base nos modelos disponibilizados na Plataforma + Brasil (atual Transferegov).

2.4 Achado: Instrução Processual dos Termos de Execução Descentralizada formalizada de acordo com a legislação.

Sobre a Instrução Processual dos TEDs, transcrevemos o disposto no § 4º do art. 7º da IN SEORI-SGMD nº 9/2023:

"Art. 7º O processo administrativo para a formalização do TED deverá ser autuado no sistema institucional de gestão de documentos e processos administrativos eletrônicos e, preferencialmente, devem ser utilizados os modelos de documentos disponíveis na plataforma tecnológica destinada à gestão, informatização e operacionalização de parcerias da Administração Pública Federal.

[...]

§ 4º A constituição da instrução processual será variável conforme o órgão assuma a posição de unidade descentralizadora ou descentralizada, observado o objeto do TED e outras peculiaridades, contendo, no mínimo, os seguintes documentos:

I - nota técnica da unidade interessada, expondo as razões e as expectativas para a formalização do TED, com as devidas justificativas para a execução dos créditos orçamentários por outro órgão ou entidade, demonstrando o enquadramento da situação em algum dos incisos do art. 3º, a fiel descrição do objeto e declarando de forma fundamentada a importância da parceria pretendida; II

- documento oficial do órgão com o qual se pretende celebrar o TED, contendo a devida anuência acrescida da análise expressa da minuta do plano de trabalho quanto à viabilidade, aos custos, à adequação ao programa, à ação orçamentária e ao período de vigência, devendo, quanto aos custos, contemplar a existência dos custos indiretos, caso ocorram, conforme disposto no inciso XII do art. 2º, com a verificação da observação de seu limite máximo de vinte por cento ou da aplicabilidade da exceção, com a finalidade de reunir subsídios à elaboração da declaração de compatibilidade de custos;

III - comprovação de competência para assinar o TED por parte das unidades descentralizadora e descentralizada, devendo ser constar dos autos eventuais atos de delegação ou subdelegação de competência e as respectivas portarias de nomeação dos agentes públicos e, caso se tratar de substitutos dos titulares, os correspondentes atos de designação;

IV - cópia dos documentos de identidade dos agentes que subscreverão o ato, respeitadas as regras de proteção de dados pessoais;

V - declaração de compatibilidade de custos dos itens que compõem o plano de trabalho assinada pelo representante legal da unidade descentralizada;

VI - declaração de capacidade técnica da unidade descentralizada;

VII - certificação orçamentária com a indicação da classificação funcional programática à conta da qual correrá a despesa, emitida pelo órgão descentralizador e, no caso de a ACMD ser a unidade descentralizadora, a certificação deverá ser emitida pelo responsável pela execução da correspondente ação;

VIII - declaração a que se refere o art. 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, subscrita pelo Ordenador de Despesa, bem como, quando aplicável, a autorização prevista no Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, por parte da unidade descentralizadora, subscrita pela autoridade competente;

IX - indicação formal dos agentes públicos que atuarão na gestão do TED no âmbito no Ministério da Defesa, composta do nome completo do gestor do TED e do substituto e a indicação dos números do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), respeitadas as regras de proteção de dados pessoais, e a correspondente "ciência" eletrônica no sistema institucional de gestão de documentos e processos administrativos eletrônicos, por parte dos referidos agentes, para formalização pelo DEADI em portaria própria; e X - minuta padrão do TED proposto".

Da análise dos processos referentes aos TEDs ABC/MRE Nº 01 /2023 - CAE e MD-ABC/MRE Nº 01 /2024 - CAE, verificou-se que ambos foram adequadamente instruídos contendo a documentação exigida no § 4º do art. 7º da IN SEORI-SG-MD nº 9/2023.

2.5Achado: Análise de Conformidade realizada.

Sobre análises de conformidade que precedem a assinatura dos Termos de Execução Descentralizada, transcrevemos o disposto no art. 9º, caput e §1º da IN SEORI-SG-MD nº 9/2023:

"Art. 9º Com base nos autos remetidos pela unidade interessada, a CGOFI/DEADI, por meio da Coordenação de Contratos e Atos Congêneres (CONTRAT), emitirá análise de conformidade do processo e orientará a unidade interessada, conforme a legislação vigente, visando a assinatura do TED e do plano de trabalho.

§ 1º No caso de o Ministério da Defesa figurar como unidade descentralizadora, a unidade interessada realizará a inserção dos documentos no sistema institucional de gestão de documentos e processos administrativos eletrônicos e disponibilizará os devidos links de acesso externo para assinatura pelo órgão parceiro subscritor do TED".

Da análise dos Termos de Conformidade nº 268-CONTRAT/2023 e nº 200-CONTRAT/2024, referentes aos Termos de Execução Descentralizada ABC/MRE nº 01 /2023 - CAE e MD-ABC/MRE nº 01 /2024 – CAE, constatou-se que a Coordenação de Contratos e Atos Congêneres (CONTRAT) realizou a análise de conformidade antes da assinatura dos referidos instrumentos, conforme previsto no art. 9º da IN SEORI-SG-MD nº 9/2023.

2.6Achado: Ausência de Registros e de Operacionalização dos TEDs na plataforma Transferegov.

Sobre registros e operacionalização de TED no Transferegov, transcrevemos o disposto no art. 7º, caput e § 2º da Instrução Normativa SEORI-SG-MD nº 9/2023, que reproduz o disposto no art. 1º da Portaria SEGES/ME Nº 13.405/2021, quanto à obrigatoriedade de operacionalização do TEDs, a partir de 1º de janeiro de 2022, na Plataforma +Brasil (atual Transferegov):

"Art. 7º O processo administrativo para a formalização do TED deverá ser autuado no sistema institucional de gestão de documentos e processos administrativos eletrônicos e, preferencialmente, devem ser utilizados os modelos de documentos disponíveis na plataforma tecnológica destinada à gestão, informatização e operacionalização de parcerias da Administração Pública Federal.

§ 1º Somente após a devida instrução processual referente ao TED no sistema de que trata o caput **deverão ser inseridos os documentos e informações necessárias na plataforma tecnológica destinada à gestão, informatização e operacionalização de parcerias da Administração Pública Federal.**

§ 2º Será obrigatória a inclusão do processo completo autuado no sistema de que trata o caput, em formato pdf, na plataforma tecnológica destinada à gestão, informatização e operacionalização de parcerias da Administração Pública Federal.

