

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 007.869/2023-1

Natureza: Relatório de Auditoria (por Solicitação do Congresso Nacional)

Órgãos/Entidades: Agência Brasileira de Inteligência; Centro de Controle Interno da Aeronáutica; Centro de Controle Interno da Marinha; Comando da Aeronáutica; Comando da Aeronáutica - Centro de Controle Interno da Aeronáutica - Cenciar; Comando da Marinha; Comando do Exército; Conselho Nacional de Justiça; Departamento de Polícia Federal; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Ministério da Defesa; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Secretaria Nacional de Segurança Pública; Conselho Nacional de Justiça.

Interessados: Agência Brasileira de Inteligência; Centro de Controle Interno da Aeronáutica; Centro de Controle Interno da Marinha; Comando da Aeronáutica; Comando da Aeronáutica - Centro de Controle Interno da Aeronáutica - Cenciar; Comando da Marinha; Comando do Exército; Conselho Nacional de Justiça; Departamento de Polícia Federal; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Ministério da Defesa; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Secretaria Nacional de Segurança Pública; Conselho Nacional de Justiça.

Interessados: Comando do Exército; Comando da Marinha; Comando da Aeronáutica; Departamento de Polícia Federal-MJSP; Conselho Nacional de Justiça.

Representação legal: Thiago Lopes Ferraz Donnini (235247/OAB-SP) e Bruno Langeani (448325/OAB-SP), representando Instituto Sou da Paz.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONTROLE DE ARMAS E MUNIÇÕES A CARGO DO EXÉRCITO BRASILEIRO. PERÍODO DE 2019 A 2022. ACHADOS DIVERSOS RELACIONADOS A OPORTUNIDADES DE MELHORIA NA GOVERNANÇA E NA EFICIÊNCIA DA POLÍTICA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE ARMAS E MUNIÇÕES. SISTEMAS SIGMA E SINARM. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria com enfoque no sistema de controle de armas e munições a cargo do Exército Brasileiro, no período de 2019 a 2022, decorrente do Requerimento nº 135/2022-CFFC, aprovado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e autorizada pelo item 9.4 do Acórdão 602/2023-TCU-Plenário.

2. Seguem-se os principais aspectos e conclusões da ação de controle, nos termos descritos na parte inicial do relatório conclusivo à peça 251:

(...)

Histórico

A Auditoria é decorrente do Requerimento nº 135/2022-CFFC, aprovado por colegiado da Câmara dos Deputados, solicitando que o TCU fiscalizasse o sistema de controle de armas e munições a cargo do Exército Brasileiro de 2019 a 2022, motivado pela flexibilização no controle de armas pelo Chefe do Poder Executivo nesse período e por notícias veiculadas na mídia apontando deficiências nos dados armazenados pelo Comando do Exército relativos a armas e munições.

O trabalho foi realizado entre abril e novembro de 2023 e, apesar de focar no período 2019-2022, analisa dados que antecedem esse período, bem como considera nova regulamentação editada em 2023.

O TCU obteve cópia dos bancos de dados do Sistema de Gerenciamento de Armas e do Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Ac. 602/2023-P), o que possibilitou análises e cruzamento de dados com diversas bases da Administração (Receita, CadÚnico, Sirc, Sinesp-PPE, BNMP, SEEU, Ibama).

(...)

Achados

Foram encontrados 12 Achados, resumidos abaixo:

A1: *A comprovação de idoneidade junto ao Exército dos requerentes de autorização para manejo de arma de fogo possui sérias fragilidades. Foram identificados 70.646 boletins de ocorrência, 9.387 mandados de prisão e 19.479 processos de execução penal relativos a pessoas físicas registradas no Sigma (não se limita a CACs), registrados/emitidos/distribuídos tanto antes quanto depois de concedidos ou renovados os certificados de registro (CR). **Causa:** regulamentação da comprovação de idoneidade e inexistência de certidão de antecedentes criminais unificada a nível nacional. **Efeito:** acesso a armas de fogo por pessoas que não atendiam ou deixaram de atender os requisitos de idoneidade.*

A2: *O Exército não verifica a habitualidade dos atiradores desportivos, característica que os define, quando da renovação do CR. Tampouco verifica a veracidade das informações de habitualidade durante as fiscalizações de entidades de tiro. **Causa:** entendimento de que a declaração de habitualidade deveria ser apresentada apenas para a emissão de guias de tráfego. **Efeito:** suscetibilidade desses registros à manipulação por pessoas que desejam obter armas de fogo para fins diversos daqueles previstos na regulamentação.*

A3: *Apenas 10,37% das pessoas físicas que tiveram CR de caçador concedido ou revalidado junto ao Exército no período de 2019 a 2022 obtiveram autorização junto ao Ibama no mesmo período para a efetiva realização da atividade, indicando desvio de finalidade. Entre os 50 maiores donos de acervo de caça, apenas 22 solicitaram essa autorização. **Causa:** falta de coordenação entre as regulamentações exaradas pelo Comando do Exército e pelo Ibama e forma como a atividade de caça foi regulamentada. **Efeito:** aumento de armas de fogo em circulação, sem benefício ambiental compatível.*

A4: *A Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército foi incapaz de fornecer dados confiáveis relacionados à quantidade de vistorias/fiscalizações de CACs e de entidades de tiro. **Causa:** inexistência de sistema informatizado central para gerenciar essas atividades e descentralização do seu planejamento e execução. **Efeito:** impactos à eficiência das fiscalizações, à confiança na administração e à sua capacidade de tomar decisões informadas.*

A5: As vistorias/fiscalizações de CACs baseiam-se em avaliações de riscos que ignoram riscos relevantes e que não utilizam informações e ferramentas úteis e disponíveis à Administração. Foram identificados: 35.696 armas com status OK, vinculadas a 14.691 CR cancelados; 49.763 armas de fogo OK, vinculadas a 23.451 CR vencidos; 2.579 CR ativos vinculados a falecidos; 21.422 armas com status OK, vinculadas a falecidos; 22.493 CAC que possuem ao menos uma arma constam no CadÚnico; pessoas físicas com sua idoneidade sob suspeita (**A1**); 3.873 armas apreendidas em SP (2015-2020) com indícios de compatibilidade com armas encontradas no Sigma. **Causa:** as diretrizes para a definição das metas de fiscalização adotam como critério de priorização apenas o tamanho do acervo dos administrados. **Efeito:** CACs e armas de fogo em situação potencialmente irregular, com a consequente perda de efetividade das políticas públicas voltadas ao seu controle.

A6: O Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem), utilizado para registro das vendas de munições realizadas no Brasil, é gerido pela Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), agente econômico privado relevante do mercado fiscalizado, com potencial conflito de interesses, sem que haja instrumento jurídico formalizado entre as partes regendo essa relação. **Causa:** não foi identificada causa precisa, mas evidências indicam que a situação pode ter perdurado devido à não percepção dela como um risco. **Efeitos:** inexistência de efetiva governança e gestão do Exército Brasileiro sobre o sistema, comprometendo a garantia de qualidade e de integridade dos dados, com prejuízo à segurança da informação, diminuindo a credibilidade do sistema como fonte de dados para o acompanhamento da política pública.

A7: Baixa qualidade e confiabilidade dos registros existentes no Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem): registros feitos antes de 2/11/2018 não contêm CPF, certificado de registro (CR) ou certificado de registro de arma de fogo (CRAF) do adquirente; entre os registros posteriores, 14,67% contêm CRAF inexistente no Sigma e 32,58% contêm CR inexistente no Sigma. Além de lançamentos de vendas em desconformidade com as normas, como 167 vendas a falecidos e 1.957 vendas para CRAF de acervo colecionador. **Causa:** o Sicovem possui fragilidades na verificação dos dados informados pelos usuários. **Efeito:** prejuízo ao controle e à produção de dados úteis à Administração.

A8: Registros incompletos ou inconsistentes sobre armas e seus respectivos proprietários no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma), em desconformidade com o disposto no art. 5º, incisos I e II, do Decreto 9.847/2019, como a ausência de endereço profissional de 79,94% dos registros de pessoa física, ou a ausência de campo para fornecer dados do vendedor ou da nota fiscal relativos à arma de fogo registrada. **Causa:** medidas deficientes de controle e de garantia da qualidade dos dados inseridos, ausência de controle de qualidade dos dados inseridos por outros órgãos, ausência de campos para inserir dados previstos no regulamento. **Efeito:** prejuízo à correta identificação de quais indivíduos ou locais devem ser fiscalizados, diagnósticos deficientes para o aprimoramento da política pública.

A9: inexistência no Sigma de dados relativos a armas institucionais das Forças Armadas, das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos Estados e do Distrito Federal e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. **Causa:** Interpretação equivocada da legislação. **Efeito:** prejuízos à investigação criminal, a verificações de rotina relativas a seus portadores e possível destruição de patrimônio público apreendido cuja origem não seja identificada.

A10: O Sistema de Gerenciamento Militar de Armas do Exército (Sigma) apresenta deficiências nos controles referentes à segurança da informação e à auditabilidade dos dados nele inseridos, pois não armazena logs de consultas feitas por militares do Exército, não é capaz de verificar alterações cadastrais feitas pela Marinha e pela Aeronáutica e precisa aprimorar os requisitos relativos às senhas de seus usuários e aos usuários inativos.

A11: O Exército reduziu os recursos orçamentários efetivamente direcionados às atividades de fiscalização e controle de produtos controlados, apesar do aumento de receita com aplicação vinculada ao Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC). **Causa:** retenção dos recursos de arrecadação para a reserva de contingência e baixa execução financeira.

A12: As Forças Armadas e os órgãos policiais subordinados ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública concedem porte de arma a seus integrantes sem que sejam feitas averiguações sistemáticas relativas à sua idoneidade ou à aptidão psicológica. **Causa:** interpretação de que o porte de arma funcional é direito irrestrito inerente ao exercício da profissão e a regulamentação da matéria, a qual não impõe controles rigorosos. **Efeito:** registro de 2.460 boletins de ocorrência, 219 mandados de prisão e 581 processos de execução penal vinculados a pessoas físicas ligadas às forças e registradas no Sigma.

Proposta de encaminhamento

Determinações ao Comando do Exército no sentido de: adotar medidas quanto aos registros identificados como potencialmente irregulares; criar sistema informatizado para gerenciar fiscalizações; internalização e aprimoramento do Sicovem; cadastrar armas institucionais no Sigma; entre outros.

Adicionalmente, foram propostas recomendações para a implementação pelo Comando do Exército e por outros órgãos de rotinas de acompanhamento de situações irregulares e de pesquisa em bancos de dados da Administração. Ao CNJ, foi recomendado que avalie a possibilidade de criação de uma certidão criminal unificada.

3. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma e precedido de sumário, o teor principal do relatório conclusivo lavrado no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos respectivos dirigentes (peças 251 a 253):

SUMÁRIO

<i>I. Introdução</i>	5
<i>II. Visão Geral</i>	6
<i>III. Idoneidade e desvios de finalidade</i>	8
<i>III.1. Achado 1: A comprovação de idoneidade junto ao Exército dos requerentes de autorização para manejo de arma de fogo possui sérias fragilidades</i>	8
<i>III.2. Achado 2: O Exército não verifica a habitualidade dos atiradores quando da renovação do documento que autoriza o manejo de arma de fogo (certificado de registro) nem a veracidade das informações de habitualidade durante as fiscalizações de entidades de tiro</i>	19
<i>III.3. Achado 3: Parcela reduzida das pessoas físicas que possuem registro de caçador junto ao Exército obtiveram autorização junto ao Ibama para a efetiva realização da atividade, indicando desvio de finalidade.</i>	24
<i>IV. Fiscalizações realizadas pelo SisFPC</i>	28
<i>IV.1. Achado 4: A Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército foi incapaz de fornecer dados confiáveis relacionados à quantidade de vistorias/fiscalizações de CACs e de entidades de tiro</i>	29
<i>IV.2. Achado 5: As vistorias/fiscalizações de CACs baseiam-se em avaliações de riscos que ignoram riscos relevantes e que não utilizam informações e ferramentas úteis e disponíveis à Administração</i>	38
<i>V. Sicovem</i>	50

<i>V.1. Achado 6: O Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem), utilizado para registro das vendas de munições realizadas no Brasil, é gerido pela Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), agente econômico privado relevante do mercado fiscalizado, com potencial conflito de interesses</i>	51
<i>V.2. Achado 7: Baixa qualidade e confiabilidade dos registros existentes no Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem), além de lançamentos de vendas em desconformidade com as normas</i>	57
VI. Sigma	67
<i>VI.1. Achado 8: Registros incompletos ou inconsistentes sobre armas e seus respectivos proprietários no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma), em desconformidade com o disposto no art. 5º, incisos I e II, do Decreto 9.847/2019</i>	67
<i>VI.2. Achado 9: As armas de fogo institucionais das Forças Armadas, das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos Estados e do Distrito Federal e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República não estão cadastradas no Sigma, em descumprimento ao art. 4º, § 2º, inciso I, do Decreto 9.847/2019</i>	79
<i>VI.3. Achado 10: O Sistema de Gerenciamento Militar de Armas do Exército (Sigma) apresenta deficiências nos controles referentes à segurança da informação e à auditabilidade dos dados nele inseridos.</i>	83
VII. Recursos do SisFPC	88
<i>VII.1. Achado 11: O Exército reduziu os recursos orçamentários efetivamente direcionados às atividades de fiscalização e controle de produtos controlados, apesar do aumento de receita com aplicação vinculada ao Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC)</i>	88
<i>VII.2. Considerações sobre os recursos humanos</i>	98
VIII. Requisitos para o porte funcional	100
<i>VIII.1. Achado 12: As Forças Armadas e os órgãos policiais subordinados ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública concedem porte de arma a seus integrantes sem que sejam feitas averiguações sistemáticas relativas à sua idoneidade ou à aptidão psicológica</i>	100
IX. Conclusão	108
X. Proposta de Encaminhamento	111
Apêndice A – Análise dos comentários dos Gestores.	116
<i>Casa Civil da Presidência da República</i>	116
<i>Conselho Nacional de Justiça</i>	118
<i>Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Secretaria Nacional de Políticas Penais</i>	119
<i>Comando da Marinha</i>	124
<i>Comando da Aeronáutica</i>	125
<i>Comando do Exército e Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados</i>	126

I. Introdução

(...)

2. O pedido da fiscalização foi motivado pela flexibilização normativa do controle de armas pelo Chefe do Poder Executivo nesse período e por notícias veiculadas na mídia apontando deficiências nos dados armazenados pelo Comando do Exército relativos a armas e munições.

3. *O controle de armas e munições realizado pelo Exército insere-se em um sistema mais abrangente, denominado Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC), o qual abrange diversos outros produtos controlados pelo Exército, além de armas e munições, a exemplo de vidros blindados, produtos químicos, fogos de artifício e explosivos, tendo a auditoria focado apenas em armas e munições.*
4. *Os processos de trabalho do referido sistema envolvem atividades de regulação, autorização e fiscalização, cuja realização se ampara em sistemas informatizados. Estes também são considerados nesta auditoria, de modo que buscou-se verificar a qualidade dos dados por eles geridos e a sua efetividade para a política de fiscalização de armas e munições.*
5. *O principal critério adotado é a Lei 10.826/2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, bem como os seus regulamentos. Para contextualizar situações encontradas, recorreu-se ao Decreto 5.123/2004, revogado em 2019, ano em que foi editada parcela significativa dos critérios adotados neste trabalho, a exemplo dos Decretos 9.846, 9.847 e 10.030. Também são relevantes para o trabalho as portarias nº 581, do Ministério da Defesa, de 2006, 126, 136 e 150, de 2019, do Colog, e a IN 3/2013 do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis.*
6. *O diferencial do trabalho executado, diante da obtenção de acesso aos bancos de dados dos sistemas utilizados para controle de armas e munições (Sigma e Sicovem), é a análise desses dados, o seu cruzamento com outras bases de dados da Administração às quais o TCU tem acesso e a realização de pesquisas em lote em bases não detidas pelo TCU.*
7. *Durante o planejamento do trabalho, foram feitas avaliações de riscos e consultas a especialistas. Adicionalmente, na execução do trabalho foram aplicadas técnicas como amostragem, entrevista, observação direta e análise documental.*
8. *As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.*
9. *O relatório está organizado por questão de auditoria e pelos achados a elas relacionados, ordenadas pela relevância dos achados, no entendimento da equipe. As análises que constam neste relatório são versões concisas daquelas que constam nos documentos de análise em separado, peças 187-196 deste processo. No Apêndice A constam comentários dos gestores ao relatório preliminar.*
10. *Oportuno mencionar que a política pública relativa às armas de fogo encontra-se em fase de transição, decorrente da edição dos Decretos 11.366/2023 e 11.615/2023, que alteraram diversos aspectos relacionados ao tema, tendo o último, inclusive, previsto a transferência de parte das competências do Exército para a Polícia Federal (art. 6º), o que ainda não ocorreu.*
11. *A equipe de auditoria procurou os Ministérios da Defesa e da Justiça e Segurança Pública para obter cópia do acordo de cooperação que trata dessa transição (peça 146). O documento denota o estágio inicial em que o processo se encontra.*

II. Visão Geral

12. *A Lei 10.826/2003 atribui responsabilidades à Polícia Federal (PF) e ao Exército Brasileiro (EB) no que se refere à política pública de controle de armas. Cumpre mencionar sinteticamente as competências dos dois órgãos para melhor compreender o que, de fato, é responsabilidade de cada um.*
13. *No que se refere à autorização, são de responsabilidade da PF a concessão de posse de arma de fogo, que autoriza o administrado a manter o equipamento exclusivamente em sua*

residência ou local de trabalho (art. 5º), e de porte de arma, em todo o território nacional, condicionado à comprovação de efetiva necessidade por exercício de atividade profissional de risco ou de ameaça à sua integridade física (art. 10, § 1º).

14. *Estas formas de acesso às armas de fogo estão vinculadas à defesa pessoal e patrimonial. As autorizações concedidas pelo EB, por sua vez, não devem ser pautadas por questões de segurança, mas envolvem pessoas físicas interessadas na realização de atividades específicas: o colecionador, o atirador desportivo e o caçador (CAC).*

15. *Há requisitos comuns a todas as formas de obter acesso a armas de fogo: comprovação de idoneidade (por meio de certidões negativas de antecedentes criminais), ocupação lícita, residência certa, capacidade técnica e aptidão psicológica (Lei 10.826/2003, art. 4, I, II e III).*

16. *Quanto aos requisitos específicos para exercer as mencionadas atividades, cumpre registrar que a caça só foi autorizada para o abate de espécie invasora, em auxílio a política de controle definida pelo órgão ambiental, já o tiro desportivo deve ser praticado como esporte formal e de rendimento, com habitualidade, ou seja, com participação periódica em treinamentos e campeonatos, diferenciando-se do tiro recreativo (Decreto 10.030/2019, Anexo I, arts. 51 e 55, revogados pelo Decreto 11.615/2023).*

17. *As pessoas físicas que obtêm certificado de registro (CR) no Exército para a realização das atividades de colecionamento, tiro desportivo ou caça podem adquirir armas de fogo, para as quais será emitido um certificado de registro de arma de fogo (CRAF). É importante ressaltar que uma pessoa física pode ter uma, duas ou três das mencionadas atividades registradas – ou apostiladas, na terminologia empregada pelas normas de regência, ao seu CR.*

18. *A cada atividade está associado um acervo de armas, ou seja, as armas são registradas para a realização de uma atividade específica, não podendo ser utilizadas nas outras atividades. Assim, regra geral, uma arma de acervo colecionador, por exemplo, não pode ser utilizada para a prática de tiro desportivo ou para caçar, motivo pelo qual sequer é autorizada a aquisição de munição para a atividade de colecionamento.*

19. *Os limites de aquisição de armas são vinculados à atividade desempenhada pela pessoa física. Já os limites para a aquisição de munições são vinculados a cada uma das armas pertencentes ao acervo, ao seu calibre e à atividade a que se dedica esse acervo (pistola 9mm de acervo atirador desportivo, por exemplo). O Decreto 9.846/2019, art. 3º, I, permitia a aquisição de até trinta armas de fogo de uso permitido por atiradores desportivos, e até cinco mil munições por ano (art. 3º, II).*

20. *Para cumprir as suas atribuições relativas ao tema, o Exército se organiza na forma de um sistema denominado Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC), com a finalidade de promover a regulamentação, a autorização e a fiscalização de atividades referentes aos produtos controlados pela força (Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 11).*

21. *Nos termos da Portaria do Comando do Exército 1.757/2022, esse sistema tem como órgão central o Comando Logístico do Exército (Colog), responsável pela edição de normas e de diretrizes de planejamento das fiscalizações, entre outras atribuições, e, como órgão superintendente, a Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC), a qual atua como órgão técnico-normativo e supervisor do SisFPC.*

22. *A realização de atividades do sistema se organiza em torno das 12 Regiões Militares (RM) do Exército Brasileiro, que, por meio de seus Serviços de Fiscalização de Produtos Controlados (SFPC), atuam como coordenadoras e executoras das atividades com produtos controlados realizadas pela rede regional, composta por Grandes Comandos, Grandes Unidades e*

Organizações Militares (OM), que exercem as atividades correntes com produtos controlados e participam das operações de fiscalização.

23. *A Portaria do Comando do Exército 1.757/2022 também determina a existência de três processos finalísticos no SisFPC: a regulação, que consiste na elaboração, na edição, na publicação, na divulgação e no controle de normas administrativas, no qual atua prioritariamente a DFPC; a autorização, que é o consentimento dado pelo Exército, por meio do SisFPC, para o exercício de atividades com produtos controlados; e a fiscalização, que consiste na realização de operações específicas com a finalidade de verificar a conformidade das atividades realizadas com produtos controlados.*

24. *As atividades de autorização são realizadas com auxílio do Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma), criado pelo art. 2º do Decreto 5.123/2004, em que são registradas ou cadastradas as pessoas físicas que exercem as atividades CAC, bem como as suas armas, e do Sistema de Controle da Venda de Munições (Sicovem), criado pela Portaria 581/MD, de 24/4/2006, em que devem ser registradas as movimentações relativas às vendas de munições.*

25. *O Sicovem possui dois subsistemas: o Sistema de Identificação Personalizada de Munições (SIP), que viabiliza a identificação personalizada das munições, por meio da marcação do estojo dos projéteis vendidos exclusivamente para órgãos públicos; e o Sistema de Rastreamento de Embalagem de Munição (Sirem).*

26. *Ressalte-se que no Sigma constam apenas os resultados dos processos de concessão de registro (autorização), que eram realizados em papel. A possibilidade de consulta à documentação que subsidiou o resultado destes processos, assim, é limitada. Recentemente, todavia, foi implementado Sistema de Gestão Corporativo (SisGCorp), por meio do qual são conduzidos diversos processos finalísticos do SisFPC, cujos resultados, no que se refere à concessão de registro, são exportados para o Sigma, sendo a documentação de suporte armazenada em formato digital.*

27. *No que se refere ao arcabouço normativo que rege as atividades com armas de fogo e munições, registre-se que após um período de relativa estabilidade normativa, em que estiveram vigentes os Decretos 5.123/2004 e 3.665/2000, foram promovidas diversas alterações na regulamentação da matéria a partir de 2019, que flexibilizaram a política pública de controle de armas.*

28. *A título exemplificativo, mencione-se o prazo para renovação do Certificado de Registro, momento em que o administrado deve comprovar que atende aos requisitos legais para ter acesso a armas de fogo, que até 2019 era de cinco anos, passando a ser prevista a sua realização a cada dez anos após a edição do Decreto 9.685/2019. Outra mudança significativa foi a ampliação dos limites para aquisição de armas de fogo e de munições por CACs estabelecida pelo Decreto 9.846/2019.*

III. Idoneidade e desvios de finalidade

29. *Este capítulo trata da seguinte questão de auditoria formulada pela equipe: O Comando do Exército dispõe e faz uso de ferramentas adequadas para realizar os processos de registro de caçadores, colecionadores, atiradores, e de outros integrantes dos órgãos listados no Decreto 9.847/2019, art. 4º, bem como a respectiva fiscalização, de forma a evitar o acesso a armas e munições por pessoas que não atendem os requisitos normativos necessários ou o registro de pessoas em múltiplas categorias CAC apenas com o intuito de obter maior acesso aos produtos controlados?*

30. *Ela buscou averiguar os riscos relacionados ao registro de pessoas que não cumprem os requisitos necessários ao acesso a armas de fogo e munições, em especial o requisito de idoneidade*

disposto no art. 4º, inciso I, da Lei 10.826/2003. Adicionalmente, essa questão almeja tratar do risco ligado ao acesso a esses produtos e emprego em atividade diversa da que embasou o registro.

31. Foram obtidos os seguintes achados: (i) a comprovação de idoneidade dos requerentes de CR possui sérias fragilidades; (ii) não verificação, pelo SisFPC, da habitualidade dos atiradores quando da renovação do CR e da veracidade das informações de habitualidade durante as fiscalizações de entidades de tiro; e (iii) parcela reduzida das pessoas físicas que possuem registro de caçador obtiveram autorização junto ao Ibama para a efetiva realização da atividade, indicando desvio de finalidade.

32. Além das informações a seguir trazidas por este relatório, mais detalhes e contextualizações estão disponíveis nos documentos de análises em separado referente aos achados deste capítulo (peças 190 a 192).

III.1. Achado 1: A comprovação de idoneidade junto ao Exército dos requerentes de autorização para manejo de arma de fogo possui sérias fragilidades

33. A comprovação de idoneidade dos requerentes de registro possui sérias fragilidades, algumas decorrentes da legislação de regência da matéria, outras decorrentes da não utilização pelo Comando do Exército de todas as ferramentas disponíveis à Administração e da falta de atuação conjunta de diferentes órgãos e entes federativos. Nesse sentido, a concessão, a revalidação e o não cancelamento de CRs vinculados a pessoas que não atendem aos critérios de idoneidade possibilita o acesso delas a armas de fogo e munições, representando um risco à segurança pública.

Idoneidade como requisito para acessar armas de fogo

34. A Lei 10.826/2003, em seu art. 4º, inciso I, condiciona o acesso a armas de fogo à comprovação, pelo interessado, de sua idoneidade por meio da apresentação de certidões negativas de antecedentes criminais fornecidas pela Justiça Federal, Estadual, Militar e Eleitoral. Além disso, não deve estar respondendo a inquérito policial ou a processo criminal.

35. Cumpre destacar que a Lei não faz previsão expressa a respeito da periodicidade com que essa comprovação deve ser feita, não restringe geograficamente as certidões que devem ser apresentadas e informa que as certidões devem ser negativas, sem especificar o tipo ou a gravidade do crime que pode comprometer a idoneidade do requerente.

36. A regulamentação da matéria inicialmente previa a comprovação desse requisito na concessão do registro e a cada três anos, quando da renovação do Certificado de Registro (Decreto 5.123/2004, art. 12, IV, art. 18, § 3º). Posteriormente, por meio da redação dada ao mencionado § 3º do art. 18 pelo Decreto 9.685/2019, passou-se a prever que esta comprovação fosse realizada a cada dez anos, o que reduziu a frequência das avaliações.

37. O Decreto 9.785/2019, por meio do seu art. 9º, § 3º, restringiu territorialmente a previsão contida no art. 4º, inciso I da Lei 10.826/2003, ao determinar que seriam exigidas as certidões de antecedentes apenas do local de domicílio do requerente, o qual também apresentaria declaração de inexistência de inquéritos policiais ou processos criminais contra si em trâmite nos demais entes federativos. Previsão semelhante constava no art. 12, § 2º, do Decreto 9.847/2019, que foi revogado pelo Decreto 11.366/2023.

38. Atualmente, o tema é regido pelo Decreto 11.615/2023, que determina que o requerente de autorização para comprar arma deverá comprovar sua idoneidade e a inexistência de inquérito policial ou processo criminal, por meio de certidões de antecedentes criminais das Justiças Federal, Estadual ou Distrital, Militar e Eleitoral (art. 15, inciso IV). O regulamento determina, ainda, que as certidões negativas apresentadas devem ser referentes aos locais de domicílio dos últimos cinco anos do interessado, e que nelas devem constar ações penais com sentença

condenatória transitada em julgado, execuções penais e procedimentos investigatórios e processos criminais em trâmite.

39. *Sobre o tema, a equipe de auditoria identificou que o Comando do Exército, por meio da atuação do SisFPC, emitiu e/ou renovou CRs para diversos indivíduos com registros de boletins de ocorrências, de mandados de prisão e/ou processos de execução de pena e deixou de cancelar os CRs e os CRAFs de administrados que deixaram de atender os requisitos para comprovação de idoneidade após a concessão ou renovação do registro.*

Descrição das ferramentas utilizadas nos procedimentos de diagnóstico

40. *A inidoneidade de um indivíduo para fins de acesso a armas de fogo e a munições é indicada pela existência de inquérito policial ou processo de natureza criminal em seu desfavor. Embora não exista uma base unificada de ações penais e inquéritos policiais que permitisse diretamente a avaliação de idoneidade de todas as pessoas cadastradas no Sigma, outros instrumentos contidos em bases nacionais podem auxiliar essa verificação: os mandados de prisão penais, as execuções penais e os boletins de ocorrência (BO).*

41. *Devido à natureza primária e pouco processada dos BOs e ao fato de eles não constarem nas normas que regulamentam o controle de armas de fogo no país como requisito de comprovação de idoneidade, os dados referentes a eles não são tratados neste trabalho como evidências de desconformidade. Contudo, eles servirão de exemplo para evidenciar insumos disponíveis à Administração, os quais podem auxiliar no aprimoramento da eficácia das avaliações de idoneidade.*

42. *Os mandados de prisão e as informações sobre execuções penais, por sua vez, indicam, no mínimo, a existência de processo criminal em desfavor do solicitante do CR ou do administrado, de modo que, diferentemente do BO, já serve como evidência de inidoneidade para fins de aplicação das normas de controle de armas de fogo tratadas neste trabalho.*

43. *A fim de obter informações sobre BOs, mandados de prisão e execuções penais relacionadas a pessoas cadastradas no Sigma, a equipe de auditoria, por meio dos Ofícios 40.099/2023-TCU/SePROC (peças 105 e 106) e 139/2023-AudGovernança (peça 103), solicitou ao CNJ e à Senasp a realização de pesquisa junto ao Sinesp PPE (Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas – Módulo Procedimentos Policiais Eletrônicos), ao BNMP (Banco Nacional de Mandados de Prisão) e ao SEEU (Sistema Eletrônico de Execução Unificado) – o primeiro sob a gestão da Senasp, e o segundo e terceiro, do CNJ.*

44. *Importante destacar que o Sinesp PPE contém boletins de ocorrência registrados por apenas 19 unidades da federação – AC, AL, AM, AP, BA, CE, GO, MA, MS, MT, PA, PI, PR, RN, RO, RR, RS, SE e TO, sendo necessário destacar a ausência de MG, SP e RJ. Já o SEEU não contém dados relativos a processos de execução penal do TJSP. Portanto, considerando que São Paulo concentra a maior população carcerária do país (196.074 presos em 2022, segundo o 17º Anuário de Segurança Pública, 2023) e o maior quantitativo de CACs, os resultados do cruzamento provavelmente são inferiores aos que seriam obtidos caso os referidos sistemas abrangessem todas as unidades federativas (UFs) do país.*

45. *Por conterem informações protegidas por sigilo e para conferir a devida publicidade da parte não sigilosa, conforme determina o art. 7º, § 2º, da Lei 12.527/2011 (LAI), os resultados analíticos dos cruzamentos realizados foram tratados de forma a excluir dados protegidos por sigilo e juntados ao processo como peças públicas (peça 172).*

46. *Os dados integrais, com as informações sigilosas, encontram-se juntados ao processo como peças sigilosas, com acesso aos legitimados que precisarem consultá-las para o cumprimento*

das deliberações contidas no acórdão que vier a ser proferido ou para o exercício de prerrogativas funcionais (peças 238-240).

47. O resultado consolidado dos cruzamentos feitos encontra-se na Tabela 1. Ele está segmentado em quatro grupos baseados nas quatro tabelas de cadastro de pessoas existentes no dump [base de dados completa] do Sigma: grupo 1 – não integrantes das Forças Armadas; grupo 2 – militares do Exército; grupo 3 – militares da Aeronáutica; e grupo 4 – militares da Marinha. Tabelas com maiores detalhes a respeito dos delitos cometidos constam no Apêndice C e as planilhas com os resultados analíticos estão anexadas à peça 172, como itens não digitalizáveis.

Tabela 1 - Resultados sintéticos dos cruzamentos de dados entre as listas de pessoas físicas cadastradas no Sigma e o Sinesp PPE, o BNMP, o SEEU.

Grupo	Total de CPFs no Sigma	Sinesp PPE ¹		BNMP ² (2017-2023)		SEEU ³ (1956-2023) ⁴	
		BOs	CPFs	Mandados	CPFs	Registro de execuções	CPFs
1) Não integrantes das Forças Armadas	1.385.140	70.646	42.053	9.387	6.390	19.479	15.177
2) Exército	73.597	1.847	1.198	150	114	425	334
3) Aeronáutica	22.297	320	214	36	22	80	65
4) Marinha	24.124	293	194	33	23	76	62
Total	1.505.158	73.106	43.659	9.606	6.549	20.060	15.638

¹ O Sinesp PPE contém boletins de ocorrência registrados por AC, AL, AM, AP, BA, CE, GO, MA, MS, MT, PA, PI, PR, RN, RO, RR, RS, SE e TO, sendo necessário destacar a ausência de MG, SP e RJ.

² No formato em que foram recebidos os dados, um mandado pode estar associado a diversas condutas tipificadas, enquanto os boletins de ocorrência e processos de execução penal, na forma como foram recebidos, se referem a uma conduta tipificada cada.

³ O SEEU não contém dados relativos a processos de execução penal do TJSP.

⁴ 99,04% dos registros possuem data de distribuição da ação de execução penal entre 2010 e 2023.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com dados do Sigma, do Sinesp PPE, do BNMP e do SEEU (peça 172).

48. As informações dos BOs prospectadas no Sinesp PPE se referem ao período de 2006 a 2023. As do BNMP compreendem o período de 2017 a 2023. Por fim, as do SEEU envolvem processos de execução penal cujas datas de distribuição estão compreendidas formalmente no período de 1956 e 2023.

49. Embora os dados do SEEU façam referência a um intervalo alongado, há apenas 8 registros cuja distribuição é datada do século passado. Um levantamento feito pela equipe de auditoria revelou que 19.868 registros dos 20.060 levantados – o equivalente a 99,04% – possuem data de distribuição da ação de execução penal entre 2010 e 2023, sendo 15.449 registros (77,01%) a partir de 2019, isto é, no período objeto de análise desta auditoria. Como se trata de execuções penais, faz sentido considerar períodos mais extensos, uma vez que há indivíduos cumprindo penas longas.

50. Os resultados da Tabela 1 mostram que entre 15.638 e 22.187 pessoas com cadastro no Sigma possuem ou já possuíram indícios de inidoneidade devido a processos criminais. O limite inferior do intervalo é obtido considerando a hipótese de todas as pessoas identificadas no BNMP

estarem listadas no SEEU. Já o limite superior foi estimado com base na hipótese de que ambos os conjuntos de pessoas são disjuntos, isto é, não há CPFs em comum entre as duas bases.

51. No que se refere ao Sinesp PPE os resultados da Tabela 1 revelam que 43.659 indivíduos cadastrados no Sigma possuem ou já possuíram indícios de potencial inidoneidade, o que poderia servir como um indicador de risco para um acompanhamento mais cuidadoso pelo SisFPC a fim de verificar se os respectivos BOs ensejaram a abertura de inquéritos policiais ou de processos criminais, efetivando a perda do requisito de idoneidade.

52. Vale ressaltar que o BNMP só mostra processos criminais em que houve a expedição de um mandado de prisão e que o SEEU indica somente ações penais que resultaram em execução de pena. Portanto, elas não revelam todo o universo de processos criminais do país, de modo que a equipe estaria lidando com quantitativos muito maiores do que os supracitados caso existisse um sistema unificando os dados das ações penais de todos os tribunais do Brasil.

53. Outra análise realizada pela equipe de auditoria foi quanto aos momentos de ciência, pela Administração, dos BO, dos mandados de prisão ou das ações de execução penal: se foram antes ou depois das emissões ou das revalidações mais recentes dos CRs dos envolvidos. Para isso, considerou-se como data de referência da ciência desses elementos, respectivamente, a data de registro do BO, a data de criação do mandado de prisão e a data de distribuição do processo de execução penal. Essas datas foram comparadas com a da última emissão ou revalidação de CR constante no histórico de cada um dos indivíduos identificados no cruzamento supracitado.

54. Importante esclarecer que as quantidades totais apresentadas a seguir são menores que os montantes apresentados na Tabela 1 devido ao fato de esta tabela considerar administrados com e sem CR enquanto a Tabela 2 compreender apenas indivíduos com CR ativo na data de recebimento do dump do Sigma, em maio de 2023.

