

Aviso nº 1333 - GP/TCU

Brasília, 16 de dezembro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2892/2025 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 3/12/2025, ao apreciar o TC-002.173/2022-0, da relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

O mencionado processo trata de auditoria de conformidade, integrada com aspectos operacionais, realizada com o objetivo de avaliar as compras conduzidas pelas comissões militares brasileiras no exterior, bem como os riscos e controles relacionados, no período de 2018 a 2022.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador Dr. HIRAN
Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do
Consumidor do Senado Federal
Brasília – DF

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 002.173/2022-0.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgãos: Comando da Aeronáutica; Comando da Marinha; Comando do Exército; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Interessados: Centro de Controle Interno da Aeronáutica; Centro de Controle Interno da Marinha; Centro de Controle Interno do Exército; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria-geral do Ministério da Defesa.

Representação legal: Não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. COMANDO DA AERONÁUTICA. COMANDO DA MARINHA. COMANDO DO EXÉRCITO. AQUISIÇÕES FEITAS PELAS COMISSÕES MILITARES NO EXTERIOR. EXECUÇÃO FINANCEIRA FORA DO SIAFI. DEFICIÊNCIAS NA HABILITAÇÃO DAS EMPRESAS FORNECEDORAS DE PRODUTOS. DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E CIÊNCIAS. COMUNICAÇÕES. ARQUIVO.

Relatório

Reproduzo o relatório de auditoria operacional elaborado pela equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), em que se avaliou a regularidade das aquisições realizadas pelas comissões militares no exterior, no período de 2018 a 2022¹:

“I. INTRODUÇÃO

1. A presente auditoria é de conformidade integrada com aspectos operacionais, cujo objeto é avaliar a regularidade das aquisições realizadas pelas comissões militares de compras no exterior, bem como os riscos e controles correlacionados, no período de 2018 a 2022, em razão da sua alta materialidade envolvida e do grande volume de compras.

2. O presente trabalho, sob o registro Fiscalis 15/2022, foi realizado de acordo com as normas de fiscalização do TCU, notadamente as Orientações para Auditorias de Conformidade, aprovada pela Portaria-Adplan 1/2010, Padrões de Auditoria de Conformidade, aprovada pela Portaria-Segecex 26/2010, e o Manual de Auditoria Operacional aprovado pela Portaria-Segecex 18/2020.

3. A equipe foi composta por três auditores, o coordenador da AudGovernança, um membro da Sejus-Ass e o outro membro da AudContratações, com supervisão do Diretor da Didef (Aud Governança). Contou ainda com o apoio metodológico de auditor da extinta Soma e hoje lotado AudSaude.

I.I. Deliberação que originou o trabalho

4. A presente auditoria foi realizada com fundamento no inciso II do artigo 239 do Regimento Interno do TCU, conforme Despacho do Ministro-Substituto Weder de Oliveira (TC 042.180/2021-0, peça 6).

¹ Peças 1354-1356.

I.II. Visão geral do objeto

5. Atualmente existem cinco comissões militares das Forças Armadas no exterior.

6. Nos Estados Unidos da América (EUA), em Washington/DC, estão sediadas três comissões, a saber:

- a) Comissão Naval Brasileira em Washington (CNBW);
- b) Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW); e
- c) Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington (CABW).

7. Na Inglaterra, em Londres, estão sediadas as outras duas comissões, a saber:

- a) Comissão Naval Brasileira na Europa (CNBE); e
- b) Comissão Aeronáutica Brasileira na Europa (CNBE).

8. As comissões são antigas, todas foram criadas no século passado.

9. As primeiras comissões foram instaladas em Washington/EUA, a CNBW em 1937, a CEBW em 1940 e a CABW em 1945.

10. Posteriormente, surgiram as comissões na Europa, a CNBE em 1971 e a CABE em 1972.

11. As comissões foram criadas com objetivo de facilitar a aquisição de materiais diretamente do exterior relacionados com as atividades-fim das Forças, ou seja, materiais bélicos.

I.III. Objetivo e questões de auditoria

12. Foi definido como objetivo desta auditoria avaliar as aquisições, no período de 2018 a 2022, realizadas pelas comissões militares sediadas no exterior em razão de sua alta materialidade e volume de compras, tudo com a finalidade de verificar a sua regularidade e de promover, eventualmente, melhoria dos controles internos.

13. O escopo da auditoria abrange as atividades relacionadas às aquisições de produtos e serviços realizadas pelas comissões militares no exterior nas diversas modalidades de licitação, inclusive por intermédio de suprimento de fundos, e também as dispensas e inexigibilidades.

14. Foram definidas, na fase de planejamento, seis questões de auditoria, que estão desdobradas a seguir:

a) Questão 1: As aquisições realizadas pelas Comissões Militares no exterior provenientes de governos estrangeiros, no período entre 2018 e 2022, observaram os critérios das seguintes normas legais: Decreto 8.817/2016, Anexo I, art 1º, inciso III; Decreto 9.683/2019, Anexo I, art 1º, inciso IV; e Decreto 11.024/2022, Anexo I, art 1º, inciso IV?

b) Questão 2: As aquisições realizadas pelas Comissões Militares no exterior com pagamentos em moeda estrangeira de contratos com empresas nacionais e suas subsidiárias estrangeiras, no período entre 2018 e 2022, observaram os critérios das seguintes normas legais: Constituição Federal 1988, art. 149, § 2º, inc. II, art. 153, inc. I, III, IV, art. 155, inc. II e art. 195, inc. IV; Decreto-Lei 857/1969, art 1º; Lei 10.192/2001, art. 1º; e Lei 10.406/2002, art. 318?

c) Questão 3: Os adiantamentos de pagamentos realizados pelas Comissões Militares no exterior provenientes do chamado ‘suprimento de fundos’, no período entre 2018 e 2022, observaram os critérios das seguintes normas legais: Lei 4.320/1964, art.

68 e 69, Decreto-Lei 200/1967, 74 e 83, Decreto 93.872/1986, art. 45 a 47, Lei 8.666/1993, art. 60, parágrafo único?

d) Questão 4: As aquisições realizadas pelas Comissões Militares no exterior com empresas com tipologias de riscos de Shell Company (empresa fantasma) e Pass Through Scheme (empresa intermediária), no período entre 2018 e 2022, observaram os princípios de licitação insculpidos na Lei 8.666/1993, art. 3º?

e) Questão 5: As aquisições realizadas pelas Comissões Militares no exterior, no período entre 2018 e 2022, observaram os critérios previstos na Lei 12.527/2011, art. 6º, inc. I, art. 7º, inc. VI, art. 8º, § 1º, IV, § 2º, 3º, inc. I, II e III; no Decreto 8.777/2016, art. 3º e 4º; e no Decreto 8.539/2015, art. 22, §1º?

f) Questão 6: As licitações realizadas pelas Comissões Militares no exterior, sem ampla divulgação no território nacional, para os serviços de transporte de bagagem do Brasil para o estrangeiro e vice-versa, no período entre 2018 e 2022, observaram os critérios das seguintes normas legais: Lei 8.666/1993 art. 3º caput, inc. I e §3º; Lei 14.133/2021 art. 5º, art 11, inc. IV e parágrafo único, e art. 13, caput?

I.IV. Metodologia utilizada e limitações inerentes à auditoria

15. Primeiramente, a equipe de auditoria realizou um trabalho massivo de mineração, cruzamento e análise de dados. Foram extraídas informações de diversas bases de dados como: SIAFI, Receita Federal do Brasil, Estado da Flórida/EUA, site OpenCorporates, entre outras.

16. O objetivo do trabalho com dados foi, primeiramente, conhecer os valores envolvidos em cada modalidade utilizada nas aquisições realizadas pelas comissões militares no exterior.

17. Em um segundo momento, aplicaram-se ferramentas de tecnologia de informação para extrair do universo de dados os relacionados a riscos associados às tipologias já consagradas e aplicadas rotineiramente pelo TCU.

18. Com estes dois passos, foi possível montar a matriz inicial de riscos da auditoria e criar um norte para direcionar os demais trabalhos de planejamento da equipe.

19. Na oportunidade, verificaram-se riscos associados ao uso indevido dos suprimentos de fundos e a possíveis fraudes em licitações, que, posteriormente, resultaram na terceira e na quarta questões de auditoria.

20. Logo no início do trabalho, restou constatado que as Forças Armadas não possuíam processos eletrônicos para todas as aquisições realizadas no exterior. Ademais, não disponibilizaram os sistemas de compras utilizados pelas comissões militares para aquisição de produtos no exterior de forma integral, o que limitou o trabalho da equipe de auditoria, dificultando a identificação de situações potenciais de risco.

21. Tal dificuldade inicial enfrentada pela equipe de auditoria foi importante ponto na composição da matriz de riscos da auditoria, pois apresentou uma situação anômala de transparência de informações destas comissões e resultou na quinta questão de auditoria.

22. Ainda na fase de planejamento, foram realizadas diversas reuniões com especialistas de várias áreas.

23. Inicialmente, foi realizada uma reunião com equipe de auditores do *Government Accountability Office* (GAO). O intuito foi conhecer particularidades, riscos e boas práticas na área de aquisições de produtos comuns, não militares, praticadas nos Estados Unidos da América (EUA), bem como conhecer experiências de fiscalizações realizadas por aquela Entidade Fiscalizadora Superior.

24. Na ocasião, a equipe de auditores estrangeira compartilhou diversos casos de fraudes reais ocorridos nos EUA, bem como informou, em termos gerais, como é feito o processo de aquisição naquele País.

25. Não foi possível obter repositórios de dados sobre os custos de produtos comuns, não militares, para que fossem utilizados de parâmetros de preço de mercado para comparação com os produtos adquiridos pelas comissões militares brasileiras.

26. Foram compartilhados conceitos sobre alertas de riscos ‘red flags’ sobre *Shell Company* e *Pass Through Scheme*, que se referem a empresas fantasmas e empresas meramente intermediárias, respectivamente.

27. Em face das experiências trocadas, a equipe identificou pontos passíveis de aperfeiçoamento nas tipologias e nos cruzamentos de dados já realizados. A melhoria gerou impactos diretos na matriz de risco da auditoria, que foram expressos no aperfeiçoamento da quarta questão de auditoria.

28. Posteriormente, em razão do objeto da auditoria tratar de aquisições realizadas no exterior, foi realizada uma reunião com uma equipe do Ministério das Relações Exteriores, com participação da antiga SecexDesenvolvimento, a fim de conhecer melhor o modo como as aquisições no estrangeiro são feitas pela Pasta.

29. Identificou-se que os serviços de transporte de mudanças do Brasil para o exterior e vice-versa, contratados pelo MRE e pelas Forças Armadas, possuem diferenças quanto à modalidade de licitação e ao local de realização dos certames, o primeiro no Brasil e o segundo nas comissões militares no exterior.

30. Tal situação peculiar, após uma depuração, compôs a matriz de risco da auditoria e tornou-se a sexta questão de auditoria.

31. Em seguida, foi realizada uma primeira reunião, com apoio da antiga SecexTributária, com uma equipe da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB). O objetivo foi aprofundar o conhecimento em relação aos possíveis impactos aduaneiros oriundos das aquisições de produtos e serviços pelas comissões militares no exterior originados de contratos com empresas brasileiras e suas subsidiárias.

32. Dentro do mesmo tema, também foi realizada uma reunião, com participação da antiga SecexFinanças, com uma equipe do Banco Central do Brasil (Bacen), para aprofundar os conhecimentos sobre possíveis impactos cambiais provenientes de tais aquisições.

33. Por fim, ainda foi realizada mais uma reunião com outra equipe da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB). O objetivo foi aprofundar o conhecimento em relação aos possíveis impactos nos tributos internos oriundos das referidas compras.

34. O resultado das reuniões acima permitiu delinear e compor a segunda questão de auditoria deste trabalho.

35. Destaca-se, também, que a primeira questão de auditoria, sobre a participação do Ministério das Relações Exteriores nas aquisições realizadas pelas comissões militares no exterior, é decorrência direta de observação feita pelo Relator no processo de autorização da presente auditoria (TC 042.180/2021-0, peça 6, p. 2).

36. Assim, a equipe de auditoria perpassou por diversas áreas de conhecimento e construiu uma Matriz de Planejamento capaz de abordar uma ampla gama de situações de riscos detectadas e que orientou as atividades desenvolvidas durante a execução da fiscalização propriamente dita.

37. Na fase de execução da auditoria, a equipe realizou exames de bases de dados a que o TCU tem acesso e coletou informações por meio de pesquisa documental, questionamentos junto aos órgãos fiscalizados, bem como inspeção *in loco* nas sedes e depósitos das comissões militares sediadas em Washington, nos Estados Unidos da América.

38. Cabe destacar ainda que durante a realização dos trabalhos houve um incidente de sonegação de informação no que diz respeito à obtenção de *dump* (cópia) das bases de dados dos sistemas de compras utilizados pelas comissões militares sediadas no exterior.

39. Em resumo, a equipe requisitou tais dados em fevereiro de 2022 e somente foram entregues após determinação da Corte exarada no Acórdão 790/2023-TCU-Plenário, datado de 26/4/2023, de Relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

40. Tal situação limitou os trabalhos da equipe de auditoria na fase de planejamento, pois não foram disponibilizados dados que seriam utilizados como subsídio para a elaboração dos produtos típicos dessa fase, e depois na fase de execução, devido ao momento tardio de entrega dos dados, o que somente permitiu à equipe verificar questões pontuais.

I.V. Volume de recursos fiscalizados

41. As comissões militares no exterior movimentaram no período de 1/1/2018 até 31/12/2022 R\$ 23 bilhões.

42. A seguir os valores empenhados e pagos por comissão durante o período auditado:

Tabela 1 - valores empenhados pagos no período de 2018-2022 pelas comissões militares

Identificação da Unidade Gestora	Valor empenhado pago
Comissão Naval Brasileira em Washington	R\$ 885.938.766,13
Comissão Naval Brasileira na Europa	R\$ 3.591.943.570,21
Comissão do Exército Brasileiro em Washington	R\$ 3.622.488.479,82
Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington	R\$ 3.954.982.982,43
Comissão Aeronáutica Brasileira na Europa	R\$ 10.980.395.649,98
Total	R\$ 23.035.749.448,57

Fonte: Siafi

43. Devido à metodologia aplicada, o valor efetivo fiscalizado para fins de detecção de situações atípicas foi restrito às aquisições de bens e serviços comuns ou de prateleira realizadas pelas comissões militares sediadas no exterior cujo fornecedor não seja ente governamental ou tenha recebido no período valor inferior à 150 milhões de reais (peça 8103). Assim, o filtro aplicado reduziu em 16 bilhões de reais o valor auditado, isto é, o valor efetivamente auditado totalizou um valor de R\$ 7.018.858.931,54.

I.VI. Benefícios estimados da fiscalização

44. A presente auditoria tem a expectativa, caso acolhidos os encaminhamentos propostos, de obter nove principais benefícios, que são:

- a) aperfeiçoamento do sistema Siafi com ganhos de melhor controle dos recursos financeiros geridos por repartições públicas no exterior;
- b) reduzir a zero os pagamentos de despesas com cartão de crédito do HSBC realizados pela CEBW tão logo o gestor tome ciência da decisão que vier a ser prolatada pela Corte de Contas;
- c) apurar responsabilidades pelas potenciais falhas de habilitação detectadas;
- d) implementação nos futuros editais das comissões militares de requisitos de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica com índices e parâmetros objetivos;
- e) aperfeiçoamento da metodologia de pesquisa de preços utilizada nas compras realizadas pelas comissões militares sediadas no exterior e possível unificação das normas de licitação que as regulam;
- f) adequação, em 180 dias, dos sítios eletrônicos das comissões militares sediadas no exterior para que tornem acessíveis os dados das suas aquisições, no formato de dados abertos, bem como para que deem a correta divulgação de suas licitações nos termos legais;
- g) reduzir a zero o pagamento em moeda estrangeira, no âmbito das relações com a União, fora dos casos permitidos na legislação específica, quando o pagamento correr via Siafi;

h) reduzir a zero os processos de licitação realizados pelas comissões militares sediadas no exterior para serviços cuja origem ou destino das aquisições seja o Brasil, com possibilidade de realização no território nacional; e

i) apresentação de plano com as ações, prazos e responsáveis para que no prazo máximo de 1 ano todas as aquisições realizadas pelas comissões militares realizadas sejam processadas no formato eletrônico.

II. ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DAS QUESTÕES DE AUDITORIA

45. A equipe de auditoria, durante a realização dos trabalhos, encontrou dois achados não decorrentes de questão de auditoria, que serão a seguir apresentados em face da sua relevância.

II.I. Execução financeira de orçamento de modo paralelo ao Siafi realizada pela CEBW

46. A CEBW realizou no Siafi lançamentos contábeis de liquidação e pagamentos antecipados, antes mesmo das assinaturas dos contratos correspondentes com os licitantes, sem ter havido desembolso financeiro de fato, conforme análise em separado (peça 1260).

47. A equipe de auditoria analisou dois casos concretos, processos administrativos 64324.004223/2019-94 e 64324.007920/2020-31, no valor histórico de US\$ 3.056.016,00 e US\$ 2.576.022,39, respectivamente, os quais tiveram lançamentos de liquidação e pagamento antecipados antes mesmo da assinatura dos respectivos contratos.

48. Em outras palavras, a CEBW lançou no Siafi a ocorrência de despesas que superam os cinco milhões de dólares de fatos que não existiram, ou seja, que financeiramente não aconteceram.

49. Os recursos financeiros permaneceram na agência do Banco do Brasil em Nova York (EUA), sendo controlados no Siafi de forma paralela em uma conta de adiantamento para inversões em bens móveis.

50. Os citados casos serão posteriormente analisados com maior profundidade.

51. Assim, diante da situação relatada, verificou-se que havia o risco de o problema detectado não ser pontual e sim uma prática recorrente executada pela CEBW.

52. A equipe de auditoria, então, aprofundou o tema e, conforme será detalhado em tópico próprio, encontrou indícios de que a gestão financeira paralela poderia alcançar a cifra de mais de R\$ 400 milhões no período.

53. Esses lançamentos de liquidação e pagamento contrariam a Lei 4.320/1964, art. 90, que estabelece que a contabilidade deverá evidenciar as despesas realizadas, e o Decreto 93.872/1986, art. 38, que estabelece como regra a proibição do pagamento antecipado, sendo aceito apenas de forma extraordinária durante a vigência do contrato, amparado em indispensáveis garantias e incidente apenas sobre parcela contratual.

54. Essa situação traz como efeito concreto a ausência de representação fidedigna das informações contábeis, distorcendo-as e afetando a sua utilidade com o potencial de gerar a ineficiência de alocação adequada de recursos públicos.

55. Além disso, em razão de os lançamentos contábeis de liquidação e pagamentos antecipados não refletirem a realidade dos fatos, isto é, não representarem execução financeira propriamente dita, verifica-se que as diversas instâncias de controle interno e externo ficam impedidas de atuar no controle de tais recursos por total falta de conhecimento de sua existência, o que por si já aumenta o risco de descontrole de tais recursos.

56. A causa desse problema reside, primeiramente, no fato de as ordens de pagamentos emitidas pela CEBW aos beneficiários não serem feitas via Siafi, mas em ambiente externo e encaminhadas à agência do Banco do Brasil em Nova York.

57. Diferentemente do que ocorre no Brasil, em que, em regra, o ordenador de despesa e o gestor financeiro assinam a ordem de pagamento no Siafi, que automaticamente emite a ordem bancária à contratada, no exterior não existe um sistema automatizado semelhante, ou seja, a informação de pagamento não é vinculada entre o sistema Siafi e o Banco do Brasil.

58. Razão pela qual, infere-se como desejável que seja verificada a regularidade da movimentação de recursos financeiros existentes na conta bancária do Banco do Brasil da CEBW em relação aos dados existente no Siafi, a fim de mitigar o risco da existência de outras discrepâncias entre o financeiro e orçamentário haja vista a existência da irregularidade detectada de execução financeira paralela.

59. Essa deficiência permitiu a existência da irregularidade em análise, consistente no lançamento de pagamentos antecipados sem o desembolso financeiro.

60. Outra causa é a possível orientação incorreta da Diretoria de Contabilidade do Exército sobre o tema.

61. A Cartilha Patrimonial da CEBW, ano 2020, e o Caderno de Orientação aos Agentes da Administração da SEF, ano 2022, orientam a CEBW a registrar o pagamento antecipado em conta de adiantamento para inversões em bens móveis (peças 1110 e 1111).

62. Tal orientação em questão, caso não relacionada com hipóteses admissíveis na legislação para a realização de pagamentos antecipados, afronta o Decreto 93.872/1986, art. 38.

63. Além disso, contribuiu como causa provável a baixa transparência dos gastos realizados pelas comissões e a reduzida expectativa do controle institucional e social, impedindo os órgãos de controle e a sociedade de realizaram o acompanhamento da execução do orçamento da CEBW de maneira completa.

64. Para tratar a causa efetiva desse problema, propõe-se (a) recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que avalie a possibilidade de automatizar as ordens de pagamento emitidas por unidades gestoras da Administração Pública Federal sediadas no exterior dentro do Siafi, a fim de também possibilitar a emissão de ordens bancárias (OB) diretamente às agências do Banco do Brasil no exterior que as executarão; e (b) autuar processo apartado para apurar possíveis lançamentos contábeis irregulares de liquidação e pagamento antecipados ocorridos na CEBW, a regularidade da gestão dos recursos financeiros correspondentes depositados em contas no Banco do Brasil em Nova York, bem como possível orientação incorreta da Diretoria de Contabilidade do Exército sobre o tema, que permitiram execução financeira de orçamento de modo paralelo ao Siafi.

65. Espera-se que esse encaminhamento possa aperfeiçoar o sistema Siafi com ganhos de melhor controle dos recursos financeiros geridos por repartições públicas no exterior; bem como (b) esclarecer os fatos que envolvem possível orientação incorreta da Diretoria de Contabilidade do Exército sobre o tema e a situação dos recursos da CEBW depositados na conta do Banco do Brasil.

II.II Análise do Processo 64324.004223/2019-94

66. Durante a análise da questão de auditoria 4, verificou-se no processo 64324.004223/2019-94, referente à licitação para a aquisição de produtos e de serviços de contramedidas eletrônicas (peças 1102-1105 e 1182), que houve a assinatura do Framework Agreement 20/2019, datado de 3/12/2019, entre o Governo da República Federativa do Brasil, por intermédio da CEBW, e a empresa Bioamerica Inc. (peça 1105, p. 13-22). O Framework Agreement 20/2019, em resumo, é um acordo firmado entre as partes que estabelece um prazo de 12 meses para que a CEBW, mediante a emissão de uma ordem de compra e de um contrato, realize a compra dos materiais e serviços com a licitante vencedora do RFQ-0089/2019, que foi a empresa Bioamerica Inc, sem, contudo, gerar a obrigação de compra, isto é, a CEBW pode ou não exercer a opção de compra.

67. Ocorre que, posteriormente à juntada do citado acordo aos autos do processo 64324.004223/2019-94, foram juntadas três notas de empenho a saber: 2019NE401728,

2019NE401729 e 2019NE401730, todas datadas de 3/12/2019, em favor da empresa Bioamerica Inc., no valor, respectivamente, de US\$ 3.037.000,00, US\$ 16,00 e US\$ 19.000,00 (peça 1105, p. 29, 27 e 31).

68. No ano seguinte foi emitida a purchase order, em tradução livre seria ordem de compra, e firmado o contrato 1140/2019, ambos assinados em 16/11/2020 (peça 1105, p. 67-95).

69. O extrato do contrato 1140/2019 foi publicado no Diário Oficial da União de 30/11/2020 e nele constam as já citadas notas de empenho 2019NE401728, 2019NE401729 e 2019NE401730 (peça 1105, p. 101).

70. A situação atípica de assinatura de contrato com empenhos datados de ano anterior chamou a atenção da equipe de auditoria.

71. Em consulta ao Siafi, verificou-se que, ainda no ano de 2019, houve os lançamentos de liquidação de pagamentos antecipados de todos os valores empenhados, conforme tabela abaixo, porém tais documentos não foram juntados aos autos do processo administrativo.

Tabela 2 - lançamentos contábeis do processo 64324.004223/2019-94

Nota de empenho	Nota de lançamento no sistema (NS) de liquidação antecipada	Data de emissão	Nota de lançamento no sistema (NS) de pagamento antecipado	Data de emissão	Referência
2019NE401728	2019NS4006154	17/12/2019	2019NS4006154	17/12/2019	Peça 1113, p. 1, 4 e 7
2019NE401729	2019NS4006272	18/12/2019	2019NS4006273	18/12/2019	Peça 1113, p. 10, 13 e 16
2019NE401730	2019NS4006520	23/12/2019	2019NS4006521	23/12/2019	Peça 1113, p. 19, 22 e 26

Fonte: Siafi.

72. Isto significa que contabilmente o valor total do contrato de mais de três milhões de dólares foi pago em 2019 à empresa Bioamerica Inc.

73. Durante a inspeção in loco, na sede da CEBW, em Washington-DC, nos EUA, a equipe de auditoria foi informada de que não houve pagamento financeiro, tendo sido juntado aos autos os extratos bancários do período do empenho (peça 1115, p. 119-126).

74. Também foi informado que o controle financeiro dos pagamentos contábeis antecipados seria realizado na conta de adiantamentos para inversões em bens móveis, acrescentando-se que quando efetivamente pago, tal valor seria excluído do saldo desta conta.

75. Assim, foi juntado o documento do Siafi que comprova contabilmente que o valor empenhado em questão ainda estaria na citada conta (peça 1115, p. 118), isto é, apesar de os empenhos serem datados do ano de 2019, estes não teriam sido pagos efetivamente até abril de 2023.

76. A situação acima apresentada é de extrema gravidade, pois foram lançados no Siafi a liquidação e o pagamento de operações que ainda não tinham ocorrido, pois sequer existia contrato firmado com a licitante vencedora no momento da emissão das citadas notas de lançamento de sistema no Siafi.

77. A Lei 4.320/1964, art. 90, estabelece que a contabilidade deverá evidenciar as despesas realizadas, porém a CEBW evidenciou uma despesa que efetivamente não tinha ocorrido.

78. O Decreto 93.872/1986, art. 38, estabelece como regra a proibição do pagamento antecipado e quando ocorrer deve ser feito durante a vigência do contrato, amparado em indispensáveis garantias, e incidente apenas sobre parcela contratual. Entretanto a CEBW

lançou contabilmente no Siafi um pagamento antecipado integral de uma despesa que sequer ocorreu, antes mesmo da assinatura do respectivo contrato, sem que tenha havido desembolso financeiro de fato para a licitante vencedora do RFQ-0089/2019.

79. Importante destacar que a inserção de dados falsos, em tese, pode vir a configurar crime capitulado no Decreto-lei 1001/1969, Código Penal Militar, art. 313-A, a seguir transscrito:

‘Art. 313-A. Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.’

80. Além disso, cabe registrar que a Secretaria Nacional do Tesouro (STN), do Ministério da Fazenda, é responsável por supervisionar as atividades contábeis no âmbito do Governo Federal, conforme Decreto 6.976/2009, art. 6º, inc. I e o art. 7º, inc IX, a seguir transscrito:

‘Art. 6º Integram o Sistema de Contabilidade Federal:

I - a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, como órgão central;

(...)

Art. 7º Compete ao órgão central do Sistema de Contabilidade Federal:

(...)

IX - supervisionar as atividades contábeis dos órgãos e entidades usuários do Siafi, com vistas a garantir a consistência das informações;’

81. A situação encontrada traz como efeito concreto a ausência de representação fidedigna das informações contábeis, afetando a sua utilidade com o potencial de gerar a ineficiência de alocação adequada de recursos públicos.

82. A causa desse problema reside nos problemas já relatados nos parágrafos 56 a 63.

83. Para tratar o problema, propõe-se (a) autuar processo apartado para apurar a potencial irregularidade; (b) encaminhar cópia da deliberação a ser proferida ao Procurador-Geral da Justiça Militar para que adote as providências que julgar cabíveis; e (c) encaminhar cópia da deliberação a ser proferida ao Secretário do Tesouro Nacional para que adote as providências que julgar cabíveis dentro da sua esfera de atribuições.

84. Espera-se com o encaminhamento que se possa apurar a potencial irregularidade tanto na instância administrativa como na judicial, se for o caso.

II.I.II. Análise do Processo 64324.007920/2020-31

85. Ainda durante a análise da questão de auditoria 4, verificou-se no processo 64324.007920/2020-31, referente à licitação para aquisição de capacetes balísticos (peças 1106-1109), que também houve inconsistências de lançamentos contábeis e a inclusão de documentos fora de ordem cronológica.

86. Inicialmente, registre-se que neste caso não foi firmado um Framework Agreement e o motivo alegado foi que a CEBW teria recebido o crédito suficiente para aquisição total dos bens (peça 1183, p. 84).

87. A homologação da licitação ocorreu em 22/12/2020 (peça 1183, p. 83).

88. Verificou-se que foram emitidas, no mesmo dia, as notas de empenho 2020NE402242 e 2020NE402244, ambas em favor da empresa Z7 Group Corp, no valor de US\$ 2.197.953,50 e US\$ 378.068,89, respectivamente (peça 1183, p. 87 e 90).

89. No ano seguinte, a CEBW emitiu a purchase order, em tradução livre seria a ordem de compra, e firmou o contrato 1284/2020, ambos assinados em 26/5/2021 (peça 1109, p. 51-74).

90. O extrato do contrato 1284/2020 foi publicado no Diário Oficial da União datado de 21/1/2022 e nele consta a já citada nota de empenho 2020NE402242 (peça 1109, p. 100) e também um termo aditivo, assinado em 14/6/2021, no valor de US\$ 378.068,89, tendo como referência a nota de empenho 2020NE402244.

91. Além disso, no mesmo Diário Oficial da União, datado de 21/1/2022, foram publicados os seguintes extratos de contratos da CEBW (peça 1109, p. 100):

Tabela 3 - lançamentos contábeis do processo 64324.007920/2020-31 – parte 1

Contrato	Data da assinatura	Empresa Contratada	Valor em dólares	Nota de empenho
1282/2020	3/7/2021	Celeo International Inc	1.487.332,00	2020NE402237
1283/2020	12/7/2021	Z7 Group Corp	1.000.448,00	2020NE402239
1290/2020	15/9/2021	Polymath Interscience LLC	7.154,93	2020NE402285
1292/2020	26/5/2021	Cia Miguel Caballero S.A	96.600,00	2020NE402284 2020NE402311

Fonte: Diário Oficial da União, datado de 21/1/2022

92. Observa-se que em todos os contratos publicados suas assinaturas ocorreram no ano de 2021, apesar de suas numerações e as dos empenhos correspondentes datarem do ano de 2020.

93. Tal situação atípica chamou a atenção da equipe de auditoria que aprofundou a questão.

94. Em consulta ao Siafi, verificou-se que dos setes empenhos citados, cujos contratos correlacionados foram assinados somente no ano de 2021, quatro destes tiveram, ainda no ano de 2020, seus respectivos lançamentos de liquidação e pagamento antecipados, conforme tabela abaixo:

Tabela 4 - lançamentos contábeis do processo 64324.007920/2020-31 – parte 2

Nota de empenho	Data de emissão	Nota de lançamento no sistema (NS) de liquidação antecipada	Data de emissão	Nota de lançamento no sistema (NS) de pagamento antecipado	Data de emissão	Referência
2020NE402242	22/12/2020	2020NS006597	22/12/2020	2020NS006598	22/12/2020	Peça 1113, p. 29, 33 e 36
2020NE402244	22/12/2020	2020NS006607	23/12/2020	2020NS006608	23/12/2020	Peça 1113, p. 40, 43 e 47
2020NE402237	22/12/2020	2020NS006586	22/12/2020	2020NS006587	22/12/2020	Peça 1113, p. 51, 54 e 58
2020NE402239	22/12/2020	2020NS006590	22/12/2020	2020NS006591	22/12/2020	Peça 1113, p. 62, 65 e 69

Fonte: Siafi.

95. Para confirmação da real situação dos referidos empenhos, ainda foram realizadas consultas no Siafi, tendo sido constatado que tais valores não foram inscritos em restos a pagar (peça 1113, p. 39, 50, 61 e 72), ou seja, contabilmente os valores foram pagos.

96. Entretanto, quanto aos outros três valores empenhados e sem contratos assinados, todos foram inscritos em restos a pagar, conforme tabela abaixo:

Tabela 5 - lançamentos contábeis do processo 64324.007920/2020-31 – parte 3

Nota de empenho	Valor em dólares	Data de emissão	Nota de lançamento sistema (NS) de no de inserção em restos a pagar	Data de emissão	Referência
2020NE402285	7.154,93	23/12/2020	2020NS007390	31/12/2020	Peça 1113, p. 73-76, 85 e 95
2020NE402284	22.080,00	23/12/2020	2020NS007390	31/12/2020	Peça 1113, p. 77-80, 85 e 94
2020NE402311	74.520,00	28/12/2020	2021NS007390	31/10/2020	Peça 1113, p. 81-85 e 96

Fonte: Siafi.

97. No primeiro caso, referente aos empenhos que tiveram as suas liquidações e pagamentos emitidos no Siafi ainda no ano de 2020, sem ao menos existir a assinatura de contrato, verifica-se situação semelhante ao caso já explorado referente ao processo 64324.004223/2019-94.

98. Assim, torna-se desnecessário, neste momento, reanalisar a questão, sendo aplicável no caso em análise as mesmas considerações feitas em relação ao processo 64324.004223/2019-94.

99. Todavia, no presente processo administrativo em análise, existe uma situação diferente daquela vista anteriormente e ainda mais grave.

100. A nota de empenho 2020NE402244, emitida no ano de 2020, é referente ao 1º Termo Aditivo do contrato 1284/2020 (peça 1109, p. 100). Ocorre que o citado contrato somente foi assinado no ano seguinte, no ano de 2021 (peça 1109, p. 100).

101. Isto é, foi emitido um empenho referente a um termo aditivo de um contrato que sequer existia, pois o contrato 1284/2020 foi assinado somente em 26/5/2021 (peça 1109, p. 100). Isto significa que a nota de empenho 2020NE402244, no valor de US\$ 378.068,89, emitida em 22/12/2020 (peça 1113, p. 40), é referente ao termo aditivo do contrato 1284/2020 que ainda não existia, o que existia, à época dos fatos, era apenas a nota de empenho do contrato, nota 2020NE402242, no valor de US\$ 2.197.953,50, o que decerto agrava a potencial irregularidade.

102. Esses pagamentos contrariam a já citada Lei 4.320/1964, art. 90, e o Decreto 93.872/1986, art. 38.

103. Já no segundo caso, referente aos empenhos que foram inscritos como restos a pagar, a situação é diferente.

104. Primeiramente, para verificar se o empenho poderia ser inscrito como restos a pagar, antes é necessário saber se ele não deveria ter sido anulado.

105. Assim, deve-se verificar se o empenho estaria em alguma das exceções que permitiriam a sua não anulação e que estão previstas no Decreto 93.872/1986, art. 35, abaixo transcrita:

‘Art. 35. O empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo quando:

I - vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;

II - vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em cursos a liquidação da despesa, ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor;

III - se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas;

IV - corresponder a compromissos assumido no exterior.’

106. Quanto ao inciso I do art. 35 do Decreto 93.872/1986, verifica-se, no caso concreto, que como não existiam contratos assinados entre a CEBW e os beneficiários dos empenhos, então não havia compromissos assumidos ou relações credores e devedores, menos ainda prazos para o cumprimento das obrigações, o que impossibilita o enquadramento dos citados empenhos nesta exceção legal.

107. Quanto ao inciso II do art. 35 do Decreto 93.872/1986, verifica-se que somente poderia ser aplicado se vencido o prazo para cumprimento da obrigação e, como já dito, não havia contrato firmado entre a CEBW e os beneficiários do empenho, não havendo prazo a ser cumprido. Assim, os citados empenhos não poderiam ser enquadrados nesta exceção legal.

108. Quanto ao inciso III do art. 35 do Decreto 93.872/1986, verifica-se que os citados empenhos não se destinam ao atendimento de transferências a instituições públicas ou privadas. Portanto, os citados empenhos também não poderiam ser enquadrados nesta exceção legal.

109. Quanto ao inciso IV do art. 35 do Decreto 93.872/1986, verifica-se que não há compromisso assumido, pois não há contrato firmado entre a CEBW e os beneficiários dos empenhos. Então, os citados empenhos também não poderiam ser enquadrados nesta exceção legal.

110. Portanto, conclui-se que, segundo o Decreto 93.872/198, art. 35, a CEBW deveria ter anulado ao final do exercício financeiro os empenhos referentes às notas de empenho 2020NE402285, 2020NE402284 e 2020NE402311.

111. Essa situação traz como efeito concreto a ausência de representação fidedigna das informações contábeis, afetando a sua utilidade com o potencial de gerar a ineficiência de alocação adequada de recursos públicos.

112. A causa desse problema reside nos problemas já relatados nos parágrafos 56 a 63.

113. Nos comentários do gestor, analisados no apêndice ‘A’ ao final deste relatório, que foram encaminhados por intermédio da Consultora Jurídica Adjunta ao Comando do Exército, foi minimizada a irregularidade consistente no pagamento antecipado contábil feito pela CEBW (peça 1340, p. 5).

114. Contudo, o entendimento exposto pela AGU em sua Orientação Normativa 37/2011, cujas referências são lastreadas em diversos acórdãos do TCU, é o seguinte:

‘Orientação Normativa nº 37, de 13 de dezembro de 2011 (*) ‘a antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais, devidamente justificada pela administração, demonstrando-se a existência de interesse público, observados os seguintes critérios: 1) represente condição sem a qual não seja possível obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou propicie sensível economia de recursos; 2) existência de previsão no edital de licitação ou nos instrumentos formais de contratação direta; e 3) adoção de indispensáveis garantias, como as do art. 56 da lei nº 8.666/93, ou cautelas, como por exemplo a previsão de devolução do valor antecipado caso não executado o objeto, a comprovação de execução de parte ou etapa do objeto e a emissão de título de crédito pelo contratado, entre outras.’

Indexação: antecipação, pagamento, possibilidade, admissão, situação, necessidade, justificação, administração pública, demonstração, existência, interesse público, observância, critérios.

Referência: arts. 40, inc. XIV, letra ‘d’ e 56 da Lei nº 8.666/93; art. 38 do Decreto nº 93.872, de 1986; Parecer PGFN/CJU/COJLC nº 444/200; Acórdão TCU 1.552/2002 - Plenário, 918/2005 - 2ª Câmara, 948/2007 - Plenário, 2.565/2007 - 1ª Câmara. Processo nº 00400.010939/2010-50 Luís Inácio Lucena Adams (*) editada pela Portaria AGU nº 572, de 13.12.2011 - publicada no DOU 14.12.2011.’

115. Cabe destacar que no caso concreto houve o pagamento antecipado contábil, conforme já documentado nos autos, porém sem a ocorrência de pagamento financeiro.

116. Ressalta-se que não existe qualquer normativo legal ou orientação jurídica que permita pagamento antecipado fora das hipóteses previstas, nem mesmo se for apenas de modo

contábil, utilizando-se de conta contábil para registro e controle de bens móveis cujo uso requer, de acordo com sua descrição no Manual Siafi, a existência de contratos celebrados, o que não se observou na auditoria.

117. Assim, conclui-se que a Consultora Jurídica Adjunta ao Comando do Exército pode ter possivelmente contrariado a Orientação Técnica 37/2011 do Advogado-Geral da União, e, por conseguinte, realizado ato vedado conforme Lei Complementar 73/1993, Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, art. 28, inc. II, e assim cometido eventual falta disciplinar, razão pela qual se propõe que cópia da deliberação a ser proferida nestes autos seja encaminhada à Corregedoria da AGU a fim de que adote as medidas que julgar cabíveis.

118. Ressalta-se ainda que o referido órgão de consultoria jurídica requereu, alegando desnecessidade, o não encaminhamento de cópia da deliberação a ser proferida pelo TCU ao Procurador-Geral da Justiça Militar (peça 1340, p. 42).

119. Ocorre que tal pedido não deve prosperar em razão de vários fundamentos expostos na análise aos comentários do gestor (apêndice ‘A’), sendo destacado a seguir o referente ao cumprimento de normas internacionais sobre o tema.

120. As Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 4000 – Normas para Auditoria de Conformidade, item 26, traz a seguinte definição: ‘Fraude é um ato intencional de distorção e é um elemento que vai contra a transparência, a accountability e a boa gestão’.

121. No caso concreto, o lançamento contábil de pagamento antecipado, que não existiu, certamente pode ser considerado um ato intencional de distorção.

122. Também, esse ato atenta contra:

- (a) a transparência, pois quem acessa o Portal da Transparência do Governo Federal recebe a informação incorreta de que o valor foi efetivamente pago;
- (b) a accountability, pois distorce a informação dos valores efetivamente pagos;
- (c) a boa gestão, pois, entre outros, fere o princípio da anualidade do orçamento e gera prejuízos na alocação eficiente de recursos em razão de o órgão central de contabilidade desconhecer a sua existência.

123. Além disso, as citadas normas de auditoria ainda possuem a seguinte previsão:

‘Considerações relacionadas com a emissão de relatórios de supostos atos ilícitos
Requisito

225. Na realização de auditorias de conformidade, se o auditor se deparar com casos de não conformidade que possam ser indicativos de atos ilícitos ou fraude, ele deve exercer o devido zelo profissional e cautela e comunicar esses casos ao órgão responsável. O auditor deve exercer o devido zelo para não interferir com eventuais procedimentos legais ou investigações futuras.’

124. Assim, verifica-se que a conduta da equipe de auditoria em propor o encaminhamento de cópia da deliberação ao Ministério Público Militar está alinhada às melhores práticas internacionais de auditoria.

125. Para tratar o problema, propõe-se (a) autuar processo apartado para apurar a potencial irregularidade; (b) encaminhar cópia da deliberação a ser proferida ao Procurador-Geral da Justiça Militar para que adote as providências que julgar cabíveis; (c) encaminhar cópia da deliberação a ser proferida ao Secretário do Tesouro Nacional para que adote as providências que julgar cabíveis dentro da sua esfera de atribuições; e (d) encaminhar cópia da deliberação a ser proferida ao Corregedor da Advocacia-Geral da União para que adote as providências que julgar cabíveis dentro da sua esfera de atribuições.

126. Espera-se com o encaminhamento que se possa apurar a potencial irregularidade encontrada de maneira devida tanto na instância administrativa como na instância judicial, se for o caso.

II.I.III. Riscos recorrentes de execução financeira paralela de orçamento

127. A análise dos casos acima levou a equipe de auditoria a aprofundar se a questão de lançamentos contábeis no Siafi de liquidação e pagamento antecipados era pontual ou uma prática recorrente.

128. Como a equipe de auditoria recebeu a informação, durante a realização da inspeção in loco, de que o controle financeiro dos pagamentos antecipados seria realizado na conta de adiantamentos para inversões em bens móveis, então foi realizado levantamento desta conta no Siafi em todas as comissões militares sediadas no exterior.

129. A CEBW apresentou os seguintes dados na conta 123110703, adiantamentos para inversões em bens móveis, nos encerramentos de cada ano:

Tabela 6 - lançamentos contábeis CEBW – adiantamentos para inversões em bens móveis

Ano	Valor Histórico em Dólar	Valor Histórico em Real	Referência
2018	106.479.987,26	412.588.654,62	Peça 1113, p. 111 e 125
2019	80.754.628,90	325.497.682,75	Peça 1113, p. 138 e 151
2020	71.652.496,48	372.356.528,48	Peça 1113, p. 167 e 183
2021	53.152.575,08	296.617.945,30	Peça 1113, p. 191 e 199
2022	40.205.791,89	209.781.760,35	Peça 1113, p. 205 e 211

Fonte: Siafi.

130. Do exposto, existe o risco de que a CEBW tenha gerido um orçamento de execução financeira paralela no valor de até R\$ 412.588.654,62 no ano de 2018.

131. Já a CABW apresentou os seguintes dados na conta 123110703, adiantamentos para inversões em bens móveis, nos encerramentos de cada ano:

Tabela 7 - lançamentos contábeis CABW – adiantamentos para inversões em bens móveis

Ano	Valor Histórico em Dólar	Valor Histórico em Real	Referência
2018	0,00	0,00	Peça 1113, p. 218
2019	2.320.085,61	9.351.569,07	Peça 1113, p. 219-221
2020	2.320.085,61	12.056.788,89	Peça 1113, p. 225-227
2021	2.320.085,61	12.947.237,75	Peça 1113, p. 228-230
2022	2.320.085,61	12.105.510,69	Peça 1113, p. 231-233

Fonte: Siafi.

132. A CABE, CNBW e CNBE não possuíam valores na conta 123110703, adiantamentos para inversões em bens móveis, nos encerramentos de cada ano no período de 2018 a 2022 (peça 1113, p. 234-248).

133. Inicialmente, quanto aos valores da conta aditamentos para inversões em bens móveis encontrados na CABW, verifica-se que o valor foi inscrito em 31/1/2019 (peça 1113, p. 219), oriundo de uma única conta, importações em andamento (peça 1113, p. 223-224).

134. Do exposto, em análise peremptória, não foram verificados indícios de liquidação e pagamento antecipado no caso, ou de utilização da conta adiantamentos para inversões em bens móveis como forma de controle da execução de orçamento paralelo como visto na CEBW.

135. Quanto às demais comissões militares sediadas no exterior, como estas não possuíam saldo na conta aditamentos para inversões em bens móveis, não há logicamente riscos semelhantes ao visto na CEBW.

136. Finalmente, quanto à CEBW, é importante destacar que a conta adiantamentos para inversões em bens móveis possuía valores expressivos, que variaram de ano para ano, sempre superando o valor de 200 milhões de reais, considerado materialmente relevante.

137. Outro ponto é que, em exame sumário e não exaustivo de uma amostra aleatória, foram encontradas diversas operações de liquidação antecipadas com lançamentos na conta de adiantamentos para inversões em bens móveis nos anos de 2018 a 2021, conforme tabela a seguir:

Tabela 8 – amostra de lançamentos contábeis cebw – liquidação antecipada

Nota Lançamento do Sistema (NS)	Data	Favorecido	Valor histórico em dólares	Referência
2018NS006126	10/12/2018	Celeo International Inc	1.124.480,00	Peça 1114, p. 1-3
2018NS006238	11/12/2018	Motorola Solutions Inc	1.346.125,00	Peça 1114, p. 4-6
2018NS006586	18/12/2018	Thales Nederlans BV	179.535,00	Peça 1114, p. 7-9
2018NS006550	17/12/2018	General Dynamics European Land Systems	1.505.998,75	Peça 1114, p. 10-12
2019NS006184	17/12/2019	Celeo International Inc	2.217.570,00	Peça 1114, p. 13-15
2019NS005391	02/12/2019	Motorola Solutions Inc	2.272.038,97	Peça 1114, p. 16- 18
2019NS005393	02/12/2019	Motorola Solutions Inc	2.400.783,00	Peça 1114, p. 19-21
2019NS006168	17/12/2019	Harris Global Communications Inc	4.165.614,72	Peça 1114, p. 22-24
2019NS006955	28/12/2019	General Dynamics European Land Systems	2.383.500,00	Peça 1114, p. 25-27
2020NS006586	22/12/2020	Celeo International Inc	1.487.322,00	Peça 1114, p. 28-30
2020NS005342	14/12/2020	Harris Global Communications Inc	3.574.140,22	Peça 1114, p. 31-33
2020NS005103	10/12/2020	Elbit Systems of America Night Vision	1.764.000,00	Peça 1114, p. 34-36
2021NS006183	23/12/2021	Celeo International Inc	5.070.200,00	Peça 1114, p. 37-39
2021NS006201	23/12/2021	W & E Platt Pty Ltd	13.115.544,00	Peça 1114, p. 40-42
2021NS006203	23/12/2021	Rafael Advanced Defense Systems Ltd	2.700.000,00	Peça 1114, p. 43-45
2021NS006209	23/12/2021	Grid Defence Systems Limited	2.392.650,00	Peça 1114, p. 46-48
Total histórico de amostra de liquidação antecipada			47.699.501,66	

Fonte: Siafi.

138. Portanto, verifica-se que mais de US\$ 47 milhões em aquisições realizadas pela CEBW tiveram a sua liquidação antecipada.

139. Infere-se, do exposto, que a utilização de lançamentos contábeis no Siafi de liquidação antecipada e a sua respectiva inscrição na conta de adiantamentos para inversões em bens móveis era uma prática recorrente.

140. Ocorre que, conforme Manual Siafi, a conta adiantamentos para inversões em bens móveis deve ser utilizada para registrar a encomenda de bens móveis, que representam pagamentos por um valor anteriormente contratado. Deverá ter seu saldo baixado quando da entrega do bem e incorporado na conta específica de bens móveis.

141. Ou seja, trata-se de conta que somente pode ser utilizada para representar adiantamento a fornecedores de pagamentos de valores contratados, o que não se verificou nos casos concretos analisados, dado que sequer havia contratos assinados quando da utilização da referida conta no Siafi. Além do mais, também não houve a realização de efetivo pagamento aos fornecedores, vez que os recursos financeiros ficaram retidos na conta do Banco do Brasil da CEBW em Nova York.

142. Portanto, caso se verifique que os lançamentos contábeis discriminados na tabela acima não estejam lastreados nas hipóteses de pagamento antecipado autorizadas na Lei 4.320/1964 e no Decreto 93.872/1986, exploradas acima, e não representem o recebimento efetivo dos recursos financeiros pela contratada, restará evidenciado que parcela materialmente relevante de aquisições teve o seu controle de pagamentos efetivo realizado de forma irregular, por meio de execução financeira paralela realizada com base no uso indevido da conta adiantamento para inversões em bens móveis.

143. Ao final de 2022, a equipe não identificou novos lançamentos de liquidação antecipada, porém ainda existia um saldo residual de tal prática de anos anteriores, cujo valor histórico da conta de adiantamentos para inversões em bens móveis, considerando todas as comissões que fizeram uso dela, era de US\$ 40 milhões (Peça 1113, p. 205 e 211).

144. Essa situação traz como efeito concreto a ausência de representação fidedigna das informações contábeis, distorcendo-a e afetando a sua utilidade com o potencial de gerar a ineficiência de alocação adequada de recursos públicos.

145. A causa desse problema reside nos problemas já relatados nos parágrafos 56 a 63.

146. Para tratar o problema, propõe-se (a) autuar processo apartado para apurar a potencial irregularidade; (b) determinar à CEBW que, no prazo de 30 dias, corrija os lançamentos contábeis irregulares no Siafi atualmente existentes na conta de adiantamentos para inversões em bens móveis, oriundos de lançamentos contábeis irregulares de liquidação e de pagamento antecipados, a fim de que evidenciem a real situação dos recursos orçamentários e financeiros, nos termos Lei 4.320/1964, art. 90.

147. Espera-se com o encaminhamento que se possa apurar a potencial irregularidade encontrada de maneira devida, tanto na instância administrativa como na instância judicial, se for, o caso, bem como, corrigir os lançamentos contábeis irregulares ainda existentes de forma que toda a Administração Pública e sociedade possam conhecer a real situação da execução orçamentária e financeira da CEBW.

II.II. Pagamentos de despesas com a utilização, sem previsão legal, de cartão de crédito do HSBC realizados pela CEBW.

148. Da análise documental de processos requisitados à CEBW, durante o curso da auditoria, verificou-se no processo administrativo 64324.005062/2019-56 a existência de despacho justificando a utilização de cartão de crédito do favorecido HSBC Business Card para o pagamento da empresa contratada Office Depot (peça 1116, p. 176), conforme análise em separado (peça 1261).

149. Posteriormente, foi juntado aos autos um extrato de cartão do HSBC com o pagamento realizado à citada empresa (peça 1117, p. 3).

150. No processo administrativo 64324.001493/201-62 também se verificou a utilização de cartão de crédito do HSBC para pagamento de despesas.

151. No despacho do Ordenador de Despesa da CEBW, datado de 2/10/2018, autorizou-se que o pagamento da despesa ocorra com a utilização de serviço de crédito do HSBC, tendo

sido emitida a nota de empenho 2018NE401334 em favor do HSBC Business Card no valor de US\$ 9.451,00 (peça 1118, p. 11-14).

152. No mesmo processo, verificaram-se também extratos do HSBC com diversos pagamentos feitos a terceiros, desde a loja Amazon até loja de fotos (peça 1119, p. 5).

153. Portanto, está evidenciado que a CEBW utilizou o cartão de crédito do HSBC para pagamentos de despesas cotidianas da repartição militar.

154. Ocorre que não existe norma legal que ampare a utilização de cartão de crédito de banco privado para execução de despesas públicas.

155. Questionada sobre o fato, a CEBW informou que a utilização de cartão de crédito administrativo é apenas uma forma de pagamento, sendo feita devido às peculiaridades locais dos Estados Unidos, onde grandes fornecedores somente permitem concretizar compras por meio de pagamento com cartão de crédito (peça 1120, p. 4).

156. Acrescentou que haveria embasamento legal para tal ação, fundamentando na Lei 8.666/1993, art. 15, inc. III, que diz que as compras, sempre que possível, devem se submeter às condições de pagamentos semelhantes às do setor privado, bem como no art. 123 da referida lei, o qual estatui que as repartições sediadas no exterior obedecerão às peculiaridades locais e aos princípios da licitação.

157. Por fim, informa que tal procedimento foi autorizado pela Secretaria de Economia e Finanças do Exército em 12/12/2002 (peça 1120, p. 7), juntando documentação comprobatória (peças 1121 e 1122).

158. Todavia, a argumentação do gestor carece de sustentação jurídica.

159. Primeiramente, o Decreto 93.872/1986, art. 4º, caput, art. 5º, e art. 44, estabelecem que os recursos de caixa do Tesouro Nacional serão mantidos no Banco do Brasil, sendo permitidos para pagamentos de despesas mediante saque contra o agente financeiro para crédito em conta bancária do credor.

160. Observe que a norma não faz previsão de pagamento a intermediários financeiros.

161. Acrescenta-se ainda que o argumento utilizado pelo gestor sob o fundamento de atender a Lei 8.666/1993, art. 15, inc. III, também não é válido, pois o Decreto 5.355/2005, que instituiu o cartão de pagamento do Governo Federal, possui o seu fundamento no mesmo artigo.

162. E isto se deve ao fato de que pela Constituição Federal, art. 84, IV e parágrafo único, somente o Presidente da República detém competência, não passível de delegação, para editar decretos e regulamentos para a fiel execução de leis.

163. Ademais, para além do aspecto formal, consistente na inexistência de decreto regulando o uso de cartão de crédito de banco privado como forma de pagamento no exterior, não restou comprovada na manifestação do gestor a alegação de que alguns grandes fornecedores americanos somente permitem concretizar compras por meio de pagamento com cartão de crédito.

164. Todavia, ainda que tal argumento seja válido, outros pontos não restaram esclarecidos, a exemplo: dos critérios considerados para direcionar a escolha do uso de cartão de crédito à empresa HSBC; dos motivos de não se usar o cartão de pagamento do governo federal, haja vista previsão dessa possibilidade no art. 5º, parágrafo único, do Decreto 5.355/2005; e as hipóteses em que o uso desse meio de pagamento seria permitido, considerando, em contraponto, que no Brasil ele é aceitável apenas para despesas de pequeno vulto, enquadráveis como suprimento de fundos, e por meio de banco público (Banco do Brasil).

165. Quanto ao argumento de que o art. 123 da Lei 8.666/1993 também seria embasamento para o uso do cartão do Banco HSBC, necessário esclarecer que o citado dispositivo legal requer regulamentação específica para disciplinar as aquisições no exterior de

repartições lá sediadas, a qual, por força do art. 84, IV e parágrafo único, da Constituição Federal, tem de ser um decreto, ainda inexistente.

166. Nem mesmo a Portaria GM-MD 5175/2021, editada pelo Ministério da Defesa para regular as aquisições feitas pelas comissões militares no exterior, tratou da matéria. A propósito, sobre a adequação desse tipo normativo para regular as compras no exterior, pairam dúvidas, pois, como já explorado, a Constituição Federal prevê decreto para regulamentar dispositivo legal, competindo a ministros de estado, pelo art. 87, II, da carta magna, ‘expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos’.

167. Tanto é que, no âmbito do TC 006.240/2019-4, este Tribunal, com fundamento nos art. 84, IV, e 87, II, da Constituição Federal, prolatou o Acórdão 4993/2019-2ª Câmara, reiterando deliberação contida no Acórdão 7.248/2017-2ª Câmara, ambos de relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho, para determinar a regulamentação das compras no exterior por meio de decreto.

168. Adicionalmente, convém ressaltar ser remansoso o entendimento da doutrina e da jurisprudência de que portaria é um tipo normativo que tem seu campo de incidência restrito ao âmbito interno da administração e, por essa condição, não atinge nem obriga os particulares, em razão de não estarem sujeitos ao poder hierárquico da administração pública.

169. Todavia, com a edição do novo estatuto licitatório, Lei 14.133/2021, o tema disposto no art. 123 da Lei 8.666/1993 foi reproduzido na nova norma, no art. 1º, § 2º, com a diferença de sua regulamentação ter sido expressamente prevista de ser realizada por ato de Ministro de Estado. Em consequência dessa nova previsão, foi que o Ministério da Defesa, para cumprir os citados acórdãos, editou a Portaria GM-MD 5175/2021.

170. Em que pese a aparente inconstitucionalidade do § 2º do art. 1º da Lei 14.133/2021, bem como da Portaria GM-MD 5175/2021, o tema não será aprofundado neste trabalho por já ser objeto de discussão específica, iniciada no âmbito do TC 006.240/2019-4 e que será retomada posteriormente.

171. De todo o exposto, conclui-se que os pagamentos realizados pela CEBW por meio de cartão de crédito do Banco HSBC, por não estarem amparados em decreto, mas apenas em orientação interna do Exército, contrariaram o Decreto 93.872/1986, art. 4º, caput, art. 5º, e art. 44, o princípio da legalidade e o art. 84, IV e parágrafo único, da Constituição Federal.

172. Essa situação traz como efeito concreto a falta de transparência na utilização dos recursos públicos, gerando dificuldade para o exercício do controle externo e controle social.

173. Cabe mencionar que o Governo Federal publica mensalmente no Portal da Transparência do Governo Federal (<https://portaldatransparencia.gov.br/cartoes>, acesso em 29/8/2023) as faturas dos cartões de pagamentos utilizados pelo Poder Executivo Federal, com detalhamento das transações de ‘saque’ e de ‘compra’ presentes nas faturas e do nome dos usuários dos cartões, o que não ocorre com os cartões da empresa HSBC utilizados pela CEBW.

174. Em 7/10/2002, o Chefe da CEBW à época realizou uma consulta ao Chefe da 11ª Inspetoria de Contabilidade e Finanças do Exército sobre a possibilidade de utilização de cartão de crédito para as aquisições necessárias à vida vegetativa da comissão (peça 1121).

175. Em 12/12/2002, o Subsecretário de Economia e Finanças do Comando do Exército, sem amparo em parecer jurídico, autorizou a utilização de cartão de crédito empresarial para as aquisições relativas à vida vegetativa da CEBW (peça 1122).

176. Observa-se que a autorização para utilização de cartão de crédito foi concedida mais de dois anos antes da edição do Decreto 5.355/2005, que institui o cartão de pagamento do Governo Federal.

177. Isto significa que à época da decisão da autoridade não havia referência expressa de simetria de decreto vigente que regulamentasse o uso de cartão de crédito.

178. Tal fato deve ser levado em conta como obstáculo ao gestor médio na ocasião.

179. Todavia, não se vislumbram justificativas para a manutenção da irregularidade em exame.

180. Para tratar a causa desse problema, propõe-se (a) dar ciência à CEBW de que o pagamento de despesas com a utilização de cartão de crédito de instituição bancária privada, não regulamentado por Decreto, extrapola a competência do gestor e afronta o princípio da legalidade, e o Decreto 93.872/1986, art. 4º, caput, art. 5º, e art. 44, e o art. 84, IV e parágrafo único, da Constituição Federal.

181. Espera-se que esse encaminhamento possa (a) reduzir a zero os pagamentos de despesas com cartão de crédito do HSBC na CEBW tão logo o gestor tome ciência da decisão que vier a ser prolatada pela Corte de Contas.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

182. Os achados de auditoria estão divididos em cinco subachados que serão apresentados a seguir.

III.I Deficiências e falhas na habilitação de empresas nas licitações conduzidas pelas comissões militares sediadas no exterior contribuem para possíveis conluios, fraudes, não entrega de produtos e outros riscos associados.

183. As comissões militares sediadas no exterior realizaram aquisições com empresas de tipologias de risco de Shell Company (empresa fantasma), isto é, empresas intermediárias, com subcontratação integral do objeto, e que podem possuir um ou mais dos seguintes riscos: pertencer a militar da reserva ou reformado, sem existência física, com existência física incompatível, que não atuam rotineiramente no ramo do produto ou serviço licitado, sem condições de entrega do produto diretamente, e empresas com sócios em comum.

184. Além disso, as comissões militares sediadas no exterior realizaram aquisições com empresas de tipologias de risco de Pass Through Scheme (empresa intermediárias), isto é, empresas de fato, porém que realizam a subcontratação integral do objeto que não faz parte do seu rol de produtos cotidianamente comercializados.

185. Após trabalho massivo de cruzamento de dados disponíveis no TCU e em outras fontes, foram encontradas as seguintes potenciais situações atípicas, conforme análise em separado (1262 e 1263):

- a) simulação de competitividade;
- b) ausência de habilitação jurídica do licitante vencedor;
- c) não entrega de produto contratado;
- d) não entrega de produto dentro do prazo licitado;
- e) possível militar administrador de empresa;
- f) venda de produtos fora da área de atuação principal da empresa;
- g) entrega de produto de qualidade inferior;
- h) compras de terceiros – pack list;
- i) burla à sanção;
- j) acessos de empresas estrangeiras realizados a partir do Brasil ao sistema de compras no exterior das Comissões Militares;
- k) empresa do ramo de tecnologia da informação que venceu licitações em 59 subelementos de despesa distintos;
- l) empresa do ramo de produtos e serviços aviônicos que venceu licitações em 42 subelementos de despesa distintos; e

m) análise comparativa estatística abordando a situação atípica de empresas com sócios brasileiros e sua diversidade de atuação. Essas potenciais situações atípicas contrariam, entre outras normas, a Lei 8.666/1993, art 3º, caput, e art. 123, que estabelecem que as repartições sediadas no exterior devem obedecer aos princípios básicos da licitação como a isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

186. Essa situação traz como efeito concreto o impacto negativo devido à não entrega de serviço ou produtos, no prazo, qualidade e quantidades contratada, bem como, o impacto negativo na prática de valores superfaturados devido à intermediação, sendo alguns medidos e outros potenciais.

187. A causa desse problema reside em falhas no processo de habilitação. Em regra, a ausência de requisitos objetivos de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica nos editais no âmbito dos processos de aquisição realizados pelas Comissões Militares no exterior permitiu a contratação de empresas: sem existência física, sem habilitação jurídica, ou que não pertenciam ao ramo do produto ou serviço, ou sem condições de entregar o produto diretamente, e até mesmo com empresas com sócios em comum.

188. Cabe destacar, como exemplo, a CEBW. Mesmo após o início da vigência da Portaria GM-MD 5175/2021, anexo II, art. 31, que faz previsão expressa de comprovação de aptidão da licitante, que poderá ser por documento de ateste do fornecimento do material, ou documento em que se evidencie que a empresa é representante do fornecedor, ou por cartas de recomendação, continuou a usar o edital padrão aprovado pelo Parecer Referencial nº 002/2018/CONJUR-EB/CGU/AGU, o qual não possui explícita tal exigência.

189. Para exemplificar a exposição ao risco, no RFQ-0047/2022, a empresa Bioamerica Inc. foi vencedora do item 176, conforme ata de vencedores (peça 1208, p. 27).

190. Contudo, verificou-se que a citada empresa possuía, segundo análise de empresa especializada em riscos, índices de alto risco e inclusive risco de alerta de fraude (peça 1196, p. 42). Entretanto, não foram verificadas diligências a fim de mitigar os riscos, sendo a empresa declarada vencedora do item (peça 1208, p. 27).

191. A CABW, aparentemente, também ignorou totalmente a Portaria GM-MD 5175/2021, mesmo a norma tendo sido publicada em 15/12/2021 e a sua vigência ter ocorrido somente sete meses depois em 1/7/2022, pois nenhuma das licitações posteriores ao início da vigência da citada portaria possuíam as exigências determinadas na mesma, como pode ser observado nas licitações dos processos 222068, 224112, 224103, 223069 e 224020 (peça 1207, p 1-17, 21, 63, 106, 136, 160).

192. Ou seja, a ausência de parâmetros e índices objetivos para qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica permitiu que a citada empresa fosse declarada vencedora.

193. Uma segunda causa foi a deficiência na pesquisa de preços, o que permitiu a participação de empresas nas licitações com propostas acima do efetivo valor de mercado dos serviços e produtos. A análise dos comentários do gestor (apêndice ‘A’) permitiu o aperfeiçoamento da proposta de encaminhamento.

194. Ainda foi identificada mais uma causa provável que estaria ligada à baixa transparéncia dos gastos realizados pelas comissões com reduzida expectativa do controle institucional e social.

195. Para tratar as causas efetivas desse problema, propõe-se: (a) autuar processo apartado para apuração de potenciais falhas de habilitação detectadas em razão do descumprimento de determinação do TCU, constante do Acórdão 4993/2019-TCU-2ª Câmara, e da Portaria GM-MD 5175/2021, pela CEBW e CABW; (b) determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso III, da Resolução-TCU 315, de 2020, em articulação com as Forças Singulares, e com base nas disposições contidas no art. 1º, §2º, e art. 23 da Lei 14.133/2021, no art. 4º, IX, do Decreto 9.203/2017, no item 9.4 do Acórdão 2037/2020-Plenário

e nas normas que regulamentam pesquisa de preço de compras governamentais dos países sede das comissões (peculiaridades locais), que adotem, no prazo de 180 dias, as medidas necessárias para aprimorar a regulamentação da realização de pesquisas de preços que subsidiarão as aquisições a serem realizadas pelas comissões militares de compras no exterior; (c) determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 4º, IX, do Decreto 9.203/2017, no prazo de 180 dias, e com base nas disposições contidas o art. 1º, §2º e art. 5º, da Lei 14.133/2021, que padronize para as três forças singulares os requisitos de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica, com índices e parâmetros objetivos a serem exigidos nas aquisições realizadas por suas comissões militares sediadas no exterior; e (d) recomendar ao Ministério da Defesa a uniformização de normas, processos e procedimentos de licitação a serem aplicados pelas Comissões Militares sediadas no exterior das três Forças Singulares, a fim de permitir maior eficiência, racionalidade, operacionalidade e transparência.