§ 3º Em caso de impossibilidade de atender ao disposto nos §§ 1º e 2º, será necessário certificar essa situação nos autos do processo autuado no sistema de que trata o caput, suprindo, na primeira oportunidade, a ausência momentânea de documentos na plataforma tecnológica destinada à

gestão, informatização e operacionalização de parcerias da Administração Pública Federal.". (Grifo da auditoria).

Ante o exposto, instado a informar se os TEDs formalizados pelo EMCFA-MD, relacionados à execução da Ação 2D55 (Plano Operacional 00010), estão inseridos e operacionalizados no Transferegov, a Chefia de Logística e Mobilização do EMCFA, por meio da Assessoria de Supervisão e Acompanhamento de Ações Orçamentárias, sinalizou de forma negativa, ao informar que "*será providenciado o cadastro dos gestores (titular e substituto) para posterior registro e operacionalização do TED na plataforma*". Adicionalmente, participou que foi solicitada capacitação para que o gestor do TED obtenha os conhecimentos necessários à operacionalização do sistema.

Após o recebimento do Relatório Preliminar de Auditoria bem como após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, na qual foi discutido o citado Relatório, a unidade, por intermédio do Despacho nº 60/ASAO CAE/CAE/EMCFA-MD (SEI 8123890), complementou o seu posicionamento, conforme transcrição a seguir:

1. Será emitida orientação interna quanto ao cumprimento dos dispositivos citados no tocante à necessidade de registro e operacionalização dos Termos de Execução Descentralizada (TED) no Transferegov.
2. Conforme documentos abaixo referenciados, esta Chefia está adotando medidas para promover o cadastro e a capacitação necessárias para que os gestores do TED (titular e substituto) possam realizar o registro e operacionalização dos futuros TEDs na plataforma Transferegov.
 - a) Despacho 81 (7863306) – solicitação de capacitação sobre TED;
 - b) E-mail SCAI (8124370) – contato com a CODEP para indicação de participantes para o curso;
 - c) E-mail CODEP (8124873) – CODEP informa adiamento do curso; e
 - d) E-mail SCAI (8124438) - contato com a CONTRAT para solicitar cadastro no Transferegov.

Ante o exposto, verifica-se que a unidade tem adotado providências com vistas aos registros e operacionalização de TED no Transferegov. Dessa forma, manteremos a recomendação com vistas ao monitoramento das providências adotadas até o efetivo registro e operacionalização dos instrumentos na plataforma.

2.7 Achado: Publicidade adequada dos Termos de Execução Descentralizada.

Da análise dos processos referentes aos TEDs ABC/MRE nº 01/2023 - CAE e MD-ABC/MRE nº 01 /2024 - CAE, verificou-se que consta no item 13 – Publicação do TED, dos referidos instrumentos, a seguinte informação: "*O TED e seus eventuais termos aditivos, que impliquem em alteração de valor ou, ainda, ampliação ou redução de prazo para execução do objeto, serão assinados pelos participes e seus extratos serão publicados no sítio eletrônico oficial da Unidade Descentralizadora, no prazo de vinte dias, contado da data da assinatura*", conforme disposto no art. 14 do Decreto nº 10.426, de 2020.

Outrossim, de acordo com o parágrafo único do citado dispositivo, "*as Unidades Descentralizadora e Descentralizada disponibilizarão a íntegra do TED celebrado e do Plano de Trabalho atualizado em seus sítios eletrônicos oficiais no prazo a que se refere o caput.*"

Ante o exposto, instado a informar se existe sítio eletrônico mantido pelo EMCFA, acessível aos interessados, com informações necessárias ao atendimento da alínea “m”, inciso I, art. 10 da Instrução Normativa SEORI-SG-MD nº 09, de 26/01/2023, a Unidade indicou o seguinte link: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos-1/ted-1>.

Ao acessar o link, identificamos que as informações do TED ABC/MRE Nº 01 /2023 – CAE e TED MDABC/MRE Nº 01 /2024 – CAE foram publicadas atendendo ao dispositivo retro mencionado.

2.8 Achado: Gestores e suplentes dos Termos de Execução Descentralizada nomeados e cumprindo suas atribuições.

Conforme disposto no art. 13 da Instrução Normativa SEORI/SG-MD nº 9/2023, *são atribuições do agente público designado como gestor do TED pelo Ministério da Defesa:*

“[...]

V - acompanhar a execução do objeto do TED, analisando os relatórios parciais de cumprimento do objeto, quando existirem, emitindo parecer destinado à autoridade signatária do Termo;

[...]

VII - elaborar relatório de cumprimento de objeto observado o disposto no art. 15 e seu § 1º, conforme modelo constante da plataforma tecnológica destinada à gestão, informatização e operacionalização de parcerias da Administração Pública Federal e no Anexo II;

VIII - emitir parecer quanto ao cumprimento do TED, acrescido das observações julgadas pertinentes;

[...]

X - observar os prazos de vigência do TED e os estipulados para a prestação de contas, adotando medidas tempestivas para que sejam atendidos tempestivamente;”

Ante o exposto, constatou-se que os agentes públicos nomeados para exercer a função de gestores e suplentes dos Termos de Execução Descentralizada ABC/MRE nº 01/2023 - CAE e MD-ABC/MRE nº 01 /2024 – CAE estão cumprindo adequadamente suas atribuições, tendo em vista que foi verificada a emissão de relatórios e/ou relatórios parciais de cumprimento do objeto, de pareceres quanto ao cumprimento do TED, bem como que os prazos de vigência e de prestação de contas estão sendo observados conforme estabelecido na legislação.

2.9 Achado: Observância dos limites estabelecidos para formalização de TED.

Com relação aos limites estabelecidos na legislação para a formalização de TED, transcrevemos o disposto no § 3º do art. 3º do Decreto nº 10.426/2020:

Art. 3º A descentralização de créditos orçamentários de que trata este Decreto será motivada e terá as seguintes finalidades:

[...]

§ 3º É dispensável a celebração de TED para a descentralização de créditos:

I - de até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais), para as finalidades de que tratam os incisos I e II do caput;

- I - A - oriundos da Unidade Orçamentária Fundo Social;
- II - de quaisquer valores, para a finalidade de que trata o inciso III do caput;
- III- para a aquisição e contratação de bens e de serviços ou o desenvolvimento e manutenção de plataformas tecnológicas em que a execução contratual seja centralizada por meio da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;
- IV - entre as unidades gestoras cujos órgãos sejam integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal - Sicom.
- V - entre os Ministérios do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar com a Companhia Nacional de Abastecimento - Conab para a execução do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e demais operações de aquisição de alimentos;
- VI - entre o Ministério de Portos e Aeroportos e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT para a execução das ações referentes às políticas públicas do Programa Portos e Transporte Aquaviário.
- § 4º O limite estabelecido no inciso I do § 3º poderá ser anualmente revisto pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, observado como limite superior a variação geral dos preços do mercado no período.