Tabela 2 – Estatísticas dos momentos dos registros de BOs e de mandados de prisão e das distribuições de ações de execução penal em comparação com a data da emissão ou revalidação de **CR ativo** mais recente para cada indivíduo figurando no Sigma e no SEEU, BNMP ou Sinesp PPE.

Base	BOs, mandados de prisão e ações de execução						Pessoas (CPFs)					
	Antes		Depois		Total		Antes		Depois		Total ¹	
SEEU (arquivados)	3.133	78%	885	22%	4.018	100%	2.605	77%	793	23%	3.378	100%
SEEU (ativos)	2.179	38%	3.506	62%	5.685	100%	1.504	34%	2.993	67%	4.442	100%
BNMP	1.722	44%	2.189	56%	3.911	100%	1.056	39%	1.737	65%	2.690	100%
Sinesp PEE	28.506	59%	20.188	41%	48.694	100%	18.715	64%	12.373	42%	29.235	100%

¹ A soma de pessoas antes e depois pode ultrapassar o total nos casos em que uma mesma pessoa possui mais de um registro de BO, mandado de prisão ou ação de execução penal, tanto em data anterior quanto em data posterior à da última concessão/renovação de CR.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com dados do Sigma, do SEEU, do BNMP e do Sinesp PPE.

55. Na Tabela 2, optou-se por segmentar os dados do SEEU em duas categorias: a dos processos de execução arquivados e a dos ainda ativos. Isso foi feito pois o estado do processo oferece diferentes interpretações dos dados. Informação relativa à data de arquivamento dos processos de execução, possivelmente detida pelo CNJ, não foi recebida pela equipe de auditoria.

56. Sobre os processos arquivados, entende-se que aqueles com distribuição anterior à data da última emissão/revalidação do CR são menos relevantes para análise, porquanto indicam que os indivíduos já não mais executavam a pena quando do registro ou da renovação de registro mais recentes no Sigma.

57. *Nesse caso, por exemplo, pode estar uma pessoa que já tenha cumprido a pena dela antes do registro no Sigma, estando, pois, idônea. Por outro lado, como a data de comparação é apenas a mais recente de emissão ou de renovação do CR, não podem ser descartadas hipóteses de concessões/renovações anteriores de CRs, ocorridas ainda durante a vigência dos processos de execução penal atualmente arquivados, o que configuraria uma desconformidade. Percebe-se, então, uma dificuldade para tirar conclusões sobre a verificação de idoneidade a partir dos resultados desse grupo.*

58. *Os grupos de processos de execução arquivados e ativos com distribuição posterior à data mais recente de emissão/revalidação do CR, por sua vez, trazem resultados relevantes. Eles evidenciam casos de inidoneidade que poderiam ter sido identificados e com isso utilizados na avaliação de idoneidade, se houvesse uma rotina regular de monitoramento periódico e de utilização do SEEU pelo SisFPC.*

59. *No caso dos processos ativos, em especial, essa correção ainda pode ser feita, pois os sentenciados ainda cumpriam pena na data da pesquisa, em setembro de 2023, não atendendo, portanto, o requisito de idoneidade.*

60. *Finalizando a análise dos dados do SEEU apresentados na Tabela 2, o grupo de processos de execução ativos com distribuição anterior à data mais recente de emissão/revalidação do CR apresenta casos de inidoneidade que antecedem a análise feita pelo SisFPC quando da solicitação de registro ou revalidação do registro no Sigma, isto é, são os casos em que o CR foi concedido/revalidado para indivíduos os quais já não cumpriam os requisitos para comprovação de idoneidade. Por conseguinte, o resultado referente a esse grupo expressa falhas do SisFPC na avaliação desse requisito, em desconformidade com o art. 4º, inciso I, da Lei 10.826/2003.*

61. *Esse último grupo analisado é especialmente importante, pois trata de um controle preventivo usando dados já disponíveis na Administração Pública. Enquanto o monitoramento relacionado aos grupos com processos de distribuição posterior à concessão/revalidação do CR exige um esforço da Administração para localizar e apreender o acervo do indivíduo identificado inidôneo, o controle prévio supracitado mitiga esse esforço ao impedir que pessoas que não atendam aos critérios para comprovar sua idoneidade tenham acesso a novas armas. Daí a importância ainda maior de aprimorar os processos e os controles preventivos.*

62. *Os resultados do BNMP evidenciam a existência de processos criminais em curso, comprometendo a idoneidade dos alvos dos mandados. As análises referentes aos resultados de mandados anteriores e posteriores à data mais recente de emissão/revalidação do CR são similares às realizadas para os dados do SEEU, razão pela qual não serão repetidas. Vale destacar apenas que o BNMP, diferentemente do SEEU, a depender do caso, pode indicar a existência de uma ação penal antes de iniciada a respectiva execução penal, permitindo uma atuação mais célere do SisFPC no controle da idoneidade dos administrados.*

63. *Por fim, embora não tenham a capacidade de restringir a emissão/revalidação do CR do agente ao qual o boletim de ocorrência se refere, pois não configuram hipótese de inidoneidade nos termos da Lei 10.826/2003, os resultados do Sinesp PPE podem servir para o SisFPC estabelecer grupos de risco para um acompanhamento prioritário da situação de idoneidade dos envolvidos.*

Das causas das fragilidades na avaliação de idoneidade

64. *A situação encontrada decorre: da longa periodicidade com que o detentor de registro junto ao Comando do Exército deve comprovar a sua idoneidade; da inexistência de uma certidão de antecedentes criminais unificada a nível nacional que contemple os registros de todos os judiciários estaduais e do Distrito Federal somada à restrição do exame de idoneidade ao local de domicílio do interessado; da forma como é regulamentada a emissão de certidões de antecedentes*

criminais; e da não utilização, pelo Comando do Exército, das ferramentas e bancos de dados disponíveis.

65. *A questão do aumento do período de verificação da idoneidade a partir de 2019 já foi abordada nos itens de 34 a 39.*

66. *Sobre as certidões de antecedentes criminais, a emissão delas não é unificada a nível nacional, o que, por si só, representa uma debilidade na avaliação da idoneidade dos interessados em obter acesso a armas de fogo nos termos da Lei 10.826/2003. A forma como a matéria foi regulamentada em 2019 – ao restringir a comprovação de idoneidade à unidade federativa (UF) atual de domicílio –, pode ter exacerbado essa fragilidade, que não parece ter sido suficientemente mitigada na regulamentação emitida em 2023 – haja vista essa comprovação ainda estar vinculada a locais declarados de domicílio.*

67. *Para melhor compreensão do risco, observa-se que o interessado em acessar armas de fogo que tiver sido condenado pela justiça estadual por prática tipificada como crime pode solicitar registro junto ao Comando do Exército em unidade federativa diversa daquela em que de fato reside ou omitir informações a respeito de seu endereço prévio, caso tenha efetivamente mudado seu domicílio para outro Estado.*

68. *Alternativamente, ele também pode solicitar o registro na RM onde reside, mas já ter cometido crimes em outras UFs distintas. Nesses contextos, o interessado, mesmo não atendendo os requisitos para comprovar idoneidade, conseguiria obter certidão de antecedentes criminais negativa emitida por tribunal de justiça (TJ) apta a possibilitar o registro dele como CAC.*

69. *A equipe de auditoria segmentou os dados de CACs provenientes do SEEU, do BNMP e do Sinesp PPE por UF, respectivamente, do TJ executor da pena, do TJ expedidor do mandado de prisão e de registro do BO. Em seguida, eles foram comparados com as UFs de residência desses CACs. Os resultados encontram-se no Apêndice C (Tabela 33 a Tabela 36), e não cobrem todo o universo de ações penais do país, pelos motivos já expostos no item 52.*

70. *Os campos em vermelho destacam os BOs, mandados ou processos de execução penal registrados fora das respectivas UFs de domicílio dos CACs. Logo, a multiplicidade de células vermelhas nas tabelas evidencia que os órgãos e a política de controle de armas de fogo e de munições se beneficiariam da emissão, pelo Poder Judiciário e seus órgãos, de uma certidão unificada de antecedentes criminais.*

71. *É mister observar que fragilidade semelhante pode ser observada em relação às certidões emitidas pela justiça federal, cujas áreas de jurisdição, que podem abranger mais de uma UF, também dividem o território nacional entre Tribunais Regionais Federais, cada qual emitindo sua própria certidão de antecedentes criminais.*

72. *Além das evidências supracitadas, essa fragilidade foi confirmada pela DFPC no Ofício 17-DFPC, item 3.11 (peça 30):*

A comprovação da inexistência de inquérito policial ou de processo criminal, por meio de certidões de antecedentes criminais das Justiças Estaduais, fica comprometida pela falta de banco de dados único das Justiças Estaduais. Esse fato possibilita a concessão e/ou revalidação de registro de CAC sem idoneidade. Essa falta de integração ocorre em parte das Federações, das Comarcas Estaduais e de instâncias superiores na mesma UF. A impossibilidade de checagem dos locais de domicílio da pessoa que requer a concessão de registro para o exercício das atividades de colecionamento, tiro desportivo e caça, aliada à falta de padronização e critérios para acesso a consulta aos Tribunais Estaduais, dificultam sobremaneira, quando não impedem, o exame minucioso e sistemático da idoneidade.

73. *Nesse sentido, o texto dos regulamentos expedidos em 2019, ao restringir a apresentação de certidões de antecedentes criminais ao local de domicílio do interessado, elevou a fragilidade existente desde a edição do Decreto 5.123/2004.*

74. *A emissão de certidões de antecedentes criminais é disciplinada pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução CNJ nº 121, de 5/10/2010, devendo ser observada por todos os órgãos do Poder Judiciário.*

75. *Assim, a equipe de auditoria requisitou, por meio do Ofício 63/2023-AudGovernança, ao Conselho Nacional de Justiça (peça 47), informações a respeito de iniciativas com o objetivo de viabilizar a emissão de certidão de antecedentes criminais abrangendo todo o território nacional, por meio de pesquisa nas bases de dados de todos os tribunais de justiça estaduais. Em resposta, o órgão informou que não há iniciativas – malgrado existam estudos – que visem centralizar antecedentes criminais, a partir de consultas em todos os tribunais (peça 99).*

76. *Não bastasse a fragilidade decorrente da inexistência de certidão negativa de antecedentes criminais que contemple os registros de todos os judiciários estaduais, cumpre notar a existência de fragilidades em relação ao seu conteúdo no que se refere à sua utilização como critério para o acesso a armas de fogo.*

77. *Com efeito, uma das hipóteses de emissão de certidão negativa, nos termos do art. 8º, § 1º, da resolução supracitada, é no caso de a pena já ter sido cumprida. Note-se que essa previsão, apesar de relevante para a reabilitação do condenado, a depender do crime cometido, poderia ser objeto de ponderação, no que se refere ao acesso a armas de fogo e a munições. Por exemplo, o mero transcurso do tempo basta para tornar um condenado por homicídio doloso apto a ter esse acesso? Nesse sentido, ressalte-se que a Lei 10.826/2003 é silente a respeito do tempo que deve ter transcorrido desde a prática delituosa ou do cumprimento da pena para se obter acesso a armas de fogo.*

78. *Sobre a utilização de ferramentas e bancos de dados disponíveis à Administração Pública para identificar esses indícios de inidoneidade, a DFPC informou que haveria um esforço junto aos órgãos estaduais no sentido de obter acesso a informações de sistemas locais para agregar valor à verificação da idoneidade (peça 132). O órgão, todavia, não forneceu detalhes a respeito dos esforços empreendidos, comprovantes de sua ocorrência e tampouco os resultados alcançados.*

79. *Ela também foi questionada a respeito da realização de consultas em bases de dados utilizados pela segurança pública ou pelo Poder Judiciário como ferramenta de auxílio à avaliação de idoneidade (peça 78). Porém, esclareceu que os analistas dos processos de concessão/apostilamento de CR verificam a idoneidade, em regra, somente com base nas certidões criminais juntadas pelo solicitante. Havendo dúvidas quanto às certidões apresentadas, os analistas realizam, pontualmente, buscas em outras fontes, sendo a mais comum o sítio de internet <https://www.jusbrasil.com.br/> (peça 142).*

80. *Contudo, os resultados das pesquisas feitas nesse sítio eletrônico podem ser pouco efetivos, uma vez que ele busca processos de vários ramos do Direito e nos quais tenha havido qualquer participação ou vínculo do interessado – seja como parte, advogado, representante do Ministério Público, entre outros. Ou seja, esse buscador não elenca apenas processos criminais em que o interessado tenha figurado como réu. Além disso, ele também oculta diversas informações sobre o processo, não sendo, pois, o meio de consulta mais adequado.*

81. *A equipe de auditoria consultou os órgãos detentores das bases utilizadas nos procedimentos de auditoria acima acerca da possibilidade de acesso a esses sistemas pelas autoridades responsáveis pela avaliação da idoneidade dos interessados em obter acesso a armas de fogo. O CNJ respondeu ser, do ponto de vista técnico, plenamente viável (peça 90). Vale lembrar, também, que o BNMP permite consulta pública dos mandados em aberto.*

82. *Na mesma linha, a Senasp esclareceu que (peça 130): o Exército Brasileiro possui permissão para o perfil de acesso “inteligência” no Sinesp Infoseg, estando, portanto, autorizado a utilizar a solução com os privilégios associados a esse perfil; consta no sistema que o Exército*

Brasileiro possui acesso à solução Sinesp Infoseg desde 2018, tendo atualmente perfil do tipo “Cadastrador Infoseg”, o qual lhe permite fazer gestão dos acessos ao sistema dos usuários pertencentes à sua estrutura organizacional, compreendendo a análise de pedidos de acesso, a sua aprovação, a exclusão de acessos e a alteração de perfis de acesso.

83. Adiciona a Senasp que, por meio do perfil “Inteligência” da solução Sinesp Infoseg, é possível realizar ações específicas e obter dados e informações de diversas bases de dados e sistemas externos, incluindo, no que interessa a este trabalho: Serviço Depen-Siapen (dados de internos do sistema prisional); Serviço Desaparecidos; Serviço Índice Nacional (dados sobre inqueritos, termos circunstanciados e narcotráfico); Serviço Integração BO (dados sobre boletins de ocorrência, vinculado ao Sinesp-PPE); e Serviço Mandados de Prisão (consulta dados originários do BNMP do CNJ).

84. Assim, por um lado, observou-se que a inexistência de uma base unificada de ações penais ou de certidões negativas dificulta o processo de avaliação de idoneidade no âmbito do SisFPC. Em contraste, entende-se haver meios para que o Comando do Exército implemente aprimoramentos nesse processo a partir do uso de dados do Poder Judiciário e de órgãos de segurança pública.

Dos efeitos das fragilidades na avaliação de idoneidade

85. Conforme já mencionado anteriormente, a comprovação de idoneidade é uma condicionante à aquisição de armas de fogo e de munições (Lei 10.826/2003, art. 4º, inciso I; Decreto 9.847/2019, art. 12, inciso III; e Decreto 11.615/2023, art. 15, inciso IV). Nesse sentido, quando o Exército não indefere a emissão ou a revalidação do CR de um indivíduo que não atende essa condição ou não cancela ou suspende o registro de um administrado que figure como investigado em inquérito policial ou como réu em processo penal, ele permite que essa pessoa continue tendo acesso a esses equipamentos. Essa situação, além de configurar descumprimento normativo, pode impactar a segurança pública.

86. A equipe de auditoria conseguiu levantar, por meio do cruzamento de dados entre pessoas não integrantes das Forças Armadas cadastradas no Sigma e SEEU, o BNMP e o Sinesp PPE, registros de crimes – ou, no caso dos BOs, indícios de crimes – relacionados a alguns administrados, com o CR ativo ou vencido, isto é, CRs sobre os quais não houve ações do SisFPC no sentido de cancelamento ou suspensão. Nos róis de crimes resultantes do procedimento (disponíveis na [Tabela 37](#) e na [Tabela 38](#)), foram encontradas – e expostas na [Tabela 3](#) – diversas ocorrências de tipos penais atinentes a condutas que ameaçam ou efetivamente atentam contra integridade física ou patrimonial de terceiros.

87. A gravidade das condutas relacionadas na [Tabela 3](#), por si só, já reforça indicadores de criminalidade e abala a sensação de segurança, sobretudo daqueles impactados de algum modo pelos delitos. Contudo, quando se leva em consideração que parcela significativa desses indivíduos ainda possui CRs ativos e acesso a armas, entende-se haver disponibilidade de meios para: a reincidência de práticas criminosas; a progressão da gravidade das condutas - por exemplo, a ameaça evoluir para um homicídio ou a lesão corporal contra a mulher evoluir para um caso de feminicídio; e a obstrução das investigações ou dos processos criminais - afinal, a arma pode ser utilizada para fuga, intimidação ou assassinato de testemunhas, entre outros.

88. Daí a importância de a Administração Pública, em especial os órgãos de controle de armas de fogo e de munições, adotarem providências para evitar a concessão, a revalidação ou a manutenção de CR para pessoas que não atendam as condições de idoneidade.

Tabela 3 - Estatísticas relativas a processos de execução penal e boletins de ocorrência envolvendo pessoas físicas não integrantes das Forças Armadas considerados relevantes.

Código	Tipo penal	SEEU (ações)	BNMP (mandados)	Sinesp PPE (BOs)
2.848/1940 - Código Penal	<i>Art. 147, caput - Ameaça</i>	267	-	10.987
	<i>Art. 121 – Homicídio</i>	180	1.876	406
	<i>Art. 129 – Lesão corporal (total)</i>	451	323	4.108
	<i>Art. 129. caput – Lesão corporal dolosa</i>	56	147	2.957
	<i>Art. 129, § 9º – Lesão corporal, violência doméstica</i>	322	105	828
	<i>Art. 157 – Roubo</i>	190	847	178
10.826/2003 - Estatuto do Desarmamento	<i>Art. 14 – Porte ilegal de arma de fogo de uso permitido.</i>	1.223	491	3.123
	<i>Art. 15 – Disparo de arma de fogo</i>	131	141	651
	<i>Art. 16 – Posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito</i>	423	449	262
11.343/2006 - Lei de Drogas	<i>Art. 33: Tráfico de drogas</i>	324	1.284	309
3.688/1941 - Lei das Contravenções Penais	<i>Art. 21 – Vias de fato</i>	110	29	1.236
11.340/2006 - Lei "Maria da Penha"	<i>Art. 24-A – Descumprimento de Medidas Protetivas de Urgência</i>	29	15	340
9503/1997 - CTB (Código de Trânsito Brasileiro)	<i>Art. 302 - Homicídio culposo na direção de veículo automotor</i>	124	20	178
	<i>Art. 303 – Lesão corporal culposa na direção de veículo automotor</i>	34	15	1.461
	<i>Art. 306 – Conduzir veículo automotor com capacidade psicomotora alterada</i>	240	98	1.293

Conclusões acerca do achado e propostas de encaminhamento

89. Os dados expostos neste achado demonstram que o formato atualmente adotado para acompanhar a idoneidade das pessoas físicas registradas no Sigma não funciona de modo eficaz e possui fragilidades que merecem atenção dos responsáveis pelo controle de armas de fogo e de munições.

90. Diante da pluralidade de órgãos e ferramentas de tecnologia da informação envolvidos com a matéria, verifica-se que haveria benefícios caso pesquisas em bancos de dados detentores de informações sobre o cometimento de crimes fossem feitas periodicamente. Desse modo, evitar-se-ia o acesso – ou a manutenção dele – a armas de fogo e a munições por pessoas que não atendem os requisitos de idoneidade e, subsidiariamente, mitigar-se-iam os riscos decorrentes de eventual inércia dos órgãos judiciais, de segurança pública e do Ministério Público na comunicação de ocorrências envolvendo indivíduos que possuem ou almejam possuir armas de fogo. Isso permitiria a atuação oportuna do SisFPC para a aplicação das medidas administrativas pertinentes.

91. *Nesse sentido, propõe-se recomendar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:*

a) *com o objetivo de minimizar riscos nos procedimentos de avaliação de idoneidade para a concessão e renovação de Certificados de Registro e de Certificados de Registro de Armas de Fogo, adote as medidas necessárias para incluir entre as fontes de informação que subsidiam o processo decisório a realização de pesquisas no Sinesp-Infoseg e no Banco Nacional de Mandados de Prisão, bem como demais bases utilizadas por órgãos do Poder Judiciário ou de segurança pública, federais ou estaduais, aos quais obtenha ou possua acesso;*

b) *estabeleça rotina de verificação da manutenção dos requisitos legais de idoneidade exigidos para a aquisição de armas de fogo, por meio da realização periódica de cruzamento dos dados de identificação de pessoas físicas registradas no Sigma com bases de dados de registros criminais utilizadas pelos órgãos do Poder Judiciário e de segurança pública, federais ou estaduais, dado que a manutenção de registros ativos no Sigma relativos a pessoas que não atendem os requisitos de idoneidade viola o art. 4º, inciso I, da Lei 10.826/2003, dando ensejo ao cancelamento do ex officio do registro, nos termos do Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 67, II, d.*

92. *A recomendação proposta, todavia, apesar de ajudar a evitar ocorrências semelhantes no futuro, não trata do fato de que atualmente existe número significativo de administrados cujos certificados de registro se encontram em situação irregular, diante da perda de idoneidade da pessoa, o que deveria resultar no seu cancelamento ex officio (Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 67, II, d).*

93. *Assim, considera-se necessário propor determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020 c/c Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 67, II, d, e parágrafo único, que, no prazo de 180 dias, e com base nas planilhas com os dados que resultaram na Tabela 37 e Tabela 38, adote as medidas consideradas pertinentes para, após confirmação dos dados de comprometimento da idoneidade junto às fontes de origem, cancelar ex officio os registros das pessoas que perderam a sua idoneidade.*

94. *Sobre o aumento do período de verificação da idoneidade ocorrido entre 2019 e 2022, entende-se que o Decreto 11.615/2023 corrigiu esse problema ao estabelecer períodos mais curtos de comprovação desse requisito (arts. 24 e 25). Assim, entende-se que o Tribunal pode dispensar a formulação de deliberação sobre esse quesito, conforme o art. 16, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020.*

95. *No tocante à fragilidade da certidão de antecedentes criminais expedida pelo Poder Judiciário, entende-se que a emissão de uma certidão única, que contemple todos os tribunais do país, auxiliaria a análise de idoneidade dos solicitantes de acesso a armas de fogo, porquanto evitaria o risco geográfico proveniente da diferença entre UF de domicílio e UF de eventual cometimento de delitos.*

96. *A inexistência dessa certidão única não configura desconformidade, mas a sua criação teria o condão de aprimorar o processo de verificação de idoneidade realizado pelo SisFPC. Diante disso, considera-se oportuno propor recomendar ao Conselho Nacional de Justiça, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, em auxílio à política pública de controle de armas de fogo, verifique a oportunidade e a conveniência de adotar medidas consideradas pertinentes com vistas à unificação das certidões de antecedentes criminais expedidas pelos tribunais de justiça dos estados e do Distrito Federal e pelos tribunais regionais federais ou à criação de solução alternativa que permita consulta única relativa aos processos criminais em andamento referentes a uma pessoa física.*

III.2. Achado 2: O Exército não verifica a habitualidade dos atiradores quando da renovação do documento que autoriza o manejo de arma de fogo (certificado de registro) nem a veracidade das informações de habitualidade durante as fiscalizações de entidades de tiro

97. *Devido ao entendimento da DFPC no sentido de que a declaração de habitualidade devia ser apresentada apenas para a emissão de guias de tráfego, o SisFPC renovou CRs de atiradores sem que fosse apresentado e verificado documento comprobatório dessa habitualidade. Ainda, constatou-se que, durante as fiscalizações/vistorias de entidades de tiro, a veracidade das informações de habitualidade não é examinada. Isso pode permitir que pessoas obtenham armas de fogo e munições para fins diversos ao regulamentado para atividade de tiro desportivo, em prejuízo à política pública de controle de armas de fogo e de munições.*

Regulamentação da habitualidade dos atiradores desportivos

98. *Os atiradores desportivos são a categoria mais numerosa entre os CACs, trata-se de 512.634 CRs ativos com acervos de atirador desportivo que possuem ao menos uma arma, totalizando 1.059.970 armas de fogo (peça 178). A princípio, estes devem ser limitados a 60 armas de fogo (30 de uso permitido e 30 de uso restrito – Decreto 9.846/2019, art. 3º, I e II, revogado em 2023).*

99. *O critério regulamentar necessário para comprovar essa atividade é exercê-la com habitualidade, o que, na redação original do Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 52, parágrafo único, seria regulamentado pelo Comando do Exército. A regulamentação foi feita por meio da Portaria Colog-150/2019, a qual, em seu art. 12, § 2º, considera prática frequente de tiro desportivo a participação do atirador em, no mínimo, oito atividades de treinamento ou de competição em entidade de tiro, em eventos distintos, dentro de um período de doze meses.*

100. *A previsão contida no Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 52, todavia, foi alterada por meio do Decreto 10.627/2021, a partir do qual o mencionado art. 52, em seu § 1º, passou a prever como prática habitual seis jornadas em estandes de tiro, em dias alternados, no período de doze meses. A Portaria Colog 150/2019, porém, não foi alterada, e continuou demandando a participação em oito atividades ou competições (art. 12, § 2º), gerando insegurança jurídica aos administrados.*

101. *A Portaria-Colog 150/2019, em seu art. 13, § 4º, prevê que a comprovação de habitualidade do atirador desportivo será exigida para a emissão de guia de tráfego. Essa previsão, todavia, não supre a não apresentação de comprovação de habitualidade na renovação de registro, dado que a emissão de guias de tráfego não é pré-condição necessária para a renovação de registro de atirador desportivo.*

102. *O Decreto 9.846/2019, por sua vez, em seu art. 3º, § 6º, incluído pelo Decreto 10.629/2021, corrige essa questão ao determinar que, para a renovação da atividade de atirador desportivo, deverá ser apresentado atestado de habitualidade emitido pela entidade de tiro ou agremiação que confirme frequência mínima de seis jornadas em estande de tiro, em dias alternados, para treinamento ou participação em competições, no período de doze meses.*

Comprovação da habitualidade de atiradores esportivos

103. *A comprovação de habitualidade na atividade de tiro desportivo é feita por meio de declaração emitida pela entidade de tiro à qual o atirador é filiado (Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 52, §1º, revogado em 2023). As entidades de tiro, nos termos do art. 13, VI, do Anexo I do Decreto 10.030/2019, são parte do SisFPC.*

104. *A emissão dessas declarações é regida pela Portaria Colog-150/2019, art. 13, e deve ser baseada em registros de habitualidade, que são anotações permanentes das entidades de prática ou*

de administração de tiro que comprovam a presença do atirador desportivo no estande de tiro para treinamento ou competição oficial (§ 1º).

105. *Devem constar nessas anotações a data, o nome e o registro do atirador, o evento ou a atividade, a arma (tipo e calibre), o consumo de munição (quantidade e calibre) e a assinatura do atirador desportivo (§ 2º). Estes registros devem estar disponíveis, acessíveis e facilmente identificáveis, a qualquer momento, quando solicitados pela fiscalização de produtos controlados, (§3º) que priorizará, nas operações de fiscalização, a confirmação dessas informações (§ 5º).*

106. *Segundo a DFPC, esses registros são mantidos em livros disponibilizados e verificados nas atividades de fiscalização/vistorias das entidades de tiro (peça 132). No entanto, para fins de acompanhamento, a qualquer tempo, da habitualidade dos atiradores, considera-se precária a utilização de livros físicos, devido a sua suscetibilidade a manipulações e ao fato de sempre depender de uma operação de fiscalização para ter os dados consultados.*

107. *Nesse contexto, entende-se que a implementação pelo Exército de um sistema informatizado para centralizar e controlar os dados relativos às anotações de habitualidade poderia tornar esses dados mais disponíveis e menos suscetíveis a manipulações, em especial se combinados com tecnologias biométricas, por exemplo.*

108. *Questionada a respeito da existência de obrigação para que as entidades de tiro adotem sistemas informatizados e/ou biometria para realizar o controle de frequência de seus associados (peça 64), a DFPC informou que o SisFPC não estabelece exigência formal quanto a utilização de sistemas informatizados e/ou biometria para a realização do controle. De uma forma geral as entidades de tiro emitiriam as autorizações com um QR Code próprio, que permitiria a verificação dos dados junto aos seus sistemas, não sendo, entretanto, de caráter obrigatório.*

Procedimento para verificar a comprovação da habitualidade em processos de renovação do CR

109. *A declaração de habitualidade, nos termos da Portaria Colog-150/2019, Anexo A, deve incluir informações a respeito de eventos dos quais o atirador desportivo tenha participado, incluindo o local e a sua data. Ao consultar o Anexo B da mesma norma, porém, não se encontra a declaração de habitualidade na lista de documentos necessários para a concessão ou revalidação de registro, tampouco consta qualquer menção a ela nas instruções de preenchimento do requerimento constante nesse anexo. Portanto, ao menos em tese, observaram-se indícios de que esse documento não é cobrado.*

110. *A equipe de auditoria, com o intuito de verificar na prática a comprovação da habitualidade no processo de renovação de registro, solicitou à DFPC o fornecimento de cópias de processos relativos a 148 CRs (peça 96). A amostra foi selecionada de forma aleatória após estratificação por tamanho de acervo (acervo maior ou menor do que 30 armas) e de distribuição entre as 12 regiões militares do Exército Brasileiro (ponderada pela quantidade de CACs existentes por região).*

111. *A equipe de auditoria recebeu a documentação referente aos processos de concessão e renovação de CR (peça 138). Apesar de não ter sido capaz de processar todos os processos recebidos, de 22 processos de renovação de CR analisados, a equipe de auditoria identificou 20 processos em que não consta declaração de habitualidade, apenas a declaração de filiação a entidade de tiro.*

112. *Na mesma linha, constatou-se que, na grade de documentos exigidos pelo SisGCorp nos processos de renovação de CR, aos moldes do Anexo B da Portaria Colog-150/2019, sequer está incluída a declaração de habitualidade emitida pela entidade de tiro à qual o atirador é filiado (peça 137).*

113. Assim, o SisFPC, ao processar os pedidos de revalidação do CR, não analisou se o atirador desportivo solicitante cumpriu com os requisitos de habitualidade previstos nas normas, incorrendo no descumprimento do art. 3º, § 6º, do Decreto 9.846/2019.

Verificação das informações que constam nas declarações de habitualidade quando da realização de fiscalizações

114. Neste ponto, cumpre registrar que se solicitou (peça 64) que a DFPC informasse de que forma é verificada a autenticidade das informações contidas nas declarações de habitualidade recebidas dos administrados. Como resposta, o órgão informou que o analista verifica se o documento é vinculado a uma entidade de tiro autorizada e que a responsabilidade pela veracidade da declaração de habitualidade é do solicitante (peça 132). Entende-se que a informação fornecida se refere ao processo finalístico do SisFPC relativo à concessão/renovação de registros.

115. Sob a perspectiva do processo finalístico do SisFPC relativo à fiscalização de entidades de tiro, com o intuito de melhor compreender os controles a que são submetidas essas declarações, foi realizada consulta ao 'Guia para operações de fiscalização/vistorias de produtos controlados', de 28/10/2021, Anexo H - Modelo de termo de fiscalização/vistoria de CAC e entidades de tiro (peça 40, p. 102). Verifica-se, no modelo, o seguinte item do termo de fiscalização/vistoria, onde o fiscal deve marcar "sim" ou "não" no checklist, havendo espaço reduzido para anotar observações:

O Clube de Tiro mantém anotações permanentes da habitualidade dos seus CAC vinculados, constando nessas anotações: data da atividade, nome e registro do CAC, evento ou atividade, a arma (nº de série, tipo e calibre) utilizada, o consumo de munições (qtd e calibre) e a assinatura do CAC.

116. O 'Guia para operações de fiscalização/vistorias de produtos controlados' de 16/11/2022, (peça 134, p. 51) possui em seu Anexo H modelo semelhante de termo de fiscalização/vistoria.

117. Não há, porém, nos modelos de documentos consultados, indicação de que as informações que constam em declarações de habitualidade recebidas pelo Comando do Exército são levadas nas fiscalizações das respectivas entidades de tiro para que seja verificada a veracidade das informações nelas contidas.

118. Posto de outra forma, não foram obtidas evidências de que o Comando do Exército, durante as fiscalizações, comparava as declarações de habitualidade apresentadas pelos CACs com os registros de habitualidade mantidos pelas entidades de tiro a fim de confirmar a veracidade dos dados declarados, em obediência à Portaria Colog-150/2019, art. 13, § 5º. O roteiro de fiscalização indica apenas procedimentos no sentido de verificar se a entidade de tiro mantém as anotações e se elas cumprem a forma prevista.

119. Com efeito, solicitou-se à DFPC o envio de lista das fiscalizações realizadas nos exercícios de 2021 e 2022 (peça 94). Recebida a lista, a equipe de auditoria selecionou entre as entidades fiscalizadas uma amostra de relatórios de fiscalização para verificar se neles constam registros da realização de procedimentos relativos às declarações de habitualidade dos filiados/associados a entidades de tiro (peças 112 e 115). Como resultado, constatou-se a ausência de qualquer registro da verificação de veracidade dos dados contidos em declarações de habitualidade emitidas pelas entidades de tiro fiscalizadas.

Das causas da não verificação dos comprovantes de habitualidade

120. Foi emitido o documento DIEx 2544-SecNor/DivRegulação/GabSubdir, de 23/6/2020, onde a DFPC expôs o entendimento de que seria impossível a comprovação da habitualidade por atirador desportivo iniciante que ainda não tivesse completado doze meses desde a obtenção do seu registro (peça 135). Adicionalmente, orientou que não havia necessidade de comprovação da habitualidade para a instrução do processo de revalidação de CR. Logo, no âmbito da DFPC, já

existiu o entendimento de que a declaração de habitualidade deveria ser apresentada apenas para a emissão de guias de tráfego, conforme o art. 13, § 4º, da Portaria-Colog 150/2019.

121. Esse entendimento encontra-se positivado no Anexo B da Portaria Colog 150/2019 ([link](#), acesso em 7/11/2023), que não lista a declaração de habitualidade entre os documentos que devem ser anexados ao pedido de concessão/revalidação de registro. Nota-se também a ausência da declaração de habitualidade como documento necessário para requerer a concessão/renovação de CR no SisGCorp, possivelmente em decorrência do teor da mencionada portaria.

122. Tanto a DIEx 2544-SecNor/DivRegulação/GabSubdir quanto a Portaria Colog 150/2019 foram emitidas antes da edição do Decreto 10.629/2021, que alterou o art. 3º, § 6º, do Decreto 9.846/2019, o qual passou a prever expressamente a apresentação do atestado de habitualidade no processo de renovação de CR. A portaria, todavia, não foi editada para adequar seu conteúdo à nova regulamentação, de modo que seus anexos A e B continuam silentes quanto ao comprovante de habitualidade. Da mesma forma segue o formulário de revalidação do CR no SisGCorp (peça 137).

123. Por meio de pesquisa na internet, a equipe de auditoria chegou ao sítio de internet do Serviço de Fiscalização de Produtos Controlados da 2ª Região Militar, onde consta publicação, de julho de 2022, com o teor que segue (peça 136):

O Serviço de Fiscalização de Produtos Controlados da 2ª Região Militar, sediado no Quartel General do Ibirapuera o Comando da 2ª Região Militar, informa que a apresentação de **DECLARAÇÃO/COMPROVANTE DE HABITUALIDADE**, prevista para fins de renovação de Certificado de Registro (CR) e emissão de Guia de Tráfego (GT), **voltará a ser exigida**, a partir de 01/08/2022, (...). (grifos acrescidos)

124. Desconhece-se o motivo pelo qual o mencionado documento teria deixado de ser exigido no período anterior à publicação dessa nota, tampouco o motivo que justificou a volta da exigência mais de um ano após os efeitos do Decreto 10.629/2021 passarem a vigorar. A habitualidade é a característica definidora do atirador desportivo, motivo pelo qual se considera inadequado entendimento que dispense a sua comprovação para fins de manutenção do registro como praticante deste esporte.

Dos efeitos da não verificação do comprovante de habitualidade

125. A falta de exigência de documento comprobatório da habitualidade de atiradores desportivos na renovação de seus registros resulta na suscetibilidade desses registros à manipulação por pessoas que desejam obter armas de fogo para fins diversos daqueles previstos na regulamentação do tema, em prejuízo à política pública de controle do acesso a armas de fogo.

126. Com efeito, a obtenção de registro como atirador desportivo possibilitava que a pessoa física tivesse acesso a um amplo limite de armas de fogo e de munições segundo o Decreto 9.846/2019, art. 3º, I e II – 60 armas de fogo (30 de uso permitido e 30 de uso restrito) e 180 mil munições por ano (150 mil de uso permitido e 30 mil de uso restrito). Além disso, não havia gradações no acesso a esses limites de modo a compatibilizá-los com a experiência e a habitualidade do atirador. Assim, uma pessoa recém-apostilada que participasse de seis treinamentos ou competições possuía o mesmo limite que um atleta profissional da área, o qual possui quantidades mais elevadas desses eventos e mais experiência.