196. Espera-se que esse encaminhamento possa: (a) apurar responsabilidades pelas potenciais falhas de habilitação detectadas; (b) incluir nos futuros editais das comissões militares requisitos de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica com índices e parâmetros objetivos; (c) aperfeiçoar a metodologia de pesquisa de preços utilizada nas compras realizadas pelas comissões militares sediadas no exterior; e (d) unificar as normas de licitação que regem as aquisições realizadas pelas Comissões Militares sediadas no exterior das três Forças Singulares.

197. A seguir, para melhor compreensão da situação encontrada, serão exploradas cada situação atípica.

III.I.I Simulação de competitividade nas aquisições da CABW com potencial prejuízo ao erário

198. Verificou-se no processo 67102.187193/2018-64 da CABW, para aquisição de peças aeronáuticas, que apenas três empresas participaram da licitação e ofereceram lances para os quatro produtos licitados, sendo vencedores os seguintes licitantes:

Tabela 9 - licitantes do processo 67102.187193/2018-64

Licitante	Produto 1 (peça 1161, p. 17)	Produto 2 (peça 1161, p. 18)	Produto 3 (peça 1161, p. 19)	Produto 4 (peça 1161, p. 20)
Enterprise Comercial 4 Solutions LLC	Vencedor	X	X	Vencedor
22T LLC	X	Vencedor	Vencedor	X
All America Parts LLC	X	X	X	X

Fonte: Autos do processo 67102.187193/2018-64 (peça 2007).

199. A empresa Enterprise Comercial 4 Solutions LLC possui um endereço comercial situado no endereço 5950 Lakehurst Dr, Ste 245, Orlando, FL, 32819, EUA, e tinha como membros administradores, à época dos fatos, o Sr. Valmir Silvestre e a Sra. Gabrielle Silvestre Garcia.

200. A empresa All America Parts LLC possuía endereço residencial localizado em 3332 Robert Trent Jones Dr, Apt 105, Orlando, FL, 32835, EUA, e tinha como membro administrador, à época dos fatos, o Sr. Valmir Silvestre (peça 1187, p. 66).

201. A empresa 22T LLC também possuía endereço residencial localizado em 5329 Bamboo CT, Orlando, FL, 32811, EUA, e tinha como membros administradores, à época dos fatos, a Sra. Paula Lessa e Sra. Junia Gomes Lessa (peça 1187, p. 6 e 28).

202. Assim, o Sr. Valmir Silvestre era membro administrador em comum das empresas Enterprise Comercial 4 Solutions LLC e All America Parts LLC.

203. Já a empresa 22T LLC possuía a sua sede no mesmo endereço residencial declarado pelo Sr. Valmir Silvestre no cadastro da empresa Enterprise Comercial 4 Solutions LLC.

Acrescenta-se que, em 30/10/2020, o Sr. Valmir assumiu como manager (membro-administrador) e as Sra. Paula Lessa e Sra. Junia Gomes Lessa deixaram a administração da empresa (peça 1187, 10, 18, 22 e 94)

204. Em que pese não haver impedimento legal explícito da participação em certame de empresas que possuam o mesmo administrador, é fato que tal situação pode afetar princípios da licitação como bem exposto no enunciado de jurisprudência do TCU, a seguir transscrito:

‘Não existe vedação legal para participação, em licitações, de empresas com sócios comuns, a despeito de que, em tese, tal situação pode determinar graves prejuízos à isonomia, ao sigilo das propostas e à ampla competitividade, configurando até mesmo fraude à licitação. É preciso que se verifiquem, em cada caso, os efeitos dessa condição no processo licitatório e no resultado alcançado pela Administração Pública.

(Acórdão 2589/2022-TCU-Plenário, datado de 26/9/2012, relatoria do Ministro Augusto Nardes’)

205. Em outras palavras, se a relação dos sócios de empresas distintas afetar os princípios da licitação no certame a irregularidade estará configurada.

206. No caso concreto, apenas as três empresas participaram efetivamente com lances na licitação e todas possuíam relações entre si, portanto, de fato, não houve competitividade.

207. Essa situação, em tese, contraria a Lei 8.666/1993, art 3º, caput, e art. 123, que estabelecem que as repartições sediadas no exterior devem obedecer aos princípios básicos da licitação, como a isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa.

208. Acrescenta-se que, após o Acórdão 790/2023-TCU-Plenário, datado de 26/4/2023, de Relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, a equipe de auditoria recebeu os dados dos sistemas de compras no exterior do Comando da Aeronáutica, cujas informações reforçam os indícios de conluio em razão de todas as empresas terem utilizado o mesmo IP (internet protocol) de acesso à internet no período da licitação, ocorrida entre 6 e 20/11/2018 (peça 1255, item não digitalizável), conforme exposto na tabela abaixo:

Tabela 10 - Identificação de IP de acesso no período da licitação

Data	IP	Empresa 1	Empresa 2	Empresa 3
17/11/2018	177.29.40.9	22T LLC	All America Parts LLC	Enterprise Comercial Solutions 4

Fonte: Base de dados compartilhada do sistema de compras no exterior do Comando da Aeronáutica.

209. O referido IP utilizado pelas três empresas é um indicativo de que elas acessaram o sistema através do mesmo computador ou através de uma mesma rede de computadores.

210. Outro fato atípico é que o referido IP possui sua origem no Brasil (peça 1255, item não digitalizável).

211. Isto é, em que pese as empresas serem sediadas nos Estados Unidos da América, os lances do certame foram executados do Brasil.

212. De todo o exposto, verifica-se que a soma dos indícios acima resulta em possível simulação de competição, com fraude à licitação, e com sua origem partindo de dentro do Brasil.

213. Além do caso específico acima, cabe destacar que a análise dos dados dos sistemas de compras no exterior do Comando da Aeronáutica fornecidos em razão do supracitado Acórdão 790/2023-TCU-Plenário permitiu ainda identificar que as empresas acima acessaram diversas vezes o sistema com dois IPs que pertencem ao Comando da Aeronáutica: o primeiro foi o IP 177.38.101.34, que está dentro da faixa do PAMERJ – Netway; e o segundo IP foi o 177.47.97.2, que está dentro da faixa do PAMERJ – DATA CORPORE (peça 1256, p. 3). A seguir é apresentada a lista de acessos:

Tabela 11 - Acessos de empresas a partir de ip exclusivo do comando da Aeronáutica

Data	IP	Código de Cadastro	Empresa	Referência
31/5/2019	177.38.101.34	71CL6	22T LLC	(peça 1255)
14/4/2021	177.38.101.34	7E3U7	All America Parts LLC	(peça 1255)
13/4/2022	177.47.97.2	7E3U7	All America Parts LLC	(peça 1255)
18/4/2022	177.38.101.34	7E3U7	All America Parts LLC	(peça 1255)
9/5/2022	177.38.101.34	7E3U7	All America Parts LLC	(peça 1255)
	177.47.97.2	7E3U7	All America Parts LLC	(peça 1255)
	177.38.101.34	58S92	Enterprise Comercial 4 Solutions LLC	(peça 1255)
	177.47.97.2	58S92	Enterprise Comercial 4 Solutions LLC	(peça 1255)
22/6/2022	177.47.97.2	7E3U7	All America Parts LLC	(peça 1255)

Fonte: Base de dados compartilhada do sistema de compras no exterior do Comando da Aeronáutica.

214. O Parque de Material Eletrônica da Aeronáutica no Rio de Janeiro (PAMERJ), segundo o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea) em sua página eletrônica <https://www.decea.mil.br/?i=unidades&p=pame-rj>, é uma organização militar do Comando da Aeronáutica de caráter industrial com intenso grau de envolvimento com todo o Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (Sisceab).

215. Em consulta aos dados do Siafi (peça 1257, item não digitalizável), verificou-se que o PAMERJ foi a UG responsável por todas as aquisições realizadas pela CABW vencidas pelas empresas All America Parts LLC e Enterprise Comercial 4 Solutions LLC, e pela maioria das licitações vencidas pela empresa 22T LLC, conforme o quadro abaixo:

Tabela 12 - Cruzamento de requisições do PAMERJ e empresas contratadas

Empresa	Quantidade de empenhos	UG responsável	Valor total histórico pago ao beneficiário (em reais)
22T LLC	17	PAMERJ	3.026.978,70
All America Parts LLC	22	PAMERJ	2.847.858,72
Enterprise Comercial 4 Solutions LLC	38	PAMERJ	10.991.930,63
Valor total histórico oriundo da UG responsável PAMERJ			16.866.768,05

Fonte: Siafi e Base de dados compartilhada do sistema de compras no exterior do Comando da Aeronáutica.

216. Ainda foi verificado que quase a totalidade dos acessos das citadas empresas ao sistema de compras no exterior do Comando da Aeronáutica foi oriunda de IPs que estão localizados no Brasil, conforme tabela seguir (peça 1255, item não digitalizável):

Tabela 13 - Empresas e quantidade de acessos com IP localizados no Brasil - parte 1

Empresa	Quantidade total de acessos ao sistema de compras	Quantidade de acessos ao sistema de compras oriundos de IP localizados no Brasil
22T LLC	77	49
All America Parts LLC	65	46
Enterprise Comercial 4 Solutions LLC	38	28

Fonte: Base de dados compartilhada do sistema de compras no exterior do Comando da Aeronáutica.

217. A situação apresentada é de alto risco e aborda apenas amostra do universo de aquisições.

218. É possível, portanto, existirem mais ocorrências do tipo, isto é, indícios de fraude e ainda com a possibilidade de participação de pessoas pertencentes ao Comando da Aeronáutica.

219. Por fim, a última situação atípica identificada envolvendo tais empresas ocorreu duas semanas após a inspeção in loco realizada pela equipe de auditoria nas comissões militares brasileiras sediadas em Washington, no período de 12 a 20/4/2023. O fato é que o Sr. Valmir Silvestre dissolveu as empresas 22T LLC e American All Parts LLC, que fecharam as suas atividades para todo tipo de negócio, ambas em 1/5/2023 (peça 1187, p. 24 e 71).

220. A causa desse problema reside em falhas no processo de habilitação que permitiram a atuação das empresas em conluio.

221. Para tratar o problema, propõe-se a autuação de processo apartado para apuração da potencial fraude relatada, (b) encaminhamento de cópia do relatório da auditoria e da deliberação que vier a ser proferida ao Procurador-Chefe da Procuradoria da Justiça Militar no Rio de Janeiro e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro para adoção das providências que considerarem pertinentes.

222. Espera-se com o encaminhamento que se possa apurar a potencial irregularidade encontrada tanto na instância administrativa como na instância judicial, se for o caso.

III.I.II Ausência de habilitação jurídica em aquisição da CABW

223. A empresa Airall Supplies LLC começou suas atividades em 31/3/2013 e possui a sua sede nos EUA, no estado de Connecticut, no endereço residencial 16 High St 2 FL, Danbury, CT, 06810, tendo como membro principal o Sr. Marco Antonio Franco Viana (peças 1189, p. 1).

224. Em 11/10/2022, a empresa foi dissolvida pelo governo do estado de Connecticut em razão de falha no seu relatório anual (peça 1189, p. 7).

225. Em 16/3/2023, a empresa foi reintegrada pelo governo do estado de Connecticut (peça 1189, p. 8).

226. Portanto, infere-se que no período de 11/10/2022 até 16/3/2023 a empresa Airall Supplies LLC não poderia exercer o comércio, pois estava dissolvida.

227. Todavia, na licitação realizada pela CABW para aquisição de um serviço, constante do processo 67102.223946/2022-99, PAG 223946/CABW/22, foram convidadas 11 empresas, entre elas a empresa Airall Supplies LLC (peça 1162, 14).

228. Segundo o mapa comparativo para cotação, a cotação foi realizada em 7/10/2022 e a abertura das propostas ocorreu em 14/10/2022, sendo que a única empresa que apresentou efetivamente uma proposta foi a empresa Airall Supplies LLC (peça 1162, p. 14).

229. Consta ainda no mapa comparativo para cotação o seguinte: ‘Menos de três propostas válidas, devido às limitações locais’ (peça 1162, p. 14).

230. Destaca-se, portanto, que a abertura das propostas ocorreu no dia 14/10/2022, isto é, após a empresa Airall Suplies LLC ter sido dissolvida pelo governo do estado de Connecticut, o que ocorreu no dia 11/10/2022.

231. O edital da licitação, item 2, exigia que os licitantes estivessem legalmente estabelecidos (peça 1162, p. 4).

232. A CABW emitiu uma ordem de compra para a empresa Airall Suplies LLC no dia 14/12/2022 para aquisição do serviço licitado no valor de US\$ 83.250,00 (peça 1162, p. 15-16).

233. O termo de recebimento do serviço e a invoice (fatura) estão ambos datados de 19/12/2022 (peça 1162, p. 18-19), sendo o pagamento realizado em 25/1/2023 (peça 1162, p. 29-30).

234. No presente caso, a empresa Airall Suplies LLC foi contratada e cumpriu o contrato durante o período em que esteve na situação de dissolvida pelo governo do estado de Connecticut.

235. De todo o exposto, verifica-se que a soma dos indícios acima resulta em possível fraude à licitação.

236. Importante destacar que, segundo dados extraídos do Siafi, a empresa Airall Suplies LLC recebeu empenhos no ano de 2022, posteriormente à sua dissolução pelo governo do estado de Connecticut, no valor de R\$ 1.061.011,30.

237. Ainda há risco de dano ao erário na citada aquisição, pois o objeto contratado é uma subscrição anual de trinta pacotes de dados, Pilot Pak, ao preço unitário de US\$ 2.775,00, que inclua o espaço aéreo brasileiro, para aparelhos de navegação Garmin (peça 1162, p. 15-16).

238. Cada pacote deveria atender a uma aeronave e a quatro modelos de aparelho de navegação diferentes, a saber: um G600, dois GTN625XI e um GI275, segundo a ordem de compra (peça 1162, p. 15-16).

239. Ocorre que em consulta ao site da Garmin nos EUA, verificou-se que a empresa fabricante vende a subscrição anual do pacote Pilot Pak, que atende a todos aparelhos de navegação compatíveis existentes em uma aeronave (peça 1203, p. 64-65), no modelo Americas Standart PilotPak ao valor unitário de US\$ 1.039,00 (peça 1203, p. 73).

240. Então, é possível que tenha ocorrido um dano ao erário por pacote adquirido no valor de US\$ 1.736,00. Assim, se considerados os trinta pacotes adquiridos, o valor total do possível dano ao erário chegaria a US\$ 52.080,00.

241. Por fim, em que pesa a empresa Garmin ser fabricante do aparelho de navegação, fornecedora do serviço licitado e estar cadastrada nos bancos de dados do sistema de compras da CABW, conforme pode ser visto no convite enviado no processo 67102.190470/2019-05 (peça 1163, p. 12), a referida empresa não foi convidada para participar do certame (peça 1162, p. 11).

242. De todo o exposto, verifica-se que a soma dos indícios acima resulta em possível fraude à licitação e prática de valores superfaturados devido à intermediação.

243. A causa provável seria falha no processo de habilitação da empresa e falha na pesquisa de preços.

244. Nesse sentido, necessário destacar que a nova norma de licitações, Lei 14.133/2021, em seu art. 23, § 1º e incisos, incorporou as boas práticas existentes relacionadas com a realização de pesquisa de preços e que vinham sendo reguladas e atualizadas ao longo dos anos por meio de normas infralegais, sendo a última delas, ainda vigente, a IN SEGES /ME 65/2021, do então Ministério da Economia.

245. O governo americano também conta com norma específica para a realização de pesquisa de preço de compras governamentais (peça 1209), a qual detalha diversas circunstâncias que podem permeiar uma aquisição e os critérios e procedimentos a serem observados em cada uma delas. Tal norma, por essas características, constitui fonte útil de possíveis riscos a que as pesquisas de preço estão sujeitas no território norte americano, dado que contemplam as peculiaridades locais, as quais devem ser consideradas pelas comissões por força do § 2º do art. 1º da Lei 14.133/2021.

246. Portanto, considerando que a norma editada pelo Ministério da Defesa que rege as aquisições realizadas pelas comissões no exterior não trata de pesquisa de preço, necessária a adoção de medidas visando a regulação da matéria, a qual deverá levar em consideração tanto as normas brasileiras quanto as americanas, tudo com a finalidade de propiciar condições para que essas aquisições atendam ao princípio da economicidade e da busca da proposta mais vantajosa.

247. Para tratar o problema, propõe-se que tal situação irregular seja apurada em autos apartados, bem como determinar ao Ministério da Defesa que, em conjunto com os Comandos

das três forças singulares, e com base nas disposições contidas no art. 23, § 1º e incisos, da Lei 14.133/2021, no art. 4º, IX, do Decreto 9.203/2017 e na norma americana que regulamenta pesquisa de preço de compras governamentais (peculiaridades locais), adotem as medidas necessárias para regular, no prazo de 180 dias, as pesquisas de preços a serem realizadas pelas comissões militares no exterior.

248. Espera-se que tais medidas contribuam para o esclarecimento da existência ou não da potencial irregularidade detectada, assim como para resolver a questão da ausência de normativo específico para pesquisa de preço para aquisições no exterior.

III.I.III. Não entrega de produto adquirido pela CEBW

249. A CEBW realizou, no processo 64324.007920/2020-31, a licitação para aquisição de capacetes balísticos (peças 1106-1109 e 1183), cujo pregão RFQ-141/2020 rev.1 teve a sua fase de lances ocorrida em 16/12/2020 (peça 1183, p. 72-81).

250. A empresa Z7 Group Corp venceu os dois itens licitados (peça 1183, p. 72), que lhe foram adjudicados e homologados em 22/12/2020, no valor total de US\$ 2.197.953,50 (peça 1183, p. 82-83).

251. A empresa Z7 Group Corp começou suas atividades em 24/10/2016 e, na época da licitação, possuía a sua sede nos EUA, no estado da Flórida, no endereço residencial 11075 Blue Palm Street, Plantation FL, 33324, tendo como MGR (administradora) a Sra. Thalyta Luizetto e como manager (administrador) o Sr. Fabrizio Petecof (peças 1193, p. 266 e 271).

252. No curso do pregão uma outra licitante, Celeo International Inc., apresentou recurso afirmando que o preço ofertado era inexecutável e solicitando que a CEBW verificasse se o licitante vencedor era uma empresa real ou uma companhia de papel.

253. O recurso foi recusado e informado que a CEBW iria tomar todas as medidas possíveis para ter certeza de que a licitante vencedora seria capaz de fornecer o produto nas condições estabelecidas no edital (peça 1183, p. 79).

254. Em 26/5/2021, a União, por intermédio da CEBW, firmou o contrato 1284/2020 com a empresa Z7 Group Corp para aquisição de capacetes no valor total de US\$ 2.283.329,50, sendo um extrato publicado no Diário Oficial da União (peça 1109, p. 53-74 e 96).

255. A cláusula 11.3, do citado contrato, tinha previsão expressa de que o material adquirido deveria ser entregue até 30/4/2022 (peça 1109, p. 61), enquanto a cláusula 3.3 estipulava vigência do contrato até 30/7/2023.

256. Em 14/6/2021, foi assinado o primeiro aditivo ao contrato 1284/2020, que aumentou o quantitativo de capacetes a serem adquiridos e por conseguinte o valor total do contrato, que passou a ser de US\$ 2.661.398,39, e não houve alteração de prazos para entrega dos produtos, sendo um extrato publicado no Diário Oficial da União (peça 1109, p. 97-100).

257. Em 3/5/2022, após expirado o prazo para entrega do material, previsto para 30/4/2022, conforme o contrato 1284/2020, cláusula 11.3, foi assinado o segundo termo aditivo, o qual prorrogou a entrega do material até 30/9/2022. Importante destacar que a vigência original do contrato, que expirava em 30/7/2023, também foi prorrogada nesta oportunidade até 30/12/2023. (peça 1109, p. 108-109).

258. Em 19/12/2022, isto é, oitenta dias após o término da prorrogação do prazo para entrega do material previsto no segundo aditamento ao contrato 1284/2020, foi autuado na CEBW o processo 64324.003263/2022-14, para apuração de inexecução dos contratos 1283/2020 e 1284/2020 (peça 1109, p. 113).

259. Situação semelhante ocorreu no processo 64324.007905/2020-92, cuja licitação era para aquisição de coletes balísticos referente ao pregão RFQ-140/2020 rev.1 (peça 1168, p. 66-76).

260. A empresa Z7 Group Corp venceu um item licitado (peça 1168, p. 66), que lhe foi adjudicado e homologado em 21/12/2020, no valor total de US\$ 1.000.448,00 (peça 1168, p. 77-80).

261. Em 12/7/2021, a União, por intermédio da CEBW, firmou o contrato 1283/2020 com a empresa Z7 Group Corp para aquisição de coletes balísticos no valor total de US\$ 1.036.648,00, sendo um extrato publicado no Diário Oficial da União (peça 1169, p. 1-21 e 36).

262. A cláusula 11.2, do citado contrato, tinha previsão expressa de que o material adquirido deveria ser entregue até 29/4/2022 (peça 1169, p. 9), enquanto a cláusula 3.3 estipulava vigência do contrato até 29/7/2023 (peça 1169, p. 3).

263. Do exposto são apresentados dois contratos firmados entre a União, por intermédio da CEBW, e a empresa Z7 Group Corp, contratos 1283/2020 e 1284/2020, no valor de US\$ 1.036.648,00 e US\$ 2.661.398,39, respectivamente, que não foram adimplidos.

264. Portanto, materializou-se o risco de não recebimento de produtos adquiridos com empresas de risco com tipologias de Shell Company.

265. Além disso, necessário ressaltar que os dois contratos inadimplidos acima explorados também foram objeto de análise no achado II.I (parágrafos 66-147), por meio do qual restou evidenciado que foram realizados no Siafi lançamentos contábeis irregulares de liquidação e de pagamento antecipados, haja vista não terem ocorrido pagamentos efetivos às empresas vencedoras dos certames que originaram os contratos em análise.

266. Considerando que recursos financeiros devem ser recolhidos à conta única se a despesa correspondente for anulada (art. 16 do Decreto 93.872/1986), tal situação reclama por análise mais acurada a respeito da destinação dada aos recursos financeiros depositados fora da conta única e vinculados aos contratos inadimplidos, vez que, por meio do Sistema Siafi, não é possível mais realizar tal controle, em razão de constar no sistema a plena realização em 2020 de todas as etapas da despesa (empenho, liquidação e pagamento), que, de fato, não ocorreu.

267. A causa provável seria falha no processo de habilitação da empresa devido à ausência de qualificação econômico-financeira e qualificação técnica, já que não havia atestados que certificassem que a empresa teria fornecido tais bens em quantidade mínima, bem como, não havia os balanços da empresa para certificar sua saúde financeira.

268. Para esclarecer melhor a situação encontrada, propõe-se, com fundamento no art. 74, IV, da Constituição Federal e no art. 24, VI e VII, da Lei 10.180/2001, que ela seja apurada com o auxílio do órgão de controle interno do Comando do Exército, oportunidade em que ele também poderá atualizar seus procedimentos de auditoria de modo a incorporar técnicas, ferramentas e protocolos específicos para prevenir, detectar e corrigir, tempestivamente, situações análogas às identificadas na presente fiscalização.

III.I.IV. Não entrega de produto contratado pela CEBW dentro do prazo licitado

269. A CEBW realizou, no processo 64324.004223/2019-94, a licitação para aquisição de produtos e serviços de contramedidas eletrônicas, conforme ata de pregão datada de 29/10/2019 (peça 1182, p. 188-191).

270. A empresa Bioamerica Inc. venceu os três itens licitados (peça 1182, p. 188), que lhe foram adjudicados e homologados no mesmo dia 29/10/2020, no valor total de US\$ 6.093.032,00 (peça 1182, p. 199-200).

271. A empresa Bioamerica Inc. começou suas atividades em 18/10/2004 e, na época da licitação, possuía a sua sede nos EUA, no estado Flórida, no endereço 13230 SW 132nd Ave, unit 33, Miami, FL, 33186 (peças 1189, p. 82), tendo como único sócio o Sr. Cristiano Cidrão Carloni (peças 1189, p. 78).

272. Desde o ano de 2022, a empresa possui a sua sede nos EUA, no estado da Flórida, no endereço residencial 1495 NE 33rd Ave, Unit 101, Homestead, FL, 33033 (peças 1189, p. 84).

273. No curso do pregão foram apresentados recursos, dos quais se destaca o feito pela licitante, Rohde & Schwarz Gmbh & Co, (peça 1182, p. 190), afirmando que a licitante vencedora não era de área compatível com o objeto licitado conforme exigido nos termos do RFQ-0089/2019, item 4, alínea ‘a’ (peça 1103, p. 108).

274. De fato, o edital RFQ-0089/2019, item 4, alínea ‘a’, faz a previsão expressa de que podem participar da licitação todas as empresas cujas atividades possuam compatibilidade com o objeto licitado (peça 1103, p. 109).

275. O pregoeiro recusou o recurso sob o fundamento de que a qualificação técnica foi realizada por uma equipe técnica do usuário final (peça 1182, p. 190).

276. Ocorre que a ata de avaliação e qualificação técnica das propostas revela que o único critério analisado, na ocasião, foi o referente à comparação entre as especificações técnicas e as tabelas apresentadas pelas empresas (peça 1182, p. 130). Isto é, não foi objeto de análise se a empresa era ou não de área compatível com o objeto licitado.

277. Em consulta ao Siafi para identificar as compras realizadas pela CEBW com a referida empresa, anteriormente à licitação em questão, foram encontradas basicamente peças de mergulho (peça 1257, item não digitalizável). Não há nos autos comprovação efetiva de que a empresa Bioamerica Inc. atuasse no ramo de equipamentos de contramedida eletrônica.

278. Não foi encontrado nos autos do processo de licitação qualquer tipo de análise específica quanto às empresas atuarem ou não no ramo do objeto licitado.

279. Em que pesce a ausência da supracitada análise, a empresa Bioamerica Inc. venceu o certame e assinou, inicialmente, em 3/12/2019, um Framework Agreement 20/2019 (peça 1105, p. 13-22) e, posteriormente, em 16/11/2020, o contrato 1140/2019 (peça 1105, p. 69-95).

280. O edital RFQ-0089/2019, item 13, alínea ‘a’ (peça 1103, p. 108), fazia previsão de que o produto deveria ser, preferencialmente, entregue em 120 dias após a assinatura do contrato.

281. Apenas a empresa Rohde & Schwarz Gmbh & Co tinha em sua proposta a previsão de entrega do produto em 120 dias (peça 1182, p. 5), a empresa Gew Technologies Pty Ltd. possuía previsão de entrega em 365 dias e a Bioamerica Inc. a previsão era em 360 dias (peça 1182, p. 66 e 109).

282. O contrato 1140/2019, item 11.16, tinha previsão expressa de que todo material deveria ser entregue até 30/7/2021 e os serviços até 30/9/2021 (peça 1105, p. 79).

283. Contudo, em 1/6/2021, a empresa Bioamerica Inc. solicitou a troca de fornecedor do produto da empresa MCTech RF Technologies para um produto da empresa Piranha Tech (peça 1200, p. 11).

284. Em 23/11/2021, o Comandante do 1º Batalhão de Guerra Eletrônica informou que o produto da empresa Piranha Tech não atenderia aos requisitos técnicos e que as propostas das empresas Rohde & Schwarz Gmbh & Co e Gew Technologies Pty Ltd. atendiam (peça 1200, p. 61-62).

285. Em 1/6/2022, foi assinado o primeiro termo aditivo ao contrato 1140/2019, o qual alterou o item 11.16, estabelecendo como prazo final para entrega a data de 31/3/2023 (peça 1105, p. 102).

286. Isto é, o termo aditivo foi assinado dez meses após findo o prazo contratual para entrega do produto.

287. Importante destacar que no mesmo dia houve uma reunião com as partes interessadas, inclusive com a participação de um representante da empresa Piranha Tech, na qual o fornecedor informou que teria condições de entregar o produto em seis meses (peça 1201, p. 42).

288. Posteriormente, em 19/7/2022, foi assinado o segundo termo aditivo ao contrato 1140/2019, alterando a origem do produto de Israel para a Polônia (peça 1105, p. 104-105).

289. O entendimento do TCU, segundo consulta a sua jurisprudência selecionada, em relação à possibilidade de alteração de produto ofertado é a seguinte:

‘Não se admite a entrega pela contratada de produto diferente da amostra apresentada e aprovada na licitação, pois a aceitação do produto demandaria nova avaliação técnica, prejudicando a celeridade da execução contratual e favorecendo a contratada em relação às demais participante do certame.

(Acórdão 2611/2016-TCU-Plenário, datado de 11/10/2016, de relatoria do Ministro Bruno Dantas’)

290. O produto ainda não tinha sido entregue até janeiro de 2023.

291. O contrato 1140/2019 previa penalidades para atrasos na entrega de produtos, porém não se teve notícia de qualquer sanção aplicada à empresa, pelo contrário, ela foi beneficiada com prorrogação de prazo de quase dois anos e ainda alteração de origem do produto (peça 1105, p. 84).

292. Do exposto acima, constata-se que foi apresentado um contrato firmado entre a União, por intermédio da CEBW, e a empresa Bioamerica Inc, contrato 1140/2019, no valor de US\$ 3.056.016,00, que não foi adimplido após mais de um ano e meio de término do prazo inicial, com indícios de concessão de benefícios irregulares ao licitante vencedor.

293. Portanto, materializado o risco de não recebimento de produtos adquiridos com empresas com tipologias de Shell Company dentro do prazo previsto em edital.

294. A causa provável seria falha no processo de habilitação da empresa devido à ausência de cláusula de qualificação técnica que exigisse atestados que certificassem que a empresa teria fornecidos tais bens em quantidade mínima, bem como ausência de cláusula de qualificação econômico-financeira, haja vista a não utilização dos balanços da empresa para certificar a sua saúde financeira.

295. Para corroborar o entendimento sobre a causa, existe um relatório de empresa especializada em risco que aponta para alto risco da licitante vencedora dentro do seu segmento (peça 1104, p. 181), que, aliás, segundo o mesmo relatório, seria na área de suprimentos médicos e hospitalares (peça 1104, p. 181 e 183). Contudo, nenhuma medida efetiva foi adotada pelos gestores.

296. Ou seja, em uma licitação de aproximadamente 20 milhões de reais (peça 1182, p. 199), a CEBW não exigiu prova de que a empresa vencedora tivesse executado o fornecimento de produto semelhante na quantidade exigida, ou mesmo de sua saúde financeira. Tampouco diligenciou para verificar a situação de alto risco já identificada em relatório de análise de risco.

297. Para esclarecer melhor a situação encontrada, propõe-se, com fundamento no art. 74, IV, da Constituição Federal e no art. 24, VI e VII, da Lei 10.180/2001, que ela seja apurada com o auxílio do órgão de controle interno do Exército, oportunidade em que ele também poderá atualizar seus procedimentos de auditoria de modo a incorporar técnicas, ferramentas e protocolos específicos para prevenir, detectar e corrigir, tempestivamente, situações análogas às identificadas na presente fiscalização.

III.I.V. Aquisição de produtos pela CEBW fora da área de atuação principal da empresa contratada

298. A empresa Celeo International Inc. começou suas atividades em 21/9/2000, possuía, no período auditado, a sua sede nos EUA, no estado Flórida, no endereço residencial 925 Spring Park Loop, Celebration, FL, 34747, tendo como PT (administrador) Sr. Marcelo Mendonça e como VPS (administradora) a Sra. Kathryn Mendonça (peças 1190, p. 2), contudo esta possui 51% das ações da empresa, enquanto aquele possui 49% (peças 1190, p. 6).

299. No endereço eletrônico da empresa consta que a Celeo International Inc. é especializada em coletes balísticos e equipamentos de controle de distúrbio (peças 1190, p. 48), conforme texto original abaixo transcritos:

‘Company Information

Marcelo Favilla de Mendonca - President

In Business since 1997, Celeo International is a certified woman owned small business. Celeo International specializes in Ballistic Resistant Body Armor and Riot Control Equipment.

Acesso em 26/3/2023: <http://celeointernational.com/company.htm>

300. Ainda no endereço eletrônico da empresa é possível verificar os produtos ofertados (peças 1190, p. 49), que estão de acordo com a informação acima.

301. Ocorre que, segundo dados do Siafi, a empresa forneceu à CEBW, no período auditado, mais de dez milhões de reais em produtos que não são do seu ramo, entre eles mais de trezentos livros (peça 1257, item não digitalizável).

302. Um exemplo é o processo 64324.007704/2020-95, por meio do qual a CEBW conduziu o pregão RFQ -111/2020 para a aquisição de serviço de atualização de software para helicópteros (peças 1172-1176).

303. A empresa Celeo International Inc. foi a única licitante participante e venceu com lance unitário de US\$ 600,00 para a quantidade de cinquenta unidades do serviço ‘NAV. DATA COVERAGE GARMIN GTN 600 & 700 SERIES OR SIMILAR’ (peças 1173, p. 108).

304. Ocorre que em consulta ao site da Garmin nos EUA, verificou-se que a empresa fabricante vende a subscrição da navigation data, modelo GTN 6XX, que atende a descrição do objeto licitado (peça 1173, p. 78), no modelo Individual databases, navigation data, Americas (heli) by Garmin, subscription price, no valor unitário de US\$ 449,00 (peça 1203, p. 69).

305. Então, é possível que tenha ocorrido um dano ao erário por pacote adquirido no valor de US\$ 151,00, isto é, um potencial superfaturamento de 33%. Assim, os cinquenta pacotes adquiridos resultariam em possível dano ao erário no valor total de US\$ 7.550,00.

306. Entretanto, em consulta ao site da CEBW, verificou-se que a aquisição do mesmo serviço acima também ocorreu no processo 64324.004690/2019-14, cujo pregão RFQ-150/2019 possui o lance vencedor da empresa Celeo International Inc. no valor de unitário de US\$ 617,50 para 27 unidades, totalizando 16.672,50 (peça 1179, p. 48), conforme extrato do contrato 1122/2019 (peça 1179, p. 82-99).

307. Neste caso, o possível dano ao erário por pacote adquirido seria no valor de US\$ 168,50 com um potencial superfaturamento de 37%. Assim, os 27 pacotes adquiridos resultariam em possível dano ao erário no valor total de US\$ 4.549,50.

308. Importante destacar que no anexo B do contrato 1122/2019 constam as instruções para o download da atualização do software, sendo necessário o acesso ao site da empresa Garmin (peça 1179, p. 78).

309. Outro ponto de destaque é que em consulta ao site da Garmin, nos EUA, verificou-se que existem 233 revendedores da marca na distância de até mil quilômetros de Washington-DC (peça 1203, p. 63).

310. Outros produtos Garmin similares foram contratados com a empresa Celeo International Inc, referentes ao pregão RFQ-90/2021, contrato 1142/2021 (peça 1203, p. 40), e RFQ-42/2022, contrato 1093/2022 (peça 1203, p. 62).

311. Outro exemplo de venda de produtos fora da área de atuação principal da empresa e que chamou atenção da equipe da auditoria foi o fato de ela ter sido vencedora de certames para compra de livros no mercado americano, que reconhecidamente é um dos mais competitivos do mundo.

312. Em 30/8/2019, a CEBW lançou o edital RFQ-0079/2019 para aquisição de quatro mapas, (itens 1 a 4 do edital) e 115 livros, (itens 5 a 119 do edital) (peça 1184, p. 1-23).

313. Em 3/10/2019, foi realizado o pregão RFQ-0079/2019 pela CEBW. A empresa Celeo International Inc. foi a única licitante, sendo que não houve lances para os itens 6, 20, 21, 33, 40, 58, 66, 74, 81, 98, 99, 104 (peça 1184, p. 24-64).

314. Fruto da citada licitação, a União, por intermédio da CEBW, firmou o contrato 1048/2019 com a empresa Celeo International Inc. no valor de US\$ 69.708,00 (peça 1184, p. 65).

315. Essa situação traz como efeito concreto negativo a prática de valores superfaturados devido à intermediação, sendo alguns medidos e outros potenciais.

316. A causa provável seria falha no processo de habilitação da empresa devido à ausência de cláusula de qualificação técnica que exigisse atestados que certificassem que a empresa teria fornecidos tais bens em quantidade mínima, bem como, à ausência de cláusulas de qualificação econômico-financeira, haja vista a não utilização dos balanços da empresa para certificar a sua saúde financeira.

317. Para tratar o problema, propõe-se que tal situação seja apurada em autos apartados, esperando que tal medida contribua para o esclarecimento da existência ou não da potencial irregularidade detectada.

III.I.VI. A CABW contratou empresa cujo administrador é possivelmente militar recém ingresso na inatividade

318. A empresa Gama IVB Solutions LLC começou suas atividades em 23/6/2020, possuía, no período auditado, a sua sede nos EUA, no estado da Flórida, no endereço residencial 5087 Northlawn Way, Orlando, FL, 32811, tendo como MGR (administrador) Sr. Rafael Fernandes Gama e MGR (administradora) Sra. Isabel C dos Santos Valente (peça 1191, p. 2).

319. Em consulta realizada ao Portal da Transparência do Governo Federal, verificou-se que o Coronel Rafael Fernandes Gama (CPF XXX.568.887-XX) deixou o serviço ativo no Comando da Aeronáutica e passou para a reserva na data de 16/5/2022 (peça 1191, p. 12).

320. Em consulta à base de dados do TCU de endereços da Receita Federal, foi identificado que o Coronel Rafael Fernandes Gama (CPF XXX.568.887-XX) possui o mesmo endereço residencial da Sra. Isabel Cristina dos Santos Valente (CPF XXX.619.017-XX) (peça 1191, p. 8-9).

321. A Sra. Isabel Cristina dos Santos Valente ainda é a única sócia de uma empresa cujo nome fantasia é GAMA IVB (CNPJ 42.517.782/0001-80) (peça 1191, p. 6-7).

322. Não foi possível coletar os documentos dos sócios da empresa Gama IVB Solutions LLC, o que serviria como prova irrefutável de que o Coronel Rafael Fernandes Gama seria também sócio da citada empresa e afastaria a possibilidade de homônimo.

323. Contudo, a probabilidade da existência de dois casais homônimos, sendo que um reside na mesma moradia no Brasil e outro é sócio de uma empresa norte-americana é ínfima.

324. Assim, os indícios são robustos no sentido de que o Coronel Rafael Fernandes Gama é sócio da empresa Gama IVB Solutions LLC.

325. Já quanto à participação da empresa Gama IVB Solutions em licitações nas comissões militares no exterior, a primeira vez ocorreu no âmbito do processo 67102.223069/2022-56 da CABW, sendo vencedora em sete itens. A cotação das propostas ocorreu em 12/7/2022 e a abertura das propostas foi no dia 26/7/2022 (peças 1185, p. 12-19).

326. Isto significa que, em apenas 57 dias após deixar o serviço ativo do Comando da Aeronáutica, a empresa do Sr. Rafael Fernandes Gama participou de um certame da CABW, sagrando-se vencedora.

327. Importante destacar que em consulta realizada em 27/6/2023 ao endereço eletrônico <https://www.sislaer.fab.mil.br/terminalcendoc/Busca/Download?codigoArquivo=31402>, do Comando da Aeronáutica, verificou-se que, em 11/1/2022, o então Coronel Rafael Fernandes Gama foi nomeado para um grupo de trabalho para adequação do Sistema das Comissões de Aeronáutica Brasileira (Siscab) de aquisição no exterior (peças 1191, p. 10-11).

328. Outro ponto relevante no contexto diz respeito à inspeção in loco à CABW, momento em que foi constatada a existência de uma placa com os nomes dos militares que serviram no local. Na ocasião, verificou-se que o Sr. Rafael Fernandes Gama serviu no período de 15/1/2014 a 15/1/2016, sendo identificado com o número 395 (peças 1191, p. 14).

329. A Lei 12.813/2013, art. 2º, parágrafo único, art. 6º, inc. II, alínea ‘c’, estabelece o seguinte:

‘Art. 2º Submetem-se ao regime desta Lei os ocupantes dos seguintes cargos e empregos:

I – (...).

Parágrafo único. Além dos agentes públicos mencionados nos incisos I a IV, sujeitam-se ao disposto nesta Lei os ocupantes de cargos ou empregos cujo exercício proporcione acesso a informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro, conforme definido em regulamento.’

‘Art. 6º Configura conflito de interesses após o exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:

I – (...)

II - no período de 6 (seis) meses, contado da data da dispensa, exoneração, destituição, demissão ou aposentadoria, salvo quando expressamente autorizado, conforme o caso, pela Comissão de Ética Pública ou pela Controladoria-Geral da União:

a) (...)

c) celebrar com órgãos ou entidades do Poder Executivo federal contratos de serviço, consultoria, assessoramento ou atividades similares, vinculados, ainda que indiretamente, ao órgão ou entidade em que tenha ocupado o cargo ou emprego;’

330. Neste diapasão, verifica-se que há a possibilidade de potencial conflito de interesse, haja vista que o Coronel Rafael Fernandes Gama, em janeiro de 2022, atuou diretamente em grupo de trabalho sobre o sistema de compras utilizado pela CABW e, em menos de 60 dias depois de deixar o serviço ativo, venceu, em meados de julho de 2022, certames que utilizam o referido sistema.

331. A Lei 12.813/2013, art. 8º, parágrafo único, estabelece o seguinte:

‘CAPÍTULO IV

DA FISCALIZAÇÃO E DA AVALIAÇÃO DO CONFLITO DE INTERESSES

Art. 8º Sem prejuízo de suas competências institucionais, compete à Comissão de Ética Pública, instituída no âmbito do Poder Executivo federal, e à Controladoria-Geral da União, conforme o caso:

(...)

Parágrafo único. A Comissão de Ética Pública atuará nos casos que envolvam os agentes públicos mencionados nos incisos I a IV do art. 2º e a Controladoria-Geral da União, nos casos que envolvam os demais agentes, observado o disposto em regulamento.’

332. Além disso, verificou-se que o Sr. Rafael Fernandes Gama assinou os relatórios anuais da empresa Gama IVB Solutions LLC junto ao Governo da Florida (peça 1191, p. 3-4), nos EUA, nos anos de 2021 e 2022, enquanto ainda era oficial da ativa, o que, em tese, seria um ato de administração da empresa e, portanto, passível de configurar o crime capitulado no art. 204 do Decreto-lei 1001/1969, Código Penal Militar.

‘Exercício de comércio por oficial

Art. 204. Comerciar o oficial da ativa, ou tomar parte na administração ou gerência de sociedade comercial, ou dela ser sócio ou participar, exceto como acionista ou cotista em sociedade anônima, ou por cotas de responsabilidade limitada:

Pena - suspensão do exercício do posto, de seis meses a dois anos, ou reforma.’

333. Ainda foi observado no processo 67102.223406/2022-13 que a CABW conduziu licitação para aquisição, entre outros materiais, de oito unidades do produto realsimger GNS430, no valor de US\$ 3.521,04, cuja licitante vencedora foi a empresa Gama IVB Solutions LLC, pelo valor unitário de US\$ 440,13 (peça 1186, p. 17).

334. Ocorre que durante a inspeção in loco, a equipe de auditoria realizou uma consulta ao endereço eletrônico da empresa Realsimger e constatou que o preço do produto era de US\$ 379,00 (peças 1203, p. 86).

335. Então, é possível que tenha ocorrido um dano ao erário por unidade adquirida no valor de US\$ 61,13, isto é, um potencial superfaturamento de 16%. Assim, os oito pacotes adquiridos resultariam em possível dano ao erário no valor total de US\$ 489,04.

336. Essa situação traz como efeito concreto negativo a prática de valores superfaturados devido à intermediação.

337. A causa provável seria falha no processo de habilitação da empresa devido à ausência de cláusula de qualificação técnica que exigisse atestados que certificassem que a empresa teria fornecidos tais bens em quantidade mínima, bem como à ausência de cláusulas de qualificação econômico-financeira, haja vista a não utilização dos balanços da empresa para certificar sua saúde financeira.

338. Importante destacar que a Portaria GM-MD 5175/2021, do Ministério da Defesa, Anexo III, art. 61 a 63, estabelece as condições para habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômica-financeira para licitações conduzidas pela CABW (peça 800, p. 47-48).

339. A referida norma exige a comprovação de desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto licitado.

340. Todavia, tal norma foi ignorada pela CABW.

341. Nos comentários do gestor (apêndice ‘A’) ao relatório preliminar de auditoria, o Comando da Aeronáutica informou a autuação de processo próprio para apuração dos fatos. Assim, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, não serão propostas medidas ao órgão. Todavia, propõe-se que seja encaminhada cópia do relatório da auditoria e da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério Público Militar e à Controladoria-Geral da União.

342. Espera-se que tais medidas contribuam para o esclarecimento da existência ou não da potencial irregularidade detectada, bem como que permitam, eventualmente, a apuração judicial e administrativa dos fatos ensejadores de potencial conflito de interesse.

III.I.VII. Possível sobrepreço ou superfaturamento em aquisições de produtos pela CABW realizadas junto a empresas que foram meras intermediárias

343. Em razão da inexistência física da maioria das empresas com características de risco Shell Company, ainda foram levantadas evidências da atuação de mera intermediação e o possível custo relacionado.

344. Como pode se verificar no processo 67102.224447/2022-19, que trata, entre outros itens, de aquisição de baterias duracell, pedido CWP336817AU, a empresa GAMA IVB Solutions foi vencedora deste item identificado (peça 1204, p. 56, 68 e 69).

345. Contudo, observa-se da listagem de códigos de rastreamentos fornecido pela CABW (peça 1204, p. 125), que o pedido CWP336817AU, referente às baterias duracell, refere-se a

compra entregue diretamente pela empresa Amazon, o que indica a ocorrência de mero dropshipping.

346. Dropshipping, segundo definição da empresa Amazon, é um sistema em que a empresa que faz a venda do produto atua como mera intermediária entre o consumidor e o fornecedor. A empresa dropshipping recebe o pedido, gerencia o pagamento, faz todo o atendimento e envia a solicitação para o fornecedor, que é o responsável pela preparação e entrega dos itens (peça 1204, p. 127).

347. Outro exemplo é o caso da empresa Berkana Defense & Security LLC. Segundo o pack list da empresa, a sede é localizada no Estado do Delaware nos EUA, no endereço 2711 Center Ville Road, Suite 400, Brookmeade, Wilmington, DE, 19808 (peça 6001, p. 130). Ocorre que tal endereço, de acordo com informação pública disponibilizada na internet pela empresa de análise de riscos Duns & Bradstreet, pertence à empresa CSC Domains LLC (peça 1189, p. 52).

348. Importante destacar que no pack list da empresa Berkana Defense & Security LLC, o seu telefone de contato é da cidade de São Paulo, no Brasil, no número +55 11 5539-5166, que pertence a empresa brasileira (peça 1197, p. 130).

349. O referido pack list da empresa Berkana Defense & Security LLC possui a informação de que o produto tem origem no Reino Unido (UK), o que é certificado pelo documento da empresa de logística Action Global Logistics Ltd., que detalha que os produtos foram coletados na empresa NIC Instruments Ltd. com destino ao aeroporto internacional do Rio de Janeiro.

350. Ou seja, a empresa Berkana Defense & Security LLC foi mera intermediadora.

351. Cabe ainda destacar que no endereço eletrônico da empresa brasileira consta que a mesma é fornecedora exclusiva da empresa NIC Instruments Ltd. Isto significa que a aquisição poderia ter sido realizada no Brasil (peça 1189, p. 61).

352. Outra distorção está no fato de no endereço eletrônico ainda constar a seguinte informação: ‘O GRUPO BERKANA também é composto pela Berkana Defense & Security LLC., empresa estabelecida nos Estados Unidos, para atender o mercado brasileiro em processos internacionais.’ (peça 1189, p. 58).

353. Essa situação traz como efeito potencial negativo a prática de valores superfaturados devido à intermediação.

354. A causa provável seria falha no processo de habilitação da empresa devido à ausência de cláusula de qualificação técnica que exigisse atestados que certificassem que a empresa teria fornecidos tais bens em quantidade mínima.

355. Para tratar o problema, a proposta já apresentada no parágrafo 195 é suficiente para a sua solução e espera-se que tal medida permita que os editais futuros emitidos das comissões militares possuam requisitos de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica com índices e parâmetros objetivos.

III.I.VIII. Possível burla ao impedimento de participar em licitação (CABW)

356. Foram identificadas três empresas no exterior que possuíam sócios em comum, são elas: Fissette & Lopes International Trade Co., Heclau Rep. International LLC, e Johnwayne Aviation Spares & Repairs LLC.

357. A empresa Fissette & Lopes International Trade Co. começou suas atividades em 27/4/2016 e possuía a sua sede nos EUA, no estado da Califórnia, no endereço comercial 526W. 19th Street, Costa Mesa, CA, 92627, tendo como membro principal o Sr. Bruce Fissette. (peça 1188, p. 3).

358. A empresa Heclau Rep. International LLC começou suas atividades em 22/4/2019 e possuía, inicialmente, a sua sede nos EUA, no estado Flórida, no endereço residencial 5065

Wiles RD 194, Coconut Creek, FL, 33073, tendo como membros o Sr. Claudir da Guia Nunes dos Santos e a Sra. Patricia Regina Galhardoni (peça 1188, p. 9-11).

359. A empresa Johnwayne Aviation Spares & Repairs LLC começou suas atividades em 2/5/2016 e possui a sua sede nos EUA, no estado da Florida, no endereço residencial 1835 S Perimeter Rd. 175, Fort Lauderdale, FL, 33309, tendo como membros: o Sr. João Pereira Lopes, o Sr. Claudir da Guia Nunes dos Santos, e o Sr. Bruce Fissette (peça 1188, p. 32-40).

360. Do exposto acima, já é possível constatar que o Sr. Bruce Fissette é sócio da empresa Fissette & Lopes International Trade Co. e da empresa Johnwayne Aviation Spares & Repairs LLC, enquanto o Sr. Claudir da Guia Nunes dos Santos é sócio desta última e da empresa Heclau Rep. International LLC.

361. Em consulta ao Portal da Transparência do Governo Federal, verificou-se a existência de uma pessoa com o nome de Claudir da Guia Nunes dos Santos, que foi suboficial do Comando da Aeronáutica (peça 1188, p. 29), não havendo nenhum homônimo no País, segundo pesquisa no banco de dados da Receita Federal (peça 1188, p. 31).

362. O Sr. Claudir da Guia Nunes dos Santos ainda é sócio de uma empresa no Brasil chamada Heclau Representações Ltda. (CNPJ 12.266.591/0001-22) (peça 1188, p. 25).

363. Além disso, foi possível verificar nos dados do sistema de compras no exterior do Comando da Aeronáutica que as empresas Fissette & Lopes International Trade Co. e a Johnwayne Aviation Spares & Repairs LLC acessaram mais de 100 vezes o sistema utilizando o mesmo IP (peça 1255, item não digitalizável).

364. Enquanto a Heclau Rep. International LLC e Johnwayne Aviation Spares & Repairs LLC acessaram cinco vezes o sistema utilizando o mesmo IP (peça 1255, item não digitalizável).

365. A relação intrínseca de sócios que representam as citadas empresas e os acessos ao sistema de compras no exterior do Comando da Aeronáutica com a utilização de mesmo endereço IP repetidas vezes demonstram que as empresas atuavam de maneira uníssona e coordenada, constituindo um grupo econômico de fato.

366. Em 22/7/2021, a empresa Heclau Rep. International LLC foi sancionada pela CABW em seis meses de impedimento para licitar e contratar com a Administração Pública Federal em razão de inadimplência contratual (peça 1204, p. 139).

367. Durante o período da sanção administrativa, a empresa Fissette & Lopes International Trade Co. venceu diversas licitações, permanecendo o grupo econômico ativo e burlando a penalidade imposta (peça 1257, item não digitalizável).

368. Em 1/12/2022, a empresa Johnwayne Aviation Spares & Repairs LLC foi sancionada pela CABW em seis meses de impedimento para licitar e contratar com a Administração Pública Federal em razão de inadimplência contratual (peça 1204, p. 140).

369. Durante o período da sanção administrativa, ainda no ano de 2022, a empresa Heclau Rep. International LLC venceu duas licitações, permanecendo o grupo econômico ativo e burlando a sanção imposta (peça 1257, item não digitalizável).

370. Os fatos descritos acima são indícios de que as três empresas atuavam de forma conjunta e, devido ao modo de operação, eram capazes de burlar as sanções impostas pela CABW.

371. A tabela abaixo, segundo dados extraídos do Siafi (peça 1257, item não digitalizável) apresenta o valor que cada empresa recebeu de pagamentos da CABW durante o período auditado de 2018 a 2022:

Tabela 14 - Valores empenhados e pagos no período auditado as empresas em análise

Empresa	Valor histórico recebido (em reais)
---------	-------------------------------------

Fissette & Lopes International Trade Co.	13.390.070,71
Heclau Rep. International LLC	17.760.555,70
Johnwayne Aviation Spares & Repairs LLC	4.565.225,94

Fonte: Siafi.

372. Essa situação traz como efeito potencial negativo a prática de valores superfaturados devido à intermediação e eventual conluio.

373. A causa provável seria deficiência na conferência de documentos no processo de habilitação da empresa.

374. Para tratar o problema, propõe-se que tal situação seja apurada em autos apartados, esperando que tal medida contribua para o esclarecimento da existência ou não da potencial irregularidade detectada.

III.I.IX. Recebimento de produto de qualidade inferior pela CABW

375. Verificou-se no bojo do processo 67102.215053/2021-99 (peça 1205), referente a Processo Administrativo para Apuração de Irregularidade (PAAI) conduzido pela CABW, a materialização de prejuízo à administração pública, com o fornecimento de produto (solventes e cleaners de produtos aeronáuticos) de qualidade inferior ao especificado e que não cumpria exigências ambientais brasileiras.

376. Em síntese, a empresa Heclau Rep. International LLC sagrou-se vencedora em um convite realizado pela CABW relativo à requisição CSOO37059PQ, para fornecimento de um ‘descarbonizante, desengraxante e decapante, fornecido como alternado ao Ardrox 666’, denominado de Delta 660 (peça 1205, p. 29).

377. Contudo, a empresa entregou um ‘Part Number (PN)’ alternado em relação ao especificado, que não passou em testes de qualidade conduzidos pela Aeronáutica, conforme excerto abaixo:

‘5. Por oportuno, este Parque assessoria no sentido de que a requisição CSO037059PQ, PO21T00407, PN DELTA 660 não deverá ser recebida pela referida COMREC, conforme conclusão do relatório apresentado em anexo. O produto foi reprovado em teste de detecção ao de fenol, contrariando a restrição a esse composto, explicita na descrição da requisição. O recebimento deste produto e a posterior utilização dele nos procedimentos de limpeza tanto no PAMASP, quanto nas Organizações apoiadas, contraria regulamentações ambientais e de segurança do trabalho vigentes em território nacional.

6. Tendo em vista o constante nesse documento, quanto a entrega de produto com componente cancerígeno e poluente, sem previamente ter sido informado ao requisitante, este Parque assessoria que as PO pendentes de entrega (21T002667, 21T002830 e 21T002831) por parte dos mesmos fornecedores, sejam entregues somente após análise da seguinte documentação técnica do fornecedor, pela equipe técnica do PAMASP.’ (peça 2059, p. 30-31)’

378. O Relatório Técnico RT TPPQ 01/2022, datado de 25/8/2022, afirma o seguinte quanto ao produto em questão (peça 1205, p. 39-40):

‘11.4 O produto DELTA-660, devido à presença de componentes fenólicos, detectado por meio de teste qualitativo, não cumpre com a restrição de presença de fenol estabelecida na requisição. Sua utilização futura tanto no PAMASP como em outras organizações militares do COMAER implica em prejuízos financeiros ao COMAER em consequência do maior consumo de insumos químicos que deverão ser aplicados no tratamento dos resíduos para redução do fenol. Sendo assim, o recebimento desse produto não é recomendado.’

379. Em razão de tais fatos, a empresa Heclau Rep. International LLC foi sancionada com a penalidade de advertência pela CABW (peça 1205, p. 46 a 52).

380. Contudo, essa sanção foi anulada, cerca de um mês após a decisão retromencionada, com fundamento no dever de autotutela e sob a alegação de que a unidade requisitante, na ocasião do certame licitatório, tinha autorizado o fornecimento de PN alternado (peça 1205, p. 60-62).

381. Ou seja, considerando os temos do Relatório Técnico RT TPPQ 01/2022, datado de 25/8/2022, a aquisição do produto, independentemente de sua utilização, gerou prejuízo ao erário em seu valor integral de custo. Todavia, é necessário quantificá-lo.

382. Cumpre ainda destacar que a fabricante do produto entregue pela Heclau é uma empresa brasileira ‘BYO Cleaner’, da cidade de Itatiaia - SP (peça 1205, p. 27). Além disso, o descarbonizante foi adquirido para uso de organizações militares sediadas em território nacional.

383. Evidencia-se, portanto, a ausência de qualquer óbice para que a contratação fosse realizada no Brasil, seguindo a legislação pátria. Assim, não se verificam motivos plausíveis para a condução dessa aquisição pela CABW.

384. Portanto, materializado o risco de recebimento de produtos adquiridos com qualidade inferior.

385. A causa provável primária seria falha no processo de habilitação da empresa devido à ausência de cláusula de qualificação técnica que exigisse atestados que certificassem que a empresa teria fornecidos tais bens em quantidade mínima, bem como à ausência de cláusulas de qualificação econômico-financeira, haja vista a não utilização dos balanços da empresa para certificar sua saúde financeira.

386. Nos comentários do gestor (apêndice ‘A’) ao relatório preliminar de auditoria, o Comando da Aeronáutica informou a autuação de processo próprio para apuração dos fatos. Assim, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, não serão propostas medidas ao órgão.

III.I.X. Acessos de empresas estrangeiras realizados a partir do Brasil aos sistemas de compras no exterior da CABW e da CEBW

387. Considerando que em levantamento realizado pela equipe foi possível identificar que várias das empresas contratadas pelas comissões no exterior possuíam sócios brasileiros, buscou-se por meio do dump das bases de dados dos sistemas de compras utilizados pelas comissões, os quais armazenam o log de acesso, verificar a origem das conexões, de modo a avaliar se haveria ou não acessos de empresas aos referidos sistemas a partir de endereço IP alocado no Brasil.

388. Mister destacar que em razão de os dumps somente terem sido disponibilizados à equipe em junho de 2023, ou seja, cerca de um ano e quatro meses após sua solicitação, foi avaliada apenas uma amostra de empresas com base em riscos identificados, para não estender ainda mais o prazo de conclusão do trabalho.

389. O log digital de acesso ao sistema cumpre, analogamente, o papel do registro de acesso físico, por exemplo, a dependências de um órgão público e é essencial para a rastreabilidade das ações executadas em qualquer sistema informatizado.

390. Conforme Acórdãos 1173/2020-TCU-Plenário, Ministro Relator Aroldo Cedraz, e 1353/2020-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer, esta Corte de Contas vale-se de tipologias relacionadas à identificação de compartilhamento de endereço IP em análises de regularidades de certames licitatórios. Nos termos do art. 7, inc. III, c/c o art. 23, inc. I, da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) c/c art. 71 da Constituição Federal e o art. 42, da Lei 8.443/1992, em razão de suas competências legais e constitucionais, o TCU é legalmente autorizado a realizar tratamento em dados de endereço IP oriundos de log de acesso em sistemas da administração pública federal (Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lgpd/>. Acesso em: 15/8/2023).

391. Para averiguar se o endereço IP usado para acesso aos sistemas pertencia a um bloco alocado para um provedor brasileiro, recorreu-se ao serviço de WHOIS do Registro.BR. O WHOIS é uma ferramenta que permite pesquisar e visualizar informações sobre o proprietário de um domínio ou endereço IP. O Registro.BR, por sua vez, é o departamento responsável pelo registro de domínios.br, a alocação de endereços IP (IPv4 e IPv6) no Brasil. (Disponível em: <https://registro.br/tecnologia/ferramentas/whois/>. Acesso em: 30/7/2023).

392. Em relação à CEBW, no período compreendido entre 2018 e 2022, obteve-se o seguinte resultado de empresas estrangeiras que acessaram o sistema de compras do órgão com base em endereço IP localizado no Brasil (peça 1255, item não digitalizável):

Tabela 15 - Empresas e quantidade de acessos com IP localizados no Brasil - parte 2

Empresa	Quantidade de IPs distintos oriundos do brasil	Quantidade de acessos em datas distintas
BCS USA Inc	24	61
Aeronauticas Design Inc	9	27
Berkana Defense Security LLC	2	9
Bioamerica Inc	4	6
BVA International TR	1	1
Police Survival LLC	4	7
Stratosphere International Corp	5	9
Total de acessos distintos ao sistema de compras cujo IP é oriundo do Brasil		120

Fonte: Base de dados compartilhada do sistema de compras no exterior do Comando da Aeronáutica.

393. No que se refere à CABW, no período compreendido entre 2018 e 2022, obteve-se o seguinte resultado (peça 1255, item não digitalizável):

Tabela 16 -Empresas e quantidade de acessos com IP localizados no Brasil - parte 3

Empresa	Quantidade de IPs distintos oriundos do brasil	Quantidade de acessos em datas distintas
22T LLC	17	49
Aero Suporte LLLC	1	5
Aeronauticas Design Inc	8	22
Airall Supplies LLC	16	22
BCS USA Inc	20	31
Bestway Group International Corp	2	2
Bioamerica Inc	4	4
CF Group Solutions LLC	5	9
Corplex International Inc	236	361
Gama IVB Solutions LLC	1	4
Heclau Rep International LLC	20	139
Helicopters Maintenance Support LLC	12	41
Johnwayne Aviation Spares & Repairs	90	287
Keysight Technologies Inc.	9	9
New Route Inc.	1	1

Empresa	Quantidade de IPs distintos oriundos do brasil	Quantidade de acessos em datas distintas
North Aircraft & Parts Corp	2	2
On the Border LLC	2	10
PV Rio LLC	43	256
Rasv Tech Sol & Int Svrs Corp	3	46
Royal Aviation LLC	132	441
S 3 International, LLC	1	1
Southern Cross Aviation LLC	126	487
Stratosphere International Corp	3	7
Tower Aviation & Technology LLC	17	35
UP International LLC	1	1
WS International Inc	3	3
Total de acessos distintos ao sistema de compras cujo IP é oriundo do Brasil	2275	

Fonte: Base de dados compartilhada do sistema de compras no exterior do Comando da Aeronáutica.

394. Em relação à Marinha, não foram identificadas empresas estrangeiras participantes de licitações realizadas por suas comissões no exterior cujo acesso ao sistema de compras tenha se realizado com base em endereço IP localizado no Brasil.

395. Os dados contidos nas tabelas acima, por si só, não evidenciam a existência de irregularidades, mas apenas indícios contundentes de sua ocorrência, haja vista que revelam certa desconexão causal entre o fato de a empresa existir no exterior e suas operações nos sistemas de compras das comissões serem realizadas aqui no Brasil.

396. Essa situação traz como efeito potencial o risco de prática de valores superfaturados devido à intermediação.

397. A causa provável seria falha no processo de habilitação da empresa devido à ausência de cláusula de qualificação técnica que exigisse atestados que certificassem que a empresa teria fornecido os bens licitados em quantidade mínima, bem como à ausência de cláusulas de qualificação econômico-financeira, haja vista a não utilização de balanços das empresas para certificar a respectiva saúde financeira.

398. Para tratar o problema, a proposta já apresentada no parágrafo 195 é suficiente para a mitigação do risco e espera-se que tal medida permita que os editais futuros emitidos das comissões militares possuam requisitos de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica com índices e parâmetros objetivos.

III.I.XI. Empresa do ramo de tecnologia da informação que venceu licitações em 59 subelementos de despesa distintos (CABW)

399. A empresa U-TT International Inc começou as suas atividades em 18/9/2000 no endereço One Biscayne Tower, Suite 2975, Two South Biscayne Boulevard, Miami, Flórida, Estados Unidos da América (EUA), tendo como sócio o Sr. John M. MacDaniel (peça 1193, p. 169-174).

400. No ano de 2006, a empresa mudou de endereço para 7225NW 25 Street, Suite 203, Miami Florida, 33122 (EUA), e o Sr. Walter Lopes Silva passou a ser seu sócio e presidente (peça 1193, p. 189).

401. No ano de 2008, a empresa mudou para o seu endereço comercial atual, localizado na 1845 NW 112th Ave, unit 208, Miami, Flórida, 33172 (EUA) (peça 1193, p. 191).

402. No ano de 2018, a empresa realizou um aditivo ao seu estatuto social alterando a alínea ‘a’ do artigo II, que estabelece sua área de atuação, que ficou com a seguinte redação em tradução livre ‘A) Importação, exportação, comércio, vendas, projetos e suporte técnico, manutenção, instalação e serviço para tecnologia da informação, comunicação, rede de computadores, eletrônica, data center e equipamento de segurança de dados e infraestrutura e cabeamento de TI.’

403. O referido artigo representa a principal área de comércio da empresa, que também está refletida em sua página na internet no endereço eletrônico (disponível em <https://www.u-tti.com/#services>, acesso em 10/8/2023).

404. A empresa é revendedora autorizada da empresa Cisco (peça 1193, p. 206), que é mundialmente conhecida pelos seus produtos e soluções de informática.

405. Do exposto, verifica-se que a empresa U-TT International Inc possui sua área de atuação voltada para tecnologia e informação.

406. Entretanto, a empresa venceu diversos certames fora de sua área de atuação.

407. Um caso que bem demonstra a questão foi a aquisição de bolas esportivas realizada pela CABW no ano de 2018.

408. No processo 67102.181921/2018-24, conduzido pela CABW, foram licitadas trinta bolas de voleibol e trinta de futebol (peça 1210, p. 9, 11).

409. As empresas que participaram efetivamente do certame com lances no item das bolas de futebol foram as seguintes (peça 1210, p. 11).: U-TT International Inc, Dulles International Aviation Inc, Alpha Enterprise Inc e Plan B Group LLC.