Importa registrar que o limite de R\$ 176.000,00 estabelecido no inciso I do § 3º do Decreto nº 10.426/2020 foi alterado para R\$ 234.345,37, conforme art. 1º da Portaria SEGES/MGI nº 892, de 06/02/2025.

Ante o exposto, buscando verificar a aderência da unidade quanto à observância dos limites estabelecidos, verificou-se, com base na análise do Processo 60400.000027/2024-05 (Plano Orçamentário 0006), referente às transferências ao Estado-Maior da Aeronáutica- EMAER com vistas a custear despesas do Escritório do Conselheiro Militar em Genebra, que foram transferidos para o Comando da Aeronáutica R\$ 620.950,00, R\$ 410.000,00 e R\$ 651.585,00, **totalizando R\$ 1.682.535,00**, no período de 29/02/2024 a 28/11/2024, sem que houvesse a formalização de TED.

Ademais, foram realizadas extrações no Tesouro Gerencial com o objetivo de identificar o fracionamento de créditos, por Plano Orçamentário (PO), que tenham superado o limite estabelecido pela Portaria SEGES/MGI nº 892, de 06/02/2025. O quadro abaixo apresenta as informações coletadas:

Quadro 1: Destaques Orçamentários por PO

Órgão	Plano Orçamentário	Exercício	Total de Destaques (R\$)
Comando da Aeronáutica	0006	2023	3.716.028,80
Comando da Aeronáutica	0007	2023	444.382,54
Comando da Aeronáutica	0007	2024	416.336,03
Comando da Marinha	0008	2024	352.867,66
Comando do Exército	0008	2024	405.896,19

Ao tomar conhecimento do fato acima, a Unidade examinada informou que, "no âmbito da CAE só há TED formalizado junto à Agência Brasileira de Cooperação / Ministério das Relações Exteriores."

Cabe destacar que os destaques orçamentários realizados para os Comandos Militares, quando superior ao estabelecido pela legislação, não são dispensados da formalização por meio de TED. É o que se depreende do inciso I do §2º do art. 19 da IN MD/SEORI nº 09/2023, a seguir transcrito: “*§ 2º - A forma de execução dos créditos orçamentários descentralizados será expressamente prevista no TED e observará as características da ação orçamentária constantes do cadastro de ações, disponível no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), e poderá ser: I – direta, por meio da utilização da força de trabalho da unidade descentralizada, inclusive organizações militares dos Comandos das Forças Singulares; [...].*” (Grifo da Auditoria).

Dessa forma, os destaques orçamentários realizados para os Comandos Militares, considerando o Plano Orçamentário, que individualmente ou não, forem superiores ao valor estabelecido na Portaria SEGES/MGI nº 892, de 06/02/2025, devem ser formalizados via TED.

Após o recebimento do Relatório Preliminar de Auditoria e após Reunião de Busca Conjunta de Soluções, na qual foi discutido o citado Relatório, a unidade, por intermédio do Despacho no 60/ASAO CAE/CAE/EMCFA-MD (SEI 8123890), complementou o seu posicionamento, conforme transcrição a seguir:

No Achado 2.9, alega-se haver inobservância aos limites estabelecidos para formalização de TED, tendo como fundamento o disposto no § 3º do Decreto nº 10.426/2020. A evidência utilizada para embasar o achado refere-se a descentralizações realizadas em favor dos Comando das Forças Singulares.

A Auditoria conclui que os destaques orçamentários realizados para os Comandos Militares, que individualmente ou não, forem superiores ao valor estabelecido na Portaria SEGES/MGI nº 892/2025, devem ser formalizados via TED. Coo fundamentação para essa conclusão aponta-se para o inciso I do § 2º do art. 19 da IN MD/SEORI nº 09/2023, a seguir transcrito:

“*§ 2º - A forma de execução dos créditos orçamentários descentralizados será expressamente prevista no TED e observará as características da ação orçamentária constantes do cadastro de ações, disponível no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), e poderá ser: I – direta, por meio da utilização da força de trabalho da unidade descentralizada, inclusive organizações militares dos Comandos das Forças Singulares; [...].*” (Grifo da Auditoria).

DA ANÁLISE:

Inicialmente, com relação a fundamentação do Achado com base no inciso I do § 2º do art. 19 da IN MD/SEORI nº 09/2023, é razoável considerar que, ao incluir os Comandos das Forças Singulares, na forma de execução de créditos descentralizados, o dispositivo esteja considerando a hipótese de celebração de TED diretamente entre um órgão estranho à estrutura do Ministério da Defesa e um Comando de Força Singular, no qual este último figura como unidade descentralizada, empregando diretamente sua força de trabalho para a consecução do objeto pactuado. Sendo assim, o texto do dispositivo isolado não parece ser suficiente para fundamentar o Achado.

Outrossim, cabe destacar que o Decreto nº 10.426/2020 dispõe sobre a **descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos**

Orçamentos Fiscal da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada, conforme extrato a seguir:

DECRETO Nº 10.426, DE 16 DE JULHO DE 2020

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a **descentralização de créditos entre órgãos e entidades** da administração federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada – TED, com vistas à execução de ações de interesse recíproco ou de interesse da unidade descentralizadora.

(...)

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I – termo de execução descentralizada – TED – instrumento por meio do qual a **descentralização de créditos entre órgãos e entidades** integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União é ajustada, com vistas à execução de programas, de projetos e de atividades, nos termos estabelecidos no plano de trabalho e observada a classificação funcional programática;”

Considerando que as descentralizações sob análise envolvem apenas entes da administração pública direta, não há que se falar em entidades. Sendo assim, passamos a analisar o **conceito de órgão** e outras definições importantes, **presentes na legislação orçamentária federal**.

De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2025, o conceito de **órgão orçamentário** refere-se ao **maior nível de classificação institucional**, cuja finalidade é agrupar unidades orçamentárias. Por sua vez, o conceito de **unidade descentralizadora** refere-se ao **órgão da administração pública federal direta**, a autarquia, a fundação pública ou a empresa estatal dependente detentora e descentralizadora do crédito orçamentário e dos recursos financeiros, conforme transscrito a seguir:

LEI Nº 15.080, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2024
DA ESTRUTURA E DA ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

Art. 5º Para fins do disposto nesta Lei e na Lei Orçamentária de 2025, entende-se por:

II - unidade orçamentária - o menor nível da classificação institucional; **III - órgão orçamentário - o maior nível da classificação institucional, cuja finalidade é agrupar unidades orçamentárias;** (...)