127. Nesse sentido, de modo geral, percebeu-se que a obtenção desse registro tem sido menos criteriosa se comparada à obtenção da posse e do porte de arma e permite a aquisição de limites superiores de armas de fogo e de munições. No entanto, esses institutos possuem finalidades distintas, pois enquanto o primeiro é voltado para atividade desportiva, os dois últimos são mais afetos à segurança patrimonial e individual.

128. *A não exigência da comprovação periódica da efetiva prática desportiva oportuniza que indivíduos comprem armas com o intuito de defesa pessoal ou patrimonial – como se tivessem porte ou posse de arma – e não participem de treinamentos e competições com a habitualidade própria da atividade de tiro desportivo. Assim, essa omissão propicia o desvirtuamento da política pública de controle de armas de fogo e de munições.*

129. *A exigência de comprovação de habitualidade do atirador desportivo apenas quando da emissão de guia de tráfego não supre a não apresentação de comprovação de habitualidade na renovação de registro, dado que a emissão dessa guia não é pré-condição para a renovação de registro como atirador desportivo.*

130. *Diante da ausência de procedimentos de fiscalização para verificar a veracidade das declarações de habitualidade apresentadas e da ausência de sistema informatizado que permita acompanhar a qualquer tempo a habitualidade, o registro de atiradores desportivos pelo SisFPC fica mais sujeito a manipulação, podendo ser utilizado por pessoas que almejam obter acesso a armas de fogo com intuítos diversos à prática desportiva, como a obtenção ou ampliação de acervo de armas, o que, conjugado com a emissão de guias de tráfego pouco restritivas, pode resultar materialmente em um porte de arma.*

131. *Considera-se que a emissão de guias de tráfego com validade de três anos e abrangência nacional contribui para esse efeito. A emissão desses documentos, todavia, não foi objeto dos procedimentos realizados nessa auditoria dado que já são objeto de recomendação contida no Acórdão 2649/2022-TCU-Plenário.*

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

132. *A DFPC não exigiu a apresentação da declaração de habitualidade de tiro desportivo durante a renovação de CR para pessoas físicas que possuem registro para essa atividade. Isso ocorre apesar da habitualidade ser um requisito para a manutenção do registro. Além disso, não foram obtidas evidências de que a DFPC examina, durante as fiscalizações em entidades de tiro, a veracidade das informações de habitualidade declaradas pelos atiradores.*

133. *As causas identificadas para essa situação incluem a existência de um entendimento no âmbito da DFPC de que a declaração de habitualidade deve ser apresentada apenas para a emissão de guias de tráfego. Além disso, a Portaria Colog-150/2019, que regula a emissão de declarações de habitualidade, não lista essa declaração entre os documentos que devem ser anexados ao pedido de concessão/revalidação de registro como atirador desportivo.*

134. *Essa situação pode resultar em um desvirtuamento da política pública de controle de armas de fogo e de munições da atividade de tiro desportivo, pois permite que indivíduos obtenham acesso a armas de fogo para fins diversos daqueles previstos na regulamentação do tema. Isso combinado com guias de tráfego válidas por três anos e de abrangência nacional, transformava o apostilamento da atividade de tiro desportivo em verdadeiro porte de armas.*

135. *A fim de solucionar os problemas identificados, algumas propostas foram consideradas.*

136. *Sobre a verificação da veracidade das declarações de habitualidade durante a realização de fiscalizações, a equipe considerou pertinente propor determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:*

a) *altere os documentos de referência relativos à fiscalização de entidades de tiro, a exemplo do “Guia para operações de fiscalização/vistorias de produtos controlados”, de 16/11/2022, e seus anexos, para que, em conformidade com o previsto na Portaria Colog-150/2019, art. 13, § 5º, seja prevista a realização de procedimentos para comparar as informações que constam nos registros de habitualidade e as declarações de habitualidade emitidas pela entidade e apresentadas à DFPC por atiradores desportivos a ela filiados; e*

b) altere a Portaria Colog 150/2019, uma vez que, ao não listar em seu Anexo B a declaração de habitualidade como documento a ser anexado ao requerimento de revalidação de registro como atirador desportivo, encontra-se em desconformidade com o Decreto 11.615/2023, art. 35, que exige habitualidade na prática desportiva para manter o CR de atirador.

137. No entanto, como ponderado nos comentários do gestor, analisados no Apêndice A, a Portaria Colog 150/2019 foi revogada e substituída pela Portaria Colog 166/2023, que já não mais traz previsão similar à do art. 13, § 5º, e que também já adicionou o comprovante de habitualidade na lista de documentos necessários. Assim, as propostas supracitadas serão alteradas no sentido de apenas recomendar ao Comando do Exército que altere os documentos de referência relativos à fiscalização de entidades de tiro, a exemplo do “Guia para operações de fiscalização/vistorias de produtos controlados”, de 16/11/2022, e seus anexos, para que seja prevista a realização de procedimentos para comparar as informações que constam nos registros de habitualidade e as declarações de habitualidade emitidas pela entidade e apresentadas à DFPC por atiradores desportivos a ela filiados.

138. Adicionalmente, considera-se pertinente propor recomendar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que avalie a adoção de sistema informatizado próprio para registro online da presença de praticantes do tiro desportivo nas entidades de tiro a que são filiados, a fim de propiciar um monitoramento mais tempestivo e confiável da habitualidade dos atiradores desportivos, ponderando a viabilidade de realizar investimentos nesta funcionalidade enquanto não definidas as ferramentas utilizadas no âmbito do SisFPC que serão aproveitadas pela Polícia Federal nos termos do Decreto 11.615/2023, art. 6º e no Acordo de Cooperação Técnica 9/2023/GM, celebrado entre o MJSP e o MD, cláusula 2.1, IV.

139. Por fim, no tocante ao exame da habitualidade quando da análise de processos de revalidação de CRs com a atividade de tiro desportivo apostilada, é oportuno propor dar ciência ao Comando do Exército, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a não exigência de apresentação de declaração de habitualidade, ou documento congênera, nos processos de renovação de certificado de registro como atirador desportivo nos processos de fiscalização analisados por amostragem contrariou o Decreto 9.846/2019 (revogado), art. 3º, § 6º, e o Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 52, § 1º (revogado), bem como contraria o atualmente vigente Decreto 11.615/2023, art. 35.

140. O recentemente aprovado Decreto 11.615/2023, no que se refere à quantidade de armas que o atirador desportivo pode obter, é mais restritivo que a regulamentação anteriormente vigente, permitindo o acesso a quatro armas de fogo ao atirador nível 1 e a no máximo dezesseis armas de fogo para o atirador nível 3 (art. 36, I e III), mitigando o risco vislumbrado pela equipe de auditoria relativo ao registro na categoria como forma de ampliação de acervo, motivo pelo qual não se formula proposta de encaminhamento relativa ao tema.

141. Quanto à habitualidade, apesar de exigir a comprovação de participação em maior quantidade de treinamentos e competições que a regulamentação anterior, o Decreto 11.615/2023, art. 35, não especifica o momento em que essa comprovação deve ser apresentada, algo que dependerá da forma como o tema será regulamentado. Acredita-se, porém, que riscos relativos ao tema são mitigados pela recomendação formulada para que seja implantado sistema informatizado para acompanhamento da questão online.

III.3. Achado 3: Parcela reduzida das pessoas físicas que possuem registro de caçador junto ao Exército obtiveram autorização junto ao Ibama para a efetiva realização da atividade, indicando desvio de finalidade.

Normas ambientais que regem a atividade de caça

142. *A Lei 5.197/1967 proíbe a caça de qualquer espécie que constitui a fauna silvestre (art. 1º), prevendo a permissão pelo poder público nos casos em que peculiaridades regionais o permitam (art. 1º, §1º). Nesse sentido, é prevista a permissão da destruição de animais silvestres considerados nocivos à agricultura ou à saúde pública (art. 3º, §2º).*

143. *Já a Lei 9.605/1998, em seu art. 29, classifica como crime contra a fauna caçar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente. Isentando, em seu art. 37, o abate de animal quando realizado para proteger lavouras, pomares e rebanhos da ação predatória ou destruidora de animais, desde que legal e expressamente autorizado pela autoridade competente, ou por ser nocivo o animal, desde que assim caracterizado pelo órgão competente.*

144. *Nos termos da Lei 7.735/1989, art. 2º, incisos I e II, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama) detém a competência para autorizar a caça, o que foi realizado por meio da Instrução Normativa (IN) Ibama 3/2013, a qual, em seu art. 1º, declara a nocividade da espécie exótica invasora javali-europeu e, em seu art. 2º, autoriza o controle populacional da espécie vivendo em liberdade no território nacional.*

145. *Essa IN também prevê, em seus arts. 3º e 7º, alguns mecanismos de controle e de fiscalização da caça desses javalis: a inscrição do caçador no Cadastro Técnico Federal (CTF) de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais; a exigência de solicitação prévia de autorização para manejo de javali e de envio da programação da atividade via Sistema Integrado de Manejo de Fauna (Simaf); e elaboração de Relatório de Manejo de Espécies Exóticas Invasoras, disponível no Simaf, o qual encaminha informações referentes à caça realizada.*

146. *Dessa forma, esses mecanismos de controle englobam tanto o planejamento quanto a execução e os resultados das atividades de manejo e compõem procedimento a ser realizado por aqueles que efetivamente desejam efetuar o abate de javalis-europeus. Ao exigir a solicitação de autorização específica de caça no Simaf, o que inclui envio da programação da atividade, o Ibama não se restringe apenas a uma intenção abstrata de prática da caça – resultante do mero cadastro do indivíduo no CTF –, mas obtém uma expressão mais concreta do intuito do administrado, o que, apesar de ser autodeclaratório, inclusive gera informações para fiscalizações.*

147. *As normas de regulação dos CAC, por sua vez, tratam a atividade de caça com um nível menor de restrição no que tange o aspecto da finalidade do apostilamento dessa atividade.*

Normas de regulação do uso de armas de fogo na atividade caça

148. *O art. 55 do Anexo I do Decreto 10.030/2019, vigente no período avaliado por este trabalho, define caçador, para fins do disposto nesse regulamento, como “pessoa física registrada no Comando do Exército vinculada à entidade ligada à caça e que realiza o abate de espécies da fauna, em observância às normas de proteção ao meio ambiente”. Nesse sentido, a norma estipulou dois atributos para a caracterização do caçador: o vínculo à entidade de caça; e a execução de atividades de abate de animais, as quais devem respeitar as normas ambientais.*

149. *O primeiro deles também está posto no art. 23, § 2º, inciso X, da Portaria Colog-150/2019, o qual lista o comprovante de filiação a entidade de caça como um dos documentos necessários à concessão do CR. Portanto, esse vínculo pode ser evidenciado de modo mais objetivo, o que facilita tanto a comprovação por parte do solicitante quanto a fiscalização por parte da Administração.*

150. *O segundo atributo – isto é, a realização de abate de animais com a observância das normas ambientais –, por outro lado, não goza da mesma objetividade, dado que, por exemplo, o resultado da caça é incerto, ou seja, não há como garantir o efetivo abate, fazendo com que a*

comprovação normalmente tenha natureza declaratória. Além disso, as normas atinentes ao controle de armas de fogo não estipularam mecanismos de comprovação desse atributo como condicionantes ao apostilamento da atividade de caça ou à aquisição de armas para o acervo de caçador. O que se tem é a necessidade de o caçador efetuar o seu registro no CTF como requisito para a concessão da Guia de Tráfego (GT), conforme prevê o art. 13, inciso II, da Instrução Técnico-Administrativa (ITA) 3/2015, a qual normatiza a expedição de GT.

151. *Portanto, era possível ao interessado apostilar a atividade de caça ao seu CR, adquirir armas para seu acervo de caça e obter autorização para transitar com elas sem a necessidade de demonstrar a realização de abate de fauna ou mesmo a intenção mais concreta de caçar. Ou, mediante a obtenção do registro como caçador, frequentar clubes de tiro sem a necessidade de comprovar a habitualidade a que se submetem os atiradores desportivos (Decreto 10.030, Anexo I, arts. 52, II, e 56, § 1º).*

Cruzamento entre dados do Sigma e do Simaf

152. *A fim de averiguar registros de caçadores nessa situação, a equipe de auditoria requisitou ao Ibama (peça 48) a lista de autorizações para o manejo de javali com uso de armas de fogo expedidas pelo órgão via Simaf referentes ao período de 2019 a 2022 e cruzou os dados dos autorizados com os dos caçadores registrados no Sigma que tiveram o CR emitido ou revalidado no período de 2019 a 2022. Esse procedimento de auditoria revelou que, dos 574.661 caçadores com CR na condição supracitada, apenas 59.610 deles – isto é, 10,37% – solicitaram a referida autorização ao Ibama (peças 179 e 244).*

153. *Esse baixo percentual é um possível indicativo de que um número significativo de pessoas, sob o mero pretexto ficto de exercício da atividade de caça, pode estar aproveitando para aumentar seus respectivos acervos e ter acesso a novos limites quantitativos de compra de armas e de munições a fim de usá-las em atividades diversas à caça, configurando desvio de finalidade.*

154. *Uma análise dos caçadores donos dos 50 maiores acervos de armas de fogo apostilados para a atividade de caça registrados no Sigma feita pela equipe mostrou que apenas 22 deles solicitaram, pelo menos uma vez, autorização para caçar ao Ibama via Simaf nesse período. Esse é mais um indício do aumento de acervo sem a efetiva realização de abatimentos de javalis.*

Das causas do desvio de finalidade relacionado à atividade de caça

155. *A situação encontrada decorre da falta de coordenação entre as regulamentações exaradas pelo Comando do Exército e pelo Ibama e da forma como a atividade de caça foi regulamentada (permitindo a obtenção e ampliação do acervo de armas e flexibilizando o seu transporte).*

156. *Do ponto de vista da interação entre o órgão militar e o ambiental, a única exigência normativa apta a induzir um caçador registrado junto ao Exército a se cadastrar no Ibama é a contida no art. 13, II, da Instrução Técnico-Administrativa nº 13 de 2015, da DFPC, que exige cadastro regularizado no CTF para a emissão de guia de tráfego para caçadores. Assim, verifica-se descoordenação entre a regulamentação realizada pelo Comando do Exército e aquela emitida pelo Ibama, uma vez que, conforme já explorado no item 146, o cadastro regularizado no CTF, por si só, é incapaz de demonstrar a efetiva contribuição do caçador registrado junto ao Comando do Exército com a política pública de controle da espécie exótica invasora.*

157. *Ainda, essa interface entre o órgão de controle de armas de fogo e o de controle ambiental ocorre tardiamente, apenas quando da necessidade de transporte do armamento. De fato, o CTF só é exigido após o indivíduo já ter apostilado a atividade de caça ao seu CR e já ter comprado armas para o acervo de caçador.*

158. *A equipe de auditoria, com o intuito de compreender o motivo pelo qual o Comando do Exército não faz exigências relativas à solicitação de autorização para a realização de atividades de manejo de javali-europeu por intermédio do Simaf, limitando-se a exigir o cadastro no CTF, que não indica intenção de efetivamente realizar a atividade, requisitou esclarecimentos à Força (peça 64), tendo recebido, em resposta, a informação de que a DFPC (peça 132):*

ouviu o IBAMA em reunião para tratar do tema, tendo sido assessorada a exigir o Certificado de Regularidade – documento de acesso público pelo qual o IBAMA atesta que os dados da pessoa inscrita estão em conformidade com as obrigações decorrentes dos Cadastros Técnicos Federais referentes às atividades sob controle e fiscalização do IBAMA –, razão pela qual é exigido o Cadastro Técnico Federal e não a efetiva comprovação de programação e emissão de relatório de atividade por meio do Simaf.

159. *Do ponto de vista da regulamentação da atividade de caça, ressalta-se que, quanto mais atividades apostiladas no CR da pessoa física, mais armas poderiam ser por ela adquiridas e conseqüentemente mais munição. O apostilamento como caçador permitia, com base no Decreto 9.846/2019, art. 3º, I e II, a aquisição de mais 30 armas de fogo (15 de uso permitido e 15 de uso restrito), além de mais 90 mil munições por ano (75 mil de uso permitido e 15 mil de uso restrito).*

160. *Adicionalmente, o caçador registrado junto ao Comando do Exército podia frequentar qualquer entidade de tiro ou de caça para realizar os seus treinamentos (Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 56, § 1º). Todavia, não precisava fazê-lo com a habitualidade exigida dos atiradores desportivos (Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 52, § 1º), tampouco havia qualquer exigência, pelo Ibama ou pelo Comando do Exército, no que se refere à frequência de realização da atividade de caça. Ou seja, dentre as três atividades CAC, a caça era a que permitia mais facilmente acesso à prática de tiro, bastando a filiação à entidade de caça.*

161. *Quanto ao transporte dessas armas, fiscalização realizada pelo TCU (TC 042.141/2021-4) verificou que o Exército estava emitindo guias de tráfego com validade de 3 anos e abrangência nacional, isto é, sem possuírem necessariamente vinculação com a data de realização das atividades para as quais eram emitidas ou com trajetos razoáveis que seriam percorridos até o local de treinamento partindo do local de sua guarda. Somado a isso, o art. 5º, § 3º, do Decreto 9.846/2019 permitia aos CACs portar uma arma de fogo muniçada, alimentada e carregada nos deslocamentos, de modo que esse conjunto normativo importava em verdadeira concessão de porte de arma de fogo a CACs.*

162. *Portanto, era possível ao interessado apostilar a atividade de caça ao seu CR, adquirir armas para seu acervo de caça e obter autorização para transitar com elas sem a necessidade de demonstrar a realização de abate de fauna ou mesmo a intenção mais concreta de caçar. Ou, mediante a obtenção do registro como caçador, frequentar clubes de tiro sem a necessidade de comprovar a habitualidade a que se submetem os atiradores desportivos (Decreto 10.030, Anexo I, arts. 52, II, e 56, § 1º). Por conseguinte, a regulamentação criou condições atrativas ao desvio de finalidade analisado.*

Dos efeitos do desvio de finalidade relacionado à atividade de caça

163. *Devido ao desvio de finalidade retratado, somente uma pequena parte dos caçadores registrados efetivamente realizam o abate dos javalis exóticos, de modo que há uma redução do potencial de controle dessas espécies se comparado com o cenário em que todos os caçadores registrados executam o manejo desses animais. Outrossim, sob o ponto de vista do controle de armas, esse desvio finalístico proporciona um aumento de armas de fogo em circulação – o que, além de demandar mais recursos da Administração para fiscalizações, amplia as oportunidades de extravios para fins criminosos, impactando a segurança pública. Portanto, percebe-se que o uso da atividade de caça como pretexto para apenas aumentar o acervo de armas do CAC envolve um custo social sem o acompanhamento de benefício ambiental compatível.*

164. *Importante pontuar que, conforme dados do Sigma, do total de armas cadastradas nele desconsideradas as destruídas e as voluntariamente devolvidas para a Administração, 150.514 armas (11,06%) são registradas em acervos de caça. Nesse sentido, a atividade de caça possibilita a circulação de parcela relevante de armas, de modo a tornar ainda mais necessárias ações para o controle de possível desvio finalístico da atividade.*

Conclusões sobre o achado

165. *A auditoria identificou que, dos 574.661 caçadores com CRs emitidos ou revalidados no período de 2019 a 2022, apenas 59.610 deles – isto é, 10,37% – solicitaram, pelo menos uma vez, autorização para caçar ao Ibama via Simaf nesse período. Ademais, uma análise dos caçadores donos dos 50 maiores acervos de armas de fogo apostilados para a atividade de caça registrados no Sigma feita pela equipe mostrou que apenas 22 deles solicitaram, pelo menos uma vez, autorização para caçar ao Ibama via Simaf. Logo, as evidências apontam para o uso do registro como caçador como pretexto para o acesso a armas de fogo e a munições para emprego em atividades diversas.*

166. *A fim de evitar essa problemática, é desejável que haja compartilhamento de informações entre o SisFPC e o Ibama com o propósito de se verificar periodicamente se as armas de fogo e as munições vinculadas a caçadores estão sendo efetivamente empregadas em atividades de caça e se isso está se revertendo em impactos relevantes no controle de espécies exóticas. No mesmo diapasão, a adoção de instrumentos mais específicos e detalhados do que o mero cadastro no CTF para fins de permissão do trânsito do acervo de caça pode ser positiva.*

167. *O art. 39 do Decreto 11.615/2023 traz um conjunto de exigências endereçando esse problema ao condicionar o apostilamento da atividade de caça: à apresentação de documento do Ibama que comprove a necessidade de abate e indique, entre outras informações, prazo para encerramento da atividade; e à especificação das armas de fogo a serem utilizadas, bem como da quantidade de munições necessária. Esse dispositivo também estabelece a possibilidade de cassação do CRAF em caso de vencimento do prazo da autorização da caça sem que tenha havido novo apostilamento de mesma natureza no CR (art. 39, parágrafo único, c/c art. 28). Portanto, essas modificações aumentam o nível de exigências para aqueles que desejam caçar e forçam os caçadores a periodicamente apresentarem intenções mais concretas de manejo, sob pena de perderem o acervo de caça.*

168. *Contudo, cabe destacar que a efetividade dessas mudanças dependerá de as normas regulamentadoras desse novo decreto conservarem o nível de restrição trazido por ele – por exemplo, não adianta o decreto estabelecer a necessidade de indicação de prazo e de perímetro certo para a atividade de caça e uma portaria permitir prazos alongados ou perímetros de extensão além da razoável. Essa efetividade também demandará elevada capacidade de fiscalização dos órgãos competentes a fim de identificar caçadores com autorização vencida e não renovada e realizar a devida apreensão de seus respectivos acervos de caça, gerando, inclusive, expectativa de controle nos demais administrados.*

169. *Assim, em razão dessa recente regulamentação, que já modificou fragilidades identificadas pela auditoria, a equipe se abstém de elaborar propostas de encaminhamentos sobre este achado, nos termos do art. 16, parágrafo único, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020. Todavia, propõe o envio de cópia deste relatório ao Ibama para que tome conhecimento das informações registradas neste achado.*

IV. Fiscalizações realizadas pelo SisFPC

170. *Esta seção trata da seguinte questão de auditoria formulada pela equipe: As atividades de fiscalização do Comando do Exército são realizadas em volume compatível com a quantidade de indivíduos, entidades e produtos controlados registrados nos seus sistemas, mediante adequada*

avaliação de riscos em relação às pessoas físicas e jurídicas que guardam/utilizam estes produtos controlados?

171. *Ela buscou averiguar os riscos relacionados à realização de fiscalizações em frequência e volume incompatíveis com o aumento do quantitativo de CACs após a flexibilização normativa ocorrida. Além disso, se preocupou em examinar os planejamentos dessas fiscalizações, verificando a existência de eventuais fragilidades nas avaliações de riscos em que eles se baseiam, bem como o emprego de informações relevantes disponíveis à Administração Pública no direcionamento desse processo.*

172. *Foram obtidos os seguintes achados: (i) a incapacidade da DFPC em fornecer dados confiáveis relacionados às quantidades de vistorias/fiscalizações de CACs e de entidades de tiro; e (ii) fragilidades nas avaliações de riscos que definem o planejamento e os critérios e metas de fiscalizações, as quais ignoram riscos relevantes e que não utilizam informações e ferramentas úteis e disponíveis à Administração.*

173. *Além das informações a seguir trazidas por este relatório, mais detalhes e contextualizações estão disponíveis nos documentos de análises em separado referente aos achados deste capítulo (peça 195).*

IV.1. Achado 4: A Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército foi incapaz de fornecer dados confiáveis relacionados à quantidade de vistorias/fiscalizações de CACs e de entidades de tiro

174. *Devido à inexistência de sistema gerencial centralizado das atividades de vistoria/fiscalização e à descentralização do planejamento, da execução e da elaboração dos relatórios dessas atividades – tornando dispersos os dados e documentos gerados –, a DFPC não conseguiu apresentar informações confiáveis sobre o quantitativo de vistorias/fiscalizações, o que obstaculizou a emissão de opinião sobre a compatibilidade da evolução temporal desse indicador com a evolução da quantidade de CACs cadastrados no Sigma.*

175. *A não confiabilidade desses dados pode levar a uma gestão ineficiente das fiscalizações e à falta de transparência. Isso pode prejudicar a gestão do controle de armas de fogo e de munições, a credibilidade do SisFPC e a capacidade de seus gestores de tomar decisões informadas e baseadas em dados.*

176. *Como será abordado na análise do achado, em diferentes momentos nos quais foi instada a se pronunciar, a DFPC prestou informações significativamente divergentes sobre o quantitativo de fiscalizações e de vistorias realizadas. Outrossim, essas informações encontram-se descentralizadas, em posse de cada OM fiscalizadora, dificultando a avaliação dos indicadores pela equipe de auditoria.*

Vistorias e fiscalizações: terminologia

177. *O Decreto 10.030/2019 (atual Regulamento de Produtos Controlados), em seu Anexo I, art. 71, define que as vistorias têm por objetivo a verificação das condições de segurança do local e da capacidade técnica da pessoa com a finalidade de subsidiar os processos de concessão, de revalidação ou de apostilamento ao registro, ou como medida de controle de produtos controlados nos processos de cancelamento de registro. No § 4º do mencionado artigo, consta a previsão de que a vistoria dos acervos de armas de fogo de pessoa física será precedida de comunicação ao vistoriado, por meio físico ou eletrônico, com antecedência de, no mínimo, vinte e quatro horas.*

178. *O Capítulo II do Anexo I do Decreto 10.030/2019 trata das ações de fiscalização, definidas como medidas executadas pelo Comando do Exército com a finalidade de evitar o cometimento de irregularidade com produtos controlados (art. 102), que compreendem auditorias físicas ou de sistemas e operações de fiscalização (art. 103). As ações de fiscalização não se*

estendem às Forças Armadas e aos órgãos de segurança pública na hipótese de emprego de produto controlado para utilização própria (art. 104).

179. *Diante do exposto, verifica-se que, na terminologia aplicada pelo Comando do Exército às suas atividades de fiscalização de produtos controlados, vistorias são medidas prévias à concessão de registro ou da sua revalidação, enquanto as fiscalizações são ações que não possuem limitação temporal e que não são restritas a fases específicas das atividades de controle.*

180. *Contudo, portarias e publicações do Exército Brasileiro evidenciam que, embora, em tese, se façam distinções entre os dois termos, na prática, as vistorias e as fiscalizações são tratadas como se fossem a mesma ação. Como exemplo, anexos de várias edições do “Guia de Orientação de fiscalização/vistorias de PCE” da DFPC (peça 40, p. 64, 116 e 127) trazem ambas as expressões nos seus títulos. Além disso, esses anexos apresentam uma mesma lista de verificação a ser utilizada tanto para vistoria quanto para fiscalização.*

*Anexo “A” – Modelo de termo de **fiscalização/vistoria** – empresas que realizam comércio de armas de fogo, munições e seus insumos.*

(...)

*Anexo “K” – Modelo de termo de **fiscalização/vistoria** de exposição de PCE. (grifo nosso)*

181. *Feita essa contextualização a respeito da terminologia empregada pelo Comando do Exército nas suas atividades, passa-se a analisar os dados relativos às vistorias e fiscalizações realizadas pela Força.*

Divergências nas comunicações acerca das quantidades de vistorias/fiscalizações realizadas

182. *Por meio do item 9.6.5 do Acórdão 602/2023-TCU-Plenário, o TCU diligenciou o Comando do Exército para que fornecesse no prazo de quinze dias as informações solicitadas em questionário que trata de atividades relativas aos produtos controlados pelo Comando do Exército. Em 14/4/2023, o Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) protocolou pedido de prorrogação de prazo em mais quinze dias, tendo o Plenário do TCU decidido pela prorrogação em 45 dias, conforme o Acórdão 874/2023-TCU-Plenário. Assim, a Força teve 60 dias para preparar a sua resposta.*

183. *Sobre as quantidades de CACs e entidades de tiro fiscalizadas, indagadas nas questões 2, 4, 6, 8 e 11 do questionário (peça 139), a DFPC apresentou os quantitativos mostrados na Tabela 4. Para a confecção dessa tabela, só foram selecionadas as informações relativas a 2021 e a 2022 a fim de preservar a comparabilidade com outros dados que ainda serão tratados nesta análise. O último quadrante dela contém cálculo feito pela equipe de auditoria para avaliar a confiabilidade dos totais apresentados na questão 11.*

Tabela 4 - Dados do Bloco 7 - Fiscalizações (Questões 2, 4, 6, 8 e 11) do questionário a que se refere o item 9.6.5 do Ac. 602/2023-TCU-Plenário e cálculos feitos pela equipe evidenciando a inconsistência dos valores informados.

Colecionadores fiscalizados (Q2)			Atiradores desportivos fiscalizados (Q4)			Caçadores fiscalizados (Q6)		
RM	2021	2022	RM	2021	2022	RM	2021	2022
1	87	11	1	106	14	1	33	4
2	34	166	2	43	164	2	28	157
3	-	-	3	1940	3325	3	-	-
4	22	46	4	22	111	4	38	19
5	798	824	5	798	824	5	798	824
6	12	18	6	333	630	6	7	7
7	-	-	7	451	562	7	-	-
8	1966	3929	8	2512	3241	8	735	1002
9	2775	811	9	1774	1358	9	927	148
10	113	181	10	147	150	10	9	10
11	47	180	11	256	2262	11	225	470
12	0	44	12	0	235	12	0	235
TOTAL	5854	6210	TOTAL	8382	12876	TOTAL	2800	2876
<i>Entidades de tiro desportivo fiscalizadas (Q8)</i>			<i>Colecionadores, atiradores desportivos, caçadores e entidades de tiro fiscalizadas (Q11)</i>			<u>Cálculo feito pela equipe de auditoria (Valor = Q11 – (Q2+Q4+Q6+Q8))</u>		
RM	2021	2022	RM	2021	2022	RM	2021	2022
1	23	70	1	249	99	1	0	0
2	84	187	2	189	674	2	0	0
3	91	220	3	2031	3545	3	0	0
4	14	98	4	96	274	4	0	0
5	113	112	5	2507	2584	5	0	0
6	80	121	6	432	776	6	0	0
7	57	138	7	508	700	7	0	0
8	9	40	8	5222	8212	8	0	0
9	18	21	9	5494	2338	9	0	0
10	45	58	10	314	399	10	0	0
11	193	60	11	721	2972	11	0	0
12	11	84	12	11	598	12	0	0

TOTAL	738	1209	TOTAL	17774	23171	TOTAL	0	0
--------------	------------	-------------	--------------	--------------	--------------	--------------	----------	----------

Fonte: Questionário a que se refere o item 9.6.5 do Ac. 602/2023-Plenário (peça 139, p. 7)

184. O resultado do cálculo feito pela equipe de auditoria na Tabela 4 mostra que, na questão 11 (Q11), em vez de o Comando do Exército informar a quantidade de CACs e de entidades de tiro fiscalizadas – isto é, indicar a soma de pessoas fiscalizadas pertencentes a essas categorias – ele simplesmente somou os resultados das questões 2, 4, 6 e 8. Todavia, para que os valores informados na Q11 estejam corretos e não tenham contado uma mesma pessoa mais de uma vez, os caçadores, atiradores desportivos e colecionadores fiscalizados deveriam estar todos dedicados exclusivamente a apenas uma das atividades.

185. Posto de outra forma, os números informados não comportam a possibilidade de que as pessoas físicas fiscalizadas exerçam mais de uma das atividades autorizadas pelo Comando do Exército. No entanto, essa exclusividade é pouco provável, pois, conforme dados levantados pela equipe a partir do Sigma, dos 898.488 CPFs distintos cadastrados no Sigma para exercer as atividades CACs (essa contagem não leva em consideração se o CR está ativo, suspenso, cancelado ou vencido), 97,9% são atiradores e 44,9% estão vinculados às três atividades CAC. Assim, verifica-se a baixa confiabilidade desses dados repassados pelo órgão militar, os quais tendem a estar superestimados.

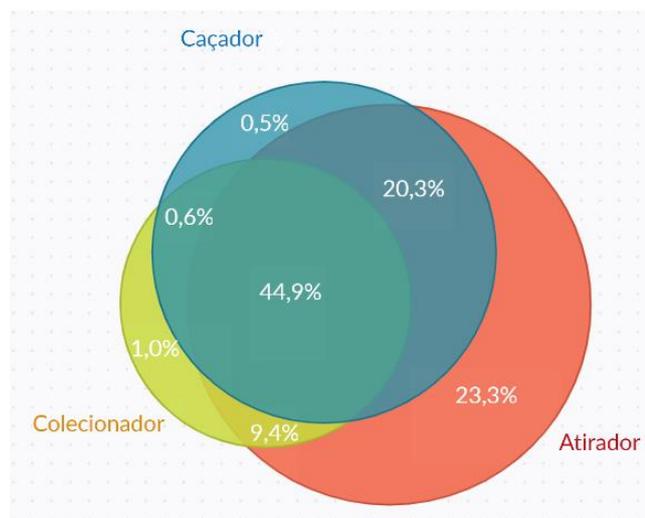


Figura 1 – Distribuição dos Certificados de Registros de CACs nas atividades de caça, tiro desportivo e colecionamento (fonte: elaborado pela equipe com dados do Sigma).

186. Por meio do Ofício 140/2023-AudGovernança (peça 111), a DFPC foi instada a esclarecer essa inconsistência encontrada nos dados supracitados, tendo informado que “a fiscalização/vistoria é contabilizada nas Regiões Militares por categoria (coleccionador, atirador desportivo e/ou caçador) e não por Certificado de Registro” (peça 140). Porém, a resposta dada não elucida a inconsistência apontada e é incompatível com a informação também remetida no mesmo documento de que seria emitido um termo de vistoria/fiscalização para cada CR fiscalizado. Ora, se o termo é emitido para cada CR, por que a contagem de vistoria/fiscalizações se daria por categoria CAC?

187. Evidencia essa inconsistência, também, o fato de as metas de fiscalizações contidas nos planos regionais de fiscalização e nas diretrizes de planejamento operacional serem contabilizadas por CR, não havendo segmentação por categorias (Ofício 17-DFPC, Anexo E, peça 46). Ou seja, o conjunto probatório indica a prática de contagem de fiscalizações/vistorias por CR em vez de por categoria CAC, como informado pela DFPC.

188. *A fim de verificar se os dados apresentados no questionário possuíam suporte documental, foi solicitada à DFPC (peça 94) lista das pessoas físicas e jurídicas que foram fiscalizadas/vistoriadas nos anos de 2021 e 2022 pelo SisFPC, o que possibilitaria a seleção de amostra de relatórios para a realização de procedimentos substantivos.*

189. *Em resposta (peça 141), foi remetida lista contendo a identificação de 3.318 pessoas físicas vistoriadas e/ou fiscalizadas em 2021 e 6.647 vistoriadas e/ou fiscalizadas em 2022. Os valores correspondem, respectivamente, a 6,9% e 13,9% das quantidades de vistorias e fiscalizações que teriam sido realizadas segundo informado pela DFPC no questionário (48.315 e 47.888).*

190. *Com intuito de compreender melhor essas estatísticas e de realizar testes substantivos, a equipe de auditoria selecionou uma amostra de 45 vistorias/fiscalizações de pessoas físicas e 22 de pessoas jurídicas realizadas em 2021 e 2022, solicitando os respectivos termos de vistorias/fiscalização à DFPC (peça 112). Contudo, não foram anexados à resposta encaminhada (peça 129) dez dos 45 relatórios relacionados às pessoas físicas e dois dos 22 relatórios referentes às pessoas jurídicas. Além disso, seis dos termos de vistoria fornecidos continham data distinta da informada na lista anteriormente recebida (peça 141).*

191. *A DFPC forneceu justificativas para as imprecisões e omissões (peça 129). Nas notas explicativas enviadas, nota-se que diversas datas informadas anteriormente estavam erradas. Ainda, observaram-se casos em que a fiscalização não ocorreu – seja por reagendamento ou por efetivamente não ter acontecido –, mas, mesmo assim, foi relacionada nas estatísticas como tendo sido realizada. Um caso que chamou a atenção, por exemplo, foi o de um administrado da 1ª RM cujo nome constava na primeira lista de fiscalizações dessa região, mas deixou de figurar na nova lista apresentada pela DFPC após a equipe solicitar os relatórios.*

192. *Portanto, as evidências apresentadas são suficientes para mostrar a baixa confiabilidade dos dados repassados pela DFPC referentes às quantidades de vistorias/fiscalizações realizadas pelo SisFPC, as quais apresentam sinais de terem sido superestimadas. Mais evidências e detalhes sobre esse achado estão disponíveis no documento de análise em separado sobre este achado (peça 195, p. 4-10).*

Das causas da apresentação de informações não confiáveis sobre os quantitativos de vistorias/fiscalizações realizadas

193. *A situação encontrada foi causada pela inexistência de sistema informatizado centralizado para gerenciar as atividades de vistoria e fiscalização realizadas pelo SisFPC, aliada à descentralização do planejamento, da execução e da elaboração dos relatórios dessas atividades. Com isso, ficam dispersos os dados e os documentos relativos às vistorias e as fiscalizações realizadas pelo Comando do Exército, prejudicando o controle e a produção de informações gerenciais.*

194. *Com efeito, solicitaram-se informações a respeito da existência de banco de dados centralizado com os registros das pessoas físicas e jurídicas que foram fiscalizadas/vistoriadas pelo SisFPC, contendo dados a respeito das fiscalizações, como, por exemplo, a data de sua realização ou as infrações identificadas (peça 64).*

195. *Na resposta encaminhada (peça 132), a Força informa que segundo o art. 51 da Portaria nº 150-COLOG, de 2019, a execução das fiscalizações é de competência das Regiões Militares. Conseqüentemente, os dados de registros das pessoas físicas e jurídicas que foram fiscalizadas/vistoriadas ficam armazenados, de forma descentralizada, nas Regiões Militares, sob controle dos SFPC executantes. Nos termos dos guias emitidos pela DFPC para subsidiar a realização das operações de fiscalização de produtos controlados, apenas dados consolidados são encaminhados ao órgão superintendente do SisFPC (peça 40, p. 127).*

196. A equipe de auditoria, então, planejou comparecer às instalações do Serviço de Fiscalização de Produtos Controlados da 11ª Região Militar (SFPC/11), para acesso aos relatórios de todas as vistorias e fiscalizações realizadas nos exercícios de 2019 a 2022 de CACs e entidades de tiro. Porém, foi informada (peça 152) de que não há arquivamento de termos de vistorias ou fiscalizações realizadas no SFPC/11, porquanto eles ficam arquivados em meio físico nos SFPC das próprias organizações militares espalhadas pela área de abrangência da 11ª Região Militar.