410. A empresa U-TT International Inc., como já dito, possui como área principal de atuação a área de tecnologia.

411. A empresa Dulles International Aviation, segundo análise de uma empresa especializada em riscos, possui como área principal de atuação os produtos e serviços aeronáuticos (peça 1211, p. 6).

412. A empresa Alpha Enterprise Inc, segundo análise de uma empresa especializada em riscos, possui como área principal de atuação os eletroeletrônicos e os equipamentos e suprimentos aeronáuticos (peça 1211, p. 2)

413. A empresa Plan B Group LLC é uma empresa que, segundo seu endereço eletrônico (disponível em <https://www.pbgrp.com/view/all-categories>, acesso em 10/8/2023), comercializa produtos eletrônicos.

414. Do exposto, verifica-se que nenhuma das empresas que participaram do certame atuavam regularmente em vendas de produtos esportivos.

415. A aquisição de bolas esportivas de uma empresa especializada em produtos de tecnologia da informação é uma distorção da licitação na escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

416. O caso exposto não é isolado. Segundo dados extraídos do Siafi (peça 1257, item não digitalizável), a empresa U-TT International Inc, no período auditado, recebeu das comissões militares sediadas no exterior pagamentos referentes à 62 subelementos de despesa distintos.

417. Apenas para melhor retratar a situação descrita, abaixo seguem alguns gastos realizados no período auditado pelas comissões por subelemento de despesa cujo beneficiária foi a empresa U-TT International Inc (peça 1257, item não digitalizável):

Tabela 17 - Valores empenhados e pagos no período auditado por subelemento de despesa - parte 1

Subelemento de Despesa	Valor histórico de empenhos pagos (em reais)
------------------------	--

Material Bibliográfico	267.972,95
Material Químico	149.836,18
Veículos de Tração Mecânica	92.880,00
Máquinas e Equipamentos Energéticos	40.828,60
Material Odontológico	29.494,40
Sobressalentes de Armamento	15.606,80
Mobiliário em Geral	3.958,08
Material Hospitalar	3.482,77
Animais para Pesquisa e Abate	926,40

Fonte: Siafi.

418. No subelemento de despesa material bibliográfico, a empresa U-TT International Inc, mesmo sendo especializada na área de TI, forneceu 497 títulos diferentes de livros.

419. O período auditado, de 1º de janeiro de 2018 até 31 de dezembro de 2022, corresponde a 1825 dias corridos, sendo que cada ano tem 52 semanas. Abatendo os 416 dias de sábado e domingo que não são dias úteis em organizações militares, chega-se ao total de 1409 dias úteis, isto sem contar os feriados.

420. Apenas a CABW, no mesmo período, emitiu 1813 empenhos em favor da empresa U-TT International Inc, isto é, mais de um empenho por dia útil.

421. A CEBW emitiu, no mesmo período, somente 53 empenhos em favor da citada empresa e as demais comissões militares sediadas no exterior não emitiram nenhum empenho em favor dela.

422. Importante destacar que dos 53 empenhos emitidos pela CEBW em favor da empresa U-TT International Inc, nenhum foi da área de TI, conforme quadro abaixo:

Tabela 18 – Quantidade de empenho NO PERÍODO AUDITADO POR SUBELEMENTO DE DESPESA - PARTE 1

Subelemento de Despesa	Quantidade de empenhos
Coleções e Materiais Bibliográficos	23
Equipamentos para Áudio, Vídeo e Foto	2
Material Bibliográfico	18
Material Biológico	1
Material de Consumo de Uso Duradouro	8
Material p/ Áudio, Vídeo e Foto	1
Total	53

Fonte: Siafi.

423. De todo o exposto, verifica-se que a situação encontrada é caracterizada por uma anomalia no processo da seleção da proposta mais vantajosa, haja vista que a empresa vencedora dos certames não atua cotidianamente na área do objeto.

424. Ainda cabe destacar que foi encontrada uma situação irregular de aplicação de sanção de suspensão temporária da empresa U-TT International Inc por prazo indeterminado.

425. A citada empresa foi sancionada pela CABW com a suspensão temporária até que cumprisse uma ordem de compra em atraso. A suspensão durou de 6/8/2019 até 3/10/2019 (peça 1210, p. 108).

426. Tal situação viola o princípio constitucional da legalidade, CFRB 1988, art. 5º, inc. XXXIX, haja vista a inexistência no ordenamento pátrio de aplicação de sanção de suspensão temporária por prazo indeterminado.

427. Já a falta de exigência de qualificação técnica permite à empresa vencer licitações nos mais diversos subelementos de despesa mesmo não atuando na área, o que afronta o princípio insculpido na Lei 8.666/1993, art. 3º, caput.

428. Essa situação traz como efeito potencial o risco de prática de valores superfaturados devido à intermediação, bem como de infração ao princípio da isonomia entre os licitantes.

429. A causa provável seria a não aplicação das sanções legais, bem como, falha no processo de habilitação da empresa devido à ausência de cláusula de qualificação técnica que exigisse atestados que certificassem que a empresa fornecidos os bens licitados em quantidade mínima, bem como à ausência de cláusulas de qualificação econômico-financeira, haja vista a não utilização de balanços das empresas para certificar a respectiva saúde financeira.

430. Para tratar o problema, propõe-se, nos termos da Resolução-TCU 315/2020, art. 9º, inciso I, dar ciência à CABW de que a aplicação de suspensão temporária com prazo indeterminado viola o princípio da legalidade insculpido na CFRB 1988, art. 5º, inc. XXXIX.

431. Assim como para tratar o problema, a proposta já apresentada no parágrafo 195 é suficiente para a mitigação do risco e espera-se que tal medida permita que os editais futuros emitidos das comissões militares possuam requisitos de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica com índices e parâmetros objetivos.

III.I.XII. Empresa do ramo de produtos e serviços aviônicos que venceu licitações em 42 subelementos de despesa distintos (CABW)

432. A empresa Florida Supply USA Inc começou as suas atividades em 23/4/2014 no endereço 200 SE 1st Street Suite 604, Miami, Flórida, Estados Unidos da América (EUA), tendo como sócio o Sr. Leandro Campos de Biazzo e a Sra. Ana Carolina Oliveira de Biazzo (peça 1190, p. 194).

433. Em 2017, a Sra. Rose Mary Pereira Oliveira tornou-se vice-presidente da empresa (peça 1190, p. 198).

434. No ano de 2020, a empresa mudou para o seu endereço comercial atual localizado na 1360 N Goldenrod Rd 08, Orlando, Flórida, 32807, EUA (peça 1190, p. 217).

435. Diferentemente do verificado na empresa U-TT International Inc, para a empresa Florida Supply USA Inc não foi encontrada nenhuma referência de que ela é revendedora ou distribuidora de algum fornecedor primário.

436. A empresa Florida Supply USA Inc, segundo o seu endereço eletrônico (Disponível em: <http://floridasupplyusa.com/#products>, acesso 14/8/2023), atua na área de produtos e serviços aviônicos.

437. Ocorre que a empresa Florida Supply USA também venceu diversos certames fora de sua área de atuação.

438. O já citado processo 67102.181921/2018-24, conduzido pela CABW, para a licitação de 30 bolas de voleibol e 30 bolas futebol (peça 1210, p. 9, 11), tiveram a participação efetiva com lances no item das bolas de voleibol as seguintes empresas: Florida Supply USA Inc, UTT International Inc, Dulles International Aviation Inc, Alpha Enterprise Inc, e BCS USA Inc.

439. A empresa Florida Supply USA Inc é da área de produtos e serviços aeronáuticos.

440. A empresa UTT International Inc, como já dito anteriormente, possui como área principal de atuação a área de tecnologia.

441. A empresa Dulles International Aviation, segundo análise de uma empresa especializada em riscos, possui como área principal de atuação os produtos e serviços aeronáuticos (peça 1211, p. 6).

442. A empresa Alpha Enterprise Inc, segundo análise de uma empresa especializada em riscos, possui como área principal de atuação eletro-eletrônicos e equipamentos e suprimentos aeronáuticos (peça 1211, p. 2).

443. A empresa BCS USA Inc., segundo análise de uma empresa especializada em riscos, possui como área principal de atuação livros, instrumentos musicais e artigos esportivos (peça 1211, p. 10).

444. Do exposto, somente uma empresa atuaria no ramo de artigos esportivos. Contudo, na época dos fatos, a empresa BCS USA Inc possuía a sede localizada no endereço 589 E Sample Road, suíte 05, Pompano Beach, Florida, EUA (peça 1189, p. 38).

445. Todavia, tal endereço não era exclusivo, com indícios de ser mero endereço comercial compartilhado por diversas outras empresas, conforme pode ser observado na foto do local extraído na página eletrônica google maps (peça 1189, p. 43) (disponível em https://www.google.com/maps/@26.275691,-80.1159301,3a,60y,78.94h,88.54t/data=!3m6!1e1!3m4!1s_BSQcaz7ymuVgUOw0uo_fw!2e0!7i13312!8i6656?entry=ttu, acesso em 6/7/2022).

446. Isto significa que há indícios de que a empresa BCS USA Inc não exercia o comércio habitual de produtos esportivos.

447. Portanto, constata-se que nenhuma das empresas que participaram do certame atuavam regularmente em vendas de produtos esportivos.

448. A aquisição de bolas esportivas com uma empresa especializada em produtos e serviços aeronáuticos é uma distorção da licitação que compromete a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

449. Cabe ressaltar que tal licitação, dado seu objeto, poderia ter sido realizada no Brasil.

450. Em consulta ao sistema comprasnet do Governo Federal, verificou-se que o Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, do Ministério da Educação, realizou o pregão eletrônico 55/2018, datado de 13/8/2018 (peça 1210, p. 18), cujo objeto do item 15 era a mesma bola de voleibol, no caso a MVA200 (peça 1210, p. 18).

451. O caso exposto não é isolado. Segundo dados extraídos do Siafi (peça 1257, item não digitalizável), a empresa Florida Supply USA Inc, no período auditado, recebeu das comissões militares sediadas no exterior pagamentos referentes a 42 subelementos de despesa distintos.

452. Apenas para melhor retratar a situação descrita, abaixo seguem alguns gastos realizados no período auditado pelas comissões por subelemento de despesa, cuja beneficiária foi a empresa Florida Supply USA Inc (peça 1257, item não digitalizável):

Tabela 19 - VALORES EMPENHADOS E PAGOS NO PERÍODO AUDITADO POR SUBELEMENTO DE DESPESA - PARTE 2

Subelemento de Despesa	Valor histórico de empenhos pagos (em reais)
Equipamentos para Audio, Video e Foto	553.466,73
Material Químico	173.265,12
Mobiliário em Geral	71.947,34
Explosivos e Munições	62.316,84
Material Hospitalar	8.413,63

Fonte: Siafi.

453. Do exposto, verifica-se que os subelementos apresentados acima não possuem qualquer correlação com a área de atuação da empresa Florida Suply USA Inc., que é produtos e serviços aeronáuticos.

454. O período auditado, de 1 de janeiro de 2018 até 31 de dezembro de 2022, corresponde a 1825 dias corridos, sendo que cada ano tem 52 semanas. Abatendo os 416 dias de sábado e domingo que não são dias úteis em organizações militares, chega-se ao total de 1409 dias úteis, isto sem contar os feriados.

455. Apenas a CABW, no mesmo período, emitiu 1191 empenhos em favor da empresa Florida Suply USA Inc, isto é, quase um empenho por dia útil (peça 1257, item não digitalizável).

456. A CEBW emitiu, no mesmo período, somente 4 empenhos em favor da citada empresa e as demais comissões militares sediadas no exterior não emitiram nenhum empenho em favor dela (peça 1257, item não digitalizável).

457. Portanto, no mercado norte-americano, que é publicamente reconhecido como dos mais competitivos do mundo, uma empresa especializada em produtos e serviços aeronáuticos fornecer produtos diversos da sua área de atuação é uma situação atípica e uma distorção que não reflete o mercado, sendo necessária a atuação nas causas que levaram a tal situação.

458. A falta de exigência de qualificação técnica permite a empresa vencer licitações nos mais diversos subelementos de despesa mesmo não atuando na área, o que afronta o princípio insculpido na Lei 8.666/1993, art. 3º, caput.

459. Essa situação traz como efeito potencial o risco de prática de valores superfaturados devido à intermediação.

460. A causa provável seria falha no processo de habilitação da empresa devido à ausência de cláusula de qualificação técnica que exigisse atestados que certificassem que a empresa teria fornecidos os bens licitados em quantidade mínima, bem como à ausência de cláusulas de qualificação econômico-financeira, haja vista a não utilização de balanços das empresas para certificar a respectiva saúde financeira.

461. Para tratar o problema, a proposta já apresentada no parágrafo 195 é suficiente para a mitigação do risco e espera-se que tal medida permita que os editais futuros emitidos pelas comissões militares possuam requisitos de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica com índices e parâmetros objetivos.

III.I.XIII. Empresas com sócios brasileiros são contratadas com mais frequência pelas comissões militares no exterior e vendem uma maior variabilidade de produtos e serviços se comparadas com empresas com sócios estrangeirosI

462. Haja vista as situações encontradas envolvendo empresas identificadas como de risco tipo Shell Company e Pass Through Scheme, que atuariam como meras intermediárias, verificou-se a necessidade de realizar uma comparação estatística do comportamento de empresas com sócios brasileiros e estrangeiros contratadas pelas comissões quanto à contagem distinta de subelementos de despesa que caracterizam o objeto contratado e à quantidade de empenhos recebidos.

III.I.XIII.I. Contextualização

463. Conforme foi apresentado no Relatório de Dados (peça 1259), foram identificadas 73 empresas beneficiadas com aquisições realizadas pelas comissões militares em Washington-DC que continham, cada uma, pelo menos um sócio brasileiro. Foi verificado que estas empresas receberam um total de R\$ 573.084.243,20 entre 2018 e 2022, dos quais 70,92% foram provenientes da Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington (CABW), 25,75% da Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW), e apenas 3,33% da Comissão Naval Brasileira em Washington (CNBW).

464. Através de uma análise exploratória, observou-se que algumas dessas empresas demonstravam uma grande variedade de itens e/ou serviços fornecidos (contagem distinta de subelementos de despesas) e eram frequentemente contratadas pelas comissões (quantidade de empenhos distintos que figuravam como beneficiadas).

465. A seleção das variáveis ‘Contagem Distinta de Subelemento de Despesa’ para representar a diversidade dos itens e/ou serviços oferecidos, e ‘Quantidade de Empenhos Distintos Recebidos’ para representar a frequência de contratação, baseou-se no julgamento profissional da equipe e no conhecimento em orçamento público e contabilidade pública.

466. Desse modo, para aprofundar as impressões iniciais obtidas na análise exploratória, optou-se por comparar o comportamento das empresas com sócios brasileiros com o das demais empresas contratadas pelas comissões sediadas em Washington.

467. Deve ser esclarecido que, neste estudo, foram definidos dois grupos para análise. O grupo A é composto por empresas com sócios brasileiros e o grupo B por todas as entidades jurídicas contratadas pelas comissões militares no exterior, nas quais não foi possível identificar a presença de sócios brasileiros.

468. Levando em conta que os gastos da CNBW com estas empresas corresponderam a apenas 3,33% do total, foram consideradas apenas as despesas efetuadas pela CABW e CEBW para ambos os grupos de empresas.

469. Foram excluídos também dos favorecidos os órgãos governamentais dos Estados Unidos, empresas de varejo como ‘Amazon’, ‘Apple’ e ‘B&H Photo Video’, instituições bancárias como HSBC e Banco do Brasil, bem como aqueles usados internamente pelas comissões como ‘BRAZILIAN AERONAUTICAL COMMISSION’ e ‘CEBW - RETRIBUIÇÃO BÁSICA NO EXTERIOR MILITAR’.

470. Assim, o grupo A foi composto por 68 empresas e o grupo B por 1457 beneficiadas.

471. Desse modo, com auxílio de ferramentas e técnicas estatísticas, procedeu-se com uma comparação do comportamento apresentado pelo grupo de empresas com sócios brasileiros (grupo A) com o grupo denominado de empresas com sócios estrangeiros (grupo B).

III.I.XIII.II. Objetivo

472. O propósito deste estudo é examinar se as empresas com sócios brasileiros contratadas pelas comissões apresentam um comportamento distinto em comparação com as demais contratadas pelas comissões militares no exterior. Nesta análise, testaram-se, fundamentalmente, as seguintes hipóteses:

a) as empresas com sócios brasileiros (grupo A) têm uma maior diversidade de itens e/ou serviços fornecidos em comparação com as empresas favorecidas com sócios estrangeiros (grupo B)?

a.1) Hipótese Nula (H0): Não há diferença significativa na variabilidade de itens e/ou serviços fornecidos entre as empresas do grupo A e B;

a.2) Hipótese Alternativa (H1): Há uma diferença significativa na variabilidade de itens e/ou serviços fornecidos entre as empresas do grupo A e B, sendo que o conjunto A apresenta uma maior variabilidade.

b) as empresas com sócios brasileiros (grupo A) têm uma maior frequência de contratação (quantidade de empenhos recebidos) quando comparadas com a frequência de contratação de empresas com sócios estrangeiros (grupo B)?

b.1) Hipótese Nula (H0): Não há diferença significativa na frequência de contratação entre as empresas do grupo A e B;

b.2) Hipótese Alternativa (H1): Há uma diferença significativa na frequência de contratação entre as empresas do grupo A e B, sendo que o conjunto A apresenta uma maior frequência.

III.I.XIII.III. Metodologia

473. Esta análise estatística, cuja metodologia será detalhada nesta seção, foi realizada com auxílio da linguagem Python e das bibliotecas Pandas, Numpy, Scipy e Matplotlib.

III.I.XIII.III.I Teorema do Limite Central, Reamostragem por Bootstrap e Teste de Sobreposição de Intervalos de Confiança

474. A reamostragem de bootstrap é uma técnica poderosa que permite estimar a distribuição de uma estatística sem fazer suposições fortes sobre a forma da distribuição da população. Ela funciona gerando muitas ‘pseudoamostras’ dos nossos dados originais, por meio de amostragem com reposição, e calculando a estatística de interesse para cada pseudoamostra.

475. No núcleo da técnica de bootstrap encontra-se o Teorema do Limite Central (TLC). Este teorema estabelece que a distribuição das médias amostrais se aproxima de uma distribuição normal à medida que o tamanho da amostra aumenta (geralmente considera-se um mínimo de 30 amostras), independentemente da forma da distribuição da população.

476. O TLC permite a utilização da distribuição normal para calcular intervalos de confiança e realizar testes de hipóteses, mesmo quando a distribuição da população é desconhecida ou não normal.

477. Nesta análise, realizaram-se 100.000 iterações de bootstrap para gerar a distribuição das médias de contagem distinta de subelemento de despesa e quantidade de empenhos recebidos para os dois grupos de favorecidos A e B.

478. Já o teste de sobreposição de intervalos de confiança é um método gráfico e analítico para comparar duas médias. Ele envolve a construção de intervalos de confiança para as médias dos dois grupos e a verificação sobre a sobreposição desses intervalos.

479. Se os intervalos de confiança se sobrepuarem, isso sugere que as médias dos dois grupos podem não ser significativamente diferentes. Se os intervalos de confiança não se sobrepuarem, isso indica que as médias dos dois grupos são significativamente diferentes.

480. Calcularam-se os intervalos de confiança de 99% para as médias de contagem distinta de subelemento de despesa e quantidade de empenhos recebidos para os dois grupos de favorecidos A e B.

481. O intervalo de confiança é um intervalo estimado dentro do qual é provável que se encontre o valor verdadeiro do parâmetro da população. Em outras palavras, ele oferece uma faixa de valores prováveis para a média populacional, com base nos dados da amostra.

482. Em nossos testes, utilizou-se um intervalo de confiança de 99%, o que significa que tem-se 99% de confiança de que a média da população se encontra dentro desse intervalo. No contexto da distribuição normal, um intervalo de confiança de 99%, aproximadamente, corresponde a cerca de 2,58 desvios padrão da média.

III.I.XIII.III.II. Teste U de Mann-Whitney

483. Para a análise, conforme mencionado anteriormente, há dois conjuntos distintos de empresas:

- a) o conjunto A, com 68 empresas com sócios brasileiros;
- b) o conjunto B, com 1457 empresas com sócios estrangeiros.

484. Dada a diferença considerável no tamanho desses conjuntos e a possibilidade de os dados não seguirem uma distribuição normal, foi aplicado também o teste U de Mann-Whitney.

485. O teste U de Mann-Whitney é um teste não paramétrico que não pressupõe que os dados sigam uma distribuição normal, tornando-se uma alternativa adequada quando tal suposição não pode ser satisfeita. Esta técnica permite a comparação de duas populações independentes e é especialmente apropriada quando se lida com amostras de tamanhos distintos e dados com elevada variabilidade ou assimetria, pois depende da ordenação dos dados, e não de seus valores brutos.

486. A escolha desse teste visa a robustecer as conclusões, servindo como uma abordagem complementar ao teste de sobreposição de intervalos de confiança com Bootstrap, baseado no Teorema do Limite Central.

487. Ademais, o teste U de Mann-Whitney é um teste de cauda dupla, isto é, verifica se as observações de uma amostra são estatisticamente maiores ou menores do que as observações de outra amostra.

488. Na aplicação deste teste para os parâmetros de interesse - a contagem distinta de subelementos de despesa e a quantidade de empenhos recebidos – são ordenadas todas as observações dos grupos A e B do menor para o maior valor.

489. A estatística de teste U é calculada a partir da soma das classificações atribuídas às observações de cada grupo. Em essência, essa estatística mede a diferença entre as distribuições de ranks das duas amostras.

490. Por sua vez, o valor-p é um indicador da força da evidência contra a hipótese nula. Neste caso, a hipótese nula é que não há diferença nas distribuições de rank entre os dois grupos. Com um intervalo de confiança de 99%, um valor-p inferior a 0,01 oferece forte evidência contra a hipótese nula, levando à sua rejeição e sugerindo que existe uma diferença significativa entre os grupos.

491. Portanto, a aplicação do Teste U de Mann-Whitney proporciona uma visão mais robusta da potencial diferença entre os dois grupos de empresas, complementando a análise inicial realizada com o Teste de Sobreposição de Intervalos de Confiança com Bootstrap.

III.I.XIII.IV Resultados e Interpretação

III.I.XIII.IV.I Teste de Sobreposição de Intervalos de Confiança

492. Após realizar a reamostragem de bootstrap e calcular as médias de cada amostra para cada um dos parâmetros (subelementos distintos e empenhos recebidos), obtivemos as seguintes estatísticas:

a) para favorecidos do grupo A (empresas com sócios brasileiros):

a.1) subelementos distintos: média 6.0633, desvio padrão 1.2019 e intervalo de confiança 99% [3.5294 a 9.6176]

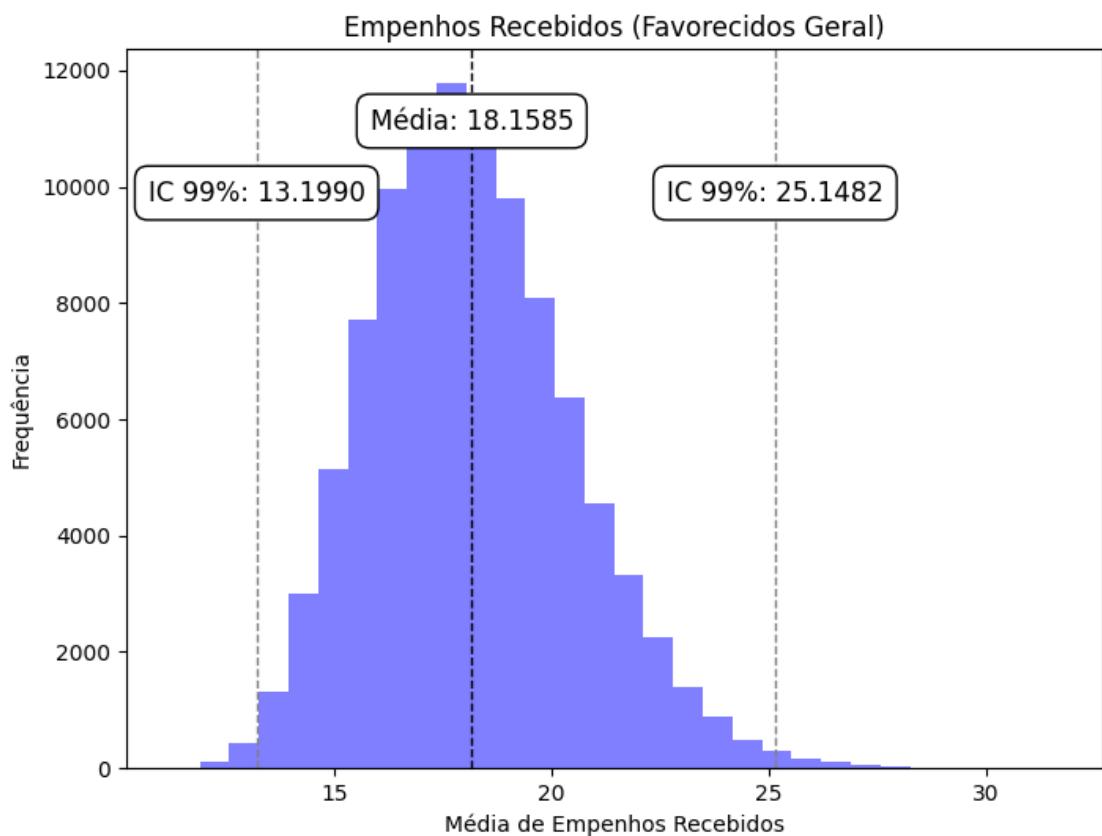
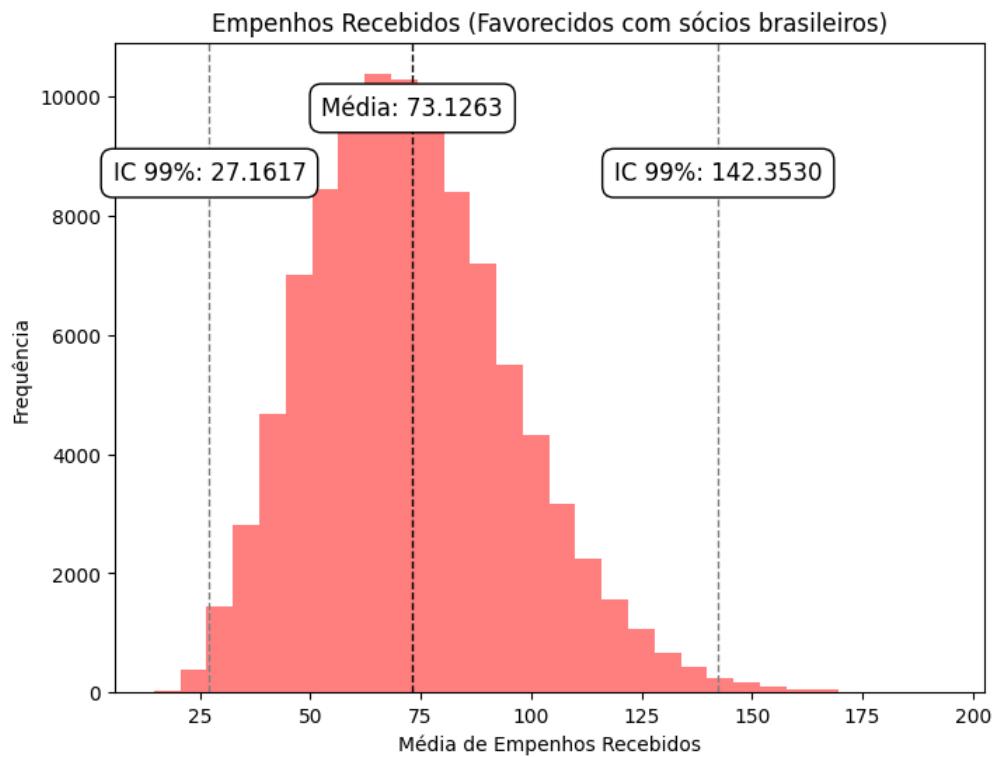
a.2) quantidade de empenhos recebidos: média 73.1263, desvio padrão 22.9791 e intervalo de confiança 99% [27.1617 a 142.3530]

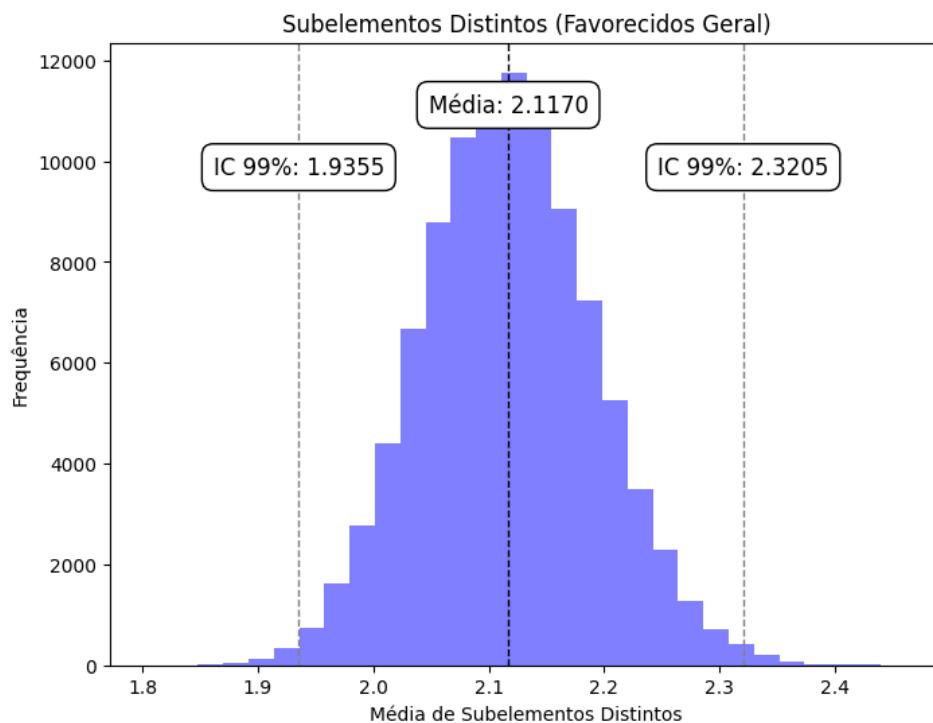
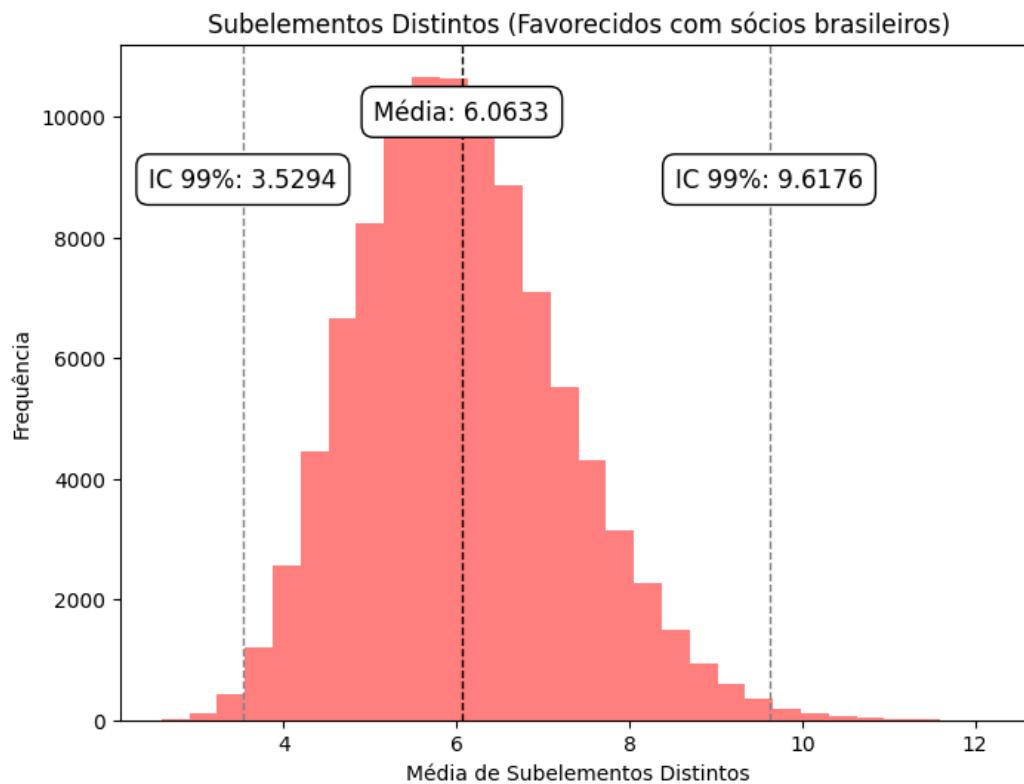
b) para favorecidos do grupo B (empresas com sócios estrangeiros):

b.1) subelementos distintos: média 2.1170, desvio padrão 0.0745 e intervalo de confiança 99% [1.9355 a 2.3205]

b.2) quantidade de empenhos recebidos: média 18.1585, desvio padrão 2.3390 e intervalo de confiança 99% [13.1990 a 25.1482].

493. Os histogramas abaixo representam graficamente os resultados obtidos





494. Observa-se que os intervalos de confiança dos dois grupos não se sobrepõem em ambos os parâmetros, sugerindo uma diferença significativa entre os grupos.

495. Assim, a hipótese nula é rejeitada e a hipótese alternativa é aceita para ambos os parâmetros: existe uma diferença significativa na diversidade de itens e/ou serviços fornecidos ('capturada' pela contagem distinta de subelementos de despesa) e na frequência de contratação ('capturada' pela quantidade de empenhos recebidos) entre as empresas dos grupos A (sócios brasileiros) e B (sócios estrangeiros).

III.I.XIII.IV.II. Teste U de Mann-Whitney

496. No complemento da análise, aplicou-se o teste U de Mann-Whitney unicaudal, obtendo-se os seguintes resultados:

a) subelementos distintos: a estatística U foi de 28513.5000 e o valor p foi de 0.000000000005.

b) quantidade de empenhos recebidos: a estatística U foi de 27712 e o valor p foi de 0.00000000023.

497. Os valores p associados a essas estatísticas são extremamente baixos (0.000000000005 e 0.000000000023, respectivamente), sendo praticamente iguais a zero. Isso sugere que a hipótese nula, que sustenta a inexistência de diferença entre os dois grupos, pode ser rejeitada com um nível de confiança alto.

498. Estes resultados, obtidos através do teste U de Mann-Whitney, corroboram com as análises anteriores realizadas por meio do Bootstrap e do Teorema do Limite Central.

III.I.XIII.V. Conclusão

499. Os resultados obtidos a partir da aplicação do Teorema do Limite Central, da reamostragem Bootstrap, do teste de sobreposição de Intervalos de Confiança de 99% e do teste U de Mann-Whitney indicam uma diferença estatisticamente significativa na variabilidade de itens ou serviços fornecidos e na frequência de contratações entre as empresas dos grupos A (com sócios brasileiros) e B (com sócios estrangeiros).

500. A contagem distinta de subelemento de despesa foi utilizada para representar a variabilidade de itens ou serviços fornecidos, uma escolha baseada na capacidade desta medida em indicar a diversidade de contratações realizadas por cada empresa. A frequência de contratações foi representada pela quantidade de empenhos recebidos, selecionada como uma medida do volume de negócios de cada empresa.

501. De acordo com a análise realizada, as empresas do grupo A apresentam uma maior variabilidade no tipo de item ou serviço fornecido e uma maior frequência de contratações, quando comparadas com as do grupo B.

502. Contudo, é necessário destacar algumas ressalvas em relação à interpretação dos resultados. O tamanho significativamente distinto dos grupos analisados poderia potencialmente introduzir um viés na análise, apesar das técnicas estatísticas utilizadas serem conhecidas por sua robustez em relação a essas diferenças.

503. Adicionalmente, é importante notar que as análises conduzidas são estritamente empíricas e não estabelecem necessariamente uma relação causal entre a nacionalidade dos sócios e as variáveis em questão. Fatores contextuais, não contemplados nesta análise, podem influenciar os resultados. Portanto, apesar dos resultados estatisticamente significativos, sua interpretação deve ser cautelosa.

504. A distorção observada sintetiza a situação anômala generalizada de participação de empresas sem qualificação técnica na área do objeto.

505. A falta de exigência de qualificação técnica permite à empresa vencer licitações nos mais diversos subelementos de despesa, mesmo não atuando na área, o que afronta o princípio insculpido na Lei 8.666/1993, art. 3º, caput.

506. Essa situação traz como efeito potencial o risco de prática de valores superfaturados devido à intermediação.

507. A causa provável seria falha no processo de habilitação da empresa devido à ausência de cláusula de qualificação técnica que exigisse atestados que certificassem que a empresa teria fornecidos os bens licitados em quantidade mínima, bem como à ausência de cláusulas de qualificação econômico-financeira, haja vista a não utilização de balanços das empresas para certificar a respectiva saúde financeira.

508. Para tratar o problema, a proposta já apresentada no parágrafo 195 é suficiente para a mitigação do risco e espera-se que tal medida permita que os editais futuros emitidos pelas comissões militares possuam requisitos de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica com índices e parâmetros objetivos.

III.II. Deficiências na aplicação de normas de transparência ativa, de dados abertos e de política de governo digital

III.II.I. Comissões militares sediadas no exterior não utilizam processos administrativos eletrônicos para suas aquisições

509. No início dos trabalhos desta auditoria, a então Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública requisitou, para todas as comissões militares sediadas no exterior (peças 4, 5 e 6), no prazo de quinze dias, cópia, em formato digital, de todos os processos administrativos de licitação referentes ao período auditado, conforme análise em separado (peça 1265).

510. Ocorre que todos os controles internos dos Comando Militares solicitaram prorrogações de prazo por períodos muito extensos, a saber: Marinha 120 dias úteis (peça 13), Exército e Aeronáutica 60 dias úteis (peças 10 e 14).

511. O motivo alegado pelos Comando Militares para a extensão de prazo foi o fato de muitos processos precisarem ser digitalizados.

512. A existência de processos não digitalizados no período auditado, de 2018 a 2022, contraria determinação legal, prevista no Decreto 8.539/2015, art. 22, §1º, reforçado, posteriormente, pela Lei 14.129/2021, art. 6º, de que o uso de meio eletrônico para realização do processo administrativo deveria estar implementado em toda a Administração Pública Federal até final do ano de 2017.

513. Essa situação traz como efeito concreto prejuízo ao exercício do controle social e do controle institucional.

514. A causa do problema constatado, não disponibilização em tempo razoável ao TCU de todos os processos requisitados, reside na não utilização, pelas comissões, do processo administrativo eletrônico nas suas aquisições.

515. Importante destacar que a situação de maior risco foi observada na CABW, dado que, em certas aquisições, nem mesmo processo administrativo formalizado foi utilizado.

516. Exemplo disso é o caso do PAG 180644 (peça 1219, p. 1-60), relativo a uma aquisição executada por meio do sistema Siscab, no qual se percebe que ele consiste na compilação de relatórios gerados pelo próprio sistema de compras aliada à digitalização de outros documentos. Tal situação evidencia a ausência de um processo administrativo formalizado que documente de maneira integral a licitação, desde suas fases internas até as etapas externas, sugerindo que a totalidade da gestão da compra é gerida unicamente pelo sistema Siscab.

517. Tal constatação, portanto, revela contornos de maior gravidade, pois a ausência de processo administrativo, ainda que físico, para gerir e documentar os atos e fatos administrativos de todas as etapas do processo licitatório, para além de caracterizar afronta à Lei 9.784/1999, compromete a transparência, a confiabilidade e a auditabilidade do processo de licitação, impossibilitando a aferição de sua plena regularidade.

518. Por outro lado, ressalta-se que a CABW relatou que está em desenvolvimento, sem indicação de prazo de conclusão, um novo sistema, o qual, em princípio, irá incorporar outras funcionalidades para atender a todos os critérios legais exigidos para a estruturação de um processo administrativo eletrônico no sistema de aquisição.

519. Destaca-se que a implementação de um sistema de processo eletrônico para a condução de licitações e contratos na administração pública é essencial para garantir transparência, eficiência, e responsabilidade governamental. Esses sistemas permitem acesso

rápido e direto à informação, garantem a integridade, segurança e consistência dos dados, oferecem um rastreamento detalhado de todas as ações, facilitam o exame de conformidade com as leis e regulamentos e potencializam a eficiência dos processos.

520. Necessário sublinhar que a utilização de processo administrativo eletrônico é prática bastante disseminada na administração pública. Ainda em 2014, preteritamente à edição do Decreto 8.539/2015, foi implantado o Sistema Eletrônico de Informações no âmbito do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Portaria 396/2014.

521. Tal sistema, que também possui mecanismos para a garantia de salvaguarda de documentos sigilosos, veio a ser a plataforma padronizada de gestão de documentos e de processos eletrônicos para todo o executivo federal, tendo sido adotada, inclusive, pelo Ministério da Defesa. Nos termos do art. 22, § 1º, do Decreto 8.539/2015, foi dado prazo de dois anos, contado da data de publicação do normativo, que ocorreu em 9/10/2015, para que os todos os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional implementassem o uso do meio eletrônico para a realização de processo administrativo.

522. Portanto, há quase seis anos as comissões militares de compras no exterior estão descumprindo a norma, sem que tenham sido apresentadas justificativas razoáveis para tal.

523. Dessa forma, e considerando: a) a importância do processo eletrônico para o aumento da eficiência e da transparência na administração pública; b) o longo tempo decorrido desde o prazo estipulado em norma para sua plena adoção por parte de todos os órgãos e entidades; e c) a ausência de prazos nas informações prestadas pelos auditados a respeito da implementação das melhorias identificadas, entende-se necessário que este Tribunal realize um acompanhamento mais próximo das medidas que serão adotadas para sanear os problemas verificados.

524. Nesse intuito, propor-se-á determinar aos Comandos das três forças singulares que apresentem plano de ação com as medidas que adotarão para conferir plena conformidade das aquisições realizadas por suas comissões no exterior ao Decreto 8.539/2015 e à Lei 14.129/2021.

525. Considerando ainda a existência de solução consolidada, madura e amplamente disseminada na administração pública (Sistema SEI), que poderá ser adotada ou servir de referência para construção de soluções próprias, propor-se-á prazo máximo de 1 ano para o cumprimento da proposta de determinação acima e que as soluções adotadas, caso se opte por desenvolvimento/adaptação de soluções já existentes, contemplem as funcionalidades do Sistema SEI, em razão de elas darem concretude a princípios e requisitos que orientam a implantação do processo eletrônico e que estão contidos no Decreto 8.539/2015 e na Lei 14.129/2021, como transparência, eficiência, e facilidade de acesso ao processo.

526. Para tratar a causa desse problema, propõe-se: (a) determinar aos Comandos Militares para que, no prazo de 90 dias, apresentem um plano de ação com as medidas que adotarão para, no prazo máximo de um ano, conferir plena conformidade dos processos administrativos de aquisições realizados pelas respectivas comissões sediadas no exterior aos termos do Decreto 8.539/2015, art. 22, §1º, e da Lei 14.129/2021, art. 6º, devendo as soluções adotadas para cumprimento da determinação incluírem as funcionalidades existentes no Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

527. Espera-se que esse encaminhamento possa (a) reduzir a zero, em um ano, os processos físicos e que os processos eletrônicos a serem implementados incorporem as funcionalidades necessárias para que se possibilite o alcance dos objetivos previstos no Decreto 8.539/2015 e na Lei 14.129/2021 com a adoção do processo eletrônico.

III.II.II. Comissões militares sediadas no exterior não possuem dados abertos e restringem as informações divulgadas de processos de licitação

528. Foram examinados os sítios eletrônicos das CABW, CEBW e CNBW nos seguintes endereços eletrônicos:

- a) site da CABW: <https://www2.fab.mil.br/cabw/index.php/en/>
- b) site da CEBW: <https://bac.eb.mil.br/>
- c) site da CNBW: <https://www.marinha.mil.br/cnbw/?q=pt-br>

529. Verificou-se que as comissões não disponibilizam o acesso a dados abertos de suas aquisições, bem como são deficientes na transparência ativa das licitações, conforme análise em separado (peça 1266).

530. A situação exposta afronta o estabelecido na Lei 12.527/2011, art. 8º, § 1º, IV, § 2º, 3º, inc. I, II, III e VI no Decreto 8.777/2016, art. 3º e 4º, e da Lei 14.129/2021 art. 29, parágrafo único.

531. Essa situação traz como efeito concreto prejuízo ao exercício do controle social e controle institucional.

532. Devido às Comissões Militares no exterior possuírem sistemas de aquisições diversos e de menor grau de evolução e maturidade do que o sistema padrão do Poder Executivo (Comprasnet), ocorre a restrição de acesso a dados e documentos de compras e procedimentos licitatórios de interesse público, o que prejudica a transparência administrativa ativa, com impacto no exercício do controle social e dos órgãos de controle interno e externo.

533. Ou seja, a restrição ao acesso à informação pode ser evidenciada quando não há aderência a um ou mais dos aspectos mencionados anteriormente. A ocorrência dessas situações pode limitar a transparência e o pleno acesso aos dados e informações de licitações de interesse público. Desse modo, esses aspectos balizaram a análise desse risco.

534. Apenas para fins de comparabilidade entre as Comissões Militares das três Forças, com base nos aspectos acima, elaborou-se uma metodologia para quantificar o grau de aderência dos órgãos à transparência e à accountability.

535. Para melhor compreensão da causa e com base nos critérios legais supramencionados, foram observados diferentes aspectos de potenciais restrições dentro do contexto de acesso à informação, como:

a) Completude das Informações: se todas as compras públicas são disponibilizadas e se todos os documentos relevantes associados a ela, como editais, atas de licitação, resultado da licitação, contratos celebrados etc. estão disponíveis; conforme critérios legais Lei 12.527/2011, art. 6º, inc. I, art. 7º, inc. VI, art. 8º, § 1º, inc. IV e § 2º; Decreto 8.777/2016, art. 3º, inc. I e IV, e art. 4º; Lei 14.129/2021, art. 29, §1º, inc. V;

b) Atualização das Informações: se as informações disponíveis são periodicamente atualizadas e com que frequência; se há indicação da data de última atualização; conforme critérios legais: Lei 12.527/2011, art. 3º, inc. III, art. 7º, inc. IV, art. 8º, § 3º, inc. VI; Decreto 8.777/2016, art. 3º, inc. VI e VII; Lei 14.129/2021, art. 29, §1º, inc. VI;

c) Funcionalidades de Pesquisa: se existe ferramenta de pesquisa implementada para selecionar as compras por determinados campos, como, por exemplo, pelo número do processo, descrição do objeto, licitante vencedor etc; conforme critérios legais: Lei 12.527/2011, art. 8º, § 3º, inc. I;

d) Acessibilidade da Informação: se as informações disponibilizadas estão organizadas logicamente de forma transparente e clara, de fácil acesso e visualização e em linguagem de fácil compreensão; conforme critérios legais: Lei 12.527/2011, art. 5º, caput, art.6º, inc. I, art. 8º, caput e § 3º, inc. I;

e) Formato de Disponibilização das Informações: se é possível exportar as informações em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; conforme critérios legais: Lei 12.527/2011, art. 8º, § 3º, inc. II e III; Decreto 8.777/2016, art. 3º, inc. V; Lei 14.129/2021, art. 29, §1º, inc II;

f) Disponibilização de Dados Abertos e Metadados: se há disponibilização de dados primários e completos e os respectivos dicionários (metadados); conforme critérios legais: Lei 12.527/2011, art. 8º, § 3º, inc. II e III; Decreto 8.777/2016, art. 3º, inc. II, III e V e art. 4º, caput; Lei 14.129/2021, art. 29, §1º, inc. V; e

g) Classificação da Informação: se há formalização de classificação de dados e informações sigilosos; se há identificação explícita de compras sigilosas no portal da transparência; se, nas situações de sigilo parcial, são disponibilizadas as partes públicas; conforme critérios legais: Lei 12.527/2011, art. 3º, inc I, art. 7º, § 2º, e art. 28; Lei 14.129/2021, art. 29, §1º, inc I.

536. A metodologia, detalhada na Tabela 20, é composta por oito grupos de critérios, com uma pontuação máxima total de 100 pontos. A pontuação de cada grupo de critérios foi sopesada conforme sua relevância para a transparência e a accountability, a partir do julgamento profissional da equipe de auditoria, estritamente embasados nos requisitos legais indicados.

Tabela 20 - Detalhamento dos Critérios e Pontuações da Metodologia de Avaliação de Transparência e Accountability das Comissões Militares em Washington

Critério (Pontuação Total)	Critério (Fundamentação Legal)	Totalmente Atendido (Pontuação)	Parcialmente Atendido (Pontuação)	Não Atendido (Pontuação)
Completude das Informações (30 pontos)	Lei 12.527/2011, art. 6º, inc. I, art. 7º, inc. VI, art. 8º, § 1º, inc. IV e § 2º; Decreto 8.777/2016, art. 3º, inc. I e IV, e art. 4º Lei 14.129/2021, art. 29, §1º, inc. V	Todas as compras públicas são divulgadas e todos os documentos relevantes dessas compras, incluindo editais, atas, resultados da licitação e contratos celebrados, estão disponíveis. (30 pontos)	Parte das compras públicas são divulgadas ou documentos relevantes dessas compras, incluindo editais, atas, resultados da licitação e contratos celebrados, estão parcialmente disponíveis (15 pontos)	Nenhuma compra é divulgada ou há apenas informações textuais, sem qualquer disponibilização de documentos relevantes das compras. (0 pontos)
Atualização das Informações (15 pontos)	Lei 12.527/2011, art. 3º, inc. III, art. 7º, inc. IV, art. 8º, § 3º, inc. VI; Decreto 8.777/2016, art. 3º, inc. VI e VII; Lei 14.129/2021, art. 29, §1º, inc. VI	A frequência de atualização é, pelo menos, semanal. Há um processo definido de atualização, com indicação explícita no portal da data de última de atualização (15 pontos)	A frequência de atualização é, pelo menos, mensal. (7 pontos)	Nenhuma compra é divulgada ou as informações não são atualizadas regularmente. (0 pontos)
Funcionalidades de Pesquisa (10 pontos)	Lei 12.527/2011, art. 8º, § 3º, inc. I	O portal permite pesquisas completas e abrangentes por todas as modalidades de compras, incluindo filtros pela descrição do objeto, número do contrato ou processo, período e nome do favorecido/empresa vencedora. (10 pontos)	O portal possui um mecanismo de pesquisa, mas restrito a poucos campos, como número do contrato/processo e data, ou que não abranja todas as modalidades de compras e licitações (5 pontos)	O portal não possui funcionalidade de pesquisas efetivas. (0 pontos)
Acessibilidade da Informação (15 pontos)	Lei 12.527/2011, art. 5º, caput, art. 6º, inc. I, art. 8º, caput e § 3º, inc. I	O portal e a descrição do objeto da compra estão totalmente em português, com seção de transparência	O portal ou a descrição do objeto da compra estão parcialmente em português, ou a seção de transparência não é	O portal está em idioma estrangeiro ou a seção de transparência é inacessível ou

Critério (Pontuação Total)	Critério (Fundamentação Legal)	Totalmente Atendido (Pontuação)	Parcialmente Atendido (Pontuação)	Não Atendido (Pontuação)
		facilmente identificável e de fácil navegação. (15 pontos)	facilmente identificável ou navegável. (7 pontos)	confusa. (0 ponto)
Formato de Disponibilização das Informações (10 pontos)	Lei 12.527/2011, art. 8º, § 3º, inc. II e III; Decreto 8.777/2016, art. 3º, inc. V; Lei 14.129/2021, art. 29, §1º, inc II	Todas as informações estão disponíveis para exportação em um formato digital, estruturado, processável por máquinas, como CSV e Excel. (10 Pontos)	Parte das informações estão disponíveis para exportação em um formato digital, estruturado, processável por máquinas, como CSV e Excel. Ou As informações estão disponíveis para exportação em um formato não estruturado, como PDF (5 pontos)	Nenhuma compra é divulgada ou não há funcionalidade de exportação disponível (0 pontos)
Disponibilização de Dados Abertos e Metadados (10 pontos)	Lei 12.527/2011, art. 8º, § 3º, inc. II e III; Decreto 8.777/2016, art. 3º, inc. II, III e V e art. 4º, caput; Lei 14.129/2021, art. 29, §1º, inc. V	O portal disponibiliza tanto o dicionário de dados (metadados) quanto os dados primários e completos correspondentes em um formato aberto e estruturado. (10 pontos)	O portal disponibiliza apenas os dados primários e completos em um formato aberto e estruturado, mas sem um dicionário de dados (metadados). (5 pontos)	Dados primários e completos e/ou metadados não são disponibilizados (0 pontos)
Classificação da Informação (10 pontos)	Lei 12.527/2011, art. 3º, inc I, art. 7º, § 2º, e art. 28; Lei 14.129/2021, art. 29, §1º, inc I	Há formalização da decisão de classificação de dados e informações sigilosos. Há identificação explícita de compras sigilosas no portal. Nas situações de sigilo parcial, são disponibilizadas as partes públicas. (10 pontos)	Há formalização da decisão de classificação de dados e informações sigilosos, mas sem a identificação explícita de compras sigilosas no portal. ou Nas situações de sigilo parcial, não são disponibilizadas as partes públicas. (5 pontos)	Não identificação e nem classificação de dados e informações sigilosos (0 pontos)

Fonte: elaboração própria a partir de dispositivos legais da Lei de Acesso à Informação, Decreto de Dados Abertos e Lei de Governo Digital.

537. Como estratégia inicial para a avaliação da conformidade dos portais da transparência das Comissões às exigências legais de transparência ativa e accountabilty, elaborou-se um questionário com perguntas que abordavam os diferentes critérios da metodologia, os quais foram enviados às Forças Militares (peças 1212-1218 e 1221).

538. Além do exame das respostas ao questionário, os extratos das entrevistas realizadas com os gestores em Washington foram as principais bases para análise de aderência aos critérios estabelecidos na metodologia.

539. Nesse contexto, a inspeção do portal das comissões foi utilizada como uma ferramenta complementar, sendo apenas considerada quando houve alguma inconsistência

evidente que poderia contribuir para ajustar o critério avaliado. Abaixo, listam-se os referidos sites examinados:

- a) site da CABW: <https://www2.fab.mil.br/cabw/index.php/en/>
- b) site da CEBW: <https://bac.eb.mil.br/>
- c) site da CNBW: <https://www.marinha.mil.br/cnbw/?q=pt-br>

540. Dessa forma, o cômputo dos pontos de cada critério deu-se pelo exame conjunto das respostas dos questionários, da análise dos sítios eletrônicos dos órgãos e dos extratos das entrevistas realizadas com os gestores das três Comissões Militares sediadas em Washington: Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington (CABW); Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW); e Comissão Naval Brasileira em Washington (CNBW).

541. Estabeleceram-se, ainda, quatro graus de aderência, em função da pontuação obtida, de acordo com tabela metodológica acima:

- a) Aderência Baixa (0-49 pontos);
- b) Aderência Moderada (50-79 pontos) e
- c) Aderência Alta (80-100 pontos).

542. Ressalta-se que ocorreu priorização dessas três comissões no escopo desta auditoria e que não há prejuízo nesta abordagem, uma vez que se observa que os portais da Comissão Aeronáutica Brasileira na Europa (CABE) e da Comissão Naval Brasileira na Europa (CNBE) tendem a refletir de maneira similar as informações disponibilizadas, respectivamente, na CABW e CNBW.

543. A partir da aplicação dos critérios legais, visualizados pela metodologia elaborada, a situação encontrada é que há restrição de acesso a dados e informações de compras e licitações de interesse público pela CABW, CEBW e CNBW, conforme avaliação relatada a seguir.

544. Destaca-se que se considera a diversidade de sistemas de aquisições das Comissões Militares, os quais possuem um menor grau de evolução que o sistema padrão do Poder Executivo (Comprasnet), como principal causa dessa situação.

545. A referida causa acima também se relaciona com o fato de que as compras conduzidas pelas organizações militares no Brasil são realizadas através do sistema Comprasnet. Por conseguinte, é de responsabilidade do Ministério da Fazenda publicar esses dados em plataformas públicas de transparência. Essas plataformas incluem o Portal da Transparência do Governo Federal (acessado em: <https://portaldatransparencia.gov.br/> em 27/7/2023), o Painel de Compras (acessado em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/planejamento> em 27/7/2023) e no ‘Compras.gov.br’ (Disponível em: <https://compras.dados.gov.br/docs/home.html>. Acesso em 27/7/2023)

Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington (CABW)

546. Conforme Tabela 2, a avaliação do nível de aderência da CABW aos preceitos de publicidade, transparência e accountability resultou em uma pontuação total de 34, enquadrando-se no nível de aderência ‘Baixa’.

547. Isso indica que a comissão possui baixa aderência aos princípios de transparência, prestação de contas e publicidade, demandando-se a aplicação de melhorias significativas.

Tabela 21 - Resultado da Análise da Transparência das compras pela CABW

Critério (Pontuação Total)	Nível Atingimento (Pontuação)	de Justificativa
Completude das Informações (30 pontos)	15	Conforme extrato de entrevistas, apenas os editais de compras que estão vigentes (ativos) são disponibilizados no portal. (peça 1115, p. 51, 52, 57 e

Critério (Pontuação Total)	Nível Atingimento (Pontuação)	de Justificativa
		<p>58)</p> <p>Por fim, quantidade de processos listados na seção ‘Licitações Encerradas/ Bidding Process Finalized’ do portal (181) é consideravelmente inferior à quantidade de processos distintos informados no SIAFI para compras realizadas pela CABW entre 2018 e 2022, considerando apenas aquelas que continham ‘CABW’ na descrição (9.998 processos) (peças 1226 e 1227)</p> <p>Por exemplo, o PAG 223406, vencido pela empresa Gama Ivb Solutions LLC, não consta nessa listagem publicada no portal da CABW (peça 1186)</p> <p>Já para os processos listados no portal, verificou-se que em alguns deles não há documentos relativos à dinâmica licitatória, como os licitantes participantes, seus respectivos lances e indicação do vencedor. Cita-se, por exemplo, o IFB 221072/CABW/2022 vencido pela empresa S.O. EXPRESS MOVING INTERNATIONAL, INC. (peças 1228 e 1229)</p> <p>Por fim, na listagem em ‘pdf’ disponibilizada com a indicação dos vencedores das licitações eletrônicas (‘Request For Quotation’ - RFQ), não é informado o nome da empresa fornecedora (‘SELLER’), mas sim seu código de cadastro (peça 1230).</p> <p>Por esses motivos, atribuiu-se o atendimento parcial.</p>
Atualização das Informações (15 pontos)	Parcialmente Atendido (7 pontos)	<p>Os gestores informaram que a atualização das informações sobre os processos de licitação não eletrônicos, também conhecidos como Bidding Process, nos sites das Comissões, é realizada conforme o progresso desses processos. No caso das licitações eletrônicas (RFQ), a atualização seria feita semanalmente. (peça 1215, p. 1)</p> <p>Em consulta ao site da CABW, verificou-se que os documentos ‘PDF’ disponibilizados nas seções ‘Licitações em Andamento’ e ‘Licitações Encerradas RFQ’ possuem registro explícito da data de última atualização, indicando uma frequência semanal. (peça 1231 e 1230)</p> <p>Por outro lado, na seção ‘Licitações Encerradas/ Bidding Process Finalized’, onde consta uma listagem com processos finalizados, não há informação da data de última atualização (peça 1232).</p> <p>Por esses motivos, atribui-se atendimento parcial.</p>

Critério (Pontuação Total)	Nível Atingimento (Pontuação)	de Justificativa
Funcionalidades de Pesquisa (10 pontos)	Não Atendido (0 pontos)	<p>Não há ferramenta de busca implementada específica para campos das compras, apenas uma listagem dos processos.</p> <p>A funcionalidade de pesquisa do site é genérica e se refere a busca textual no conteúdo publicado no site. (peça 1233)</p>
Acessibilidade da Informação (15 pontos)	Parcialmente Atendido (7 pontos)	<p>O site da CABW está mesclado com seções e informações em língua estrangeira (inglês) e português.</p> <p>Existe uma seção de ‘Transparência’ logicamente separada e de fácil acesso no site, contudo não há tradução dos termos ‘Bidding’, ‘Request For Quotation’, o que pode tornar confuso para cidadãos brasileiros não familiarizados com esses termos em inglês.</p> <p>Além disso, as descrições dos objetos das compras não possuem tradução para o português.</p> <p>Por estar sediada em Washington, Estados Unidos, a Comissão tem seus processos licitatórios ocorrendo em solo americano, resultando em descrições de objetos e demais informações relevantes das compras em inglês.</p> <p>Contudo, considerando que a sociedade brasileira é o público-alvo da prestação de contas, é essencial que todas as informações estejam disponíveis em língua portuguesa para permitir controle social. Assim, a ausência de tradução completa do site, do portal e de todos os objetos das compras para o português obstaculiza o exercício pleno do controle social e não atende, por conseguinte, aos preceitos de accountability e transparência.</p> <p>(peças 1230, 1231, e 1233)</p> <p>Por essas razões, atribuiu-se atendimento parcial a este critério.</p>
Formato de Disponibilização das Informações (10 pontos)	Não Atendido (0 pontos)	<p>Para as ‘Licitações em Andamento’ e ‘Licitações Encerradas RFQ’, não há visualização dos dados no portal, apenas disponibilização de listagens por meio de arquivos ‘PDF’.</p> <p>Para as licitações encerradas (‘Bidding Process Finalized’), é apresentado apenas uma listagem dos processos na página, sem opção de exportação dos dados.</p> <p>Por esses motivos, atribui-se não atendimento a este critério</p> <p>(peças 1230 a 1233)</p>
Disponibilização de Dados Abertos e Metadados (10 pontos)	Não Atendido (0 pontos)	<p>Não há disponibilização de dados abertos. (peças 1232)</p>

Critério (Pontuação Total)	Nível de Atingimento (Pontuação)	Justificativa
Classificação da Informação (10 pontos)	Parcialmente Atendido (5 Pontos)	<p>Em relação ao tratamento de dados e informações sigilosas, os gestores relataram que existe um processo formal de classificação.</p> <p>Ademais, destacaram que não houve casos de informações parcialmente sigilosas.</p> <p>Além disso, encaminharam um exemplo de um termo de classificação de informação (TCI) de um contrato em execução para ilustrar esse processo.</p> <p>Por outro lado, ao analisar o TCI encaminhado, verifica-se que o sigilo recaia sobre a natureza e especificação do objeto licitado. Nesse sentido, informações relacionadas a essa compra como a modalidade de licitação, data de realização, indicação dos licitantes participantes e empresa contratada poderiam ser veiculadas no portal da transparência.</p> <p>Por esse motivo, atribui-se atendimento parcial a este critério.</p> <p>(peça 1215, p. 2 e 9)</p>

Fonte: elaboração própria, a partir do exame de resposta a questionário enviado pela equipe de auditoria, dos extratos de entrevistas realizados com gestores da CABW e de inspeção ao sítio eletrônico da CABW.

548. Conforme pode se observar na tabela acima, o portal da transparência da CABW não atendeu integralmente a nenhum aspecto avaliativo de aderência às exigências legais de transparência ativa e accountability. Em síntese, os principais problemas observados foram:

a) não há publicação de todas as compras conduzidas pela Comissão;

b) para algumas compras publicadas, não houve disponibilização de documentos relativos à dinâmica licitatória, como os licitantes participantes, seus respectivos lances e a indicação do vencedor;

c) na seção do portal que lista as licitações encerradas, não há registro da data da última atualização;

d) o portal mescla o português com inglês, sem a tradução de termos importantes como 'RFQ' e 'Bidding' e da descrição dos objetos de compra para o português;

e) não há ferramenta de busca específica implementada para campos das compras (empresa vencedora, objeto, data, número do processo), a pesquisa no site é genérica e se refere a busca textual no conteúdo publicado;

f) não há funcionalidade de exportação dos dados de licitações encerradas; e

g) não há disponibilização de dados primários e completos (dados abertos).

Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW)

549. Conforme Tabela 3, a avaliação do nível de aderência da CEBW aos preceitos de publicidade, transparência e accountability resultou em uma pontuação total de 37, enquadrando-se no nível de aderência 'Baixa'. Isso indica que ela tem baixa aderência aos princípios de transparência, prestação de contas e publicidade, demandando-se a aplicação de melhorias significativas.