VI - unidade descentralizadora - o órgão da administração pública federal direta, a autarquia, a fundação pública ou a empresa estatal dependente detentora e descentralizadora do crédito orçamentário e dos recursos financeiros;

VII - unidade descentralizada - o órgão da administração pública federal direta, a autarquia, a fundação pública ou a empresa estatal dependente recebedora do crédito orçamentário e dos recursos financeiros;

Além disso, fica evidente a clara distinção entre os conceitos de “órgão orçamentário” e “unidade orçamentária”, que representam diferentes níveis dentro da classificação institucional do orçamento, cada qual com atribuições específicas, conforme menciona o Manual Técnico de Orçamento (MTO) de 2025, abaixo transscrito:

Manual Técnico de Orçamento de 2025 – 7ª Versão 4

1.2.3. ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO

É importante destacar que o Órgão Orçamentário não se confunde com o Órgão Setorial descrito no item anterior. De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Órgão Orçamentário é o maior nível da classificação institucional e tem como papel agrupar as unidades orçamentárias, sendo, dessa forma, uma classificação da Lei Orçamentária e de seus créditos adicionais. (...)

Ademais, um órgão orçamentário ou uma UO não correspondem necessariamente a uma estrutura administrativa, (...)

1.2.4. UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

As Unidades Orçamentárias (UOs), apesar de não integrarem o Sistema de Planejamento e Orçamento previsto no caput do art. 4º da Lei nº 10.2001, (...) desempenham o papel de coordenação do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das suas unidades administrativas, tendo em vista a consistência da programação de sua unidade.

As UOs são responsáveis pela apresentação da programação orçamentária detalhada da despesa por programa, ação e subtítulo.

Ainda segundo o MTO 2025, “a compreensão do orçamento exige o conhecimento de sua estrutura e sua organização, implementadas por meio de um sistema de classificação estruturado.” Sendo assim, ressalte-se que, na atual estrutura da programação orçamentária, o orçamento público está organizado em programas de trabalho, que contêm informações qualitativas e quantitativas, cabendo na presente análise, enfatizar a classificação institucional.

Manual Técnico de Orçamento de 2025 – 7ª Versão 4

4.3. CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

A classificação institucional [tabela no item 10.2.1] na União, reflete as estruturas organizacional e administrativa e compreende dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária. As dotações orçamentárias, especificadas por categoria de programação em seu menor nível, são consignadas às UOs, que são as responsáveis pela realização das ações. Órgão orçamentário é o agrupamento de UOs. O código da classificação institucional compõe-se de cinco dígitos, sendo os dois primeiros reservados à identificação do órgão orçamentário e os demais à UO.

1º	2º	3º	4º	5º
----	----	----	----	----

Órgão
Orçamentário

Unidade Orçamentária

Em face do exposto, exemplifica-se a Classificação Institucional do Órgão 52.000 – Ministério da Defesa com algumas de suas UO:

Classificação Institucional	Órgão Orçamentário	Unidade Orçamentária (UO)	
52.101	52	101	Ministério da Defesa – Administração Direta
52.111		111	Comando da Aeronáutica
52.121		121	Comando do Exército
52.131		131	Comando da Marinha

Adicionalmente, o Decreto nº 825/1993, que estabelece normas para a programação e execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscal e da seguridade social, apresenta dois tipos de descentralização: interna e externa, na qual a primeira é realizada entre unidade gestoras (UG) de um mesmo órgão/ministério e a segunda envolve UGs de diferentes órgãos/ministérios, conforme transcrito a seguir:

DECRETO N° 825, DE 28 DE MAIO DE 1993.

Da Descentralização Orçamentária

Art. 2º A execução orçamentária poderá processar-se mediante a **descentralização de crédito entre unidades gestoras de um mesmo órgão/ministério** ou entidade integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, designando-se este procedimento de **descentralização interna**.

Parágrafo único. A **descentralização entre unidades gestora de órgão/ministério ou entidade de estruturas diferentes**, designar-se-á **descentralização externa**.

Nessa mesma linha interpretativa, a NOTA JURÍDICA n. 00003/2023/CONJUR-MD/CGU/AGU (SEI 6007703), emitida no bojo da análise da minuta da Instrução Normativa da SEORI nº 9, de 2023, que disciplina a descentralização de créditos mediante TED pelos órgãos integrantes da administração central do MD, esclarece que o “ressarcimento de despesas” dispensa a formalização de TED, “sendo operacionalizado mediante a emissão da nota de movimentação de crédito e, posteriormente, da nota de programação financeira (art. 3º, III, § 3º, II, e art. 4º do Decreto nº 10.426, de 2020), cuja sistemática é, aliás, também aplicável aos casos de **descentralização interna, ou seja, de movimentação de crédito entre unidades da mesma estrutura ministerial (art. 2º, caput, do Decreto nº 825, de 1993).**”

De igual maneira, a Lei Orçamentária Anual (LOA) 2025 (Lei nº 15.121/2025), ao apresentar o detalhamento da despesa fixada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, deixa clara a distinção entre órgãos orçamentários e unidades orçamentárias, conforme pode-se observar, em caráter exemplificativo, no extrato do quadro a seguir:

Quadro 5
Despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Poder, Órgão, UO, Fonte de Recursos e Grupo de Natureza de Despesa

LDO-2025, Anexo I, Inciso V.

Valores em R\$ 1,00

Recursos de todas as fontes

PODER / ÓRGÃO / UO	Fiscal	Seguridade	Total
GND/Fonte			

PODER EXECUTIVO	472.236.507.799	1.774.610.721.620	2.246.847.229.419
52000 – Ministério da Defesa	98.493.266.222	34.828.490.393	133.321.756.615
52101 – Ministério da Defesa – Administração Direta	4.809.946.755	18.912.328	4.828.859.083
52111 – Comando da Aeronáutica	21.614.596.419	6.773.765.071	28.388.361.490
52121 – Comando do Exército	38.735.420.608	16.003.373.694	54.738.794.302
52131 – Comando da Marinha	24.202.652.367	7.872.769.512	32.075.421.879

Fonte: Adaptado dos Anexos, Volume I, da Lei Nº 15.121, de 10 de abril de 2025 (disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/Anexo/LEI15121VOLUME%20U.pdf>).