197. Assim, a lista nominal de vistorias e fiscalizações realizadas em 2021 e 2022, encaminhada por meio do Ofício 25-DFPC (peça 141) foi resultado de um esforço isolado, não se tratando de dados de fácil extração pela DFPC. Essa condicionante, inclusive, limitou o período abrangido pela requisição feita pela equipe, dados os esforços que seriam necessários para tempestivamente obter lista referente a todas as vistorias/fiscalizações realizadas no período entre 2019 e 2022.

198. A equipe de auditoria também buscou examinar aspectos do agendamento prévio à vistoria/fiscalização previsto na legislação, pois poderiam fornecer estimativa do quantitativo de fiscalizações realizadas. Sobre isso, a DFPC alega (peça 152) que a legislação vigente determina que os agendamentos para pessoas físicas sejam feitos mediante prévia combinação com o administrado (até 48 horas), mas não determina por qual meio eles devem ser executados, nem impõe a obrigatoriedade de arquivá-los.

199. Nesse sentido, os agendamentos no âmbito da 11ª Região Militar são feitos por meio telefônico e não existem documentos relativos a esses agendamentos. Ademais, observou-se que essa prática é amplamente disseminada entre as organizações militares que realizam as vistorias e fiscalizações do SisFPC, conforme registrado no Anexo XIII do Ofício 36-DFPC (peça 129).

200. Entretanto, considera-se equivocada a interpretação apresentada pela DFPC, dado que: (i) o art. 71, § 4º, do Anexo I do Decreto 10.030/2019 prevê a comunicação prévia com o administrado por meio físico ou eletrônico; e (ii) a Administração Pública tem seus atos regidos pelo princípio do formalismo moderado, insculpido no art. 2º da Lei 9.784/1999, incisos VIII (observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados) e IX (adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados).

201. Sob outro prisma, o agendamento por meio físico ou eletrônico e a guarda de comprovantes relativos a esse agendamento protegem o agente público e a Administração de eventual alegação, pelo administrado, de que o requisito foi descumprido.

Utilização de soluções digitais na Administração Pública

202. Verifica-se por meio de consulta ao Acórdão 604/2017-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro André Luís de Carvalho, abaixo transcrito, prolatado no TC 002.560/2016-0 e monitorado no TC 032.637/2017-9, que foram exaradas por esta Corte determinações e recomendações ao Comando do Exército com o objetivo de implantar sistemas informatizados e de realizar a gestão processual e documental exclusivamente em meio eletrônico:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.2. determinar que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contas da ciência desta deliberação, em homenagem aos objetivos previstos no Decreto nº 3.665, de 20 de novembro de 2000, o Comando Logístico do Exército (Colog) apresente ao TCU o devido plano de ação com o intuito de:

9.2.1. *implantar sistema informatizado para a gestão de todos os processos de trabalho da atividade de fiscalização de produtos controlados, com atendimento de pelo menos os seguintes requisitos:*

9.2.1.1. *dinâmica de processamento em conformidade com o encadeamento lógico de todas as atividades dos diversos processos de trabalho necessários à atividade de fiscalização de produtos controlados, devendo atentar, no caso de transporte de explosivos ou produtos afins, para a necessidade de exigência e efetivo emprego dos devidos procedimentos de segurança durante todas as etapas do correspondente deslocamento, aí incluído o emprego de escolta dos veículos e de dispositivos de rastreamento e monitoramento remoto sobre os produtos transportados, considerando o volume e o risco do produto, além de outros critérios inerentes à higidez do transporte e à segurança pública, com a adoção de medidas destinadas até mesmo à prevenção de possíveis desvios do produto transportado;*

9.2.1.2. *estrutura de funcionamento que viabilize a produção, o arquivamento e o gerenciamento integrado de dados, de informações e de documentos, de forma eletrônica, decorrentes das diversas atividades dos processos de trabalho, sem prejuízo da manutenção e da incorporação das bases de dados atualmente ativas, caso se opte pela descontinuação dos sistemas existentes;*

9.2.1.3. *interface pela rede mundial de computadores (internet) com os diversos gestores e usuários do SisFPC, incluindo cidadãos, de modo a viabilizar o atendimento on line aos interessados (cadastros, requerimentos, remessa e recebimento eletrônico de documentos, acompanhamento processual etc.), evitando ou minimizando a remessa de documentos físicos ou o deslocamento do usuário às organizações militares fiscalizadoras;*

9.2.1.4. *transparência aos usuários, por meio de consulta em página da internet, das informações básicas sobre a atividade de fiscalização de produtos controlados: requisitos para obtenção de registros, serviços de blindagens, valores e pagamento de taxas, requerimentos e prazos médios dos processos administrativos, dentre outras;*

9.2.1.5. *governança mínima de tecnologia da informação, a exemplo de regulação para utilização do sistema, tutoriais ou manuais de operações, segurança, garantia de autenticidade, disponibilidade e integridade dos dados, dos documentos e das informações;*

(...)

9.3. *determinar que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da ciência desta deliberação, em homenagem aos objetivos previstos no Decreto nº 3.665, de 2000, a Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC) apresente ao TCU o devido plano de ação com o intuito de:*

9.3.1. *realizar o mapeamento e otimização de todos os processos de trabalho de fiscalização de produtos controlados no âmbito do órgão, a exemplo da aplicação de penalidades e da produção de normas;*

(...)

9.3.3. *promover, em conjunto com os serviços de fiscalização das regiões militares (SFPC/RM), a uniformização dos procedimentos operacionais adotados em cada região militar, de modo a conferir maior coesão normativa e operacional ao SisFPC;*

9.3.4. *digitalizar ou coordenar a digitalização de todos os processos e documentos referentes ao SisFPC, além de passar a realizar a gestão processual e documental exclusivamente em meio eletrônico para novos procedimentos, nos termos dos arts. 4º, 5º, 6º e 12 do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015;*

(...)

9.4. *determinar que, em homenagem aos objetivos previstos no Decreto nº 3.665, de 2000, os Comandos Militares de Área (CMA) orientem as correspondentes organizações militares a se absterem de implantar soluções informatizadas próprias para a automação de processos de trabalho de fiscalização de produtos controlados, sem a anuência prévia da DFPC;*

203. *Ao prolatar o Acórdão 733/2018-TCU-Plenário, o TCU considerou em cumprimento as medidas acima transcritas. A implantação do Sistema de Gestão Corporativo (SisGCorp), que*

atualmente centraliza o processamento dos pedidos de concessão, revalidação e apostilamento de certificados de registro emitidos pelo Comando do Exército, seria decorrência da mencionada decisão.

204. A documentação recebida pela equipe de auditoria, a exemplo do Ofício 33-DFPC (peça 152), todavia, denota que, no que se refere à realização de vistorias e fiscalizações, a decisão do TCU não foi cumprida pelo Comando do Exército. As determinações e recomendações contidas no mencionado acórdão decorrem de previsões expressas contidas no Decreto 8.539/2015, que não excepcionou órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional de seu cumprimento.

205. Apesar de não vigente à época em que foi prolatado o mencionado Acórdão, a Lei 14.129/2021, arts. 5º e 6º, ao prescrever a utilização de soluções digitais para a gestão das políticas finalísticas da Administração Pública e ao tornar exceção a tramitação de processos em papel (sob a condição de sua posterior digitalização) corrobora as análises efetuadas pelo TCU em 2017.

206. Destaca-se que a implementação de um sistema de processo eletrônico para a condução das fiscalizações e vistorias realizadas pela DFPC 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.

207. 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. 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 adotado, inclusive, pelo Ministério da Defesa.

208. 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.

209. Portanto, há quase seis anos a DFPC está descumprindo a norma, sem que tenham sido apresentadas justificativas razoáveis para tal.

210. 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 existência de determinação anterior deste Tribunal sobre o tema não cumprida, entende-se necessário que este Tribunal realize nova determinação, agora com prazo peremptório para seu cumprimento, sem prejuízo da apuração do descumprimento de deliberações do Acórdão 604/2017-TCU-Plenário no âmbito do processo de monitoramento TC 032.637/2017-9.

211. Sobre o destinatário da deliberação que será proposta, entende-se que deve ser o Comando do Exército, vez que a DFPC não tem autonomia orçamentária e financeira, não sendo unidade gestora executora no SIAFI, e o Colog, a quem está subordinada, pode não deter todos os recursos necessários para a medida, a exemplo de meios do Centro de Desenvolvimento de Sistemas (CDS) do Exército, unidade que está subordinada a outro órgão de direção setorial, de mesma equivalência hierárquica do Colog, no caso o Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército.

Dos efeitos da apresentação de informações não confiáveis sobre os quantitativos de vistorias/fiscalizações realizadas

212. *A ausência de dados confiáveis na gestão de fiscalizações tem implicações significativas para a eficiência, a transparência e a tomada de decisões baseada em evidência.*

213. *Apesar de serem emanadas da DFPC, diretrizes gerais sobre a realização das fiscalizações, sem informações que permitam acompanhar de forma sistêmica a execução da política pública, o órgão pode ter dificuldade em gerenciar e analisar todas as fiscalizações realizadas e em andamento, obstaculizando a identificação de padrões, tendências e áreas problemáticas que precisam de atenção. Isso pode resultar em uma falta de foco e direção nas atividades desempenhadas pelo SisFPC.*

214. *Conforme registrado, a DFPC foi incapaz de fornecer informações precisas e atualizadas sobre as fiscalizações para o TCU, o que também prejudica a confiança e a credibilidade das informações repassadas à sociedade e ao Congresso Nacional quando solicitado, seja em resposta a pedidos formulados com base na Lei de Acesso à Informação, seja em atendimento a demandas oriundas dos colegiados temáticos existentes no parlamento. Ou seja, a situação encontrada dificulta a possibilidade de a Administração demonstrar que está cumprindo suas obrigações legais e regulatórias em relação às fiscalizações, afetando a transparência e a prestação de contas à sociedade.*

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

215. *A situação encontrada revela que, apesar de haver indícios de que a quantidade de vistorias e fiscalizações realizadas não é significativa em relação à quantidade de administrados, não é possível emitir uma opinião conclusiva sobre o tema, pois as informações fornecidas pela DFPC não se mostraram confiáveis. Em diferentes momentos em que foi solicitada a se pronunciar, ela forneceu informações significativamente divergentes sobre a quantidade de fiscalizações e vistorias realizadas. Além disso, essas informações estão descentralizadas, em posse de cada OM fiscalizadora, dificultando uma avaliação centralizada dos indicadores de fiscalização e vistoria pela equipe.*

216. *As causas para essa situação incluem a inexistência de um sistema informatizado para gerenciar as atividades de vistoria e fiscalização realizadas pelo Comando do Exército. Além disso, o planejamento, a execução e a elaboração dos relatórios dessas atividades são descentralizados, tornando dispersos os dados e documentos relativos às vistorias e fiscalizações realizadas. Outro fator que dificulta a estimativa da quantidade de fiscalizações é a falta de exigência de agendamentos prévios dessas atividades por meios documentais físicos ou eletrônicos.*

217. *Essa situação afeta o controle de armas de fogo e de munições, pois a falta de dados confiáveis e a descentralização das informações dificultam a avaliação e o monitoramento das atividades de fiscalização e vistoria, dificultando o planejamento de ações, bem como a tomada de decisões mais precisas e efetivas. Além disso, nesse contexto, restam prejudicadas a transparência e a prestação de contas, princípios fundamentais para a boa governança na administração pública.*

218. *Portanto, é essencial que o Comando do Exército adote medidas para melhorar a confiabilidade dos dados e centralizar as informações sobre as atividades de vistoria e fiscalização. Isso inclui a implementação de um sistema informatizado para gerenciar essas atividades e a exigência de agendamentos prévios por meios documentais físicos ou eletrônicos. Essas medidas ajudarão a fortalecer o controle de armas de fogo e munições e a garantir a transparência e o aprimoramento do planejamento e da tomada de decisão no âmbito dessa política pública.*

219. Diante de todo o exposto, verifica-se a necessidade de formular as seguintes propostas de encaminhamento:

a) determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 1 ano, adote solução digital/informatizada para a gestão de todos os processos de trabalho da atividade de fiscalização de produtos controlados (incluindo a realização de vistorias, fiscalizações e os seus agendamentos), em atendimento aos itens 9.2.1.2 e 9.3.4 do Acórdão 604/2017-TCU-Plenário (reiterados nesta decisão) e em consonância com os arts. 5º e 6º da Lei 14.129/2021 e com o Decreto 8.539/2015, de modo a torná-los integralmente eletrônicos, devendo as soluções adotadas para cumprimento da determinação incluir as funcionalidades existentes no Sistema Eletrônico de Informações (SEI); e

b) dar ciência ao Comando do Exército, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que o agendamento de vistorias e fiscalizações por meio de ligação telefônica infringiu o art. 71, §4º, do Anexo I do Decreto 10.030/2019, bem como as formalidades que regem a atuação da Administração Pública (art. 2º, parágrafo único, VIII e IX, da Lei 9784/1999).

IV.2. Achado 5: As vistorias/fiscalizações de CACs baseiam-se em avaliações de riscos que ignoram riscos relevantes e que não utilizam informações e ferramentas úteis e disponíveis à Administração

220. Devido ao fato de os planejamentos de vistorias/fiscalizações adotarem basicamente grandes acervos detidos pelos CACs como critério para a formulação de metas para o SisFPC, as vistorias/fiscalizações de CACs baseiam-se em avaliações de riscos que ignoram riscos relevantes e que não utilizam informações e ferramentas úteis e disponíveis à Administração. Como resultado, deixa-se de dar atenção a um rol significativo de armas de fogo e de CACs em situação potencialmente irregular, reduzindo a efetividade da política de controle de armas e de munições.

221. Esse achado é composto por um conjunto de análises feitas a partir do cruzamento de dados do Sigma com outras bases detidas pelo TCU as quais apontam riscos que, na avaliação da equipe de auditoria, deveriam influenciar o planejamento das fiscalizações executadas pelo SisFPC.

CACs com CR vencidos ou cancelados e armas com status “OK” (com o proprietário)

222. A equipe de auditoria realizou, nos bancos de dados do Sigma, levantamento relativo a CACs com CRs vencidos ou cancelados que possuíam armas com status “OK”, isto é, arma com o proprietário (sem restrição) – conforme descrição contida no próprio dump do Sigma (peça 250). O resultado desse levantamento é mostrado na Tabela 5.

Tabela 5 – Armas cadastradas no Sigma com status “OK – Arma com o proprietário” e vinculadas a CACs com CRs vencidos ou cancelados até 31/12/2022.

RM	Status do CR	Qtde de CR	Qtde de armas OK (a)	Total de armas OK (b)	% (a/b)	Soma dos percentuais da RM
1	Cancelados	260	639	58.654	1,09%	11,27%
	Vencidos	2.281	5.972		10,18%	
2	Cancelados	9.591	23.172	355.169	6,52%	11,73%
	Vencidos	8.777	18.496		5,21%	
3	Cancelados	1.065	2.606	180.138	1,45%	7,22%
	Vencidos	4.829	10.400		5,77%	
4	Cancelados	776	2.123	81.276	2,61%	2,77%
	Vencidos	37	130		0,16%	
5	Cancelados	1.101	2.447	240.108	1,02%	2,17%
	Vencidos	1.120	2.774		1,16%	
6	Cancelados	484	945	36.089	2,62%	4,88%
	Vencidos	551	817		2,26%	
7	Cancelados	188	570	56.546	1,01%	3,26%
	Vencidos	669	1.276		2,26%	
8	Cancelados	142	426	37.775	1,13%	3,93%
	Vencidos	543	1.059		2,80%	
9	Cancelados	172	542	74.065	0,73%	2,69%
	Vencidos	681	1.447		1,95%	
10	Cancelados	244	518	31.518	1,64%	11,36%
	Vencidos	2.073	3.062		9,72%	
11	Cancelados	584	1.781	164.361	1,08%	3,31%
	Vencidos	1.556	3.660		2,23%	
12	Cancelados	84	200	32.634	0,61%	2,67%
	Vencidos	334	670		2,05%	
Brasil	Cancelados	14.691	35.969	1.348.333	2,68%	6,36%
	Vencidos	23.451	49.763		3,69%	

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com dados do Sigma (peça 182).

223. Como a emissão e o cancelamento de registros de CAC ocorre descentralizadamente, no âmbito do Serviço de Fiscalização de Produto Controlado (SFPC) de cada Região Militar (RM), segmentaram-se os dados da tabela por RM a fim de se analisar em que medida a incompatibilidade em estudo está presente em cada uma delas. Nesse sentido, constatou-se que a 2ª RM (São Paulo), a 10ª RM (Piauí e Ceará) e a 1ª RM (Rio de Janeiro e Espírito Santo) lideram

esse ranking com, respectivamente, 11,73%, 11,36% e 11,27% de todas as armas OK controladas por essas RM estarem vinculadas a CAC com CR vencidos ou cancelados – percentuais superiores ao dobro da média de todas as regiões militares, 5,61%.

224. Esses dados evidenciam dois problemas relativos ao controle feito pelo Exército: CRs não são cancelados após o vencimento, em desacordo com o disposto no art. 66 do Anexo I do Decreto 10.030/2019; e controle deficiente de destinação das armas de fogo cujos proprietários tenham o CR vencido ou cancelado.

225. Com efeito, o art. 66 do Anexo I do Decreto 10.030/2019 estabelece que o vencimento do registro implicará o seu cancelamento, ressalvada a hipótese de pendência de decisão final sobre pedido de revalidação do CR, o qual deve ser protocolado em OM do SisFPC até noventa dias antes do término da validade do registro, segundo o art. 27, § 1º, da Portaria 150-Colog/2019. Nessa mesma linha, o art. 67, inciso II, alínea “b”, desse mesmo decreto prevê o “término de validade do registro e inércia do titular” como razões para o cancelamento de ofício do CR.

226. Contudo, os dados da Tabela 5 mostram que 23.451 CR vencidos até 31/12/2022 ainda mantinham o status de vencidos em maio de 2023 – quando do recebimento do dump do Sigma pelo TCU –, isto é, esses CRs estavam há, no mínimo, cinco meses sem serem cancelados.

227. Fazendo análise semelhante para registros com validade até 30/6/2022, foram identificados 22.377 CRs vencidos e que mantinham esse status há, no mínimo, onze meses aproximadamente. Portanto, os dados colhidos indicam que os extensos períodos sem que tenham ocorrido cancelamentos de CRs com validade expirada não tratam de mera espera por decisão final sobre pedido de revalidação, como prevê o Decreto 10.030/2019, art. 66, mas de falha no processo de cancelamento de CRs vencidos.

228. A rigor, embora o vencimento e o cancelamento possam parecer institutos semelhantes, não o são. O primeiro é evento que ocorre com o decurso natural do tempo, enquanto o segundo é medida administrativa resultante de solicitação do interessado ou de atuação de ofício da Administração a depender do caso, conforme disposto no art. 67 do Anexo I do Decreto 10.030/2019. Além disso, de acordo com o art. 68 desse mesmo normativo, o cancelamento gera um conjunto de obrigações regulamentares aos administrados quanto à destinação do PCE, daí a importância de que ele efetivamente ocorra.

Art. 68. A pessoa física ou jurídica cujo **registro seja cancelado** terá o prazo de noventa dias, contado da data da ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou por outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado, para providenciar:

I – a destinação ao PCE; ou

II – a autorização para a concessão de novo registro.

§ 1º Os produtos de que trata o caput poderão ser transferidos para pessoa física ou jurídica autorizada.

§ 2º Na hipótese de impossibilidade de realização da transferência no prazo de noventa dias, o PCE poderá ser:

I – **doado** às instituições de segurança pública; ou

II – destruído.

[...]

Art. 88. Ressalvadas as disposições referentes às Forças Armadas e aos órgãos e às entidades da administração pública, **a destruição de PCE ocorrerá em decorrência de:**

[...]

V – apreensão de PCE por motivo de cancelamento de registro do titular e de não cumprimento ao disposto no art. 68; ou (grifo nosso)

229. *Instado a esclarecer, por meio do Ofício 74/2023-AudGovernança (peça 78), se, no caso de administrados que não renovam o CR e/ou o CRAF, o SisFPC realiza algum acompanhamento para verificar a situação da arma que passou para a irregularidade, a DFPC informou (peça 142) que esse acompanhamento é de responsabilidade dos SFPC regionais. Adicionalmente esclareceu que a inércia do regulado acerca da renovação do CR implica em seu cancelamento, tendo a pessoa física ou jurídica prazo de 90 (noventa dias) para dar destinação ao produto controlado, contados da data da ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou por outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado (Decreto 10.030/2019, Anexo I, arts. 67, II, b, e 68, caput). Essa ciência ao regulado cancelado seria de responsabilidade dos SFPC regionais.*

230. *Todavia, na prática, as informações da Tabela 5 indicam a inobservância dessa destinação, uma vez que foram identificadas 85.732 armas vinculadas a proprietários com CR vencidos ou cancelados até o dia 31/12/2022, as quais, ainda em maio de 2023 (isto é, mais de noventa dias após o vencimento ou cancelamento), constavam no sistema como se estivessem na posse desses proprietários.*

231. *Essa situação incompatível representa um risco para o controle de armas de fogo, pois fica a dúvida se a pessoa com o CR vencido ainda preenche as condições de aptidão psicológica, de capacidade técnica e de idoneidade para possuir uma arma ou até mesmo se ainda possui, de fato, controle sobre o acervo registrado. Na mesma linha, no caso da pessoa com o CR cancelado, a depender do motivo do cancelamento, torna-se incoerente e pouco razoável que ela continue com a posse de suas armas.*

232. *Para verificar caso a caso essas incompatibilidades, seria importante empregar ações de fiscalização. Com elas seria possível verificar, por exemplo, por que os CAC donos de três dos cinco maiores acervos analisados nesta seção – com, respectivamente, 203, 155 e 106 armas – não foram renovar seus respectivos CR, vencidos desde 2019. Ou, ainda, examinar se os acervos registrados se encontram íntegros, sem armas extraviadas.*

233. *Dessa forma, as 85.732 armas compondo o grupo em análise acabam ficando à margem do controle feito pelos militares, podendo ficar mais suscetíveis a desvios por exemplo, o que compromete essa política e impacta a segurança pública – especialmente se considerados casos como o da 2ª RM (São Paulo), a qual engloba 41.668 (48,60%) dessas armas supracitadas em uma região com acentuada atuação do crime organizado.*

234. *Daí a importância de as regiões militares, preferencialmente sob a coordenação da DFPC, analisarem os riscos provenientes de CAC com CR cancelados ou vencidos que possuem armas de fogo, de modo a incorporar em seus planos de fiscalização metas e ações visando a mitigá-los.*

CAC falecidos

235. *Apesar de haver menção a CACs que tenham falecido em um dos planos regionais de fiscalização acessados pela equipe de auditoria (abordado em outro tópico deste documento), não se verificou a existência de medidas sistêmicas e estruturadas voltadas à questão. Considera-se, porém, que estas armas se encontram em situação de especial vulnerabilidade, motivo pelo qual foi feita análise relativa a proprietários de armas de fogo falecidos, baseada no cruzamento entre as tabelas com informações de pessoas físicas registradas no Sigma e dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc).*

236. *Nesse contexto, é importante destacar que, em alguns casos, os CPFs presentes na base de óbitos foram inferidos a partir de critérios de similaridade baseados nos dados da certidão de óbito*

e da Receita Federal, o que pode gerar eventuais falsos-positivos. A fim de mitigar esse risco, optou-se por utilizar apenas os dois níveis mais restritivos de similaridade, escolha a qual pode excluir eventuais casos de óbito verdadeiros identificados pela adoção dos demais critérios não utilizados neste trabalho, ou seja, os números apresentados na Tabela 6 podem ser maiores.

Tabela 6 – Pessoas registradas no Sigma e identificadas no Sirc como falecidas no período de 2019 a 2022.

Grupo de pessoas cadastradas	Óbitos	Total de falecidos que possuíam CR	Qtde de CR por status	
			Ativos	
Não integrantes das forças armadas (Base: 1.385.140 pessoas)	12.752	5.143	Ativos	2.565
			Cancelados	1.511
			Suspensos	103
			Vencidos	964
Integrantes do Exército Brasileiro (Base: 73.624 pessoas)	1.728	38	Ativos	10
			Cancelados	16
			Suspensos	1
			Vencidos	11
Integrantes da Força Aérea Brasileira (Base: 22.297 pessoas)	710	5	Ativos	2
			Cancelados	2
			Suspensos	0
			Vencidos	1
Integrantes da Marinha do Brasil (Base: 24.060 pessoas)	677	5	Ativos	2
			Cancelados	1
			Suspensos	0
			Vencidos	2

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com dados das bases BD_SIGMA e BD_SIRC do LabContas (peça 184).

237. Embora a quantidade de óbitos seja pequena se comparada com o total de pessoas das bases, chama a atenção o montante de pessoas falecidas com CRs não cancelados, sobretudo os ativos – os quais garantem ao titular, ou a pessoa que utilize irregularmente seus documentos, o direito de exercer as atividades apostiladas no registro.

238. Com a morte do proprietário de arma de fogo, cria-se obrigação para o administrador da sua herança providenciar a transferência da propriedade e comunicar a morte ao Comando do Exército, conforme previa o agora revogado art. 47 do Decreto 9.847/2019 e prevê o art. 29 do Decreto 11.615/2023, que estipula prazo de 90 dias para que o falecimento seja comunicado à Força.

239. Para fins de fiscalização e controle de armas e munições, mais importante que verificar as pessoas cadastradas no sistema que já vieram a óbito é levantar as armas de fogo vinculadas a elas, pois são esses instrumentos que impactam diretamente a segurança pública se desviados ou mal-empregados. Na Tabela 7, foi feito um levantamento das armas de fogo vinculadas a proprietários registrados no Sigma falecidos no período de 2019 a 2022, as quais constam no sistema com o status OK, isto é, como se a arma estivesse com o proprietário.

240. Logo, há 21.422 armas registradas com status incompatível com a situação fática, haja vista a impossibilidade de essas armas estarem com proprietários falecidos. Alguns casos particulares chamam a atenção pela dimensão do acervo, como, por exemplo, o de um CAC da 3ª RM, falecido em 12/4/2022 e com um acervo de 282 armas de fogo com status OK, e o de outro

CAC da 11ª RM, falecido em 16/2/2022 e com um acervo de 116 armas também OK. Portanto, observa-se a existência de armas “invisíveis” à autoridade militar controladora, visto que o sistema não reflete a real condição desses equipamentos.

Tabela 7 – Armas cadastradas no Sigma com status “OK – Arma com o proprietário” e vinculadas a proprietários identificados no Sirc como falecidos no período de 2019 a 2022.

Grupo de proprietários	Proprietários falecidos	Armas com status OK (“arma com o proprietário”)	Qtde de armas por grau de restrição	
			Uso permitido	Uso restrito
Não integrantes das forças armadas	9.383	17.128 (Base: 1.955.309 armas OK)	Uso permitido	15.347
			Uso restrito	1.781
Integrantes do Exército Brasileiro	1.448	2.678 (Base: 105.519 armas OK)	Uso permitido	2.580
			Uso restrito	98
Integrantes da Força Aérea Brasileira	551	933 (Base: 25.787 armas OK)	Uso permitido	933
			Uso restrito	0
Integrantes da Marinha do Brasil	530	683 (Base: 17.813 armas OK)	Uso permitido	601
			Uso restrito	82

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com dados das bases BD_SIGMA e BD_SIRC do LabContas.

241. Em parte, isso pode ser causado por falhas dos administradores das heranças dos de cujus no dever de comunicar os óbitos ao Comando do Exército e de providenciar a transferência de propriedade das armas. Por outro lado, a autoridade militar também falha ao não acompanhar adequadamente essas lacunas de comunicação e, em especial, ao não adotar posturas mais ativas de fiscalização de acervos de proprietários possivelmente falecidos como, por exemplo, providenciar acordos para acesso a bancos de registro de óbitos com o objetivo de realizar cruzamentos com as bases de pessoas físicas do Sigma e aprimorar as informações de inteligência do SisFPC.

242. No que tange aos óbitos de militares integrantes das forças armadas, ficam ainda mais manifestas as deficiências nesse acompanhamento de óbitos, uma vez que, nesse caso, as forças não necessitam acessar informações externas para tomar conhecimento deles. No entanto, os percentuais de armas de falecidos com o status OK em relação ao total de armas OK de cada base foram mais elevados nos grupos compostos por integrantes das forças armadas (2,53%, 3,62% e 3,83% para os grupos de integrantes, respectivamente, do Exército, da Aeronáutica e da Marinha contra 0,87% para o grupo de não integrantes das forças).

243. A questão pode ter sido exacerbada diante dos longos prazos previstos para a renovação dos Certificados de Registro, que ocorria em periodicidade de três anos em 2004, passando para cinco anos em 2016 e dez anos em 2019 (Decreto 5.123/2004, art. 16, §2º, nas redações original e dadas pelos Decretos 8.935/2016 e 9.685/2019, e posteriormente Decreto 9.847/2019, art. 12, § 11). Esse risco, todavia, foi mitigado pelo reestabelecimento do prazo de três anos para renovação de CR de CAC definido pelo art. 24, I, do Decreto 11.615/2023, o que pode resultar em cancelamento mais tempestivo do CR por não renovação pelo interessado.

244. Todavia, entende-se necessário o acompanhamento do tema pela fiscalização e de uma postura mais ativa por parte do órgão controlador no sentido de cancelar os CR de indivíduos

falecidos e de realizar as apreensões de acervos a que não se tenha dado destino previsto em norma.

Pessoas registradas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal

245. Conforme o art. 12, § 1º, inciso I, alínea “b”, do Decreto 9.847/2019, uma das possíveis hipóteses de indeferimento de pedido de autorização para a aquisição de armas de fogo seria o solicitante agir como pessoa interposta por terceiro que não preenche as condições normativas, isto é, agir como um vulgo “laranja”. A previsão também consta no art. 15, § 7º, II, do Decreto 11.615/2023.

246. Contudo, quando da análise dessas solicitações e da identificação de possíveis “laranjas”, a norma não estabelece critérios objetivos os quais permitem esse reconhecimento prévio. Para isso, é necessário estabelecer tipologias de risco que permitam selecionar grupos que mereçam maior atenção nas análises de pedidos de autorização para a aquisição de armas de fogo ou mesmo posteriormente, quando da execução de ações de fiscalização.

247. No caso concreto, é possível encontrar notícias sobre casos de pessoas que possuem acervo incompatível com a sua renda ([link 1](#) e [link 2](#), acesso em 7/11/2023). Nestes casos, é possível que tenham comprado as armas com recursos financeiros e para o uso de terceiros. Nesse sentido, a equipe de auditoria entende que o exame de pessoas com baixa renda proprietárias de armas de fogo, que possuem custo de aquisição elevado, pode compor uma tipologia de risco capaz de auxiliar na identificação de possíveis “laranjas”.

248. A partir dessa premissa e das bases disponíveis no TCU, a equipe de auditoria cruzou dados entre o Sigma e o CadÚnico e identificou que, entre os CAC que possuem ao menos uma arma de fogo registrada em seu nome, 22.493 estão cadastrados no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (peças 177 e 243).

249. Ou seja, são indivíduos potencialmente de baixa renda e que são proprietários de armas, alguns com quantidade elevada delas, suscitando questionamentos sobre a viabilidade de as aquisições dessas armas terem ocorrido com recursos próprios.

250. Cabe destacar que o resultado do cruzamento de dados realizado, como já mencionado em outras ocasiões, configura indício de possível incompatibilidade entre os acervos de armas e as rendas dos respectivos proprietários, não representando, pois, fato certo e inequívoco, razão pela qual as pessoas foram identificadas como potencialmente de baixa renda.

251. Essa ressalva é necessária, porquanto, além do critério de renda per capita familiar de até meio salário mínimo prevista no art. 5º, inciso II, do Decreto 11.016/2022 para a inclusão no CadÚnico, o parágrafo único desse mesmo artigo apresenta outras duas hipóteses de autorização de cadastro de famílias com renda familiar mensal superior à supracitada. Outrossim, há a possibilidade de cadastros equivocados também. Portanto, pode haver casos excepcionais de pessoas cadastradas no CadÚnico que não possuem baixa renda – seja por erro cadastral seja devido às exceções regulamentares.

Art. 5º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se:

[...]

II - família de baixa renda - família com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo;

[...]

Parágrafo único. As famílias com renda familiar mensal per capita superior àquela prevista no inciso II do caput poderão ser incluídas no CadÚnico, desde que:

I - a inclusão esteja vinculada à seleção de programas sociais implementados por quaisquer das esferas de Governo; e

II - o órgão ou a entidade executora do programa tenha firmado o termo de uso do CadÚnico, nos termos do disposto no art. 11.