Tabela 22 - Resultado da Análise da Transparência das compras pela CEBW

Critério (Pontuação Total)	Nível de Atingimento (Pontuação)	Justificativa
Completure das Informações (30 pontos)	Parcialmente Atendido (15 pontos)	Em resposta ao questionário, o Comando do Exército informou que há divulgação das

Critério (Pontuação Total)	Nível de Atingimento (Pontuação)	Justificativa
		<p>informações concernentes aos processos licitatórios e, em entrevistas, foi relatado pelos gestores que os editais relacionados a todas as compras executadas pela Comissão são publicados</p> <p>Ademais, conforme resposta ao questionário, também seriam divulgados os documentos dos instrumentos de convocação (peça 1213, p.1).</p> <p>Contudo, ao inspecionar o site da CEBW, verificou-se que, para parte das compras publicadas, não há divulgação dos contratos completos (apenas de seus resumos) e de atas de resultado de pregão. (peça 1234, p. 1).</p> <p>Em entrevistas conduzidas, os gestores não souberam relatar o motivo da ausência de divulgação das atas de licitação (peça 1115, p. 28, 34, 39, 43)</p>
Atualização das Informações (15 pontos)	Parcialmente Atendido (7 pontos)	<p>Em relação à tempestividade de publicização das informações, em resposta ao questionário, o Comando do Exército informou que 'Os carregamentos dos processos no portal se dão na medida em que novas aquisições são realizadas e lançadas no SIAFI e no Portal da Transparéncia.'. (peça 1213, p.1).</p> <p>Essa resposta sugere que há divulgação tempestiva das aquisições. Contudo, no portal, não se identificou a data da última atualização.</p> <p>Por outro lado, constatou-se a presença de documentos recentes, datados de dez dias anteriores à consulta realizada (27/7/2023). Tal observação aponta para atualizações, pelo menos, mensais.</p> <p>(peça 1234, p. 1).</p> <p>Entretanto, em virtude da ausência de um processo de atualização bem definido e de veiculação explícita das datas de atualização no portal, não é possível atribuir o atendimento total.</p>
Funcionalidades de Pesquisa (10 pontos)	Parcialmente Atendido (5 pontos)	<p>O Comando do Exército informou, em resposta ao questionário, que o 'O portal da CEBW oferece a funcionalidade de busca pelo período desejado, pelo número do Request for Quotation, pelo número do contrato e pelo objeto da aquisição.'. (peça 1213, p.1).</p> <p>Entretanto, contatou-se que não há opção de busca pelo nome do licitante vencedor. (peça 1234, p. 1).</p> <p>Em razão disso, atribuiu-se o atendimento parcial a este critério.</p>
Acessibilidade da Informação (15 pontos)	Não Atendido (0 pontos)	O site da CEBW, que dá acesso ao portal de transparência da comissão, e o próprio portal

Critério (Pontuação Total)	Nível de Atingimento (Pontuação)	Justificativa
		<p>de transparência, assim como informações básicas das compras, como seu objeto, estão em língua estrangeira. (inglês).</p> <p>Por estar sediada em Washington, Estados Unidos, a Comissão tem seus processos licitatórios ocorrendo em solo americano, resultando em descrições de objetos e demais informações relevantes das compras em inglês.</p> <p>Contudo, considerando que a sociedade brasileira é o público-alvo da prestação de contas, é essencial que todas as informações estejam disponíveis em língua portuguesa para permitir controle social. Assim, a ausência de tradução completa do site, do portal e de todos os objetos das compras para o português obstaculiza o exercício pleno do controle social e não atende, por conseguinte, aos preceitos de accountability e transparência.</p> <p>Além disso, o site da CEBW não organizou em uma seção específica as informações atinentes à transparência, estando elas dentro de uma seção denominada ‘Suppliers’, mescladas com outras informações mais direcionadas aos licitantes.</p> <p>Por essas razões, atribuiu-se que não houve atendimento ao critério.</p> <p>(peça 1234, p. 1).</p>
Formato de Disponibilização das Informações (10 pontos)	Totalmente Atendido (10 pontos)	<p>O Comando do Exército informou, em resposta ao questionário, que ‘Há disponibilidade de dados atinentes às aquisições internacionais em formato aberto, estruturado no site da CEBW (https://bac.eb.mil.br/), o qual dá acesso ao Portal da Transparência da Comissão, por intermédio do link ‘Previous Process’.</p> <p>Para a resposta, embasou que ‘É disponibilizada lista de processos anteriores, com campos para pesquisa, com resultado nos formatos XLS/JSON. Outrossim, o winner’s report, extrato do contrato, são disponibilizados em formato PDF.’ (peça 1213, p. 1 e 2).</p> <p>Em verificação no portal, constatou-se que há a exportação de dados agregados (número do instrumento de convocação, objeto, tipo de solicitação, número de contrato, número de dado, número de relatório de vencedores) em formato estruturado ‘xls’.</p> <p>Em razão disso, atribui-se atendimento total.</p> <p>(peça 1234, p. 1).</p>
Disponibilização de Dados Abertos e Metadados (10 pontos)	Não Atendido (0 pontos)	<p>O Comando do Exército informou, em resposta ao questionário, que ‘as informações são extraídas da base de dados,</p>

Critério (Pontuação Total)	Nível de Atingimento (Pontuação)	Justificativa
		<p>por intermédio da aplicação.’. (peça 1213, p.2).</p> <p>Contudo, na verificação do portal, constatou-se apenas a presença de dados agregados (número do instrumento de convocação, objeto, tipo de solicitação, número de contrato, número de dado, número de relatório de vencedores) exportáveis em formato estruturado ‘xls’. (peça 1234, p. 1).</p> <p>Ou seja, não há disponibilização e possibilidade de exportação de dados primários e completos, acompanhados de seu dicionário.</p> <p>Em razão disso, atribui-se não atendimento.</p>
Classificação da Informação (10 pontos)	Não Atendido (0 Pontos)	<p>O Comando do Exército informou, em resposta ao questionário, que ‘A classificação de processos sigilosos ocorre pelos órgãos de importação demandantes do produto ou serviço objeto de contratação internacional, cabendo à CEBW dar o devido tratamento na gestão processual, na forma do modelo previsto no Decreto nº 7.724, de 16 MAIO 12.’. (peça 1213, p. 1 e 2).</p> <p>Contudo, não foi encaminhado o exemplo solicitado de Termo de Classificação de Informação.</p> <p>Além disso, não se identificou no portal da CEBW evidências de que as compras sigilosas são devidamente identificadas, classificadas por meio de um Termo de Classificação da Informação e que, eventualmente, as partes não sigilosas são disponibilizadas.</p> <p>Em razão disso, atribui-se não atendimento.</p>

Fonte: elaboração própria, a partir do exame de resposta a questionário enviado pela equipe de auditoria, dos extratos de entrevistas realizados com gestores da CABW e de inspeção ao sítio eletrônico da CABW.

550. Conforme pode se observar na tabela acima, o portal da transparência da CEBW atendeu integralmente a apenas um aspecto avaliativo de aderência às exigências legais de transparência ativa e accountability, relativo ao formato de disponibilização das informações. Em síntese, os principais problemas observados foram:

- a) para parte das compras publicadas, não há divulgação dos contratos completos (apenas de seus resumos) e de atas de resultado de pregão;
- b) o portal não registra a data da última atualização, embora se tenha identificado a presença de documentos recentes, sugerindo atualizações periódicas, pelo menos, mensais;
- c) apesar do portal oferecer funcionalidade de busca para alguns campos, não há opção de filtro pelo nome do licitante vencedor;

d) o site da CEBW, assim como o portal de transparência, e informações básicas das compras, como seu objeto, estão em língua estrangeira (inglês), dificultando o controle social por parte da sociedade brasileira;

e) as informações atinentes à transparência no site da CEBW estão mescladas com outras informações mais direcionadas aos licitantes, dentro de uma seção denominada ‘Suppliers’, não havendo uma seção específica para elas;

f) apesar de haver disponibilidade de dados atinentes às aquisições internacionais em formato aberto e estruturado no site da CEBW, não há disponibilização e possibilidade de exportação de dados primários e completos, acompanhados de seu dicionário;

g) o Comando do Exército informou que há classificação de processos sigilosos, mas não forneceu o exemplo solicitado de Termo de Classificação de Informação e não foram identificadas evidências no portal da CEBW de que as compras sigilosas são devidamente identificadas e classificadas por meio de um Termo de Classificação da Informação. Além disso, não se constatou a disponibilização das partes não sigilosas dessas compras.

Comissão Naval Brasileira em Washington (CNBW)

551. Conforme Tabela 4, a avaliação do nível de aderência da CNBW aos preceitos de publicidade, transparência e accountability resultou em uma pontuação total de 72, enquadrando-se no nível ‘Moderada’. Isso indica que ela tem uma boa aderência aos princípios de transparência, prestação de contas e publicidade, porém, ainda há espaço para melhorias.

Tabela 23 - Resultado da Análise da Transparência das compras pela CNBW

Critério (Pontuação Total)	Nível Atingimento (Pontuação)	de Justificativa
Completude das Informações pontos) (30)	Totalmente Atendido (30 pontos)	<p>Em resposta ao questionário, a Marinha informou que todas as compras não sigilosas são divulgadas no portal CNBW. (peça 1221, p. 3)</p> <p>Identificou-se no portal compras realizadas entre 2016 e 2023.</p> <p>Ademais, a disponibilização de documentos relacionados à licitação inclui edital, habilitação e julgamento, resultado do certame e contrato, conforme declarado pela Marinha e observado no portal.</p> <p>Peça 1234, p. 2-4)</p>
Atualização das Informações pontos) (15)	Parcialmente Atendido (7 pontos)	<p>Em resposta ao questionário, em relação à tempestividade de atualização das informações, o Comando da Marinha informou que os carregamentos dos processos no portal se dão na medida em que novas aquisições são realizadas e lançadas no SIAFI e no Portal da Transparência. (peça 1221, p. 3 e 4)</p> <p>Essa resposta sugere que há divulgação tempestiva das aquisições. Contudo, no portal, não se identificou a data da última atualização.</p> <p>Por outro lado, constatou-se a presença de documentos recentes, datados de dez dias anteriores à consulta realizada (27/7/2023). Tal observação aponta para atualizações, pelo menos, mensais. (peça 1234, p.2-4)</p> <p>Em virtude da ausência de um processo de atualização bem</p>

Critério (Pontuação Total)	Nível Atingimento (Pontuação)	de	Justificativa
			definido e de veiculação explícita das datas de atualização no portal, não é possível atribuir o atendimento total.
Funcionalidades de Pesquisa (10 pontos)	Parcialmente Atendido (5 pontos)		O portal dispõe de funcionalidade que permite filtrar pela descrição do objeto e pela empresa vencedora na seção de ‘Licitações e Contratos’. Por outro lado, para seção ‘Compras Diretas’, está disponível apenas o filtro de ‘Ano’. (peça 1234, p. 2-4) Por esse motivo, atribui-se atendimento parcial.
Acessibilidade da Informação (15 pontos)	Totalmente Atendido (15 pontos)		O portal está totalmente na língua portuguesa, com a indicação lógica e clara dos tipos de informação disponíveis na seção de transparência. As descrições de compras a partir de 2023 possuem tradução para o português. (peça 1234, p. 2-4)
Formato de Disponibilização das Informações (10 pontos)	Parcialmente Atendido (5 pontos)		No sítio eletrônico da CNBW, há disponibilização de exportação em ‘CSV’, ‘TXT’ e ‘XML’ apenas para ‘Licitações e Contratos’, não estando disponível essa funcionalidade para a seção de ‘Compras Diretas’. (peça 1234, p. 2-4) Por outro lado, no novo Portal de Licitações e Contratos da Marinha, que possui dados de compras realizadas por todas as organizações militares daquela força a partir de 2022, não há funcionalidade de exportação de dados em formato estruturado. (peça 1234, p. 5-6)
Disponibilização de Dados Abertos e Metadados (10 pontos)	Não Atendido (0 pontos)		Não há disponibilização de dados abertos. Os dados relativos a licitações e contratos não foram selecionados para o biênio 2022/2023 do Plano de Dados Abertos da Marinha do Brasil (PDA-MB) (Disponível em: https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/plano-dados-abertos-2022-2023/book.html . Acesso em 27/7/2023)
Classificação da Informação (10 pontos)	Totalmente Atendido (10 pontos)		Em resposta ao questionário, o Comando da Marinha informou que há identificação de compras sigilosas e formalização da decisão de classificação por meio de um Termo de Classificação. Além disso, encaminhou exemplos de Termo de Classificação de Informações (TCI). Já em relação ao questionamento sobre a disponibilização da parte não sigilosa nos casos em que o sigilo for parcial, indicou que não haveria compras parcialmente sigilosas pelas Comissões Navais no Exterior. (peça 1221, p. 5 e 22 a 26) Contudo, durante as entrevistas com os gestores e como resultado da aplicação da técnica de observação direta realizada pela equipe de auditoria na inspeção <i>in loco</i> realizada na CNBW em abril de 2023, constataram-se situações em que o sigilo recaia apenas sobre a natureza ou especificação do objeto adquirido, mas, ainda assim, todo o processo era classificado como sigiloso e informações que seriam públicas, como a indicação do vencedor, não eram publicizadas (peça 1115, p. 6, 7, 13, 18)

Critério (Pontuação Total)	Nível Atingimento (Pontuação)	de Justificativa
		<p>Em consulta ao portal da CNBW em 27/7/2023, verificou-se que o Comando da Marinha passou a indicar explicitamente as compras com sigilo, bem como disponibilizar os documentos públicos relacionados a essas compras (peça 1234, p. 7-8).</p> <p>Em razão disso, atribui-se atendimento total.</p>

Fonte: elaboração própria, a partir do exame de resposta a questionário enviado pela equipe de auditoria, dos extratos de entrevistas realizados com gestores da CABW e de inspeção ao sítio eletrônico da CABW.

552. Em relação à CNBW, observou-se que todas as compras públicas, e seus respectivos documentos relacionados, como editais, habilitação e julgamento das propostas, resultado do certame e contratos firmados, são publicados.

553. Entretanto, constatou-se a necessidade de ampliar os mecanismos de busca e exportação a todas as modalidades de compras, incluindo aí as contratações diretas, e o estabelecimento de um processo de atualização.

554. No que concerne à regularidade de atualização das informações de compras executadas pela CNBW, constatou-se que, mesmo com os documentos dispostos no portal da CNBW apontando para uma frequência mínima quinzenal, não existe um processo definido para essa atualização. Em vez disso, elas são divulgadas de forma ad hoc, segundo os gestores, tão logo os documentos sejam emitidos. Adicionalmente, não há no portal um registro explícito que indique a data de atualização mais recente dessas informações. (peça 1221, p. 3 e 4 e peça 1234, p. 2-4).

555. Já no que se refere ao tratamento de dados e informações sigilosos pela CNBW, durante a inspeção in loco na CNBW realizada em abril de 2023, por meio de entrevistas e de observação direta, constatou-se que, em situações de compras classificadas como sigilosas, o sigilo se restringia à natureza e às especificações do objeto licitado. Mesmo assim, o processo inteiro era tratado como sigiloso, resultando na não publicidade de documentos como as atas de licitação, que incluem informações sobre a dinâmica licitatória.

556. Diante desse cenário, e considerando a publicidade como regra e o sigilo como exceção, bem como o que dispõe a Lei nº 12.527, art. 7º, § 2º, a equipe de auditoria transmitiu aos gestores o entendimento de que, nas situações em que o sigilo recaia sobre a natureza e/ou especificação do objeto licitado, as outras informações não sigilosas, como as atas de julgamento de licitação, deveriam ser tornadas públicas.

557. Em consulta ao portal da CNBW em 27/7/2023, verificou-se que o Comando da Marinha passou a indicar explicitamente as compras com sigilo, bem como disponibilizar os documentos públicos relacionados a essas compras (peça 1234, p. 7-8). Por último, verificou-se também que a CNBW não disponibiliza dados primários, completos e em formato estruturado e aberto (Critério ‘Disponibilização de Dados Abertos e Metadados’) de sua base de dados de compras.

558. É preciso esclarecer que este critério, ‘Disponibilização de Dados Abertos e Metadados’, não se confunde com o ‘Formato de Disponibilização das Informações’. Embora ambos enfatizem a importância de um formato estruturado e aberto, como CSV, a distinção crucial reside no nível de detalhe e originalidade dos dados.

559. Neste contexto, refere-se à divulgação de dados em seu estado mais bruto e detalhado, sem qualquer tipo de agregação ou transformação. Esses dados, ao serem mantidos em seu formato original, permitem uma análise mais aprofundada e personalizada, pois contêm todas as informações pertinentes em seu nível mais granular.

560. Cumpre destacar, em consonância com os princípios do Governo Aberto, que a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal (Decreto 8.777/2016) preconiza a transparência, a prestação de contas, a participação cidadã e o uso da tecnologia para promover a eficiência do controle social.

561. Assim, a disponibilização de dados brutos e detalhados por órgãos públicos, prescrita por tal política, busca favorecer a transparência, ao permitir a consulta pública de dados relativos às atividades governamentais.

562. Ademais, ressalta-se a importância da Política de Dados Abertos no que concerne à prestação de contas e responsabilização (accountability), ao passo que propiciam a criação de mecanismos efetivos de controle social por meio de análise e cruzamento de dados, contribuindo para assegurar que os recursos públicos sejam bem empregados em benefício da coletividade.

563. Por esses motivos, considerando que as compras realizadas pela CNBW não são processadas pelo sistema do Governo Federal Comprasnet e sim por sistema próprio, entende-se essencial que o Comando da Marinha avalie a inclusão dos dados relativos a licitações e contratos em seu Plano de Dados Abertos.

564. Sobre esse aspecto, é relevante mencionar que a Marinha está em processo de desenvolvimento de um novo portal centralizado para transparência de suas licitações e contratos (disponível em: <https://licitacoescontratos.marinha.mil.br/>. Acesso em 25/7/2023), conforme indicado no Parecer 5/2022 anexado ao Ofício 327/SGM-MB de 21/11/2022. Assim, considera-se que essa atualização apresenta uma oportunidade propícia para que as possíveis melhorias identificadas nesta análise sejam incorporadas à nova ferramenta (peça 1221, p. 9).

565. Por último, cumpre destacar que, em relação à aderência às normas legais relativas à transparência, publicidade e accountability, comparativamente, a CNBW apresenta um nível de maturidade significativamente superior ao da CEBW e CABW.

566. Para tratar a causa desse problema, propõe-se (a) determinar aos Comandos Militares para que no prazo de 180 dias adequem os sítios eletrônicos das respectivas comissões militares sediadas no exterior para que atendam ao previstos na Lei 12.527/2011, art. 6º, inc. I, art. 7º, inc. VI, art. 8º, § 1º, IV, § 2º, §3º, inc. I a VI; Lei 14.129/202, art. 29, inc. I; no Decreto 8.777/2016, art. 3º e 4º; e no Decreto 8.539/2015, art. 22, §1º, em especial as deficiências relatadas na tabelas 2, 3 e 4.

567. Espera-se que esse encaminhamento possa (a) adequar, em 180 dias, os sítios eletrônicos das respectivas comissões militares sediadas no exterior para que possuam dados abertos das suas aquisições, bem como a correta divulgação de suas licitações nos termos legais.

III.III. Pagamentos em moeda estrangeira fora dos casos excepcionais previstos na legislação

568. As comissões militares sediadas no exterior realizaram pagamento em dólar para aquisições que foram feitas com empresas nacionais, sediadas no Brasil, cujas obrigações também seriam cumpridas no Brasil, conforme análise em separado (peça 1267).

569. Como exemplo dessa situação, relata-se a licitação 180257/CABW/2018, que foi conduzida pela Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington e resultou no Contrato 11/CABW/2018, firmado entre a União, representada pelo Comando Logístico da Aeronáutica, e a empresa AEL Sistemas S.A., localizada em Porto Alegre no estado do Rio Grande do Sul.

570. O objeto do contrato foram os serviços de reforma, recuperação e/ou revisão de componentes recuperáveis dos equipamentos aviônicos modernizados instalados na frota de oito aeronaves P-95M 9. Em sua cláusula 14, o contrato previu como local de execução da avença as dependências da contratada, ou seja, no Brasil.

571. Neste caso específico, a assinatura do contrato entre os dois nacionais, o Comando Logístico da Aeronáutica, sediado em São Paulo, e a empresa AEL Sistemas S.A, localizada em Porto Alegre no estado do Rio Grande do Sul, ocorreu em São Paulo.

572. O pagamento do contrato foi feito pela CABW em dólar, via agência do Banco do Brasil em Nova York/EUA, para uma conta da contratada em agência do Banco do Brasil em Porto Alegre/RS.

573. Conforme dados extraídos do Siafi, no período de 2018 a 2022, foram realizados pagamentos em dólar para ao menos treze empresas, nessa mesma situação, a seguir listadas:

Tabela 24 - Pagamentos à Nacionais realizados em dólar

Nr	Pessoa Jurídica
1	AEL Sistemas SA
2	Aeromot Aeronaves e Motores SA
3	Agência Literária RIFF
4	Associação Inter de Sinalização Marítima - IALA
5	Atlantis International
6	Azul SA
7	Doma Industrial Ltda
8	Embraer
9	Ginter-Granero Internacional
10	Ginter Removals & Relocation
11	Pensalab Equipamentos Industriais SA
12	Atlantis International Movers
13	Transportes Gerais Botafogo Ltda

Fonte: Siafi.

574. Esses pagamentos contrariam a Lei 10.406/2002, Código Civil, art. 318, c/c Decreto-Lei 857/1969, art. 2º, caput, e Lei 10.192/2001, art. 1º, caput, que estabelecem que são nulos os pagamentos em moedas estrangeiras, exceto nos casos previstos em legislação especial, devendo as estipulações de pagamento de obrigações pecuniárias exequíveis no Brasil serem ser feitas em Real.

575. Essa situação traz como efeito, embora irrisório no contexto da economia nacional, potencial prejuízo à proteção e à valorização da moeda corrente nacional.

576. A causa desse problema reside, primeiramente, na possível incompreensão por parte das Comissões Militares quanto à forma de pagamento para empresas nacionais. Em entrevista realizada com gestores nas comissões militares sediadas em Washington/DC, EUA, eles desconheciam qualquer pagamento entre dois nacionais que não tenha sido feito em real.

577. Além disso, verificou-se que nos editais de licitações não existem cláusulas específicas que abordem o tema de forma objetiva, informando que caso uma empresa nacional vença o certame o pagamento será efetuado em real.

578. Cabe ainda destacar que os pareceres referenciais aprovados pela AGU também não abordam o tema, o que reforça ainda mais a especificidade da questão.

579. Uma segunda causa para este problema está na realização de cadastro no Siafi que viabiliza o pagamento de empresas nacionais, em dólar, mesmo que a obrigação seja cumprida no Brasil.

580. É realizado um duplo cadastro da mesma empresa no Siafi: um mediante CNPJ, para pagamentos em moeda nacional, e outro, uma ‘inscrição genérica’. E é essa ‘inscrição genérica’ que possibilita o pagamento em moeda estrangeira:

Tabela 25 - Empresas Nacionais com registro de Inscrição Genérica no Siafi

Nr	Pessoa Jurídica	Código Inscrição (IG)	SIAFI de Genérica	CNPJ
1	AEL Sistemas SA	EXW0005HK		88.031.539/0001-59
2	Aeromot Aeronaves e Motores SA	EXW0005JK		92.833.110/0001-52
3	Agência Literária RIFF	EX1605493		40.177.552/0001-94
4	Associação Inter de Sinalização Marítima - IALA	EX9310886		Não identificado
5	Atlantis Movers	EXW011BDH		39.893.623/0001-76
6	Azul SA	EXW011BKW		09.305.994/0001-29
7	Doma Industrial Ltda	EXW0001CK		55.481.972/0001-37
8	Embraer	EXW0001JK		07.689.002/0001-89
9	Ginter-Granero Internacional	EXW011BRO		05.332.260/0001-88
10	Ginter Removals & Relocation	EX8618342		05.332.260/0001-88
11	Pensalab Equipamentos Industriais SA	EXW00249K		01.382.559/0001-96
12	Atlantis International Movers	EX9390703		Não identificado
13	Transportes Gerais Botafogo Ltda	EX9300233		00.072.447/0001-76

Fonte: Siafi

581. A possibilidade desse procedimento no Siafi, além de contrariar a já citada Lei 10.406/2002, Código Civil, art. 318, c/c Decreto-Lei 857/1969, art. 2º, caput e Lei 10.192/2001, art. 1º, caput, contraria o item 6.2.5 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcasp), 9ª edição, 2021, que trata da comparabilidade, uma qualidade da informação que possibilita aos usuários identificar semelhanças e diferenças entre dois conjuntos de fenômenos.

582. Para tratar a causa desse problema e a evitar sua recorrência, propõe-se: (a) dar ciência do fato às comissões militares sediadas no exterior e às Consultorias Jurídicas da AGU junto aos Comandos Militares; e (b) determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que no prazo de 180 dias apresente um plano de ação para a correção de duplicidade de cadastros no Siafi de mesma pessoa jurídica.

583. Espera-se que esse encaminhamento possa (a) contribuir para a proteção e valorização da moeda corrente nacional; bem como (b) reduzir a zero o pagamento em moeda estrangeira, no âmbito das relações com a União, fora dos casos permitidos na legislação específica, quando o pagamento correr via Siafi.

III.IV. Aquisições de veículos pela CEBW por meio de suprimento de fundos, com afastamento irregular da licitação.

584. A CEBW utilizou adiantamento de suprimento de fundos para aquisições que deveriam ter sido realizadas pelo regular processo licitatório, conforme análise em separado (peça 1268).

585. Em consulta ao Siafi, verificou-se que, no período auditado, a CEBW realizou aquisições de veículos (automóveis) para aditâncias militares sediadas no exterior mediante suprimento de fundos, de acordo com a lista abaixo:

Tabela 26 - Aquisição de veículos pela CEBW com utilização de suprimento de fundos

Nr	Número Empenho	do Localidade favorecida	da aditância	Valor Pago	Referência
----	-------------------	--------------------------------	-----------------	------------	------------

Nr	Número do Empenho	Localidade da aditância favorecida	Valor Pago	Referência
01	2019NE400530	AFRICA DO SUL	R\$ 138.302,12	Peça 1146, p. 8
02	2019NE400531	ANGOLA	R\$ 140.957,70	Peça 1146, p. 9
03	2019NE400532	ARGENTINA	R\$ 155.516,15	Peça 1146, p. 10
04	2019NE400533	BOLIVIA	R\$ 88.425,00	Peça 1146, p. 11
05	2019NE400534	CHINA CONTINENTAL	R\$ 132.323,10	Peça 1146, p. 12
06	2019NE400535	ISRAEL	R\$ 56.263,06	Peça 1146, p. 13
07	2019NE400536	ISRAEL	R\$ 124.262,95	Peça 1146, p. 14
08	2019NE400537	INDIA	R\$ 50.765,22	Peça 1146, p. 15
09	2019NE400539	REINO UNIDO	R\$ 124.634,05	Peça 1146, p. 16
10	2019NE400540	SURINAME	R\$ 115.935,00	Peça 1146, p. 17

Fonte: Siafi.

586. Todavia, em consulta ao Siafi, verificou-se que, no período auditado, a CABE utilizou o procedimento de licitação normal para a aquisição de veículos, conforme lista a seguir:

Tabela 27 - Aquisição de veículos pela CABE com processo de licitação normal

Nr	Número do Empenho	Localidade da aditância favorecida	Valor Pago	Referência
01	2018NE000687	SUIÇA	R\$ 13.229,21	Peça 1146, p. 1
02	2018NE000784	PORTUGAL	R\$ 9.216,43	Peça 1146, p. 2
03	2018NE000802	PORTUGAL	R\$ 63.501,29	Peça 1146, p. 3
04	2018NE000805	INDIA	R\$ 43.737,75	Peça 1146, p. 4
05	2018NE000900	ISRAEL	R\$ 65.334,12	Peça 1146, p. 5
06	2018NE000912	REINO UNIDO	R\$ 62.420,02	Peça 1146, p. 6
07	2019NE001059	ALEMANHA	R\$ 91.750,00	Peça 1146, p. 7

Fonte: Siafi

587. A CNBW, CABW e CNBE não realizaram aquisições de veículos no período, segundo dados extraídos da descrição do item do empenho no Siafi.

588. Verificou-se ainda que a CABE realizou licitação para aquisição de outros três veículos, porém executou o pagamento por intermédio de suprimento de fundos, conforme tabela a seguir:

Tabela 28 - aquisição de veículos pela CABE com licitação e pagamento com suprimento de fundos

Nr	Número do Empenho	Localidade da aditância favorecida	Valor Pago	Referência
01	2020NE001823	AFRICA DO SUL	R\$ 100.750,00	Peça 1146, p. 18
02	2020NE001879	FRANÇA	R\$ 100.750,00	Peça 1146, p. 19
03	2020NE001834	CHINA	R\$ 100.750,00	Peça 1146, p. 20

Fonte: Siafi

589. Apenas para exemplificar melhor a situação, a CABE realizou licitação conforme o edital Bidding Process 001/ADAFS/2020 (peça 1159, p. 1-19), para aquisição de veículos na África do Sul, tendo quatro empresas participado do certame (peça 1159, p. 20-21), enquanto a CEBW fez a aquisição por intermédio de suprimento de fundos (peça 1147, p. 1-44).

590. Conforme Decreto 93.872/1986, art. 45, caput, as aquisições por intermédio de suprimento de fundo são utilizadas para despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de execução financeira, constituindo-se, portanto, uma excepcionalidade.

591. Embora o art. 47 do Decreto 93.872/1986 autorize alguns órgãos do executivo federal a instituírem regramentos próprios sobre a matéria em análise, o que possibilitaria a estipulação de limites de gastos com suprimentos de fundos em valores superiores aos por ele estabelecido, o que no Ministério da Defesa foi feito por intermédio da Portaria Normativa 2.039-MD/2014, necessário ressaltar que tal liberdade não foi conferida de maneira absoluta, sendo necessário o atendimento simultâneo de três pressupostos:

- a) ser despesa de caráter excepcional, condição prevista no art. 1º, caput, da Portaria Normativa MD 2.039-MD/2014;
- b) restrição das hipóteses de uso do suprimento de fundos a despesas que visam a atender peculiaridades do órgão (art. 47 do Decreto 93.872/1986); e
- c) impossibilidade de processamento da despesa por meio de licitação (art. 68 da Lei 4.320/64)

592. As aquisições realizadas pela CEBW com utilização de suprimento de fundos não se encaixam como despesas de caráter excepcional nem como impossível de processamento por meio de licitação.

593. A jurisprudência selecionada do TCU apresenta o seguinte entendimento sobre o tema:

‘Deve-se atentar para o caráter excepcional da realização de despesa mediante suprimento de fundos, evitando as contratações de bens e serviços que, por sua natureza, possam subordinar-se ao processo normal de aquisição.’

(Acórdão 230/2006-TCU-Plenário, datado de 22/6/2006, relatoria Ministro Ubiratan Aguiar).

‘O suprimento de fundos aplica-se apenas às despesas realizadas em caráter excepcional, devendo aquelas passíveis de planejamento serem submetidas ao procedimento licitatório ou dispensa de licitação, dependendo da estimativa de valor dos bens ou serviços a serem adquiridos.’

(Acórdão 1276/2008-TCU-Plenário, datado de 2/7/2008, relatoria Ministro Valmir Campelo).

594. O Plenário, mais recentemente, reforçou tal tese, conforme entendimento abaixo:

‘Eventual dificuldade em realizar procedimentos licitatórios, bem como a existência de certames fracassados ou desertos, não autorizam a realização de despesas mediante suprimento de fundos.’

(Acórdão 908/2019-TCU-Plenário, datado de 16/4/2019, relatoria Ministro Aroldo Cedraz).

595. Assim, as concessões de suprimentos de fundos para as citadas aquisições de veículos realizadas pela CEBW foram irregulares, por terem contrariado o Decreto 93.872/1986, art. 45, caput, e art. 47; Lei 4.320/1964, art. 68; e Portaria Normativa MD 2.039-MD/2014, art. 1º, caput.

596. Essa situação traz como efeito potencial negativo a impossibilidade de seleção de propostas mais vantajosas.

597. A provável causa desse problema reside em falha de controles na aplicação de suprimento de fundos, mais especificamente das autoridades de órgãos setoriais do Comando do Exército que autorizaram a utilização de suprimento de fundos para aquisição de veículos nas diversas aditâncias.

598. Para tratar a causa desse problema, propõe-se: (a) dar ciência do fato à CEBW e ao Comando do Exército, a fim de evitar sua reincidência, nos termos da Resolução-TCU 315/2020, art. 9º, inciso I.

599. Espera-se que esse encaminhamento possa (a) reduzir a zero a utilização de suprimento de fundos para aquisição de veículos no exterior.

III.V. A CEBW e a CABW direcionaram para empresas estrangeiras aquisições de serviços de transportes de bagagem do Brasil para o estrangeiro e vice-versa,

600. A CEBW e a CABW realizaram contratações majoritariamente de empresas estrangeiras para os serviços de transporte de bagagem do Brasil para o estrangeiro, e vice-versa, e com menor competitividade, em razão da não participação de empresas nacionais, conforme análise em separado (peça 1269).

601. Na análise documental de processos requisitados, verificou-se a quantidade de licitantes estrangeiros e nacionais que efetivamente fizeram lances e disputaram certames realizados pelas citadas comissões e pelo Ministério das Relações Exteriores, conforme a tabela seguir:

Tabela 29 - participação de estrangeiros e nacionais em licitações de serviço de transporte de bagagem

Licitação	Quantidade de licitantes efetivos estrangeiros	Quantidade de licitantes efetivos brasileiros
Pregão 04/2018-CEBW	3	0
Pregão 20/2018-CEBW	3	0
RFQ 21/2018-CEBW	3	0
RFQ 161/2019-CEBW	5	0
Pregão 227/2020-CEBW	6	0
RFQ 70/2021-CEBW	5	0
Dispensa Emergencial 1/2018-CEBW	1	0
RFQ 190415/CABW/2019	4	0
IFB 202679/CABW/2020	3	0
IFB 206169/CABW/2020	3	0
IFB 212325/CABW/2021	3	0
Pregão 01-2016-MRE	0	5
Pregão 01-2017-MRE	0	4
Pregão 01-2018-MRE	0	5

Fonte: Respetivos autos de processos de licitação.

602. Do exposto, verifica-se que todos os licitantes efetivos são nacionais quando a licitação ocorre no Brasil, enquanto são todos estrangeiros quando o certame ocorre no exterior.

603. Outro ponto de destaque diz respeito aos sócios das empresas licitantes participantes das licitações ocorridas no exterior e promovida pela CEBW. A maioria das empresas estrangeiras possui sócios brasileiros.

604. Na tabela a seguir são apresentadas as empresas estrangeiras com sócios brasileiros que participaram dos certames analisados conduzidos pela CEBW:

Tabela 30 – Participação em licitações da CEBW de empresas estrangeiras com sócios brasileiros

Licitação	Confiança LLC	Logistics	Exact Movers LLC	Formula Global Mobility LLC
Pregão 04/2018-CEBW	x		x	x

Pregão 20/2018-CEBW	x	x	x
RFQ 21/2018-CEBW	x	x	
RFQ 161/2019-CEBW	x	x	x
Pregão 227/2020-CEBW	x		
RFQ 70/2021-CEBW	x		
Dispensa Emergencial 1/2018-CEBW		x	

Fonte: Respetivos autos de processos de licitação.

605. Na tabela a seguir são apresentadas as empresas estrangeiras com sócios brasileiros que participaram dos certames analisados conduzidos pela CABW:

Tabela 31 - Participação em licitações da CABW de empresas estrangeiras com sócios brasileiros

Licitação	Confiança Logistics LLC	Exact Services, LLC	Granero International	Formula Global Mobility, LLC	S.O. Express Moving International, INC
RFQ 190415/CABW/2019		x	x		x
IFB 202679/CABW/2020		x	x		x
IFB 206169/CABW/2020	x				x
IFB 212325/CABW/2021		x		x	x

Fonte: Respetivos autos de processos de licitação.

606. Além disso, não foram encontradas evidências de divulgação dos certames no Brasil.

607. Destaca-se como boa prática a condução, no Brasil, de licitações do mesmo objeto feita pelo MRE.

608. As vantagens são muitas em relação à condução no exterior e a principal é que as licitações conduzidas no Brasil estão sob as leis nacionais, as quais são constantemente aperfeiçoadas e ainda possuem ampla jurisprudência e estudos da sua aplicação, o que garante maior probabilidade de resguardo dos interesses e recursos públicos.

609. Além disso, as licitações conduzidas no País, além de movimentarem a economia brasileira, garantem à União vantagem inerente a supremacia do interesse público sobre o privado por intermédio das conhecidas cláusulas exorbitantes, especialmente as previstas na Lei 8.666/1993, art. 58 e na Lei 14.133/2021, art. 104, como a possibilidade de modificar os contratos unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado.

610. Ou seja, as licitações realizadas no País, do ponto de vista jurídico, conferem maior eficiência ao Estado do que aquelas realizadas no exterior e sujeitas a normas alienígenas, devendo ser adotadas como regra e somente em casos excepcionais tais licitações poderiam ser conduzidas no exterior.

611. A realização de licitações no exterior cujos serviços comuns possuem destino ou origem o Brasil contraria o princípio da eficiência previsto na CFRB/1988, art. 37, *caput*, e na Lei 8.666/1993, art. 3º, *caput*.

612. Essa situação traz como efeito concreto o direcionamento das licitações a empresas estrangeiras, com potencial limitação da escolha da proposta mais vantajosa.

613. A causa desse problema reside na ausência de realização ou divulgação dos certames no Brasil.

614. Na análise dos processos da amostra não foram encontradas evidências de divulgação das licitações conduzidas pela CABW e pela CEBW no Brasil. Tampouco consta dos processos justificativa para levar as aquisições para o exterior, diante da possibilidade de sua realização no Brasil, conforme comprovam os certames realizados pelo MRE no Brasil, listados na tabela 31, para o mesmo objeto.

615. Não foram encontradas informações das citadas licitações no principal portal de compras governamental do País, o Comprasnet.

616. Esta situação, por si só, já dificulta e até mesmo exclui a participação das empresas nacionais nos certames conduzidos no exterior, o que caracteriza afronta ao princípio da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, estatuído no art. 3º da Lei 8.666/1993, e reproduzido na Lei 14.133/2021.

617. Para além de afrontar o princípio retomencionado, verifica-se neste tipo de procedimento uma quebra da isonomia entre licitantes estrangeiros e nacionais, haja vista que a Lei 8.666/1993, art. 21, inc. III, ao estabelecer a obrigatoriedade de divulgação da licitação nos locais onde o serviço será prestado, visa justamente a garantia da isonomia entre os licitantes estabelecida como princípio na mesma lei, em seu art. 3º, *caput*.

618. Portanto, ao realizaram licitações no exterior, sem ampla divulgação no território nacional, para os serviços de transporte de bagagem do Brasil para o estrangeiro e vice-versa, a CEBW e a CABW dificultaram a participação de empresas nacionais nos certames, ferindo o princípio da isonomia.

619. Para tratar a causa desse problema, propõe-se (a) dar ciência à CEBW e à CABW de que a realização de licitação para serviços de transporte de bagagem do Brasil para o exterior e vice-versa, sem motivo excepcional, e sem a devida divulgação em solo pátrio, afronta os princípios da eficiência, do desenvolvimento nacional sustentável e da isonomia, previstos na CFRB/1988, art. 37, *caput* e inc. XXI, e na Lei 8.666/1993, art. 3º, *caput*.

620. Tal proposição é suficiente em razão de a norma editada pelo Ministério da Defesa para regular as aquisições no exterior, Portaria GM-MD 5175/2021, estabelecer como requisito condicionante para se levar uma aquisição do interesse de órgão sediado no Brasil para a comissão no exterior a inexistência de prestação do serviço no Brasil.

621. Espera-se que esse encaminhamento possa (a) **reduzir a zero** os processos de licitação realizados pelas comissões militares sediadas no exterior para serviços de transporte de bagagem do Brasil para o exterior e vice-versa, sem motivo excepcional.

IV. CONCLUSÃO

622. A presente trabalho auditou recursos de despesas das comissões militares sediadas no exterior no valor efetivo de R\$ 7.018.858.931,54.

623. Foram analisadas seis questões de auditoria e dois achados não decorrentes destas questões.

624. O primeiro achado não decorrente de questão de auditoria foi a execução financeira de orçamento de modo paralelo ao Siafi realizada pela CEBW, lançamentos contábeis de liquidação e pagamentos antecipados, sem ter havido desembolso financeiro de fato, antes mesmo das assinaturas dos contratos correspondentes com os licitantes, tendo como efeito concreto a ausência de representação fidedigna das informações contábeis, afetando a sua utilidade e o exercício do controle com o potencial de gerar a ineficiência de alocação adequada de recursos públicos (parágrafos 46-145).

625. Para a solução do problema foi proposta a autuação de processo apartado para apuração da irregularidade e a determinação à CEBW para correção do lançamento contábeis de

forma que espelhem a real situação dos recursos orçamentários e financeiros (parágrafos 83, 125, 146 e 147).

626. O segundo achado não decorrente de questão de auditoria foi a utilização pela CEBW de cartão de crédito do HSBC para execução da despesa sem previsão legal para tal, com efeito concreto a deficiência de transparência da utilização dos recursos públicos (parágrafos 148-179).

627. Para a solução do problema foi proposta a ciência da irregularidade à CEBW, com expectativa de seja reduzida a zero tal conduta (parágrafos 180-181).

628. A primeira questão de auditoria verificou que a participação do Ministério das Relações Exteriores nas aquisições realizadas pelas comissões militares no exterior estava de acordo com as normas legais (peça 1262).

629. A segunda questão de auditoria verificou a existência de pagamentos em dólar para aquisições que foram feitas com empresas nacionais, sediadas no Brasil, cujas obrigações também seriam cumpridas no Brasil, o que contraria a Lei 10.406/2002, Código Civil, art. 318, c/c Decreto-Lei 857/1969, art. 2º, ‘caput’ e Lei 10.192/2001, art. 1º, ‘caput’ (parágrafos 568-581).

630. Para a solução do problema foi proposta a ciência aos órgãos envolvidos e a determinação à Secretaria do Tesouro Nacional que elabore um plano de ação para correção de falha no Siafi que permite a duplicidade de cadastros de pessoas jurídicas, com a expectativa de que tais medidas reduzam a zero tal tipo de pagamento irregular (parágrafos 582-583).

631. A terceira questão de auditoria verificou que CEBW utilizou adiantamento de suprimento de fundos para aquisições as quais poderiam ter sido realizadas pelo regular processo licitatório (parágrafos 584-597).

632. Para a solução do problema foi proposta a ciência à CEBW, com expectativa que tal medida reduza a zero este tipo de irregularidades (parágrafos 598-599).

633. A quarta questão de auditoria verificou que deficiências e falhas no processo de habilitação de empresas em certames conduzidos pelas comissões militares sediadas no exterior resultaram em contratações com indícios de conluios, fraudes, não entrega de produtos e outros riscos associados (parágrafos 183-194).

634. Para a solução do problema foi proposta autuação de processo apartado para apuração das falhas, a determinação ao Ministério da Defesa para regulamentar a pesquisa de preço para compras conduzidas pelas comissões militares sediadas no exterior e a recomendação de unificação de normas para este tipo de aquisição, com expectativa de apuração de responsabilidades pelas irregularidades e aperfeiçoamento do sistema compras utilizado no exterior (parágrafos 195-196).

635. Ocorre que a quarta questão de auditoria ainda gerou treze subachados.

636. O primeiro subachado foi a possível simulação de competitividade no processo 67102.187193/2018-64 da CABW, para aquisição de peças aeronáuticas apenas, que apenas três empresas participaram da licitação cujos administradores possuíam relacionamentos entre si e que acessaram o sistema de compras com o mesmo IP, ainda com risco de atuação semelhante em outros certames e com risco de participação de pessoas pertencentes ao Comando da Aeronáutica em razão das empresas envolvidas terem acessado o sistema de compras a partir de IPs localizados Parque de Material Eletrônica da Aeronáutica no Rio de Janeiro (parágrafos 198-220).

637. Para a solução do problema foi proposta autuação de processo apartado para apuração dos fatos e encaminhamento de cópia deste relatório de auditoria e da deliberação que vier a ser proferida ao Procurador-Chefe da Procuradoria da Justiça Militar no Rio de Janeiro e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro, com a

expectativa de que a potencial irregularidade possa ser apurada nas instâncias administrativas e judicial (parágrafos 221-222).

638. O segundo subachado foi a possível ausência de habilitação jurídica de empresa vencedora de certame em razão desta estar dissolvida, ainda com possibilidade de superfaturamento (parágrafos 223-246).

639. O terceiro subachado foi a não entrega de produtos contratados em valores 3,5 milhões de dólares cuja causa provável seria falha no processo de habilitação da empresa devido à ausência de qualificação econômico-financeira e qualificação técnica, já que não havia atestados que certificassem que a empresa teria fornecidos tais bens em quantidade mínima, bem como, não havia os balanços da empresa para certificar a saúde financeira da empresa, mesmo com a existência de recurso de licitante sobre a capacidade da empresa vencedora cumprir o contrato (parágrafos 249-267).

640. O quarto subachado foi a não entrega de produtos contratados no valor de R\$ 20 milhões dentro do prazo licitado, com mudança de produto ofertado e aditivos contratuais de prorrogações de prazo sucessivos (parágrafos 269-296).

641. O quinto subachado foi a aquisição de produtos com licitante que não atua no ramo do objeto licitado e com possível superfaturamento, tudo em razão da ausência da devida qualificação econômico-financeira e qualificação técnica (parágrafos 298-316).

642. O sexto subachado foi a existência de licitante vencedor de certames cujo administrador era militar da reserva que havia atuado na adequação do Sistema das Comissões de Aeronáutica Brasileira de aquisição no exterior, com possível superfaturamento de produtos, tudo em razão da ausência da devida qualificação econômico-financeira e qualificação técnica (parágrafos 318-340).

643. O sétimo subachado foi a existência de empresas meramente intermediadoras, adquirindo produtos de terceiros, ou que poderiam ter sido adquiridos no Brasil (parágrafos 343-354).

644. Para a solução do problema, a proposta feita para o achado da presente questão de auditoria é suficiente.

645. O oitavo subachado foi a possível atuação em conjunto de empresas que burlavam sanções aplicadas de impedimento de participar em licitação e ainda risco de atuação em conluio (parágrafos 356-373).

646. Para a solução do segundo, terceiro, quarto, quinto, sexto e oitavo subachados foi proposta autuação de processo apartado para apuração dos fatos, com a expectativa de que a potencial irregularidade possa ser apurada (parágrafos 233-234, 254, 283, 303, 327-328 e 360).

647. O nono subachado foi a entrega de produto de qualidade inferior com possível dano ao erário (parágrafos 375-385).

648. Nos comentários do gestor (apêndice ‘A’) ao relatório preliminar de auditoria, o Comando da Aeronáutica informou a autuação de processo próprio para apuração dos fatos. Assim, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, não serão propostas medidas ao órgão (parágrafo 386).

649. O décimo subachado foi a existência empresas estrangeiras realizarem o acesso a partir do Brasil ao sistema de compras das comissões militares sediadas no exterior o que aliada a questão de simples intermediação de licitantes traz como efeito potencial o risco de impacto negativo na prática de valores superfaturados (parágrafos 387-397).

650. O décimo-primeiro subachado foi a empresa U-TT International Inc vencer licitações em 59 subelementos de despesa distintos, o que reflete que a empresa venceu diversos certames da fora da sua área de atuação de tecnologia de informação, sendo o caso emblemático o fornecimento de bolas de futebol (parágrafos 399-429).

651. Apenas a CABW, no período auditado, emitiu 1813 empenhos em favor da empresa U-TT International Inc, isto é, mais de um empenho por dia útil.

652. Tal fato tem origem na ausência de exigência de qualificação técnica adequada nos editais das comissões militares sediadas no exterior e que tem como efeito potencial o risco de impacto negativo na prática de valores superfaturados devido à intermediação.

653. O décimo-segundo subachado foi a empresa Florida Supply USA Inc vencer licitações em 42 subelementos de despesa distintos, o que reflete que a empresa venceu diversos certames da fora da sua área de atuação de tecnologia de informação, sendo o caso emblemático o fornecimento de bolas de voleibol (parágrafos 432-460).

654. O décimo-terceiro subachado é a indicação, a partir de análise estatística com a aplicação do Teorema do Limite Central, da reamostragem Bootstrap, do teste de sobreposição de Intervalos de Confiança de 99% e do teste U de Mann-Whitney, da diferença estatisticamente significativa na variabilidade de itens ou serviços fornecidos e na frequência de contratações entre as empresas dos grupos A (com sócios brasileiros) e B (com sócios estrangeiros) (parágrafos 462-507).

655. Tal análise descortina a situação da ausência de exigência de qualificação técnica nos editais das comissões militares sediadas no exterior cujo efeito potencial é o risco de impacto negativo na prática de valores superfaturados devido à intermediação.

656. Para a solução do décimo, décimo-primeiro, décimo-segundo e décimo-terceiro subachados, verifica-se que a proposta feita para o achado da presente questão de auditoria é suficiente (parágrafos 398, 430-431, 461 e 508).

657. De volta às questões de auditoria, a quinta questão de auditoria verificou a existência de deficiências na aplicação da transparência ativa, dados abertos e política de governo digital, que foram subdivididas em dois subachados.

658. O primeiro subachado foi a inexistência de processos administrativos de licitação realizados integralmente em meio eletrônico, sendo que a CABW em certas aquisições nem mesmo processo administrativo formal era utilizado (parágrafos 509-525).

659. O segundo subachado foi a inexistência de dados abertos sobre as aquisições realizadas pelas comissões militares sediadas no exterior e a deficiência na divulgação dos respectivos processos de licitação (parágrafos 528-565).

660. Para a solução dos dois subachados foi proposta determinação aos Comandos Militares para a apresentação de plano de ação visando dar conformidade as normas legais que tratam sobre o tema (parágrafos 526-527 e 566-567).

661. A sexta questão de auditoria verificou que as comissões militares sediadas no exterior realizaram licitações para contratação de serviços de transporte de bagagem do Brasil para o estrangeiro e vice-versa o que contraria o interesse público em razão das licitações conduzidas no exterior não garantirem à União vantagem inerente a supremacia do interesse público sobre o privado por intermédio das conhecidas cláusulas exorbitantes, especialmente as previstas na Lei 8.66/1993, art. 58 e na Lei 14.133/2021, art. 104 (parágrafos 600-621).

662. Para a solução do problema foi proposta a ciência à CEBW e à CABW que realização de licitação para serviços cuja origem ou destino sejam o Brasil, sem motivo excepcional, e sem a devida divulgação em solo pátrio afronta os princípios da eficiência e isonomia.

663. Do exposto, infere-se da grande quantidade de achados a existência de possíveis deficiências na atuação do controle interno e de gestores diretos e de seus superiores.

664. Quanto aos órgãos de controle interno dos Comandos Militares, convém ressaltar, conforme relatórios juntados às peças 808, 813-822 e 843-856, que eles realizaram diversos trabalhos de auditoria nas comissões durante o período de 2012 a 2022.

665. Todavia, eles não identificaram os problemas revelados no presente trabalho de fiscalização, os quais, como visto, constituem riscos significativos com potencial de comprometer o alcance dos objetivos das comissões, entre eles o de dispor de bens e serviços que atendam às necessidades no tempo, quantidade e qualidade estabelecidos, com plena observância dos princípios que regem as contratações públicas, como isonomia, economicidade e busca da proposta mais vantajosa.

666. Assim, considerando a importância da auditoria interna no fortalecimento da governança e da gestão das comissões militares sediadas no exterior, propor-se-á recomendar aos órgãos de controle interno das três forças singulares que incluam em seus processos de trabalho de mapeamento e avaliação de riscos a verificação periódica da recorrência dos riscos identificados na presente fiscalização, de modo a possibilitar atuação preventiva e tempestiva para evitar sua materialização.

667. As propostas de encaminhamento a seguir visam a correção de irregularidades, apuração de responsabilidades e melhoria da gestão pública.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

668. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso III, da Resolução-TCU 315, de 2020, em articulação com as Forças Singulares, e com base nas disposições contidas no art. 1º, §2º, e art. 23 da Lei 14.133/2021, no art. 4º, IX, do Decreto 9.203/2017, no item 9.4 do Acórdão 2037/2020-Plenário e nas normas que regulamentam pesquisa de preço de compras governamentais dos países sede das comissões (peculiaridades locais), que adotem, no prazo de 180 dias, as medidas necessárias para aprimorar a regulamentação da realização de pesquisas de preços que subsidiarão as aquisições a serem realizadas pelas comissões militares de compras no exterior;

b) determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso III, da Resolução-TCU 315, de 2020, e no art. 4º, IX, do Decreto 9.203/2017, que padronize, no prazo de 180 dias, para as três forças singulares os requisitos de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica, com índices e parâmetros objetivos, a serem exigidos nas aquisições realizadas por suas comissões militares sediadas no exterior, consoante o art. 123 e o art. 3º da Lei 8.666/93, o art. 1º, §2º e art. 5º, da Lei 14.133/2021, princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração;

c) determinar aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 dias, adequem os sítios eletrônicos das respectivas comissões militares sediadas no exterior às disposições previstas na Lei 12.527/2011, art. 6º, inc. I, art. 7º, inc. VI, art. 8º, § 1º, IV, § 2º, §3º, inc. I a VI; Lei 14.129/202, art. 29, inc. I; no Decreto 8.777/2016, art. 3º e 4º; e no Decreto 8.539/2015, art. 22, §1º, em especial sanando as inconsistências relatadas nas tabelas 21, 22 e 23 deste relatório;

d) determinar aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com fundamento no art. 4º, inciso I, e art. 7º, §3º , inc. I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 90 dias, apresentem um plano de ação, detalhado em etapas, responsáveis e prazos, com as medidas que adotarão para, no prazo máximo de um ano, assegurar plena conformidade dos processos administrativos de aquisições realizados pelas respectivas comissões sediadas no exterior aos termos do Decreto 8.539/2015, art. 22, §1º, e da Lei 14.129/2021, arts. 6º, de modo a torná-los integralmente eletrônicos, devendo as soluções adotadas para cumprimento da determinação incluírem as funcionalidades existentes no Sistema Eletrônico de Informações (SEI);

e) determinar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 4º, inciso I, e art. 7º, §3º , inc. I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 90 dias, apresente um plano de ação, detalhado em etapas, prazos e responsáveis, para a correção de duplicidade de cadastros no Siafi de mesma pessoa jurídica, com CNPJ e com Inscrição Genérica (IG), a fim de que a informação contábil atenda a característica qualitativa de comparabilidade prevista no item 6.2.5 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcasp), 9ª edição, 2021;

f) determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, c/c o, art. 6º, § 2º, da Instrução Normativa TCU 71/2012, que, no prazo de 30 dias, instaure processo administrativo para apurar possível dano ao erário oriundo de contratações decorrentes das licitações RFQ150/2019, RFQ-111/2020, RFQ-90/2021 e RFQ-42/2022;

g) determinar ao Centro de Controle Interno do Exército, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, no art. 74, IV, da Constituição Federal e no art. 24, VII, da Lei 10.180/2001, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apure, em processo administrativo, a possível ocorrência das seguintes irregularidades, informando a esta Corte, no mesmo prazo, o resultado da apuração:

g.1) possíveis falhas de habilitação no RFQ-140/2020 e RFQ-141/2020, conduzidos pela CEBW, a legalidade das prorrogações de prazo de entrega dos produtos constantes dos contratos inadimplidos 1283/2020 e 1284/2020 e da destinação dada aos recursos financeiros vinculados aos contratos; e

g.2) possíveis falhas de habilitação no RFQ-0089/2019, conduzido pela CEBW, bem como a legalidade das prorrogações de prazo de entrega dos produtos constantes do contrato 1140/2019 e de troca do produto ofertado pelo licitante vencedor durante a execução contratual;

h) determinar à Comissão do Exército Brasileiro em Washington, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 30 dias, corrija os lançamentos contábeis irregulares no Siafi atualmente existentes na conta de adiantamentos para inversões em bens móveis, oriundos de lançamentos contábeis irregulares de liquidação e de pagamento antecipados, a fim de que evidenciem a real situação dos recursos orçamentários e financeiros, nos termos Lei 4.320/1964, art. 90, encaminhando ao TCU, no mesmo prazo, os resultados da ação;

i) recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que avalie a possibilidade de automatizar as ordens de pagamento emitidas por unidades gestoras da Administração Pública Federal sediadas no exterior dentro do Siafi, a fim de também possibilitar a emissão de ordens bancárias (OB) diretamente às agências do Banco do Brasil no exterior que as executarão;

j) recomendar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que avalie a viabilidade de unificar as normas de licitação que regem as aquisições realizadas pelas Comissões Militares sediadas no exterior das três Forças Singulares;

k) recomendar aos Centros de Controle Interno da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que incluam em seus processos de trabalho de mapeamento e avaliação dos riscos incidentes nos objetivos das comissões militares sediadas no exterior a verificação periódica da existência dos riscos identificados na presente fiscalização, de modo a possibilitar atuação preventiva e tempestiva para evitar sua materialização.

l) dar ciência aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

1.1) o pagamento efetuado a nacional em moeda estrangeira é irregular, pois afronta a Lei 10.406/2002, Código Civil, art. 318, c/c Decreto-Lei 857/1969, art. 2º, ‘caput’ e Lei 10.192/2001, art. 1º, ‘caput’;

1.2) a realização de licitação nas comissões militares sediadas no exterior para serviços de transporte de bagagem do Brasil para o exterior e vice-versa, sem motivo excepcional, e sem a devida divulgação em solo pátrio, é irregular, pois afronta os princípios da eficiência, do desenvolvimento nacional sustentável e da isonomia, previstos na CFRB/1988, art. 37, caput e inc. XXI, e na Lei 8.666/1993, art. 3º, caput;

m) dar ciência à Comissão do Exército Brasileiro em Washington, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

m.1) o pagamento de despesas com a utilização de cartão de crédito de instituição bancária privada, não regulamentado por decreto, extrapola a competência do gestor e afronta o princípio da legalidade, o Decreto 93.872/1986, art. 4º, caput, art. 5º, e art. 44, e o art. 84, IV e parágrafo único, da Constituição Federal;

m.2) a aquisição de automóveis no exterior para as aditâncias militares especificadas na tabela 26 deste relatório com a utilização de suprimentos de fundos em substituição ao processo normal de licitação foi ilegal, por ter contrariado o Decreto 93.872/1986, art. 45, caput, e art. 47, Lei 4.320/1964, art. 68, e Portaria Normativa MD 2.039-MD/2014, art. 1º, caput;

n) dar ciência à Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a aplicação de suspensão temporária com prazo indeterminado, constante no protocolo COMAER 67102.002897/2019-57, violou o princípio da legalidade insculpido na CFRB 1988, art. 5º, inc. XXXIX;

o) autuar processos apartados, com fundamento no art. 43 da Resolução TCU 259/2014, para apurar:

o.1) possíveis lançamentos contábeis irregulares de liquidação e pagamento antecipados ocorridos na CEBW, a regularidade da gestão dos recursos financeiros correspondentes depositados em contas no Banco do Brasil em Nova York, a possível orientação incorreta da Diretoria de Contabilidade do Exército sobre o tema, que permitiu execução financeira de orçamento de modo paralelo ao Siafi;

o.2) possíveis lançamentos contábeis irregulares de inscrição de restos a pagar sem a existência de contrato firmado com licitante;

o.3) potenciais falhas de habilitação detectadas em razão de descumprimento de determinação do TCU constante do Acórdão 4993/2019-TCU-2ª Câmara e da Portaria GM-MD 5175/2021;

o.4) possível atuação em conluio das empresas que participaram efetivamente na licitação do processo administrativo 67102.187193/2018-64, conduzido pela CABW, e em demais processos em que as referidas empresas tenham participado;

o.5) possível fraude à licitação por ausência de habilitação jurídica da empresa vencedora do certame PAG 223946/CABW/22; e

o.6) possível atuação em conluio em certames promovidos pela CABW das empresas Fissette & Lopes International Trade Co., Heclau REp. Interantional LLC e Johnwayne Aviation Spares & Repairs LLC, incluindo indício de burla ao impedimento de licitar;

p) deixar de determinar ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, tendo em conta que a unidade jurisdicionada já autuou processos para apuração das potenciais irregularidades abaixo descritas, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes.

p.1) possível dano ao erário oriundo de aquisição de produtos constantes no processo 67102.223406/2022-13 da CABW;

p.2) possível dano ao erário na aquisição do produto DELTA-660, em razão de maior consumo de insumos químicos para o seu tratamento, conforme relatado no Relatório Técnico RT TPPQ 01/2022, datado de 25/8/2022, constante do processo 67102.215053/2021-99;

q) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as determinações e recomendações contidas nos itens ‘a’ a ‘l’;

r) encaminhar cópia da deliberação a ser proferida ao Procurador-Geral da Justiça Militar, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal e nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, à Controladoria-Geral da União, ao Secretário do Tesouro Nacional e ao Corregedor da Advocacia-Geral da União para que adotem as providências que julgarem cabíveis dentro das suas esferas de atribuições; e

s) informar ao Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (Ciset Defesa), à Casa Civil, ao Ministério da Economia, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, à Comissão de Relação Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação a ser proferida podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

.....

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei 200/1967**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal.

_____. Presidência da República. **Decreto-Lei 857/1969**, de 11 de setembro de 1969. Dispõe a legislação sobre moeda de pagamento de obrigações exequíveis no Brasil.

_____. Presidência da República. **Decreto 93.872/1986**, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre os recursos de caixa do Tesouro Nacional.

_____. Presidência da República. **Decreto 8.539/2015**, de 8 de outubro de 2015. Dispõe sobre o uso de meio eletrônico para realização do processo administrativo no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional.

_____. Presidência da República. **Decreto 8.777/2016**, de 11 de maio de 2016. Dispõe sobre a política de dados abertos do Poder Executivo Federal.

_____. Presidência da República. **Decreto 8.817/2016**, de 21 de julho de 2016. Estrutura do Ministério das Relações Exteriores.

_____. Presidência da República. **Decreto 9.683/2019**, de 9 de janeiro de 2019. Estrutura do Ministério das Relações Exteriores.

_____. Presidência da República. **Decreto 11.024/2022**, de 31 de março de 2022. Estrutura do Ministério das Relações Exteriores.

_____. Presidência da República. **Lei 8.666/1993**, de 21 de junho 1993. Lei de Licitações.

_____. Presidência da República. **Lei 9.784/1999**, de 29 de janeiro 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração pública Federal.

_____. Presidência da República. **Lei 10.192/2001**, de 14 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre medidas complementares do Plano Real.

_____. Presidência da República. **Lei 10.406/2002**, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil.

_____. Presidência da República. **Lei 12.813/2013**, de 16 de maio de 2013. Conflito de interesses no Poder Executivo Federal.

_____. Presidência da República. **Lei 14.133/2021**, de 1 de abril de 2021. Lei de Licitações.

APÊNDICE ‘A’ – Comentários do Gestor

1. A Unidade Técnica elaborou um relatório preliminar, o qual foi encaminhado aos gestores (peças 1270 a 1272) para que tivessem a oportunidade de se pronunciar sobre os achados encontrados pela equipe de auditoria e, principalmente, sobre as propostas de encaminhamento.

2. A seguir serão analisados os comentários que os gestores realizaram sobre cada um dos encaminhamentos propostos inicialmente pela equipe de auditoria constantes da peça 1270.

I. Comentários do Gestor em relação à alínea ‘a’ da proposta de encaminhamento (peça 1270, p. 83)

3. A alínea ‘a’ da proposta de encaminhamento preliminar da equipe de auditoria foi redigida da seguinte forma:

a) determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso III, da Resolução-TCU 315, de 2020, em articulação com as Forças Singulares, e com base nas disposições contidas no art. 1º, §2º e art. 23, § 1º e incisos, da Lei 14.133/2021, no art. 4º, IX, do Decreto 9.203/2017 e na norma americana que regulamenta pesquisa de preço de compras governamentais (peculiaridades locais), que adotem as medidas necessárias para regular, no prazo de 180 dias, as pesquisas de preços a serem realizadas pelas comissões militares no exterior ;

Comentários do Ministério da Defesa (peça 1349, p. 1-2).

4. Quanto à proposta, a Pasta, em síntese, sugere a exclusão do termo norma americana, devido à existência de comissões também sediadas na Europa (peça 1349, p. 2).

5. Bem como destaca a dificuldade de normatização em razão das peculiaridades de produtos e serviços de cada Comando militar (peça 1349, p. 2).

6. Por fim, requer que a proposta de encaminhamento seja restrita ao estabelecimento de diretrizes para que cada Força Singular regule os critérios próprios e que o prazo para seu cumprimento seja estendido para 360 dias (peça 1349, p. 2).

Análise

7. Os comentários da Pasta são pertinentes ao destacar que a proposta de encaminhamento deve levar em consideração também as demais comissões militares de compras sediadas na Europa.

8. Todavia, em vez da supressão da referência à norma americana que regula a pesquisa de preços para as aquisições públicas, entende-se que o ajuste a ser feito deve ser no sentido de registrar como referência de possíveis boas práticas as normas governamentais de pesquisa de preços dos países de localização das comissões.

9. Como já explorado na análise em separado da questão de auditoria 4.1 (peça 1263), a norma que regula a pesquisa de preços para as aquisições governamentais americanas, juntada à peça 1209, detalha diversas circunstâncias que podem permear uma aquisição e os critérios e procedimentos a serem observados em cada uma delas.

10. Tal norma, por essas características, constitui fonte útil de possíveis riscos a que as pesquisas de preço estão sujeitas no território norte americano, dado que contempla características e peculiaridades do comércio local, as quais devem ser consideradas pelas

comissões na hora de realizaram suas pesquisas de preços, por força do § 2º do art. 1º da Lei 14.133/2021.

11. Do mesmo modo, consulta às normas do Reino Unido de pesquisa de preços para aquisições públicas pode ser fonte útil para levantamento dos riscos de economicidade a que podem estar sujeitas as transações comerciais governamentais, os quais poderiam receber tratamento específico nas normas que regulam as aquisições das comissões da Marinha e da Aeronáutica situadas em Londres.

12. Quanto à questão de que a norma seja reduzida a diretrizes que balizarão a elaboração de regulamentos próprios das Forças, entende-se não ser a medida mais apropriada em razão de a Lei 14.133/2021 (art. 1º, § 2º) ter atribuído aos ministérios a regulamentação das compras realizadas por suas repartições sediadas no exterior.

13. Além do mais, não foram apresentados os motivos que impediriam a regulamentação unificada para as três forças singulares da realização de pesquisa de preços para as aquisições realizadas no exterior.

14. Há de se considerar também que no Brasil existe regra única, prevista no art. 23 da Lei 14.133/2021, a ser seguida por todos os órgãos e entidades sujeitos ao seu regramento, incluindo as Forças Armadas.

15. Portanto, as especificidades do objeto/serviço a ser contratado, bem como o fato de o produto ser proveniente de outros países, dado que a norma também regula as licitações internacionais, não são condições a exigir regulamentação específica.

16. Todavia, ainda que haja motivo para tal nas compras realizadas pelas comissões militares sediadas no exterior, o que se levanta como hipótese apenas para aprofundamento da análise, tal constatação, por si só, não justificaria a proposta do MD de apenas estabelecer diretrizes e deixar a regulamentação da matéria a cargo das forças singulares, pois, atualmente, cada força armada já possui seu próprio regramento, que foi aprovado pelo MD por meio de portaria.

17. Assim, havendo apenas dois países de localização das comissões militares de compras no exterior, Estados Unidos e Inglaterra, poderia o MD alterar as normas de aquisição de cada força singular no exterior, contidas na forma de anexos da Portaria GM-MD nº 5.175, de 2021, para, se for o caso, estabelecer regras diferenciadas para as comissões sediadas nos Estados Unidos e na Europa.

18. Quanto à extensão de prazo, faz-se necessário ponderar a necessidade de mitigar os riscos já detectados. Assim, verifica-se que o efeito da extensão de prazo resultará na exposição demasiada das Comissões aos riscos concretos que foram identificados nesta auditoria.

19. Dessa forma, para que houvesse a prorrogação de prazo, deveria a Pasta apresentar medidas alternativas mínimas com fins de mitigar os riscos detectados durante o período proposto de acréscimo.