Por fim, menciona-se, ainda, a Lei Complementar nº 97/1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização e o emprego das Forças Armadas, cujo art. 12, § 1º e § 2º estabelecem, respectivamente, que o orçamento do MD identificará as dotações próprias da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e que a proposta orçamentária das Forças será elaborada em conjunto com o MD, que a consolidará. Dessa maneira, deixando clara a relação entre órgão e unidades orçamentárias existente entre o Ministério da Defesa e as Forças Singulares.

LEI COMPLEMENTAR Nº 97, DE 9 DE JUNHO DE 1999 DO ORÇAMENTO

Art. 12. O orçamento do Ministério da Defesa contemplará as prioridades definidas pela Estratégia Nacional de Defesa, explicitadas na lei de diretrizes orçamentárias. (Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

§ 1º O orçamento do Ministério da Defesa identificará as dotações próprias da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

§ 2º A proposta orçamentária das Forças será elaborada em conjunto com o Ministério da Defesa, que a consolidará, obedecendo às prioridades estabelecidas na Estratégia Nacional de Defesa, explicitadas na lei de diretrizes orçamentárias. (Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010).

CONCLUSÃO:

A partir da análise das referências legais e normativas apresentadas, resta clara a distinção entre os conceitos de “órgão orçamentário” e “unidade orçamentária”, conforme a classificação institucional do orçamento.

Sendo assim, é razoável concluir que a descentralização de créditos da Unidade Orçamentária 52101 – Ministério da Defesa – Administração Direta, em favor dos Comandos das Forças Singulares, que também possuem status de Unidade Orçamentária, constitui descentralização interna, uma vez que ocorre entre unidades do órgão 52000 – Ministério da Defesa.

Portanto, é razoável concluir que a evidência apresentada no Achado 2.9, descentralizações realizadas em favor dos Comandos das Forças Singulares, não se amolda à hipótese prevista no

Decreto nº 10.426/2020, uma vez que não constituem descentralizações de créditos realizadas entre órgãos.

DO PLEITO:

Em face do exposto, esta Unidade Auditada, respeitosamente, manifesta-se no sentido de solicitar a revisão da Achado 2.9 e de sua respectiva recomendação, por ocasião da elaboração do Relatório Final da Auditoria.

Em sua manifestação, a Unidade Examinada apresenta a definição de unidade orçamentária, órgão orçamentário, unidade descentralizadora e unidade descentralizada, trazidas pela Lei nº 10.082, de 31/12/2024, vejamos:

- **unidade orçamentária:** o menor nível de classificação institucional;
- **órgão orçamentário:** o maior nível da classificação institucional, cuja finalidade é agrupar unidades orçamentárias; (...)
- **unidade descentralizadora:** o órgão da administração pública federal direta, a autarquia, a fundação pública ou a empresa estatal dependente detentora e descentralizadora do crédito orçamentário e dos recursos financeiros;
- **unidade descentralizada:** o órgão da administração pública federal direta, a autarquia, a fundação pública ou a empresa estatal dependente recebedora do crédito orçamentário e dos recursos financeiros.

A Unidade Auditada também apresentou a classificação institucional da despesa, na qual compreende dois níveis, o primeiro com dois dígitos representando o órgão orçamentário, e o segundo com três dígitos representando a unidade orçamentária, conforme tabela copiada:

Quadro 2: Classificação Institucional

Classificação Institucional	Órgão Orçamentário	Unidade Orçamentária (UO)	
52.101	52	101	Ministério da Defesa – Administração Direta
52.111		111	Comando da Aeronáutica
52.121		121	Comando do Exército
52.131		131	Comando da Marinha

Observa-se que na definição de unidade descentralizadora e unidade descentralizada, o “**órgão da administração pública federal**” é comparável com a “**autarquia**”, “**fundação pública**” e “**empresa pública**”, revelando que esta comparação só é possível se considerarmos o **primeiro termo** a nível de Ministérios.

Outrossim, observa-se também a definição do Termo de Execução Descentralizada (TED) trazido pelo Decreto 10.426/2020: “*instrumento por meio do qual a descentralização de créditos entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União é ajustada, com vistas à execução de programas, de projetos e de atividades, nos termos estabelecidos no plano de trabalho e observada a classificação funcional programática.*” (grifo nosso).

Na definição de TED trazida pelo citado Decreto, faz mais sentido considerar o termo “órgãos” como unidades orçamentárias, do que considerar a classificação apresentada no SIAFI, conforme tela



— SIAFI2025-CONTABIL-DEMONSTRA-BALANCE (BALANCE CONTABIL) —
24/07/2025 18:11 USUARIO: ANDRE

ORGÃO : _____ SUPERIOR (S/N) _____
SUBORGÃO : _____ ORCAMENTO FISCAL E DA SEG. SOCIAL (S/N) _____
TIPO DE ADMINISTRACAO: _____

A tela capturada acima mostra que o SIAFI classifica o órgão em dois tipos: o “órgão” e o “órgão superior”. No caso, poderemos considerar:

Quadro 3: Órgãos

Órgão Superior (código)	Órgãos (código)
Ministério da Defesa (52000)	Ministério da Defesa (52000)
	Comando da Aeronáutica (52111)
	Comando da Marinha (52131)
	Comando do Exército (52121)

órgão orçamentário, ou seja, o maior nível da classificação institucional, cuja finalidade é agrupar capturada abaixo:

Esta equipe de auditoria considerou contrário a legislação a descentralização de créditos entre os **órgãos** Ministério da Defesa (52000), Comando da Aeronáutica (52111), Comando da Marinha (52131) e entre o Comando do Exército (52121) sem a formalização de TED cujo valor ultrapassasse R\$ 234.345,37, conforme art. 1º da Portaria SEGES/MGI nº 892, de 06/02/2025.

Cabe razão à Unidade Examinada quando aduz que “*o texto do dispositivo isolado não parece ser suficiente para fundamentar o Achado.*” Em uma interpretação sistemática, o termo “**órgãos**” na **definição de TED**, trazida pelo Decreto 10.426/2020, se traduz como, *smj, órgãos orçamentários* cuja classificação institucional da despesa considera como o maior nível da classificação institucional, cuja finalidade é agrupar unidades orçamentárias.

Por fim, a Nota Jurídica nº 00003/2023/CONJUR-MD/CGU/AGU (SEI 6007703), apresentada na manifestação da Unidade Examinada, esclarece que o “ressarcimento de despesas” dispensa a formalização de TED, sendo operacionalizado mediante a emissão da nota de movimentação de crédito e, posteriormente, da nota de programação financeira (art. 3º, III, § 3º, II, e art. 4º do Decreto nº 10.426, de 2020), cuja sistemática é, aliás, também aplicável aos casos de descentralização interna, ou seja, de movimentação de crédito entre unidades da mesma estrutura ministerial (art. 2º, caput, do Decreto nº 825, de 1993).