252. *Isso, porém, não desabona a tipologia nem o resultado encontrado, dado que a função deles é jogar luz sobre um conjunto de indivíduos que pode vir a representar risco para a política de controle de armas de fogo. A confirmação ou não sobre a pessoa estar agindo como interposto de terceiros depende de análise caso a caso feita pelos órgãos fiscalizadores.*

253. *Mas fato é que esses cruzamentos possuem a capacidade de auxiliar a Administração Pública a, em meio à grande massa de CAC, selecionar os alvos de fiscalizações e a também direcionar de maneira mais eficiente os seus recursos humanos e financeiros. Por conseguinte, entende-se que as instituições de controle de armas de fogo devem ser incentivadas a incorporar esses cruzamentos em suas rotinas.*

CAC com idoneidade sob suspeita

254. *O critério de idoneidade definido no art. 4º, I, da Lei 10.826/2003, nos termos do Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 67, II, d, pode dar ensejo ao cancelamento ex officio do registro pelo Comando do Exército, que tem como consequência a necessidade de que a pessoa física dê destinação às armas de fogo pertencentes ao seu acervo (art. 68, I, da mesma norma).*

255. *O tema da idoneidade dos CACs já foi tratado em maiores detalhes em achados precedentes, onde se tratou dos 70.646 boletins de ocorrência, 9.387 mandados de prisão e 19.479 processos de execução penal envolvendo pessoas físicas registradas no Sigma que foram encontrados por meio de pesquisas nos bancos de dados geridos pela Senasp e pelo CNJ.*

256. *Os resultados denotam a necessidade de que o Comando do Exército, que já possui acesso ao Sinesp Infoseg, adote as medidas cabíveis para possibilitar que esse tipo de acompanhamento seja incorporado às suas rotinas de trabalho em auxílio ao planejamento das atividades de fiscalização.*

Armas apreendidas

257. *Note-se que a perda, o furto, o roubo e o extravio de armas de fogo devem ser informados ao Comando do Exército em até setenta e duas horas (Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 142). Nos termos do art. 111, XVIII, dessa norma, deixar de comunicar furto, perda, roubo ou extravio de PCE no prazo estabelecido é uma infração administrativa.*

258. *Compete ao Sinarm, gerido pela Polícia Federal, cadastrar o extravio, furto, roubo e outras ocorrências suscetíveis de alterar os dados cadastrais da arma de fogo, nos termos da Lei 10.826/2003, art. 2º, IV.*

259. *O Decreto 9.847/2019 fazia, em seu art. 13 (revogado pelo Decreto 11.366/2023), previsões relativas à obrigação do proprietário da arma de fogo de comunicar imediatamente após a ciência dos fatos à polícia judiciária e ao Sinarm o ocorrido, que deveriam repassar a informação ao Comando do Exército. Previsões semelhantes constam no Decreto 9.845/2019 (revogado pelo Decreto 11.366/2023), art. 6º, adicionando que o proprietário da arma deveria encaminhar cópia do boletim de ocorrência ao Comando do Exército. O mais recente Decreto 11.615/2023, em seu art. 50, impõe ao titular da arma de o dever de comunicar imediatamente o extravio, furto ou roubo da arma de fogo à unidade policial mais próxima do ocorrido e à Polícia Federal.*

260. *Esse fluxo de informação, todavia, não funciona adequadamente, conforme detectado na auditoria a que se refere o TC 042.141/2021-4, no bojo do qual foi prolatado o Acórdão 2649/2022 – Plenário, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, que determinou ao Ministério da Justiça e Segurança Pública que:*

9.2.2. *publique ato estabelecendo termos para o fornecimento e a atualização de dados e informações no Sinarm sobre as ocorrências de extravio, furto e roubo registradas pelas Polícias Cíveis e que devem ser comunicadas imediatamente à Polícia Federal, conforme determina o art. 3º, § 7º, do Decreto 9.847/2019, sob pena de os entes federativos responsáveis não receberem os recursos citados no art. 7º, I e II, da Lei 13.756/2018, como previsto no art. 8º da referida lei.*

261. *O Instituto Sou da Paz foi admitido como amicus curiae neste processo por meio de despacho do relator Ministro Antônio Anastasia (TC 030.712/2022-0, peça 70). Nos termos previstos no Manual de Auditoria Operacional do TCU (Edição de 2020), foi realizado contato com a mencionada entidade com o intuito de validar os riscos identificados pela equipe na gestão da política pública. Após a reunião, o ISDP forneceu à equipe de auditoria arquivo obtido por meio de pedido de acesso à informação direcionado à Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, compreendendo apreensões de armas de fogo no estado de 2015 a 2020 (pedido SIC SSP/SP 54133215392).*

262. *A partir desses dados foi feita uma análise de compatibilidade entre os registros de armas apreendidas e a base de armas no Sigma, ou seja, a partir das ocorrências e de características descritas das armas (marca e número de série), buscaram-se armas registradas no Sigma que as suprissem (mais detalhes sobre a metodologia constam na análise em separado deste achado – peça 195, p. 25-27). Todavia, cabe ressaltar que não se podem tomar como unívocas as associações encontradas. Para exemplificar, no Sigma, há alguns casos de armas com números de séries repetidos, então é possível que, para uma única ocorrência, mais de uma arma tenha sido dada como compatível.*

263. *Como resultado, constatou-se que, das ocorrências resultantes em apreensões de armas em SP no período de 2015 a 2020, 3.802 possuem indícios de compatibilidade com armas encontradas no Sigma (peças 175 e 242). Dessas, 1.312 são ocorrências com apreensões de armas registradas em 2019 e em 2020. Como a quantidade total de ocorrências analisadas pela equipe envolvendo apreensões de armas é 47.748 para o período de 2015 a 2020 e 14.707 para o período de 2019 e 2020, então o percentual de ocorrências com indícios de correspondências com armas do Sigma é de 7,96% para o período de 2015 a 2020 e de 8,92% para o período de 2019 e 2020.*

264. *Note-se que essas 3.802 ocorrências de apreensões se relacionam com um número maior de armas, 3.873 no total. Já as 1.312 ocorrências do período de 2019 a 2020 relacionam-se com 1.360 armas do Sigma compatíveis. Essa quantidade de armas compatíveis superior à de registros de apreensões pode ser explicado pelo fato de algumas armas possuírem números de série repetidos para o mesmo fabricante, segundo levantamento feito no Sigma. Como exemplo, é possível encontrar 17 armas fabricadas pela CBC com o número de série 7155775789. As possíveis explicações para isso são, entre outras razões, o fato de a arma ser de período anterior à regulação referente aos números de série, erros de cadastro no Sigma ou, até mesmo, fraude.*

265. *Outro ponto a ser destacado é o fato de, dentre essas 3.873 armas, somente 86 estarem registradas no Sigma com status diferente de OK (ex.: roubada, apreendida, recolhida, entre outros), indicando possível falha na ciência dessas apreensões. No período de 2019 a 2020, somente 27 armas, de 1.360, encontram-se com o status alterado.*

266. *Das ocorrências resultantes em apreensões de armas em SP no período de 2015 a 2020, 83 possuem indícios de compatibilidade com armas encontradas no Sigmaer e no Sigma-MB. Dessas, 18 são ocorrências com apreensões de armas em 2019 e em 2020. Essas ocorrências se referem a 79 armas do Sigmaer ou do Sigma-MB para o período 2015-2020, ou 17 armas de fogo quando se trata do biênio 2019-2020.*

267. *Diante dos resultados encontrados, a equipe de auditoria solicitou que a DFPC informasse se busca obter e utiliza dados compilados pelas polícias cíveis e/ou secretarias de segurança pública a respeito de armas apreendidas para direcionar operações e identificar perfis*

de maior risco (peça 111). Em sua resposta, a DFPC informa que não executa procedimentos de busca e, portanto, não utiliza os dados compilados pelas polícias civis e/ou secretarias de segurança pública referentes às armas apreendidas, destacando que as instituições de segurança pública é que devem repassar essas informações ao Comando do Exército (peça 140).

268. Note-se que, uma vez detectada a possível apreensão de arma de fogo pertencente a CAC detentor de armas adicionais, poder-se-ia promover fiscalização de seu acervo para confirmar a sua origem, verificar a situação das demais armas sob a sua guarda e promover as sanções cabíveis pela possível não comunicação da perda, furto, roubo ou extravio (Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 111, XVIII). Portanto, em contraste ao afirmado pela DFPC, há espaço para uma atuação mais ativa do SisFPC nesse sentido, a qual independe de poder de polícia judiciária.

Das causas das fragilidades das diretrizes de fiscalização

269. Em linhas gerais, as diretrizes para o planejamento das ações de fiscalização emanadas pela DFPC adotam grandes acervos detidos pelos administrados como critério para estipulação de metas para o SisFPC, não estabelecendo outros critérios que, a exemplo dos apresentados neste achado, deveriam também pautar as fiscalizações realizadas e o direcionamento de recursos. Na mesma linha, as avaliações de riscos e os planos regionais de fiscalização delas decorrentes, elaborados pelas Regiões Militares do Comando do Exército, salvo algumas raras exceções, seguem esse critério de dimensão do acervo, de modo que, no geral, carecem de aprimoramentos.

270. Com efeito, a DFPC, órgão superintendente do SisFPC, emite anualmente uma Diretriz de Planejamento Operacional de Fiscalização de Produtos Controlados (peça 39), documento que deve subsidiar os planejamentos emitidos por cada uma das Regiões Militares (peça 46) para execução pelos seus Serviços de Fiscalização de Produtos Controlados (SFPC). Nesse documento, a DFPC, em conjunto com as RM, define as principais operações de fiscalização, sendo possível às RM, porém, criar operações específicas para atender peculiaridades da sua respectiva área.

271. A equipe de auditoria analisou as diretrizes emitidas anualmente no período de 2019 a 2023 e, no tocante aos CACs, todas elas estabeleceram metas de fiscalização utilizando apenas o tamanho do acervo como critério (peça 39, p. 11, 54, 127, 181-186 e 214-219). Análises mais detalhadas e comparações entre as metas de exercícios distintos estão expostas na análise em separado deste achado (peça 195).

272. Para fins de estudo de caso neste relatório, serão feitas algumas considerações sobre as metas de 2022 relacionadas a CACs, entidades de tiro e comércio de armas e munições, as quais são mostradas na Tabela 8. Vale ressaltar que os números apresentados não representam um limite máximo de fiscalizações.

Tabela 8 - Metas de fiscalização de produtos controlados 2022.

Região Militar	Meta numérica											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. CAC com mais de 30 armas	40	226	43	24	12	7	16	6	6	5	10	5
3. Entidades de tiro	88	108	180	90	161	72	83	35	64	38	50	48
4. (...) comércio de armas e munições	137	249	381	80	287	74	91	123	135	34	180	127

	<i>Meta em % dos CRs</i>											
1. CAC com mais de 30 armas (%)	61%	70%	100%	100%	50%	100%	66%	50%	100%	50%	66%	100%
3. Entidades de tiro (%)	70%	50%	90%	53%	50%	80%	69%	80%	75%	84%	46%	80%
4. (...) comércio de armas e munições (%)	70%	50%	90%	31%	51%	80%	75%	80%	75%	77%	56%	80%

Fonte: Diretriz de Planejamento Operacional de Fiscalização de Produtos Controlados de 2022 – peça 39, p. 181-186

273. Nota-se que a soma das metas numéricas de fiscalização sobre CAC com mais de 30 armas, caso atingidas, representaria o total de 400 fiscalizações – correspondente a uma cobertura de 0,04% dos 898.488 CACs registrados no Sigma, considerando CRs ativos, cancelados, vencidos e suspensos). Apesar de as metas percentuais passarem a impressão de que parcela significativa dos administrados são fiscalizados, trata-se de percentuais relativos a um grupo muito restrito, de cerca de 600 indivíduos, segundo dados que constam no plano (peça 39, p. 181-186) – restrição essa ocasionada pela elevada dimensão do acervo adotada como critério (30 armas).

274. Questionada sobre o tema pela equipe de auditoria (peça 64), a DFPC informou que existem fiscalizações de CACs incidentes sobre pessoas que possuem número de armas inferior ao estabelecido nas metas definidas pela DFPC. Essas fiscalizações, apesar de não figurarem como prioridade, seriam executadas pelos Serviços de Fiscalização de Produtos Controlados (SFPC) regionais (peça 132).

275. Assim, as diretrizes operacionais emanadas pela DFPC ao elaborar metas baseadas apenas em CACs com grandes acervos, tratam de grupo muito restrito e deixam à margem da fiscalização outros grupos de riscos identificados nesta auditoria.

276. Sobre os planos regionais de fiscalização, alguns deles trazem informações de inteligência alertando sobre alguns riscos que vão além de considerações sobre a dimensão de acervos dos administrados como, por exemplo, casos descobertos de irregularidades nos processos de concessão de registros, CACs falecidos em situação irregular, entidades de tiro emitindo declaração a filiados sem registro de habitualidade, entre outros. No entanto, apesar de haver alguns planos mencionando genericamente o uso de informações fornecidas pela inteligência para direcionar as fiscalizações, de modo geral, não se verificam registros de alteração de critérios ou de como elas impactaram as atividades efetivamente realizadas.

277. Excepcionalmente, nos planos regionais de fiscalização de produtos controlados relativos ao exercício de 2023, a equipe de auditoria verificou a existência de casos isolados de avaliação de riscos que consideram uma gama mais variada de elementos, sendo considerados exemplos de boas práticas. A título exemplificativo mencione-se a 3ª RM, que listou como um dos grupos a serem fiscalizados em 2023 os CACs com CRs vencidos ou cancelados e possuidores de acervo de arma de fogo, bem como as operações Controle Oeste e Ficha Limpa, da 9ª RM e da 11ª RM, respectivamente, direcionadas a esses grupos de interesse (peça 171).

278. A consideração de riscos relevantes aprimora as avaliações de riscos e o controle de armas de fogo e munições como um todo e deve ser cada vez incentivada pela DFPC.

Dos efeitos das fragilidades no planejamento das fiscalizações

279. As fragilidades identificadas nos critérios adotados nas metas de fiscalização, ao focarem essencialmente nos grandes acervos, relegam a segundo plano riscos relevantes, os quais têm

estado à margem das fiscalizações. Nesse sentido, a não utilização pelo Comando do Exército das informações disponíveis, tanto em seus bancos de dados (registros vencidos e cancelados) quanto em bancos de dados de outros órgãos da Administração, resulta na existência de rol significativo de CACs e de armas de fogo em situação potencialmente irregular, com consequente perda de efetividade das políticas públicas voltadas ao seu controle.

280. *Conforme já exposto neste achado, isso, em números significa, por exemplo: 35.969 e 49.763 armas OK vinculadas a CRs cancelados e vencidos respectivamente; 21.422 armas OK vinculadas a pessoas já falecidas; e 22.493 CACs cadastrados no CadÚnico (peça 177). Ou seja, grupos que poderiam estar orientando fiscalizações mais direcionadas e efetivas pelo SisFPC.*

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

281. *A análise revela que essas atividades se baseiam em uma avaliação de riscos inadequada, pois ignoram riscos com potencial de comprometer o seu êxito e desconsideram informações e ferramentas úteis para o seu planejamento disponíveis à Administração, reduzindo a sua efetividade.*

282. *O Decreto 9.203/2017 determina como mecanismo de governança o estabelecimento de diretrizes e critérios de priorização para que os serviços e produtos da organização alcancem o resultado pretendido (art. 5º, II). Estabelece que cabe à administração dos órgãos implementar formas para acompanhar os seus resultados, soluções para melhoria do seu desempenho e instrumentos de promoção de processos decisórios baseados em evidências (art. 6º, caput e parágrafo único, I, II e III). Por fim, define que a alta administração deve estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, integrando a gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização (art. 17, caput e II).*

283. *O que se verifica, ao se analisar os planos regionais de fiscalização de produtos controlados, é que, apesar de iniciativas recentes e pontuais de algumas poucas regiões militares, que levam em consideração espectro maior de fatores de risco, no geral o que se tem são metas baseadas apenas no tamanho do acervo do administrado, o que, apesar de atender à diretriz emanada pelo órgão central do sistema, não se alinha ao que preceitua o Decreto 9.203/2017, uma vez que não cria critérios adequados para garantir o alcance do resultado pretendido pela política pública, não se baseia em todas as evidências e informações disponíveis e não integra riscos identificados ao processo de trabalho.*

284. *Neste contexto, considera-se premente a adoção, por outras regiões militares, de critérios já mencionados por algumas unidades da Força em seus planejamentos regionais. A título exemplificativo, mencionem-se critérios como: a meta de fiscalização focando naqueles que não foram inspecionados nos últimos dois anos, mediante critérios de priorização; CAC que possuíam apenas uma arma no seu acervo de atirador, com características de terem sido adquiridas para defesa pessoal ou de grande poder de fogo; portadores de Certificados de Registro cancelados e/ou suspensos, garantindo a correta destinação dos acervos.*

285. *Adicionalmente, considera-se necessária a adoção de tipologias adicionais, como aquelas identificadas pela equipe de auditoria, como CACs: com CRs vencidos ou cancelados e armas com status “OK (arma com o proprietário)”; falecidos; registrados no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal; com idoneidade sob suspeita; e cujas armas possam ter sido apreendidas em posse de criminosos ou vinculadas a cenas criminais.*

286. *Portanto, o achado sugere a necessidade de aprimoramento das atividades de vistoria e fiscalização, com a adoção de uma avaliação de riscos mais adequada e a consideração de uma*

gama mais ampla de informações e ferramentas para o planejamento dessas atividades. Isso poderia contribuir para aumentar a efetividade do controle de armas de fogo e de munições.

287. *Nesse sentido, entende-se pertinente propor os seguintes encaminhamentos:*

a) *recomendar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, na definição das diretrizes de planejamento operacional de fiscalização de produtos controlado e na elaboração dos planos regionais de fiscalização de produtos controlados, em consonância com o que determina o Decreto 9.203/2017, art. 5º, II, art. 6º, caput e parágrafo único, I, II e III, e art. 17, caput e II, sejam levados em consideração fatores de risco identificados pelos seus executores, bem como aqueles identificados pela equipe de auditoria do TCU, como a existência de pessoas físicas: com registros ativos e armas de fogo com status OK e que constam como falecidos no Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc); com acervos possivelmente incompatíveis com sua renda declarada; a respeito das quais constem registros nos bancos de dados de segurança pública e da justiça criminal que possam colocar sob questionamento a sua idoneidade; e que tenham acervos com mais de uma arma de fogo entre as quais uma tenha sido apreendida pelas forças de segurança pública sem que seu eventual extravio, furto, roubo tenha sido comunicado ao Comando do Exército;*

b) *determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 1 ano, adote as medidas cabíveis para apurar e sanar os casos identificados no Sigma de registros de armas com status OK relacionados a CACs com CRs cancelados ou vencidos, listados na peça 250, situação que constituiu infração ao Decreto 10.030/2019, Anexo I, arts. 66, 67, II, alínea b, e 68, I, ressalvada a hipótese de pendência de decisão final sobre pedido de revalidação do CR;*

c) *determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, adote as medidas cabíveis para apurar os casos identificados de cadastros de armas de fogo com status “OK (arma com o proprietário)” ou de CRs ativos vinculados a pessoas físicas falecidas (tanto não integrantes das Forças quanto integrantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica), o que contraria o art. 29 do Decreto 11.615/2023 e o art. 47 do Decreto 9.847/2019, verificando a destinação dada a essas armas; e*

d) *determinar aos Comandos da Marinha e da Aeronáutica, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, adotem as medidas cabíveis para apurar os casos identificados de cadastros de armas de fogo com status “OK (arma com o proprietário)” vinculadas a pessoas físicas falecidas pertencentes aos seus quadros, o que contraria o art. 29 do Decreto 11.615/2023 e o art. 47 do Decreto 9.847/2019, verificando a destinação dada a essas armas.*

V. Sicovem

288. *Esta seção trata da seguinte questão de auditoria formulada pela equipe: “No processo de registro de vendas de munições, o Comando do Exército possui mecanismos eficazes e efetivos de controle dos dados das munições e dos proprietários informados pelos usuários e pelos vendedores a fim de evitar deficiências e inconsistências no detalhamento das informações previstas no art. 5º, incisos I e II e §§ 2º e 3º, do Decreto 9.847/2019, bem como a alteração/supressão indevida desses dados?”.*

289. *Ela buscou averiguar os riscos relacionados ao controle e gestão do Sicovem por agente privado, assim como aqueles referentes à qualidade, à confiabilidade e à conformidade dos dados inseridos nesse sistema.*

290. *Foram obtidos os seguintes achados: (i) o Sicovem é gerido por agente econômico privado, situação que enseja potencial conflito de interesses, dada a influência significativa do*

fiscalizado sobre o principal sistema de controle e fiscalização de vendas de munições; e (ii) baixa confiabilidade e qualidade dos dados inseridos no Sicovem, bem como registros de vendas em desconformidade com as normas.

291. Por fim, registre-se desde já que, no decorrer da auditoria não foi encontrada qualquer evidência de que a CBC tenha agido com o intuito de burlar ou mitigar, em benefício próprio ou de outrem, o controle realizado pelo Sicovem. Aborda-se nesta seção o potencial conflito de interesses.

292. Além das informações a seguir trazidas por este relatório, mais detalhes e contextualizações estão disponíveis nos documentos de análises em separado referente aos achados deste capítulo (peça 189).

V.1. Achado 6: O Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem), utilizado para registro das vendas de munições realizadas no Brasil, é gerido pela Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), agente econômico privado relevante do mercado fiscalizado, com potencial conflito de interesses

293. O Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem), utilizado para registro das vendas de munições realizadas no Brasil, foi desenvolvido e é gerido pela Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), a qual também o hospeda e o mantém em seus sistemas de tecnologia da informação, sem que haja documento de natureza contratual ou regulamentar que estabeleça os direitos e obrigações da empresa ou do Comando do Exército/União nesta relação.

Gestão do Sicovem pela CBC

294. A Portaria nº 581/MD, de 24/4/2006 ([link](#), acesso em 8/11/2023), instituiu o Sicovem e fixou a atribuição do Comando do Exército para implementá-lo e regulamentá-lo (art. 1º, caput e § 1º). Segundo o art. 4º da Portaria nº 581/MD, o Sicovem deveria estar implantado no prazo de 180 dias. O sistema, todavia, não foi implementado pelo Comando do Exército, mas pela CBC. Os primeiros registros de transações que constam no sistema são de 10/1/2007.

295. Na mesma linha, conforme documento encaminhado pela DFPC (peça 30), o dump do Sicovem utilizado nesta auditoria foi fornecido pela empresa, principal fabricante de munições com atuação no Brasil. Informações solicitadas pela equipe foram, inclusive, obtidas por meio de consulta da DFPC à empresa, como denotam e-mails trocados por militares do Exército com representantes da empresa (peça 44 e peça 45). Portanto, percebe-se haver uma assimetria de informações entre a companhia e o Comando do Exército, o qual demonstrou não possuir controle sobre os dados.

296. Com a intenção de verificar os direitos e obrigações que regem a relação, foram solicitadas informações a respeito do acordo, contrato ou instrumento congênere que regeria a relação jurídica entre o Comando do Exército e a CBC, no que se refere ao Sicovem. Em resposta encaminhada pelo Ofício 20-DFPC (peça 132), a DFPC informou que não há instrumentos regulatórios ou de natureza contratual criando direitos e obrigações para a CBC na gestão do Sicovem.

297. Instada a informar se outros sistemas utilizados para o controle de munições se encontram sob gestão da CBC, a DFPC informou que o Sistema de Identificação Personalizada de Munições (SIP) e o SIREM - Sistema de Rastreamento de Embalagem de Munição são subsistemas do Sicovem, desenvolvidos pela CBC e disponibilizados para o Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC). Tampouco há acordo, contrato ou instrumento congênere regendo a relação da Administração Pública com a CBC no que se refere a esses subsistemas (peça 140).

Falta de formalização da relação jurídica entre as partes

298. *Ao utilizar, na execução da política pública que se encontra sob sua gestão, ferramenta controlada por entidade do setor privado que consta no rol de fiscalizados, o Comando do Exército renuncia parcialmente a competência que lhe foi outorgada pela Lei 10.826/2003, art. 24, segundo o qual compete ao Comando do Exército autorizar e fiscalizar a produção, exportação, importação, desembaraço alfandegário e o comércio de armas de fogo e demais produtos controlados, o que inclui munição. Tal situação, além de irregular, pode caracterizar conflito de interesses, tema abordado em outro tópico deste documento.*

299. *Não obstante a terceirização indevida da implementação e regulamentação do sistema, em clara violação ao art. 1º, caput e § 1º, da Portaria nº 581/MD, de 24/4/2006, ao fazê-lo sem amparo em contrato ou outro instrumento legal equivalente, em que constem os direitos e obrigações das partes envolvidas, o Comando do Exército deixa de observar as formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados, em afronta ao princípio do formalismo.*

300. *Ao tratar da relação jurídica entre o Comando do Exército e a CBC na gestão do Sicovem, a DFPC informou que o sistema teria sido desenvolvido pela empresa e doado para o Exército (peça 132), informação que também consta em correspondência encaminhada pela empresa ao Comando (peça 154).*

301. *O recebimento de doações de bens móveis e de serviços de pessoas jurídicas de direito privado pelos órgãos e pelas entidades da administração pública foi regulamentado pelo Decreto 9.764/2019, que, todavia, não se encontrava vigente quando foi criado o Sicovem.*

302. *Assim, recorre-se inicialmente ao Código Civil (Lei 10.406/2002), segundo o qual, considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra (art. 538). Nota-se a necessidade de contrato, o que é reforçado pelo teor do art. 541 da mesma norma, segundo o qual a doação far-se-á por escritura pública ou instrumento particular, sendo que a doação verbal será válida apenas se versar sobre bens móveis e de pequeno valor.*

303. *O Acórdão 1.317/2009-TCU-Plenário, em seu item 9.2.2, ao tratar da possibilidade de doação por particular ao poder público, esclarece que, sendo ato de liberalidade do doador, cabe à autoridade responsável aceitar ou não a doação, nos termos do art. 539 do Código Civil, e, se aceitar, firmar escritura pública, como ditado pelo art. 541 do Código Civil. Embora o caso concreto apreciado pelo Plenário tenha sido o de doação de uma obra, ele é aplicável ao caso da auditoria, pois defende a liberalidade do doador e a existência de instrumento jurídico regendo a relação de doação.*

304. *Dessa forma, é mister a elaboração de um instrumento jurídico regendo a relação entre o Comando do Exército e a CBC no tocante ao Sicovem. Por outro lado, diante da necessidade de que qualquer ato de doação seja realizado por liberalidade do doador, considera-se precária a formulação de proposta de encaminhamento no sentido de determinar a confecção desse instrumento. No mais, acredita-se que proposta de encaminhamento determinando prazo para que o Exército implemente sistema próprio de gestão de controle de venda e estoque de munições é suficiente para adequar a situação encontrada e seus efeitos.*

Segurança da informação armazenada

305. *Uma vez constatado o controle que o agente privado detém sobre o Sicovem, foram solicitadas informações a respeito de medidas adotadas pelo Comando do Exército para garantir a segurança das informações nele armazenadas, como a realização de backups, o monitoramento de acessos e a prevenção e controle de ameaças virtuais (Ofício 72/2023-AudGovernança, peça 64). Em resposta, a DFPC informou que as atribuições para garantir a segurança das informações existentes no Sicovem estão a cargo da CBC, tendo em vista que a sustentação do sistema está sob a sua responsabilidade (peça 132).*

306. O Decreto 9.637/2018 institui a Política Nacional de Segurança da Informação, com a finalidade de assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade da informação em âmbito nacional (art. 1º).

307. Consulta à Estratégia Nacional de Segurança Cibernética, aprovada pelo Decreto 10.222/2020, permite verificar no seu item 2.3.4, que trata da elevação do nível de proteção do governo, a necessidade de incluir requisitos de segurança cibernética nas contratações estabelecidas pelos órgãos e entidades do Governo e recomendação para que órgãos públicos possuam cópias de segurança atualizadas e segregadas de forma automática em local protegido.

308. A Portaria 004-DCT, de 2007, que aprova as Instruções Reguladoras Sobre Segurança da Informação nas Redes de Comunicação e de Computadores do Exército Brasileiro, estipula que toda a rede do Exército deve normatizar e aplicar procedimentos para execução periódica de cópias de segurança para salvaguardar os dados da Unidade, assim como viabilizar a recuperação desses dados em situações de violação dos originais (art. 54). Essas cópias devem ser armazenadas em locais fisicamente distantes de onde foram gerados e preservadas por mais de uma geração, sendo o número mínimo de duas versões (arts. 55 e 57).

309. A equipe de auditoria, apesar de considerar que existem critérios suficientes para embasar a formulação de proposta de encaminhamento para que o Exército Brasileiro passe a executar rotinas de armazenamento de cópias de segurança dos dados armazenados pelo Sicovem, considera precária a possibilidade de propor medidas relativas a bases de dados detidas por agente privado.

Auditoria ou verificação das informações inseridas no sistema

310. Por meio do Ofício 72/2023-AudGovernança, solicitou-se que fosse informado se a DFPC realiza verificações periódicas no Sicovem buscando eventuais transações/registros com indicio de irregularidades, se possui meios e ferramentas para auditar o Sicovem e como isso é realizado (peça 64).

311. Em suas respostas (peça 132), a DFPC informa que o SisFPC, através de seus SFPC regionais, realiza ações de fiscalização/vistoria nos regulados. Nas ocasiões em que os estabelecimentos autorizados a realizar o comércio de munição são fiscalizados/vistoriados, os relatórios gerados no Sicovem, emitidos pelos fiscais militares, são confrontados com o saldo do estoque físico.

312. Considera-se que a resposta evidencia um sério risco existente na forma como é gerido o sistema de fiscalização de munições, uma vez que os dados armazenados no Sicovem, controlados pela CBC, são utilizados no controle das atividades realizadas pelos estabelecimentos que comercializam munições. Adicionalmente, não houve menção a procedimentos de auditoria do próprio sistema, como por exemplo, verificação da qualidade dos lançamentos, das travas de segurança em transações do sistema, entre outros. Ou seja, nas ocasiões descritas, o Sicovem não é diretamente fiscalizado, mas utilizado como critério na fiscalização de terceiros.

313. Especificamente no que se refere ao sistema informatizado, a DFPC informa que logs (registros de alterações) ficam armazenados dentro do próprio sistema e podem ser acessados em consulta ao banco de dados do Sicovem, através de militares capacitados da DFPC (peça 132). No entanto, conforme e-mail enviado por representante da CBC (peça 45), os logs armazenados são apenas os de movimentações e alterações no sistema, não sendo guardados os de acesso a ele.

314. Segundo a DFPC, por meio desses logs, “qualquer ação da CBC no Sicovem fica registrada e pode ser checada” e, verificada alguma irregularidade, os procedimentos cabíveis são desencadeados (peça 132). Não se pode descartar, porém, o risco de integridade desses logs, em especial quando não se tem o completo controle sobre o sistema.

Acesso por outros órgãos

315. *Ao ser questionado a respeito do controle que detém sobre as autorizações de acesso ao Sicovem (peça 64), a DFPC informou que o Sicovem possui o Módulo Exército que disponibiliza o “perfil administrador” e o “perfil consulta”. No “perfil administrador” o usuário pode realizar consultas em todo o sistema e cadastrar outros usuários (peça 132).*

316. *Especificamente no que se refere ao acesso online em tempo real pelos órgãos de fiscalização e persecução penal, é mister destacar que a mencionada Portaria 581/MD, de 24/4/2006, que instituiu o sistema, em seu art. 1º, § 2º, determina que a Polícia Federal deveria ter acesso ao sistema. Todavia, questionada sobre o tema (peça 66), a Polícia Federal informou que (peça 122):*

(...) não foi disponibilizado a este órgão o acesso ao sistema, o que, redundando na impossibilidade de dar agilidade a investigações sobre munições apreendidas em situação irregular ou usadas em crimes, sobre a legalidade de aquisições por particulares encontrados na posse de munições, sobre a regularidade da venda realizada pelo comércio especializado, inclusive em relação à quantidade passível de compra pelo cidadão, e de realizar investigações proativas sobre desvio de munições por particulares.

Por consequência, não é possível utilizar as informações contidas no sistema em auxílio às políticas públicas relativas à segurança pública.

Diversos expedientes foram encaminhados, em diferentes gestões, por esta área de repressão ao tráfico de armas ao Exército solicitando os acessos previstos em normativos, e necessários às atividades investigativas e de controle a Polícia Federal, entretanto, até a presente data a obtenção deste acesso não foi bem-sucedida. Em conversas informais com representantes do Exército, são relatadas falhas e necessidade de evolução dos sistemas de controle de munição administrados pela Força, cujos dados não são totalmente confiáveis.

317. *O acesso pode não ter sido dado por falta de perfil com essa funcionalidade ou por omissão do Exército. De todo modo, há um prejuízo à atuação finalística de outros órgãos e ao controle de munições no Brasil.*

318. *Sobre a qualidade e a confiabilidade dos dados do Sicovem, isso será tratado na seção seguinte.*

Das causas da gestão do Sicovem pela CBC

319. *A implementação do Sistema de Controle de Venda de Munições (Sicovem) pela CBC resultou em situação sui generis, em que a atribuição do órgão de fiscalização de implantar e manter o sistema foi executada por entidade fiscalizada sem os devidos controles. Não foi possível, no curso da fiscalização e dado o longo tempo em que a situação encontrada vige, levantar com precisão as causas do ocorrido. Contudo, algumas evidências indicam que essa situação pode ter perdurado devido à não percepção dela como um risco.*

320. *A Portaria 581/MD, de 24/4/2006, instituiu o Sicovem e fixou a atribuição do Comando do Exército para implementá-lo e regulamentá-lo (art. 1º, caput e § 1º). Segundo o art. 4º da Portaria nº 581/MD, o Sicovem deveria estar implantado no prazo de 180 dias. O sistema, todavia, não foi implementado pelo Comando do Exército, mas pela CBC.*

321. *Segundo nota taquigráfica da Audiência Pública 359/11 da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, da Câmara dos Deputados, ocorrida em 28/4/11 ([link](#), acesso em 17/11/23), o então representante da CBC presente, Sr. Salésio Nuhs, afirmou o seguinte sobre a gênese do Sicovem:*

o SICOFA e o SIGMA foram criados pelo Exército. O SINAB foi criado pela Polícia Federal, e o SIREM, o SIP e o SICOVEM foram criados pela indústria. Quando foi criada a Lei nº 10.826, de 2003, não foi

previsto orçamento para que o Exército desenvolvesse os sistemas. A indústria os desenvolveu e os doou para o Exército. (grifo nosso)

322. *Na mesma linha, a DFPC informou que o sistema teria sido desenvolvido pela empresa e doado para o Exército (peça 132), informação que também consta em correspondência encaminhada pela empresa ao Comando (peça 154).*

323. *No Ofício 17-DFPC (peça 30) consta a informação de que a cópia dos dados (dump) do Sicovem encaminhada ao TCU foi fornecida pela Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), principal fornecedor de munições com atuação no Brasil, o que, somada a outros e-mails fornecidos (peça 45), denota que os bancos de dados do sistema se encontram sob controle da empresa fiscalizada.*

324. *Ao se consultar o Anexo H do Ofício 17-DFPC (peça 41), onde consta o Plano de gestão de riscos da DFPC para os exercícios de 2022 e 2023, porém, verifica-se que o controle do Sicovem pela principal empresa fiscalizada não consta entre os riscos administrados pelo Comando. Por outro lado, foram obtidas evidências de ações da DFPC no sentido de internalização desse sistema, indicando atenção do órgão quanto ao assunto.*

325. *Ou seja, embora não tenha sido possível estabelecer com precisão as causas para a gestão do Sicovem pela CBC, as evidências supracitadas indicam um motivo de esta situação peculiar ter se perdurado: a gestão do sistema por um agente privado fiscalizado não é vista como um risco crítico, tendo o problema começado a ser endereçado recentemente.*

326. *Registre-se que, ao ser demandada pela equipe de auditoria (peça 64), a DFPC informou que, em 2021, foi encaminhado à CBC o Ofício 1253/DFPC, por meio do qual foi pleiteada a internalização do Sicovem na base corporativa de tecnologia da informação do Comando do Exército. Em sua resposta, a empresa anuiu com o pleito apresentado (peça 154).*

327. *A DFPC encaminhou também ordens de serviço relativas ao desenvolvimento de um módulo de autorização de aquisição de munição (peça 155). A previsão de conclusão do processo de internalização do sistema, todavia, é para dezembro de 2024, segundo consta em apresentação realizada pela DFPC à equipe de auditoria em 18/5/2023 (peça 158).*

328. *Em resposta a questionamento da equipe (peça 78), a DFPC informou que, uma vez implantado o novo sistema, a CBC utilizará o sistema na condição de usuário do tipo “Pessoa Jurídica”, como os demais usuários, realizando lançamentos de fabricação, comercialização e sinistros, atinentes às suas atividades produtivas e/ou comerciais, sem nenhum tipo de ingerência (peça 142).*

Dos efeitos da gestão do Sicovem pela CBC

329. *O Comando do Exército informou que não há instrumentos regulatórios ou de natureza contratual criando direitos e obrigações para a CBC na gestão do Sicovem (peça 132). Consta no Ofício 17-DFPC a informação de que a cópia do Sicovem recebida pelo TCU foi fornecida pela Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), que também é a fonte de parcela significativa das informações que foram solicitadas pela equipe de auditoria ao Comando do Exército (peça 30, peça 44 e peça 45).*

330. *Ao cogitar a possibilidade de internalizar o Sicovem, a Força, em 2021, encaminhou à CBC o Ofício nº 1253/DFPC, por meio do qual apresentou este pleito. Em sua resposta, a empresa anuiu com o pleito apresentado (peça 154).*

331. *Considera-se que estes elementos evidenciam a precariedade da atuação do ente fiscalizador frente à empresa fiscalizada.*

332. *Ao ser questionada a respeito de medidas para garantir a segurança das informações armazenadas no Sicovem, como a realização de backups, o monitoramento de acessos e a prevenção e controle de ameaças virtuais, a Força informou que as atribuições para garantir a segurança das informações existentes no Sicovem estão a cargo da CBC (peça 132). A Força confirmou, ainda, que não detém cópia dos dados armazenados nas bases do Sicovem (peça 140).*

333. *Assim, caso medidas de salvaguarda das informações existentes no sistema estejam sendo adotadas, decorrem de interesse da empresa na sua manutenção, e não de obrigação que lhe foi imposta pela Administração.*

334. *A perda ou indisponibilidade dos dados, conforme argumenta a DFPC, poderiam dar ensejo à aplicação do art. 111 do Anexo I do Decreto 10.030/2019, que lista as infrações administrativas ao Regulamento de produtos controlados e das correspondentes penalidades, previstas no art. 113 (peça 140).*