20. A exposição por um período mais prolongado pode resultar em mais casos de irregularidades.

Comentários do Comando do Exército (peça 1340, p. 27-28).

21. Quanto à proposta, embora não tenha sido a ele endereçada, o órgão informou, em síntese, que segue as normas legais brasileiras, em especial os art. 21 a 25, do Anexo II, da Portaria GM-MD nº 5.175, de 2021, e que a utilização de norma americana necessitaria de aprofundamento da análise (peça 1340, p. 27-28).

Análise

22. De fato, a Portaria GM-MD nº 5.175, de 2021, disciplinou procedimentos de pesquisa de preços nos regulamentos do Exército e da Marinha contidos em seus anexos, nada tendo sido tratado sobre a matéria no regulamento da Aeronáutica.

23. Todavia, mesmo para o Exército e para a Marinha, observa-se que ficaram de fora dos regramentos procedimentos e orientações contidos na Lei 14.133/2021. Abaixo segue uma tabela comparativa para melhor entendimento da questão.

Extrato do texto legal	Lei 14.133/2021	Portaria GM-MD nº 5.175, de 2021		
		Anexo I Comando Da Marinha	Anexo II Comando Do Exército	Anexo III Comando Da Aeronáutica
composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços	Art. 23, inc. I	Não possui	Art. 24, inc. I Adaptado para painéis internacionais, porém com ausência da composição de custos (peça 800, p. 27)	Não possui
contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços	Art. 23, inc. II	Art. 12, § 1º, inc I (peça 800, p. 5)	Art. 24, inc.III (peça 800, p. 27)	Não possui
utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso	Art. 23, inc. III	Art. 12, § 1º, inc II (peça 800, p. 5)	Art. 24, inc. II (peça 800, p. 27)	Não possui
pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital	Art. 23, inc. IV	Art. 12, § 1º, inc III, tendo ausência de mínimo de fornecedores e da justificativa da escolha dos fornecedores (peça 800, p. 5)	Art. 24, inc. IV, tendo ausência da justificativa da escolha dos fornecedores (peça 800, p. 28)	Não possui
pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento	Art. 23, inc. V	Não possui	Não possui	Não possui

24. Além disso, não há previsão em nenhum anexo de normas específicas para serviços de obras e engenharia tal qual existente na Lei 14.133/2021, art. 23, § 2º.

25. Entende-se que tais contratações, assim como feito na novel lei de licitações e contratos, necessitam de destaque nos regulamentos de aquisições das forças singulares no exterior no tocante ao estabelecimento de regras específicas para fins de pesquisa de preços, principalmente quando se leva em conta a grande quantidade de contratos celebrados nas comissões com afastamento da licitação, por envolver aquisições objeto de pesquisa e desenvolvimento.

26. Ademais, não se pode olvidar que especificidades próprias que permeiam as aquisições estratégicas de defesa, caracterizadas pelo binômio monopólio x monopsônio e pela assimetria de informação, demandam cuidados adicionais dos gestores públicos com vistas a assegurar a observância do princípio da economicidade, entre eles a necessidade de ter acesso aos custos detalhados das propostas das empresas interessadas, incluindo o BDI, como condição para aferição de sua razoabilidade, tema que foi tratado no item 9.4 do Acórdão 2037/2020-Plenário (revisor Ministro Walton Alencar Rodrigues).

'9.4. determinar ao Ministério da Defesa e aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com fundamento no disposto pelo art. 26, inciso III, da Lei 8.666/1993 e no princípio constitucional da economicidade, que nos futuros contratos para aquisição de produtos e serviços de defesa firmados sem licitação, incluam cláusulas que obriguem a abertura dos custos propostos pelos interessados, incluindo o BDI, até o nível de decomposição que ofereça parâmetros de referência no mercado, com a finalidade de possibilitar a avaliação da razoabilidade dos preços propostos, conforme orientação adotada no Acórdão 3032/2015-TCU-Plenário e no Mandado de Segurança 33.340/DF do STF e estudem a possibilidade de adotar o credenciamento público, a fim de permitir que o maior número possível de empresas possa se credenciar para desenvolver o bem ou o serviço desejados, nos moldes dos Acórdãos 3.567/2014-TCU-Plenário e 2.504/2017-TCU-1ª Câmara'

27. Assim, considerando a existência de regramento insuficiente para a realização de pesquisa de preço na Portaria GM-MD nº 5.175 de 2021, necessário retificar a proposta de encaminhamento contida no relatório preliminar para determinar a adoção de medidas visando seu aperfeiçoamento.

28. Do exposto, propor-se-á a seguinte redação:

a) determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso III, da Resolução-TCU 315, de 2020, em articulação com as Forças Singulares, e com base nas disposições contidas no art. 1º, §2º, e art. 23 da Lei 14.133/2021, no art. 4º, IX, do Decreto 9.203/2017, no item 9.4 do Acórdão 2037/2020-Plenário e nas normas que regulamentam pesquisa de preço de compras governamentais (peculiaridades locais) dos países sede das comissões, que adotem, no prazo de 180 dias, as medidas necessárias para aprimorar a regulamentação da realização de pesquisas de preços que subsidiarão as aquisições a serem realizadas pelas comissões militares de compras no exterior

II. Comentários do Gestor em relação à alínea 'b' da proposta de encaminhamento (peça 1270, p. 83)

29. A alínea 'b' da proposta de encaminhamento preliminar da equipe de auditoria foi redigida da seguinte forma:

b) determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso III, da Resolução-TCU 315, de 2020, e no art. 4º, IX, do Decreto 9.203/2017, que padronize, no prazo de 180 dias, para as três forças singulares os requisitos de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica, com índices e parâmetros objetivos, a serem exigidos nas aquisições realizadas por suas comissões militares sediadas no exterior, consoante o art. 123 e o art. 3º da Lei 8.666/93, o art. 1º, §2º e art. 5º, da Lei 14.133/2021, princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração;

Comentários do Ministério da Defesa (peça 1349, p. 1-2).

30. Quanto à proposta, a Pasta informou, em síntese, a dificuldade de normatização em razão das peculiaridades de produtos e serviços de cada Comando militar (peça 1349, p. 2).

31. Por fim, requer que a proposta de encaminhamento seja restrita ao estabelecimento de diretrizes para que cada Força Singular regule os critérios próprios e que o prazo para seu cumprimento seja estendido para 360 dias (peça 1349, p. 2).

Análise

32. Quanto à questão de que a norma seja reduzida a diretrizes que balizarão a elaboração de regulamentos próprios das Forças, entende-se não ser a medida mais apropriada, conforme já comentado na análise do tópico anterior, em razão de a Lei 14.133/2021 (art. 1º, § 2º) ter atribuído aos ministérios a regulamentação das compras realizadas por suas repartições sediadas no exterior.

33. Além do mais, não foram apresentados os motivos que impediriam a regulamentação unificada para as três forças singulares dos requisitos de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica, com índices e parâmetros objetivos, que guiariam as aquisições processadas por meios das comissões militares no exterior.

34. Há de se considerar também que no Brasil existe regra única, prevista nos art. 66 a 70 da Lei 14.133/2021, a ser seguida por todos os órgãos e entidades sujeitos ao seu regramento, incluindo as Forças Armadas.

35. Portanto, as especificidades do objeto/serviço a ser contratado, bem como o fato de o produto ser proveniente de outros países, dado que a norma também regula as licitações internacionais, não são condições a exigir regulamentação específica para as aquisições realizadas por cada uma das forças armadas no exterior.

36. Todavia, ainda que haja motivo para tal nas compras realizadas pelas comissões militares sediadas no exterior, o que se levanta como hipótese apenas para aprofundamento da análise, tal constatação, por si só, não justificaria a proposta do MD de apenas estabelecer diretrizes e deixar a regulamentação da matéria a cargo das forças singulares, pois, atualmente, cada força armada já possui seu próprio regramento, que foi aprovado pelo MD por meio de portaria.

37. Assim, havendo apenas dois países de localização das comissões militares de compras no exterior, Estados Unidos e Inglaterra, poderia o MD alterar as normas de aquisição de cada força singular no exterior, contidas na forma de anexos da Portaria GM-MD n.º 5.175, de 2021, para, se for o caso, estabelecer regras diferenciadas para as comissões sediadas nos Estados Unidos e na Europa.

38. Quanto à extensão de prazo, como já exposto na análise da alínea ‘a’, a exposição por um período mais prolongado pode resultar em mais casos de irregularidades.

39. Assim, conclui-se pela manutenção da proposta preliminar em razão de não terem sido apresentados argumentos hábeis a justificar sua alteração e, também, por não haver causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, e seus incisos, da Resolução-TCU 315, de 2020.

Comentários do Comando do Exército (peça 1340, p. 28-29).

40. Quanto à proposta, embora não direcionada ao órgão, ele informou, em síntese, que, em 2023, a CEBW providenciou (peça 1340, p. 28-29):

a) novos modelos de editais com novos pareceres jurídicos referenciais em que constam parâmetros e índices objetivos para qualificações jurídica, econômico-financeira e técnica das empresas;

b) criação de subseção de cadastro de empresa (peça 1343, p. 1-53) e ferramenta para maior publicidade dos critérios de habilitação;

c) atualização da situação cadastral de empresas; e

d) remessa de convite a um maior número de empresas.

41. Ressaltou a importância da proposta de determinação, porém salientou que os requisitos e os critérios a serem examinados abordarão, no seu entendimento, parâmetros gerais, cabendo a cada órgão estabelecer especificidades e particularidades e que existem em curso medidas visando à uniformização de procedimentos em razão de deliberações do Acórdão 3616/2022-TCU-2ª Câmara (peça 1340, p. 29). De modo a comprovar sua arguição, juntou

inclusive resposta sobre o tema feita pelo Ministério da Defesa (peça 1341, p. 1-14) e parecer da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa (peça 1342, p. 1-42).

Análise

42. Inicialmente, é importante rever o Acórdão 3616/2022-TCU-2ªCâmara, datado de 19/7/2022, de relatoria do Ministro-substituto André Luís de Carvalho, especificamente o seu item 9.3, de forma a demonstrar que, diversamente do alegado pelo órgão, a medida proposta ora em análise não se sobrepõe às deliberações contidas naquele decisum.

9.3. promover o envio de ciência preventiva e corretiva para que, nos termos do art. 9º da Resolução TCU n.º 315, de 2020, o Comando da Marinha, o Comando do Exército e o Comando da Aeronáutica, sob a coordenação setorial do Ministério da Defesa e a coordenação central da Advocacia-Geral da União (AGU), como representante da União, promovam o procedimento técnico com vistas à integral avaliação sobre todos os ajustes sugeridos pela unidade técnica, às Peças 315 e 317, para a eventual modificação nos correspondentes normativos, em face de a Portaria GM-MD n.º 5.175, de 2021, com as demais normas adicionais pertinentes, tender a necessitar de eventuais ajustes em pleno cotejo, especialmente, com a Constituição de 1998 e a atual Lei n.º 14.133, de 2021, além da correlata Lei n.º 8.666, de 1993, e com a correspondente jurisprudência firmada pelo TCU a partir, por exemplo, dos Acórdãos 541/2021 e 1.850/2020, do Plenário, diante, entre outros, dos seguintes aspectos: (i) critérios para a autorização de aquisições feitas no exterior, incluindo a contratação direta, em prol dos órgãos sediados no Brasil; (ii) aquisição ou contratação, por meio de repartição sediada no exterior, de bens e serviços não classificados como produtos de defesa em prol dos órgãos sediados no Brasil; (iii) aquisições ou contratações, por meio de repartições do Ministério da Defesa sediada no exterior, de bens e serviços para os órgãos sediados no Brasil e não integrantes da estrutura do Ministério da Defesa; e (iv) ampliação da publicidade sobre as referidas contratações promovidas por meio de repartições sediadas no exterior;

43. Observa-se que dentre os tópicos discriminados na deliberação e que deveriam ser objeto de nova avaliação por parte do MD, não constou a elaboração de requisitos de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica, com índices e parâmetros objetivos, a serem exigidos nas aquisições realizadas por suas comissões militares sediadas no exterior.

44. Dessa forma, refuta-se a alegada reiteração de proposição de medidas com idêntico teor.

45. Quanto aos demais comentários do órgão, não constituem medidas suficientes para a solução do problema detectado e apenas reforçam a necessidade da determinação.

46. Sobre a existência de um novo modelo de edital padrão já revisado pela Conjur-EB, é uma iniciativa louvável, porém insuficiente para dispensar a proposta de deliberação em análise, a qual possui caráter estruturante e abrange padronização para as três forças armadas.

47. Além disso, ao se observar o edital de uma licitação atual é fácil verificar que ainda são necessários aperfeiçoamentos mais consistentes.

48. Apenas como exemplo, o edital da licitação RFQ 56/2023 da CEBW trouxe os seguintes requisitos de habilitação econômico-financeira (peça 1350, p. 15-16):

‘7.4.2 Documentos para Habilitação Econômico-Financeira da empresa -

7.4.2.1 O licitante deverá obrigatoriamente, apresentar os documentos abaixo:

7.4.2.1.1 balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais ou documento equivalente; e

7.4.2.1.2 certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante ou documento equivalente.

7.4.2.2 De forma simultânea, a CEBW também realizará pesquisa em Relatório de Informações Comerciais/Crédito e Relatórios Financeiros, emitidos por uma empresa de pesquisa idônea e informações de mercado através de cadastro internacionalmente reconhecido, fornecido para verificar a atual condição econômico-financeira do licitante. Serão seguidos os seguintes parâmetros:

7.4.2.2.1 Para ser considerado habilitado na avaliação do supracitado Relatório será obrigatória a classificação do licitante em nível de risco ‘igual ou inferior a médio’, bem como a não constatação de indicadores de risco de fraude. A classificação em nível superior ao indicado conduzirá a desclassificação da empresa caso a mesma não comprove por meio de documentos que as inconsistências já foram sanadas.

7.4.2.2.2 Considerando a avaliação do relatório econômico-financeiro, a CEBW poderá requerer do licitante, informações adicionais relativas a dados discrepantes verificados no mesmo conforme abaixo:

7.4.2.2.2.1 relatório de informações comerciais/crédito e financeiros fornecidos pela empresa (credit report) ou documento equivalente.

7.4.2.2.2.2 Consulta ao portal eletrônico do OFAC (Office of Foreign Assets Control), de modo a verificar se o VENDEDOR não é sancionado pelo Governo dos EUA.

7.4.2.2.2.3 declaração de regularidade perante Órgão Fiscal competente do domicílio ou sede do licitante ou documento equivalente.

7.4.2.2.2.4 outros, conforme cada caso verificado.

7.4.2.3 A não apresentação das informações solicitadas ou a não justificação das discrepâncias acarretará a inabilitação da empresa.’

49. O fato é que ele exige para a habilitação econômico-financeira diversos documentos contábeis, como balanço patrimonial e outros, todos previstos no item 7.4.2.1.

50. Entretanto, de nada serve a apresentação de tais documentos se não houver uma exigência de parâmetros e índices mínimos a serem cumpridos, pois a simples entrega de documentos não é capaz de mitigar o risco de se contratar uma empresa que esteja insolvente ou em difícil situação financeira.

51. Cabe destacar que a exigência de tais documentos não está prevista na Portaria GM-MD 5175/2021, anexo II, art. 32, que trata dos requisitos para qualificação econômico-financeira em licitações para a CEBW (peça 800, p. 29).

52. Aliás, a previsão para apresentação dos referidos documentos contábeis na citada norma é apenas para o Comando da Marinha, conforme seu Anexo II, art. 34, inciso I (peça 800, p. 10), sendo que para todos os Comando Militares inexiste a previsão de índices ou parâmetros financeiros mínimos.

53. Enfim, a situação concreta apresentada acima demonstra o quanto importante e necessária é a proposta formulada.

54. Assim, deve ser mantida a proposta preliminar em razão de não terem sido apresentados argumentos hábeis a justificar sua alteração e, também, por não haver causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, e seus incisos, da Resolução-TCU 315, de 2020.

III. Comentários do Gestor em relação à alínea ‘c’ da proposta de encaminhamento (peça 1270, p. 83)

55. A alínea ‘c’ da proposta de encaminhamento preliminar da equipe de auditoria foi redigida da seguinte forma:

c) determinar aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 dias, adequem os sítios eletrônicos das respectivas comissões militares sediadas no exterior às disposições previstas na Lei 12.527/2011, art. 6º, inc. I, art. 7º, inc. VI, art. 8º, § 1º, IV, § 2º, § 3º, inc. I a VI;

Lei 14.129/2022, art. 29, inc. I; no Decreto 8.777/2016, art. 3º e 4º; e no Decreto 8.539/2015, art. 22, §1º, em especial sanando as inconsistências relatadas nas tabelas 21, 22 e 23 deste relatório;

Comentários do Comando da Marinha (peça 1317, p. 1-2)

56. Em síntese, o órgão informou que será realizado estudo para a inclusão de funcionalidades e adaptação nos sistemas e sítios eletrônicos das Comissões Navais com previsão de conclusão em até 180 dias.

Análise

57. O Comando da Marinha informou que está adotando medidas no sentido de resolver o problema detectado, o que pode ser entendido como uma causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020.

58. Todavia, a dispensa de determinação é uma faculdade do Tribunal prevista no art. 16, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, assim transcrita:

‘Art. 16. As determinações, ciências e recomendações, ainda que atendam, em tese, às exigências previstas na Seção II, serão expedidas apenas quando imprescindíveis às finalidades do controle e para as deficiências identificadas que, se não tratadas, comprometam a gestão.’

Parágrafo único. Entre outras hipóteses decorrentes da diretriz fixada no caput, o Tribunal poderá dispensar a formulação de deliberações se:

I - a unidade jurisdicionada, por meio de declaração emitida por gestor máximo ou outro instrumento cabível, houver se comprometido, formalmente, a adotar as medidas preventivas ou corretivas que seriam objeto da ciência ou da determinação, ou estiverem em estudo outros aprimoramentos capazes de proporcionar os resultados práticos pretendidos com a recomendação; (grifo nosso)’

59. No caso concreto, verifica-se que a proposta de determinação possui um grande impacto social, haja vista que permitirá à sociedade organizada executar o controle social que hoje é limitado.

60. Ademais, importa registrar que parece haver certa dificuldade no cumprimento integral da legislação de transparência e publicidade por parte das comissões de compras das três forças armadas sediadas no exterior, vez que já havia sido proposta em instrução de mérito do TC 006.240/2019-4, datada de 25/2/2022 (peça 315 do TC 006.240/2019-4), medidas com vistas a conferir pleno acatamento das normas em vigor sobre o tema.

61. Portanto, considerando esse fator adicional e tendo sido evidenciado no relatório preliminar cumprimento parcial das normas de transparência e publicidade, e que a proposta de encaminhamento em análise visa a garantir o cumprimento de disposições legais ainda não observadas pelo órgão, constata-se a necessidade de sua manutenção, até mesmo para possibilitar o monitoramento de seu cumprimento nos termos da Resolução TCU 315/2020, caso venha a ser acatada pelo tribunal.

62. Por fim, considerando que a manutenção da proposta de encaminhamento não acarretará prejuízo ao jurisdicionado, pois como o próprio afirmou já está adotando medidas para atendê-la.

63. Conclui-se, portanto, que deve ser mantida a proposta preliminar nos termos do art. 15 da Resolução-TCU 315 de 2020.

Comentários do Comando do Exército (peça 1340, p. 29-31)

64. O Comando do Exército informou (peça 1347, p. 1-3) que já está implementando diversas melhorias com vistas à correção dos problemas identificados nesta questão, citando como exemplo a divulgação de editais em inglês e português, e que estuda a implementação de outras como a publicação dos processos no Portal Nacional de Contratações e Aquisições (peça 1340, p. 30).

65. Acrescentou que o prazo sugerido de 180 dias seria insuficiente, haja vista a necessidade de diversos ajustes, desde o sistema eletrônico, Sicoi, até a necessidade de sistema inteligente de tradução e disponibilização dos documentos da licitação em língua portuguesa. Além disso, ponderou também a insuficiência de pessoal técnico, volume de dados e outros óbices (peça 1340, p. 30).

Análise

66. O Comando do Exército informou que está adotando medidas no sentido resolver o problema detectado, o que pode ser entendido como uma causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020.

67. Todavia, conforme análise realizada no tópico anterior, a dispensa de determinação é uma faculdade do Tribunal prevista no art. 16, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020.

68. No caso concreto, verifica-se que a proposta de determinação possui um grande impacto social, haja vista que permitirá à sociedade organizada executar o controle social que hoje é limitado.

69. Considerando que o Comando da Marinha afirmou ser possível o cumprimento da determinação em 180 dias e que o Comando da Aeronáutica até o final de 2014.

70. Considerando que a manutenção da proposta de encaminhamento permitirá ampliar o controle social e que a situação encontrada caracteriza descumprimento de normas que foram publicadas faz mais de dez anos.

71. Conclui-se, portanto, que deve ser mantida a proposta preliminar nos termos do art. 15, da Resolução-TCU 315, de 2020.

Comentários do Centro Logístico da Aeronáutica (peça 1320, p. 2)

72. Em síntese, o órgão informou que já está em andamento medidas para divulgação de todas as compras realizadas pelas Comissões Aeronáuticas Brasileiras (CAB) e que é viável a proposta da determinação ser atendida até o final de 2024 (peça 1320, p. 2).

Análise

73. Considerando que a manifestação do órgão traz argumentos similares aos apresentados pela Marinha e Exército, aplicam-se aqui as mesmas análises lá realizadas.

74. Conclui-se, portanto, que deve ser mantida a proposta preliminar nos termos do art. 15, da Resolução-TCU 315, de 2020.

IV. Comentários do Gestor em relação à alínea ‘d’ da proposta de encaminhamento (peça 1270, p. 84)

75. A alínea ‘d’ da proposta de encaminhamento preliminar da equipe de auditoria foi redigida da seguinte forma:

d) determinar aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com fundamento no art. 4º, inciso I, e art. 7º, §3º, inc. I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 90 dias, apresentem um plano de ação, detalhado em etapas, responsáveis e prazos, com as medidas que adotarão para, no prazo máximo de um ano, assegurar plena conformidade dos processos administrativos de aquisições realizados pelas respectivas comissões sediadas no exterior aos termos do Decreto 8.539/2015, art. 22, §1º, e da Lei 14.129/2021, arts. 6º, de modo a torná-los integralmente eletrônicos, devendo as soluções adotadas para cumprimento da determinação incluírem as funcionalidades existentes no Sistema Eletrônico de Informações (SEI);

Comentários do Comando da Marinha (peça 1317, p. 2)

76. Em síntese, o órgão informou que algumas medidas já foram adotadas e outras estão em curso (peça 1317, p. 2).

77. Acrescenta a sugestão de alteração de prazo para 120 dias para apresentação de um plano de ação e de dois anos para a sua implantação, tudo em razão da profundidade do tema (peça 1317, p. 2).

Análise

78. A sugestão feita pelo órgão de dilação de prazo não merece prosperar, pois o Decreto 8.539/2015, art. 22, §1º, previa dois anos, contados da data de publicação do normativo, que ocorreu em 9/10/2015, para que os todos os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional implementassem o uso do meio eletrônico para a realização de processo administrativo.

79. Isto significa que o processo administrativo em meio eletrônico deveria estar implantado no Comando da Marinha desde 9/10/2017, ou seja, o órgão teve mais que o triplo do prazo legal para a sua implantação.

80. Assim, não assiste razão ao pedido de dilação de prazo, ainda mais quando se leva em conta a possibilidade de adoção de ferramenta já disponível e largamente utilizada na administração pública federal, inclusive sendo a plataforma adotada pelo Ministério da Defesa para a gestão de seus processos eletrônicos, que é o Sistema SEI, o qual possui funcionalidades que asseguram o devido tratamento a informações sigilosas.

81. Cabe destacar o efeito negativo da situação atual. A ausência de processo administrativo eletrônico limita a capacidade dos controles interno e externo em auditar a completude de contratos e licitações, como visto na auditoria em curso, pois é sabido que a Corte de Contas utiliza de forma intensa os recursos de tecnologia da informação em seus trabalhos, acessando remotamente processos administrativos de seus jurisdicionados.

82. Assim, deve ser mantida a proposta preliminar em razão de não terem sido apresentados argumentos hábeis a justificar sua alteração e, também, por não haver causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, e seus incisos, da Resolução-TCU 315, de 2020.

Comentários do Comando do Exército (peças 1340, p. 18-22 e 31)

83. Em síntese, o órgão informou que para dar tratamento aos apontamentos da auditoria relativos às deficiências na aplicação de normas de transparência ativa, de dados abertos e da política de governo digital, informou que está em desenvolvimento a ferramenta SICOI 2.0, nova ferramenta de compras internacionais e que esta irá sanar as deficiências detectadas (peça 1340, p. 18 e 20-22 e 31).

84. Acrescentou que os processos administrativos são físicos e que não se poderia considerá-los ilegais ou passíveis de nulidade. Entretanto, está em fase de implantação o Sistema de Protocolo Eletrônico de Documentos do Exército (Sped 3.0), com previsão de conclusão até o final de 2023 (peça 1340, p. 18-19 e 31).

Análise

85. O Comando do Exército alega que está adotando medidas no sentido resolver o problema detectado, o que pode ser entendido como uma causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020.

86. Todavia, a dispensa de determinação é uma faculdade do Tribunal prevista no art. 16, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020.

87. No caso concreto, verifica-se que a proposta de determinação possui um grande impacto social, haja vista que permitirá a sociedade organizada executar o controle social que hoje é limitado.

88. Considerando que a manutenção da proposta de encaminhamento não acarretará prejuízo ao jurisdicionado, pois como o próprio afirmou está adotando medidas para atendê-la.

89. Considerando que a manutenção da proposta de encaminhamento permitirá a maior inclusão do controle social.

90. Considerando que o Decreto 8.539/2015, art. 22, §1º, previa dois anos, contado da data de publicação do normativo, que ocorreu em 9/10/2015, para que os todos os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional implementassem o uso do meio eletrônico para a realização de processo administrativo.

91. Considerando que o processo administrativo em meio eletrônico deveria estar implantado no Comando do Exército desde 9/10/2017, ou seja, o órgão teve mais que o triplo do prazo legal para a sua implantação, e que a manutenção da proposta de encaminhamento em análise possibilitará o monitoramento de seu cumprimento nos termos da Resolução TCU 315/2020, caso venha a ser acatada pelo tribunal.

92. Considerando, por fim, que não se vislumbram consequências negativas para a manutenção da medida.

93. Conclui-se, portanto, que deve ser mantida a proposta preliminar nos termos do art. 15, da Resolução-TCU 315, de 2020.

Comentários da Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington (peça 1319, p. 1)

94. Em síntese, o órgão sugere avaliar se o prazo concedido seria adequado (peça 1319, p. 1).

Análise

95. Da mesma forma que o exposto na análise dos comentários do Comando da Marinha, o órgão já teve mais que o triplo do prazo legal para a implantação do processo administrativo eletrônico.

96. Ademais, a manifestação apresentada pelo Centro Logístico da Aeronáutica, órgão a quem está subordinada a CABW, foi no sentido de ser viável o cumprimento da determinação nos termos propostos.

97. Assim, deve ser mantida a proposta preliminar em razão de não terem sido apresentados argumentos hábeis a justificar sua alteração e, também, por não haver causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, e seus incisos, da Resolução-TCU 315, de 2020.

Comentários do Centro Logístico da Aeronáutica (peça 1320, p. 2)

98. Em síntese, o órgão informou possuir um sistema e-PAG e que considera viável a inclusão de funcionalidades semelhantes ao do SEI, sendo possível o atendimento da determinação.

Análise

99. O Centro Logístico da Aeronáutica informou que possui um sistema de administração de processos, contudo é necessário o seu aperfeiçoamento, o que não se enquadra em uma causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020.

100. Considerando que manutenção da proposta de encaminhamento não acarretará prejuízo ao jurisdicionado, pois como o próprio afirmou é possível a viabilidade da sua implementação.

101. Considerando que a manutenção da proposta de encaminhamento permitirá a maior inclusão do controle social.

102. Considerando, por fim, que a manutenção da medida não trará consequências negativas.

103. Conclui-se, portanto, que deve ser mantida a proposta preliminar nos termos do art. 15, da Resolução-TCU 315, de 2020.

V. Comentários do Gestor em relação à alínea ‘e’ da proposta de encaminhamento (peça 1270, p. 84)

104. A alínea ‘e’ da proposta de encaminhamento preliminar da equipe de auditoria foi redigida nos seguintes termos:

e) determinar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 4º, inciso I, e art. 7º, §3º , inc. I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 90 dias, apresente um plano de ação, detalhado em etapas, prazos e responsáveis, para a correção de duplicidade de cadastros no Siafi de mesma pessoa jurídica, com CNPJ e com Inscrição Genérica (IG), a fim de que a informação contábil atenda a característica qualitativa de comparabilidade prevista no item 6.2.5 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcasp), 9ª edição, 2021;

Comentários da Secretaria do Tesouro Nacional (peça 1313, p. 1-4)

105. A STN informou, inicialmente, que não haveria óbice quanto ao conteúdo da determinação (peça 1313, p. 1).

106. Todavia, a STN apresentou uma preocupação quanto à inexistência de uma medida para impedir que as comissões militares sediadas no exterior continuem a perpetuar a situação indesejada de duplicidade de cadastro até a implementação efetiva de plano para correção do problema (peça 1313, p. 2).

107. Assim, sugere que o TCU determine às referidas comissões que se abstenham de tal conduta (peça 1313, p. 2).

108. Ainda lembrou que a liquidação terá por base o contrato e a nota de empenho e que nestes é possível aferir se as pessoas jurídicas possuem CNPJ, prática que, se realizada, possibilitaria a utilização de inscrição genérica somente para aquelas pessoas jurídicas sediadas de fato no exterior (peça 1313, p. 2-3).

109. Por fim, a STN entende que no caso concreto seria melhor uma recomendação ao invés de uma determinação já que o objetivo seria o aperfeiçoamento do sistema e que as falhas detectadas deveriam ser objeto de determinação direta aos órgãos que as cometeram (peça 1313, p. 3-4).

Análise

110. Inicialmente, a STN informou a inexistência de óbices em relação à proposta de encaminhamento em análise.

111. Contudo, revelou preocupação quanto ao período até a efetivação de um plano de ação para a solução do problema e apresentou uma sugestão no sentido de que fosse determinado às comissões militares sediadas no exterior que se abstivessem de utilizar o código de inscrição genérica quando a pessoa jurídica também possuir CNPJ.

112. A equipe de auditoria já havia visualizado esse problema e optou pelo instrumento da ciência, previsto na Resolução-TCU 315/2020, art. 7º, para se evitar que pagamentos de pessoas jurídicas nacionais sejam realizados em dólar, até por que houve o reconhecimento da irregularidade por parte dos jurisdicionados que a praticaram, o que evitará sua reincidência

113. Assim, para que o órgão possa realizar o pagamento em real será necessário a utilização da inscrição do CNPJ, o que resolve, neste momento, a preocupação externada pela STN.

114. Quanto à sugestão de possibilidade de alteração de determinação para recomendação, entende-se pelo indeferimento do pedido.

115. Cabe destacar que o instituto da recomendação não gera obrigação ao gestor, isto é, pode o gestor acatar ou não a recomendação.

116. Enquanto o instituto da determinação impõe ao gestor a obrigação de seu cumprimento.

117. No caso concreto, verifica-se a existência de uma irregularidade que deve obrigatoriamente ser corrigida. A Administração Pública não pode conviver com uma duplicidade de cadastros. Não cabe ao gestor qualquer discretionariedade, sendo de fato um verdadeiro poder-dever de corrigir tal situação, razão pela qual se impõe a utilização do instituto da determinação.

118. Assim, deve ser mantida a proposta preliminar em razão de não terem sido apresentados argumentos hábeis a justificar sua alteração e, também, por não haver causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, e seus incisos, da Resolução-TCU 315, de 2020.

VI. Comentários do Gestor em relação à alínea ‘f’ da proposta de encaminhamento (peça 1270, p. 84)

119. A alínea ‘f’ da proposta de encaminhamento preliminar da equipe de auditoria foi redigida da seguinte forma:

f) determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, c/c o, art. 6º, § 2º, da Instrução Normativa TCU 71/2012, que, no prazo de 30 dias, instaure processo administrativo para apurar possível dano ao erário oriundo de contratações decorrentes das licitações RFQ150/2019, RFQ-111/2020, RFQ-90/2021 e RFQ-42/2022;

Comentários do Comando do Exército (peças 1340, p. 32-33)

120. Em síntese, o órgão informou que adotou os procedimentos para precificação do objeto e que o preço obtido fora o preço de mercado, que seguiu as práticas de mercado possíveis para o atendimento pleno da necessidade da Aviação do Exército (peça 1340, p. 32-33).

121. Informou que a existência do chamado broker, no caso explorado no relatório de auditoria, seria algo natural e que as compras de produtos Garmin não tiveram sobrepreço em razão de a aquisição ter sido feita por meio de licitação (peça 1340, p. 15).

122. Acrescentou que a empresa GARMIN não demonstrou interesse em participar de venda mediante licitação, juntando documentação a respeito (peça 1345, p. 1-15), e que a aquisição diretamente da empresa Garmin ou de uma de suas revendedoras não atenderia a regra de licitação e que não haveria pagamento na forma prevista para aquisições públicas, haja vista a necessidade da utilização de cartão de crédito, que não é mais utilizado pela CEBW (peça 1340, p. 15)

123. Registrhou que a aquisição no site importaria pagamento antecipado, que nas licitações em análise foram encaminhados diversos convites, juntando documentação a respeito (peça 1345, p. 1-39), que em alguns certames houve participação de mais de três licitantes.

124. Por fim, alegou que não haveria possibilidade de dano ao erário no caso concreto, requerendo a revisão da determinação.

Análise

125. Apesar das alegações do Comando do Exército pela lisura nas pesquisas de preços para aquisição de produtos GPS, verifica-se nos autos situação diversa.

126. A pesquisa de preços da RFQ 111/2020 trouxe as seguintes cotações:

Empresa	Valor unitário em dólares	Valor total em dólares	Referência
Airborne Systems FZE	18.470,00	923.500,00	Peça 1173, p. 38
Defense Trading Corporation	20.850,00	1.042.500,00	Peça 1173, p. 40

Celeo International Inc	617,50	30.875,00	Peça 1173, p. 42
-------------------------	--------	-----------	------------------

127. Observa-se que somente três empresas cotaram o produto e que a diferença dos produtos cotados é superior a 1.000%, o que revela de modo cristalino a fragilidade e a deficiência da pesquisa.

128. Foge ao parâmetro do gestor médio, bem como de qualquer cidadão comum, considerar que tal pesquisa de preço reflita o preço efetivo de mercado.

129. Importante destacar que em pesquisa na jurisprudência selecionada do TCU, encontrou-se o seguinte entendimento sobre o tema:

‘A falta ou a realização da pesquisa de preços prévia junto a poucas empresas, com manifesta diferença nos valores dos orçamentos apresentados, não se mostra suficiente para justificar o valor do orçamento estimativo da contratação, pois impede a Administração contratante de aferir a vantajosidade real da contratação e os potenciais interessados de cotarem adequadamente suas propostas.

(Acórdão 1002/2015-TCU-Plenário, datado de 29/4/2015, relatoria do Ministro Benjamin Zymler) (grifo nosso)

A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência.

(Acórdão 403/2013-TCU-1ª Câmara, datado de 5/2/2013, relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues)’

130. A referida pesquisa de preço depois foi utilizada na justificativa da necessidade da aquisição (peça 1173, p. 48), que foi assinada pelo Coronel João Márcio da Silva, respondendo pelo cargo de Diretor de Material de Aviação do Exército, com o de acordo do General de Exército Laerte de Souza Santos, Comando Logístico (peça 1173, p. 48).

131. Isto é, autoridades experientes aceitaram a existência de pesquisa de preços com valores tão díspares.

132. No final, a empresa Celeo International Inc., especializada em produtos balísticos, foi a única licitante participante e venceu com lance unitário de US\$ 600,00 para a quantidade de cinquenta unidades do serviço ‘NAV. DATA COVERAGE GARMIN GTN 600 & 700 SERIES OR SIMILAR’ (peças 1173, p. 108).

133. Ocorre que em consulta ao site da Garmin nos EUA, verificou-se que a empresa fabricante vende a subscrição da navigation data, modelo GTN 6XX, que atende a descrição do objeto licitado (peça 1173, p. 78), no modelo Individual databases, navigation data, Americas (heli) by Garmin, subscription price, no valor unitário de US\$ 449,00 (peça 1203, p. 69).

134. Então, é possível que tenha ocorrido um dano ao erário por pacote adquirido no valor de US\$ 151,00, isto é, um potencial superfaturamento de 33%. Assim, os cinquenta pacotes adquiridos resultariam em possível dano ao erário no valor total de US\$ 7.550,00.

135. Todavia, ao verificar a licitação do ano seguinte relativo ao mesmo produto, verifica-se que o produto corrente seria o ‘b. Current Coverage: Americas-South by Garmin (Part Number JSGTNA-AMRS)’ (peça 1203, p. 35).

136. Ocorre que o modelo Americas-South é ainda mais barato no site da empresa Garmin, no valor unitário de US\$ 399,00 (peça 1203, p. 69), ou seja, se confirmado, haveria um potencial dano ao erário de US\$ 201,00 por unidade, com superfaturamento de 50%.

137. Cabe ainda destacar o entendimento em pesquisa na jurisprudência selecionada do TCU sobre a pesquisa de preço junto à fornecedores, abaixo transcrito:

‘As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras

(Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes.'

(Acórdão 2637/2015-TCU-Plenário, datado de 21/10/2015, relatoria do Ministro Bruno Dantas) (grifo nosso).

138. Portanto, acatar a argumentação do Comando do Exército de que a pesquisa de preços realizada obedeceu aos normativos legais não é adequado. Afinal, com as informações levantadas na pesquisa de preços seria impossível afirmar com segurança razoável que os preços solicitados refletiam o valor de mercado praticado.

139. Observa-se que o Tribunal por diversas vezes já se manifestou sobre a necessidade de a pesquisa de preços não ser restringir apenas a cotações com potenciais fornecedores, conforme entendimento do tema encontrado na pesquisa de jurisprudência selecionada do TCU e a seguir transcrita:

'A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão.'

(Acórdão 1548/2018-TCU-Plenário, datado de 4/7/2018, relatoria do Ministro Augusto Nardes, Acórdão 713/2019-TCU-Plenário, datado de 27/3/2019, relatoria do Ministro Bruno Dantas, Acórdão 3224/2020-TCU-Plenário, datado de 2/12/2020, relatoria do Ministro Vital do Rêgo).

140. Portanto, não resta dúvida quanto à deficiência existente na pesquisa de preços no citado certame.

141. Quanto às alegações de inviabilidade de contratação da Garmin ou de seus representantes, tal argumento carece de provas, pois a própria lei 8.666/1993, art. 24, inciso VII, assim prevê:

'Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

VII - quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços;'

142. Além disso, por ser um produto de disponibilização imediata, pois se trata apenas de licença para atualização de software, não se vislumbra, com os dados informados, que poderia ocorrer pagamento antecipado.

143. Caso optasse por efetuar a compra por dispensa de licitação, em razão de repetidas licitações com preços acima do valor cotado, poderia buscar o próprio fabricante ou um de seus mais de 200 representantes na intenção de formalizar um contrato prévio com cláusulas de garantia.

144. Na licitação RFQ 150/2019, foram obtidas as seguintes cotações:

Empresa	Valor unitário em dólares	Valor total em dólares	Referência
Jeppeisen – Boeing Global Services	(calculado) 618,00	16.068,00	Peça 1177, p. 42
Celeo International Inc	630,00	(calculado)16.380,00	Peça 1177, p. 30

145. Observa-se que houve a cotação efetiva de apenas duas empresas, porém a diferença de valores entre as cotações é pequena, inferior a 5%. Contudo, mesmo existindo mais de 200 revendedores da marca Garmin na distância de até mil quilômetros de Washington-DC (peça 1203, p. 63), não houve a cotação com no mínimo três fornecedores e nem foi consultado o site da fabricante para verificação de custos.

146. Assim, verifica-se que a pesquisa de preços acima também é deficiente.

147. Neste caso, haja vista ser o mesmo produto, o possível dano ao erário por pacote adquirido seria no valor de US\$ 168,50 com um potencial superfaturamento de 37%. Assim, os 27 pacotes adquiridos resultariam em possível dano ao erário no valor total de US\$ 4.549,50.

148. Desta maneira, o que se verifica é um posicionamento do órgão reticente a adotar uma postura inicial colaborativa, semelhante à adotada pelo Comando da Aeronáutica, que frente aos fatos apresentados neste relatório buscou de imediato apurar as eventuais irregularidades identificadas.

149. Portanto, no caso concreto, constata-se a existência de um problema que deve obrigatoriamente ser apurado pela Administração Pública. Não cabe ao gestor qualquer discricionariedade, sendo de fato um verdadeiro poder-dever de apurar e corrigir eventuais irregularidades, razão pela qual se impõe a utilização do instituto da determinação.

150. Assim, deve ser mantida a proposta preliminar em razão de não terem sido apresentados argumentos hábeis a justificar sua alteração e, também, por não haver causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, e seus incisos, da Resolução-TCU 315, de 2020.

VII. Comentários do Gestor em relação à alínea ‘g’ da proposta de encaminhamento (peça 1270, p. 84)

151. A alínea ‘g’ da proposta de encaminhamento preliminar da equipe de auditoria foi redigida nos seguintes termos:

g) determinar ao Centro de Controle Interno do Exército, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, no art. 74, IV, da Constituição Federal e no art. 24, VII, da Lei 10.180/2001, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apure, em processo administrativo, a possível ocorrência das seguintes irregularidades, informando a esta Corte, no mesmo prazo, o resultado da apuração:

g.1) possíveis falhas de habilitação no RFQ-140/2020 e RFQ-141/2020, conduzidos pela CEBW, a legalidade das prorrogações de prazo de entrega dos produtos constantes dos contratos inadimplidos 1283/2020 e 1284/2020 e da destinação dada aos recursos financeiros vinculados aos contratos; e

g.2) possíveis falhas de habilitação no RFQ-0089/2019, conduzido pela CEBW, bem como a legalidade das prorrogações de prazo de entrega dos produtos constantes do contrato 1140/2019 e de troca do produto ofertado pelo licitante vencedor durante a execução contratual;

Comentários do Comando do Exército (peça 1340, p. 33-35).

152. Em síntese, o órgão argumentou que cumpriu as normas e que o comércio exterior é sujeito às peculiaridades internacionais e houve a pandemia do Covid nos anos de 2020 e 2021 (peça 1340, p. 33-34).

153. Acrescentou que quanto aos processos referentes aos contratos 1283 e 1284/2020, houve a inexecução contratual e a aplicação do numerário externado em outra demanda de pagamento (peça 1340, p. 34).

154. Já quanto ao processo referente ao contrato 1140/2019, informou que é possível que seja recomendado juridicamente que não haja nova prorrogação (peça 1340, p. 35).

Análise

155. Não assiste razão os argumentos do órgão, pois os contratos 1283 e 1284/2020 foram assinados mais de um após o início da pandemia, em 12/7/2021 e 26/5/2021, respectivamente (peça 1109, p. 100). Ou seja, o licitante contratado já sabia de todas as dificuldades inerentes à questão sanitária e mesmo assim concordou em cumprir as exigências do edital.

156. A falta de sanções por descumprimentos sucessivos de prazos, bem como as prorrogações não estão esclarecidas, motivo pelo qual se propõe a permanência da determinação.

157. Ademais, o argumento consistente na existência de ‘peculiaridades’ do comércio internacional não pode ser invocado de forma genérica como se fosse suficiente para esclarecer atos e fatos supostamente irregulares e para se encerrar as discussões.

158. Deveria o órgão ter demonstrado que particularidades teriam dado causa aos problemas constatados, principalmente quando se leva em conta que foram descumpridas regras contidas nos processos licitatórios, as quais já levam em consideração as peculiaridades locais para se prever os direitos e deveres das partes contratuais.

159. Portanto, ao ter assinado o contrato de forma voluntária, se comprometeu a empresa contratada com o seu cumprimento, tendo considerado viável o atendimento de todas as suas cláusulas. Caso contrário, diante de cláusulas que não poderia honrar, a posição esperada seria a recusa na participação da licitação, de modo que imputar a peculiaridades do comércio local o inadimplemento dos contratos carece de razoabilidade.

160. Cabe destacar fato novo relatado pelo órgão, que afirmou que o numerário foi utilizado em outra demanda de pagamento. A situação descrita, caso confirmada, é incompatível com o ordenamento jurídico nacional, já que os valores em tese seriam referentes a despesas anuladas e por essa razão deveriam retornar ao caixa único da União, sendo receitas do ano em que forem revertidas, conforme Lei 4320/1964, art. 38.

161. Como a proposta de determinação já inclui a apuração da destinação dada aos recursos financeiros vinculados aos contratos, não se vislumbra necessidade de sua alteração.

162. Quanto ao processo do contrato 1140/2019, não houve nenhuma medida efetiva e concreta para resolução da questão, razão pela qual não deve ser alterada a proposta de determinação.

163. Assim, deve ser mantida a proposta preliminar em razão de não terem sido apresentados argumentos hábeis a justificar sua alteração e, também, por não haver causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, e seus incisos, da Resolução-TCU 315, de 2020.

Comentários do Centro de Controle Interno do Exército - CCIEx (peça 1315, p. 1-2).

164. Em síntese, o órgão apresentou proposta para alterar a determinação no sentido de que seja endereçada ao Comando do Exército e que a supervisão dos trabalhos seja feita pelo CCIEx (peça 1315, p. 2).

165. Afirma que este seria o modus operandi da organização (peça 1315, p. 1-2)

Análise

166. O argumento não merece prosperar. Conforme registrado nos critérios que fundamentam a proposição em análise, os órgãos de controle interno possuem competências de apuração de irregularidades definidas em lei, mais especificamente no art. 24, VII, da Lei 10.180/2001, abaixo transcrita.

‘Art. 24. Compete aos órgãos e às unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

(...)

VII - apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais e, quando for o caso, comunicar à unidade responsável pela contabilidade para as providências cabíveis;’

167. A previsão acima, conjugada com as disposições contidas no art. 74, inciso IV e § 1º, da Constituição Federal, abaixo transcritas, demonstram ainda que as atribuições dos órgãos de controle interno exorbitam as atividades clássicas de avaliação e consultoria, cabendo a eles também papel fundamental no processo de apuração, de accountability e de responsabilização de agentes públicos pela prática de irregularidades.

‘Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

(...)

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.’

168. Cumpre esclarecer que a divisão de responsabilidades proposta pela equipe de fiscalização para a apuração das irregularidades identificadas no trabalho não se deu de forma aleatória.

169. Ao Comando do Exército, foi proposta a responsabilidade de apuração para os casos em que se detectou a possibilidade da ocorrência de dano ao erário.

170. E o motivo para tal reside em norma. Segundo a IN TCU 71/2012, diante da ocorrência de irregularidades com possível dano ao erário, não pode o órgão de controle interno tomar a frente das apurações, haja vista que a ele foi reservada atribuição própria no processo de TCE, que é a de emitir certificado de auditoria e o relatório correspondente.

171. Diante de práticas observadas que infringiam a citada norma, o TCU esclareceu a questão por meio do Acórdão 499/2019-Plenário (relator Ministro Marcos Bemquerer), em que se determinou ao Exército e à Marinha que se abstivessem de designar integrantes dos órgãos de controle interno para compor equipes responsáveis pela instrução de tomadas de contas especiais, por falta de amparo legal.

172. Já para os casos em que não foi verificada a ocorrência de dano ao erário, foi encaminhada ao Controle Interno do Exército a proposta de determinação de apuração em razão das previsões normativas já exploradas nos dois parágrafos iniciais da presente análise.

173. Com isso assegura-se que o órgão de controle interno do Exército atuará em todos os processos apuratórios que não ficarão a cargo do TCU, garantindo-se assim a participação de órgão externo ao de ocorrência dos fatos a apurar, sem vinculação hierárquica, e com isso a mitigação do risco de conflitos de interesse, conferindo-se às apurações mais isenção e autonomia.

174. Por fim, ressalta-se que o envolvimento dos órgãos de controle interno das Forças Armadas em apurações que o TCU detecta serem necessárias é prática habitual, conforme se verifica do item 9.3 do Acórdão 1850/2020-Plenário (relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti), abaixo transscrito

‘9.3. determinar ao Centro de Controle Interno da Aeronáutica, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apure a possível ocorrência de irregularidades na habilitação da empresa SAB Aviação do Brasil Ltda. na Concorrência SRP 3/2016 PAMA-LS, em eventual afronta ao art. 3º da Lei 8.666/1993, bem como a regular execução dos contratos decorrentes do referido certame, assegurando, se for o caso, o contraditório às empresas e aos responsáveis, e informe a esta Corte, no mesmo prazo, o resultado da apuração;’

175. Assim, pelas razões expostas, propõe-se a manutenção da proposta preliminar em razão de não terem sido apresentados argumentos hábeis a justificar sua alteração e, também,

por não haver causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, e seus incisos, da Resolução-TCU 315, de 2020.

VIII. Comentários do Gestor em relação à alínea ‘h’ da proposta de encaminhamento (peça 1270, p. 84)

176. A alínea ‘h’ da proposta de encaminhamento preliminar da equipe de auditoria foi redigida nos seguintes termos:

h) determinar ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, c/c o, art. 6º, § 2º, da Instrução Normativa TCU 71/2012, que, no prazo de 30 dias, instaure processo administrativo para apurar:

h.1) possível dano ao erário oriundo de aquisição de produtos constantes no processo 67102.223406/2022-13 da CABW;

h.2) possível dano ao erário na aquisição do produto DELTA-660, em razão de maior consumo de insumos químicos para o seu tratamento, conforme relatado no Relatório Técnico RT TPPQ 01/2022, datado de 25/8/2022, constante do processo 67102.215053/2021-99;

Comentários do Comando da Aeronáutica (peças 1318, p. 1-2).

177. O Comando da Aeronáutica informou que já foram instaurados processos para apuração dos fatos em questão.

Comentários da Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington (peça 1319, p. 1-2)

178. Quanto ao comentário da alínea ‘h.1’, o órgão informou que realizou diligências no âmbito do próprio processo de 67102.223406/2022-13 (peça 1319, p. 2).

179. Já em relação à alínea ‘h.2’, o órgão informou que o produto foi rejeitado pela Administração, sendo notificada a empresa para a substituição (peça 1319, p. 2).

Comentários do Centro Logístico da Aeronáutica (peça 1320, p. 2-3)

180. Em síntese, o órgão informou que já foram instaurados processos para apuração dos fatos em questão (peça 1320, p. 2-3).

181. Juntou a seguinte documentação:

a) Ofício 587/AACE1/9675, do Chefe do Controle Interno da Aeronáutica, datado de 20/10/2023, com proposta para abertura de procedimentos administrativos para as alíneas ‘h.1’ e ‘h.2’ (peça 1321, p.1);

b) Processo Administrativo para Apuração de Irregularidade 67102.215052/2021-44, referente à apuração dos fatos da alínea ‘h.2’, (peça 1327, p.1-66);

c) Ofício 18/ARC, do Chefe da CABW, datado de 19/10/2023, determinando a realização de diligências no âmbito do processo 67102.223406/2022-13 para apuração de eventual preço na aquisição de produto (peça 1337, p. 1)

d) Ofício 244/DDIR/3074, do Diretor do Celog, datado de 31/10/2023, informando a instauração de sindicância para apurar os fatos do relatório preliminar relativos ao subachado III.I.VI (peça 1352, p. 1-2); e

e) Portaria Celog 208/ARPE, do Diretor do Celog, datado de 31/10/2023, instaurando sindicância para apuração dos fatos do relatório preliminar relativos ao subachado III.I.VI (peça 1353)

Análise

182. Os órgãos do Comando da Aeronáutica destinatários das propostas de encaminhamento em análise informaram e juntaram documentos que demonstram que estão apurando as irregularidades detectadas, o que se enquadra em uma causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020.

183. Portanto, propõe-se deixar de determinar ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, tendo em conta que a unidade jurisdicionada está apurando as irregularidades objeto da proposta de encaminhamento sob exame, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes.

IX. Comentários do Gestor em relação à alínea ‘i’ da proposta de encaminhamento (peça 1270, p. 84)

184. A alínea ‘i’ da proposta de encaminhamento preliminar da equipe de auditoria foi redigida nos seguintes termos:

i) determinar à Comissão do Exército Brasileiro em Washington, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 30 dias, corrija os lançamentos contábeis irregulares no Siafi atualmente existentes na conta de adiantamentos para inversões em bens móveis, oriundos de lançamentos contábeis irregulares de liquidação e de pagamento antecipados, a fim de que evidenciem a real situação dos recursos orçamentários e financeiros, nos termos Lei 4.320/1964, art. 90, encaminhando ao TCU, no mesmo prazo, os resultados da ação;

Comentários do Comando do Exército (peça 1340, p. 35-36).

185. Em síntese, o órgão argumentou que a medida proposta impactará na questão orçamentária anual. Assim, justificando (peça 1340, p. 35):

‘De forma simplificada, para fazer face ao financeiro existente relacionado aos registros contábeis da conta de adiantamentos para inversões em bens móveis, deverá ser disponibilizado crédito orçamentário, no exercício financeiro correspondente ao cumprimento do contrato firmado, possibilitando a vinculação daquele crédito ao financeiro, assim como permitindo a emissão de NE para a liquidação e pagamento ao credor.’

186. O órgão alertou que a determinação poderá inviabilizar a continuidade contratual dos compromissos com hipótese de rompimento contratual (peça 1340, p. 35).

187. Apresentou como sugestão que o controle seja feito pela conta 11.121.2.00 ‘Banco conta movimento banco oficiais no exterior’ (peça 1340, p. 36).

188. Acrescentou que o valor de 23 milhões de dólares existentes na conta de adiantamento para inversões de bens móveis seria executado até o final do exercício de 2024 (peça 1340, p. 36).

Análise

189. Não assiste razão ao órgão, já que a solução apresentada simplesmente impõe a todos os controles que se adaptem a uma situação particular que o próprio órgão criou e, pior, ainda mantém a distorção das informações contábeis.

190. Além disso, a alegação de eventual falta de recurso orçamentário somente demonstra o quanto maléfico era tal sistema adotado de simulação de pagamento antecipado, se constituindo, na verdade, em mais uma razão para a manutenção da determinação.

191. Importante destacar que não cabe ao Tribunal substituir o gestor no modo de definir como fará a gestão dos recursos do órgão a fim de adimplir os contratos assumidos, sendo certo que também não cabe ao Tribunal ser um garantidor de qualquer forma de orçamento paralelo.

192. Assim, deve ser mantida a proposta preliminar em razão de não terem sido apresentados argumentos hábeis a justificar sua alteração e, também, por não haver causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, e seus incisos, da Resolução-TCU 315, de 2020.

X. Comentários do Gestor em relação à alínea ‘j’ da proposta de encaminhamento (peça 1270, p. 85)

193. A alínea ‘j’ da proposta de encaminhamento preliminar da equipe de auditoria teve a seguinte redação:

j) recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que avalie a possibilidade de automatizar as ordens de pagamento emitidas por unidades gestoras da Administração Pública Federal sediadas no exterior dentro do Siafi, a fim de também possibilitar a emissão de ordens bancárias (OB) diretamente às agências do Banco do Brasil no exterior que as executarão;

Comentários da Secretaria do Tesouro Nacional (peças 1312, p. 1-5)

194. A STN informou que, atualmente, a movimentação financeira no exterior é realizada pelo código Swift (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*) e que não existe um sistema apto a interligá-lo ao Siafi (peça 1312, p. 1).

195. Desse modo, os recursos da Conta Única do Tesouro Nacional somente chegam ao exterior mediante emissão de ordem bancária de câmbio ao Banco do Brasil, sendo que este, por intermédio do código Swift, consegue enviá-los para o estrangeiro.

196. A solução encontrada para o problema passa pela correta utilização da Macrofunção Siafi 020313, a qual permite o lançamento de todos os estágios da despesa pública no exterior (peça 1312, p. 1-2).

197. O Órgão Central de Contabilidade ainda destaca que não possui autorização para a prática de operações no mercado de câmbio, conforme a Lei 14.286/2021, art. 3º c/c a Resolução do Banco Central do Brasil 277/2021, art. 29 (peça 1312, p. 2-3).

198. Acrescenta que no Sistema de Pagamento Brasileiro (SPB) o fluxo da ordem bancária emitida pelo Siafi é seguir para o BCB, que efetiva movimentação financeira entre as contas de reserva da STN para o banco recebedor, tudo de forma automática (peça 1312, p. 3).

199. Entretanto, não há um sistema de pagamento no âmbito internacional, sendo, assim, utilizado o código Swift para transferências de valores entre instituições financeiras (peça 1312, p. 4).

200. Por fim, informou que o BCB já iniciou estudos para a criação do Pix internacional, o que poderia viabilizar estudos visando a pretendida automação dos pagamentos no exterior (peça 1312, p. 4).

Análise

201. Do exposto, verifica-se que atualmente não há viabilidade de implementação da recomendação em razão da ausência de um sistema de pagamentos internacional.

202. Contudo, existem estudos do BCB para implementação do Pix internacional, o qual poderá permitir, em tese, a efetivação da automação de pagamentos no exterior.

203. Tal situação fática permite concluir pela manutenção da recomendação em tela, a qual terá importante papel na sinergia de esforços para solução do problema. Todavia, como a solução apontada depende de medidas que exorbitam a seara de competência do órgão, não será proposto o monitoramento da recomendação.

204. Ainda se verificou como oportunidade de melhoria do relatório a inclusão do Banco Central do Brasil como um dos destinatários do acórdão, a fim de que as informações relatadas deste problema possam servir de insumo para uma possível criação do Pix internacional como uma solução para pagamentos internacionais via Siafi.

205. Assim, deve ser mantida a proposta preliminar em razão de não terem sido apresentados argumentos hábeis a justificar sua alteração e, também, por não haver causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, e seus incisos, da Resolução-TCU 315, de 2020.

XI. Comentários do Gestor em relação à alínea ‘k’ da proposta de encaminhamento (peça 1270, p. 85)

206. A alínea ‘k’ da proposta de encaminhamento preliminar da equipe de auditoria teve a seguinte redação:

k) recomendar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 11 da Resolução- TCU 315, de 2020, que avalie a viabilidade de unificar as normas de licitação que regem as aquisições realizadas pelas Comissões Militares sediadas no exterior das três Forças Singulares;

Comentários do Ministério da Defesa (peça 1349, p. 1-2).

207. Em síntese, o órgão, afirmou que a recomendação, por ter um caráter mais amplo, também abarcaria regras para qualificação de fornecedores e de pesquisas de preços, e que o Acórdão 3.616/2022-TCU-2ª Câmara, datado de 19//7/2022, de relatoria do Ministro-substituto André de Carvalho também abordou matéria similar e que a Pasta já teria iniciado os estudos (peça 1349, p. 2).

208. Por fim, afirmou que em sua essência a proposta poderia ser considerada adequada (peça 1349, p.2):

Análise

209. Assim, diante da concordância do próprio jurisdicionado, deve ser mantida a proposta preliminar em razão de não terem sido apresentados argumentos hábeis a justificar sua alteração e, também, por não haver causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, e seus incisos, da Resolução-TCU 315, de 2020.

Comentários do Comando do Exército (peça 1340, p. 36-37).

210. Em síntese, o órgão, embora não destinatário da proposta de encaminhamento, argumentou que são necessários estudos mais aprofundados sobre a questão (peça 1340, p. 37):

Análise

211. Verifica-se a inexistência de medida efetiva concreta. E como o próprio órgão afirmou, a necessidade de aprofundamento sobre o tema apenas reforça a manutenção da recomendação.

212. Assim, deve ser mantida a proposta preliminar em razão de não terem sido apresentados argumentos hábeis a justificar sua alteração e, também, por não haver causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, e seus incisos, da Resolução-TCU 315, de 2020.

XII. Comentários do Gestor em relação à alínea ‘l’ da proposta de encaminhamento (peça 1270, p. 85)

213. A alínea ‘l’ da proposta de encaminhamento preliminar da equipe de auditoria teve a seguinte redação:

l) recomendar aos Centros de Controle Interno da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que incluam em seus processos de trabalho de mapeamento e avaliação dos riscos incidentes nos objetivos das comissões militares sediadas no exterior a verificação periódica da existência dos riscos identificados na presente fiscalização, de modo a possibilitar atuação preventiva e tempestiva para evitar sua materialização;

Comentários do Centro de Controle Interno do Exército (peças 1315, p. 1-2)

214. O órgão informou que está considerando o fato na elaboração do Plano Anual de Auditoria Interna Governamental de 2024 e que será futuramente submetido ao Comandante do Exército para aprovação (peça 1315, p. 2).

Análise

215. Verifica-se que ainda não há medida efetiva concreta, isto é, existe apenas mera expectativa de que a recomendação seja acolhida.

216. Assim, deve ser mantida a proposta preliminar em razão de não terem sido apresentados argumentos hábeis a justificar sua alteração e, também, por não haver causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, e seus incisos, da Resolução-TCU 315, de 2020.

XIII. Comentários do Gestor em relação à alínea ‘m’ da proposta de encaminhamento (peça 1270, p. 85)

217. A alínea ‘m’ da proposta de encaminhamento preliminar da equipe de auditoria teve a seguinte redação:

m) dar ciência aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

m.1) o pagamento efetuado a nacional em moeda estrangeira é irregular, pois afronta a Lei 10.406/2002, Código Civil, art. 318, c/c Decreto-Lei 857/1969, art. 2º, ‘caput’ e Lei 10.192/2001, art. 1º, ‘caput’;

m.2) a realização de licitação nas comissões militares sediadas no exterior para serviços de transporte de bagagem do Brasil para o exterior e vice-versa, sem motivo excepcional, e sem a devida divulgação em solo pátrio, é irregular, pois afronta os princípios da eficiência, do desenvolvimento nacional sustentável e da isonomia, previstos na CFRB/1988, art. 37, caput e inc. XXI, e na Lei 8.666/1993, art. 3º, caput;

Comentários da Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington (peça 1319, p. 2)

218. Em síntese, quanto à alínea ‘m.1’, o órgão informou que encaminhou a questão aos seus órgãos superiores com vistas ao aperfeiçoamento do processo (peça 1319, p. 2).

219. Já quanto à alínea ‘m.2’, o órgão informou que desde o ano de 2022, os editais são publicados no Diário Oficial da União e nos sítios eletrônicos da FAB e da CAB (peça 1319, p. 2).

Comentários do Centro Logístico da Aeronáutica (peça 1320, p. 3)

220. Em síntese, o órgão informou que não havia comentários quanto à alínea ‘m.1’. Em relação à alínea ‘m.2’, informou que tais serviços não são realizados pela CAB, mas por organizações militares sediadas no Brasil, acrescentando que a divulgação para licitação de tais serviços ocorre no Diário Oficial da União e nos sítios eletrônicos da FAB e das CAB (peça 1320, p. 3).

Análise

221. Verifica-se quanto à alínea ‘m.1’ que não houve comentários dos gestores e que quanto à alínea ‘m.2’, foram adotadas algumas medidas iniciais corretivas.

222. Contudo, as medidas adotadas não são suficientes, pois não garantem, de forma razoável, que o mesmo tipo de irregularidade não irá se repetir.

223. Considera-se, portanto, necessária a manutenção da ciência, instituto hábil a coibir a repetição de irregularidade, em razão de o gestor poder a vir responder objetivamente pela reincidência desta.

224. Assim, deve ser mantida a proposta preliminar em razão de não terem sido apresentados argumentos hábeis a justificar sua alteração e, também, por não haver causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, e seus incisos, da Resolução-TCU 315, de 2020.

Comentários do Comando do Exército (peça 1340, p. 25-27 e 37-38)

225. Em síntese, em relação à alínea ‘m.2’, o órgão informou que o transporte de bagagem licitado pela CEBW é apenas do exterior para o Brasil, acrescentando benefícios de que os fornecedores estariam próximos do objeto, que se evitariam riscos de subcontratação de serviços e que o fiscal do contrato poderia acompanhar in loco o desempenho das equipes de embalagem e carregamento (peça 1340, p. 25-27 e 38).

226. Por fim, requer que, caso mantida a ciência, que não seja imposta uma interrupção abrupta dos serviços sem que nova contratação seja realizada.

Análise

227. Os argumentos do órgão não elidem as questões já apresentadas que fundamentam a ciência, porém a preocupação quanto à interrupção abrupta é válida.

228. Neste sentido, verifica-se que a proposta de ciência visa que o gestor não venha reincidir na irregularidade.

229. No caso concreto, a ciência diz respeito à licitação, portanto o que não poderá ocorrer são novas licitações nas comissões militares sediadas no exterior para serviços de transporte de bagagem do Brasil para o exterior e vice-versa, sem motivo excepcional, e sem a devida divulgação em solo pátrio, por ser irregular, em razão de afrontar os princípios da eficiência, do desenvolvimento nacional sustentável e da isonomia, previstos na CFRB/1988, art. 37, caput e inc. XXI, e na Lei 8.666/1993, art. 3º, caput.

230. Isto significa que são válidos os contratos atuais, portanto não havendo o risco de interrupção abrupta dos serviços.

231. Por fim, deve ser mantida a proposta preliminar em razão de não terem sido apresentados argumentos hábeis a justificar sua alteração e, também, por não haver causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, e seus incisos, da Resolução-TCU 315, de 2020.

XIV. Comentários do Gestor em relação à alínea ‘n’ da proposta de encaminhamento (peça 1270, p. 85)

232. A alínea ‘n’ da proposta de encaminhamento preliminar da equipe de auditoria teve a seguinte redação:

n) dar ciência à Comissão do Exército Brasileiro em Washington, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

n.1) o pagamento de despesas com a utilização de cartão de crédito de instituição bancária privada, não regulamentado por decreto, extrapola a competência do gestor e afronta o princípio da legalidade, o Decreto 93.872/1986, art. 4º, caput, art. 5º, e art. 44, e o art. 84, IV e parágrafo único, da Constituição Federal;

n.2) a aquisição de automóveis no exterior para as aditâncias militares especificadas na tabela 26 deste relatório com a utilização de suprimentos de fundos em substituição ao processo normal de licitação foi ilegal, por ter contrariado o Decreto 93.872/1986, art. 45, caput, e art. 47, Lei 4.320/1964, art. 68, e Portaria Normativa MD 2.039-MD/2014, art. 1º, caput;

Comentários do Comando do Exército (peça 1340, p. 7-9 e 39)

233. Em síntese, quanto à alínea ‘n.1’, o órgão informou que não utiliza mais o cartão de crédito do HSBC e, quando o fez, foi para se ajustar às particularidades do mercado internacional, existindo processos de contratação (peça 1340, p. 8).