Desta forma, o título deste item (2.9), que constava no Relatório Preliminar como “**Inobservância dos limites estabelecidos para formalização de TED**” foi modificado para “**Observância dos limites estabelecidos para formalização de TED**”. Bem como a recomendação presente no Relatório Preliminar foi retirada nesta versão final do Relatório.

2.10 Achado: Ausência de cláusula específica em normativo interno que iniba a não formalização de TED para transferências, envolvendo valores totais superiores aos limites estabelecidos na legislação.

De acordo com o § 2º, art. 4º do Decreto 10.426/2020, “*na descentralização de créditos de que trata o inciso I do § 3º do art. 3º, é vedado o fracionamento de descentralizações para a consecução de um único objeto.*”

Instada a informar e evidenciar quanto à existência de normativo INTERNO com vistas a inibir o fracionamento de créditos descentralizados e objetivando o fortalecimento dos controles internos relacionados à formalização de Termos de Execução Descentralizada, a Unidade informou que “*além da Instrução Normativa SEORI/SG-MD nº 9, de 26 de janeiro de 2023, no âmbito do EMCFA, as descentralizações de crédito são regulamentadas pela Instrução Normativa EMCFA-MD Nº 1, de 14 de fevereiro de 2025*”. Acrescentou ainda que no âmbito da CAE, só há TED celebrado junto à ABC/MRE.

Da análise do inciso I do parágrafo 2º do art. 3º da IN/MD SEORI nº 09/2023, pode-se confirmar a afirmação da Unidade quanto à existência, em normativo interno, que coíbe o fracionamento de créditos que em sua totalidade justificariam a formalização de TED. Por outro lado, não foram identificadas cláusulas no âmbito da Instrução Normativa EMCFA-MD nº 01/2025 no intuito de coibir tal prática.

Após o recebimento do Relatório Preliminar de Auditoria e após Reunião de Busca Conjunta de Soluções, na qual foi discutido o citado Relatório, a Unidade, por intermédio do Despacho nº 60/ASAO CAE/CAE/EMCFA-MD (SEI 8123890), complementou o seu posicionamento informando que “será encaminhada proposta de revisão da IN EMCFA nº 01/2025 à Assessoria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (APOG EMCFA) visando atender à recomendação.” Contudo, ressalvou que “conforme Manifestação da Unidade Auditada apresentada para a Recomendação 3.2/Achado 2.9, tais limites não devem ser aplicados às descentralizações em favor dos Comandos das Forças Singulares.”

Ante o exposto, manteremos a recomendação com vistas ao monitoramento das providências a serem adotadas pela Unidade até a sua efetiva implementação.

2.11 Achado: Demonstração de alinhamento aos objetivos estratégicos do EMCFA.

Sobre a exigência de demonstração de alinhamento aos objetivos estratégicos do EMCFA nos documentos anexados aos processos de descentralizações, transcrevemos o disposto nos artigos 8º e 15º da IN-EMCFA nº 04/2023:

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 (PTrab)".

[...]

Art. 15. A aplicação de recursos orçamentários deverá contribuir para o alcance dos objetivos estratégicos previstos no Planejamento Estratégico Organizacional do EstadoMaior Conjunto das Forças Armadas (PEO-EMCFA). (Grifo da auditoria).

Registra-se que a IN EMCFA nº 04/2023, critério ao qual o achado está vinculado³, foi revogada pela IN EMCFA-MD nº 1, de 14/02/2025, que consigna, em seu § 1º do art. 9º, a exigência de demonstração quanto à “*finalidade e o alinhamento aos objetivos estratégicos, dentre outras*

³ Os processos analisados datam do exercício de 2023 e 2024, período em que a IN EMCFA nº 04/2023 ainda estava em vigor.

informações necessárias para justificar a aplicação dos créditos orçamentários demandados previstos no PTrab.”

Da análise dos documentos anexados aos processos selecionados por amostragem não probabilística, verificou-se a presença da finalidade e da demonstração do alinhamento aos objetivos estratégicos do EMCFA, em atendimento ao disposto na IN-EMCFA nº 04/2023.

2.12 Achado: Compatibilidade das aquisições com as reais necessidades da unidade.

Da análise da amostra não probabilística realizada em 10 (dez) processos de descentralização, verificou-se que os Documentos de Oficialização de Requisição (DOR) estavam embasados com as correspondentes Planilhas de Memória de Cálculo (PMC), contendo parâmetros capazes de fundamentar as quantidades a serem adquiridas.

2.13 Achado: Monitoramento Adequado da Ação 2D55.

Da análise das informações apresentadas, verifica-se que consta no item 8 do Plano Estratégico Organizacional (PEO) do EMCFA 2022-2025, um conjunto de indicadores, cujo monitoramento dos Planos Orçamentários relacionados à Ação 2D55 foi devidamente comprovado nas Atas de

Reuniões de Monitoramento e Controle (RMC), disponibilizadas pela Chefia de Assuntos Estratégicos.

2.14 Achado: Ausência de previsão, em normativo, sobre apresentação e análise de prestações de contas de recursos descentralizados sem a formalização de TED.

De acordo com o Art. 2º da IN EMCFA-MD nº 1/2025, *“Para efeito de acompanhamento, as Chefias e a AIDef poderão solicitar às Forças Singulares a prestação de contas dos créditos orçamentários por elas recebidos, no intuito de assegurar o atingimento da finalidade prevista.”*.

Contudo, não consta na referida Instrução Normativa, especificação sobre a forma de sua prestação de contas e de sua análise por parte da Unidade descentralizadora.

Após o recebimento do Relatório Preliminar de Auditoria e após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, na qual foi discutido o citado Relatório, a Unidade, por intermédio do Despacho nº 60/ASAO CAE/CAE/EMCFA-MD (SEI 8123890), complementou o seu posicionamento, informando que a CAE envidará esforços para aprimorar os normativos internos existentes no tocante aos aspectos recomendados.

Ante o exposto, verifica-se a concordância da Unidade quanto à necessidade de previsão, em normativo, sobre apresentação e análise de prestações de contas de recursos descentralizados sem a formalização de TED, razão pela qual manteremos a recomendação com vistas ao monitoramento das providências a serem adotadas pela Unidade, até a sua efetiva implementação.