335. *As sanções previstas no mencionado regulamento, porém, transitam diretamente de uma multa pré-interditória de R\$ 2.500,00 para uma interdição ou cassação do registro da empresa (art. 113, III, IV e V, e Anexo IV - Multas). Assim, verifica-se a inexistência de previsão normativa para a imposição de sanções adequadas à relação existente, dado que a multa é irrisória diante dos interesses econômicos existentes na relação e a interdição ou cassação do registro de empresa que domina o mercado nacional seria de difícil implementação.*

336. *Destarte, a gestão do Sicovem pela CBC e as fragilidades identificadas nos controles dessa gestão implicam na inexistência de efetiva governança e gestão do Exército Brasileiro sobre o sistema, o que compromete a garantia de qualidade e de integridade dos dados nele contidos, com prejuízo à segurança da informação, diminuindo a credibilidade do sistema como fonte útil para o acompanhamento e a mensuração do desempenho da política pública por ele apoiada.*

337. *Quanto ao potencial conflito de interesses que permeia a gestão do Sicovem e dos seus subsistemas por empresa que controla parte significativa do mercado brasileiro de munições, considera-se oportuno registrar que já houve intervenção do Ministério Público Federal nessa relação.*

338. *Em 2018, foi instaurado pela Procuradoria da República na Paraíba o Inquérito Civil 1.24.000.000548/2018-08, que resultou na emissão da Recomendação 16/2018/PR/PB/AEMT (peça 153). Entre as considerações feitas pelo parquet na ocasião, constam informações a respeito de lotes com mais de 10 mil de munições produzidos pela CBC, contrariando o art. 2º da Portaria 16-D Log de 2004. No total, foi informado que mais de 43 milhões de munições foram produzidas pela empresa em desacordo com o que preveem as normas que regem a matéria. Informações sobre essas munições e o tamanho dos lotes produzidos são armazenadas no mencionado SIP, também desenvolvido pela CBC.*

339. *Considera-se oportuno mencionar o caso, pois ele lembra que a empresa age de acordo com seus interesses comerciais e pode vir a cometer irregularidades. Nesse contexto, cabe à Administração Pública adotar as medidas necessárias à efetivação dos controles no comércio de munições previstos na legislação de regência e evitar que fiscalizados tenham influência significativa sobre os instrumentos empregados nesse controle.*

340. *Nesse sentido, o Ministério Público Federal recomendou ao Colog a implantação, no âmbito do Exército, de sistema próprio e independente para registro de fabricação, venda doméstica, exportação, importação, transporte e sinistros relacionados à fabricação e venda de munições em território nacional, assegurado o acesso online, em tempo real, pelos órgãos de fiscalização e de persecução penal (peça 153). A recomendação, como se vê, ainda não foi atendida.*

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

341. *Ante o exposto, observa-se que o Sicovem, sistema de fundamental importância para o controle de munições, e o exercício do poder de polícia referente a esses itens, foi implementado e se encontra sob a gerência do principal produtor de munições do país, a CBC, em clara violação ao § 1º do art. 1º da Portaria Normativa 581/MD de 24/04/2006, sem que haja contrato, acordo ou instrumento congêneres que regule essa relação, em especial as obrigações e as responsabilidades desse agente privado para com a Administração Pública.*

342. *Isso, somado à assimetria de informação existente entre a empresa e o Comando do Exército, à ausência de fiscalização do próprio Sicovem por este último e à baixa severidade das sanções disponíveis, propiciam condições para a existência de potencial conflito de interesses desse agente privado. Agrava a situação a DFPC não identificar esse contexto como um risco à sua missão institucional relativa ao controle e à fiscalização de armas de fogo e de munições.*

343. *O precário controle exercido sobre a base de dados detida pelo agente privado pode dificultar que o Comando do Exército garanta o atendimento do fim a que se dirige a política pública sob análise, a fiscalização da comercialização de munições. Adicionalmente, ao não conceder à Polícia Federal acesso ao Sicovem, constata-se descumprimento da Portaria 581/MD, art. 1º, § 2º. Neste sentido, cumpre lembrar que a DFPC é capaz de cadastrar novos usuários no sistema, conforme informado ao TCU (peça 132).*

344. *Diante de todo o exposto, apesar de haver iniciativas para internalização do Sicovem pelo Comando do Exército, considera-se necessário propor que seja determinado ao Comando do Exército com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:*

a) *no prazo de 180 dias, e com fundamento na Portaria nº 581/MD, de 24/4/2006, art. 1º, caput e § 1º, adote as medidas necessárias para implementar sistema próprio de gestão de controle de venda e estoque de munições, seja por meio da incorporação do Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem) e dos seus submódulos, o Sistema de Identificação Personalizada de Munições (SIP) e o Sistema de Rastreamento de Embalagem de Munição (Sirem), aos sistemas de tecnologia da informação da Administração Pública, ou por meio de desenvolvimento de sistema próprio, adotando medidas para garantir a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade dos dados (Decreto 9.637/2018, art. 1º), e estabelecendo política de armazenamento pelo Comando do Exército de cópias de segurança, conforme estabelece a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética, item 2.3.4, aprovada pelo Decreto 10.222/2020, medidas estas cujo cumprimento será verificado pelo TCU no monitoramento do acórdão prolatado; e*

b) *no prazo de 90 dias, adote medidas possíveis para conceder a servidores designados por autoridade competente da Polícia Federal acesso ao Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem) e aos seus submódulos, o Sistema de Identificação Personalizada de Munições (SIP) e o Sistema de Rastreamento de Embalagem de Munição (Sirem), conforme preconiza a Portaria nº 581/MD, de 24/4/2006, art. 1º, § 2º.*

V.2. Achado 7: Baixa qualidade e confiabilidade dos registros existentes no Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem), além de lançamentos de vendas em desconformidade com as normas

345. *Durante mais de uma década, não foram armazenados no Sicovem dados a respeito do CPF, do CR ou do CRAF dos adquirentes de munições, o que passou a ocorrer apenas a partir 2/11/2018. Registros efetuados a partir dessa data, todavia, tampouco são completos e confiáveis, e abrangem vendas incompatíveis com as normas vigentes à época.*

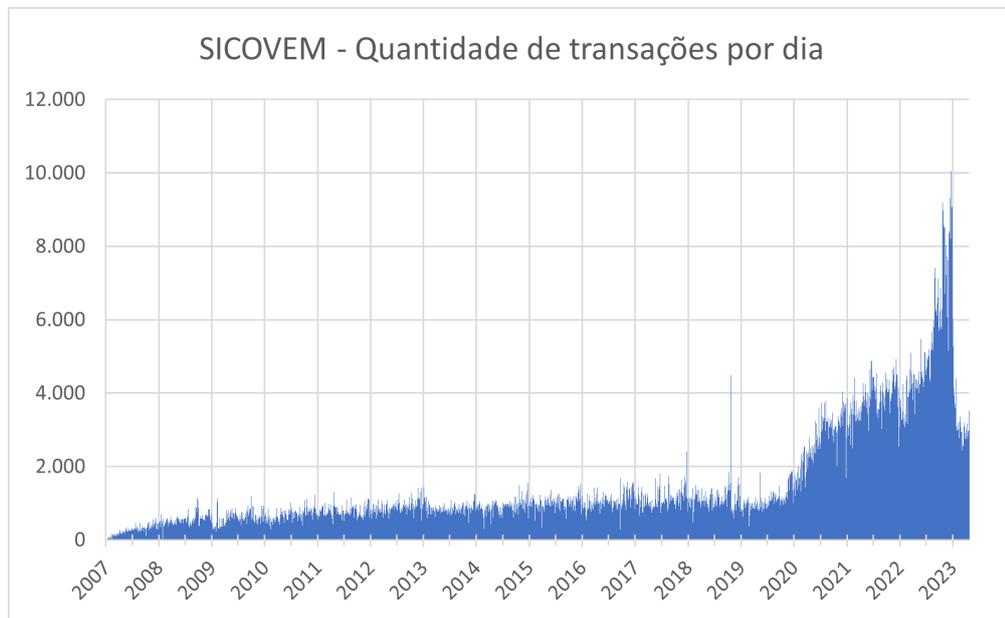
346. *Essa situação se deve à incapacidade do sistema de atestar informações junto ao Sigma ou outras bases de dados da Administração, bem como à sua aceitação pouco criteriosa de dados fornecidos pelos usuários ao registrar transações.*

347. *Como resultado, há prejuízos à utilização das informações para aprimorar a política pública de controle de munições ou no planejamento das atividades de fiscalização.*

Restrições decorrentes da qualidade dos dados inseridos no Sicovem

348. *Na cópia da base de dados do Sicovem recebida pelo TCU constam informações a respeito de 6.258.094 transações entre 10/1/2007 e 4/5/2023, incluindo vendas, vendas diretas da CBC, vendas entre lojas, reversões, devoluções, atualizações de estoque, entre outras. O Gráfico 1 mostra a evolução temporal do volume de transações diárias, o qual se acentuou no final de 2019.*

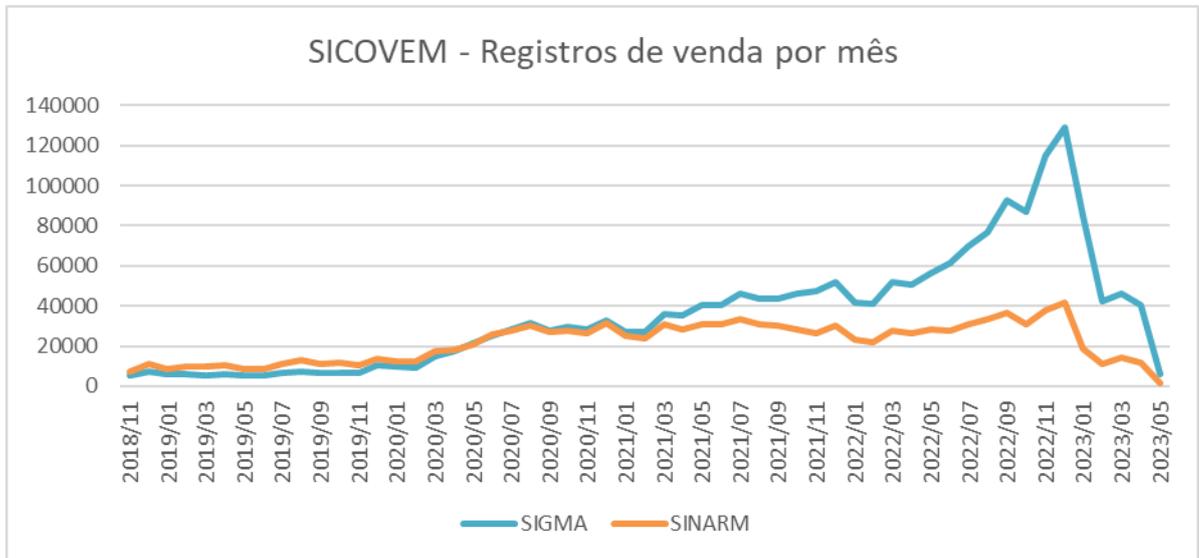
Gráfico 1 - Série temporal da quantidade de transações diárias no Sicovem.



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com dados do Sicovem.

349. *Essas transações incluem vendas para pessoas físicas e jurídicas. Entre as pessoas físicas há aquelas que possuem registro junto à Polícia Federal (Sinarm) e aquelas registradas no Comando do Exército (Sigma), grupo que abrange os CACs. No Gráfico 2, é possível observar que o Sigma responde por parte significativa das vendas ocorridas no período de escopo da auditoria, de modo que a equipe lidou com um grande volume de dados.*

Gráfico 2 - Série temporal da quantidade de vendas mensais de munições relacionadas ao Sigma e ao Sinarm.



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com dados do Sicovem.

350. De início, a partir de uma análise exploratória desses dados, notou-se a existência de dois marcos temporais, 2/11/2018 e 18/8/2020, que dividem esse conjunto de dados em três períodos distintos de acordo com a qualidade de preenchimento de campos relevantes do Sicovem, conforme sistematizado na Tabela 9.

Tabela 9 - Análise inicial da qualidade dos dados recebidos.

Período – Campos predominantemente não preenchidos	Transações	Data inicial	Data final	%
1º Período – sem CPF, CR, CRAF ou tipo de cliente	2.487.725	10/1/2007	1/11/2018	39,8%
2º Período – sem tipo de cliente	711.852	2/11/2018	18/8/2020	11,4%
3º Período – campos predominantemente preenchidos	3.055.280	20/8/2020	4/5/2023	48,8%
Período total	6.258.094	10/1/2007	4/5/2023	100%

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com dados do Sicovem (peça 173).

351. No primeiro período, que durou mais de uma década e representa 39,8% das movimentações registradas no sistema, apenas em 46 transações consta o número do CPF do adquirente, em apenas 53 transações consta o CR do adquirente e em apenas 30 transações consta o CRAF do adquirente, quantidades irrisórias diante do total de 2.487.725 movimentações. Somente a partir de 2/11/2018 essas informações passaram a constar de forma consistente nos registros do Sicovem.

352. No segundo período, apesar de já constarem informações a respeito do CPF, CR e CRAF dos adquirentes, não consta informação a respeito do tipo de cliente, onde deveria ser informado, por exemplo, se o comprador é colecionador, atirador desportivo, caçador, cidadão civil, auditor-fiscal, bombeiro militar, policial militar, magistrado, entre outros. Esse campo passou a ser preenchido de forma consistente apenas a partir de 20/8/2020.

353. Diante do exposto, verifica-se a precariedade dos dados anteriores ao dia 2/11/2018, motivo pelo qual a equipe de auditoria decidiu focar as suas análises e procedimentos nos dados

posteriores a essa data, que se aproxima do início do período entre 2019 e 2022 a que se refere a solicitação do Congresso Nacional que deu ensejo a este trabalho.

354. Adicionalmente, a análise desses dados foi limitada às vendas para pessoas físicas CACs ou cidadão civil – este último termo usualmente utilizado para vendas a pessoas com porte funcional. Não foram consideradas as compras de munições vinculadas a registros no Sinarm, pois o TCU não possui cópia das suas bases de dados. Ademais, foram desconsideradas as operações de venda que possuem registro de reversão, pois a complexidade da sua análise incrementaria o risco de erro nos procedimentos realizados. Como resultado, as análises foram realizadas sobre 1.638.655 transações.

Análise da qualidade dos dados de vendas

355. As análises realizadas, em geral, focaram-se nas informações relativas ao CPF, ao CR e ao CRAF dos adquirentes, por permitirem a obtenção de uma gama expressiva de informações complementares em outras bases de dados detidas pela Administração Pública. Além disso, são dados de processamento relativamente fácil e menos suscetíveis a erros de grafia e à falta de adequada estruturação.

Tabela 10 - Avaliação de completude e de qualidade dos dados contidos no Sicovem.

<i>Aspectos de análise</i>	<i>Qtde</i>	<i>Análise Vertical</i>
Registros de venda analisados	1.638.655	100%
<i>Registros de venda com CRAF em branco</i>	609	0,04%
<i>Registros de venda com CRAF igual a zero (0, 00, 000, 0000 ou 00000)</i>	23.695	1,45%
<i>Registros de venda com CR em branco</i>	75.633	4,62%
<i>Registros de venda com CR igual a zero (0, 00, 000, 0000, 00000 ou 000000)</i>	108.315	6,61%
<i>Registros de venda com CPF em branco</i>	154	0,01%
<i>Registros de venda em que os campos CR e CRAF foram preenchidos com o mesmo valor (CR = CRAF)</i>	446.332	27,2%
<i>Registros de venda em que o campo CR do adquirente ou o campo CRAF do adquirente foi preenchido com o CR da empresa em que as munições foram adquiridas (CNPJ)</i>	73.664	4,5%

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com dados do Sicovem (peças 174 e 241).

356. Dos resultados apresentados na Tabela 10, chamam a atenção os registros com os campos CR e CRAF preenchidos com o mesmo valor, devido à magnitude da quantidade de ocorrências e ao fato de suscitar dúvidas sobre quem de fato adquiriu a munição, se foi o titular do CR ou do CRAF. Isso porque os números dos registros são emitidos de forma sequencial, sem dígito verificador. Assim, o número do CR de um administrado pode corresponder ao número do CRAF de arma registrada em nome de outro administrado. Embora não representem percentual elevado, os registros com campos CR e CRAF preenchidos com dados da loja vendedora também se destacam por indicarem possível fraude como, por exemplo, venda a pessoa sem registro, merecendo, pois, uma atenção dos órgãos fiscalizadores.

357. Como indivíduos com porte funcional vinculados ao Sigma não possuem CR, é natural haver alguns casos de compra de munições para armas funcionais – e apenas para elas – em que o

campo CR não seja preenchido no Sicovem – embora fosse interessante se estabelecer um preenchimento padrão nesses casos, para fins de controle. Em contraste, devido à obrigação legal de que toda arma seja registrada (art. 3º da Lei 10.826/2003), não se vislumbram razões para registros de transações estarem com os campos “CRAF” não preenchidos. Afinal, a apresentação do CRAF, juntamente com documento de identificação, é pré-requisito para a aquisição de munições (art. 4º, caput, do Decreto 9.846/2019).

358. Quanto aos demais aspectos, em uma análise meramente quantitativa, verifica-se que os operadores do sistema parecem privilegiar o preenchimento dos campos CRAF e CPF, pois estes campos encontram-se em branco em no máximo 0,04% e 0,01% dos casos. A qualidade dos dados inseridos, todavia, é precária e pouco confiável quando comparados com as informações cadastradas no Sigma, conforme evidencia a Tabela 11.

Tabela 11 - Qualidade dos dados contidos no Sicovem frente àqueles contidos no Sigma.

<i>Aspectos de análise</i>	<i>Qtde</i>	<i>Análise Vertical</i>
<i>CRAF distintos contidos no Sicovem e vinculados ao universo de vendas analisado</i>	666.597	100%
<i>CRAF inexistentes no Sigma</i>	97.800	14,67%
<i>CR distintos contidos no Sicovem e vinculados ao universo de vendas analisado</i>	609.981	100%
<i>CR inexistentes no SIGMA</i>	198.741	32,58%
<i>CPF distintos contidos no Sicovem e vinculados ao universo de vendas analisado</i>	496.448	100%
<i>CPF inexistentes no Sigma</i>	51.111	10,30%
<i>Registros de venda analisados</i>	1.638.65	100%
<i>Registros de venda em que o CPF informado não é associado, no Sigma, ao CRAF informado para a compra da munição (foi consultado o histórico de proprietários da arma de fogo)</i>	349.661	21,34%
<i>Registros de venda em que o CPF informado não é associado, no Sigma, ao CR nem ao CRAF informados para a compra da munição.</i>	253.032	15,44%

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com dados do Sigma e do Sicovem (peças 174 e 241).

Tabela 12 - Qualidade dos dados contidos no Sicovem frente àqueles contidos nas bases de dados da Receita Federal.

	<i>Quantidade de CPF</i>		<i>Quantidade de vendas</i>	
Total	496.448	100%	1.638.655	100%
<i>Quantidade de CPF encontrados nas bases da Receita Federal</i>	488.288	98,4%	-	-
<i>Quantidade de CPF encontrados nas bases da Receita Federal cujos nomes não correspondem àqueles contidos no Sicovem</i>	5.213	1,1%	7.737	0,5%
<i>Quantidade de CPF encontrados nas bases da Receita</i>	151	0,03%	164	0,01%

<i>Federal que correspondem a menor de idade</i>				
<i>Quantidade de CPF não encontrados nas bases da Receita Federal</i>	8.160	1,6%	9.665	0,6%
<i>Quantidade de CPF não encontrados nas bases da Receita Federal e que possuem caracteres não numéricos</i>	195	0,04%	441	0,03%
<i>Quantidade de CPF não encontrados nas bases da Receita Federal e que possuem dígito verificador inválido</i>	3.500	0,7%	4.256	0,3%

Fonte: cruzamentos realizados entre o dump do Sicovem e o banco de dados da Receita Federal disponível no LabContas (peças 174 e 241).

359. Nota-se, ao comparar os resultados que constam na Tabela 11 e na Tabela 12, que os dados referentes a CPF, aparentemente, são mais confiáveis do que aqueles referentes aos CR e CRAF dos adquirentes de munições. Há, porém, uma discrepância entre os dados retratados nas duas tabelas, uma vez que, apesar de 10,30% dos CPF listados no Sicovem não constarem no Sigma, apenas 1,6% dos CPF registrados no Sicovem não foram encontrados nas bases da Receita Federal.

360. Neste ponto, vale lembrar que o universo de vendas analisadas nestes procedimentos não inclui vendas relativas a pessoas físicas que possuem registro no Sinarm, haja vista que foi feito um filtro inicial de modo a selecionar apenas as vendas marcadas como vinculadas ao Sigma.

361. Então, uma das hipóteses para explicar essa diferença entre os percentuais comentados de CPFs é a compra feita por indivíduo que possui registro vinculado ao Sinarm, mas que foi marcada erroneamente pelo operador do sistema como sendo compra relacionada ao Sigma. Outra hipótese que não pode ser descartada é a compra de munição por adquirentes que se utilizam de CPFs de terceiros, os quais podem ou não ter ciência da operação fraudulenta.

Vendas em desconformidade com as normas

362. A equipe de auditoria também realizou procedimentos para examinar vendas incompatíveis com as condicionantes do art. 4º do Decreto 9.846/2019, o qual exige a apresentação do documento de identificação e do CRAF da arma para a aquisição de munição. Nesse contexto, foram verificadas ocorrências de vendas para pessoas já falecidas quando do momento da transação, assim como de vendas vinculadas a CRAFs cuja arma estava registrada no Sigma como roubada, furtada, destruída ou perdida. Os resultados estão expostos na Tabela 13.

363. Embora os números não sejam tão elevados, ambas as situações evidenciam alto risco de fraude e outras condutas ilícitas na transação, seja do comprador – o qual pode ter apresentado documento falso ou comprado munição para arma sabidamente extraviada, por exemplo – seja do vendedor – o qual pode ter se omitido no dever de cobrar a apresentação da documentação ou, até mesmo, ter lançado uma venda no nome de outrem, por exemplo. Além disso, reforçam a importância de o órgão fiscalizador empregar análises de dados acessíveis à Administração Pública para a elaboração de fiscalizações mais efetivas.

Tabela 13 – Vendas registradas em nomes de falecidos e vendas registradas para armas extraviadas.

<i>Aspecto analisado</i>	<i>Qtde de vendas</i>	<i>Qtde de munições</i>	<i>CPFs distintos</i>
<i>Venda de munição para pessoa que, na data de aquisição, estava registrada como falecida no Sistema Nacional de Informações de Registro Civil.</i>	167	16.669	94
<i>Venda de munição para CRAF de arma registrada no Sigma como roubada, furtada, destruída ou perdida.</i>	339	30.409	164

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com dados do Sicovem e do Sirc.

364. A *Tabela 14* sintetiza os resultados de pesquisas sobre compras de munições vinculadas à atividade de colecionamento, o que foi vedado pelo Decreto 9.846/2019, art. 4º, § 3º. Vale destacar o zelo da equipe em filtrar os casos em que o adquirente é exclusivamente colecionador e os em que a arma nunca constou em outro tipo de acervo senão o de colecionador – medida tomada para mitigar erros na apresentação do resultado.

Tabela 14 - Aquisição de munição vinculada à atividade de colecionamento depois de 12/4/2021¹.

<i>Aspectos analisados</i>	<i>Valores</i>	<i>Unidades de contagem</i>
<i>Vendas com CR exclusivamente de colecionador (CR não tem atividades de caça ou tiro desportivo apostiladas).</i>	65	<i>Qtd. de CPFs</i>
	50	<i>Qtd. de CRAFs</i>
	109	<i>Qtd. de vendas</i>
	3.838	<i>Qtd. de munições</i>
<i>Vendas vinculadas a CRAF que constava em acervo de colecionador na data em que os dados foram copiados e que nunca estiveram vinculadas às atividades de tiro desportivo ou caça (algumas armas são transferidas entre os acervos colecionador, atirador desportivo e caçador de seus proprietários, o que poderia gerar falsos positivos).</i>	593	<i>Qtd. de CPFs</i>
	802	<i>Qtd. de CRAFs</i>
	1.957	<i>Qtd. de vendas</i>
	255.665	<i>Qtd. de munições</i>
<i>Vendas com TIPO_CLIENTE = COLECCIONADOR (cliente marcado expressamente como colecionador no Sicovem pelos usuários quando do registro da venda).</i>	69	<i>Qtd. de CPFs</i>
	70	<i>Qtd. de CRAFs</i>
	108	<i>Qtd. de vendas</i>
	8.490	<i>Qtd. de munições</i>

Fonte: cruzamentos entre dados do Sicovem e do Sigma feitos pela equipe

¹ Havia conflito entre os §§ 1º e 3º do art. 4º do Decreto 9.846/2019 quanto à possibilidade de aquisição de munições por colecionadores, o que foi sanado com a mudança promovida pelo Decreto 10.629 de 12/2/2021, que tinha vacatio legis de 60 dias, passando a vigorar a partir de 12/4/2021.

365. Quanto às vendas de munições a caçadores e a atiradores acima dos limites regulamentares – cinco mil para armas de uso permitido e mil para as de uso restrito (Decreto 9.846/2019, art. 4º, § 1º) –, a *Tabela 15* agrupa as aquisições em desconformidade. No total, as

irregularidades envolvem 168 e 325 CRAFs distintos de armas de uso permitido e de uso restrito respectivamente – alguns desses CRAFs extrapolaram os limites em mais de um exercício.

Tabela 15 - Aquisições de munição registradas no Sicovem que, ao longo do exercício, superam os limites previstos.

Grau de restrição	Ano	2020	2021	2022	2023
Uso permitido	<i>CRAFs</i>	10	68	96	5
	<i>Qtd. total adquirida</i>	58.817	413.305	603.858	33.380
Uso restrito	<i>CRAFs</i>	27	112	215	4
	<i>Qtd. total adquirida</i>	56.613	232.841	373.021	4.940
TOTAL	<i>CRAFs</i>	37	180	311	9
	<i>Qtd. total adquirida</i>	115.430	646.146	976.879	38.320

Fonte: procedimentos de auditoria feitos no dump do Sicovem

Vendas especiais

366. *Considera-se pertinente tratar da previsão contida no Decreto 9.846/2019, art. 4º, §4º, que permite que caçadores e atiradores sejam autorizados a adquirir munições em quantidade superior ao limite estabelecido no § 1º do mesmo art. 4º, a critério do Comando do Exército. Segundo informado pela DFPC, tais vendas são nomeadas “vendas especiais” no Sicovem e a autoridade responsável pela concessão da autorização é o Comandante da Região Militar, que pode delegar a atividade.*

367. *Conforme resposta da DFPC à questão 5 do bloco 30 do questionário juntado à peça 139, foram concedidas 81 autorizações para vendas especiais no período de 2019 a 2022, sendo 11 delas somente no biênio 2021 e 2022. No entanto, testes substantivos refutaram algumas das informações prestadas.*

368. *Com efeito, os processos referentes a esses 11 casos foram solicitados pela equipe de auditoria a fim de verificar os critérios e as análises realizadas ao se autorizar essas vendas e de confirmar, por documentos de suporte, os quantitativos declarados pela DFPC. Todavia, consoante descrições mais detalhadas contidas na análise em separado deste achado (peça 189, p. 21-22), apenas um desses 11 casos foi confirmado como venda especial de fato e, mesmo assim, verificou-se que os itens adquiridos declarados no processo relacionado a ele diferem dos registrados no Sicovem.*

369. *Uma outra evidência obtida indica ter havido mais vendas especiais do que a quantidade reportada pela DFPC: a lista com os nomes de arquivos anexados nos registros de vendas especiais vinculadas ao Sigma, encontrada no dump do Sicovem (peça 183). Ao registrar uma venda especial, é necessário fazer o upload de arquivo contendo a autorização fornecida pelo Comando do Exército ao adquirente. Apesar de esses arquivos não acompanharem a cópia do Sicovem fornecida ao TCU, os nomes deles e as transações a que se relacionam constam na base recebida.*

370. *A partir dessa lista, então, foi possível identificar 170 movimentações correspondentes a prováveis vendas especiais no período de 2020 a 2022, conforme disposto na Tabela 16. Essas movimentações estão vinculadas a 122 arquivos distintos anexados, número não compatível com a quantidade de casos identificados de aquisições de munições acima do limite regulamentar (vide item 365), o que aponta possível ocorrência de vendas além do limite normativo sem que elas tenham sido cadastradas como vendas especiais, ilustrando mais uma falha do Sicovem.*

Tabela 16 - Prováveis vendas especiais de munições vinculadas ao Sigma por ano.

<i>Ano</i>	<i>Movimentações do tipo venda vinculadas ao Sigma</i>
2020	54
2021	85
2022	31
Total Geral	170

Fonte: elaborado pela equipe com dados do Sicovem.

371. Além disso, a soma de transações mostradas na Tabela 16 supera a quantidade informada pela DFPC. Uma das hipóteses para isso é a realização de vendas especiais sem a autorização do Exército, em descumprimento ao art. 4º, § 4º, do Decreto 9.846/2019. Embora a equipe de auditoria não tenha conseguido acessar os conteúdos dos arquivos anexados, testes feitos no módulo de vendas especiais do Sicovem – e detalhados nos itens 378 e 379 – revelaram que o sistema aceita a anexação de qualquer arquivo, independentemente do conteúdo, que tampouco é verificado pela DFPC. Daí a possibilidade de se registrar vendas especiais sem que de fato tenha havido a autorização da Força.

Das causas da baixa qualidade e confiabilidade dos dados do Sicovem, bem como dos registros em desconformidade com as normas

372. O sistema não é capaz de checar a veracidade dos dados informados referentes aos registros existentes no Sigma ou em outras bases de dados da Administração Pública, tampouco utiliza critérios para aceitabilidade dos demais dados fornecidos pelo operador ao registrar uma movimentação do tipo venda, excetuado o CPF, cujo dígito verificador é conferido.

373. De fato, questionada especificamente a respeito da existência de interligação entre o Sigma e o Sicovem, a DFPC informou que não há compartilhamento de dados entre os sistemas. Neste aspecto, note-se que a interligação entre o Sigma e o Sinarm está prevista desde 2004 (Decreto 5.123/2004, art. 9º) e desses com o Sinesp desde 2019 (Decreto 9.847/2019, art. 8º). O Sicovem não compartilha dados com nenhum sistema da Administração Pública, tampouco há previsão neste sentido, possivelmente em decorrência de ser administrado por ente privado.

374. Além disso, instada a se manifestar a respeito da existência de medidas ou salvaguardas para mitigar o risco de apresentação de documentos falsos pelos adquirentes ou o uso de CRAF de proprietários de boa-fé, sem o seu conhecimento, para realizar compras de munições, a DFPC informou que o Sicovem não contém salvaguardas para o mencionado risco (peça 140).

375. Assim, esses fatos observados podem ser um dos motivos de 14,67% dos CRAF e 32,58% dos CRs vinculados ao universo de vendas analisado neste trabalho inexisterem no Sigma (vide Tabela 11), bem como de a equipe ter encontrado indícios de possíveis compras em nome de terceiros (vide itens 359-361).

376. Sobre a aceitabilidade, pelo Sicovem, dos dados fornecidos pelo usuário, identificou-se que o sistema é pouco crítico às informações inseridas, aceitando quase qualquer informação. Travas de segurança no registro das vendas são escassas e pouco efetivas, conforme comprovam procedimentos feitos.

377. A equipe de auditoria, acompanhada por militares da DFPC, realizou acesso ao Sicovem. Em virtude de o ambiente de produção estar inacessível quando do período agendado para o procedimento, o acesso foi feito via ambiente de testes, que simula o de produção.

378. Para os primeiros testes, foram inseridos: números aleatórios no campo de CRAF; CRAFs iguais aos CRs; e hipóteses de caracteres alfabéticos em um campo que só deveria aceitar números. Em todos esses casos o sistema efetuou o registro da venda sem travas. O único caso em

que houve impedimento no registro foi quando a equipe testou preencher o campo referente ao CRAF com espaço em branco (pressionar a barra de espaço uma vez).

379. Em seguida, foram realizados testes para a inserção de CPF, tendo sido constatado que o sistema verifica apenas os dígitos verificadores do CPF, impedindo a transação se ele for incompatível. Caso o usuário insira um CPF inexistente na base da Receita, mas utilizando um dígito verificador coerente com os demais dígitos desse CPF inventado, o sistema efetua o registro da venda. Embora tenha sido constatado que o sistema validou os dígitos verificadores do CPF, foram encontrados 4.256 registros de venda com dígitos verificadores inválidos na cópia da base de dados do Sicovem, conforme visto anteriormente na Tabela 12.

380. Ao registrar uma venda, é necessário informar o tipo de armamento a que se refere o CRAF. A equipe de auditoria solicitou que fosse simulada uma venda de munição 5,56 (usada em fuzis) referente a uma arma de calibre diferente (calibre 22). A venda foi efetuada.

381. Na ocasião, a tabela dos limites de munição havia sido atualizada com base no Decreto 11.615/2023. Não foi possível testar os limites antigos devido a essa atualização.

382. No que se refere às vendas especiais, há uma operação específica para o seu registro, que inclui entre os seus procedimentos o upload de arquivo em que conste a autorização prévia concedida pelo Comando da Região Militar. A equipe solicitou o cadastro de uma venda especial de 50 mil munições inserindo dados falsos e anexando um arquivo aleatório como comprovante de autorização. A aquisição foi registrada sem intercorrências.

383. Sobre esse ponto, vale ressaltar que, preenchidos os campos, o sistema não emite qualquer mensagem ao Comando do Exército antes ou depois de efetuar o registro da venda. Os militares que participaram da simulação informaram que, após o registro de venda, irregularidades só seriam notadas se alguma equipe de fiscalização buscasse ativamente informações sobre vendas especiais inseridas no sistema. Ou seja, não há sistema automatizado de alerta para registros fora do padrão, caso em que, no entendimento da equipe de auditoria, se enquadrariam as vendas especiais.

Dos efeitos da baixa qualidade e confiabilidade dos dados do Sicovem, bem como dos registros em desconformidade com as normas

384. Similarmente a outros achados encontrados, a baixa qualidade e confiabilidade dos dados do Sicovem, bem como os registros em desconformidade com as normas, revelam deficiências na inserção dos dados pelo lojista e no monitoramento do próprio sistema pelo SisFPC. Além disso, elas implicam prejuízos à utilização dessas informações no planejamento de fiscalizações e no processo de aprimoramento da política pública de controle de armas de fogo e de munições.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

385. De 2007 até novembro de 2018, houve significativa ausência de preenchimento de campos relevantes no Sicovem (CPF, CRs e CRAFs). Ainda, a equipe identificou diversas transações relacionadas a armas ou indivíduos inexistentes no Sigma, bem como vendas que superaram os limites normativos de aquisição de munições. Portanto, foi observado um comprometimento da qualidade, da completude e da confiabilidade de parcela significativa dos dados de transações do Sicovem, além da desconformidade de alguns registros.

386. De modo direto, isso se dá pela incapacidade do sistema em verificar, junto ao próprio Sigma ou outras bases da Administração, a veracidade das informações inseridas em cada transação e pela escassez de travas de segurança capazes de impedirem inserções errôneas – em resumo, o sistema aceita praticamente qualquer informação inserida. Indiretamente, porém, nota-se um monitoramento deficiente desses dados por parte do SisFPC – isto é, corroborando o que já foi comentado no achado anterior (item 312), ele falha ao fiscalizar o próprio Sicovem.