234. Quanto à alínea ‘n.2’, o órgão entende que seria possível a utilização de suprimento de fundos pelas aditâncias para aquisição de materiais de consumo e permanentes para o funcionamento de suas atividades no exterior, pugnando pela inexistência de irregularidade neste quesito (peça 1340, p. 22-25 e 39).

Análise

235. Não assiste razão ao órgão, quanto ao item ‘n.1’, em que pese a afirmação de já não estar realizando mais pagamento com cartão de crédito. A manutenção da ciência seria o instrumento mais adequado para evitar a sua reincidência, haja vista que são notórias as constantes mudanças de pessoal nas funções de chefia no Comando de Exército e os registros contidos em acórdãos do TCU constituem-se em fontes mais facilmente acessíveis e disponíveis para se conhecer o entendimento do tribunal a respeito dos diversos temas que audita.

236. Quanto ao item ‘n.2’, foge à razoabilidade o pedido de reconhecer a legalidade da utilização de suprimento de fundos para aquisição de veículos, já que, como demonstrado no relatório de auditoria, o Comando da Aeronáutica realizou o mesmo tipo de aquisição por intermédio de licitação.

237. Ademais, todas as normas legais são uníssonas em afirmar que a utilização de suprimento de fundos é situação excepcional, quando não é possível o processo normal de aquisição.

238. Portanto, deve ser mantida a proposta preliminar em razão de não terem sido apresentados argumentos hábeis a justificar sua alteração e, também, por não haver causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, e seus incisos, da Resolução-TCU 315, de 2020.

XV. Comentários do Gestor em relação à alínea ‘o’ da proposta de encaminhamento (peça 1270, p. 85)

239. A alínea ‘o’ da proposta de encaminhamento preliminar da equipe de auditoria teve a seguinte redação:

o) dar ciência à Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a aplicação de suspensão temporária com prazo indeterminado, constante no protocolo COMAER 67102.002897/2019-57, violou o princípio da legalidade insculpido na CFRB 1988, art. 5º, inc. XXXIX;

Comentários do Centro Logístico da Aeronáutica (peça 1335, p. 1-3)

240. Em síntese, o órgão apresentou o Ofício 24/DAJU/2888, do Diretor do Celog, datado de 16/10/2023, encaminhado para os Chefes da CABW e da CABE, orientando os gestores sobre a impossibilidade da aplicação de suspensão temporária de fornecedor com prazo indeterminado e reforçando a necessidade de atenção ao cumprimento do princípio da legalidade (peça 1335, p. 1-3).

Análise

241. O próprio órgão já adotou medidas proativas com a finalidade de orientar os seus gestores subordinados antes mesmo de uma decisão definitiva da Corte sobre o tema.

242. Contudo, as medidas adotadas não são suficientes, pois não garantem que o mesmo tipo de irregularidade não irá reincidir.

243. Ademais, dada a grande rotatividade que caracteriza a gestão de pessoal militar no âmbito da Aeronáutica, os registros contidos em acórdãos do TCU constituem-se em fontes mais facilmente acessíveis e disponíveis para se conhecer o entendimento do tribunal a respeito dos diversos temas que audita.

244. Considera-se, portanto, necessária a manutenção da ciência, instituto hábil a coibir a repetição de irregularidade, em razão de o gestor poder vir a responder objetivamente pela reincidência desta.

245. Assim, deve ser mantida a proposta preliminar em razão de não terem sido apresentados argumentos hábeis a justificar sua alteração e, também, por não haver causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, e seus incisos, da Resolução-TCU 315, de 2020.

XVI. Comentários do Gestor em relação à alínea ‘p’ da proposta de encaminhamento (peça 1270, p. 85-86)

246. A alínea ‘p’ da proposta de encaminhamento preliminar da equipe de auditoria teve a seguinte redação:

p) autuar processos apartados, com fundamento no art. 43 da Resolução TCU 259/2014, para apurar:

p.1) possíveis lançamentos contábeis irregulares de liquidação e pagamento antecipados ocorridos na CEBW, a regularidade da gestão dos recursos financeiros correspondentes depositados em contas no Banco do Brasil em Nova York, bem como possível orientação incorreta da Diretoria de Contabilidade do Exército sobre o tema, que permitiram execução financeira de orçamento de modo paralelo ao Siafi;

p.2) possíveis lançamentos contábeis irregulares de inscrição de restos a pagar sem a existência de contrato firmado com licitante;

p.3) potenciais falhas de habilitação detectadas em razão de descumprimento de determinação do TCU, constante do Acórdão 4993/2019-TCU-2ª Câmara, e da Portaria GM-MD 5175/2021, na RFQ-0047/2022 da CEBW;

p.4) possível atuação em conluio das empresas que participaram efetivamente na licitação do processo administrativo 67102.187193/2018-64, conduzido pela CABW, e em demais processos que as referidas empresas tenham participado;

p.5) possível fraude à licitação por ausência de habilitação jurídica da empresa vencedora do certame PAG 223946/CABW/22; e

p.6) possível atuação em conluio em certames promovidos pela CABW das empresas Fissette & Lopes International Trade Co., Heclau REp. Interantional LLC e Johnwayne Aviation Spares & Repairs LLC, incluindo indício de burla ao impedimento de licitar;

Comentários do Comando da Aeronáutica (peça 1318, p. 2)

247. O Comando da Aeronáutica informou que já teria aberto processos administrativos para apurar as possíveis irregularidades descritas nas alíneas ‘p.4’, ‘p.5’ e ‘p.6’.

248. Assim, requereu a possibilidade de exclusão de tais itens do relatório (peça 1318, p. 2).

Comentários da Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington (peça 1319, p. 2-3)

249. Em síntese, quanto à alínea ‘p.4’, o órgão informou que realizou a apuração por intermédio do processo 67102.000088/2023-97 e que se encontra com as autoridades superiores para verificação da necessidade de ações complementares (peça 1319, p. 2-3).

250. Quanto à alínea ‘p.5’, o órgão informou que autuou um Processo Administrativo de Apuração de Irregularidade (peça 1319, p. 3).

251. Já quanto à alínea ‘p.6’, o órgão informou que existem dois processos em curso para apuração de possíveis irregularidades cometidas pelas citadas empresas (peça 1319, p. 3).

Comentários do Centro Logístico da Aeronáutica (peça 1320, p. 3-4)

252. Em síntese, o órgão informou que foram instaurados procedimentos formais para apuração dos fatos descritos nas alíneas ‘p.4’, ‘p.5’ e ‘p.6’. (peça 1320, p. 3).

253. Juntou as seguintes cópias de documentos:

a) Ofício 587/AACE1/9675, do Chefe do Controle Interno da Aeronáutica, datado de 20/10/2023, com proposta para abertura de procedimentos administrativos para as alíneas ‘p.4’, ‘p.5’ e ‘p.6’ (peça 1321, p.1);

- b) Ofício 67/DPES_SIJ/19761, do Chefe de Gabinete do Departamento de Controle do Espaço Aéreo, datado de 26/10/2023, informando a instauração da Sindicância 06/DPES_SIJ/2023 para apuração dos fatos da alínea ‘p.4’ (peça 1324, p. 1);
- c) Portaria de instauração da Sindicância 06/DPES_SIJ/2023 para apuração dos fatos da alínea ‘p.4’ (peça 1325, p.1);
- d) Despacho Decisório 81/ARC/1531, do Chefe da CABW, datado 19/6/2023, aplicando a sanção administrativa de impedimento de licitar por dois anos às empresas Enterprise Comercial 4 Solutions, 22T LLC e American All Parts (peça 1328, p. 1-2);
- e) Ofício 7/LOG SCAD, do Chefe da Seção de Cadastro da CABW, datado de 9/5/2023, solicitando a abertura de processo para apuração em conjunto de empresas Johnwayne Aviation Spares and Repairs LLC, Hybrid Aero LLC, 3CHEM Corporation, Heclau Rep International LLC por possuírem sócios em comum e terem atuado em licitações de modo concomitante (peça 1329, p. 1-2);
- f) Despacho Decisório 88/ARC/1722, do Chefe da CABW, datado 30/6/2023, aplicando a sanção administrativa de impedimento de licitar por seis meses às empresas Fissette & Lopes International Trade Company e Johnwayne Aviation Spares and Repairs LLC (peça 1330, p. 1-2);
- g) Ofício 99/LOG, do Chefe da LOG da CABW, datado de 17/10/2023, solicitando a apuração de potencial irregularidade dos fatos da alínea ‘p.5’, com o Despacho Decisório 129/ARC/2602, do Chefe da CABW, na mesma data, determinando a abertura de processo para apuração dos fatos (peça 1331, p. 1-2);
- h) Nota técnica 10/2023/DAJU/CELOG, da Assessoria jurídica do Celog, datado de 18/10/2023, que trata sobre a possibilidade de aplicação da Lei 12.846/2013, Lei Anticorrupção, para o assunto tratado no supracitado Despacho Decisório 81/ARC/1531, do Chefe da CABW, datado 19/6/2023, com a opinião para encaminhamento à Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando da Aeronáutica (Cojaer) (peça 1332, p. 1-7);
- i) Ofício 50/DARC/2976, do Diretor do Celog, datado de 20/10/2023, que trata de solicitação de novos elementos a serem analisados pela Cojaer juntamente com a supra referenciada Nota técnica 10/2023/DAJU/CELOG (peça 1334, p.1-2);
- j) Ofício 35/ARC/2558, do Chefe da CABW, datado de 12/12/2023, informando ao Diretor do Celog que possíveis irregularidades detectadas pelo TCU não foram objeto de análise do Processo Administrativo de Apuração de Irregularidade (PAAI) 67102.000088/2023-97.

Análise

254. O Comando da Aeronáutica informou ter instaurado processos administrativos para apuração dos fatos que envolvem possíveis irregularidades descritas nas alíneas ‘p.4’, ‘p.5’ e ‘p.6, o que pode ser entendido como uma causa de racionalização de deliberação prevista no art. 16, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020.

255. Todavia, a dispensa de determinação é uma faculdade do Tribunal prevista no art. 16, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020.

256. Cabe destacar que a documentação ora juntada aos autos pelos gestores não apresenta conclusões ou apurações sobre questões importantes, como exemplo: (a) a utilização de IPs do Parque de Material de Eletrônica da Aeronáutica do Rio de Janeiro (PAMERJ) por licitantes, no caso da alínea ‘p.4’; (b) a responsabilidade ou não de gestores nas contratações em que os licitantes participantes possuíam o mesmo sócio, nos casos das alíneas ‘p.4’ e ‘p.6’; (c) o motivo de não ter sido encaminhado convite ao fabricante do produto, o que é diretamente relacionado a atos de gestores, no caso da alínea ‘p.5’.

257. No caso concreto, verifica-se que a proposta de autuação de processo apartado pelo próprio Tribunal foi feita em razão da gravidade das irregularidades detectadas.

258. Considerando que a Constituição Federal de 1988, art. 71, inc. VIII, impõe um poder-dever à Corte de Contas de aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

259. Considerando as competências exclusivas da Corte de Contas.

260. Considerando que as possíveis irregularidades possuem alta grau de reprovabilidade e se confirmadas podem resultar em sanções de inidoneidade e até de inabilitação de servidor para o exercício de cargo em comissão ou função comissionada no âmbito da Administração Pública, nos termos da Lei 8443/1992, art. 46 e art. 60, respectivamente.

261. Considerando que, em caso de confirmação das possíveis irregularidades graves, o Comando da Aeronáutica não possui as mesmas competências da Corte de Contas e não dispõe do mesmo poder repressivo.

262. Considerando que os processos administrativos instaurados pelo Comando da Aeronáutica podem servir de insumos aos processos a serem instaurados pelo Tribunal, o que resultará em maior sinergia e eficiência do Estado no combate aos potenciais ilícitos.

263. Assim, deve ser mantida a proposta preliminar em razão de não terem sido apresentados argumentos hábeis a justificar sua alteração.

264. Considerando, por fim, que a manutenção da medida não trará consequências negativas.

265. Conclui-se, portanto, que deve ser mantida a proposta preliminar nos termos do art. 15, da Resolução-TCU 315, de 2020.

Comentários do Comando do Exército (peça 1340, p. 2-43, 40-41)

266. Quanto aos fatos da alínea ‘p.1’, o órgão informou, por intermédio da Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército que, após estudos, deixou de realizar a prática de inscrição em Adiantamento para Inversões em Bens Movéis (AIBM) no exercício de 2022 (peça 1340, p. 2-3).

267. Acrescentou que a conta AIBM seria utilizada para evidenciar uma despesa de capital de geração futura e ‘registro dos valores a serem executados em exercício financeiro subsequente, resultante da obrigação do contratado de fornecimento do material ou da prestação de serviço’ (peça 1340, p. 3-4).

268. Afirmou que após os procedimentos de contratação, era feita a execução orçamentária pela CEBW, realizando-se o empenho e que, em razão de os contratos, por característica, serem de longo prazo, haveria a apropriação e pagamento no SIAFI e a escrituração na conta AIBM, sendo o controle financeiro feito a partir desta última conta (peça 1340, p. 4), juntando documentação exemplificativa (peça 1348, p. 1-2).

269. Destacou o modus operandi da fase de liquidação e pagamento transrito a seguir (peça 1340, p. 4):

‘14. A liquidação por fornecimentos feitos ou serviços prestados pelo contratado é realizada por meio da verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os documentos comprobatórios do respectivo adimplemento da obrigação. Nesse momento, havia o registro de pagamento no SIAFI, mediante o lançamento contábil na respectiva conta contábil de AIBM, sendo emitida ordem de pagamento ao credor por intermédio do Banco do Brasil Nova York, elucidando que a execução financeira é realizada no SIAFI, permitindo o acompanhamento e controle das movimentações financeiras por meio do referido sistema integrado. (grifo nosso).’

270. Neste contexto, inferiu pela ausência de vontade ou mesmo da ação culposa de inserção de dados falsos no SIAFI e pela inexistência de vantagem indevida, o que desconstituiria a tipologia criminal pela absoluta falta dos elementos subjetivos (peça 1340, p. 5).

271. Por fim, afirmou que a inadequação contábil teria sido sanada no ano de 2022, antes mesmo da realização desta auditoria (peça 1340, p. 5).

272. Quanto aos fatos da alínea ‘p.2’, o órgão informou que nas contratações no exterior não há a supremacia da União em relação aos contratos, não sendo possível impor prazo para assinatura do contrato.

273. Afirmou que o calendário de contratações no exterior impunha à CEBW situações em que seria necessário registrar o compromisso assumido resultante da adjudicação e homologação sem a formalização de um contrato (peça 1340, p. 5).

274. Argumentou, em seguida, uma linha de interpretação de que a homologação criaria uma obrigação assumida pela Administração (peça 1340, p. 6).

275. Acrescentou que os lançamentos irregulares em restos a pagar, observados pela equipe de auditoria, seriam no final do mês de dezembro e que não houve tempo hábil para a assinatura do contrato no exercício.

276. Contudo, o adjudatário estaria dentro do prazo legal previsto no Decreto 93.872/1986, art. 35, inc. I, c/c a Lei 8.666/1993, art. 64, §3º, que são transcritos a seguir:

‘Decreto 93.872/1986

Art . 35. O empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo quando:

I - vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;’

‘Lei 8.666/1993

Art. 64. A Administração convocará regularmente o interessado para assinar o termo de contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e condições estabelecidos, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 desta Lei.

(...)

§ 3º Decorridos 60 (sessenta) dias da data da entrega das propostas, sem convocação para a contratação, ficam os licitantes liberados dos compromissos assumidos.’

277. Enfim, argumenta que o ato da homologação da licitação permitiria a inscrição em restos a pagar e que o Comando do Exército reanalisa os prazos e possibilidade de alterar o seu calendário de compras no exterior (peça 1340, p. 6-7).

278. Quanto aos fatos da alínea ‘p.3’, o órgão informou que as aquisições são anteriores à regulamentação tratada na Portaria GM-MD 5.175/2021 e que sequer foi iniciada a celebração de contrato com a empresa Bioamerica Inc referente ao RFQ 047/2022 (peça 1340, p. 16).

Análise

279. Não merecem prosperar os argumentos do órgão.

280. Quanto aos fatos da alínea ‘p.1’, a não inscrição de forma irregular de novos valores na conta de adiantamento para inversões de bens móveis (AIBM) não corrige os valores já inscritos e nem elide a sua irregularidade.

281. O fato de os contratos no exterior serem longos não justifica o lançamento de seu pagamento antecipado antes mesmo da assinatura do próprio contrato, e sem representar o pagamento efetivo dos recursos financeiros ao fornecedor/prestador de serviço.

282. Importante destacar que a Lei 4.320/1964, art. 83, estabelece o seguinte: ‘A contabilidade deverá evidenciar, em seus registros, o montante dos créditos orçamentários vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada, à conta dos mesmos créditos, e as dotações disponíveis’.

283. Ora, quando a CEBW lançou indevidamente os pagamentos antecipados, ela evidenciou de forma falsa a realização da despesa, pois os recursos financeiros, a princípio, não foram de fato executados.

284. Ainda é importante colacionar o entendimento exposto pela AGU nas Orientações Normativas 37/2011 e 76/2023, cuja referências são lastreadas em diversos acórdãos do TCU e que a seguir são transcritas:

‘Orientação Normativa nº 37, de 13 de dezembro de 2011 (*) ‘a antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais, devidamente justificada pela administração, demonstrando-se a existência de interesse público, observados os seguintes critérios: 1) represente condição sem a qual não seja possível obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou propicie sensível economia de recursos; 2) existência de previsão no edital de licitação ou nos instrumentos formais de contratação direta; e 3) adoção de indispensáveis garantias, como as do art. 56 da lei nº 8.666/93, ou cautelas, como por exemplo a previsão de devolução do valor antecipado caso não executado o objeto, a comprovação de execução de parte ou etapa do objeto e a emissão de título de crédito pelo contratado, entre outras.’

‘Indexação: antecipação, pagamento, possibilidade, admissão, situação, necessidade, justificação, administração pública, demonstração, existência, interesse público, observância, critérios.

Referência: arts. 40, inc. XIV, letra ‘d’ e 56 da Lei nº 8.666/93; art. 38 do Decreto nº 93.872, de 1986; Parecer PGFN/CJU/COJLC nº 444/200; Acórdão TCU 1.552/2002 - Plenário, 918/2005 - 2ª Câmara, 948/2007 - Plenário, 2.565/2007 - 1ª Câmara. Processo nº 00400.010939/2010-50 Luís Inácio Lucena Adams (*) editada pela Portaria AGU nº 572, de 13.12.2011 - publicada no DOU 14.12.2011.’

‘Orientação Normativa nº 76, de 25 de julho de 2023 - Enunciado

I - nos contratos administrativos regidos pela lei nº 14.133, de 2021, em regra, é vedado o pagamento antecipado, parcial ou total, do objeto contratado, sendo excepcionalmente admitido desde que, motivadamente, seja justificado o preenchimento cumulativo dos seguintes requisitos: a) a medida proporcione sensível economia de recursos ou represente condição indispensável para a consecução do objeto; b) haja previsão expressa no edital de licitação ou no instrumento formal de contratação direta; e c) contenha no instrumento convocatório ou no contrato como cautela obrigatória a exigência de devolução do valor antecipado caso não haja execução do objeto no prazo contratual.

II - a partir do exame das circunstâncias que são próprias de cada caso concreto, e para resguardar o interesse público e prejuízos ao erário, poderá, ainda, a administração exigir garantias adicionais para fins de admissão do pagamento antecipado, na forma do art. 92, inciso XII, e art. 96, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como poderá adotar outras cautelas, tais como: comprovação da execução de parte ou de etapa inicial do objeto pelo contratado para a antecipação do valor remanescente; emissão de título de crédito pelo contratado; acompanhamento da mercadoria, em qualquer momento do transporte, por representante da administração; exigência de certificação do produto ou do fornecedor; dentre outras. Referência legislativa: art. 92, inciso XII, art. 96 e art. 145 da lei nº 14.133, de 2021; art. 38 do Decreto nº 93.872, de 1986.

Fonte: parecer n. 4/2021/CNLCA/CGU/AGU e respectivos aprovos. Jorge Rodrigo Araújo Messias’

285. Do exposto, verifica-se que o entendimento técnico da AGU é no sentido de que o pagamento antecipado somente pode ocorrer em situações excepcionais, tanto à luz da Lei 8666/1993, como à luz da Lei 14.133/2021.

286. Cabe destacar que no caso concreto houve o pagamento antecipado contábil, conforme já documentado nos autos, porém sem a ocorrência de pagamento financeiro.

287. Ressalta-se que não existe qualquer normativo legal ou orientação jurídica que permita pagamento antecipado fora das hipóteses previstas, nem mesmo se for apenas de modo

contábil, utilizando-se de conta contábil para registro e controle de bens móveis cujo uso requer, de acordo com sua descrição no Manual Siafi, a existência de contratos celebrados, o que não se observou na auditoria.

288. Assim, não cabe acolher o argumento de que a execução financeira ocorreu dentro do Siafi por meio da citada conta, pois ela não se presta a fazer registros de transações financeiras. Ela representa pagamentos antecipados por um valor anteriormente contratado. Deverá ter seu saldo baixado quando da entrega do bem e incorporado na conta específica de bens móveis.

289. Em relação ao argumento que alega a inexistência de subjetividade na prática irregular dos pagamentos antecipados contábeis, o que desconstituiria a tipologia criminal pela ausência de vontade ou mesmo de obtenção de vantagem indevida, não cabe ao órgão tal prerrogativa, que é privativa do Ministério Público Militar.

290. Ademais, é fato que o Comando do Exército foi beneficiado com a execução do orçamento financeiro paralelo, obtendo uma vantagem indevida já que tais recursos deveriam ter sido recolhidos ao caixa único do Tesouro Nacional ao final dos exercícios em que foram irregularmente inscritos.

291. Considerando o art. 40 do Decreto-Lei 3.869/1941, Código de Processo Penal, que impõe sobre obrigações de juízes e tribunais nos termos abaixo:

‘Art. 40. Quando, em autos ou papéis de que conhecerem, os juízes ou tribunais verificarem a existência de crime de ação pública, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.’

292. Considerando que a jurisprudência acerca do art. 40 do Decreto-Lei 3.869/1941, Código de Processo Penal, impõe que a aferição de eventual delito compete ao Ministério Público e que a remessa das peças é obrigação do magistrado imposta pela lei, nos termos da ementa do Recurso Especial 1.360.534/RS, da Segunda Turma do STJ, de relatoria do Ministro Humberto Martins, abaixo transcrito:

‘DIREITO PROCESSUAL. AÇÃO MOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA DETERMINAR O FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. INDÍCIOS DE CRIME DE DESOBEDIÊNCIA. APURAÇÃO. ART. 40 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. DESCUMPRIMENTO.

1. A questão se origina de decisão proferida pela Juíza da^{1ª} Vara Cível da Comarca de Santa Maria, a qual revogou decisão anterior cujo teor determinava a extração de cópias e expedição de ofício ao Órgão Ministerial para instaurar eventual processo penal objetivando a apuração do crime de desobediência.

2. O art. 40 do Código de Processo Penal estabelece que, quando, ‘em autos ou papéis de que conhecerem, os juízes ou tribunais verificarem a existência de crime de ação pública, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia’.

3. A remessa de peças necessárias à aferição de eventual delito ao Ministério Público, ou à autoridade policial, é obrigação do magistrado, não sendo, portanto, ônus do Órgão Ministerial, por se tratar de ato de ofício, imposto pela lei.

Recurso especial provido

(grifo nosso)’

293. Neste diapasão, chama a atenção a postura da Consultora Jurídica Adjunta ao Comando do Exército que, em sentido contrário, requer pela desnecessidade de encaminhamento de cópia da deliberação a ser proferida pelo TCU ao Procurador-Geral da Justiça Militar.

294. Importante destacar que a Lei Complementar 73/1993, Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, art. 28, inc. II, diz o seguinte:

‘Art. 28. Além das proibições decorrentes do exercício de cargo público, aos membros efetivos da Advocacia-Geral da União é vedado:

I – (...)

II - contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica adotada pelo Advogado-Geral da União;’

295. Portanto, no caso concreto, ao minimizar a irregularidade de pagamento antecipado contábil feito pela CEBW (peça 1340, p. 5), pode ter a referida Consultora Jurídica Adjunta ao Comando do Exército contrariado a Orientação Técnica 37/2011 do Advogado-Geral da União, e assim cometido eventual falta disciplinar, razão pela qual se propõe que cópia da deliberação seja encaminhada à Corregedoria da AGU a fim de que adote as medidas que julgar cabíveis.

296. Por último, em relação a essa questão, as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 4000 – Normas para Auditoria de Conformidade, item 26, traz a seguinte definição ‘Fraude é um ato intencional de distorção e é um elemento que vai contra a transparência, a accountability e a boa gestão’.

297. No caso concreto, o lançamento contábil de pagamento antecipado, que não existiu, certamente pode ser considerado um ato intencional de distorção.

298. Também, esse ato é contra:

(a) a transparência, pois quem acessa o Portal da Transparência do Governo Federal recebe a informação incorreta que o valor foi efetivamente pago;

(b) a accountability, pois distorce a informação dos valores efetivamente pagos;

(c) a boa gestão, pois, entre outros, fere o princípio da anualidade do orçamento e gera prejuízos na alocação eficiente de recursos em razão do órgão central de contabilidade desconhecer a sua existência.

299. Além disso, a citadas normas de auditoria ainda possuem a seguinte previsão:

Considerações relacionadas com a emissão de relatórios de supostos atos ilícitos

Requisito

225. Na realização de auditorias de conformidade, se o auditor se deparar com casos de não conformidade que possam ser indicativos de atos ilícitos ou fraude, ele deve exercer o devido zelo profissional e cautela e comunicar esses casos ao órgão responsável. O auditor deve exercer o devido zelo para não interferir com eventuais procedimentos legais ou investigações futuras.

300. Assim, verifica-se que a conduta da equipe de auditoria em propor o encaminhamento de cópia da deliberação ao Ministério Público Militar está alinhada as melhores práticas internacionais de auditoria.

301. Quanto aos fatos da alínea ‘p.2’, a tentativa de justificá-los com base no calendário da CEBW e sob o argumento de que os atos de adjudicação e de homologação seriam documentos válidos para registrar assunção de compromisso, em substituição à formalização de um contrato (peça 1340, p. 5), apenas revela falta de planejamento adequado, não sendo possível acolher as arguições apontadas por falta de previsão legal, já que a lei exige um contrato firmado com o licitante vencedor como condição para inscrição em restos a pagar.

302. Por fim, quanto ao argumento de que o adjudatário estaria dentro do prazo legal previsto no Decreto 93.872/1986, art. 35, inc. I, c/c a Lei 8.666/1993, art. 64, §3º, este também não deve prosperar, já que o prazo de 60 dias não obriga que a Administração tenha que contratar o licitante vencedor, portanto não há que se falar em compromisso da Administração.

303. Assim, conclui-se que o ato da homologação de licitação não permite a inscrição em restos a pagar devido à inexistência de compromisso da Administração de aquisição de produto ou serviço com o licitante vencedor.

304. Quanto aos fatos da alínea ‘p.3’, a fase externa da licitação RFQ-0047/2022 ocorreu já na vigência da Portaria GM-MD 5175/2021, que previu o prazo de um ano para sua implementação, tempo este suficiente e necessário para que fossem adotadas todas as medidas necessárias para sua efetivação de fato e de direito. Portanto, também não prospera a argumentação do órgão.

305. Todavia, houve um equívoco no relatório preliminar, pois de acordo com a análise em separado (peça 1263, p. 34-38) do tema, foi apresentado que o órgão de modo repetido ignorou o Acórdão 4993/2019-TCU-2ª Câmara, e a Portaria GM-MD 5175/2021, sendo o caso acima apenas um exemplo de tal modus operandi.

306. A CABW, aparentemente, também ignorou totalmente a Portaria GM-MD 5175/2021, mesmo a norma tendo sido publicada em 15/12/2021 e a sua vigência ter ocorrido somente sete meses depois em 1/7/2022, pois nenhuma das licitações posteriores ao início da vigência da citada portaria possuíam as exigências determinadas na mesma, como pode ser observado nas licitações dos processos 222068, 224112, 224103, 223069 e 224020 (peça 1207, p 1-17, 21, 63, 106, 136, 160).

307. Conclui-se, por fim, que não foram apresentados argumentos hábeis a justificar a alteração ou a racionalização da deliberação proposta, nos termos do art. 16, e seus incisos, da Resolução-TCU 315, de 2020.

308. Contudo, face ao equívoco relatado e a situação encontrada de fato, cuja análise com maior profundidade pode ser encontrada na peça 1263, a proposta de encaminhamento deve ter seu texto corrigido para o seguinte:

p.3) potenciais falhas de habilitação detectadas em razão de descumprimento de determinação do TCU, constante do Acórdão 4993/2019-TCU-2ª Câmara, e da Portaria GM-MD 5175/2021;

XVII. Outros Comentários do Gestor

Comentários do Comando da Marinha (peça 1317, p. 2-3)

309. O Órgão sugeriu que, nos parágrafos 232 e 233, as citações de ‘normas americanas’ fossem substituídas por ‘normas locais’, em razão de que o relatório alcançará as demais Comissões Militares.

310. No parágrafo 535, sugere-se substituir o título da tabela 22 de ‘RESULTADO DA ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA DAS COMPRAS PELA CNBW’, para ‘RESULTADO DA ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA DAS COMPRAS PELA CEBW’.

311. Na análise em separado do risco 4.1, preliminar ao relatório, no item 250, entende-se que o Comando da Marinha foi equivocadamente citado, visto o exposto no item 249, que segue transscrito abaixo:

‘249) Na prática, o que se observa no quadro acima é que a Portaria GM-MD 5175/2021 criou exigências de habilitação de licitantes distintas entre as Forças. Como exemplo, as Comissões do Comando da Marinha devem exigir balanço patrimonial das licitantes, enquanto as do Exército e da Aeronáutica, não.

250) Portanto, a inexistência de tal requisito nas licitações das comissões militares no exterior Comando da Marinha e do Comando do Exército apenas expõe desnecessariamente aos riscos de contratação de licitantes como aqueles citados acima que deixaram cumprir prazos de entrega em produtos de custo significativo, levando, por certo, ao prejuízo, entre outros, do respectivo Comando que deixou de ter o produto tempestivamente.’

Análise

312. Todas as observações são pertinentes. A correção do erro detectado no relatório preliminar será corrigido no relatório final. Quanto ao erro material na análise em separado do risco 4.1 (peça 1263, p. 38), como não possui efeitos práticos no relatório e como o tema que

envolve a situação foi objeto de proposta de encaminhamento para apuração em autos apartados, não se vislumbra custo-benefício na sua correção com o acréscimo de mais uma peça aos autos.

Comentários da Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington (peça 1319, p. 3-4)

313. Em síntese, o órgão relata a dificuldade de identificação dos dados do quadro societário das empresas em razão de restrição de acessibilidade aos dados e, por vezes, pela sua incompletude (peça 1319, p. 3-4).

Análise

314. A Portaria GM-MD 5.175/2021, anexo III, art. 61, e seus incisos, já estabelecem que a habilitação será feita por intermédio por intermédio do ato constitutivo do fornecedor ou seu correspondente e respectivas licenças de operação.

315. Os arts. 21 e 22 estabelecem os critérios para registros cadastrais e que deverá haver chamamento anual para atualização de dados, bem como o interessado deverá fornecer os documentos exigidos para habilitação.

316. Ou seja, a aplicação integral da norma acima permite ao órgão acessar os dados necessários para conhecer o quadro societário de empresas que não sejam de capital aberto, bem como do administrador ou representante, além de saber a situação de suas licenças de operação.

317. Portanto, mitiga-se a dificuldade relatada.

Comentários do Centro Logístico da Aeronáutica (peça 1320, p. 4-6)

318. Em síntese, o órgão informou que a CABW abriu procedimento para apurar possível conflito de interesse relativo ao sexto subachado da quarta questão de auditoria e ainda será objeto de apuração formal possível infringência à Lei 6.880/1980, art. 29. (peça 1320, p. 4).

319. Informou, também, que instaurou outros procedimentos específicos para apuração dos demais achados de auditoria que envolvam fatos dentro da atuação do Órgão (peça 1320, p. 4).

320. Além disso, adotou as seguintes medidas para mitigar riscos:

a) iniciou o desenvolvimento de solução de TI da ferramenta ANALIC, que irá identificar procedência e coincidência de IPs e alertar sobre correlação entre membros existentes;

b) desenvolvimento de novo sistema chamado de ComprAer, que inclui uma série de medidas específicas para a pesquisa de preço, tais como: série histórica, registro dos responsáveis pela pesquisa, fontes e outros; e

c) utilização de ferramentas, via API, ILSmart e PARTSBASE, para a realização de pesquisa de preços do mercado aeronáutico; (peça 1320, p. 4-6)

321. Por fim, disponibilizou o acesso às novas ferramentas de TI em desenvolvimento à Corte de Contas com o objetivo de eventualmente colaborar com a melhoria dos processos internos e da gestão pública como todo.

Análise

322. A instauração de processos para apuração dos achados é fato indubitável da ação do gestor na busca de solucionar os problemas detectados pela equipe de auditoria.

323. Além disso, o gestor, de modo diligente e preocupado, buscou ainda criar soluções para os riscos identificados, a fim de mitigar a reincidência das potenciais irregularidades encontradas.

324. Cabe destacar, de forma particular, o desenvolvimento da ferramenta ANALIC, que, caso consiga o sucesso nos seus objetivos, será um grande incremento no combate à fraude e à

corrupção, haja vista permitir ao pregoeiro e ao gestor identificarem de modo prematuro possíveis conluios.

325. As medidas de mitigação de riscos adotadas pelo órgão são exemplos de boa prática e que podem resultar futuramente em recomendação para as demais Forças Singulares.

Comentários do Comando do Exército (peça 1340, p. 10)

326. Em síntese, o órgão relata que novos modelos de editais e minutas de contratos, com parâmetros e índices objetivos para qualificação jurídica, econômico-financeira e técnica das empresas, foram submetidos à análise jurídica da Conjur-EB, que atualizou os pareceres referenciais. A disponibilização de novos modelos para o pregão eletrônico (reverse bid auction) foi realizada em dezembro de 2022, enquanto do sistema de registro de preço (framework agreement) foi realizada em maio de 2023 (peça 1340, p. 10-11).

327. Informou que a CEBW realocou força de trabalho e de procedimentos com vistas a melhorar as fases de cadastro e de habilitação das empresas (peça 1340, p. 10).

328. Acrescentou que as compras no exterior seguem a legislação relativa à pesquisa de preço e que a participação da CEBW seria apenas contributiva (peça 1340, p. 12).

329. Quanto ao subachado III.I.X, relativo aos acessos de IPs de empresas estrangeiras realizados a partir do Brasil, informou que o órgão não veda a participação de qualquer empresa no seu sistema de compras (peça 1340, p. 16).

Análise

330. A existência de novos editais e minutas de contrato e a realocação de força de trabalho são medidas importantes para a mitigação dos riscos detectados nesta auditoria, porém faz-se necessário ir além, motivo pelo qual foram preservadas as propostas de determinações sobre o tema.

331. Quanto à questão de acessos de IPs de empresas estrangeiras realizados a partir do Brasil, de fato, em tese, não é uma irregularidade. Entretanto, demonstra uma situação anômala, já que o mercado norte-americano é reconhecidamente um dos mais competitivos do mundo. Por isso, devem os gestores ter uma atenção especial nessa situação peculiar, a fim de verificar se os seus processos estão alcançando o objetivo da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.” (Grifado no original).

2. O diretor e o auditor-chefe adjunto da AudGovernança assim se posicionaram sobre os achados e sobre a proposta de encaminhamento da equipe de auditoria:

“Pronunciamento da Subunidade

1. Manifesto-me de acordo com o relatório da fiscalização, com pequenos ajustes na proposta de encaminhamento relacionados com a autuação de processos apartados, conforme ponderações que serão realizadas ao final deste pronunciamento.

2. Adicionalmente, apresentarei considerações adicionais a respeito da atuação deste tribunal para fomentar o aperfeiçoamento da gestão e do controle das aquisições realizadas pelas comissões militares sediadas no exterior em diversas outras oportunidades, de modo a esclarecer que os problemas encontrados na presente fiscalização fazem parte de um contexto maior, marcado pela persistente insuficiência da regulamentação sobre o tema e pela baixa efetividade dos controles constituídos.

I - Da inadequação das normas de aquisições aprovadas pelo Ministério da Defesa, constatada no TC 006.240/2019-4, mesmo após diversas deliberações do TCU sobre o tema

3. Ainda em 1997, este Tribunal, com fundamento na previsão contida no art. 123 da Lei 8.666/93, recomendou, por meio da Decisão 284/1997 – Plenário, (TC 001.625/1997-7, sigiloso) a regulamentação de procedimentos licitatórios realizados no exterior pelas três Forças Armadas, o que resultou, no âmbito da Aeronáutica, na elaboração do Ofício 051/SEFA/1358, de 29/09/1998, que, entre outras disposições, previu apenas a modalidade licitatória convite e

dispensou a licitação para objetos com valor inferior a US\$ 100,000.00 (cem mil dólares), no caso de obtenções operacionais, e a US\$ 10,000.00 (dez mil dólares), para as obtenções de caráter administrativo.

4. Em 2009, o mencionado ofício foi objeto de análise por parte do Tribunal nos autos do TC 029.656/2007-4, que tratou de representação da então 3^a Secex sobre procedimento licitatório da Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington (CABW).

5. A então 3^a Secex, considerando a impropriedade do instrumento utilizado para a regulamentação, um ofício, bem como sua deficiência de conteúdo quando comparado com a norma existente para regular as aquisições realizadas pelas repartições do Ministério das Relações Exteriores (MRE) no exterior, propôs que fosse determinado ao Ministério da Defesa a adoção de providências para elaborar e submeter à Casa Civil projeto da regulamentação prevista no art. 123 da Lei 8.666/93.

6. Além disso, propôs adicionalmente determinar ao Ministério da Defesa que, enquanto não editada a norma supracitada, que expedisse ato normativo, por meio de portaria, regulando as aquisições realizadas pelas comissões aeronáuticas no exterior, nos moldes da norma adotada pelo MRE, considerada mais fidedigna aos preceitos da Lei 8.666/1993.

7. Não obstante tenha concordado com a inadequação do meio escolhido pela Aeronáutica para regular suas compras no exterior, entendeu o relator, em razão da ausência de elementos que pudessem apontar prejuízo à divulgação ou ao cumprimento das regras nele contidas, ser desnecessário determinar a substituição do ofício por outro ato administrativo.

8. Todavia, por meio do Acórdão 1.126/2009 – TCU – Plenário (Relator Ministro Benjamin Zymler), recomendou-se à Casa Civil a realização de estudos para a regulamentação das licitações e contratações administrativas das repartições sediadas no exterior, bem como a imediata adoção de medidas sobre divulgação dos certames em prol da competitividade.

9. O assunto foi retomado no julgamento do TC 017.822/2009-0, referente à tomada de contas ordinária da Comissão Naval Brasileira na Europa (CNBE) para o exercício de 2008, ocasião em que foi prolatado o Acórdão 2.177/2011-TCU-Plenário, de 17/8/2011 (Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho).

10. Mais uma vez, o tribunal se posicionou, com base em norma elaborada pela Marinha em atendimento à recomendação contida na Decisão Sigilosa 284/1997-TCU-Plenário, no sentido de ser necessária a regulamentação definitiva das compras realizadas no exterior pelas repartições federais brasileiras, de modo a evitar discrepâncias entre procedimentos administrativos básicos, os quais, se estivessem padronizados, melhorariam a eficiência do gasto público e permitiriam um melhor controle sobre eles.

11. Assim, o tribunal decidiu por reiterar, na forma de ciência, deliberação já contida no Acórdão 1.126/2009 – TCU – Plenário, consistente na necessária regulamentação do art. 123 da Lei 8.666/93, tendo, nessa oportunidade, endereçado à Marinha recomendação idêntica a direcionada à Aeronáutica por meio daquele acórdão, consistente na adoção de medidas para ampliação da competitividade nas contratações de maior vulto, haja vista a previsão na sua norma de adoção de uma única modalidade licitatória, o convite.

12. O atendimento às recomendações do Acórdão 2.177/2011-TCU-Plenário foi monitorado no âmbito do TC 031.179/2011-8, tendo resultado no Acórdão 3138/2013-Plenário, de 20/11/2013 (Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho).

13. Sobre a regulamentação das compras no exterior, informou-se que havia sido instituído grupo de trabalho interministerial com a participação do Ministério da Justiça, das Relações Exteriores, e da Defesa, o qual, por unanimidade, se posicionou ‘pela inviabilidade técnica de regulamentação do art. 123 da Lei nº 8.666, de 1993, por decreto presidencial, devendo cada Ministério promover sua própria regulamentação, observando as peculiaridades locais e os princípios básicos previstos na referida lei’ (peça 32, p. 2-10, do TC 031.179/2011-8).

14. Todavia, tal entendimento foi refutado por esta Corte em razão de o decreto ser o instrumento normativo previsto na Constituição Federal para regular a matéria (artigos 84, IV, e 87, II), tendo ficado registrada no item 9.2 do Acórdão 3138/2013-Plenário a possibilidade de regulamentos internos de cada pasta ministerial serem aprovados por decreto, o que permitiria a existência de vários decretos, em vez de um só.

15. Em 2016, o tema voltou à pauta do TCU no âmbito do TC 033.808/2016-3, que tratou de representação do Ministério Público Militar sobre possíveis irregularidades nos editais do Convite nº 002/BACE/2016 (peças e equipamentos) e do Convite nº 004/BACE/2016 (8 aeronaves de combate Dassault Mirage 2000) conduzidos pela Comissão Aeronáutica Brasileira na Europa (CABE) para a alienação de materiais e de aeronaves pertencentes ao projeto F-2000.

16. E diante dos fundamentos apontados pela unidade técnica instrutora do processo, por meio dos quais foram desconstituídos todos os argumentos do grupo de trabalho interministerial instituído para avaliar a possibilidade de regulação das aquisições por meio de decreto, restou demonstrada a necessidade, e não apenas viabilidade, de sua ocorrência.

17. Consequentemente, o tribunal prolatou o Acórdão 7.248/2017-TCU-2ª Câmara (Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho) no âmbito do qual determinou aos órgãos com repartições sediadas no exterior a adoção de medidas com vistas à regulamentação das aquisições lá realizadas, devendo os normativos internos serem submetidos à Casa Civil para fins de aprovação por decreto.

18. Tal deliberação foi objeto de monitoramento no TC 006.240/2019-4. Em resposta a ela, o Ministério da Defesa editou proposta de minuta de decreto, a qual foi examinada na instrução de peça 106 do processo e considerada insatisfatória por estar envolta de falhas e omissões que enfraquecem a possibilidade de controle em relação aos atos praticados pelas missões das Forças Armadas sediadas no exterior, indo em direção contrária à Lei 8.666/1993 e à decisão emanada pelo TCU.

19. Considerando ainda a supressão na minuta examinada, sem a necessária motivação, de procedimentos previstos na Lei 8.666/93 que concretizam a aplicação de princípios licitatórios, cuja observância é obrigatória nas compras no exterior, conforme art. 123 do estatuto licitatório, propôs-se na instrução, e foi acatado pelo tribunal, o detalhamento de tópicos a constar do regramento a ser elaborado pelo Ministério da Defesa, o qual foi objeto de determinação por meio do item 9.3 do Acórdão 4993/2019 – TCU – 2ª Câmara.

20. Após duas reuniões com cada uma das Forças Armadas para troca de impressões entre integrantes da SecexDefesa envolvidos na instrução do processo e agentes responsáveis pela elaboração da minuta da regulamentação, foram gerados pela unidade técnica, em março e julho de 2020, os documentos acostados nos autos do TC 006.240/2019-4 às peças 175 e 182 (Marinha), 174 e 186 (Exército) e 173 e 185 (Aeronáutica) com as oportunidades de melhoria identificadas nas minutas examinadas.

21. Em meados de 2021, foram apresentadas novas minutas de regulamentação, as quais foram examinadas no mérito pela então SecexDefesa por meio da instrução preliminar à peça 290 daquele processo, de 03/11/2021, a qual foi submetida a comentários do gestor.

22. Em resumo, a instrução apontou diversos aspectos irregulares que continuaram a constar das minutas definitivas das forças mesmo após os apontamentos feitos pela unidade técnica nas duas oportunidades em que se pronunciou sobre elas. Entre eles a falta de previsão normativa para se conferir o tratamento adequado a situações ilegais constatadas no exame de casos concretos de aquisições.

23. Todavia, considerando a edição do novo estatuto de licitações no interregno do prazo oferecido para comentários do gestor, o Ministério da Defesa, com o consentimento do relator do processo, editou a Portaria GM-MD 5175, de 15/12/2021, publicada em 17/12/2021, a qual passou a regular as aquisições realizadas pelas comissões das Forças Armadas no exterior.

24. Em face disso, a norma foi examinada pela SecexDefesa, que, em síntese, identificou as seguintes irregularidades remanescentes, que impossibilitam a materialização de princípios que as comissões são obrigadas a observar em suas aquisições, por força do art. 1º, §2º, da Lei 14.133/2021:

- a) critérios irregulares para realizar contratação no exterior: foram incluídos na norma critérios que possibilitam contratação no exterior, em detrimento da realização de licitação internacional em solo pátrio, para suprir demanda de órgão sediado no Brasil, o que mitiga o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e no fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos (princípio do desenvolvimento nacional), caracteriza renúncia à jurisdição nacional e, consequentemente, às prerrogativas nela detidas pela Administração Pública em suas relações com particulares, sem previsão legal ou justificativa razoável (princípio da supremacia do interesse público);
- b) Instituição de mecanismo inadequado para aferir viabilidade de aquisição no Brasil: autoriza-se a realização no exterior de contratação relacionada a demanda de órgão sediado no Brasil mediante parecer elaborado pela Administração declarando a inexistência de fornecedor no País, previsão sujeita a manipulação/direcionamento não amparada pela legislação, que prevê a realização de licitações internacionais, sob jurisdição pátria, com a participação de licitantes nacionais e estrangeiros, como forma de remediar deficiências do mercado interno e de aumentar a competitividade dos certames (princípio da legalidade e do desenvolvimento nacional sustentável);
- c) desconsideração da margem de preferência a produtos nacionais e da equalização tributária como critérios para se levar uma aquisição para o exterior: autoriza-se a realização no exterior de contratação relacionada a demanda de órgão sediado no Brasil quando os preços estimados no estrangeiro, após a adição de uma margem de preferência de 30%, forem inferiores aos estimados em solo nacional, sem que haja previsão legal para o valor definido para a margem ou para a sua aplicação em detrimento de fornecedores sediados no Brasil (princípios da legalidade e do desenvolvimento nacional) e sem que haja previsão de equalização tributária dos preços estimados que embasarão a decisão de levar a demanda ao exterior (princípio da isonomia);
- d) contratações diretas por meio das comissões para atender demandas de órgãos sediados no Brasil: a realização de contratação direta relacionada a demanda de órgão sediado no Brasil por meio de repartição sediada no exterior passa a ser autorizada, sem que haja previsão legal para a prática (princípio da legalidade);
- e) contratação de bens e serviços que não são classificados como Produtos de Defesa: autoriza-se a aquisição de bens e serviços não relacionados às atividades finalísticas das Forças Singulares por meio das suas repartições sediadas no exterior, de forma incompatível com as suas competências definidas na Portaria Normativa 531/MD de 2004;
- f) contratações no interesse de órgãos não pertencentes à estrutura do Ministério da Defesa: as normas permitem a realização de contratação por meio de repartições do MD sediadas no exterior para, de forma incompatível com as suas competências, atender a demanda de órgão que não pertence a este Ministério;
- g) baixa publicidade e transparência das aquisições: encontram-se ausentes nas normas elaboradas medidas previstas em lei a respeito da divulgação de dados sobre as contratações realizadas por intermédio das repartições sediadas no exterior (no DOU, em jornal de grande circulação, no PNCP etc.), sem justificativa razoável (princípios da publicidade e da transparência); e
- h) supressão não motivada de regras que garantem princípios licitatórios: inova-se em aspectos relativos às contratações sem demonstração das peculiaridades locais que estariam pautando a eliminação de procedimentos e controles previstos na legislação brasileira (princípios da legalidade e da motivação);

25. Dessa forma, de modo a dar tratamento a esses e a outros pontos tratados no processo, propôs a SecexDefesa:

a) considerar cumprida a determinação prolatada pelo item 9.2 do Acórdão 7.248/2017-2^a Câmara, reiterada por meio do item 9.2 do Acórdão 4993/2019 – TCU – 2^a Câmara;

b) dar ciência ao Ministério da Defesa e aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

b.1) na regulamentação das licitações realizadas por suas repartições sediadas no exterior, a supressão de procedimentos e regras contidos nas Leis de Licitação (8666/1993, 10520/2000 e 14133/2021) e nos seus regulamentos, que asseguram a observância de princípios licitatórios, deve ser devida e previamente motivada em processo administrativo, com indicação expressa dos fatos e dos fundamentos jurídicos caracterizadores das peculiaridades locais que dão ensejo à supressão, conforme preconiza a Lei 9784/1999, art. 2º, caput, e art. 50, caput e inciso I;

b.2) a contratação de bens e serviços disponíveis no Brasil por meio das suas repartições sediadas no exterior para atender interesse de órgãos e entidades sediados no Brasil, exceto em casos excepcionais e devidamente motivados, onde tenham sido efetivamente demonstradas a necessidade e a vantajosidade da medida (Acórdão 541/2021 – Plenário, item 9.3.1), constitui infração ao princípio da legalidade, por inexistir amparo legal para a prática, e infringe o art. 37, XXI, da Constituição Federal (dever de licitar) e os art. 3º da Lei 8.666/93 e 5º da Lei 14.133/2021 (princípio do desenvolvimento nacional sustentável);

c) dar ciência ao Ministério da Defesa e aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, II, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

c.1) os excepcionais casos de contratação no exterior para suprir demandas de repartições sediadas no Brasil, ressalvados os casos em que a aquisição no exterior ocorra no âmbito de programas internacionais de que o Brasil participe, devem estar condicionados à prévia realização de licitação internacional sob jurisdição brasileira (Lei 8.666/1993, arts. 20, 23, §3º, 32, §4º, 42 e 123; Lei 14.133/2021, art. 52), em consonância com o princípio do desenvolvimento nacional sustentável (art. 3º da Lei 8.666/93 e 5º da Lei 14.133/2021), com o incentivo à Base Industrial de Defesa (previsto na Estratégia Nacional de Defesa, aprovada pelo Decreto 6.703/2008 e atualizada por meio da Mensagem 9/2020, nos termos do §3º do art. 9º da Lei Complementar 97/1999), com o princípio da indisponibilidade do interesse público, com a cláusula de proibição de renúncia de foro (art. 92, §1º, inciso II, da Lei 14.133/2021) e com a jurisprudência do TCU, que determina que a realização de licitações no exterior para atender a demandas de órgãos sediados no Brasil deve estar condicionada à efetiva demonstração da necessidade e vantajosidade da medida (Acórdão 1850/2020 – Plenário, Acórdão 541/2021 – Plenário).

c.2) pareceres elaborados por órgãos da Administração não são capazes de demonstrar de forma inequívoca a ausência de fornecedores, nacionais ou estrangeiros, dispostos a fornecer no Brasil os bens e serviços de que carece a Administração Pública, devendo o gestor, caso detecte deficiência no mercado interno, realizar licitação internacional, em observância ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável (art. 3º da Lei 8.666/93 e 5º da Lei 14.133/2021), ao princípio da indisponibilidade do interesse público, ao princípio da legalidade e ao dever de licitar previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;

c.3) a previsão contida nas normas aprovadas pelo MD de aquisição pela Administração Pública, sob jurisdição estrangeira, de objeto disponível no Brasil, quando detectadas diferenças entre os preços estimados no País e no exterior superiores a 30%, não preenche os requisitos da vantajosidade e da necessidade exigidos pelos Acórdãos 541/2021 e 1850/2020, todos do Plenário do TCU, para justificar a realização de licitação por intermédio de repartição sediada no exterior, em detrimento de licitação internacional no Brasil, além de afrontar os princípios do desenvolvimento nacional sustentável (art. 3º da Lei 8.666/93 e 5º da

Lei 14.133/2021), da isonomia (art. 42, § 4º, da Lei 8.666/93 e art. 52, §4º, da Lei 14.133/21) e o dever de licitar previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;

c.4) estimativas da Administração a respeito dos preços dos bens a serem adquiridos não refletem de forma inequívoca os preços efetivamente praticados no mercado, que apenas se definem após a etapa competitiva de certame, mediante a equalização tributária das propostas recebidas de fornecedores nacionais e estrangeiros nos termos do art. 42, §4º, da Lei 8.666/1993 (art. 52, §4º, da Lei 14.133/2021) e considerados demais custos, como aqueles relativos ao transporte do material (incluindo seguro da carga), por exemplo, conforme preconizam os princípios da isonomia e da competitividade (art. 3º da Lei 8.666/93 e 5º da Lei 14.133/2021);

c.5) excetuados os casos previstos expressamente em Lei (como aquele relativo ao Chefe do Poder Executivo – art. 92, §1º, inciso II, da Lei 14.133/2021), não é concedida ao gestor discricionariedade para renunciar à jurisdição nacional nas contratações públicas, diante do princípio da indisponibilidade do interesse público;

c.6) apenas por meio de lei ordinária podem ser criados casos de contratação direta, não sendo possível inovar quanto ao tema por meio de normas infralegais (Constituição Federal, art. 37, inciso XXI, Acórdão TCU 2790/2013-Plenário, Acórdão TCU 1785/2013-Plenário e Acórdão TCU 3195/2014-Plenário), o que inclui alteração dos valores de referência contidos no art. 75, incisos I, II e IV, alínea c, da Lei 14.133/2021, que devem, em moeda nacional, servir como referência para determinar os casos de contratação por dispensa de licitação realizadas por repartições sediadas no exterior sem prejuízo da adoção de mecanismo para minorar os efeitos de oscilações cambiais excessivas;

c.7) quando excepcional e eventualmente se destinarem a atender as demandas de órgãos sediados no Brasil, as contratações realizadas por repartições que compõem a estrutura regimental do Ministério da Defesa sediadas no exterior devem se restringir a Produtos de Defesa, conforme definição contida na Lei 12.598/2012, art. 2º, inciso I, não disponíveis no Brasil, cuja contratação, sob jurisdição brasileira, de fornecedor nacional ou estrangeiro, por meio de licitação internacional, não tenha sido bem sucedida, em respeito aos princípios da legalidade, do desenvolvimento nacional sustentável e da indisponibilidade do interesse público e às competências das repartições sediadas no exterior (art. 2º da Portaria Normativa 531/MD de 2004);

d) dar ciência ao Ministério da Defesa, ao Comando do Exército e ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução TCU 315 de 2020, de que o legislador não concedeu por meio do art. 123 da Lei 8.666/1993 ou do §2º do art. 1º da Lei 14.133/2021 ao Poder Executivo competência para inovar no ordenamento jurídico aplicável às licitações realizadas no Brasil, assim, previsões que alijam das contratações públicas realizadas no Brasil empresas importadoras (que não produzem, fabricam ou reparam bens e serviços, mas os comercializam) contrariam o princípio da legalidade (art. 5º da Lei 14.133/2021) e o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;

e) dar ciência ao Ministério da Defesa e ao Comando da Marinha, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução TCU 315 de 2020, de que não há previsão legal para o recebimento de propostas sigilosas elaboradas e classificadas pelos licitantes durante a execução de licitações para a contratação de objetos cujas especificações tenham sido divulgadas publicamente, prática que afrontaria os princípios da legalidade, da publicidade e da transparéncia, uma vez que tais documentos se destinam meramente a informar se o produto/serviço oferecido atende às especificações descritas pela administração no instrumento convocatório;

f) dar ciência ao Ministério da Defesa e ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução TCU 315 de 2020, de que o art. 57 das Normas para as Compras no Exterior do Comando da Aeronáutica, aprovadas pela Portaria GM-MD 5.175/2021, inova no ordenamento jurídico quanto às contratações diretas, ao permitir contratações por dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional, de forma incompatível com o Decreto 2.295/1997, que em seu art. 1º, parágrafo único, demanda

nestes casos a ratificação da dispensa pelo titular da pasta ou órgão que tenha prerrogativa de Ministro de Estado;

g) determinar ao Comando da Marinha e ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que se abstenham de realizar por meio de suas repartições sediadas no exterior contratações para o fornecimento de coletes e capacetes balísticos, prática cuja necessidade inexiste, diante da disponibilidade de produtos fabricados por empresas brasileiras em solo nacional (Acórdão 541/2021 – Plenário, item 9.3.1), e representa infração: ao princípio da legalidade, por inexistir amparo legal para a sua realização; ao art. 37, XXI, da Constituição Federal (dever de licitar); ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável (Lei 8666/1993, art. 3º, Lei 14.133/2021, art. 5º); e a políticas públicas definidas na Estratégia Nacional de Defesa, aprovada via Decreto 6.703/2008, cuja atualização foi encaminhada pela Presidência da República para apreciação do Congresso Nacional por meio da Mensagem 9/2020, medida esta cujo cumprimento será verificado pelo TCU por ocasião da realização da auditoria, em 2022, nas comissões militares de compras no exterior;

h) determinar ao Ministério da Defesa, ao Comando da Marinha, ao Comando do Exército e ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

h.1) se abstenham de realizar contratações diretas (dispensa e inexigibilidade) por meio de repartições sediadas no exterior para atender a demanda de órgãos sediados no Brasil, excetuando-se os casos em que a celebração do contrato e sua execução no exterior sejam medidas condicionantes para a contratação (a exemplo dos acordos de cooperação internacional, fornecedor exclusivo que não tenha representação no País e de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização que não tenham representação no País, Lei 14.133/2021, arts. 74, incisos I e III, e 75, inciso IV, alínea b), situação que deverá ser devidamente comprovada e motivada no processo administrativo da contratação, demonstrando a necessidade e a vantajosidade da medida, que não tem previsão legal (princípio da legalidade) e afronta os princípios do desenvolvimento nacional, da publicidade e da indisponibilidade do interesse público (ao renunciar à jurisdição nacional), medida esta cujo cumprimento será verificado pelo TCU por ocasião da realização da auditoria, em 2022, nas comissões militares de compras no exterior;

h.2) adotem, no prazo de 60 dias, as providências necessárias com vistas a adequar as contratações realizadas por suas repartições sediadas no exterior aos imperativos legais que determinam a divulgação de documentos expressamente prevista na legislação que trata das licitações realizadas pela administração pública brasileira (Lei 14.133/2021, Lei 8666/1993 e Lei 10520/2002) e nos seus regulamentos (Decreto 10.024/2019, por exemplo) no Portal Nacional de Contratações Públicas, no Diário Oficial da União, em jornal de grande circulação e no portal www.comprasgovernamentais.gov.br, os quais deverão estar redigidos em língua portuguesa, em respeito ao princípio da publicidade, ao art. 13 da Constituição Federal e ao art. 224 da Lei 10406/2002;

h.3) adotem, no prazo de 60 dias, as providências necessárias com vistas a adequar a forma como as suas repartições sediadas no exterior realizam a inserção de dados nos sistemas de registro da despesa pública (Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg, entre outros), que deve ocorrer em língua portuguesa, em respeito ao princípio da publicidade, ao art. 13 da Constituição Federal e ao art. 224 da Lei 10406/2002;

h.4) adotem, no prazo de 60 dias, as medidas necessárias com vistas a conferir plena observância aos princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (Lei 12.527/2011) aplicados nas aquisições conduzidas pelas comissões de compras situadas no exterior – divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (Lei 14.133/2021, art. 54, caput), publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação (Lei 14.133/2021, art. 54, §1º), divulgação e manutenção do ato que autoriza a contratação direta ou o extrato

decorrente do contrato em sítio eletrônico oficial ou no Diário Oficial da União (Lei 14.133/2021, art. 72, parágrafo único), chamamento público anual para atualização de registro cadastral divulgado por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (Lei 14.133/2021, art. 87, caput e §1º), divulgação do contrato e seus aditamentos no Portal Nacional de Contratações Públicas como condição para sua eficácia (Lei 14.133/2021, art. 94), disponibilização do edital de licitação na modalidade pregão no sítio eletrônico www.comprasgovernamentais.gov.br enquanto não estiver em pleno funcionamento o Portal Nacional de Contratações Públicas (Lei 10520/2002, art. 2º, §1, c/c Decreto 10.024/2019, art. 21) e disponibilização na internet de ata da sessão pública das licitações na modalidade pregão, imediatamente após o seu encerramento (Lei 10520/2002, art. 2º, §1, c/c Decreto 10.024/2019, art. 8º, inciso XII e §2º)

h.5) se abstenham de realizar operações de crédito (arrendamento mercantil/leasing) no exterior sem que tenham sido cumpridas, entre outras, condicionantes previstas na Constituição Federal (autorização do Senado Federal – art. 52, incisos V e VII) e na Lei Complementar 101/2000 (prévia e expressa autorização para a contratação no texto da lei orçamentária e autorização específica do Senado Federal – art. 32, §1º, incisos I e IV), medida esta cujo cumprimento será verificado pelo TCU por ocasião da realização da auditoria, em 2022, nas comissões militares de compras no exterior;

i) recomendar ao Ministério da Defesa, ao Comando da Marinha, ao Comando do Exército e ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que estudem a viabilidade de adotar sistema informatizado único para conduzir os certames realizados pelas suas comissões sediadas no exterior, considerando, inclusive, a possibilidade de utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas para esta finalidade, baixando custos, simplificando processos de trabalho e aprimorando a eficácia e os benefícios para a sociedade;

j) determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 60 dias, promova as alterações necessárias nas Normas para as Compras no Exterior do Comando da Marinha, do Comando do Exército e do Comando da Aeronáutica, aprovadas por meio da Portaria GM-MD 5.175/2021, para adequar o seu conteúdo ao teor do acórdão que vier a ser prolatado neste processo;

k) encaminhar ao Ministério da Defesa, ao Comando da Marinha, ao Comando do Exército e ao Comando da Aeronáutica cópia do acórdão que vier a ser prolatado neste processo, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentarem;

l) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser prolatado neste processo, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentarem, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal e à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços da Câmara dos Deputados, para que, diante das informações apuradas neste processo, avaliem a pertinência de propor legislação disciplinando a matéria, bem como à Secretaria de Aquisições Logísticas deste tribunal, às Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, à Comissão de fiscalização financeira e controle da Câmara dos Deputados e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal.

26. O dirigente da unidade técnica, em seu pronunciamento, concordou com a instrução e acrescentou proposta de deliberação no sentido de o TCU firmar entendimento de que a comprovação da vantajosidade e da necessidade, requisitos estabelecidos nos Acórdãos 1850/2020 e 541/2021, ambos do plenário, para se justificar a realização de aquisição no exterior no interesse de órgãos sediados no Brasil, resta caracterizada apenas quando da realização de uma licitação internacional no Brasil deserta ou fracassada.

27. Nada obstante, o tribunal decidiu (Acórdão 3616/2022-2ª Câmara, de 19/7/2022), aquiescendo com a proposta de deliberação do relator (Ministro-Substituto André Luís de Carvalho), por conferir nova oportunidade para que o Ministério da Defesa e os Comandos Militares, com o apoio das suas respectivas Consultorias Jurídicas, se manifestassem, no prazo

de 12 meses a contar da notificação da decisão, sobre as propostas de encaminhamento formuladas pela SecexDefesa.

9.3. promover o envio de ciência preventiva e corretiva para que, nos termos do art. 9º da Resolução TCU n.º 315, de 2020, o Comando da Marinha, o Comando do Exército e o Comando da Aeronáutica, sob a coordenação setorial do Ministério da Defesa e a coordenação central da Advocacia-Geral da União (AGU), como representante da União, promovam o procedimento técnico com vistas à integral avaliação sobre todos os ajustes sugeridos pela unidade técnica, às Peças 315 e 317, para a eventual modificação nos correspondentes normativos, em face de a Portaria GM-MD n.º 5.175, de 2021, com as demais normas adicionais pertinentes, tender a necessitar de eventuais ajustes em pleno cotejo, especialmente, com a Constituição de 1998 e a atual Lei n.º 14.133, de 2021, além da correlata Lei n.º 8.666, de 1993, e com a correspondente jurisprudência firmada pelo TCU a partir, por exemplo, dos Acórdãos 541/2021 e 1.850/2020, do Plenário, diante, entre outros, dos seguintes aspectos: (i) critérios para a autorização de aquisições feitas no exterior, incluindo a contratação direta, em prol dos órgãos sediados no Brasil; (ii) aquisição ou contratação, por meio de repartição sediada no exterior, de bens e serviços não classificados como produtos de defesa em prol dos órgãos sediados no Brasil; (iii) aquisições ou contratações, por meio de repartições do Ministério da Defesa sediada no exterior, de bens e serviços para os órgãos sediados no Brasil e não integrantes da estrutura do Ministério da Defesa; e (iv) ampliação da publicidade sobre as referidas contratações promovidas por meio de repartições sediadas no exterior;

9.4. solicitar que, contando com a coordenação específica pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa e pelas Consultorias Jurídicas Adjuntas das Forças Singulares, em sintonia com o art. 43 da Lei n.º 8.443, de 1992, o órgão competente da Advocacia-Geral da União (AGU) promova, como representante da União, a condução do procedimento técnico fixado pelo item 9.3 do presente Acórdão, informando o TCU, dentro do prazo de 12 (doze) meses contados da notificação do presente Acórdão, sobre o efetivo resultado de todas as providências adotadas, sem prejuízo de, formal e expressamente, apresentar a respectiva motivação técnico-jurídica para a eventual manutenção da correspondente regra prevista na Portaria GM-MD n.º 5.175, de 2021, com as demais normas adicionais pertinentes, em função de a AGU entender incabível ou inaplicável o específico ajuste sugerido para essa correspondente regra pela unidade técnica às Peças 315 e 317;

9.5. enviar a cópia do presente Acórdão, com o Relatório e a Proposta de Deliberação, aos seguintes destinatários:

9.5.1. ao Ministério da Defesa, além do Comando da Marinha, Comando do Exército e Comando da Aeronáutica, para ciência e efetivo cumprimento do item 9.3 deste Acórdão;

9.5.2. à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, além da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado Federal, à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços da Câmara dos Deputados, à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, para ciência e eventuais providências;

9.5.3. à Advocacia-Geral da União (AGU), para ciência e efetivo cumprimento dos itens 9.3 e 9.4 deste Acórdão; e

9.6. promover o arquivamento do presente processo, dispensando o monitoramento sobre o item 9.4 deste Acórdão e sobre o item 9.4 do Acórdão 4.993/2019-TCU-2^a Câmara.