2.15 Achado: Princípio da Anualidade Orçamentária observado.

Da análise das informações extraídas do Tesouro Gerencial relacionadas aos Restos a Pagar não Processados no âmbito da Administração Central do Ministério da Defesa, Marinha, Exército e Aeronáutica, referentes à Ação 2D55, verificou-se, nos exercícios de 2022, 2023 e 2024, que não há aumento de estoques dos Restos a Pagar Não Processados. Ou seja, de uma maneira geral, o princípio da anualidade orçamentária está sendo observado, tendo em vista que os valores de restos a pagar inscritos e reinscritos equivalem aos cancelados e pagos ao final dos exercícios, como demonstram os gráficos abaixo.

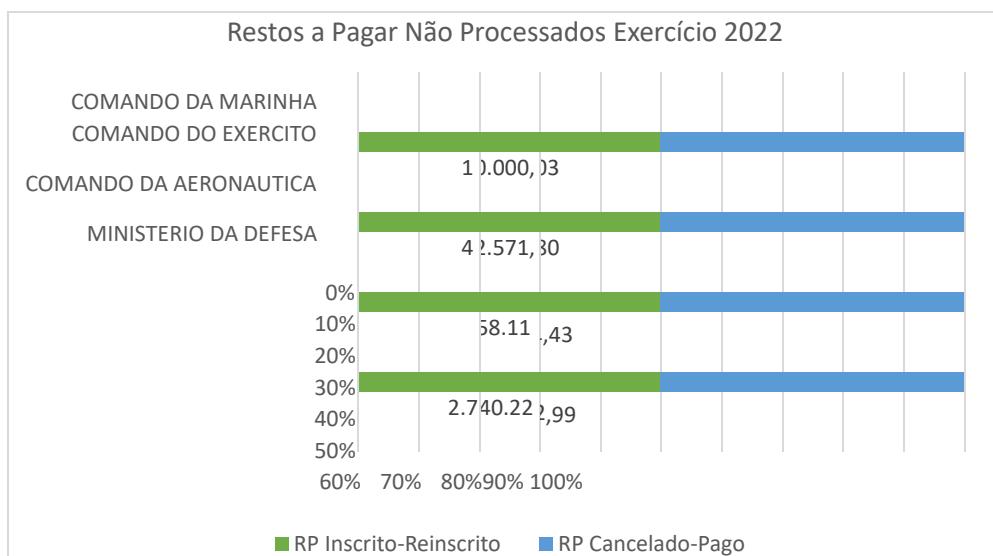


Gráfico 4: Balanceamento de Restos a Pagar Exercício 2022 Ação 2D55

Gráfico 5: Balanceamento de Restos a Pagar Exercício 2023 Ação 2D55

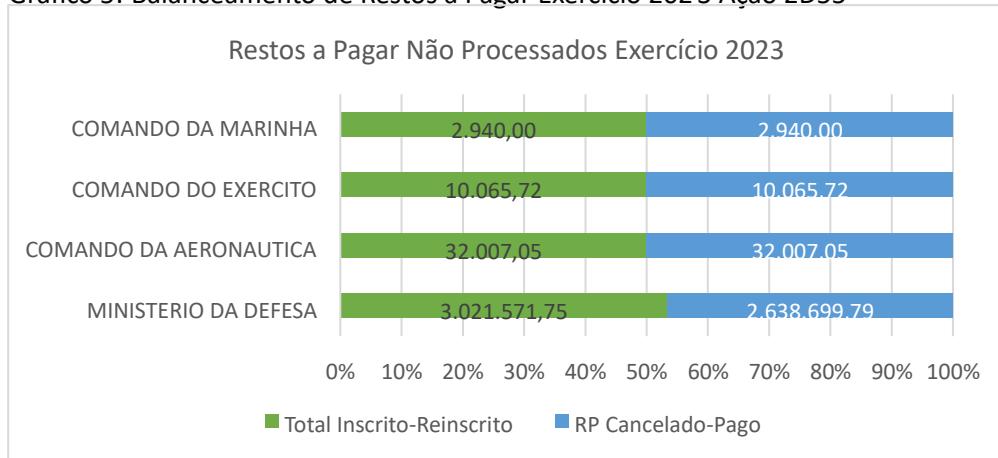
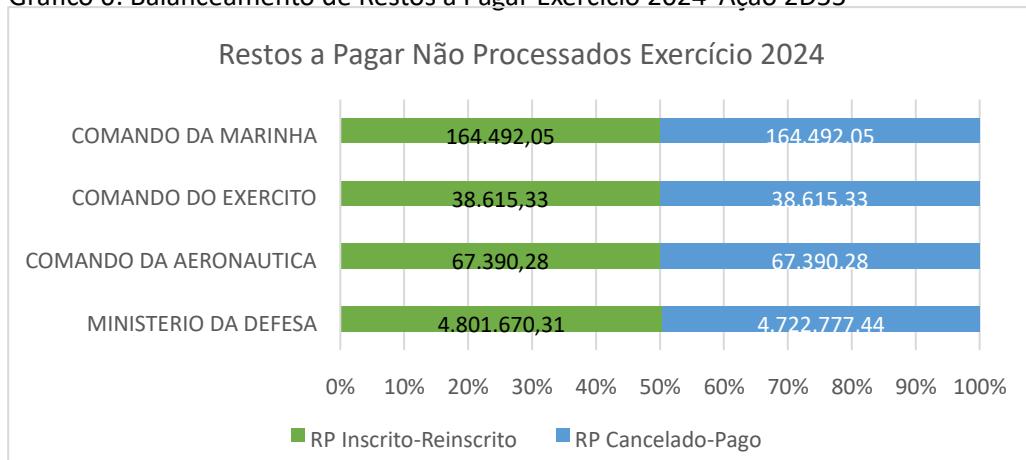


Gráfico 6: Balanceamento de Restos a Pagar Exercício 2024 Ação 2D55



2.16 Achado: Atendimento à Lei de Acesso à Informação – LAI.

Instada a informar onde podem ser acessadas informações sobre atos normativos, convênios e transferências, despesas com diárias e passagens, notas fiscais eletrônicas e licitações e contratos,

termos aditivos e planos de trabalho de TEDs, entre outros, relacionados à Ação 2D55, com vistas ao atendimento da Lei de Acesso à Informação, a Unidade informou que as informações se encontram no endereço: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/acesso-a-informacao>.