387. *Ante o exposto, considera-se pertinente determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, ao implementar sistema próprio de gestão de controle de venda e estoque de munições, inclua funcionalidades e críticas automatizadas que impeçam a recorrência dos problemas verificados na auditoria no que se refere à qualidade e à confiabilidade dos dados inseridos (da Tabela 9 à Tabela 12), o registro de venda especial sem a autorização da Força, e a realização de transações de venda que não observem os limites quantitativos e demais critérios normatizados, em conformidade com o Decreto 11.615/2023, arts. 37, I, II e III, e §§ 1º e 5º, e 39, III, b.*

VI. Sigma

388. *Este capítulo trata da seguinte questão de auditoria formulada pela equipe: O processo de registro de armas realizado pelo Comando do Exército no Sigma engloba todas as armas cujo registro é previsto no art. 4º, § 2º, incisos I e II, do Decreto 9.847/2019 e possui mecanismos efetivos de controle dos dados das armas e dos proprietários informados pelos usuários a fim de evitar deficiências, incompletudes e inconsistências no detalhamento das informações previstas no art. 5º, incisos I e II, do Decreto 9.847/2019?*

389. *Ela buscou averiguar os riscos relacionados à qualidade, à confiabilidade e à conformidade dos dados inseridos no Sigma, assim como os riscos referentes à possível ausência de cadastro de armas institucionais nesse sistema. Adicionalmente, foram analisados aspectos de segurança da informação e de auditabilidade do sistema.*

390. *Foram obtidos os seguintes achados: (i) registros incompletos ou inconsistentes sobre armas e seus respectivos proprietários, em desconformidade com o disposto no art. 5º, incisos I e II, do Decreto 9.847/2019; (ii) inexistência de cadastro no Sigma relativo a armas de fogo institucionais das corporações listadas no art. 4º, incisos I, do Decreto 9.847/2019; e (iii) identificação de controles inadequados referentes à segurança da informação e à auditabilidade dos dados nele inseridos.*

391. *Além das informações a seguir trazidas por este relatório, mais detalhes e contextualizações estão disponíveis nos documentos de análise em separado referentes aos achados deste capítulo (peças 187 e 188).*

VI.1. Achado 8: Registros incompletos ou inconsistentes sobre armas e seus respectivos proprietários no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma), em desconformidade com o disposto no art. 5º, incisos I e II, do Decreto 9.847/2019

392. *O Sigma contém diversos registros em que não constam todas as informações de identificação de armas de fogo e de seus proprietários, ou em que constam informações inconsistentes, em desconformidade com o disposto no art. 5º, incisos I e II, do Decreto 9.847/2019. Isso foi constatado após exame dos cadastros de pessoas físicas e de armas de fogo contidos no Sigma, além de comparações com outras bases, como a de CPF da Receita Federal, por exemplo.*

393. *Importante ressaltar que a edição do Decreto 9.847/2019 manteve quase a totalidade das informações já exigidas pelo Decreto 5.123/2004, conforme mostra a Tabela 17. Desse modo, a ocorrência de campos ausentes ou de dados inconsistentes não se deu em virtude de alteração normativa.*

394. *No que se refere aos proprietários, as análises desse achado foram divididas em dois grupos: não integrantes das Forças Armadas (o que inclui civis, policiais militares, bombeiros, entre outros), militares do Exército, militares da Aeronáutica e militares da Marinha. Já as armas foram analisadas em conjunto. Essas divisões obedecem a mesma separação utilizada no dump do Sigma recebido.*

Tabela 17 - Dados que devem constar nos registros de armas armazenados no Sigma.

Decreto 5.123/2004 (arts. 15, I e II, e 18, I e II)	Decreto 9.847/2019 (art, 5º, I e II)
I - do interessado:	II - relativas ao proprietário:
a) nome, filiação, data e local de nascimento;	a) o nome, a filiação, a data e o local de nascimento;
b) endereço residencial;	b) o domicílio e o endereço residencial;
c) endereço da empresa ou órgão em que trabalhe;	c) o endereço da empresa ou do órgão em que trabalhe;
d) profissão;	d) a profissão;
e) número da cédula de identidade, data da expedição, órgão expedidor e Unidade da Federação; e	e) o número da cédula de identidade, a data de expedição, o órgão e o ente federativo expedidor; e
f) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ;	f) o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ.
II - da arma:	I - relativas à arma de fogo:
a) número do cadastro no SINARM;	a) o número do cadastro no Sinarm ou no Sigma, conforme o caso;
b) identificação do fabricante e do vendedor;	b) a identificação do produtor e do vendedor;
c) número e data da nota Fiscal de venda;	c) o número e a data da nota fiscal de venda;
d) espécie, marca, modelo e número de série;	d) a espécie, a marca e o modelo;
e) calibre e capacidade de cartuchos;	e) o calibre e a capacidade dos cartuchos;
f) tipo de funcionamento;	f) a forma de funcionamento;
g) quantidade de canos e comprimento;	g) a quantidade de canos e o comprimento;
h) tipo de alma (lisa ou raiada);	h) o tipo de alma, lisa ou raiada;
i) quantidade de raias e sentido; e	i) a quantidade de raias e o sentido delas;
j) número de série gravado no cano da arma.	j) o número de série gravado no cano da arma de fogo; e
	k) a identificação do cano da arma de fogo, as características das impressões de raiamento e de microestriamento do projétil disparado; e

Fonte: Decretos 5.123/2004 e 9.847/2019.

Conformidade dos dados dos registros de não integrantes das forças armadas (FA)

395. A *Tabela 18* apresenta o resultado das análises de existência e de consistência das informações relativas à totalidade das pessoas físicas não integrantes das Forças Armadas cadastradas no Sigma.

Tabela 18 – Verificação de existência e de consistência das informações registradas no Sigma e previstas pelo Decreto 9.847/2019 sobre pessoas físicas não integrantes das FA nele cadastradas.

Informações sobre cadastrados não integrantes das forças armadas	Base inteira (1.385.140 pessoas)	
	Registros faltantes, com possíveis inconsistências ou sem informação relevante	Percentual em relação ao total de civis registrados na base
Nome	473	0,03%
Filiação	9.959	0,72%
Data de nascimento	14.851	1,07%
Local de nascimento	Não há campo para registro dessa informação no Sigma.	
Endereço residencial	59.648	4,31%
Endereço profissional	903.967	65,26%
Profissão	149.430	10,79%
Número da Identidade	315	0,02%
Data de expedição do RG	17.514	1,26%
Órgão expedidor do RG	1.911	0,14%
UF do órgão expedidor do RG	Não foram identificados registros falhos.	
CPF	473	0,03%
Pessoas com algum problema de cadastro	959.986	69,31%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com dados do Sigma, tabela “PESSOA_CIVIL_PROD_CTRLDO”

396. Assim, em uma primeira análise, é preciso destacar a ausência de campo para registros relativos ao local de nascimento da pessoa física registrada, em afronta ao Decreto 9.847/2019, art. 5º, II, alínea ‘a’. Partindo-se desse critério, 100% dos registros de proprietários não integrantes das FA existentes no Sigma estão incompletos. Quanto à relevância desse campo, considera-se a informação útil para eventuais análises relativas a homônimos ou a idoneidade.

397. Adicionalmente, registre-se a ausência de informações relativas ao endereço profissional dos detentores de CR. Trata-se de dado expressamente previsto no Decreto 9.847/2019, art. 5º, II, c, cuja exigência guarda relação com a previsão contida na Lei 10.826/2003, art. 4º, II, determinando a apresentação de documento comprobatório de ocupação lícita.

398. Sobre o tema, registre-se a possibilidade de influência do crescimento da informalidade no mercado de trabalho brasileiro como fator determinante da ausência dessa informação, o que, porém, deve ser analisado com cautela frente ao critério legal para acessar armas de fogo. Mediante obtenção de cópias de pedidos de concessão e renovação de CRs processados no SisGCorp, a equipe de auditoria pôde verificar que se solicita aos requerentes a apresentação de comprovante de ocupação lícita. Informações sobre o tema, porém, possivelmente não são registradas de forma estruturada e exportadas para o Sigma, uma vez deferido o pedido.

399. Na *Tabela 19*, são apresentados os resultados de análises semelhantes àquelas contidas na *Tabela 18*, todavia limitados às pessoas físicas não integrantes das Forças Armadas que possuem CR para exercício das atividades CAC, o que exclui os detentores de portes funcionais, por exemplo.

400. Com o intuito de evitar que desconformidades referentes a dados mais antigos distorcessem as estatísticas de dados mais atuais, foram realizadas análises relativas à totalidade de CRs emitidos desde a entrada em funcionamento da base e relativas aos CRs emitidos a partir de 2019. Contudo, de modo geral, as estatísticas da *Tabela 19* evidenciam que grande parte das desconformidades ocorreram em anos recentes, junto ao aumento da quantidade de CACs ocorrido pós-flexibilização das normas.

401. Alguns pontos da *Tabela 18* e da *Tabela 19* merecem destaque:

a) dos 149.430 registros falhos de profissão (*Tabela 18*), em 38.960 consta expressamente que a profissão é desconhecida ou não informada, em afronta à exigência normativa de ocupação lícita (art. 4º, inciso II, da Lei 10.826/2003; art. 5º, inciso II, alínea d, e art. 12, inciso IV, do Decreto 9.847/2019). Desses, 26.915 registros foram feitos entre 2019 e 2022;

b) dos 14.851 registros deficientes de data de nascimento, 12.161 se referem a pessoas que, segundo consta no sistema, teriam nascido em data posterior à data da análise, 14/7/2023;

c) dos 903.967 registros de endereços profissionais deficientes, 853.031 (61,58% de toda a base) compreendem registros faltantes, sendo 625.617 deles feitos no período de 2019 a 2022 em emissões de CR para CAC (o equivalente a 73,34% do total de registros faltantes); e

d) embora, dos 9.959 registros deficientes de filiação, 4.306 não registrem o nome da mãe, um cruzamento com o banco de dados de CPF da Receita Federal revelou que apenas 16 destes registros realmente não possuem o nome materno registrado.

402. Por fim, um cruzamento dos dados do Sigma com os de CPF da Receita Federal permitiu obter uma lista de 343 CPFs que não constam na base da Receita – 262 deles com algum cadastro de arma vinculada –, o que pode ser indício de erro na inserção ou até mesmo cadastro de CPF falsos no Sigma. Nesse grupo, foram identificados 292 registros de armas de fogo, sendo uma destruída, uma furtada e outras três com registro estornado, medida adotada quando ocorre algum erro de inserção no sistema (peça 249).

Tabela 19 – Verificação de existência e de consistência das informações registradas no Sigma e previstas pelo Decreto 9.847/2019 sobre pessoas físicas não integrantes das FA cadastradas no Sigma e com o CR de CAC.

Informações sobre os proprietários não integrantes das forças armadas	CRs emitidos/revalidados desde o início da base (892.222 pessoas)		CRs emitidos/revalidados entre 2019 e 2022 (813.977 pessoas)	
	Registros faltantes, com possíveis inconsistências ou sem informação relevante	Percentual em relação ao total de civis registrados na base	Registros faltantes, com possíveis inconsistências ou sem informação relevante	Percentual em relação ao total de civis registrados no período
Nome	87	0,01%	36	0,00%
Filiação	5.087	0,57%	4.016	0,49%
Data de nascimento	12.954	1,45%	5.006	0,62%
Local de nascimento	Não há campo para registro dessa informação no Sigma.		Não há campo para registro dessa informação no Sigma.	
Endereço residencial	1.324	0,15%	1.269	0,15%
Endereço profissional	713.267	79,94%	651.127	79,99%
Profissão	110.693	12,41%	95.094	11,68%
Número da Identidade	54	0,01%	44	0,01%
Data de expedição do RG	14.354	1,61%	6.113	0,75%
Órgão expedidor do RG	262	0,03%	233	0,03%
UF do órgão expedidor do RG	Não foram identificados registros falhos.			
CPF	87	0,01%	36	0,00%
Pessoas com algum problema de cadastro	738.129	82,68%	672.209	82,58%

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com dados do Sigma.

Conformidade dos dados dos registros de integrantes das Forças Armadas

403. No dump do Sigma recebido, os militares das Forças Armadas figuram em três listas diferentes, uma de cada força. Um dos motivos para essa segmentação é o fato de cada força registrar as armas dos seus integrantes em um sistema próprio (Sigmaer, no caso da Aeronáutica, e Sigma-MB, no caso da Marinha).

404. Após a execução de procedimento análogo ao feito com os dados dos não integrantes das FA, foram obtidas as estatísticas de desconformidades nos registros das três forças. Todavia, visando a concisão deste relatório, serão apresentadas apenas aquelas referentes ao Exército, por terem se mostrado mais relevantes. Os resultados referentes aos militares da Aeronáutica e da Marinha podem ser consultados no documento de análise em separado deste achado (peça 187, p. 7-10).

Tabela 20 – Verificação de existência e de consistência das informações registradas no Sigma e previstas pelo Decreto 9.847/2019 sobre os integrantes do Exército proprietários de armas.

Informações sobre os cadastrados integrantes do Exército	Base inteira (73.624 pessoas)	
	Registros faltantes, com possíveis inconsistências ou sem informação	Percentual em relação ao total de civis

	<i>relevante identificados</i>	<i>registrados na base</i>
<i>Nome</i>	18	0,02%
<i>Filiação</i>	4.241	5,76%
<i>Data de nascimento</i>	2.175	2,95%
<i>Local de nascimento</i>	<i>Não existe esse campo no Sigma.</i>	
<i>Endereço residencial</i>	67.037	91,05%
<i>Endereço profissional</i>	<i>Não existe esse campo no Sigma para militares do Exército.</i>	
<i>Profissão</i>	<i>Não existe esse campo no Sigma para militares do Exército.</i>	
<i>Número da Identidade</i>	<i>Sem nulos</i>	-
<i>Data de expedição da identidade</i>	<i>Não existe esse campo no Sigma para militares do Exército.</i>	
<i>Órgão expedidor da identidade</i>	<i>Não existe esse campo no Sigma para militares do Exército.</i>	
<i>UF do órgão expedidor da identidade</i>	<i>Não existe esse campo no Sigma para militares do Exército.</i>	
<i>CPF</i>	19	0,26%
<i>Militares com algum problema de cadastro</i>	67.222	91,30%

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com dados do Sigma.

405. Sobre os resultados na Tabela 20, chama a atenção a quantidade de campos ausentes, sobretudo quando se percebe que alguns desses campos constam nas tabelas das demais Forças. Portanto, tem-se manifesta desconformidade frente a exigências do art. 5º, inciso II, do Decreto 9.847/2019.

406. Vale destacar também que, dos 67.037 registros deficientes de endereço residencial, 67.025 deles (99,98%) estão com os respectivos campos de endereço residencial vazios. Como se trata de informações dos militares da própria Força, os respectivos endereços residenciais e suas eventuais atualizações já são de conhecimento do Exército, de modo que não era esperado percentual tão elevado de ausência desses dados.

407. Tendo em vista que o Sigma pode ser consultado por alguns órgãos de segurança pública, a ausência desses endereços pode tirar a autonomia desses órgãos em eventuais fiscalizações ou investigações ao não permitir pronto acesso à informação.

Conformidade dos dados relativos aos registros das armas de fogo

408. A fim de examinar se o Sigma contém todas as informações previstas no art. 5º, inciso I, do Decreto 9.847/2019, sobre as armas de fogo, a tabela que reúne todos os registros de armas foi analisada para verificar se ela traz os campos previstos em norma e a qualidade dos dados com que esses campos são preenchidos. O resultado é apresentado na Tabela 21.

409. Ressalte-se que, por uma questão de materialidade e de diferença na estrutura das tabelas do dump, os procedimentos se limitaram às armas contidas no Sigma, não tendo sido consideradas as registradas no Sigmaer e no Sigma-MB.

410. Em uma primeira análise, é preciso destacar a ausência de campo para registros relativos ao produtor, ao vendedor e à nota fiscal de venda da arma de fogo, dados cujo armazenamento no

Sigma é expressamente previsto no Decreto 9.847/2019, art. 5º, I, alíneas ‘b’ e ‘c’. Partindo-se desse critério, 100% dos registros de armas de fogo existentes no Sigma estão incompletos.

411. *Apesar de a informação relativa ao produtor ser possivelmente suprida pelo dado relativo à marca da arma de fogo, não é possível dizer o mesmo quanto à identificação do vendedor e à nota fiscal de venda, dados essenciais para detectar tentativas de registro de armas de fogo de origem ilícita (contrabandeadas ou furtadas, por exemplo).*

412. *Em relação aos resultados expostos na Tabela 21, registre-se que um mesmo registro pode conter mais de uma inconformidade dentre as encontradas, de forma que, no total, 495.532 das armas de fogo registradas no Sigma possuem algum dado faltante ou inconsistente. Entre essas, 475.542 (22,38% do total) constam com o status “arma com o proprietário (sem restrição)”, isto é, seria possível adotar medidas com o intuito de obter e registrar as informações faltantes, mediante contato com o titular do acervo.*

Tabela 21 – Verificação de existência e de consistência das informações sobre armas registradas no Sigma e previstas pelo Decreto 9.847/2019.

Informações sobre armas (2.127.416 armas registradas)	Registros faltantes, com possíveis inconsistências ou sem informação relevante	Percentual em relação ao total de armas
Número de cadastro	0	0
Identificação do produtor	Não há campo para registro dessas informações no Sigma.	
Identificação do vendedor	Não há campo para registro dessas informações no Sigma.	
Número da nota fiscal de venda	Não há campo para registro dessas informações no Sigma.	
Espécie	0	0
Marca	13.377	0,63%
Modelo	79.504	3,74 %
Calibre	137	0,01%
Capacidade dos cartuchos	53.286	2,50%
Forma de funcionamento	0	0
Quantidade de canos	0	0
Comprimento do cano	8.982	0,42%
Tipo de alma	98.943	4,65%
Quantidade de raiais	431.267	20,27%
Sentido das raiais	226.806	10,66%
Número de série	4.708	0,22%
Impressões de raiamento e de microestriamento do projétil	Não há campo para registro dessas informações no Sigma.	

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com dados do Sigma.

413. *Alguns dos campos citados na Tabela 21, embora tenham previsão regulamentar, são de relevância secundária se comparados a outros como o número de série, por exemplo. Sobre esse dado, embora a quantidade de armas com registros de número de série deficientes seja baixo em comparação com o universo de armas no sistema, ele é especialmente valioso no auxílio à identificação e ao rastreamento da arma em caso de eventual sinistro e posterior apreensão.*

414. *Nesse contexto, a consulta ao Sigma revelou que, das 4.708 armas com registros faltantes de número de série, 2.163 delas também não possuem registro adequado de modelo e, destas, 1.302 estão sem marca cadastrada, dificultando ainda mais o rastreio.*

415. Sobre a análise do vínculo entre armas e proprietários, foi identificado que 49 armas não estão vinculadas a nenhum proprietário (peça 176). Analisando os status delas, notou-se que: uma foi roubada, de uso permitido; 35 estão com o status “arma com o proprietário (sem restrição)”, sendo 30 de uso permitido e 5 de uso restrito; e 13 tratam de registros estornados.

416. Os dois primeiros grupos são especialmente relevantes, pois o status roubado implica que a arma já pertenceu a alguém e o status “OK (arma com o proprietário)”, autoexplicativo, também implica a existência de um proprietário. Nesse sentido, essas armas supracitadas evidenciam uma clara inconsistência, já que, diferentemente do apontado no campo de status delas, não possuem proprietários formalmente registrados no Sigma. Trata-se, pois, de casos que obstaculizam eventual rastreio de armas de fogo.

417. Por fim, quanto ao registro de impressões de raiamento e de microestriamento do projétil, a ausência dessa informação, ou o descumprimento da previsão legal, encontra-se positivada na Portaria Colog 126/2019, art. 5º, §3º, segundo o qual “os dados referentes às características das impressões de raiamento e de microestriamento do projétil disparado serão cadastrados a partir da disponibilização dessa funcionalidade pelo SIGMA”.

418. Na busca por boas práticas relativas ao tema, a equipe de auditoria solicitou à Polícia Federal, responsável pela gestão do Sinarm, a confirmação de que o Sinarm detinha esses dados a respeito das armas de fogo nele registradas e o envio de esclarecimentos relativos ao eventual descumprimento do mandamento legal (peças 66 e 113).

419. Em sua resposta, a PF comunicou que essas informações também não constam no Sinarm, esclarecendo da seguinte forma o descumprimento do mandamento (peça 122):

*O estudo mais aprofundado até agora feito sobre o assunto, produzido pelo Departamento de Justiça da Califórnia, chegou à conclusão de que o número de falsos negativos em uma base de dados de referência, envolvendo todas as armas produzidas, seria grande o suficiente para tornar o sistema inútil. Em outras palavras: ao submeter uma pesquisa ao sistema, um usuário poderia encontrar uma lista de possíveis acertos grande o suficiente a ponto de excluir a arma que efetuou o disparo. Os Estados americanos de Maryland e New York, por exemplo, implantaram seus próprios sistemas de micro-identificação balística de referência, com custos elevadíssimos, porém sem resultados que os justificassem. Portanto, até o momento, a melhor evidência é a de que ‘... um banco de dados de imagens balísticas para todas as armas novas seria pouco confiável e muito caro, resolveria poucos crimes e desviaria recursos escassos de outros programas de combate ao crime. ... Uma base de dados que também inclua as armas pertencentes a cidadãos cumpridores da lei seria diversas ordens de grandeza maior e produziria falsos positivos em excesso, que os peritos em balística gastariam muitas horas examinando.’ ‘O tamanho extremo de qualquer base de dados como essa, aumentaria incrivelmente as dificuldades técnicas de sua implementação.’ Pelo exposto, e com base nas informações até agora levantadas, o Grupo de Trabalho chegou às seguintes conclusões: **A Base de Dados Balísticos de Referência, tal qual preconizam a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, no inciso X do Art. 2º e o Decreto nº 5.123, de 1º de julho de 2004, no Art. 6º é inviável. O Sistema Nacional de Padrões Balísticos deverá abranger duas instâncias: uma Base de Dados Balísticos Criminal e uma Base de Dados Balísticos de Referência; esta, porém, de modo diferenciado da que consta na atual legislação. A Base de Dados Balísticos Criminal deverá abranger somente os padrões balísticos de armas suspeitas ou envolvidas em delitos e as evidências balísticas coletadas em locais de crime (projéteis e estojos); ou seja, as imagens balísticas armazenadas e confrontadas no Sistema serão exclusivamente de cunho criminal. Para a implementação desta parte do sistema pode-se buscar uma aquisição comercial ou desenvolvimento de tecnologia nacional, dependendo do prazo que se proponha para que entre em funcionamento. (grifos acrescentados)***

420. Segundo a justificativa técnica supracitada, a inconformidade com o disposto no art. 5º, inciso I, alínea “k” do Decreto 9.847/2019 e com o art. 2º, X, da Lei 10826/2003 não decorre de mero descumprimento das normas, mas de inviabilidade material de obedecê-la sem, segundo o informado, induzir a erro a análise de padrões balísticos, o que ocasionaria prejuízos ao controle

de armas e ao trabalho de investigação criminal. Apesar da justificativa, apresentam-se adiante propostas de encaminhamento relativas ao tema.

Das causas dos registros do Sigma em desconformidade com as normas: fragilidades nas travas e nos verificadores das informações inseridas

421. O Sigma possui medidas deficientes de controle e de garantia da qualidade dos dados nele inseridos, sendo possível realizar cadastro com informações ausentes ou errôneas. Em que pese a tramitação dos processos de concessão de registro no recentemente implantado SisGCorp tenha consertado algumas dessas falhas, ele ainda carece de mais travas e de verificadores das informações inseridas.

422. Em apresentação realizada pela DFPC à equipe de auditoria (peça 158, slide 39), adicionalmente, consta fluxograma do processo de concessão de CR a pessoa física por meio do SisGCorp, segundo o qual o processo é iniciado por meio de login GOV.BR e uma vez aprovado o pedido de registro, a inserção de dados ocorre diretamente no Sigma, mitigando-se as falhas e omissões às quais os processos feitos em meio físico estão mais suscetíveis. Outrossim, como forma de controle processual, está prevista a participação de três agentes: o analista, o aprovador e o homologador, todos responsáveis pela conferência da documentação apresentada.

423. Além da inclusão de mais pontos de controle, também se considera positiva a implementação de acesso ao SisGCorp por intermédio da plataforma GOV.BR, que possui critérios para garantir a identidade do usuário (níveis de autenticação bronze, prata e ouro). Nesse contexto, o SisGCorp importa do GOV.BR a fotografia, o nome, o CPF, o telefone e o e-mail. Segundo informado, o CPF é conferido por meio de API da Receita Federal, por meio do qual são conferidos o nome do requerente, sua data de nascimento e o nome materno.

424. Adicionalmente, a DFPC esclareceu que o SisGCorp oferece diversas listas de seleção com o objetivo de padronizar as informações inseridas (peça 30). No entanto, em que pese todas essas melhorias, elas ainda carecem de mais aprimoramentos, dadas as inconsistências expostas na Tabela 19 e na Tabela 21.

425. Por exemplo, no SisGCorp, campos de informações sobre a arma de fogo, incluindo número de série e modelo são de livre escrita, pelo requerente, sem restrições e devem se basear nas informações descritas nas notas fiscais das armas, as quais são carregadas no sistema pelo usuário. Desde que o usuário escreva ao menos um caractere em cada campo, o sistema não impede o prosseguimento da solicitação. A conformidade desses dados, porém, deve ser verificada pelo analista responsável pelo processo de concessão de registro, mediante consulta aos dados inseridos pelo lojista na nota fiscal fornecida, sendo posteriormente conferida, em tese, por um aprovador e por um homologador.

426. Verifica-se, assim, que muita confiança é depositada no vendedor da arma de fogo, cujas informações inseridas nas notas fiscais tornam-se critério de fiscalização. Sobre o tema, menciona-se que o Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 13, não lista pessoas jurídicas que exercem atividades de comércio de PCE entre os auxiliares da fiscalização, apesar de se referir a não integrantes do setor público (entidades de tiro desportivo).

427. Quanto à inserção de dados diretamente no Sigma, isto é, sem intermediação do SisGCorp, embora esse procedimento esteja em desuso, os militares informaram na reunião que o Sigma não tem travas para evitar que o registro de CR seja feito para um CPF que já possui registro, resultando em dois CRs vinculados à mesma pessoa, ou para um CPF inexistente (peça 156).

428. No que se refere ao registro de armas, a DFPC informou que o Sigma possui uma “trava” a fim de evitar o registro duplicado de armas de fogo. Desta feita, ao ser feito o lançamento, o

próprio sistema identificaria a marca, modelo e o número de série da arma, e com isso, caso os dados coincidam com algum lançamento anterior, o registro não seria realizado (peça 142).

429. *Por meio dos procedimentos realizados pela equipe de auditoria, porém, foram encontrados resultados contrários ao afirmado pela DFPC. Com efeito, conforme mostrado na Tabela 22, existem múltiplos registros distintos de armas de mesmas marcas, modelos e números de série no Sigma.*

430. *Vale destacar que se trata de registros recentes e, em alguns casos, vinculados também aos mesmos proprietários – como é o caso das três primeiras linhas da Tabela 22. Os registros relativos à arma de fogo Glock, BWNF109, por exemplo, foram realizados em dezembro de 2022 e os 20 exemplares pertencem a uma mesma pessoa.*

431. *No total foram encontradas 9.350 ocorrências de armas de fogo com marca, número de série e modelo iguais, o que representa um total de 26.154 armas de fogo (peça 181). Logo, não se sustenta a informação apresentada pela DFPC sobre a existência de travas que impedem registros duplicados de armas de fogo.*

Tabela 22 - *Lista das 8 maiores quantidades de registros de armas de mesmas marcas, modelos e números de série.*

SIGLA MARCA	NÚMERO DE SERIE ARMA	MODELO_NOME	QTDE DE CRAF
TAURUS	ABJ861600	G2C	75
GLOCK	BWNF109	G19X	20
TAURUS	AAM156173	RT410	17
SAVAGE	2259397	24	16
GLOCK	BRLV685	G19	12
HIGGINS	58370	30	12
TAURUS	ABN329305	G2C	12
WIN	141884	1892	12

Fonte: extrações do Sigma pela equipe de auditoria.

432. *Destarte, ante as evidências identificadas, em que pese as melhorias já comentadas, em especial aquelas relacionadas ao uso do SisGCorp, o processo de inserção de dados no Sigma ainda carece de mais travas, verificadores de informações e controle de qualidade dos dados. Mormente no tocante aos proprietários, as estatísticas apresentadas na Tabela 19, regra geral, mostram a manutenção do percentual de desconformidades.*

Das causas dos registros do Sigma em desconformidade com as normas: pouca gerência do Comando do Exército sobre o cadastro das informações relacionadas a armas e pessoal de outros órgãos

433. *O cadastro de informações referentes às armas de propriedade de integrantes de outros órgãos e aos seus respectivos proprietários não passa por controle de qualidade do Exército, ficando sob a responsabilidade da autoridade competente de cada um desses órgãos.*

434. *No caso das informações provenientes da Aeronáutica e da Marinha, a inserção dos dados no Sigma é feita pelas próprias Forças, por intermédio do Sigmaer e Sigma-MB. Logo, na prática, há pouca gerência do Comando do Exército sobre o cadastro dessas informações, mormente no tocante à qualidade.*

435. Com efeito, a DFPC informa que não recebe a documentação que compõe os processos de registro das armas pessoais de integrantes do Comando da Marinha e do Comando da Aeronáutica. No entendimento da DFPC, cada Força é responsável por suas próprias normas, regulamentos e procedimentos relacionados ao controle e uso de armas. Essas Forças realizam diretamente as inserções de dados nas bases do Sigma, por meio de acesso via VPN (Virtual Private Network). A verificação da qualidade e completude dos dados contidos nos registros é executada por cada Força (peça 140).

436. Quanto às polícias e corpos de bombeiros militares, ao GSI e à Abin, foi informado que procedimentos referentes ao cadastro de armas de fogo de integrantes dessas corporações são previstos na Instrução Técnico-Administrativa 23, de 16/12/2019 (peça 140). Ela estabelece que o cadastro no Sigma é realizado mediante lançamento das informações que constam no arquivo eletrônico em lote (art. 4º).

437. Todavia, além desse arquivo, a repartição deve enviar um ofício de remessa, em que o seu dirigente se responsabiliza pelas informações remetidas e um arquivo eletrônico contendo os documentos que deram origem às informações que constam nos registros (art. 5º, §§ 1º e 2º). Há previsão de conferência da documentação pelo Exército e o saneamento do processo (art. 7º, I e § 1º).

438. Nesse sentido, registre-se que a DFPC encaminhou mapeamento de riscos entre os quais se incluem alguns referentes à autorização de aquisição de produtos controlados pelas polícias e corpos de bombeiros militares (peça 30). Nesse mapa, a Força elenca como riscos os erros de análise e de lançamento de informações em banco de dados, os quais podem comprometer as informações que constam em bancos de dados, resultando em atraso, retrabalho e acúmulo de demandas (peça 41, p. 71).

439. A DFPC, porém, de forma contraditória com o que prevê a ITA 23/2019 e com os riscos mapeados, informou que as cargas no Sigma (arquivo eletrônico em lote) dos dados relativos às armas pessoais dos integrantes dessas carreiras não são objeto de análise para verificação da qualidade e a completude dos dados, sob o pretexto de que nos termos da ITA 23/2019 a validação desses dados seria responsabilidade da gestão do órgão que as lançou (peça 140).

440. Dessa forma, embora pareça haver, na teoria, mais mecanismos de controle quanto à qualidade das informações acerca das armas pessoais dos integrantes dos órgãos supracitados, se comparada com a qualidade dos dados dos integrantes da Marinha e da Aeronáutica, na prática, o SisFPC exerce pouca gerência sobre as informações recebidas, o que impacta a qualidade dos dados presentes no Sigma.

441. Nesse sentido, entende-se que o Comando do Exército deveria ser mais diligente quando do recebimento e da inserção de informações nesse sistema, identificando erros patentes nos dados recebidos e solicitando aos órgãos responsáveis pelos dados enviados que realizassem as devidas correções – consoante ao disposto no art. 7º, § 1º, da ITA 23/2019. Dessa forma, evitar-se-ia a redução de qualidade das informações contidas no Sigma.

442. Esse papel, todavia, não deve ser restrito apenas às informações fornecidas pelos órgãos aos quais se aplica a ITA 23/2019, mas também aos cadastros realizados pelas demais Forças no sistema. Nesse sentido, importa esclarecer que a atribuição do Comando do Exército, prevista no Decreto 9.847/2019, art. 4º, § 1º, de manter o registro de proprietários de armas de fogo de competência do Sigma, envolve o dever de cuidado e de curadoria das informações nele armazenadas, o que abrange a qualidade e a conformidade delas.

Das causas dos registros do Sigma em desconformidade com as normas: ausência de campos previstos em normas

443. *Ao analisar os registros existentes no Sigma, verificou-se a inexistência de diversos campos, de modo a ocasionar a ausência de informações exigidas nos normativos. Como resultado, tem-se a incompletude dos dados do Sigma.*

444. *Diferentemente de outras informações, cuja inexistência na cópia dos bancos de dados do Sigma recebida pelo TCU pode ser atribuída a erros de operador, por exemplo, trata-se de ausências decorrentes da forma como o modelo conceitual do sistema foi desenhado. Assim, decorrem de decisão ou de omissão de agentes responsáveis pela criação e manutenção do sistema.*

Dos efeitos dos registros do Sigma em desconformidade com as normas

445. *As falhas mais frequentes se referem aos campos endereço residencial, endereço profissional e profissão, cujo fornecimento pelos administrados que desejam obter acesso a armas de fogo é expressamente previsto no art. 4º, II, da Lei 10.826/2003. Trata-se de informações essenciais para a execução da política pública de controle de armas de fogo.*

446. *Se os dados no Sigma são imprecisos ou incompletos, pode haver prejuízo à correta identificação de quais indivíduos ou locais devem ser fiscalizados. Isso pode resultar em fiscalizações mal direcionadas, que não aplicam da forma mais eficiente os recursos disponíveis, ou que simplesmente não localizam os administrados, que se encontram “em lugar incerto e não sabido”, conforme registram os editais de notificação publicados por órgãos do SisFPC (peça 162).*

447. *A situação também pode dificultar a compreensão da situação do país em relação ao acesso e à posse de armas de fogo. Se os dados no Sigma são imprecisos ou incompletos, formuladores de políticas podem não ter um diagnóstico preciso da situação existente no país em relação às armas de fogo. Isso pode levar à formulação de políticas públicas mal-informadas que não abordam adequadamente os problemas reais.*

448. *Por fim, se os dados do Sigma são incompletos, as autoridades podem ter dificuldade em rastrear a origem de armas apreendidas, conforme denota cruzamento realizado pela equipe de auditoria com dados relativos a armas apreendidas em São Paulo (itens 261-266).*

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

449. *A auditoria identificou que parte dos dados do Sigma apresentam problemas de qualidade, completude e desconformidade com as disposições normativas, em especial os incisos I e II do art. 5º do Decreto 9.847/2019. Nesse sentido, há a possibilidade de prejuízos às atividades de fiscalização, que dependem desses dados para o eficiente direcionamento de recursos. Adicionalmente, procedimentos de diagnóstico geral, a respeito da situação do país no que se refere à circulação de armas de fogo, e de rastreamento, a exemplo da tentativa de identificação da origem de armas de fogo apreendidas pelos órgãos de segurança pública, podem ser prejudicados por esses problemas.*

450. *Entre as causas deles estão: fragilidades nas travas e nos verificadores das informações inseridas; a pouca gerência do Comando do Exército sobre o cadastro das informações relacionadas a armas e pessoal de outros órgãos; e ausência de campos previstos nas normas. Esses são os pontos sobre os quais os gestores devem se debruçar a fim de aprimorar o quadro atual do Sigma – o qual, embora tenha passado por melhorias de sistemas e processos, ainda carece de aperfeiçoamentos.*

451. *Ante o exposto, sobre as impressões de raiamento, propõe-se dar ciência ao Comando do Exército e à Polícia Federal, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que, ao não cadastrar informações a respeito das impressões de raiamento e de microestriamento do projétil disparado pela arma de fogo, respectivamente no Sigma e no Sinarm, infringiu-se a Lei 10.826/2003, art. 2º, inciso X, bem como o art. 5º, inciso I, alínea “k” do Decreto 9.847/2019.*

452. No tocante à eventual necessidade de supressão dessa previsão normativa, que atinge política pública executada tanto pelo Ministério da Defesa quanto o Ministério da Justiça e Segurança Pública, considera-se oportuno propor recomendar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Defesa e ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, sob coordenação e acompanhamento da Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça e Segurança Pública elaborem estudos e diagnósticos, para verificar a necessidade, ou não, de formular e encaminhar proposições para alteração do art. 2º, X, da Lei 10.826/2003, com a consequente alteração dos decretos que regulamentam a norma.

453. Quanto às fragilidades na qualidade, completude e conformidade dos dados do Sigma, propõe-se determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 18 meses, adote medidas para aprimorar o processo de inserção de dados no Sigma, de modo a evitar registros inconsistentes, múltiplos, idênticos e com campos ausentes, garantindo que os cadastros e registros de pessoas físicas e de armas de fogo contenham todas as informações listadas nos incisos I e II do art. 5º do Decreto 9.847/2019.

454. Já sobre o cadastro de informações de outros órgãos, considera-se pertinente propor dar ciência ao Comando do Exército, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que o cadastro, no Sigma, de informações incompletas, incorretas ou faltantes provenientes de outros órgãos contrariou a atribuição do Comando do Exército de manter o registro de proprietários de armas de fogo de competência do Sigma decorrente do Decreto 9.847/2019, art. 4º, § 1º, tendo em vista que ela envolve o dever de cuidado e de curadoria das informações inseridas neste sistema pelos órgãos listados no § 2º, II, do mesmo artigo, (Comandos da Marinha e da Aeronáutica, as polícias militares, os corpos de bombeiros militares dos Estados e do Distrito Federal e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República), o que inclui atenção quanto à qualidade, à completude e à conformidade dessas informações.