28. Assim, considerando que a ciência da Advocacia-Geral da União sobre o referido decisum ocorreu em 2/8/2022 (peça 331 do TC 006.240/2019-4), o prazo para sua manifestação seria até 2/8/2023. Além disso, em razão do disposto no subitem 9.6 do acórdão, o exame sobre o documento a ser apresentado pela AGU haveria de ser realizado em processo específico.

29. Em atendimento aos itens 9.3 e 9.4 supra, a Consultoria-Geral da União, por meio do Departamento de Assuntos Extrajudiciais, encaminhou, em 28/6/2023, o Parecer 00320/2023/CONJUR-MD/CGU/AGU e a Nota Técnica nº1/AGE/SG/MC/2023 (peças 340 e 341 do TC 006.240/2019-4), documentos que ainda não foram examinados por este tribunal.

30. Considerando que a presente fiscalização, iniciada em 15/2/2022, tinha previsão inicial de conclusão em 7/10/2022, muito antes do prazo concedido à AGU para se manifestar sobre o Acórdão 3616/2022-2ª Câmara, de 19/7/2022, não constituiu objetivo deste processo continuar com as tratativas iniciadas no TC 006.240/2019-4 sobre os pontos levantados na instrução de mérito da SecexDefesa que constituem irregularidades remanescentes nas normas, as quais estão resumidas no parágrafo 23 deste pronunciamento.

31. O presente trabalho, por ter tido viés principal de conformidade, buscou verificar como está ocorrendo na prática a aplicação das normas aprovadas pelo MD e quais os problemas para os quais elas ainda não estão dando o tratamento adequado. Dessa forma, as conclusões da presente fiscalização contribuirão para qualificar e fundamentar melhor as análises e propostas de encaminhamento que se originarão da retomada da análise sobre a regularidade das normas, iniciada no TC 006.240/2019-4 e que se pretende continuar em processo apartado a ser autuado especificamente para tal, medida que será proposta ao final deste pronunciamento.

32. Como se vê do resultado da auditoria, foram propostas novas melhorias normativas que não constavam expressamente dos encaminhamentos propostos na instrução de mérito do TC 006.240/2019-4, relacionadas a aspectos que não foram lá aprofundados, como a necessidade de regras objetivas, claras e mais detalhadas a respeito de pesquisa de preço e sobre os critérios objetivos de aferição da habilitação jurídica, técnica e econômico-financeira das empresas licitantes.

33. No tópico seguinte, serão resumidas algumas situações encontradas na fiscalização consideradas graves e que reforçam a natureza ainda precária das normas estabelecidas, bem com a necessidade de se restringir ao máximo as aquisições no exterior no interesse de órgãos sediados no Brasil, não só por conta de sua ilegalidade, mas também em face da insuficiência e da baixa eficácia dos controles instituídos.

II - Da necessidade de se restringir ao máximo as aquisições por meio das comissões militares de compras no exterior para atender demandas de órgãos sediados no Brasil

34. Como dito, o presente trabalho teve caráter complementar ao realizado no âmbito do TC 006.240/2019-4. Enquanto naquele se buscou avaliar, em tese, a adequação e a regularidade das minutas das normas, neste o foco principal foi avaliar a regularidade das aquisições realizadas, inclusive sob a égide dos novos normativos.

35. O resultado obtido revela que a existência de lacunas normativas constitui causa para diversos dos problemas identificados.

36. Além disso, algumas situações encontradas permitiram comprovar a aquisição de bens pelas comissões que são comercializados no Brasil, bem como que a existência de norma reguladora das aquisições, por si só, não foi suficiente para evitar sua inobservância em diversas compras auditadas.

37. A seguir, serão resumidas as principais irregularidades detectadas na fiscalização que corroboram o entendimento que constitui o título do presente tópico de análise.

II.1 - Do descumprimento reiterado do Acórdão 4993/2019-TCU-2ª Câmara e da Portaria GM-MD 5175/2021, que regula as aquisições nas comissões

38. Conforme tratado no achado 3, falhas no processo de habilitação aliadas à ausência de requisitos objetivos de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica nos editais permitiram a contratação de empresas sem existência física, sem habilitação jurídica, ou que não pertenciam ao ramo do produto ou serviço, ou sem condições de entregar o produto diretamente, e até mesmo com empresas com sócios em comum.

39. O que chamou a atenção foram situações que caracterizaram flagrante descumprimento do Acórdão 4993/2019-TCU-2ª Câmara e da Portaria GM-MD 5175/2021, que regula as aquisições nas comissões.

40. Conforme consta da análise em separado da questão 4.1 (peça 1263), a CEBW, mesmo após o início da vigência da Portaria GM-MD 5175/2021, continuou a usar o edital padrão aprovado pelo Parecer Referencial nº 002/2018/CONJUR-EB/CGU/AGU, o qual não previa parâmetros para aferição da habilitação da empresa que a norma regulara, conforme se verifica na amostra dos processos 64324.001918/2022-10, 64324.001896/2022-98 e 64324.002603/2022-90 (peça 1208, p. 82-84).

41. A CABW, por sua vez, aparentemente também ignorou a Portaria GM-MD 5175/2021 no que se refere à adoção de requisitos de qualificação, por não tê-los previsto nos editais de licitações posteriores à vigência da norma, formalizados nos processos 222068, 224112, 224103, 223069 e 224020 (peça 1207, p 1-17, 21, 63, 106, 136, 160).

42. Por fim, a CEBW, nos processos licitatórios 64324.007920/2020-31 e 64324.004223/2019-94, descumpriu o Acórdão 4993/2019-TCU-2ª Câmara, ao utilizar parecer referencial da AGU de 2018 para realização de licitação, que não previa a utilização de parâmetros para aferição da habilitação de licitante, situação que contrariava norma do MRE, de observância obrigatória em razão do citado julgado, a qual determinava consulta ou parecer de advogado local abordando a questão de habilitação de licitantes.

43. A propósito, merece destaque o fato de a Embaixada Brasileira em Washington, mesma localidade das comissões, prever em seus editais de aquisições condições de habilitação jurídica e de qualificação econômico-financeira, inclusive com a previsão de apresentação dos balanços financeiros do último ano fiscal e índices econômicos mínimos. Vide edital à peça 1030, p. 137-139.

44. Tal constatação refuta, portanto, qualquer argumentação que se intente apresentar no sentido de apontar as peculiaridades e a legislação locais como óbices à adoção, pelas três comissões de compras das Forças Armadas sediadas em Washington, de critérios objetivos de aferição das condições de habilitação jurídica e econômico-financeira.

45. Todavia, o quadro comparativo de normas contido à peça 1263 é emblemático ao demonstrar que nenhuma das normas aprovadas para as comissões previu a utilização no edital de índices para demonstração da capacidade financeira do licitante (Art. 31, § 1º e 5º, da Lei 8.666/93 e art. 69 da Lei 14.133/2021), bem como de documentos para comprovação da regularidade fiscal (Art. 29, inciso III, da Lei 8.666/93 e art. 68 da Lei 14.133/2021).

46. Além disso, somente a Marinha incluiu em sua norma previsão de uso do balanço patrimonial do último exercício ou equivalente (Art. 31, inciso I, da Lei 8.666/93 e art. 69, I, da Lei 14.133/2021) e da demonstração do resultado do exercício do último exercício anterior ou equivalente (Art. 31, inciso I, da Lei 8.666/93 e art. 69, I, da Lei 14.133/2021) para avaliação da capacidade econômico-financeira da licitante.

47. Portanto, conclui-se ser bastante pertinente a proposta contida no relatório da fiscalização de se determinar ao MD a adoção de medidas com vistas a padronizar, para as três Forças Armadas, critérios objetivos para avaliação de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica, com índices e parâmetros objetivos.

II.2 – Do descumprimento reiterado de normas de administração orçamentária e financeira e da norma que regula o processo administrativo no âmbito federal

48. O presente tópico trata especificamente dos achados do relatório da fiscalização que abordaram, em relação à CEBW, a execução financeira irregular de orçamento de modo paralelo ao Siafi, bem como a realização de pagamentos de despesas com utilização de cartão

de crédito do HSBC sem previsão legal, e, em relação à CABW, a realização de aquisições não documentadas em processo administrativo.

49. A exemplo do subtópico anterior, o motivo de explorar os citados casos neste pronunciamento, considerados graves, é chamar a atenção para a sua recorrência ao longo do tempo, sem que eles tenham sido identificados pelas instâncias responsáveis pelos controles internos administrativos, pelo controle social e pelo órgão de controle interno respectivo.

50. Mister destacar que as ocorrências não se relacionam a aspectos normativos secundários ou de difícil conhecimento, que requeiram experiência na aplicação da legislação para sua detecção.

51. O princípio da unidade de tesouraria, que impede a gestão de recursos financeiros do tesouro nacional fora da conta única, é basilar e se insere entre os primeiros conhecimentos adquiridos quando se começa a estudar administração orçamentária e financeira.

52. Do mesmo modo, é de amplo conhecimento, até mesmo para gestores inexperientes, que os registros contábeis contidos no Sistema Siafi têm de espelhar a realidade fática, não sendo possível, portanto, que sejam lançados no sistema registros de todas as etapas de uma despesa pública (empenho, liquidação e pagamento) que na prática ainda não ocorreu.

53. O relatório evidencia que essa situação foi identificada na CEBW em dois casos analisados por amostragem e que há indícios de que tenha ocorrido de forma sistemática, em montante que ultrapassa os R\$ 400 milhões, conforme registros contábeis dos exercícios de 2018 a 2022.

54. No que se refere ao uso de cartão de crédito de banco privado como meio de pagamento de compras públicas, é comezinho também o entendimento de que tal hipótese não é permitida em solo brasileiro, sendo autorizada a utilização de cartão unicamente para a realização de despesas passíveis de pagamento por meio de suprimento de fundos, e ainda assim com cartão vinculado a banco oficial, no caso o Banco do Brasil, cujas despesas são publicadas, com a identificação dos titulares dos cartões, de forma detalhada no portal da transparência do governo federal.

55. Dessa forma, chama a atenção que se tenha decidido há muito tempo por essa modalidade de pagamento no exterior, por meio de banco privado, sem que tenha havido consulta a este tribunal sobre a sua possibilidade, pois, conforme já explorado no relatório, não há decreto sobre o assunto e o cartão de crédito de pagamento do governo federal, regulado pelo Decreto 5.355/2005, prevê a possibilidade de seu uso no exterior.

56. Por fim, não menos grave foi a constatação obtida no curso dos trabalhos da fiscalização de que a CABW realiza aquisições sem documentá-las em processos administrativos, físicos ou eletrônicos.

57. Longe de ser uma questão meramente formal, a ausência de processo administrativo para gerir e documentar os atos e fatos administrativos de todas as etapas do processo licitatório, para além de caracterizar afronta à Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, compromete a transparência, a confiabilidade e a auditabilidade do processo de licitação, impossibilitando até mesmo a comprovação de sua real ocorrência.

II.3 – Dos possíveis direcionamentos das aquisições no exterior a empresas americanas com sócios brasileiros

58. Por fim, convém ressaltar, do achado 3, os subachados III.I.X e III.I.XIII, por meio dos quais foram demonstradas situações encontradas que representam indícios de direcionamento das aquisições realizadas pelas comissões militares no exterior a empresas americanas com sócios brasileiros.

59. No período auditado (2018 a 2022), foi possível levantar, com base em uma amostra, que 73 empresas americanas, com pelo menos um sócio brasileiro cada uma, foram contratadas

pelas comissões das Forças Armadas sediadas em Washington, atingindo o montante contratado de R\$ 573.084.243,20 naquele período.

60. Os indícios que fundamentam a hipótese de direcionamento baseiam-se em duas constatações distintas:

a) o acesso por empresas estrangeiras aos sistemas de compras da CEBW e da CABW a partir de endereços IPs localizados no Brasil; e

b) a comprovação, por meio de estudo estatístico, de que empresas estrangeiras com sócios brasileiros são contratadas com mais frequência pelas comissões militares no exterior e vendem uma maior variabilidade de produtos e serviços se comparadas com empresas com sócios estrangeiros.

61. Em relação à primeira constatação, extraída com base nos dumps das bases de dados obtidas dos sistemas de compras das comissões, consta do relatório da fiscalização que o sistema de compras da CEBW foi acessado do Brasil por 7 empresas estrangeiras com sócios brasileiros, por meio de 49 IPs distintos, no total de 120 acessos em datas distintas.

62. Já a CABW teve seu sistema de compras acessado do Brasil por 26 empresas estrangeiras com sócios brasileiros, por meio de 775 IPs distintos, no total de 2275 acessos em datas distintas.

63. Por fim, merece destaque o caso explorado no primeiro subachado, possível simulação de competitividade no processo 67102.187193/2018-64 da CABW, em que se verificou que o acesso de três empresas ao certame se deu a partir do mesmo endereço IP, o qual pertencia a organização militar do Comando da Aeronáutica, o que revela alta probabilidade de envolvimento de agente público em aquisição eivada de indícios robustos de fraude à licitação.

II.4 - Da invalidade dos critérios estabelecidos na Portaria GM-MD 5175 para se levar uma aquisição do interesse de órgãos sediados no Brasil para as comissões

64. Entre os pontos mais relevantes da análise realizada na instrução de mérito à peça 315 do TC 006.240/2019-4, que avaliou a citada portaria, cabe destacar os critérios definidos para se decidir a respeito da realização de uma licitação no exterior, em detrimento da realização de uma licitação internacional no Brasil.

65. E os motivos que justificam tal relevância residem na invalidade dos critérios estipulados e nos efeitos adversos que as regras estabelecidas podem provocar nas diversas políticas públicas que visam o desenvolvimento nacional sustentável, o fortalecimento da base industrial de defesa e a sua autonomia produtiva e tecnológica.

66. O principal argumento apontado foi economizar o orçamento com a compra de produtos mais baratos fornecidos sob jurisdição estrangeira. E ele está refletido nas normas (peça 800), por exemplo, no critério que permite levar uma compra para o exterior quando, em pesquisa de preços (e não após a fase competitiva do certame, como disciplinam as leis licitatórias), o preço do produto nacional superar o fornecido no exterior em 30%.

67. Ora, se considerarmos a elevada carga do ‘Custo Brasil’, é bem provável que com base nesse critério a maioria das aquisições esteja sendo realizada no estrangeiro, ainda que viável de ocorrer no Brasil, por meio de uma licitação internacional.

68. Adicionalmente, ressalte-se que o critério ignora que o mecanismo legalmente estabelecido para fazer face a eventuais deficiências do mercado interno brasileiro é a licitação internacional, cuja previsão na lei não exclui as Forças Armadas de sua observância. Todavia, restou demonstrado na instrução de mérito do TC 006.240/2019-4 que as Forças Armadas deixaram de realizá-la há anos com base em justificativa (menor eficiência e economia) que foi refutada.

69. Além disso, desconsidera a equalização tributária (prevista no art. 42, § 4º, da Lei 8.666/1993 e no art. 52, §4º da Lei 14.133/2021), que, somada com a margem de preferência prevista nas leis licitatórias (art. 3º, §§ 5º a 8º, da Lei 8.666/93 e art. 26 da Lei 14.133/2021)

podem representar percentual significativamente superior aos 30% da margem prevista nas normas aprovadas pelo MD.

70. A equalização tributária nas disputas licitatórias envolvendo empresas nacionais e estrangeiras representa, a rigor, a materialização do princípio da isonomia, previsto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, sendo, portanto, de observância obrigatória também para os órgãos e as entidades que não são regidas pelo novo estatuto licitatório.

71. Assim entendeu o TCU ao determinar à empresa pública Casa da Moeda do Brasil, por meio do Acórdão 2319/2021-Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas) que, inobstante a ausência de previsão de equalização tributária na Lei 13.303/2016, adotasse, no prazo de 120 dias, com fundamento no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e no caput do art. 31 daquela lei, as providências necessárias para prever, em seu regulamento de licitações e contratos, regra de equalização de propostas, a exemplo da contida no art. 52, § 4º, da Lei 14.133/2021, com vistas a assegurar a comparação justa das propostas de licitantes estrangeiras com às aquelas de licitantes nacionais.

72. De todo o exposto, e considerando-se outras implicações exploradas no TC 006.240/2019-4, pode-se resumir que o critério em análise estabelecido na Portaria GM-MD 5175/2021 resulta nos seguintes efeitos:

- a) violação ao princípio constitucional da isonomia;
- b) desincentivo à Base Industrial de Defesa;
- c) comprometimento do domínio de tecnologias críticas para a segurança nacional, na contramão do que preconizam a Política e a Estratégia Nacional de Defesa; e
- d) prejuízo ao desenvolvimento nacional e à economia brasileira, com perdas na arrecadação de impostos e na geração de emprego e renda, o que coloca em dúvida a economia alegada em se realizar as aquisições no exterior.

73. Em última análise, observa-se que **o critério caracteriza uma verdadeira inversão de valores**, pois a margem de preferência e a equalização tributária foram incluídas tanto na Lei 8.666/93 quanto na 14.133/2021 como mecanismos para proteger a indústria brasileira de entraves que comprometem sua competitividade, a exemplo da elevada carga tributária e da deficiência da infraestrutura.

74. Todavia, ao ignorar a equalização tributária e prever a utilização de margem de preferência na fase de pesquisa de preços, a Portaria GM-MD 5175 institui condições que direcionam o poder de compra do Estado de modo a favorecer empresas estrangeiras em detrimento das nacionais, comprometendo o alcance de objetivo fundamental da República (garantir o desenvolvimento nacional) expresso no inciso II do art. 3º da Constituição Federal e infringindo o princípio do desenvolvimento nacional sustentável previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021, o qual, frise-se, é de observância obrigatória por parte das repartições brasileiras sediadas no exterior, por força do § 2º do art. 1º daquela lei.

75. Como exemplo prático dos efeitos explorados acima, cabe ressaltar que recentemente foi autuado o TC 020.873/2023-9, que trata de denúncia do Sindicato Nacional das Indústrias de Materiais de Defesa (SIMDE), em que a entidade aponta possíveis irregularidades em curso nas compras governamentais de defesa que estariam resultando no direcionamento das aquisições para o comércio internacional, em detrimento do nacional.

76. Ademais, a informação noticiada na imprensa em 2020 (<https://www.defesanet.com.br/bid/noticia/37889/bolsonaro-quer-comprar-armas-nos-eua-e-sela-mal-estar-com-industria-nacional/>, acesso em 11/10/2023) de que a empresa brasileira Taurus, que fabrica armamentos, estaria buscando aumentar os investimentos em suas fábricas no exterior para exportar para o Brasil é um exemplo emblemático dos efeitos nefastos da situação encontrada.

77. Necessário também ponderar que economizar orçamento não seria um interesse exclusivo das Forças Armadas, tanto é que o Ministério da Justiça e da Segurança Pública está em estágio avançado no processo de criação de sua comissão em Washington D.C. para também poder comprar produtos supostamente mais baratos.

78. A propósito, entende-se não caber a este Tribunal análise a respeito de ser ou não devido às Forças Armadas e de Segurança Pública tratamento privilegiado a ponto de lhes ser autorizado realizar suas aquisições no exterior sob o argumento de economia do orçamento. Essa discussão, entende-se, compete ao Congresso Nacional.

79. O que se tem de concreto é que o critério estabelecido é ilegal por afrontar os princípios da isonomia e do desenvolvimento nacional sustentável e, em consequência, o art. 123 da Lei 8.666/93 e o art. 1º, § 2º, da Lei 14.133/2021, que obrigam a observância dos princípios licitatórios nas aquisições realizadas no exterior.

80. Além disso, viola as leis licitatórias vigentes e o princípio da legalidade por inexistir autorização legal para que as regulamentações das compras no exterior criem critérios adicionais a balizar as licitações e as contratações executadas no interesse de órgãos sediados no Brasil.

81. Como se vê, a matéria em discussão está ganhando outros contornos, extrapolando os interesses das Forças Armadas. Nos termos da portaria MJSP 222/2021, alterada pela Portaria MJSP 559/2021 (<https://dspace.mj.gov.br/handle/1/4156>, acesso em 11/10/2023), verifica-se que em breve todos os estados da federação poderão ser beneficiados com compras no exterior de material de segurança realizadas por aquela pasta ministerial, o que representará um nítido esvaziamento do instituto constitucional da licitação.

II.5 - Conclusão

82. Como visto, os subtópicos II.1 a II.3 abordaram situações concretas irregulares com as quais a equipe de fiscalização se deparou ao avaliar as aquisições realizadas pelas comissões e que representam a materialização de riscos não adequadamente controlados, seja em razão da insuficiência das normas editadas pelo Ministério da Defesa, ou até mesmo de mal funcionamento das instâncias de controle interno que constituem as linhas de defesa da gestão.

83. Demonstrou-se que foram ignoradas pela CEBW e CABW regras contidas nas normas aprovadas pelo Ministério da Defesa com o potencial de evitarem a contratação de empresas incapazes de honrar com o compromisso assumido, bem como de evitar a contratação de meras empresas intermediárias, que apenas oneram os custos da contratação.

84. Tais constatações apenas reforçam preocupação já externada na instrução do TC 006.240/2019-4 de que as compras realizadas pelas comissões no exterior seriam mais suscetíveis a práticas de irregularidades em razão da baixa expectativa de controle, ocasionada por diversos fatores, entre eles:

- a) distanciamento do controle social e dos órgãos de controle;
- b) baixa publicidade e transparência das aquisições;
- c) ausência ou mitigação do controle do licitante concorrente, considerado um dos mais efetivos, que não se motiva para avaliar a regularidade do certame por não dominar o idioma e as leis brasileiras que regem as licitações;
- d) ausência ou mitigação do controle social brasileiro por conta da falta de domínio do idioma estrangeiro utilizado na redação dos documentos da licitação; e
- e) não submissão dos editais de licitação a controles automatizados baseados em inteligência artificial que rodam diariamente em todas as aquisições processadas no Brasil pelo Sistema Comprasnet, o que permite a atuação tempestiva dos órgãos de controle sobre as irregularidades detectadas.

85. Por essas razões é que não basta o aprimoramento normativo, dado que alguns dos fatores de risco acima explorados não se resolvem com uma norma adequadamente formulada para guiar as aquisições realizadas no exterior, a exemplo dos citados nas alíneas ‘c’ e ‘e’.

86. Assim, reforça-se o entendimento já externalizado na instrução de mérito do TC 006.240/2019-4 de que uma medida simples e efetiva para se corrigir a quase totalidade das irregularidades detectadas lá e aqui neste processo, relacionadas, principalmente, com os critérios estabelecidos para se decidir sobre uma compra no exterior no interesse de órgãos sediados no Brasil, é o estabelecimento da condição de haver uma licitação internacional no Brasil deserta ou fracassada.

87. Contudo, como já relatado, entende-se não ser o momento oportuno de propor encaminhamento nesse sentido, haja vista a necessidade de examinar as ponderações apresentadas pelo Ministério da Defesa e pela Consultoria-Geral da União a respeito dele e de outros encaminhamentos propostos pela então SecexDefesa no TC 006.240/2019-4.

III - Da racionalidade administrativa e da eficiência para apuração das possíveis irregularidades apontadas no relatório

88. Para apuração das possíveis irregularidades identificadas na auditoria, a equipe de fiscalização propõe a atuação de diversos processos apartados, tendo restado esclarecido nos §§ 168 a 175 da análise aos comentários dos gestores (Apêndice ‘A’) que foram adotados critérios para a divisão de responsabilidades pelas apurações entre os gestores, órgãos de controle interno e TCU, com os quais concordo.

89. Ocorre que o Comando da Aeronáutica se antecipou e autuou processos administrativos em relação às ocorrências listadas nas alíneas o.4, o.5 e o.6 da proposta de encaminhamento do relatório da auditoria, abaixo transcritas, as quais foram indicadas pela equipe de fiscalização para serem apuradas pelo TCU, em razão de sua gravidade.

p.4) possível atuação em conluio das empresas que participaram efetivamente na licitação do processo administrativo 67102.187193/2018-64, conduzido pela CABW, e em demais processos que as referidas empresas tenham participado;

p.5) possível fraude à licitação por ausência de habilitação jurídica da empresa vencedora do certame PAG 223946/CABW/22; e

p.6) possível atuação em conluio em certames promovidos pela CABW das empresas Fissette & Lopes International Trade Co., Heclau REp. Interantional LLC e Johnwayne Aviation Spares & Repairs LLC, incluindo indício de burla ao impedimento de licitar;

90. A equipe de fiscalização, conforme considerações contidas nos §§ 254 a 265 do Apêndice ‘A’ ao relatório, propõe manter a apuração a cargo do TCU, por meio da atuação de processos apartados específicos, sem prejuízo da continuidade das apurações em curso no Comando da Aeronáutica, as quais serviriam para subsidiar as apurações que ocorreriam no TCU.

91. Para justificar a proposta, a equipe alega que documentos preliminares enviados ao TCU pela Aeronáutica para comprovar a existência de apurações em curso não revelam a extensão das investigações para apurar a participação de agentes públicos que se envolveram nas licitações que tiveram sua lisura questionada.

92. Além disso, informa também que o TCU teria competências sancionatórias próprias, não detidas pelo Comando da Aeronáutica, as quais seriam requeridas nos casos concretos identificados, face à sua gravidade.

93. Preliminarmente, registro que concordo com a gravidade dos atos irregulares identificados.

94. Todavia, considerando os princípios da racionalidade administrativa, da economia processual e da eficiência, entendo que o mais apropriado é o TCU aguardar o término das apurações em curso no âmbito do Comando da Aeronáutica para somente depois decidir, com

base nos seus resultados, sobre a necessidade ou não de autuar processo para, por exemplo, apurar a participação de gestores públicos que não tiver sido eventualmente considerada nas apurações da Aeronáutica.

95. Necessário destacar que como as apurações ainda estão em andamento, não é possível antever se delas serão excluídos os gestores públicos potencialmente envolvidos nas irregularidades.

96. Além do mais, o aparato sancionador à disposição do Comando da Aeronáutica também é bastante significativo. Além da aplicação de sanções previstas no Regulamento Disciplinar da Aeronáutica (Decreto 76.322/1975), o qual prevê, entre outras punições disciplinares, a prisão, há documento juntado ao processo que denota o envolvimento da Consultoria Jurídica daquele órgão em consulta para se levantar a possibilidade de aplicação da Lei Anticorrupção (12.846/2013), a qual também prevê a aplicação de sanção pecuniária a empresas que praticarem atos lesivos à administração pública.

97. Adicionalmente, a juntada aos autos de documentos que comprovam a aplicação de sanção de inidoneidade para licitar e contratar a empresas envolvidas nas irregularidades descritas no relatório constitui fator adicional a demonstrar ser mais oportuno aguardar o término das investigações internas antes de este tribunal decidir ou não pela necessidade de apuração própria.

98. Assim, com base nas considerações supra, propor-se-á, de forma alternativa ao encaminhamento sugerido pela equipe de fiscalização, determinar ao Comando da Aeronáutica que encaminhe ao TCU o resultado das apurações realizadas em relação às potenciais irregularidades listadas nas alíneas o.4, o.5 e o.6 do relatório de auditoria.

IV - Proposta de encaminhamento

99. De todo o exposto, propõe-se, em substituição ao encaminhamento contido à peça anterior:

a) determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 7º, § 3º, inciso III, da Resolução-TCU 315, de 2020, e no art. 4º, IX, do Decreto 9.203/2017, que:

a.1) em articulação com as Forças Singulares, e com base nas disposições contidas no art. 1º, §2º, e art. 23 da Lei 14.133/2021, no item 9.4 do Acórdão 2037/2020-Plenário e nas normas que regulamentam pesquisa de preço de compras governamentais dos países sede das comissões (peculiaridades locais), adotem, no prazo de 180 dias, as medidas necessárias para aprimorar a regulamentação da realização de pesquisas de preços que subsidiarão as aquisições a serem realizadas pelas comissões militares de compras no exterior;

a.2) com fundamento no art. 1º, §2º, e art. 5º, da Lei 14.133/2021 e no princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, padronize, no prazo de 180 dias, para as três forças singulares os requisitos de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica, com índices e parâmetros objetivos, a serem exigidos nas aquisições realizadas por suas comissões militares sediadas no exterior;

b) determinar aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica:

b.1) com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 dias, adequem os sítios eletrônicos das respectivas comissões militares sediadas no exterior às disposições previstas na Lei 12.527/2011, art. 6º, inc. I, art. 7º, inc. VI, art. 8º, § 1º, IV, § 2º, §3º, inc. I a VI; Lei 14.129/202, art. 29, inc. I; no Decreto 8.777/2016, art. 3º e 4º; e no Decreto 8.539/2015, art. 22, §1º, em especial sanando as inconsistências relatadas nas tabelas 21, 22 e 23 do relatório da fiscalização;

b.2) com fundamento no art. 4º, inciso I, e art. 7º, §3º, inc. I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 90 dias, apresentem um plano de ação, detalhado em etapas, responsáveis e prazos, com as medidas que adotarão para, no prazo máximo de um ano, assegurar plena conformidade dos processos administrativos de aquisições realizados pelas

respectivas comissões sediadas no exterior aos termos do Decreto 8.539/2015, art. 22, §1º, e da Lei 14.129/2021, arts. 6º, de modo a torná-los integralmente eletrônicos, devendo as soluções adotadas para cumprimento da determinação incluírem as funcionalidades existentes no Sistema Eletrônico de Informações (SEI);

c) determinar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 4º, inciso I, e art. 7º, §3º, inc. I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 90 dias, apresente um plano de ação, detalhado em etapas, prazos e responsáveis, para a correção de duplicidade de cadastros no Siafi de mesma pessoa jurídica, com CNPJ e com Inscrição Genérica (IG), a fim de que a informação contábil atenda a característica qualitativa de comparabilidade prevista no item 6.2.5 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcasp), 9ª edição, 2021;

d) determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, c/c o, art. 6º, § 2º, da Instrução Normativa TCU 71/2012, que, no prazo de 30 dias, instaure processo administrativo para apurar possível dano ao erário oriundo de contratações decorrentes das licitações RFQ150/2019, RFQ-111/2020, RFQ-90/2021 e RFQ-42/2022;

e) determinar ao Centro de Controle Interno do Exército, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, no art. 74, IV, da Constituição Federal e no art. 24, VII, da Lei 10.180/2001, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apure a possível ocorrência das seguintes irregularidades, informando a esta Corte, no mesmo prazo, o resultado da apuração:

e.1) possíveis falhas de habilitação no RFQ-140/2020 e RFQ-141/2020, conduzidos pela CEBW, a legalidade das prorrogações de prazo de entrega dos produtos constantes dos contratos inadimplidos 1283/2020 e 1284/2020 e da destinação dada aos recursos financeiros vinculados aos contratos; e

e.2) possíveis falhas de habilitação no RFQ-0089/2019, conduzido pela CEBW, bem como a legalidade das prorrogações de prazo de entrega dos produtos constantes do contrato 1140/2019 e de troca do produto ofertado pelo licitante vencedor durante a execução contratual;

f) determinar à Comissão do Exército Brasileiro em Washington, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 30 dias, corrija os lançamentos contábeis irregulares no Siafi atualmente existentes na conta de adiantamentos para inversões em bens móveis, oriundos de lançamentos contábeis irregulares de liquidação e de pagamento antecipados, a fim de que evidenciem a real situação dos recursos orçamentários e financeiros, nos termos Lei 4.320/1964, art. 90, encaminhando ao TCU, no mesmo prazo, os resultados da ação;

100. g) determinar ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que encaminhe ao tribunal o resultado das apurações internas realizadas em relação às irregularidades exploradas no relatório da fiscalização abaixo resumidas.

g.1) possível atuação em conluio das empresas que participaram efetivamente na licitação do processo administrativo 67102.187193/2018-64, conduzido pela CABW, e em demais processos em que as referidas empresas tenham participado;

g.2) possível fraude à licitação por ausência de habilitação jurídica da empresa vencedora do certame PAG 223946/CABW/22; e

g.3) possível atuação em conluio em certames promovidos pela CABW das empresas Fissette & Lopes International Trade Co., Heclau REp. Interantional LLC e Johnwayne Aviation Spares & Repairs LLC, incluindo indício de burla ao impedimento de licitar;

h) recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que avalie a possibilidade de automatizar as ordens de pagamento emitidas por unidades gestoras da Administração Pública Federal sediadas no exterior dentro do Siafi, a fim de também possibilitar a emissão de ordens bancárias (OB) diretamente às agências do Banco do Brasil no exterior que as executarão;

i) recomendar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que avalie a viabilidade de unificar as normas de licitação que regem as aquisições realizadas pelas Comissões Militares sediadas no exterior das três Forças Singulares;

j) recomendar aos Centros de Controle Interno da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que incluam em seus processos de trabalho de mapeamento e avaliação dos riscos incidentes nos objetivos das comissões militares sediadas no exterior a verificação periódica da existência dos riscos identificados na presente fiscalização, de modo a possibilitar atuação preventiva e tempestiva para evitar sua materialização.

k) dar ciência aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

k.1) o pagamento efetuado a nacional em moeda estrangeira é irregular, pois afronta a Lei 10.406/2002, Código Civil, art. 318, c/c Decreto-Lei 857/1969, art. 2º, ‘caput’ e Lei 10.192/2001, art. 1º, ‘caput’;

k.2) a realização de licitação nas comissões militares sediadas no exterior para serviços de transporte de bagagem do Brasil para o exterior e vice-versa, sem motivo excepcional, e sem a devida divulgação em solo pátrio, é irregular, pois afronta os princípios da eficiência, do desenvolvimento nacional sustentável e da isonomia, previstos na CFRB/1988, art. 37, caput e inc. XXI, e na Lei 8.666/1993, art. 3º, caput;

l) dar ciência à Comissão do Exército Brasileiro em Washington, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

l.1) o pagamento de despesas com a utilização de cartão de crédito de instituição bancária privada, não regulamentado por decreto, extrapola a competência do gestor e afronta o princípio da legalidade, o Decreto 93.872/1986, art. 4º, caput, art. 5º, e art. 44, e o art. 84, IV e parágrafo único, da Constituição Federal;

l.2) a aquisição de automóveis no exterior para as aditâncias militares especificadas na tabela 26 deste relatório com a utilização de suprimentos de fundos em substituição ao processo normal de licitação foi ilegal, por ter contrariado o Decreto 93.872/1986, art. 45, caput, e art. 47, Lei 4.320/1964, art. 68, e Portaria Normativa MD 2.039-MD/2014, art. 1º, caput;

m) dar ciência à Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a aplicação de suspensão temporária com prazo indeterminado, constante no protocolo COMAER 67102.002897/2019-57, violou o princípio da legalidade insculpido na CFRB 1988, art. 5º, inc. XXXIX;

n) autuar três processos apartados, com fundamento no art. 43 da Resolução TCU 259/2014, para:

n.1) apurar possíveis lançamentos contábeis irregulares de liquidação e pagamento antecipados ocorridos na CEBW, a regularidade da gestão dos recursos financeiros correspondentes depositados em contas no Banco do Brasil em Nova York, a possível orientação incorreta da Diretoria de Contabilidade do Exército sobre o tema, que permitiu execução financeira de orçamento de modo paralelo ao Siafi, e possíveis lançamentos contábeis irregulares de inscrição de restos a pagar sem a existência de contrato firmado com licitante;

n.2) apurar potenciais falhas de habilitação detectadas em razão de descumprimento de determinação do TCU constante do Acórdão 4993/2019-TCU-2ª Câmara e da Portaria GM-MD 5175/2021; e

n.3) examinar a documentação apresentada pela Consultoria-Geral da União e pelo Ministério da Defesa em resposta aos itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 3616/2022 – TCU – 2ª Câmara, prolatado em processo que avaliou, entre outras questões, a regularidade das normas de aquisições das comissões de compras das FFAA sediadas no exterior, aprovadas pelo Ministério da Defesa por meio da Portaria GM-MD 5175/2021;

o) deixar de determinar ao Comando da Aeronáutica a apuração de irregularidades detectadas na fiscalização, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, tendo em conta que a unidade jurisdicionada já autuou processos para apuração das potenciais irregularidades abaixo descritas, sem prejuízo de que o TCU verifique sua efetividade e os impactos dela resultantes;

o.1) possível dano ao erário oriundo de aquisição de produtos constantes no processo 67102.223406/2022-13 da CABW; e

o.2) possível dano ao erário na aquisição do produto DELTA-660, em razão de maior consumo de insumos químicos para o seu tratamento, conforme relatado no Relatório Técnico RT TPPQ 01/2022, datado de 25/8/2022, constante do processo 67102.215053/2021-99;

p) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as determinações e recomendações contidas nos itens ‘a’ a ‘j’;

q) encaminhar cópia da deliberação a ser proferida ao Procurador-Geral da Justiça Militar, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal e nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, à Controladoria-Geral da União, ao Secretário do Tesouro Nacional e ao Corregedor da Advocacia-Geral da União para que adotem as providências que julgarem cabíveis dentro das suas esferas de atribuições; e

r) informar ao Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (Ciset Defesa), à Casa Civil, ao Ministério da Economia, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, à Comissão de Relação Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação a ser proferida podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

3. O Ministério Público de Contas, representado pelo subprocurador-geral Paulo Soares Bugarin, atuou neste processo conforme parecer a seguir²:

“Trata-se de auditoria integrada (operacional e de conformidade) realizada por iniciativa do TCU, sob supervisão da AudGovernança, com o objetivo de avaliar a regularidade das aquisições realizadas pelas comissões militares no exterior, bem como os riscos e controles correlacionados.

A fiscalização abrangeu as aquisições de bens e serviços comuns ou de prateleira, efetuadas nos anos de 2018 a 2022, envolvendo recursos federais da ordem de R\$ 7 bilhões. Foram examinadas as contratações realizadas por todas as cinco comissões militares no exterior: Comissão Naval Brasileira em Washington (CNBW), Comissão Naval Brasileira na Europa (CNBE), Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW), Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington (CABW) e Comissão Aeronáutica Brasileira na Europa (CABE).

As comissões sediadas em Washington DC, Estados Unidos, foram criadas nas décadas de 1930-40, ao passo que as instaladas em solo europeu, mais especificamente em Londres, Reino Unido, foram estabelecidas no início da década de 1970. O propósito primordial de todas elas é facilitar a contratação, no exterior, do fornecimento de materiais e da prestação de serviços de cunho bélico, relacionados com a atividade finalística das Forças Armadas brasileiras (FFAA).

Como resultado da presente fiscalização, foram reportados cinco achados decorrentes das questões de auditoria formuladas durante a fase de planejamento. A seguir listam-se os títulos, conforme registrados no Relatório de Auditoria (peça 1354), com grifos acrescidos:

² Peça 1.359.

III.I. Deficiências e falhas na *habilitação* de empresas nas licitações conduzidas pelas comissões militares sediadas no exterior contribuem para *possíveis conluios, fraudes, não entrega de produtos e outros riscos associados*;

III.II. Deficiências na aplicação de normas de *transparéncia* ativa, de dados abertos e de política de governo digital;

III.III. *Pagamentos em moeda estrangeira* fora dos casos excepcionais previstos na legislação;

III.IV. Aquisições de veículos pela CEBW por meio de *suprimento de fundos*, com afastamento irregular da licitação;

III.V. A CEBW e a CABW *direcionaram para empresas estrangeiras* aquisições de serviços de transportes de bagagem do Brasil para o estrangeiro e vice-versa.

Além desses, foram relatados dois outros achados de auditoria, não relacionados às questões planejadas:

II.I. Execução financeira de *orçamento de modo paralelo* ao Siafi realizada pela CEBW;

II.II. Pagamentos de despesas com a utilização, sem previsão legal, de *cartão de crédito do HSBC* realizados pela CEBW.

O Achado III.I se apresenta como, potencialmente, o mais grave, pois constitui, segundo a equipe de auditoria, indicativo da ocorrência de conluios e fraudes, dentre outros riscos. Trata-se da contratação de sociedades empresárias enquadradas em tipologias de empresas fantasmas (*shell company*) ou meramente intermediárias (*pass through scheme*), que não possuiriam capacidade para fornecer os materiais e serviços licitados.

Como efeitos desse achado, a equipe de auditoria apontou a frustração quanto à obtenção dos produtos contratados, nos prazos, quantidades e qualidade requeridos, bem como a possibilidade da ocorrência de superfaturamento decorrente da mera intermediação.

As situações atípicas encontradas foram exemplificadas no detalhamento de treze subachados (III.I.I a III.I.XIII), envolvendo contratações efetuadas por apenas duas comissões: CEBW e CABW, com prevalência desta última. Aparentemente, não foram encontrados casos relevantes dessa irregularidade nas demais comissões.

Dentre os exemplos relatados, encontram-se indícios de fraude à licitação, burla ao impedimento para participar de certame, superfaturamento, frustração quanto à entrega de produtos ou fornecimento de itens de qualidade inferior e contratação de empresas para suprimento de produtos não condizentes com sua área de atuação comercial. Há casos de simulação de competição, em que três empresas com sócios em comum participaram do mesmo certame; de fornecimento de software por preço superior ao que poderia ter sido praticado numa compra direta junto ao fabricante; e de aquisição de itens diversos, como bolas esportivas, livros, material odontológico e móveis, junto a empresa especializada em produtos de tecnologia da informação.

Esses relatos envolveram, geralmente, sociedades empresárias estabelecidas nos Estados Unidos, porém constituídas por sócios brasileiros. Em várias situações se constatou, inclusive, que o acesso aos sistemas de licitação das comissões militares ocorreu por meio de computadores localizados no Brasil, por vezes até da própria instituição militar brasileira requerente do produto ou serviço.

A causa das irregularidades apontadas no Achado III.I foi atribuída, pela equipe de auditoria, principalmente a falhas no processo de habilitação das licitantes. Nos editais dos certames estariam ausentes os critérios de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica, o que teria propiciado a contratação de sociedades incapazes de cumprir o contrato de fornecimento, por não apresentarem a necessária capacidade, seja econômica, financeira ou operacional, ou por serem de ramo comercial sobremaneira distinto em relação ao objeto contratado.

Outras causas indicadas foram a deficiência na pesquisa de preços prévia à licitação, possibilitando aquisições potencialmente superfaturadas, e a baixa transparência dos gastos realizados pelas comissões militares no exterior, o que teria conduzido à reduzida expectativa de controle institucional e social sobre essas operações.

Para combater essas causas, a equipe fiscalizadora propôs determinar ao Ministério da Defesa que aprimore a regulamentação das pesquisas de preço no exterior e que padronize os requisitos de qualificação econômico-financeira e técnica, a serem adotados por todas as comissões. Além disso, sugeriu recomendar ao mesmo Ministério que unifique as normas de licitação empregadas por essas comissões.

Com o intuito de aprofundar no exame das irregularidades, foi proposto autuar processos apartados para apurar as falhas de habilitação detectadas, as quais teriam sido motivadas por descumprimento de determinação do TCU no Acórdão 4993/2019-2ª Câmara e da norma de licitações editada pelo Ministério da Defesa, Portaria GM-MD 5.175/2021.

Essas medidas correspondem, respectivamente, aos itens **a.1**, **a.2**, **i** e **n.2** da proposta de encaminhamento consolidada da AudGovernança, presente ao final do pronunciamento do supervisor da auditoria (peça 1355). Adicionalmente, alguns subachados resultaram na formulação de propostas específicas complementares, as quais são listadas a seguir:

Tabela 1 – Propostas de encaminhamento específicas dos subachados do Achado III.I.

Subachado	Proposta*	Teor resumido da proposta
III.I.V	d	Determinar ao Comando do Exército que apure indício de dano ao erário.
III.I.III	e.1	Determinar ao Centro de Controle Interno do Exército que apure indícios de irregularidade.
III.I.IV	e.2	
III.I.I	g.1	
III.I.II	g.2	Determinar ao Comando da Aeronáutica que informe ao TCU o resultado da apuração de indícios de irregularidade.
III.I.VIII	g.3	
III.I.XI	m	Dar ciência à CABW sobre ilegalidade de suspensão temporária de licitante.
III.I.VI	o.1	Deixar de determinar ao Comando da Aeronáutica que apure indício de dano ao erário (providência já iniciada pela unidade jurisdicionada).
III.I.IX	o.2	
III.I.I	q	Comunicar a Procuradoria da Justiça Militar no Rio de Janeiro e a Procuradoria da República no Rio de Janeiro acerca da decisão do TCU.

Nota: (*) Item de encaminhamento no pronunciamento do supervisor da fiscalização (peça 1355).

No **Achado III.II** foram abordadas questões relativas a transparência de dados. Foram apontadas deficiências quanto à adoção de processos eletrônicos para as compras efetuadas pelas comissões militares no exterior, atingindo em algum grau todos os órgãos analisados. Noutro aspecto, observou-se que os sítios eletrônicos não disponibilizam suficientemente os dados sobre as contratações, falha demonstrada especificamente pelas comissões do Exército e da Aeronáutica em Washington.

Com o objetivo de solucionar os problemas, a AudGovernança propôs determinações dirigidas aos Comandos das três Forças Armadas (itens **b.1** e **b.2** da proposta de encaminhamento consolidada).

No **Achado III.III** relatou-se acerca de pagamento indevido em moeda estrangeira, quando deveria ter sido empregada a moeda nacional. Foram encontradas situações de empresas nacionais, sediadas no Brasil, contratadas para cumprir obrigação no Brasil, mas que foram remuneradas em dólar pela CABW. Como causas da irregularidade, a equipe apontou o desconhecimento normativo por parte dos agentes públicos contratantes e a possibilidade de registros em duplicidade de sociedade empresária no Siafi, adotando inscrições genéricas.

Declarou-se que a CABW reconheceu a prática indevida e se comprometeu a não mais assim proceder. Por isso, o encaminhamento proposto foi no sentido de dar ciência da irregularidade aos Comandos (item **k.1**). Por outro lado, sugeriu-se determinar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que elimine, no Siafi, a abertura para duplo registro da mesma pessoa jurídica (item **c**).

Outras duas propostas de cientificações (itens **I.2** e **k.2**) decorreram, respectivamente, dos **Achados III.IV** e **III.V**. No primeiro deles, se apontou o uso indevido de suprimento de fundos pela CEBW para a aquisição de automóveis, em vez de proceder regularmente com uma licitação. No segundo, relatou-se o direcionamento para empresas estrangeiras do serviço de transporte de malas entre o Brasil e o exterior, provocada pela opção de realizar os certames no exterior (pelas CEBW e CABW) e sem divulgação no Brasil.

Durante a execução da auditoria, foram identificados dois achados envolvendo a CEBW, cujos riscos de ocorrência não haviam sido previstos na matriz de planejamento.

Dentre estes, o **Achado II.I** foi apontado com maior relevância. Nele se relatou que a CEBW adotava corriqueiramente a prática de lançar contabilmente no Siafi a liquidação das despesas das contratações antes mesmo da assinatura do termo de contrato, de modo a reservar antecipadamente os recursos financeiros na conta bancária mantida em agência do Banco do Brasil em Nova York, Estados Unidos. Os pagamentos efetivos às contratadas ocorreriam ao longo da execução contratual, mas por meio de ordens emitidas em ambiente externo ao Siafi. Ou seja, a execução financeira era procedida como se houvesse um orçamento paralelo.

Essa constatação teria como efeito a ausência de fidedignidade dos lançamentos contábeis, acarretando dificuldade para o acompanhamento e o controle dos pagamentos aos fornecedores. Como causa, indicou-se a inexistência de função automatizada, para a gestão no exterior, da emissão de ordens bancárias vinculando a informação de pagamento entre o Siafi e o agente bancário. Outras causas seriam a provável orientação incorreta recebida pelos gestores da comissão militar e a reduzida expectativa de controle.

De forma a regularizar a situação, a equipe de auditoria propôs determinar à CEBW que corrija os lançamentos contábeis indevidos (item **f**) e recomendar à STN que inclua no Siafi a emissão de ordens de pagamento automatizadas no Siafi também para os órgãos brasileiros sediados no exterior (item **h**). Ademais, considerando a gravidade da situação e a falta de transparência na gestão dos recursos, a unidade instrutiva propôs o aprofundamento da apuração desta irregularidade em processo apartado (item **n.1**).

Dois processos de contratação examinados pela equipe de auditoria foram realizados no relatório da fiscalização (tópicos **II.I.I** e **II.I.II**). Para estes casos, além das propostas acima, entendeu-se necessário comunicar a Procuradoria da Justiça Militar, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Corregedoria da AGU acerca das irregularidades identificadas (item **q**).

Por fim, a equipe de auditoria reportou, no **Achado II.II**, que a CEBW usou, indevidamente, cartão de crédito vinculado a instituição bancária privada para fazer face ao pagamento de algumas despesas. Para a mitigação da irregularidade, foi proposto dar ciência à Comissão (item **I.1**).

Dante do conjunto de achados reportados, a unidade instrutiva inferiu que a atuação dos órgãos de controle interno das FFAA teria sido ineficaz na identificação dos riscos associados ao desempenho das comissões militares no exterior. Dessa forma, adicionou proposição no sentido de recomendar pontos de atenção a serem verificados pelo controle interno em trabalhos futuros (item **j**).

A AudGovernança considerou que todas as determinações e recomendações devem ser monitoradas pelo TCU (item **p**).

Ao emitir o seu pronunciamento, o supervisor da fiscalização (peça 1355) trouxe um interessante histórico dos trabalhos deste Tribunal sobre as aquisições realizadas pelas comissões militares no exterior. Nesse aspecto, salientou a apreciação do TC 006.240/2019-4,

em que se monitorou a determinação exarada no item 9.2 do Acórdão 7.248/2017 e reiterada no item 9.2 do Acórdão 4.993/2019, ambos da 2ª Câmara. O comando era para que fossem editados normativos regulamentadores das compras no exterior.

Por meio do Acórdão 3.616/2022-2ª Câmara, o TCU entendeu cumprida a determinação, uma vez que o Ministério da Defesa publicara a Portaria GM-MD 5.175/2021, contendo a regulamentação requerida. Todavia, mediante essa mesma decisão colegiada, o Tribunal remeteu aos órgãos envolvidos os questionamentos e ajustes sugeridos pela unidade instrutiva que avaliou a adequação da norma editada, solicitando-lhes que os analisassem e respondessem com seus comentários no prazo de um ano. Apesar dessa solicitação de resposta, arquivou-se imediatamente o processo, dispensando-se o monitoramento.

A resposta foi recebida em 28/6/2023 e constitui as peças 340 e 341 do TC 006.240/2019-4. Tendo em vista que essa documentação não recebeu qualquer tipo de análise por parte do TCU e considerando que as causas principais das irregularidades relatadas nesta auditoria relacionam-se com falhas nas normas de contratação das comissões militares no exterior, o supervisor acrescentou proposta de encaminhamento no sentido de que seja promovido, em processo apartado, o exame daquela resposta (item **n.3**).

O auditor-chefe adjunto da AudGovernança (peça 1356) manifestou concordância com as propostas consolidadas apresentadas pelo supervisor da fiscalização.

II

Examinando os fatos narrados nos autos, brevemente resumidos acima, é possível perceber, de início, que o escopo da presente auditoria possui larga abrangência. Ela compreende a avaliação de aspectos operacionais e de conformidade nas cinco comissões militares, a partir da verificação de todas as contratações de produtos e serviços comuns realizadas no período de cinco anos. A dimensão da fiscalização se observa também pela alta materialidade do volume de recursos fiscalizados, da ordem de R\$ 7 bilhões.

Além disso, observa-se que o trabalho desempenhado pela equipe de auditoria apresenta profundidade na investigação, amplificada com o emprego de técnicas inovadoras, a exemplo do rastreamento de acessos aos sistemas computacionais (tópico III.I.X), da utilização de ferramentas estatísticas sofisticadas (III.I.XIII) e do desenvolvimento de metodologia para avaliação de transparência dos sítios eletrônicos mantidos pelas unidades jurisdicionadas (III.II.II), além de outras análises não completamente retratadas no texto do relatório de fiscalização.

Considero que a auditoria foi regularmente empreendida, que os exames resultaram em conclusões consistentes e que foi respeitado o direito ao contraditório relativo às ações corretivas que se pretende demandar das unidades jurisdicionadas. Neste pronunciamento, não tenho contribuições a fazer acerca dos exames efetuados, com os quais manifesto anuênciam. Apresentarei comentários e sugestões com foco no encaminhamento a ser dado a partir desta auditoria. Com este intuito, passo a abordar as propostas decorrentes dos achados, na sequência em que foram expostas no resumo processual acima.

No **Achado III.I**, a unidade instrutiva indicou que a causa das irregularidades relatadas se concentra, basicamente, na deficiência da regulamentação do procedimento licitatório adotado pelas comissões militares. Por esse motivo, o encaminhamento proposto teve foco em determinações (itens **a.1** e **a.2**) e recomendação (item **i**) para o aprimoramento dessas normas.

O supervisor da fiscalização, por sua vez, informou que: o TCU monitorou a criação dessas regras (TC 006.240/2019-4), estatuídas mediante a Portaria GM-MD 5.175/2021, do Ministério da Defesa, apontou quesitos que necessitariam de melhoramento, recebeu comentários acerca desses apontamentos, porém não deu continuidade ao tratamento do tema. Compreendendo que os resultados desta auditoria demonstrariam a importância do aprimoramento dessas normas, o supervisor acrescentou proposta no sentido de examinar, em processo exclusivo para essa finalidade, a resposta recebida nos autos daquele monitoramento (item **n.3**).

Em vista das irregularidades narradas no relatório da presente fiscalização, concordo que o aprimoramento das normas de contratação aplicáveis às comissões militares no exterior se mostra como medida pertinente e necessária, em especial nos aspectos indicados pela equipe de auditoria. Considero, também, que o TCU pode, na sua missão de contribuir para a melhoria da gestão pública, atuar em conjunto com os órgãos envolvidos, cada um no seu papel constitucional, em busca do estabelecimento de normas adequadas de licitação e contrato.

Com base nesse raciocínio, considero pertinente a proposta de dar continuidade ao debate que vinha sendo travado no TC 006.240/2019-4, inclusive para não dar a entender que os comentários trazidos pelos gestores naquele processo tenham sido simplesmente desprezados pelo TCU. Alinho-me, portanto, ao proposto no item **n.3**, inserido pelo supervisor da auditoria.

Nesse sentido, creio que toda a discussão acerca desse normativo deve ser concentrada no âmbito do processo a ser autuado com esse objetivo. O exame da resposta submetida pelos gestores pode corroborar ou modificar os entendimentos que conduziram aos apontamentos feitos pela área técnica do Tribunal neste e naquele processo. Dessa forma, considero que as propostas contidas nos itens **a.1**, **a.2** e **i** devem ser levadas ao debate no processo de análise da regulamentação licitatória, devendo o TCU se abster de inseri-las na apreciação deste relatório de auditoria. Ou seja, este aspecto de natureza operacional do Achado III.I teria continuidade nesse novo processo, constituindo uma de suas vertentes de avaliação.

Em especial, considero pertinente que esse debate avance sobre os critérios para que um certame das FFAA seja levado para o exterior. Esse tema foi motivo de questionamento da área técnica do Tribunal, tanto nesta auditoria, quanto naquele monitoramento. As comissões militares no exterior foram implantadas para facilitar a aquisição de material bélico, de uso finalístico das Forças Armadas. Contudo, hipóteses ampliativas têm sido assumidas pelas organizações militares, de modo a expandir esse escopo.

Salienta-se, nesse aspecto, a permissão, prevista na atual portaria normativa do Ministério da Defesa, para que uma aquisição seja procedida no exterior caso o preço orçado do produto ou serviço nacional exceda em mais de 30% aquele do item correspondente estrangeiro. Em primeira vista, aparenta ser medida condizente com a economicidade, em prol do uso eficiente dos recursos públicos.

No entanto, isso representa uma permissividade dada pelo governo federal a si próprio, porém vedada aos demais entes federativos e aos cidadãos brasileiros. Qualquer cidadão residente no Brasil se sujeita ao mercado nacional na forma em que se encontra, com suas imperfeições e com o chamado ‘custo Brasil’. Qualquer adquirente deve suportar os custos logísticos e a carga tributária incidente sobre o consumo. Caso encontre preço menor no mercado estrangeiro e decida importar, deve arcar com o imposto de importação, que é um tributo federal de cunho regulatório e tem como um dos seus objetivos justamente desincentivar essa prática, de modo a proteger o mercado e a indústria nacionais.

Faz sentido, então, quando a unidade instrutiva argumenta que a importação indiscriminada por meio das comissões militares constitui medida contrária à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, além de afrontar a isonomia entre licitantes brasileiras e estrangeiras. Assim, em vez de o poder público federal buscar se distanciar, nas suas aquisições, das imperfeições do mercado brasileiro, deveria buscar ações eficazes para a mitigação desses problemas em âmbito nacional, sobretudo visando à minimização consistente do ‘custo Brasil’, o que beneficiaria todas as pessoas, físicas e jurídicas, radicadas em solo brasileiro, inclusive as instituições governamentais.

Retornando à apreciação do encaminhamento decorrente da presente auditoria, pode-se inferir que o viés de conformidade do Achado III.I conduziu às demais propostas dele decorrentes, indicando medidas de apuração das irregularidades e de identificação de responsáveis, ou ainda de científicação acerca de impropriedades. Trata-se do item **n.2** e daqueles listados na **Tabela 1** deste pronunciamento.

Quanto ao item **n.2**, com as devidas vêniás em relação ao entendimento da unidade instrutiva, não percebo a necessidade deste encaminhamento. Considero que a identificação de responsabilidade por falhas nas contratações pode ser feita com maior acuidade nos processos específicos de apuração, indicados nos diversos itens da Tabela 1.

A propósito, comprehendo que *auditorias de conformidade em contratações específicas* das comissões militares, selecionadas por critérios de materialidade e risco, podem constituir trabalhos futuros da secretaria do Tribunal. Essas ações propiciam maior foco na apuração de irregularidades graves e potencialmente causadoras de dano ao erário, acompanhada de exame de responsabilização, cujos efeitos irradiam também sobre o aprimoramento de procedimentos da unidade jurisdicionada.

Caberiam auditorias de conformidade, por exemplo, em contratações como as exemplificadas nos subachados, mormente quando detectados graves indícios de fraude à licitação, superfaturamento e direcionamento. Sugiro, portanto, que a secretaria do Tribunal avalie a oportunidade de propor esse tipo de ação nos planos futuros de fiscalização.

Com relação às propostas resultantes dos subachados, considero importante que as ações de apuração deixadas a cargo do Comando da Aeronáutica (item **g**) tenham um horizonte temporal para finalização. Essa limitação se mostra relevante, mormente para viabilizar uma eventual atuação tempestiva do Tribunal, caso necessária para aprofundar os exames. Nesse sentido, proponho que, à semelhança do adotado em outros itens, se defina prazo de 180 dias para que o órgão militar informe ao TCU o resultado das investigações.

Os itens **o.1** e **o.2** (redigidos como ‘deixar de determinar’) decorrem de situações análogas às tratadas mediante o item **g**, em que o Comando da Aeronáutica tomou a iniciativa de averiguar. Assim sendo, sugiro que eles passem a integrar a proposta de determinar ao Comando da Aeronáutica que informe ao TCU o resultado das apurações em 180 dias. Essas deliberações, portanto, passariam a constituir os itens **g.4** e **g.5** da proposta, mantendo a atual redação. O item **o** poderá ser suprimido do encaminhamento.

Quanto ao item **d**, decorrente do subachado III.I.V, considero poder ser excluído da proposta. Embora a irregularidade relatada esteja suficientemente descrita, o indício de superfaturamento envolve quantia de baixa materialidade. Em conjunto, os valores encontrados (US\$ 7.550,00 e US\$ 4.549,50) perfazem montante inferior ao estatuído na Instrução Normativa-TCU 71/2012 como limite autorizativo da dispensa de tomada de contas especial. Desse modo, escusando-me por divergir da unidade instrutiva e tendo em vista os princípios de racionalidade administrativa e economia processual, proponho a supressão dessa proposta.

Manifesto concordância quanto às demais propostas elencadas na **Tabela 1**.

Alinho-me também no que concerne às análises e propostas contidas nos **Achados III.II a III.V**. Ou seja, concordo com as sugestões de determinação para aprimoramento da transparência dos sítios eletrônicos e para implantação definitiva do processo administrativo eletrônico, contidas no item **b**, e seus subitens, bem como com as cientificações indicadas nos itens **k**, e seus subitens, e **I.2**.

Faço ressalva somente em relação à proposta de determinação à Secretaria do Tesouro Nacional para que promova ajustes no Siafi, redigida como o item **c** do encaminhamento consolidado. Entendo plausível aquiescer ao pedido formulado pela STN (peça 1354, p. 102) e emitir o comando em forma de recomendação. Isso permitiria que o órgão demandado avalie mais detalhadamente o problema apontado e as consequências da medida sugerida.

Deve-se ter em mente que o achado de auditoria se refere ao uso indevido do sistema por parte das comissões militares no exterior. Para evitar que esses órgãos repitam a falha em ações futuras, foi considerado suficiente a mera científicação da irregularidade, dado que teriam declarado o compromisso de estancar a prática. Dessa forma, não percebo a necessidade de que a deliberação do TCU seja no formato de determinação para outro órgão, o qual não cometeu ilícito. Compreendo ser bastante a recomendação para que avaliem o problema e promovam os ajustes que verificarem necessários.

Acrescento um comentário sobre o Achado III.V, apenas para reforçar a necessidade de discussão acerca das hipóteses autorizativas de licitação por meio das comissões militares no exterior. A situação relatada se refere à condução no exterior de uma contratação que poderia ter sido satisfatoriamente realizada no Brasil. Aparentemente, inexistiu justificativa plausível para a escolha de licitar em solo estrangeiro, o que constituiria distorção não combatida pelo normativo em vigor. A motivação declarada pela CEBW, de que teria contratado apenas o transporte com origem nos Estados Unidos, também se mostra insuficiente, uma vez que a equipe de auditoria constatou que as empresas licitantes eram majoritariamente de sócios brasileiros.

Com relação ao **Achado II.I**, em que se relatou a execução orçamentária paralela realizada pela CEBW, a unidade instrutiva propôs determinar a correção dos lançamentos no Siafi no prazo de trinta dias (item **f**), recomendar à STN que promova aprimoramento no sistema (item **h**), autuar processo apartado para aprofundar na investigação (item **n.1**) e encaminhar informações para outros órgãos investigatórios (item **q**).

Pondero, entretanto, a declaração da CEBW de que não se utiliza mais dessa sistemática contábil desde 2022 (peça 1354, p. 110-111; peça 1340, p. 35-36) e que o saldo irregularmente registrado no Siafi será gradativamente reduzido até se exaurir ao final de 2024. Em face da informação de que a elisão da irregularidade está em curso, considero mais adequado substituir a determinação do item **f** por uma que possibilite o acompanhamento das ações tomadas pela comissão militar. Sugiro redigir o comando como uma determinação para que a CEBW informe ao TCU, até o final do corrente ano, a evolução da conta contábil irregular e a destinação dos recursos orçamentários e financeiros nela representados.

A recomendação do item **h** pode ser mantida, tendo em vista se tratar de aprimoramento do sistema, com a implementação de ferramenta útil tanto para a execução orçamentária, quanto para o controle.

Por outro lado, comprehendo que as situações relatadas no achado retratam bem a falha no procedimento de lançamento contábil, porém não comportam indícios de malversação dos recursos financeiros. Dessa forma, a necessidade de aprofundamento das investigações não estaria suficientemente demonstrada. Considero despicadas, sob este ponto de vista, as medidas alvitradadas nos itens **n.1** e **q**. Sugiro, portanto, a supressão dessas propostas no encaminhamento a ser adotado pelo Tribunal, no que concerne ao Achado II.I. A não adoção dessas deliberações neste momento não impede que futuramente sejam propostas fiscalizações, por exemplo, sobre o emprego dos recursos geridos por meio da conta bancária em Nova York, caso identificados riscos relevantes nessa operação.

Quanto ao **Achado II.II**, concordo com a unidade instrutiva que a científicação acerca da falha cometida (item **l.1**) se mostra suficiente para a prevenção de sua recorrência.

Por fim, considero que a recomendação direcionada aos centros de controle interno se mostra desnecessária (item **j**), mormente por ter redação inespecífica, bastando para esse fim que esses órgãos sejam incluídos na listagem das comunicações previstas no item **r**; e que a exigência de monitoramento das recomendações propostas não se encontra devidamente justificada, cabendo restringir a proposta do item **p** às determinações.

Em suma, os ajustes sugeridos no encaminhamento proposto pela unidade instrutiva são dispostos na tabela abaixo, com o intuito de facilitar a visualização.

Tabela 2 – Sugestões deste representante do MPTCU sobre as propostas de encaminhamento da unidade instrutiva.

Achado/ Subachado	Proposta da unidade instrutiva*	Sugestão deste representante do MPTCU
III.I	a.1	Suprimir. Levar para discussão no processo a ser autuado em função do item n.3.
III.I	a.2	Suprimir. Levar para discussão no processo a ser autuado em função do item n.3.
III.II	b.1	Manter.