Da análise das informações apresentadas, verifica-se que a Unidade atende à Lei de Acesso à Informação, ao disponibilizar na internet informações sobre atos normativos, convênios e transferências, despesas com diárias e passagens, notas fiscais eletrônicas e licitações e contratos, termos aditivos e planos de trabalho relacionados aos TEDs. Contudo, importa registrar a ausência de filtros apropriados com vistas à seleção de informações relacionadas especificamente à Ação 2D55.

3 RECOMENDAÇÕES

3.1 Achado 2.6: Ausência de Registros e de Operacionalização dos TEDs na plataforma Transferegov.

1. Instituir rotinas com vistas a mitigar o risco da inobservância do disposto no art. 7º, caput e § 2º, da Instrução Normativa SEORI/SG/MD nº 9/2023 e art. 1º da Portaria SEGES/ME nº 13.405/2021, notadamente no que se refere aos registros e à operacionalização dos Termos de Execução Descentralizada no Transferegov.

2. Para os futuros destaques orçamentários formalizados por meio de TEDs, realizar o registro e operacionalização na plataforma Transferegov.

3.2 Achado 2.10: Ausência de cláusula específica em normativo interno que iniba a não formalização de TED para transferências envolvendo valores totais superiores aos limites estabelecidos na legislação.

1. Tendo em vista a uniformização da legislação, recomenda-se revisar a IN EMCFA nº 01/2025, para inserir cláusula vedando o fracionamento de descentralizações para a consecução de único objeto, nos moldes do inciso I do parágrafo 2º do art. 3º da IN/MD SEORI nº 09/2023.

3.3 Achado 2.14: Ausência de previsão, em normativo, sobre apresentação e análise de prestações de contas de recursos descentralizados sem a formalização de TED.

1. Adotar providências com vistas a consignar em normativo interno a forma de apresentação e de análise de prestações de contas de recursos descentralizados sem a formalização de TED.

4 CONCLUSÃO

Conforme consignado nas páginas iniciais deste relatório, a auditoria chegou às seguintes conclusões sobre as questões de auditoria, transcritas abaixo, com base em exame processual e nas informações colhidas do gestor ou diretamente dos endereços eletrônicos na *internet* indicados pela Unidade:

Questão 1 - As descentralizações de créditos foram formalizadas observando os requisitos da legislação?

De acordo com as evidências apresentadas nos **achados 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4**, verificou-se que os processos de descentralizações de recursos foram adequadamente instruídos com documentos exigidos pela legislação.

Questão 2 - A Análise de Conformidade dos TEDs está sendo realizada?

Conforme análises realizadas nos Termos de Execução Descentralizada formalizados pelo EMCFA – **achado 2.5**, verificou-se que a Unidade auditada, por meio da Coordenação de Contratos e Atos Congêneres (CONTRAT) realizou as análises de conformidade antes das assinaturas dos instrumentos de transferências.

Questão 3 - Os TEDs estão sendo operacionalizados conforme exige a legislação?

Conforme consignado no **achado 2.6**, verificou-se que os TED formalizados pelo EMCFA e relacionados à Ação 2D55 **não estão sendo inseridos e operacionalizados no Transferegov**.

Questão 4 - Os TEDs estão sendo publicitados conforme exige a legislação?

Conforme evidenciado no **achado 2.7**, verificou-se que o EMCFA disponibilizou em sítio eletrônico oficial da Unidade a íntegra dos TEDs celebrados e dos Planos de Trabalho atualizados, referentes à Ação 2D55, em atendimento ao disposto no art. 14 do Decreto nº 10.426, de 2020.

Questão 5 - Os gestores e suplentes dos TEDs foram nomeados e estão cumprindo a sua função relacionadas a prestação de contas?

Com base nos documentos anexados aos processos referentes aos Termos de Execução Descentralizada, chegou-se à conclusão, conforme apontado no **achado 2.8**, que os agentes públicos foram nomeados para exercer a função de gestores e suplentes dos TEDs e estão cumprindo adequadamente suas atribuições.

Questão 6 - Os Valores para formalização de TEDs estão sendo observados?

Conforme consignado no **achado 2.9**, verificou-se a observância da unidade quanto aos limites estabelecidos para formalização de TED, todavia o **achado 2.10**, constatou a ausência de cláusula específica em normativo interno com vistas a inibir fracionamentos.

Questão 7 - A aplicação de recursos orçamentários está contribuindo para o alcance dos objetivos estratégicos previstos no Planejamento Estratégico Organizacional do EMCFA?

De acordo com os documentos anexados aos processos analisados por amostragem não probabilística, conforme consignado nos **achados 2.11 e 2.12**, verificou-se a demonstração do alinhamento dos recursos orçamentários aos objetivos estratégicos do EMCFA.

Questão 8 - O EMCFA monitora os resultados da Ação 2D55 de forma adequada?

Com base nas informações consignadas no **achado 2.13**, verificou-se que a Unidade dispõe de um conjunto de indicadores efetivamente utilizados no monitoramento dos Planos Orçamentários relacionados à Ação 2D55.

Questão 9 - Existem normativos para apresentação e análise de prestação de contas de recursos descentralizados sem a formalização de TED?

De acordo com as análises realizadas na IN EMCFA-MD nº 1/2025, conforme consignado no **achado 2.14**, verificou-se não constar no referido Normativo, especificação sobre a forma de prestação de

contas de recursos descentralizados, sem formalização de TED, e de análise por parte da unidade descentralizadora.

Questão 10 - Princípio da Anualidade Orçamentária está sendo observado?

Conforme evidenciado no **achado 2.15**, verificou-se, nos exercícios de 2022, 2023 e 2024, que não há aumento de estoques dos Restos a Pagar Não Processados, o que demonstra, de uma maneira geral, a observância do princípio da anualidade orçamentária no que se refere à Ação 2D55.

Questão 11 - A Unidade tem adotado providências com vistas ao cumprimento do disposto na Lei de Acesso à Informação - LAI, especificamente no que se refere à disponibilização de informações relacionadas à Ação 2D55?

Da análise das informações prestadas pela Unidade, verificou-se, conforme consignado no **achado 2.16**, o atendimento ao disposto na Lei de Acesso à Informação, ao disponibilizar na internet as informações exigidas pelo referido normativo.

Ante o exposto, dos testes substantivos e de controles (análise documental), chegou-se à conclusão, com base nas questões avaliadas, que os controles internos relativos à operacionalização da Ação 2D55, de uma maneira geral e exceto pelos fatos apontados nos achados de auditoria (**itens 2.6, 2.10 e 2.14**), são suficientes e adequados, permitindo que Ação Orçamentária 2D55 (Implementação da Política, Estratégia e Assuntos Internacionais na Área de Defesa) alcance seus objetivos.