Achado/ Subachado	Proposta da unidade instrutiva*	Sugestão deste representante do MPTCU
III.II	b.2	Manter.
III.III	c	Redigir como recomendação.
III.I.V	d	Suprimir.
III.I.III	e.1	Manter.
III.I.IV	e.2	Manter.
II.I	f	Modificar. Determinar para que a CEBW informe ao TCU, até o final de 2024, a evolução da conta contábil irregular e a destinação dos recursos orçamentários e financeiros nela representados.
III.I.I	g.1	Manter, estipulando prazo de 180 dias para que o Comando da Aeronáutica informe ao TCU o resultado das apurações.
III.I.II	g.2	Manter, estipulando prazo de 180 dias para que o Comando da Aeronáutica informe ao TCU o resultado das apurações.
III.I.VIII	g.3	Manter, estipulando prazo de 180 dias para que o Comando da Aeronáutica informe ao TCU o resultado das apurações.
II.I	h	Manter.
III.I	i	Suprimir. Levar para discussão no processo a ser autuado em função do item n.3.
Geral	j	Suprimir. Incluir os centros de controle interno na listagem do item r.
III.III	k.1	Manter.
III.V	k.2	Manter.
II.II	l.1	Manter.
III.IV	l.2	Manter.
III.I.XI	m	Manter.
II.I	n.1	Suprimir.
III.I	n.2	Suprimir.
III.I	n.3	Manter.
III.I.VI	o.1	Redigir como item g.4 (determinar ao Comando da Aeronáutica que informe ao TCU em 180 dias o resultado da apuração).
III.I.IX	o.2	Redigir como item g.5 (determinar ao Comando da Aeronáutica que informe ao TCU em 180 dias o resultado da apuração).
Geral	p	Modificar. Monitorar apenas as determinações.
III.I.I	q	Manter com relação a Subachado III.I.I.
II.I	q	Suprimir com relação ao Achado II.I.
Geral	r	Manter, acrescentando os centros de controle interno das FFAA.

Nota: (*) Item de encaminhamento no pronunciamento do supervisor da fiscalização (peça 1355).

Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas manifesta concordância, no essencial, com as análises e conclusões da unidade instrutiva, porém sugere ajustes no encaminhamento consolidado proposto (peça 1.355), conforme resumidos na Tabela 2 acima.

Adicionalmente, sugere que a secretaria do Tribunal avalie a oportunidade de realizar fiscalizações de conformidade em contratações específicas das comissões militares no exterior, com especial atenção aos indícios de irregularidade identificados no Achado III.I e seus subachados. Essas ações, definidas com base em avaliação de riscos e materialidade, integrariam o plano de fiscalizações da unidade de auditoria". (Grifado no original).



É o relatório.

Proposta de Deliberação

Trata-se de auditoria realizada, entre junho de 2022 e agosto de 2023¹ com o objetivo de avaliar aspectos selecionados das aquisições realizadas pelas cinco comissões militares brasileiras no exterior: Comissão Naval Brasileira em Washington, Comissão Naval Brasileira na Europa, sediada em Londres, Comissão do Exército Brasileiro em Washington, Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington e Comissão Aeronáutica Brasileira na Europa, também sediada em Londres.

2. Essas comissões foram instituídas com o objetivo de facilitar a aquisição de materiais bélicos e outros bens e serviços relacionados com as atividades das Forças Armadas.

3. A maior parte do montante dos bens adquiridos pelas comissões refere-se a material bélico fornecido pelo governo dos Estados Unidos, principalmente, e de outros países.

4. A auditoria não abrangeu essas aquisições.

5. Teve por escopo, muito relevante e materialmente significativo, os processos administrativos e as aquisições relacionadas a bens e serviços comuns realizadas entre 2018 e 2022, mediante licitação, contratação direta (por dispensa ou inexigibilidade de licitação) ou suprimento de fundos.

6. Neste trabalho, buscou-se examinar: a observância do disposto na Lei de Acesso à Informação, no decreto sobre Política de Dados Abertos do Poder Executivo e no decreto federal sobre processo administrativo eletrônico²; os pagamentos feitos em moeda estrangeira a empresas nacionais e suas subsidiárias estrangeiras, à luz das disposições legais pertinentes³; o cumprimento das disposições legais pertinentes⁴ nos “adiantamentos de pagamentos provenientes do chamado ‘suprimento de fundos’; a ocorrência de aquisições de produtos ou serviços de empresas classificáveis em tipologias de riscos, como *shell company* (empresa fantasma) e *pass through scheme*; a conformidade e observância das normas aplicáveis da Lei de Licitações e Contratos⁵ nos certames para contratação de serviços de transporte de bagagem do Brasil para o estrangeiro e vice-versa.

7. No decorrer da auditoria, outras questões surgiram e foram abordadas pela equipe, como será visto.

II

8. A equipe de auditoria reportou os seguintes achados:

a) deficiência nos mecanismos de transparência, comprometendo o controle social e a fiscalização externa.

Relatou a equipe que “logo no início do trabalho, restou constatado que as Forças Armadas não possuíam processos eletrônicos para todas as aquisições realizadas no exterior”⁶, o que compromete a transparência, a confiabilidade e a auditabilidade das aquisições e que teve dificuldade de acesso a informações. Acrescentou que as comissões não disponibilizam dados abertos de suas

¹ Peça 1.270, p. 10.

² Lei 12.527/2011, art. 6º, I, art. 7º, VI, art. 8º, § 1º, IV, § 2º, 3º, I, II e III; no Decreto 8.777/2016, art. 3º e 4º; e no Decreto 8.539/2015, art. 22, §1º.

³ Constituição Federal 1988, art. 149, § 2º, II, art. 153, I, III, IV, art. 155, II e art. 195, IV; Decreto-Lei 857/1969, art 1º; Lei 10.192/2001, art. 1º; e Lei 10.406/2002, art. 318.

⁴ Lei 4.320/1964, art. 68 e 69, Decreto-Lei 200/1967, 74 e 83, Decreto 93.872/1986, art. 45 a 47, Lei 8.666/1993, art. 60, parágrafo único.

⁵ Lei 8.666/1993 art. 3º *caput*, I e §3º; Lei 14.133/2021 art. 5º, art. 11, IV e parágrafo único, e art. 13, *caput*.

⁶ Em desacordo com o Decreto 8.539/2015 e a Lei 14.129/2021.

aquisições e falham na transparência ativa, conforme análises realizadas nos sítios eletrônicos das CABW, CEBW e CNBW.

b) utilização de suprimento de fundos para aquisições em detrimento do regular processo licitatório.

A Comissão do Exército Brasileiro em Washington utilizou adiantamento de suprimento de fundos para aquisições de veículos para adidâncias militares sediadas no exterior, deixando de seguir o regular processo licitatório. Essas aquisições não correspondem a despesas de caráter excepcional nem de impossível processamento por meio de licitação⁷.

c) pagamentos em moeda estrangeira em desconformidade com normativos orçamentários.

As comissões militares realizaram pagamentos em dólar para aquisições de bens e serviços de empresas nacionais, sediadas no Brasil, cujas obrigações também seriam cumpridas no Brasil⁸. Uma das causas desse problema, segundo a equipe, é a “incompreensão das comissões militares sobre a forma de pagamento para empresas nacionais e a inexistência de cláusulas específicas nos editais de licitação”. O fato de se poder realizar o cadastro no Siafi com o uso da inscrição genérica possibilita o pagamento de empresas nacionais em dólar, mesmo que a obrigação deva ser cumprida no Brasil.

d) falhas nos critérios de habilitação das empresas licitantes, resultando na seleção de empresas sem capacidade técnica adequada.

Foram realizadas aquisições de empresas qualificadas como *shell company* e *pass through scheme*, “tipologias de risco”, pois a elas estão associadas situações de inexistência física, atuação fora do ramo do produto ou serviço licitado e sócios em comum. A ausência de requisitos objetivos de qualificação econômico-financeira e técnica nos editais permitiu a contratação de empresas qualificadas nessas tipologias.

e) direcionamento de contratações para empresas específicas, limitando a competição.

A Comissão do Exército Brasileiro em Washington e a Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington contrataram, quase sempre, empresas estrangeiras para prestação de serviços de transporte de bagagem do Brasil para o exterior e vice-versa. Verificou-se que todos os licitantes são nacionais quando a licitação ocorre no Brasil e todos são estrangeiros quando o certame ocorre no exterior. A realização de licitações no exterior, sem ampla divulgação no território nacional, dificulta a participação de empresas nacionais.

f) execução financeira de orçamento paralelo ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), gerando riscos contábeis e de *accountability*

A CEBW realizou antecipadamente lançamentos contábeis de liquidação e de pagamentos no Siafi, antes mesmo da assinatura dos contratos correspondentes, sem que houvesse desembolso financeiro. Isso resultou em informações contábeis não fidedignas, dificultando o controle do uso dos recursos financeiros. Apontou-se como uma das causas a emissão de ordens de pagamento fora do Siafi, possivelmente em decorrência de orientação incorreta recebida da Diretoria de Contabilidade do Exército.

g) pagamentos de despesas com cartão de crédito pela Comissão do Exército Brasileiro em Washington.

A CEBW utilizou cartão de crédito do banco Hong Kong and Shanghai Banking Corporation (HSBC) para pagamentos de despesas cotidianas, sem previsão legal. A utilização do

⁷ Em desacordo com a legislação: art. 45, *caput*, e art. 47, do Decreto 93.872/1986; art. 68 da Lei 4.320/1964; e art. 1º, *caput*, da portaria normativa MD 2.039-MD/2014.

⁸ Em desacordo com a Lei 10.406/2002, o Decreto-Lei 857/1969 e a Lei 10.192/2001.

cartão foi justificada pelas peculiaridades locais dos Estados Unidos, onde grandes fornecedores somente permitem compras por meio de cartão de crédito. No entanto, a utilização de cartão de crédito de banco privado para execução de despesas públicas não encontra amparo legal. O Decreto 93.872/1986 estabelece que os recursos de caixa do Tesouro Nacional serão mantidos no Banco do Brasil.

9. A instrução preliminar e o pronunciamento dos dirigentes foram encaminhados aos gestores das unidades auditadas e da Secretaria do Tesouro Nacional⁹, para que se manifestassem sobre consequências práticas da implementação das medidas propostas no relatório; eventuais sugestões de ajustes nas análises e conclusões da equipe de auditoria.

III

10. Os principais pontos abordados pelos gestores sobre as propostas preliminares de encaminhamento¹⁰ estão resumidos a seguir:

a) O Ministério da Defesa sugeriu ajustes à proposta que trata da regulação das pesquisas de preços feitas pelas comissões militares no exterior. Solicitou que as diretrizes sejam estabelecidas de forma ampla, permitindo que cada força singular elabore sua própria regulamentação, com extensão do prazo para implementação para 360 dias.

b) O Comando do Exército informou que já estava adotando medidas de melhoria nos processos, como a publicação de editais em dois idiomas, mas apontou dificuldades técnicas e operacionais para implementar algumas exigências no prazo de 180 dias, diferentemente do Centro Logístico da Aeronáutica, que considerou viável atender à exigência nesse prazo.

c) A Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington informou que autuou processos administrativos para apuração de possíveis irregularidades em contratações e em processos licitatórios, como atuação em conluio e falta de comprovação da habilitação jurídica de licitantes. O Centro Logístico da Aeronáutica apresentou documentos que comprovam a instauração de sindicâncias e outras providências internas.

d) Em relação à proposta de ciência por pagamentos em moeda estrangeira e licitações de transporte de bagagem, os gestores informaram que estão adotando práticas corretivas, como a divulgação de editais no Diário Oficial da União.

e) A Secretaria do Tesouro Nacional reconheceu a gravidade da duplicidade de cadastros no Siafi (com Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ – e Inscrição Genérica – IG) e sugeriu que fosse imposta às comissões a obrigação de não usar IG quando houver CNPJ.

f) Em alguns casos, como o da recomendação para verificação de riscos pelas auditorias internas, os gestores informaram que as providências ainda estão em fase de consideração, sem desenvolvimento de ações concretas.

IV

11. As propostas de encaminhamento formuladas pela equipe de auditoria podem ser divididas segundo suas finalidades: corretiva, preventiva e apuratória.

12. Como medidas corretivas, destacam-se: interrupção do uso irregular do cartão de crédito do HSBC pela CEBW, prática sem amparo legal; cessação de pagamentos em moeda estrangeira não enquadrados nas exceções previstas em lei; regularização contábil no Siafi; implementação de

⁹ Peças 1.273-1.283.

¹⁰ Os comentários, juntamente com as análises realizadas pela equipe de auditoria, compõem o apêndice “A” do relatório de auditoria Peça 1.354, p. 91-126.

controles sistêmicos, como a integração entre o Siafi e os sistemas de pagamento usados pelas comissões no exterior, para evitar execuções financeiras paralelas.

13. As recomendações de caráter preventivo destinam-se ao aperfeiçoamento de controles dos processos de compras no exterior: estabelecimento de critérios objetivos e transparentes de habilitação técnica e econômico-financeira, para reduzir riscos de fraudes, conluios e participação de empresas fantasmas; instituição e atualização de regulamentos das comissões, com base em boas práticas internacionais e na legislação brasileira; unificação e padronização das normas de licitação das três Forças, respeitando as peculiaridades de cada uma, mas mantendo diretrizes comuns; reformulação dos portais eletrônicos para disponibilizar dados em formatos abertos e garantir a publicidade e ampla divulgação, inclusive no Diário Oficial da União e no Portal Nacional de Contratações Públicas; elaboração de plano de ação para que os processos de aquisição passem a tramitar em formato eletrônico, no prazo de até um ano; revisão dos parâmetros utilizados nas pesquisas de preços, especialmente para evitar que as estimativas não refletem o mercado ou distorçam a competitividade dos certames.

14. Por fim, propostas relativas à apuração dos indícios de irregularidade: autuação de processos para apurar a execução financeira fora do Siafi, uso indevido de suprimento de fundos, possíveis fraudes em licitações, uso irregular de cartões de crédito no exterior; remessa dos casos pertinentes ao Ministério Público Militar; encaminhamento do relatório à Secretaria do Tesouro Nacional, para que adote as providências necessárias quanto aos procedimentos contábeis e à integração entre o Siafi e os bancos no exterior.

15. O diretor da então Secretaria de Controle Externo da Defesa e da Segurança Nacional e, também, supervisor da auditoria elaborou extenso e relevante pronunciamento, destacando e analisando os pontos mais importantes do relatório, assim descritos:

“inadequação das normas de aquisições aprovadas pelo Ministério da Defesa, constatada no TC 006.240/2019-4, mesmo após diversas deliberações do TCU sobre o tema”

“31. (...) as conclusões da presente fiscalização contribuirão para qualificar e fundamentar melhor as análises e propostas de encaminhamento que se originarão da retomada da análise sobre a regularidade das normas, iniciada no TC 006.240/2019-4 e que se pretende continuar em processo apartado a ser autuado especificamente para tal (...)

32. Como se vê do resultado da auditoria, foram propostas novas melhorias normativas que não constavam expressamente dos encaminhamentos propostos na instrução de mérito do TC 006.240/2019-4, relacionadas a aspectos que não foram lá aprofundados, como a necessidade de regras objetivas, claras e mais detalhadas a respeito de pesquisa de preço e sobre os critérios objetivos de aferição da habilitação jurídica, técnica e econômico-financeira das empresas licitantes.

33. No tópico seguinte, serão resumidas algumas situações encontradas na fiscalização consideradas graves e que reforçam a natureza ainda precária das normas estabelecidas, bem com a necessidade de se restringir ao máximo as aquisições no exterior no interesse de órgãos sediados no Brasil, não só por conta de sua ilegalidade, mas também em face da insuficiência e da baixa eficácia dos controles instituídos. (...).”

b) “necessidade de se restringir ao máximo as aquisições por meio das comissões militares de compras no exterior para atender demandas de órgãos sediados no Brasil”

“34. Como dito, o presente trabalho teve caráter complementar ao realizado no âmbito do TC 006.240/2019-4. Enquanto naquele se buscou avaliar, em tese, a adequação e a regularidade das minutas das normas, neste o foco principal foi avaliar a regularidade das aquisições realizadas, inclusive sob a égide dos novos normativos.

35. O resultado obtido revela que a existência de lacunas normativas constitui causa para diversos dos problemas identificados.

36. Além disso, algumas situações encontradas permitiram comprovar a aquisição de bens pelas comissões que são comercializados no Brasil, bem como que a existência de norma reguladora das aquisições, por si só, não foi suficiente para evitar sua inobservância em diversas compras auditadas.

37. A seguir, serão resumidas as principais irregularidades detectadas na fiscalização que corroboram o entendimento que constitui o título do presente tópico de análise. (Não grifado no original).

c) “descumprimento reiterado do Acórdão 4993/2019-TCU-2^a Câmara e da Portaria GM-MD 5175/2021, que regula as aquisições nas comissões”

“38. Conforme tratado no achado 3, falhas no processo de habilitação aliadas à ausência de requisitos objetivos de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica nos editais permitiram a contratação de empresas sem existência física, sem habilitação jurídica, ou que não pertenciam ao ramo do produto ou serviço, ou sem condições de entregar o produto diretamente, e até mesmo com empresas com sócios em comum.

39. O que chamou a atenção foram situações que caracterizaram flagrante descumprimento do Acórdão 4993/2019-TCU-2^a Câmara e da Portaria GM-MD 5175/2021, que regula as aquisições nas comissões. (...)

43. (...) merece destaque o fato de a Embaixada Brasileira em Washington, mesma localidade das comissões, prever em seus editais de aquisições condições de habilitação jurídica e de qualificação econômico-financeira, inclusive com a previsão de apresentação dos balanços financeiros do último ano fiscal e índices econômicos mínimos. (...)

47. Portanto, conclui-se ser bastante pertinente a proposta contida no relatório da fiscalização de se determinar ao MD a adoção de medidas com vistas a padronizar, para as três Forças Armadas, critérios objetivos para avaliação de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica, com índices e parâmetros objetivos.”

d) “descumprimento reiterado de normas de administração orçamentária e financeira e da norma que regula o processo administrativo no âmbito federal”

“52. (...) os registros contábeis contidos no Sistema Siafi têm de espelhar a realidade fática, não sendo possível, portanto, que sejam lançados no sistema registros de todas as etapas de uma despesa pública (empenho, liquidação e pagamento) que na prática ainda não ocorreu.

53. O relatório evidencia que essa situação foi identificada na CEBW em dois casos analisados por amostragem e que há indícios de que tenha ocorrido de forma sistemática, em montante que ultrapassa os R\$ 400 milhões, conforme registros contábeis dos exercícios de 2018 a 2022.

54. No que se refere ao uso de cartão de crédito de banco privado como meio de pagamento de compras públicas (...) tal hipótese não é permitida em solo brasileiro, sendo autorizada a utilização de cartão unicamente para a realização de despesas passíveis de pagamento por meio de suprimento de fundos (...).

55. (...) chama a atenção que se tenha decidido há muito tempo por essa modalidade de pagamento no exterior, por meio de banco privado, sem que tenha havido consulta a este tribunal sobre a sua possibilidade, pois, conforme já explorado no relatório, não há decreto sobre o assunto e o cartão de crédito de pagamento do governo federal, regulado pelo Decreto 5.355/2005, prevê a possibilidade de seu uso no exterior.

56. (...) não menos grave foi a constatação obtida no curso dos trabalhos da fiscalização de que a CABW realiza aquisições sem documentá-las em processos administrativos, físicos ou eletrônicos.

57. (...) a ausência de processo administrativo para gerir e documentar os atos e fatos administrativos de todas as etapas do processo licitatório, para além de caracterizar afronta à Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, compromete a transparência, a confiabilidade e a auditabilidade do processo de licitação, impossibilitando até mesmo a comprovação de sua real ocorrência.”

e) “possíveis direcionamentos das aquisições no exterior a empresas americanas com sócios brasileiros”

“59. No período auditado (2018 a 2022), foi possível levantar, com base em uma amostra, que 73 empresas americanas, com pelo menos um sócio brasileiro cada uma, foram contratadas pelas comissões das Forças Armadas sediadas em Washington, atingindo o montante contratado de R\$ 573.084.243,20 naquele período.

f) “invalidade dos critérios estabelecidos na Portaria GM-MD 5175 para se levar uma aquisição do interesse de órgãos sediados no Brasil para as comissões”

“64. Entre os pontos mais relevantes da análise realizada na instrução de mérito à peça 315 do TC 006.240/2019-4, que avaliou a citada portaria, cabe destacar os critérios definidos para se decidir a respeito da realização de uma licitação no exterior, em detrimento da realização de uma licitação internacional no Brasil.

65. E os motivos que justificam tal relevância residem na invalidade dos critérios estipulados e nos efeitos adversos que as regras estabelecidas podem provocar nas diversas políticas públicas que visam o desenvolvimento nacional sustentável, o fortalecimento da base industrial de defesa e a sua autonomia produtiva e tecnológica.

66. O principal argumento apontado foi economizar o orçamento com a compra de produtos mais baratos fornecidos sob jurisdição estrangeira. E ele está refletido nas normas (peça 800), por exemplo, no critério que permite levar uma compra para o exterior quando, em pesquisa de preços (e não após a fase competitiva do certame, como disciplinam as leis licitatórias), o preço do produto nacional superar o fornecido no exterior em 30%. (...)

78. (...) entende-se não caber a este Tribunal análise a respeito de ser ou não devido às Forças Armadas e de Segurança Pública tratamento privilegiado a ponto de lhes ser autorizado realizar suas aquisições no exterior sob o argumento de economia do orçamento. Essa discussão, entende-se, compete ao Congresso Nacional.

79. O que se tem de concreto é que o critério estabelecido é ilegal por afrontar os princípios da isonomia e do desenvolvimento nacional sustentável e, em consequência, o art. 123 da Lei 8.666/93 e o art. 1º, § 2º, da Lei 14.133/2021, que obrigam a observância dos princípios licitatórios nas aquisições realizadas no exterior. (...)

81. Como se vê, a matéria em discussão está ganhando outros contornos, extrapolando os interesses das Forças Armadas. Nos termos da portaria MJSP 222/2021, alterada pela Portaria MJSP 559/2021 (<https://dspace.mj.gov.br/handle/1/4156>, acesso em 11/10/2023), verifica-se que em breve todos os estados da federação poderão ser beneficiados com compras no exterior de material de segurança realizadas por aquela pasta ministerial, o que representará um nítido esvaziamento do instituto constitucional da licitação.”

16. Ao final, o dirigente formulou proposta de encaminhamento, em substituição à elaborada pela equipe. O secretário acolheu a proposta do diretor¹¹:

“a) determinar ao Ministério da Defesa (...) que:

a.1) em articulação com as Forças Singulares, e com base nas disposições contidas no art. 1º, §2º, e art. 23 da Lei 14.133/2021, no item 9.4 do Acórdão 2037/2020-Plenário e nas normas que regulamentam pesquisa de preço de compras governamentais dos países sede das comissões (peculiaridades locais), adotem, no prazo de 180 dias, as medidas necessárias para aprimorar a regulamentação da realização de pesquisas de preços que subsidiarão as aquisições a serem realizadas pelas comissões militares de compras no exterior;

a.2) com fundamento no art. 1º, §2º, e art. 5º, da Lei 14.133/2021 e no princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, padronize, no prazo de 180 dias, para as três forças singulares os requisitos de qualificação econômico-financeira e de qualificação

¹¹ Peça 1.355.

técnica, com índices e parâmetros objetivos, a serem exigidos nas aquisições realizadas por suas comissões militares sediadas no exterior;

b) determinar aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica:

b.1) (...) que, no prazo de 180 dias, adequem os sítios eletrônicos das respectivas comissões militares sediadas no exterior às disposições previstas na Lei 12.527/2011, art. 6º, inc. I, art. 7º, inc. VI, art. 8º, § 1º, IV, § 2º, §3º, inc. I a VI; Lei 14.129/202, art. 29, inc. I; no Decreto 8.777/2016, art. 3º e 4º; e no Decreto 8.539/2015, art. 22, §1º, em especial sanando as inconsistências relatadas nas tabelas 21, 22 e 23 do relatório da fiscalização;

b.2) (...) que, no prazo de 90 dias, apresentem um plano de ação, detalhado em etapas, responsáveis e prazos, com as medidas que adotarão para, no prazo máximo de um ano, assegurar plena conformidade dos processos administrativos de aquisições realizados pelas respectivas comissões sediadas no exterior aos termos do Decreto 8.539/2015, art. 22, §1º, e da Lei 14.129/2021, arts. 6º, de modo a torná-los integralmente eletrônicos, devendo as soluções adotadas para cumprimento da determinação incluírem as funcionalidades existentes no Sistema Eletrônico de Informações (SEI);

c) determinar à Secretaria do Tesouro Nacional (...) que, no prazo de 90 dias, apresente um plano de ação, detalhado em etapas, prazos e responsáveis, para a correção de duplicidade de cadastros no Siafi de mesma pessoa jurídica, com CNPJ e com Inscrição Genérica (IG), a fim de que a informação contábil atenda a característica qualitativa de comparabilidade prevista no item 6.2.5 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcasp), 9ª edição, 2021;

d) determinar ao Comando do Exército (...) que, no prazo de 30 dias, instaure processo administrativo para apurar possível dano ao erário oriundo de contratações decorrentes das licitações RFQ150/2019, RFQ-111/2020, RFQ-90/2021 e RFQ-42/2022;

e) determinar ao Centro de Controle Interno do Exército (...) que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apure a possível ocorrência das seguintes irregularidades, informando a esta Corte, no mesmo prazo, o resultado da apuração:

e.1) possíveis falhas de habilitação no RFQ-140/2020 e RFQ-141/2020, conduzidos pela CEBW, a legalidade das prorrogações de prazo de entrega dos produtos constantes dos contratos inadimplidos 1283/2020 e 1284/2020 e da destinação dada aos recursos financeiros vinculados aos contratos; e

e.2) possíveis falhas de habilitação no RFQ-0089/2019, conduzido pela CEBW, bem como a legalidade das prorrogações de prazo de entrega dos produtos constantes do contrato 1140/2019 e de troca do produto ofertado pelo vencedor durante a execução contratual;

f) determinar à Comissão do Exército Brasileiro em Washington (...) que, no prazo de 30 dias, corrija os lançamentos contábeis irregulares no Siafi atualmente existentes na conta de adiantamentos para inversões em bens móveis, oriundos de lançamentos contábeis irregulares de liquidação e de pagamento antecipados, a fim de que evidenciem a real situação dos recursos orçamentários e financeiros, nos termos da Lei 4.320/1964, art. 90, encaminhando ao TCU, no mesmo prazo, os resultados da ação;

g) determinar ao Comando da Aeronáutica (...) que encaminhe ao tribunal o resultado das apurações internas realizadas em relação às irregularidades exploradas no relatório da fiscalização abaixo resumidas.

g.1) possível atuação em conluio das empresas que participaram efetivamente na licitação do processo administrativo 67102.187193/2018-64, conduzido pela CABW, e em demais processos em que as referidas empresas tenham participado;

g.2) possível fraude à licitação por ausência de habilitação jurídica da empresa vencedora do certame PAG 223946/CABW/22; e

g.3) possível atuação em conluio em certames promovidos pela CABW das empresas Fissette & Lopes International Trade Co., Heclau REp. Interantional LLC e Johnwayne Aviation Spares & Repairs LLC, incluindo indício de burla ao impedimento de licitar;

h) recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional (...) que avalie a possibilidade de automatizar as ordens de pagamento emitidas por unidades gestoras da Administração Pública

Federal sediadas no exterior dentro do Siafi, a fim de também possibilitar a emissão de ordens bancárias (OB) diretamente às agências do Banco do Brasil no exterior que as executarão;

i) recomendar ao Ministério da Defesa (...) que avalie a viabilidade de unificar as normas de licitação que regem as aquisições realizadas pelas Comissões Militares sediadas no exterior das três Forças Singulares;

j) recomendar aos Centros de Controle Interno da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (...) que incluam em seus processos de trabalho de mapeamento e avaliação dos riscos incidentes nos objetivos das comissões militares sediadas no exterior a verificação periódica da existência dos riscos identificados na presente fiscalização, de modo a possibilitar atuação preventiva e tempestiva para evitar sua materialização.

k) dar ciência aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (...) de que:

k.1) o pagamento efetuado a nacional em moeda estrangeira é irregular, pois afronta a Lei 10.406/2002, Código Civil, art. 318, c/c Decreto-Lei 857/1969, art. 2º, ‘caput’ e Lei 10.192/2001, art. 1º, ‘caput’;

k.2) a realização de licitação nas comissões militares sediadas no exterior para serviços de transporte de bagagem do Brasil para o exterior e vice-versa, sem motivo excepcional, e sem a devida divulgação em solo pátrio, é irregular, pois afronta os princípios da eficiência, do desenvolvimento nacional sustentável e da isonomia, previstos na CFRB/1988, art. 37, caput e inc. XXI, e na Lei 8.666/1993, art. 3º, caput;

l) dar ciência à Comissão do Exército Brasileiro em Washington (...) de que:

l.1) o pagamento de despesas com a utilização de cartão de crédito de instituição bancária privada, não regulamentado por decreto, extrapola a competência do gestor e afronta o princípio da legalidade, o Decreto 93.872/1986, art. 4º, caput, art. 5º, e art. 44, e o art. 84, IV e parágrafo único, da Constituição Federal;

l.2) a aquisição de automóveis no exterior para as aditâncias militares especificadas na tabela 26 deste relatório com a utilização de suprimentos de fundos em substituição ao processo normal de licitação foi ilegal, por ter contrariado o Decreto 93.872/1986, art. 45, caput, e art. 47, Lei 4.320/1964, art. 68, e Portaria Normativa MD 2.039-MD/2014, art. 1º, caput;

m) dar ciência à Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington (...) de que a aplicação de suspensão temporária com prazo indeterminado, constante no protocolo COMAER 67102.002897/2019-57, violou o princípio da legalidade insculpido na CFRB 1988, art. 5º, inc. XXXIX;

n) autuar três processos apartados (...) para:

n.1) apurar possíveis lançamentos contábeis irregulares de liquidação e pagamento antecipados ocorridos na CEBW, a regularidade da gestão dos recursos financeiros correspondentes depositados em contas no Banco do Brasil em Nova York, a possível orientação incorreta da Diretoria de Contabilidade do Exército sobre o tema, que permitiu execução financeira de orçamento de modo paralelo ao Siafi, e possíveis lançamentos contábeis irregulares de inscrição de restos a pagar sem a existência de contrato firmado com licitante;

n.2) apurar potenciais falhas de habilitação detectadas em razão de descumprimento de determinação do TCU constante do Acórdão 4993/2019-TCU-2ª Câmara e da Portaria GM-MD 5175/2021; e

n.3) examinar a documentação apresentada pela Consultoria-Geral da União e pelo Ministério da Defesa em resposta aos itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 3616/2022 – TCU – 2ª Câmara, prolatado em processo que avaliou, entre outras questões, a regularidade das normas de aquisições das comissões de compras das FFAA sediadas no exterior, aprovadas pelo Ministério da Defesa por meio da Portaria GM-MD 5175/2021;

o) deixar de determinar ao Comando da Aeronáutica a apuração de irregularidades detectadas na fiscalização (...) tendo em conta que a unidade jurisdicionada já autuou processos para apuração das potenciais irregularidades abaixo descritas, sem prejuízo de que o TCU verifique sua efetividade e os impactos dela resultantes;

o.1) possível dano ao erário oriundo de aquisição de produtos constantes no processo 67102.223406/2022-13 da CABW; e

o.2) possível dano ao erário na aquisição do produto DELTA-660, em razão de maior consumo de insumos químicos para o seu tratamento, conforme relatado no Relatório Técnico RT TPPQ 01/2022, datado de 25/8/2022, constante do processo 67102.215053/2021-99;

p) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as determinações e recomendações contidas nos itens ‘a’ a ‘j’;

q) encaminhar cópia da deliberação a ser proferida ao Procurador-Geral da Justiça Militar, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Distrito Federal e nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, à Controladoria-Geral da União, ao Secretário do Tesouro Nacional e ao Corregedor da Advocacia-Geral da União para que adotem as providências que julgarem cabíveis dentro das suas esferas de atribuições; e

r) informar ao Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (Ciset Defesa), à Casa Civil, ao Ministério da Economia, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, à Comissão de Relação Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação a ser proferida podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

V

17. Após a emissão do relatório de auditoria, em atendimento a requerimento formulado pelo subprocurador-geral Paulo Soares Bugarin¹², encaminhei-lhe o processo¹³.

18. O subprocurador-geral destacou que os principais problemas detectados decorreram de deficiências na regulamentação das contratações e propôs ajustes nos encaminhamentos formulados pela AudGovernança, unidade então responsável pelo processo. Em síntese:

a) transferir as propostas voltadas à melhoria normativa¹⁴ para processo separado, dedicado à análise da portaria GM-MD 5.175/2021, que regula as compras no exterior;

b) ajustar, manter ou suprimir outras propostas conforme a relevância, a materialidade e a possibilidade de execução, na forma da tabela-resumo incluída no parecer (integralmente transcrita no relatório que precede esta proposta de deliberação);

c) substituir determinações por recomendações, em algumas propostas, como no caso da determinação endereçada à Secretaria do Tesouro Nacional;

d) reformar comandos que demandam ações já iniciadas pelas unidades jurisdicionadas, para que os resultados sejam posteriormente informados a este Tribunal, como no caso das apurações em curso ou realizadas pelo Comando da Aeronáutica;

e) excluir propostas relativas a questões de baixa materialidade ou em correção, como a instauração de tomada de contas especiais envolvendo valores inferiores ao limite estabelecido pelo Tribunal;

f) recomendar que este Tribunal avalie realizar auditorias específicas, com foco em contratações de maior risco.

¹² Peça 1.357.

¹³ Peça 1.358.

¹⁴ Itens “a.1”, “a.2” e “i” da proposta da AudGovernança.

19. Sobre o achado “execução financeira paralela ao Siafi”, propõe a substituição da determinação de correção imediata por uma obrigação de comunicação formal a esta Corte sobre a evolução do saldo da conta contábil em situação irregular até o fim daquele ano de 2024, uma vez que a própria CEBW afirmou que essa questão estava sendo corrigida desde 2022.

20. Quanto ao “uso indevido de cartão de crédito de banco privado para pagamentos públicos”, considerou que seria suficiente cientificar a Comissão Militar.

21. Propôs, ao final, suprimir a recomendação aos centros de controle interno das Forças Armadas e ajustar o objeto do monitoramento

22. O quadro a seguir mostra a comparação entre as propostas da AudGovernança e as sugestões de ajuste do MP/TCU:

Quadro comparativo entre as propostas da AudGovernança e do subprocurador-geral (MP/TCU)

Achado/ Subachado	Proposta AudGovernança	Proposta do MP/TCU
III.I	a.1 - Determinar aprimoramento das normas de pesquisa de preços	Suprimir e tratar em processo separado, conforme item n.3 da proposta da AudGovernança.
III.I	a.2 - Determinar padronização dos critérios de habilitação	Suprimir e tratar em processo separado, conforme item n.3 da proposta da AudGovernança.
III.II	b.1 e b.2 - Determinar adequação de portais e digitalização	Manter
III.III	c - Determinar à STN correção de cadastro no SIAFI	Transformar em recomendação
III.I.V	d - Determinar apuração de dano (baixo valor)	Suprimir (baixa materialidade)
II.I	f - Determinar correção contábil pela CEBW	Modificar: determinar que a CEBW informe evolução até final de 2024
III.I.I, II, VIII	g.1, g.2, g.3 - Determinar que Aeronáutica informe apuração	Manter e estipular prazo de 180 dias
II.I	h - Recomendar automatização de ordens bancárias	Manter
III.I	i - Recomendar unificação normativa	Suprimir e tratar em processo separado conforme item n.3.
Geral	j - Recomendar pontos de atenção a controles internos	Suprimir e incluir os centros no item r como destinatário das comunicações.
II.I	n.3 - Autuar processo separado para apuração (Avaliar, em processo apartado as respostas aos itens 9.3 e 9.4 do acórdão 3.616/2022 – 2ª Câmara)	Manter
II.I	n.1 - Autuar processo separado para apuração	Suprimir (não há indício de má-fé)
Geral	p - Monitoramento geral de todas as recomendações	Restringir monitoramento apenas às determinações

VI

23. Depois que a unidade instrutiva concluiu sua análise e tramitou o processo para meu gabinete, a Comissão do Exército Brasileiro nos Estados Unidos encaminhou mais informações, em maio¹⁵ e novembro de 2024¹⁶ e em abril de 2025¹⁷, relacionadas aos avanços promovidos desde a comunicação dos achados da auditoria, assim resumidas:

¹⁵ Peça 1.360.

¹⁶ Peça 1.362.

¹⁷ Peça 1.366.

a) transparência ativa e acesso à informação¹⁸

O site da comissão foi reformulado para garantir publicidade ampla e acesso bilíngue (português/inglês) aos processos de aquisição (editais, atas, contratos e termos de homologação) e foram criadas páginas específicas para as consultas¹⁹.

b) digitalização integral dos processos²⁰

Até a data da comunicação, em novembro de 2024, todos os processos estavam tramitando de forma eletrônica no sistema SPED 3.0, que fornece as principais funcionalidades do SEI, assegurando conformidade com a legislação, no tocante à criação de processos eletrônicos²¹. O sistema de contratações internacionais (Sicoi) usado pela comissão permite aos usuários externos o acesso a funcionalidades similares às do SEI e está em atualização para otimizar os processos de aquisições internacionais.

c) apuração e correção de possíveis danos²²

No caso das aquisições da série RFQ para *software* Garmin, concluiu pela inexistência de dano ao erário. Mesmo assim, reforçou a orientação de boas práticas em pesquisa de preços e criou *checklists* e modelos padrões para melhorar o planejamento da fase interna das aquisições.

d) aprimoramento da habilitação de fornecedores²³

No caso de contratos rescindidos com o Z7 Group Corp. e a Bioamerica, os fornecedores foram punidos com impedimento de contratar por 36 meses. Desde 2023, vem implementando uma série de aprimoramentos nos procedimentos de habilitação de fornecedores: criação de uma subseção de cadastro, adoção de pareceres jurídicos referenciais elaborados pela Consultoria Jurídica do Exército Brasileiro e estabelecimento de critérios objetivos de qualificação jurídica, técnica e econômico-financeira, alinhados à Lei 14.133/2021 e às peculiaridades das aquisições no exterior.

e) correção contábil no Siafi²⁴

A comissão informou que desde 2022 não mais realiza lançamentos na conta de “adiantamentos para inversões em bens móveis (AIBM)” e que o saldo remanescente foi zerado em 31.12.2024.

f) cessação do uso de cartão de crédito para despesas públicas²⁵

Afirmou que não utiliza o cartão de crédito do HSBC desde 2023.

g) atuação do Controle Interno²⁶

Informou que o Centro de Controle Interno do Exército realizou auditoria, em outubro de 2024, abordando os riscos apontados por este Tribunal, e que as recomendações do controle interno estão sendo rigorosamente seguidas.

¹⁸ Item b.1 da proposta de encaminhamento.

¹⁹ Para consultas a processos em andamento: <https://dakota.cebw.org/cebwWeb/Bids>; e a processos encerrados: <https://dakota.cebw.org/cebwWeb/Portal>.

²⁰ Item b.2.

²¹ Decreto 8.539/2015 e Lei 14.129/2021.

²² Item d.

²³ Itens e.1, e.2 e n.2.

²⁴ Item f.

²⁵ Item l.1.

²⁶ Item j.

h) ciência quanto à condução de licitações no exterior para transporte de bagagem sem divulgação em solo pátrio²⁷

Argumenta que realiza a contratação do transporte de bagagem apenas no trecho EUA-Brasil, ao final das missões dos militares, por ser mais econômica. Afirma que o custo médio é de cerca de R\$ 95 mil, enquanto o custo médio observado nas regiões militares no Brasil no trecho inverso é de R\$ 133 mil.

i) determinação para apuração de execuções financeiras paralelas ao Siafi e lançamentos de restos a pagar sem contrato²⁸

Informou que desde 2022, antes mesmo da auditoria do Tribunal, deixou de realizar os lançamentos contábeis questionados, como parte de um esforço de adequação dos procedimentos internos. Ressaltou que em 31 de dezembro de 2024 não havia mais saldos remanescentes dessa natureza no SIAFI.

VII

24. A iniciativa de realização desta auditoria deve ser ressaltada e elogiada. As comissões militares no exterior não haviam ainda passado por uma fiscalização tão relevante.

25. Fazia-se necessário que este Tribunal adquirisse conhecimento mais estruturado sobre os processos administrativos e a realidade fática das aquisições realizadas por essas unidades da administração pública brasileira no exterior.

26. Um trabalho que mostrou sua relevância para os Comandos Militares, que administram as comissões, e para o Ministério da Defesa, que já adotaram e estão adotando medidas corretivas, preventivas e apuratórias.

27. O supervisor da auditoria expressou posicionamento adequado sobre as questões envolvidas nesta auditoria, nos excertos reproduzidos a seguir:

“82. Como visto, os subtópicos II.1 a II.3 abordaram situações concretas irregulares com as quais a equipe de fiscalização se deparou ao avaliar as aquisições realizadas pelas comissões e que representam a materialização de **riscos não adequadamente controlados**, seja em razão da insuficiência das normas editadas pelo Ministério da Defesa, ou até mesmo de mal funcionamento das instâncias de controle interno que constituem as linhas de defesa da gestão.

(...)

84. Tais constatações apenas reforçam preocupação já externada na instrução do TC 006.240/2019-4 de que as compras realizadas pelas comissões no exterior seriam **mais suscetíveis a práticas de irregularidades em razão da baixa expectativa de controle, ocasionada por diversos fatores**, entre eles:

- a) distanciamento do controle social e dos órgãos de controle;
- b) baixa publicidade e transparência das aquisições;
- c) ausência ou mitigação do controle do licitante concorrente, considerado um dos mais efetivos, que não se motiva para avaliar a regularidade do certame por não dominar o idioma e as leis brasileiras que regem as licitações;
- d) ausência ou mitigação do controle social brasileiro por conta da falta de domínio do idioma estrangeiro utilizado na redação dos documentos da licitação; e
- e) não submissão dos editais de licitação a controles automatizados baseados em inteligência artificial que rodam diariamente em todas as aquisições processadas no Brasil pelo

²⁷ Item k.2.

²⁸ Item n.1

Sistema Comprasnet, o que permite a atuação tempestiva dos órgãos de controle sobre as irregularidades detectadas. (...)

(...)

86. Contudo, como já relatado, entende-se não ser o momento oportuno de propor encaminhamento nesse sentido, haja vista a necessidade de examinar as ponderações apresentadas pelo Ministério da Defesa e pela Consultoria-Geral da União a respeito dele e de outros encaminhamentos propostos pela então SecexDefesa no TC 006.240/2019-4.”

28. Abordo, inicialmente, alguns dos pontos examinados e destacados pelo Ministério Público de Contas, deixando para o final, a análise da questão central atinente às compras no exterior.

29. Observo que as manifestações, em especial as informações recentemente adicionadas ao processo, assim como o bem elaborado parecer do subprocurador-geral Paulo Soares Bugarin, possibilitam ajustes na formulação original. Podem ser acolhidas as sugestões apresentadas pelo MP/TCU, no sentido de suprimir algumas determinações e de fazer ajustes em outras.

30. Quanto à ocorrência de possível dano ao erário relacionado ao fornecimento de produtos Garmin pela empresa Celeo International Inc.²⁹, tendo em vista as informações trazidas pela CEBW, acolho a manifestação do Ministério Público de Contas³⁰ pela desnecessidade de instauração de processo administrativo para sua apuração, bem como de possível consequente tomada de contas especial.

31. Em relação à apuração de falhas de habilitação e da ilegalidade de prorrogações nos contratos 1283/2020 e 1284/2020³¹, não subsiste razão para nova medida instrutória, dadas as providências já adotadas pela CEBW e as considerações do subprocurador-geral Paulo Soares Bugarin.³²

32. Em relação à proposta de determinação³³ de correção de lançamentos contábeis na conta “Adiantamentos para Inversões em Bens Móveis (AIBM)”, a Comissão do Exército Brasileiro em Washington deixou de utilizar esse procedimento desde 2022, conforme evidenciado nos ofícios de novembro de 2024³⁴ e abril de 2025³⁵, e informou que os saldos remanescentes foram integralmente regularizados. Assim, conforme sugerido pelo MP/TCU, deve esta Corte determinar a comunicação formal da regularização da mencionada conta e a instituição de mecanismo de monitoramento da situação contábil pelo jurisdicionado.

33. Acolho a proposta, corroborada pelo MP/TCU, de dar ciência à Comissão do Exército Brasileiro em Washington e à Comissão da Aeronáutica Brasileira em Washington que é irregular a realização de licitações para contratação de serviços de transporte internacional de bagagens

²⁹ Item ‘d’ da proposta de encaminhamento.

³⁰ A comissão indicou que a empresa Garmin foi regularmente convidada a participar dos certames, mas não apresentou proposta. E que nos casos em que empresa revendedora da marca participou dos certames, ofertou preços superiores aos das empresas vencedoras. Conclui, assim, que As aquisições foram precedidas de pesquisa de preços, conforme legislação vigente, observando-se concorrência real. Conforme evidenciou o MP/TCU, não há indícios de superfaturamento ou de conduta irregular dos gestores,

³¹ Item “e.1”.

³² Segundo a comissão, os contratos foram rescindidos sem desembolso em favor da empresa Z7 Group Corp, a qual foi sancionada com impedimento de licitar e de contratar por 36 meses, e adotou medidas corretivas a partir de 2023, incluindo a criação de uma subseção de cadastro, adoção de critérios objetivos de habilitação e utilização de pareceres jurídicos referenciais da Consultoria Jurídica do Exército, como forma de garantir maior rigor e transparência em processos futuros. Indicou As dificuldades logísticas decorrentes da pandemia de Covid-19 e do contexto geopolítico internacional como justificativa as prorrogações de prazo. Assim, acompanhando o entendimento do MP/TCU, não se faz necessária a instauração de novo processo administrativo.

³³ Item ‘f’ da proposta de encaminhamento.

³⁴ Ofício nº 4-Sec Aqs Inter/CEBW (peça 1362).

³⁵ Ofício nº 13-Sec Aqs Inter/CEBW (peça 1366).

exclusivamente no exterior, sem a devida justificativa para a adoção dessa prática³⁶ e, ainda, sem divulgação no território nacional.

34. Sobre as adequações nos sítios eletrônicos, de forma a atender ao que dispõem a Lei de Acesso à Informação³⁷, a Lei do Governo Digital³⁸, o decreto sobre dados abertos do Poder Executivo Federal³⁹ e o decreto que regulamenta o processo administrativo eletrônico⁴⁰, bem como as alterações nos sistemas eletrônicos de processos administrativos⁴¹, é necessário manter as determinações propostas pela AudGovernança⁴². As implementações já efetuadas e as futuras poderão ser avaliadas por este Tribunal na fase do monitoramento.

35. Ainda que aquisições das comissões militares no exterior sejam influenciadas pelas especificidades regulatórias de cada país, devem observar a legislação nacional pertinente e os princípios constitucionais da administração pública.

36. A equipe de auditoria, os dirigentes da unidade especializada e o MP/TCU bem identificaram que uma das causas fundamentais dos problemas constatados é a persistente problemática da regulamentação e da aplicação das normas que regem as aquisições das comissões militares brasileiras no exterior, tema tratado por esta Corte em diversos outros processos.

37. A unidade de auditoria elaborou um quadro da “evolução das decisões desta Corte sobre normas de compras no exterior pelas Forças Armada”, até a edição da portaria GM-MD 5.175/2021, do Ministério da Defesa:

Quadro 1 – Evolução das decisões desta Corte sobre normas de compras no exterior pelas Forças Armadas

Processo TCU	Decisão/Acórdão	Síntese	Encaminhamentos
TC 001.625/1997-7 (sigiloso)	Decisão 284/1997 – Plenário (Relator ministro Humberto Guimarães Souto)	Recomendação para regulamentar os procedimentos licitatórios no exterior pelas Forças Armadas.	Aeronáutica elaborou o Ofício 051/SEFA/1358/1998; início do debate regulatório.
TC 029.656/2007-4	Acórdão 1126/2009 – Plenário (Relator ministro Benjamin Zymler)	Identificação da fragilidade do ofício como instrumento normativo e recomendação para elaboração de regulamentação formal (decreto).	Recomendação à Casa Civil para elaborar decreto com base no art. 123 da Lei 8.666/93.
TC 017.822/2009-0	Acórdão 2177/2011 – Plenário (Relator ministro André Luís de Carvalho)	Reforço à necessidade de regulamentação definitiva para contratações no exterior.	Recomendação à Marinha nos mesmos termos da feita à Aeronáutica.
TC 031.179/2011-8	Acórdão 3138/2013 – Plenário (Relator ministro André Luís de Carvalho)	Grupo interministerial conclui que não seria viável decreto único; TCU refuta esse entendimento.	TCU reafirma viabilidade de decreto para regular as aquisições no exterior.
TC 033.808/2016-3	Acórdão 7248/2017 – 2ª Câmara (Relator ministro André Luís de Carvalho)	Determinação para que os ministérios e comandos elaborassem normas submetidas a decreto presidencial.	Cobrança formal por normas regulamentares submetidas a decreto presidencial.

³⁶ Item k.2 da proposta de encaminhamento.

³⁷ Lei 12.527/2011 - Art. 6º, I, art. 7º, VI, art. 8º, § 1º, IV, §§ 2º e 3º, I-IV.

³⁸ Art. 29, § 1º, I, da Lei 14.129/2021.

³⁹ Art. 3º, I-VII, art. 4º, §§ 1º e 2º, do Decreto 8.777/2016.

⁴⁰ Art. 22, § 1º, do Decreto 8.539/2015.

⁴¹ Em observância aos arts. 22, § 1º, do decreto 8.539/2015 e 6º da Lei 14.129/2021.

⁴² Itens b.1 e b.2 do quadro constante do parágrafo 26 desta proposta de deliberação.

Processo TCU	Decisão/Acórdão	Síntese	Encaminhamentos
		à Casa Civil.	
TC 006.240/2019-4	Acórdão 4993/2019 – 2ª Câmara (Relator André Luís de Carvalho)	Análise crítica das minutas propostas pelo MD; exigência de revisão profunda.	Determinação para ajustes em tópicos essenciais; início da interlocução com as Forças.
TC 006.240/2019-4	Acórdão 3616/2022 – 2ª Câmara (André Luís de Carvalho)	Reconhecimento da edição da Portaria GM-MD 5.175/2021, mas identificação de graves fragilidades.	Concessão de novo prazo ao MD e AGU para revisão normativa e adequação à jurisprudência do TCU.

38. Está evidenciado na auditoria que, embora o Ministério da Defesa tenha editado a mencionada portaria com o propósito de regulamentar as aquisições das comissões militares no exterior, diversos problemas relevantes ainda têm ocorrido, como, por exemplo, a inexistência de critérios objetivos de habilitação, a possibilidade de contratações diretas sem claro respaldo legal e mecanismos inadequados de comprovação da vantajosidade das aquisições no exterior.

39. A regulamentação das aquisições pelas comissões militares no exterior foi examinada em maior extensão, mas ainda não conclusivamente, no acórdão 3616/2022-2ª Câmara, que concedeu prazo ao Ministério da Defesa e à Advocacia-Geral da União para que se manifestassem sobre os ajustes indicados, o que veio a ocorrer em 2023, em parecer da AGU⁴³ e em nota técnica do Ministério da Defesa⁴⁴, ainda pendentes de exame por esta Corte, a despeito do encerramento do processo em que foi prolatado o mencionado acórdão⁴⁵.

40. O supervisor da auditoria e diretor da subunidade especializada fez um amplo histórico dessa questão fundamental e assim se pronunciou sobre a necessidade de monitorar as alterações normativas, à luz dos pronunciamentos da AGU e da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa:

“28. Assim, considerando que a ciência da Advocacia-Geral da União sobre o referido decisum ocorreu em 2/8/2022 (peça 331 do TC 006.240/2019-4), o prazo para sua manifestação seria até 2/8/2023. Além disso, em razão do disposto no subitem 9.6 do acórdão, o exame sobre o documento a ser apresentado pela AGU haveria de ser realizado em processo específico.

29. Em atendimento aos itens 9.3 e 9.4 supra, a Consultoria-Geral da União, por meio do Departamento de Assuntos Extrajudiciais, encaminhou, em 28/6/2023, o Parecer 00320/2023/CONJUR-MD/CGU/AGU e a Nota Técnica nº1/AGE/SG/MD/2023 (peças 340 e 341 do TC 006.240/2019-4), documentos que ainda não foram examinados por este tribunal.

30. Considerando que a presente fiscalização, iniciada em 15/2/2022, tinha previsão inicial de conclusão em 7/10/2022, muito antes do prazo concedido à AGU para se manifestar sobre o Acórdão 3616/2022-2ª Câmara, de 19/7/2022, não constituiu objetivo deste processo continuar com as tratativas iniciadas no TC 006.240/2019-4 sobre os pontos levantados na instrução de mérito da SecexDefesa que constituem irregularidades remanescentes nas normas, as quais estão resumidas no parágrafo 23 deste pronunciamento. (...)

IV - Proposta de encaminhamento (...) n) autuar três processos apartados, com fundamento no art. 43 da Resolução TCU 259/2014, para: (...) n.3) examinar a documentação apresentada pela Consultoria-Geral da União e pelo Ministério da Defesa em resposta aos itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 3616/2022 – TCU – 2ª Câmara, prolatado em processo que avaliou, entre outras questões, a regularidade das normas de aquisições das comissões de compras das FFAA

⁴³ Parecer 00320/2023, peça 341, do TC 006.240/2019-4, que se encontra no estado “encerrado”.

⁴⁴ Nota técnica 1/AGE/SG/MD/2023 (Peça 341, p. 25-38).

⁴⁵ TC 006.240/2019-4, encerrado, sem necessidade de continuidade do monitoramento, conforme comando do item 9.6 do acórdão 3616/2022.

sediadas no exterior, aprovadas pelo Ministério da Defesa por meio da Portaria GM-MD 5175/2021;”

41. Nesse contexto, considerando a complexidade do tema e a necessidade de análise aprofundada desses documentos técnicos, elaborados em 2023, o encaminhamento adequado neste momento é a autuação de processo apartado para dar continuidade, célere, à avaliação da regulamentação das compras no exterior, considerando as determinações e recomendações propostas para revisão imediata da norma, permitindo que este Tribunal examine com a devida profundidade as manifestações técnicas do Ministério da Defesa e da AGU produzidas em 2023, e delibere sobre os ajustes a serem feitos na portaria vigente⁴⁶ e nas normas correlatas.

42. A análise técnico-jurídica conduzida pela AudGovernança revelou que parcela expressiva das contratações realizadas pelas comissões no exterior referem-se à aquisição de bens e serviços comuns, como materiais de escritório, mobiliário, equipamentos de informática, serviços gráficos, entre outros – cuja disponibilidade no mercado nacional é ampla e diversificada.

43. Conforme registrado na instrução, essas aquisições corresponderam a aproximadamente R\$ 7 bilhões em um universo de R\$ 23 bilhões executados entre 2017 e 2021. Uma proporção significativa, que impõe uma reflexão sobre se política de compras dessas Forças no exterior está aderente ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável; impõe uma avaliação sobre se não seria possível realizar essas aquisições no território nacional, gerando renda e emprego no País; e impõe um detido reexame dos critérios que suportam as decisões de realizar aquisições desses bens e serviços no exterior.

44. Nesse sentido, reputo essencial que a nova regulamentação a ser elaborada pelo Ministério da Defesa – em substituição à Portaria GM-MD 5.175/2021 ou alterações – consigne de forma expressa o caráter absolutamente excepcional de aquisição no exterior de bens e serviços comuns, que somente devem ocorrer em situações justificadas de indisponibilidade, urgência operacional ou comprovada vantagem técnica.

45. Tal comando normativo dialoga com a própria finalidade da Base Industrial de Defesa (BID), a qual, conforme ressalta a unidade instrutiva, pode ser prejudicada pela atual sistemática, utilizada de forma rotineira, não excepcional, sujeita a maiores riscos e à consequente implementação de controle diferenciados, mais onerosos.

46. Além disso, merece destaque a constatação de que as comissões militares no exterior têm adotado procedimentos autônomos, sem qualquer articulação com os sistemas estruturantes de compras públicas em vigor no Brasil, como o sistema de contratações do governo federal – Compras.gov.br.

47. A despeito das peculiaridades logísticas e diplomáticas inerentes ao funcionamento das comissões, parece viável – e recomendável – que as licitações por elas conduzidas sejam integradas a esse ecossistema, garantindo maior publicidade, padronização e controle institucional das aquisições. Tal medida, inclusive, poderia facilitar a participação de fornecedores brasileiros, o que vai ao encontro dos objetivos constitucionais de fortalecimento da indústria nacional e de eficiência administrativa.

48. Tendo em vista a possibilidade de uso de um só sistema, com todos os benefícios de eficiência, transparência e *accountability* daí advindos, entendo ser pertinente recomendar ao Ministério da Defesa, em conjunto com o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, que avaliem a adoção de um sistema único para gerenciamento das compras no exterior que, idealmente,

⁴⁶ Portaria GM-MD 5.175/2021.

poderia ser o mesmo sistema já utilizado para o restante da Administração Pública Federal, uma vez que está modelado para atender à mesma legislação que rege as compras de bens e serviços comuns no exterior, que já dispõe de um robusto conjunto de controles internos embutidos, que tem sua operação largamente testada e aprovada, que mantém equipes dedicadas de manutenção corretiva e evolutiva e, portanto, poderia estaria apto a reduzir drasticamente o risco de ocorrências indesejáveis como as aqui reportadas.

49. Ressalte-se que tal recomendação não se estende aos processos de aquisição de natureza estratégica ou vinculados à atividade-fim de defesa, cuja especificidade e sensibilidade justificam tratamento próprio.

50. Registro, por fim, que a realização da auditoria induziu as Comissões Militares e o Ministério da Defesa a adotarem medidas corretivas, de aprimoramento e de apuração de irregularidades desde o desenvolvimento dos trabalhos e durante o período de instrução e de apreciação do processo em meu Gabinete. Foram apresentados também esclarecimentos adicionais, o que permitiu aprimorar as determinações e recomendações a serem proferidas por este Tribunal, a partir da significativa contribuição do Ministério Público de Contas.

51. Cabe também registrar e elogiar o denodo da equipe de auditoria observado neste trabalho, em que os auditores que nele atuaram empregaram o melhor de seus esforços para formular propostas conducentes ao aprimoramento do processo de contratação e da gestão financeira das Comissões Militares no exterior.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2892/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.173/2022-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados: Centro de Controle Interno da Aeronáutica; Centro de Controle Interno da Marinha (00.394.502/0104-50); Centro de Controle Interno do Exército; Secretaria do Tesouro Nacional (00.394.460/0409-50); Secretaria-geral do Ministério da Defesa.
4. Órgãos: Comando da Aeronáutica; Comando da Marinha; Comando do Exército; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa).
8. Representação legal: Não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade, integrada com aspectos operacionais, realizada com o objetivo de avaliar as compras conduzidas pelas comissões militares brasileiras no exterior, bem como os riscos e controles relacionados, no período de 2018 a 2022.

ACORDAM os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica que:

9.1.1. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, promovam as adequações nos sítios eletrônicos de suas respectivas comissões militares sediadas no exterior, de forma a dar cumprimento às disposições dos arts. 6º, I, 7º, VI, 8º, §1º, IV, § 2º, §3º, I a VI, da Lei 12.527/2011; do art. 29, I, da Lei 14.129/2021; dos arts. 3º e 4º do Decreto 8.777/2016; e do art. 22, §1º, do Decreto 8.539/2015, sanando as inconsistências e deficiências relatadas nas tabelas 21-Comissão da Aeronáutica Brasileira em Washington, 22-Comissão do Exército Brasileiro em Washington e 23-Comissão Naval Brasileira em Washington do relatório de auditoria - peça 1.354;

9.1.2. no prazo de 90 (noventa) dias, apresentem plano de ação, com detalhamento das etapas, indicação de responsáveis e fixação de prazos, abrangendo as medidas a serem executadas no prazo de 1 (um) ano, para assegurar plena conformidade dos processos administrativos de aquisições realizados por suas respectivas comissões sediadas no exterior aos termos do art. 22, §1º, do Decreto 8.539/2015 e art. 6º da Lei 14.129/2021, de modo a torná-los integralmente eletrônicos e contemplando as funcionalidades atualmente existentes no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) ou aderindo ao uso deste sistema;

9.2. determinar ao Centro de Controle Interno do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, no art. 74, IV, da Constituição Federal e no art. 24, VII, da Lei 10.180/2001, que, no prazo de 180 (cento e oitenta):

9.2.1. apure a ocorrência de falhas de habilitação no RFQ-140/2020 e RFQ-141/2020, conduzidos pela Comissão do Exército Brasileiro em Washington, a legalidade das prorrogações de prazo de entrega dos produtos relacionados aos contratos inadimplidos 1283/2020 e 1284/2020 e a regularidade da destinação dada aos recursos financeiros vinculados aos contratos;

9.2.2. apure a ocorrência de falhas de habilitação no RFQ-0089/2019, conduzido pela CEBW, bem como a legalidade das prorrogações de prazo de entrega dos produtos constantes do contrato 1140/2019 e de troca do produto ofertado pelo licitante vencedor durante a execução contratual;

9.2.3. informe a esta Corte o resultado das apurações.

9.3. determinar à Comissão do Exército Brasileiro em Washington, com fundamento no

art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhe a este Tribunal os resultados das ações desenvolvidas para correção das inconsistências no saldo da conta adiantamentos e inversões em bens imóveis, demonstrando as providências adotados para a regularização contábil e a destinação dada aos recursos que se encontravam registrados na referida conta na data em que foram regularizados;

9.4. determinar ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o resultado das apurações internas sobre:

9.4.1. ocorrência de conluio entre empresas que participaram da licitação objeto do processo administrativo 67102.187193/2018-64, conduzido pela Comissão da Aeronáutica Brasileira em Washington, e nos demais processos em que aquelas empresas tenham participado;

9.4.2. ocorrência de fraude à licitação no certame PAG 223946/CABW/22; e

9.4.3. ocorrência de conluio das empresas Fissette & Lopes International Trade Co., Heclau REp. Interantional LLC e Johnwayne Aviation Spares & Repairs LLC em certames promovidos pela CABW, bem como de burla ao impedimento de licitar;

9.5. determinar ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que informe a este Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, os resultados das apurações sobre:

9.5.1. ocorrência de dano ao erário na aquisição de produtos objeto do processo 67102.223406/2022-13 da Comissão da Aeronáutica Brasileira em Washington;

9.5.2. ocorrência de dano ao erário na aquisição do produto DELTA-660, em razão de maior consumo de insumos químicos, conforme relatado no relatório técnico RT TPPQ 01/2022, datado de 25.8.2022, constante do processo 67102.215053/2021-99;

9.6. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento nos arts. 4º, I, e 7º, §3º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente plano de ação, detalhado em etapas, prazos e responsáveis, para a correção de duplicidade de cadastros no Siafi de uma mesma pessoa jurídica, com CNPJ e com Inscrição Genérica (IG), a fim de que a informação contábil atenda à característica qualitativa de comparabilidade prevista no item 6.2.5 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcasp), 11ª edição, 2024;

9.7. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que avalie a possibilidade de automatizar as ordens de pagamento emitidas por unidades gestoras da Administração Pública Federal sediadas no exterior dentro do Siafi, para possibilitar a emissão de ordens bancárias diretamente às agências do Banco do Brasil no exterior responsáveis por sua execução;

9.8. recomendar aos Centros de Controle Interno da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que incluam nos seus planos de trabalho a avaliação periódica da gestão dos riscos conduzida pelas comissões militares no exterior relativamente às contratações e aquisições;

9.9. recomendar ao Ministério da Defesa que, em conjunto com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, avalie a viabilidade de adoção de um sistema único para gerenciamento das contratações realizadas pelas comissões militares brasileiras no exterior, idealmente o Compras.gov.br, em virtude das vantagens já consolidadas desse sistema;

9.10. dar ciência aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020 que:

9.10.1. o pagamento efetuado a nacional em moeda estrangeira é ilegal, tendo em vista o disposto no art. 1º, *caput*, da Lei 10.192/2001, e no art. 318 da Lei 10.406/2002 - Código Civil;

9.10.2. a não divulgação no território nacional das licitações realizadas pelas comissões militares sediadas no exterior para serviços de transporte de bagagem do Brasil para o exterior e vice-versa sem a devida comprovação de razão excepcional constitui infração aos princípios constitucionais da isonomia e da eficiência;

9.11. dar ciência à Comissão do Exército Brasileiro em Washington que:

9.11.1. a realização de pagamentos de despesas por meio de cartão de crédito de instituição bancária privada constitui infração a norma regulamentar, tendo em vista o disposto nos arts. 4º, *caput*, 5º e 44, do Decreto 93.872/1986, bem como a inexistência de previsão autorizativa expressa em lei ou decreto.

9.11.2. a aquisição de automóveis no exterior para as adidâncias militares mediante suprimentos de fundos é ilegal, em razão do disposto no art. 68 da Lei 4.320/1964 c/c os art. 45, *caput*, e art. 47 do Decreto 93.872/1986 e o art. 1º, *caput*, da portaria normativa MD 2.039-MD/2014;

9.12. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa) que, com fundamento no art. 43 da Resolução-TCU nº 259/2014, autue processo apartado destinado a examinar a documentação apresentada pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa (Parecer nº 00320/2023/CONJUR-MD/CGU/AGU) e pelo próprio Ministério da Defesa (Ofício n. 3-Asse Ap Ass Jur-CEBW, de 14/5/2024), em resposta aos itens 9.3 e 9.4 do Acórdão 3616/2022-TCU-2ª Câmara, proferido nos autos do TC 006.240/2019-4, no qual se examinou a conformidade das normas de aquisições das comissões militares sediadas no exterior, especialmente da Portaria GM-MD nº 5.175/2021, reconhecendo-se, desde logo, a prevenção do ministro Weder de Oliveira para relatar o novo feito, nos termos do art. 9º da Resolução-TCU nº 346/2022;

9.13. determinar à AudDefesa, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, o monitoramento deste acórdão;

9.14. encaminhar cópia desta deliberação aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ao ministro de Estado da Defesa, ao Ministério das Relações Exteriores, ao Ministério da Defesa, à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa, à Casa Civil, ao Ministério da Fazenda, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, à Comissão de Relação Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e aos centros de controle interno dos Comandos da Marinha, da Aeronáutica e do Exército;

9.15. disponibilizar esta deliberação para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 49/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/12/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2892-49/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas e Antonio Anastasia.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.333/2025-GABPRES

Processo: 002.173/2022-0

Órgão/entidade: SF - Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor - CTFC

Destinatário: COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 17/12/2025

(Assinado eletronicamente)

MARCELLO FERNANDES DE SOUZA

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.