455. Por fim, em relação aos campos ausentes no Sigma, considera-se oportuno propor determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 18 meses, adote as medidas necessárias para adequar o Sigma para o armazenamento de todas as informações relativas a armas de fogo e seus proprietários previstas no art. 5º, I e II, do Decreto 9.847/2019, incluindo os registros relativos a integrantes das Forças Armadas, e para providenciar o seu preenchimento.

VI.2. Achado 9: As armas de fogo institucionais das Forças Armadas, das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos Estados e do Distrito Federal e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República não estão cadastradas no Sigma, em descumprimento ao art. 4º, § 2º, inciso I, do Decreto 9.847/2019

456. Consulta à legislação que rege a matéria indica claramente que não pode existir arma em situação regular no Brasil que não esteja registrada ou cadastrada no Sinarm, administrado pela Polícia Federal, ou no Sigma, administrado pelo Comando do Exército (Lei 10.826/2003, art. 3º). Não fosse a Lei clara o bastante, especificamente no que se refere às armas institucionais das Forças Armadas, das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos Estados e do Distrito Federal, da Abin e do GSI, desde 2004, há previsão de que o Sigma manterá cadastro das armas de fogo, que devem constar de registros próprios desses órgãos (Decreto 5.123/2004, Decreto 9.847/2019, Decreto 11.615/2023).

457. Ao se consultar as bases de dados do Sigma entregues pelo Comando do Exército ao TCU, porém, verificou-se a inexistência de dados a respeito das armas institucionais de todos os órgãos supracitados. Em relação à Abin, vale ressaltar que suas armas institucionais passaram a ter cadastro previsto no Sinarm com a edição do Decreto 11.615/2023. A cópia do Sigma fornecida ao

TCU, *todavia, foi gerada antes da edição dessa regulamentação, de modo que era esperado encontrar informações sobre elas no dump recebido.*

Cadastro de armas institucionais de outros entes federativos – Polícias Militares

458. *As polícias militares dos estados e do Distrito Federal possuem acervo significativo de armas, totalizando 691.190 em 2021, conforme dados obtidos por consulta à Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública, realizada anualmente pela Senasp ([link](#)) e sistematizados na Tabela 23.*

Tabela 23 - Quantidade de armas de fogo em uso nas Polícias Militares.

<i>Ano</i>	<i>Carabina</i>	<i>Espingarda</i>	<i>Fuzil</i>	<i>Metralhadora/ Submetralhadora</i>	<i>Pistola</i>	<i>Revólver</i>	<i>TOTAL</i>
2018	25.057	21.447	29.605	19.661	416.648	66.327	578.745
2019	25.689	20.757	25.835	13.014	440.819	57.384	583.498
2020	26.354	21.572	24.556	11.510	462.196	40.672	586.860
2021	29.977	24.206	41.236	12.402	534.870	48.499	691.190

Fonte: Pesquisa Perfil das Instituições de Segurança Pública, Senasp, quesitos d.4.1, d.4.2, d.4.3, d.4.4, d.4.5, d.4.6.

459. *A pesquisa realizada pela Senasp questionou os órgãos a respeito do uso de sistemas informatizados de gestão da informação no controle de armamento (quesitos c.3.2.1, c.3.2.2 e c.3.2.3). Consultando os resultados é possível verificar que, em 2021, nas corporações do Acre, do Amapá, do Rio Grande do Norte, de Rondônia e de Tocantins (acervo total de 35.690 armas em 2021) tal sistema ou funcionalidade inexistia. Em outras unidades como Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraíba, Rio de Janeiro e Roraima, o sistema ou funcionalidade existia, mas estava sendo usado apenas em algumas unidades (acervo total 199.763 armas). No total, trata-se potencialmente de 235.453 armas de fogo com controles não informatizados – nem estadual, conforme a pesquisa, nem federal, segundo a inexistência de cadastro no Sigma – o que se considera precário.*

460. *Assim, verifica-se que, segundo os dados acessados, os controles relativos às armas institucionais das polícias militares não são todos informatizados, o que pode representar risco à sua efetividade e prejudicar a rastreabilidade de armas de fogo eventualmente desviadas dessas instituições e apreendidas em ações de combate à criminalidade.*

461. *A informação obtida no sítio de internet da Senasp, *todavia, não foi confirmada pela equipe de auditoria junto às autoridades das unidades federativas, cujas estruturas administrativas as polícias militares integram. Há limitações à realização de diligências pelo TCU para obter dados para subsidiar análises, uma vez que as polícias e corpos de bombeiros militares não compõem a lista de unidades que lhe são jurisdicionadas. Além disso, o aprofundamento do tema, no que se refere aos controles e registros existentes nestes entes federativos, foge ao escopo deste trabalho.**

Cadastro de armas institucionais de órgãos da União – Sinarm

462. *Quanto às unidades jurisdicionadas ao TCU, foi realizada diligência (peça 66) ao MJSP, cujos órgãos possuem acervos que devem ser cadastrados no Sinarm, com o intuito de obter benchmark a respeito dos registros de armas institucionais que deveriam estar ocorrendo no Sigma.*

463. *Em resposta, a Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen) esclareceu que todas as armas de fogo institucionais que lhe pertencem estão registradas no Sinarm (peça 144). Já a PRF afirmou não ter conhecimento sobre arma de fogo de seu acervo que não conste no Sinarm,*

ressalvada uma pequena quantidade de armas retiradas de uso e recolhidas em depósito, cujos cadastros não foram localizados. Ela acrescentou, porém, que deverá oficiar a PF para verificação quanto ao registro e possível correção da situação (peça 160).

464. No tocante à PF, após a reiteração da diligência (peça 113), ela limitou-se a informar que a emissão de CRAF para as instituições públicas e seus integrantes elencados no art. 7º, § 1º, III e IV, do Decreto 11.615/2023 depende de autorização do Sinarm (peça 122). A resposta encaminhada, todavia, não confirma se a previsão regulamentar está sendo cumprida. Contudo, dado que a PF não é responsável pela parcela da política pública avaliada nesta auditoria, considerou-se inoportuno insistir novamente na obtenção da informação requisitada, que, oportunamente, pode ser objeto de trabalho realizado futuramente.

Cadastro de armas institucionais de órgãos da União – Sigma

465. Em relação à ausência de registros de armas institucionais no Sigma, diante da literalidade do dispositivo regulamentar, a DFPC informou que está trabalhando no desenvolvimento do Sigma Institucional a fim de cumprir o prescrito no art. 4º, § 2º, do Decreto nº 9.847/2019 (peça 30). Nesse sentido, a equipe de auditoria solicitou informações e documentos relativos ao desenvolvimento desse sistema e obteve como resposta o “Cronograma do projeto manutenção do ciclo de vida dos softwares do Sistema de fiscalização de produtos controlados”, o qual, em seu item 2.8, consta a criação de um “Módulo de controle de armas institucionais da PM/CBM/GSI”, com conclusão prevista para 6/6/2024 (peça 159).

466. Entretanto, é preciso destacar que o referido módulo previsto no cronograma fornecido pelo Comando do Exército não contempla as armas de todas as instituições cujo acervo de armas de fogo deve ser cadastrado no Sigma, uma vez que não inclui as armas institucionais das demais Forças Armadas.

467. Sobre o tema, o Comando da Marinha informou que as armas de fogo de uso particular dos militares da Força são cadastradas no Sigma-MB, o qual corresponde a uma seção do Sigma administrada pelo Comando da Marinha, e que esses registros são encaminhados mensalmente à DFPC (peça 83). No entanto, os dados do dump recebido relacionados à Marinha não corroboram com a frequência informada, haja vista a última atualização deles ter ocorrido dois meses antes do recebimento do dump pelo TCU.

468. No tocante ao cadastro e controle dos armamentos institucionais, o Comando da Marinha esclarece que a seção do Sigma disponibilizada à MB não contempla módulo para a inserção de tais dados, portanto, o cadastro e o controle são executados por intermédio de um sistema próprio da Força, cujo nome não foi especificado na resposta remetida ao TCU.

469. Quanto ao Comando da Aeronáutica, ele explica que as armas pessoais, pertencentes aos militares da Força Aérea Brasileira, estão cadastradas no Sigma. O armamento institucional, porém, é controlado pelo módulo Material Bélico do Sistema Integrado de Material e Serviços (SILOMS-MB), sistema próprio da Força, o qual só pode ser acessado por militares autorizados, mediante credencial de segurança. O procedimento, no entendimento dele, protegeria informação ligada à segurança nacional, nos termos da Lei 12.527/2011, art. 23, V (peças 84 e 86).

470. Considera-se precária, porém, a argumentação apresentada pelo Comando da Aeronáutica para não cadastrar suas armas de fogo institucionais no Sigma, uma vez que o acesso a este sistema e a seus dados é restrito a, por exemplo, profissionais responsáveis pelo seu controle ou que atuam na segurança pública. Ou seja, não faz sentido alegar sigilo contra outro sistema já sigiloso, em especial quando este possui competência regulamentar para manter os cadastros mencionados. O Comando do Exército apresentou argumentação semelhante, ao comentar versão preliminar deste relatório, devidamente refutada no Apêndice A.

Das causas do não cadastramento de armas institucionais no Sigma

471. O Comando do Exército, ao não realizar o cadastro de armas institucionais no Sigma, adota interpretação equivocada das determinações do Decreto 5.123/2004, art. 2º, §1º, inciso I, já revogado, e do seu sucessor, Decreto 9.847/2019, art. 4º, § 2º, inciso I.

472. Em notas explicativas presentes nas questões de 13 a 15 do bloco 3 do questionário respondido pela DFPC (peça 139), foi esclarecido que, quando da aquisição de armas de fogo, as instituições informam as suas necessidades ao Comando do Exército para fins de conhecimento. Apenas em relação às armas de uso restrito, haveria a obrigatoriedade de comunicar previamente ao Comando do Exército os quantitativos pretendidos, ou seja, antes da aquisição, para fins de verificação do alinhamento do pedido com o planejamento estratégico da instituição demandante.

473. A resposta da DFPC sintetiza o disposto no art. 34 do Decreto 9.847/2019 e nos arts. 2º, caput, e 3º, caput e § 1º, da Portaria Colog 136/2019. Todavia, esses dispositivos não anulam a obrigação de cadastro de todas as armas institucionais no Sigma, conforme disposto na mesma portaria – editada pelo Exército, frisa-se –, no art. 2º, § 3º, e no art. 3º, § 2º. Portanto observa-se, no mínimo, um equívoco na interpretação da Força.

474. Em que pese o desenvolvimento do Sigma Institucional, se ele cadastrar apenas as armas das PMs, dos CBMs e do GSI, a desconformidade encontrada não será sanada completamente. Por isso, é preciso englobar as armas institucionais de todas as instituições listadas no art. 4º, § 2º, inciso I, Decreto 9.847/2019.

Dos efeitos do não cadastramento de armas institucionais no Sigma

475. Inicialmente, mencionem-se prejuízos ao controle sobre acervo significativo de armas e a ausência de banco de dados de nível nacional relativo a armas institucionais.

476. O Comando do Exército, nos termos do art. 25 da Lei 10.826/2003, realiza operações para a destruição de armas atualmente intituladas Operação Vulcão. Medidas que causam prejuízo à possibilidade de identificar armas apreendidas que pertencem às Forças Armadas ou às polícias e aos corpos de bombeiros militares podem levar à destruição de patrimônio público.

477. Outrossim, a ausência de cadastro dessas armas institucionais no Sigma pode comprometer a celeridade e a autonomia investigativa das polícias judiciárias, porquanto elas dependem de descobrir e acionar o órgão responsável pela arma objeto de investigação para examinar o registro próprio dele – isso considerando que esse registro existe e possui informações de qualidade.

478. Questionada a respeito do impacto da eventual inexistência de registro no Sinarm e no Sigma das armas pertencentes aos órgãos de segurança pública, a Polícia Federal explicou o seguinte (peça 122):

sem o cadastro dessas armas institucionais nos sistemas estatais, além de impossibilidade de identificação de sua origem e propriedade para viabilizar as investigações criminais realizadas pelas Polícias Cíveis e Polícia Federal na hipótese de apreensão em cena de crime, o desvio ilegal de armas de instituições públicas e seus integrantes para o mercado clandestino não seria detectável pelas diversas esferas de controle, o que fomentaria o tráfico de armas, a prática de crimes e a criminalidade violenta.

479. Como exemplo de ocorrências de desvios de armas institucionais, mencione-se o levantamento realizado pelo Instituto Sou da Paz, divulgado na imprensa recentemente ([link](#), acesso em 17/11/23).

480. Quando há o desvio de armas de alto poder destrutivo, a exemplo do ocorrido em 2023 no Comando Militar do Sudeste ([link](#)), a repercussão do caso na mídia pode resultar na rápida identificação de suas origens e de seus paradeiros. Caso desvio semelhante acometa armas de fogo

de menor potencial ofensivo que estejam sob a guarda de órgão de segurança pública e receba menor atenção midiática, porém, haveria entraves à descoberta da sua origem, dificultando a identificação dos responsáveis pelo desvio.

Conclusões sobre o achado e proposta de encaminhamento

481. *Inexiste banco de dados nacional que mantenha informações de armas institucionais das Forças Armadas, das PMs, dos CBMs, do GSI e da Abin, apesar da existência de previsões legais e regulamentares no sentido do registro dessas armas. Sobre isso, é importante registrar que a obrigação de cadastro de arma de fogo institucional no Sigma já era prevista no Decreto de 5.123/2004, de modo que o descumprimento dos critérios adotados ocorre há quase 20 anos.*

482. *Como já mencionado, a ausência desses cadastros, além de desconformidade normativa, impacta aspectos como a conservação do patrimônio público e a celeridade e a autonomia e investigações criminais. Ademais, ela é causada por interpretações equivocadas do Exército acerca da prescindibilidade da realização desse cadastro no Sigma.*

483. *Nesse sentido, a fim de corrigir a desconformidade observada, propõe-se determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de um ano, cadastre no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas todas as armas de fogo listadas no Decreto 9.847/2019, art. 4º, § 2º, inciso I.*

VI.3. Achado 10: O Sistema de Gerenciamento Militar de Armas do Exército (Sigma) apresenta deficiências nos controles referentes à segurança da informação e à auditabilidade dos dados nele inseridos.

484. *O Sigma apresenta deficiências nos controles atinentes à segurança da informação e à auditabilidade de seus dados, porquanto possui senhas de acesso repetidas e de baixa complexidade, além de procedimento falho de revogação de acessos. Ainda, para uma parte dos dados e dos usuários do sistema, ele não dispõe de mecanismos de registro de eventos de alterações, inserções, remoções ou consultas.*

485. *Essas deficiências implicam prejuízos potenciais à confiabilidade das informações contidas no sistema e, por conseguinte, à política de controle de armas de fogo e de munições como um todo – sobretudo no contexto atual em que as decisões estão cada vez mais dependentes de inteligência coletada.*

Registros das atividades de usuários do Sigma

486. *A integração Sigma-Sinarm é regida pela Portaria Conjunta 1, de 12 de agosto de 2021, do Comandante do Exército e do Diretor-Geral da Polícia Federal, a qual, em seu art. 9º, disciplina que todos os acessos ao módulo de integração do Sigma/Sinarm devem ser controlados por meio de ferramentas de auditoria e de gestão de segurança da informação que permitam garantir que todos os acessos ao módulo de integração sejam registrados de forma a permitir a auditoria, indicando o agente público responsável pelo acesso, endereço de rede (IP) do meio computacional utilizado pelo agente, horários, informações acessadas e outros dados disponibilizados no momento da consulta (inciso II).*

487. *Previsões semelhantes constam no art. 11 da Portaria Conjunta 1, de 9 de março de 2023, do Comandante do Exército e do Secretário Nacional de Segurança Pública, que trata da integração entre Sigma e o Sinesp ([link](#), acesso em 8/11/2023).*

488. *O TCU, em seu manual “Boas práticas em segurança da informação” ([link](#), acesso em 8/11/2023), subtítulo 2.7, registra que a forma mais simples de monitoramento dos acessos aos recursos informacionais é a coleta de informações, sobre determinados eventos, em arquivos históricos, mais conhecidos como logs, que detalham o que foi acessado, por quem e quando.*

489. A Portaria 004-DCT ([link](#), acesso em 27/11/2023), que prova as Instruções Reguladoras Sobre Segurança da Informação nas Redes de Comunicação e de Computadores do Exército Brasileiro (IRESER), determina que dados corporativos armazenados em banco de dados devem contar com ferramentas de segurança que garantam a sua integridade, disponibilidade e confidencialidade (art. 85). Adicionalmente, prescreve que devem ter os logs de eventos ativados e configurados de tal modo a registrar as ocorrências definidas como essenciais nas regras de segurança da organização militar (art. 86, V).

490. Assim, notam-se diversas referências defendendo a importância do controle de acesso dos usuários e do armazenamento de registros de eventos.

491. No tocante ao Sigma especificamente, a DFPC confirmou que há o armazenamento de registro dos logs de consultas realizadas por usuários externos ao Exército, servidores da Polícia Federal, referentes a consultas feitas por meio da API de integração com o Sinarm (peça 132). No que se refere aos militares do Exército, todavia, o armazenamento de logs é menos rigoroso, uma vez que, embora sejam registrados logs de acesso ao sistema, inclusão, exclusão e alteração de dados, não há armazenamento dos registros das consultas realizadas por estes usuários no Sigma (peça 30).

492. Para exemplificar a vulnerabilidade, registre-se que, durante reunião realizada pela equipe de auditoria com a DFPC para acessar o Sigma, foi solicitado que fosse feita pesquisa nos bancos de dados do sistema colocando como quesito apenas a cidade de Goiânia/GO. Como resultado, o sistema forneceu lista contendo 17 mil resultados, que poderia ser impressa pelo usuário sem que houvesse qualquer registro da pesquisa efetuada, permitindo o mapeamento de acervos dos administrados pelo Comando do Exército por agentes mal-intencionados (peça 156).

493. Diante do exposto, entende-se que é necessário propor determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução TCU 315, de 2020, que adote as medidas necessárias para que os acessos ao Sigma, incluindo aqueles realizados por militares do Exército, sejam registrados de forma a permitir a auditoria, indicando o agente público responsável pelo acesso, endereço de rede (IP) do meio computacional utilizado pelo agente, horários, informações acessadas e outros dados disponibilizados no momento da consulta, conforme preconiza a Portaria 004-DCT, arts. 85 e 86, V, e em consonância com as restrições e medidas de segurança previstas pelo Comando do Exército ao conceder acesso externo às bases de dados do Sigma para a Polícia Federal (Portaria Conjunta 1, de 12 de agosto de 2021, do Comandante do Exército e do Diretor-Geral da Polícia Federal, art. 9º, II) e para a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Portaria Conjunta 1, de 9 de março de 2023, do Comandante do Exército e do Secretário Nacional de Segurança Pública, art. 11, II).

Registro das atividades referentes a dados relacionados às demais instituições além do Exército

494. Conforme já abordado (itens 435-437), apesar de o Comando do Exército ser responsável pelo processamento e registro de parcela significativa dos dados que constam no Sigma, dados relativos às armas pessoais de integrantes das demais Forças Armadas, das polícias e corpos de bombeiros militares, entre outros, são processados externamente, nos termos da Portaria Colog 136/2019.

495. No que se refere aos Comandos da Marinha e da Aeronáutica, a DFPC informou que o Sigma-MB e o Sigmaer mantêm seus próprios registros de armas e de alterações realizadas nestes registros. Não há um controle centralizado que permita ao Comando do Exército detectar alterações específicas realizadas nas bases de dados da Marinha do Brasil e da Aeronáutica (peça 140).

496. *A informação é compatível com o que foi constatado pela equipe de auditoria ao analisar os dados do dump do Sigma recebido pelo TCU. Apesar de haver tabelas para armazenamento de logs relativos às atividades dos operadores internos e externos do Sigma, não constam informações relativas às atividades de integrantes da Marinha ou da Aeronáutica ou às alterações dos dados enviados por essas instituições.*

497. *Com efeito, no caso dessas Forças, o Exército recebe apenas tabelas prontas com os dados das armas e dos respectivos proprietários, isto é, ele não acessa as informações de auditabilidade relativas a eventos ocorridos no Sigmaer e no Sigma-MB – como alterações, inserções, remoções, por exemplo. Outrossim, ele tampouco consegue salvar, no âmbito do Sigma, os logs de eventos relativos a essas tabelas.*

498. *Isso significa que, a cada nova carga dos dados oriundos da Marinha e da Aeronáutica no Sigma, ocorre a sobreposição total dos dados previamente existentes sem que haja anotação de eventuais mudanças ocorridas entre as cargas. Logo, o Comando do Exército, consultando apenas o Sigma, é incapaz de verificar alterações ocorridas nos dados recebidos dessas Forças – mesmo antes ou depois da carga desses dados no Sigma –, fato que representa um risco à integridade dessas informações, mormente se a Marinha e a Aeronáutica não armazenarem corretamente os registros de eventos de alteração desses dados.*

499. *Situação distinta ocorre com os dados repassados pelas demais instituições (PMs/CBMs/GSI/Abin). Segundo a DFPC, as cargas no Sigma (arquivo eletrônico em lote) dos dados relativos às armas pessoais dos integrantes desses órgãos não conseguem sobrepor os dados previamente existentes. Isso se deve ao fato de o sistema não permitir sobreposição de dados através de carregamento, somente correção de dados através de login/senha, situação em que essas correções ficam registradas e não podem ser apagadas (peça 140).*

500. *Assim, no que se refere à auditabilidade, há uma diferença crucial entre os dados das demais Forças Armadas recebidos pelo Comando do Exército e aqueles remetidos pelos demais órgãos. Os do primeiro grupo figuram como tabelas prontas separadas das demais, à margem dos processos de registro de eventos do Sigma. Já os do segundo grupo, por terem sua inserção no sistema executada pelo Exército, passam a fazer parte das mesmas tabelas em que estão armazenadas as informações dos CACs, submetendo-se às regras de negócio do Sigma, inclusive no que tange à auditabilidade.*

501. *Assim, considera-se oportuno propor determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, na condição de mantenedor do Sigma (Decreto 9.847/2019, art. 4º, § 1º) adote, no prazo de um ano, as medidas necessárias para se certificar de que existam ferramentas de monitoramento dos recursos informacionais relacionados aos registros de armas de fogo pertencentes aos integrantes dos Comandos da Marinha e da Aeronáutica, registrando as atividades de inclusão, exclusão e alteração de dados feitos por intermédio dos módulos Sigmaer e Sigma-MB, conforme preconiza a Portaria 004-DCT, arts. 85 e 86, V.*

Verificação das senhas e dos acessos dos operadores do Sigma

502. *O Sigma é uma base com informações sensíveis à segurança dos proprietários de acervos de armas e da sociedade de modo geral e fundamental para a política de controle de armas de fogo. Ele pode servir como meio de identificação de grandes acervos com vista ao extravio dessas armas, de inserção ilícita de armas irregulares ou, até mesmo, de ocultação de armas desviadas, de modo que o acesso por pessoas não autorizadas pode comprometer o controle de armas.*

503. *Logo, a segurança da informação deve possuir elevada importância em se tratando desse sistema, assim como eventuais fragilidades nesse quesito representam riscos relevantes os quais atraem a atenção da equipe de auditoria.*

504. Nesse contexto, a equipe de auditoria julgou pertinente verificar tópicos relativos à segurança da informação no Sigma. Com base na experiência profissional da equipe e nos dados disponíveis no dump, optou-se por averiguar a qualidade das senhas utilizadas pelos servidores e a regularidade dos acessos realizados pelos usuários do sistema.

505. No tocante às senhas, em vez de o banco de dados armazenar o texto da senha tal qual digitado pelo usuário, ele guarda o hash dessa senha, isto é, um conjunto de caracteres único gerado por um algoritmo hash toda vez que ele é aplicado em uma determinada senha. O uso do hash é uma boa prática, pois, diferentemente da criptografia tradicional, ele é uma função de sentido único, ou seja, não é possível aplicar esse algoritmo no hash da senha gerado e obter novamente a senha como resultado, o que dificulta o processo de decifração.

506. Entretanto, isso não significa que esse método seja imune a ataques. Na internet, existem bancos de dados com várias senhas obtidas em vazamentos e os respectivos hashes. Assim, se o invasor tiver acesso aos hashes das senhas de um sistema de interesse, ele pode compará-los com os hashes contidos nesses repositórios públicos e descobrir a senha utilizada pelo usuário.

507. Esse processo fica ainda mais simples nos casos em que usuários utilizam senhas curtas, fracas e comuns (ex.: 12345), uma vez que seus respectivos hashes tendem a ser mais conhecidos. Daí a importância de evitar senhas com essas características. A adoção de algoritmos hashes com uma grande lista pública de senhas e os respectivos hashes, como é o caso do algoritmo MD5, também é uma medida que fragiliza o sistema.

508. No caso do Sigma, todos os hashes de senhas utilizadas pelos usuários foram levantados e contados. Nesse procedimento foram identificados dois hashes de senhas que eram empregadas, respectivamente, por 248 e 24 usuários. Após alguns testes, constatou-se que o sistema utiliza o MD5 no processo de hashing, o que permitiu à equipe descobrir que ambas as senhas mais utilizadas são curtas e de baixo nível de complexidade, não cabendo, por segurança, divulgá-las neste relatório.

509. Isso significa, na prática, que um agente mal-intencionado que tivesse acesso à lista de hashes, ao quebrar apenas duas senhas – as quais, frisa-se, já se encontram em repositórios públicos –, poderia acessar as contas de 272 usuários ativos diferentes do Sigma e 20 dos 63 tipos de perfis existentes nesse sistema.

510. A [Tabela 24](#) relaciona alguns desses perfis e quantidade de usuários empregando as duas senhas supracitadas. Os perfis envolvem atividades básicas, como consulta, até permissões mais restritas, como manipulação de ocorrências, estornos de registros, auditorias e operação com armas destruídas contidas no módulo Depósito do Sigma.

Tabela 24 – Perfis vinculados a usuários com as duas senhas mais utilizadas no Sigma.

Perfil	Descrição	Qtde de usuários
SFPC - Consulta	Permite aos usuários vinculados às SFPCs realizarem consultas diversas no SIGMA	81
SFPC - Operador	Permite a operadores das SFPCs fazer operações inerentes a CR, consultas diversas e ocorrências.	44
Polícia Federal - Consulta	Permite ao órgão da Polícia Federal realizar consultas por armas cadastradas no Sistema.	40
SFPC - Administrador	Permite fazer manutenção e auditorias de forma limitada além de manipular ocorrências, realizar ações com CR,	21

	<i>documentos e relatórios.</i>	
<i>SFPC - Auditoria</i>	<i>Acesso documentos emitidos, consulta avançada e cruzamento SIGMA X DEPÓSITO</i>	<i>19</i>
<i>SFPC - Conformador</i>	<i>Permite realizar consulta avançada (menu AUDITORIA), consultas diversas de armas e certificados (menu CONSULTA), e obtenção de relatórios (menu RELATÓRIOS).</i>	<i>13</i>
<i>SFPC - Operador - Sinarm</i>	<i>Permite a operadores das SFPCs fazer operações inerentes a CR, consultas diversas e ocorrências mais consultas ao SINARM.</i>	<i>11</i>
<i>SFPC - Administrador com Estorno</i>	<i>Permite que um administrador SFPC possa também fazer estorno de armas</i>	<i>8</i>
<i>Depósito</i>	<i>Operadores que trabalham com o módulo depósito</i>	<i>6</i>

Fonte: elaborado pela equipe com base em informações do Sigma.

511. *Medidas como a restrição de senhas curtas e fracas e a promoção da adoção, pelos usuários, de senhas mais fortes e complexas podem mitigar esse risco de violação de acesso, além de fazerem com que o Sigma esteja em conformidade com a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética e com as diretrizes mais modernas do Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI). Quanto ao hashing das senhas, entende-se que o Comando do Exército poderia considerar substituir o MD5 por outro algoritmo hash mais seguro, além de adotar outras técnicas como salting e peppering, por exemplo.*

512. *No que tange aos acessos realizados, foi feito um levantamento de usuários cujo último acesso tivesse ocorrido até 31/5/2022, cerca de um ano antes do recebimento do dump pelo TCU (peça 248). Em que pese a DFPC, em reunião realizada em 5/9/2022, ter informado a existência de procedimento regular de revogação de acesso a usuários que deixem de trabalhar no SisFPC ou que apresentem considerável período de inatividade no Sigma, esse levantamento revelou que 200 usuários, o correspondente a 8,72% dos usuários do Sigma, não acessam o Sigma há pelo menos um ano, mas ainda constam como usuários ativos – 52 deles não fazem login no sistema desde 2018.*

513. *Isso indica possíveis falhas no procedimento de revogação de acesso mencionado, incluindo a não automatização dessa revogação após um período predeterminado de inatividade do usuário – o que vai de encontro a recomendações contidas na publicação “Boas práticas em segurança da informação”, do TCU, e no “Guia Framework de Privacidade e Segurança da Informação”.*

514. *Por conseguinte, essas fragilidades implicam riscos à segurança da informação, porquanto deficiências nesse processo podem viabilizar que servidores estranhos às instituições de fiscalização e controle de armas de fogo acessem o Sigma e suas informações sensíveis.*

515. *A Portaria 004-DCT determina que entre os aspectos básicos de autenticação a serem considerados para constar da norma de segurança da rede devem figurar regras sobre política de senha, incluindo os caracteres utilizáveis, tamanho, tempo de validade, número de tentativas de conexão, senhas “fracas” a serem evitadas, e a periodicidade admissível para troca (art. 42, § 1º).*

516. *Desse modo, entende-se que a revisão dos direitos de acesso concedidos a usuários que não mais atuam em atividades dependentes do Sigma ou que alcancem um período razoável predeterminado de inatividade no sistema é medida recomendada para a correção do achado. No*

mesmo diapasão, a automatização desse procedimento está de acordo com as diretrizes do PPSI e com boas práticas em segurança da informação aconselhadas por esta Corte de Contas, razão pela qual é fortemente incentivada.

517. Diante do exposto, é oportuno propor determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, adote, no prazo de um ano, rotinas de revisão dos direitos de acesso concedidos a usuários que não mais atuem em atividades dependentes do Sigma ou que alcancem um período razoável predeterminado de inatividade no sistema e que implemente uma política de senha, conforme preconiza a Portaria 004-DCT, art. 42, § 1º.

I. VII. Recursos do SisFPC

518. Esta seção trata da seguinte questão de auditoria formulada pela equipe: Os recursos humanos e financeiros aplicados pelo Comando do Exército nas atividades de controle de armas e de munições evoluíram de modo compatível com o aumento da demanda por registros de CACs e de armas de fogo ocasionado pela flexibilização normativa ocorrida a partir de 2019 e com o acréscimo de necessidade de fiscalização e controle geradas por esse aumento de demanda?

519. Ela buscou averiguar o risco de um descompasso entre o aumento do quantitativo de CACs e de armas de fogo – causado pela flexibilização ocorrida a partir de 2019 – e os recursos humanos e financeiros aplicados no SisFPC, bem como os impactos disso nas fiscalizações.

520. Foi obtido o seguinte achado: redução nos recursos financeiros direcionados às atividades do SisFPC, apesar do aumento de receita decorrente da ampliação do quantitativo de CACs.

521. Sobre os recursos humanos, embora a equipe não tenha identificado um achado, ela fez algumas considerações acerca do tema, em atendimento ao requerimento que ensejou a Solicitação do Congresso Nacional motivadora desta auditoria (peça 2 do TC 030.712/2022-0).

522. Além das informações a seguir trazidas por este relatório, mais detalhes e contextualizações estão disponíveis no documento de análise em separado referente ao achado deste capítulo (peça 194).

VII.1. Achado 11: O Exército reduziu os recursos orçamentários efetivamente direcionados às atividades de fiscalização e controle de produtos controlados, apesar do aumento de receita com aplicação vinculada ao Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC)

523. Os recursos orçamentários direcionados às atividades relacionadas ao controle de produtos controlados realizadas pelo Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército (SisFPC) não acompanharam o crescimento da população de CACs gerado pelo conjunto de flexibilizações normativas ocorridas a partir de 2019. Enquanto as despesas empenhadas se retrairam no período de 2019 a 2022, as liquidadas apresentaram poucas variações. Todavia, houve aumento de arrecadação de receita com aplicação vinculada ao SisFPC.

524. No início da auditoria, foram solicitadas informações à DFPC acerca da execução orçamentária voltada às atividades de fiscalização e controle realizadas pelo SisFPC (bloco 11 da peça 139). Os montantes informados não apresentam divergências materialmente relevantes em relação a consultas feitas ao detalhamento de despesas da Ação Orçamentária (AO) 2919 (Registro e Fiscalização de Produtos Controlados) no Portal da Transparência e foram consolidados no Gráfico 3 a fim de facilitar a visualização e a análise dos dados. As despesas detalhadas por região militar podem ser consultadas no documento de análise em separado referente a este achado (peça 194, p. 3).

525. É possível observar um declínio das despesas empenhadas no período de 2019 a 2022. Com efeito, a despesa empenhada em 2022 retraiu-se em 21,91% se comparada a do exercício de

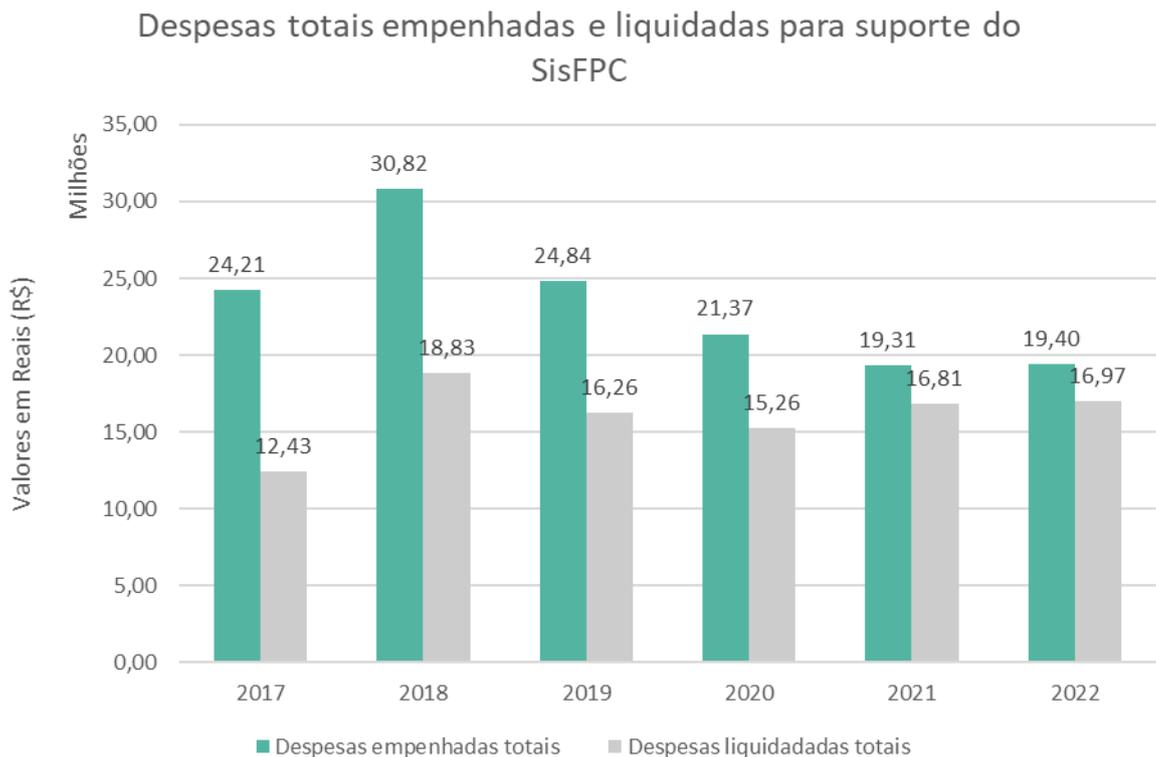
2019 – isso sem considerar aspectos inflacionários, os quais reforçariam essa retração. Essa redução fica ainda mais acentuada quando a comparamos com a de 2018, configurando uma variação negativa de 37,08%.

526. As despesas liquidadas, por sua vez, apresentaram pequenas variações em torno de uma média de 16,325 milhões de reais. Ou seja, independentemente do montante empenhado, o liquidado apresentou comportamento similar no período de 2019 a 2022.

527. Em contraste ao comportamento das despesas, a quantidade total de CACs cadastrados no Sigma se ampliou em 237,57% de 2019 a 2022 e em 369,24% de 2018 a 2022, conforme evidenciado na Tabela 25. Nota-se, pois, um manifesto descompasso entre a evolução da concessão de registros para CACs e dos recursos aplicados ao SisFPC para suportar suas atividades finalísticas.

528. Sob outra perspectiva, pode-se avaliar o valor das despesas empenhadas e liquidadas dividindo-as pela quantidade de CRs de CACs cadastrados no Sigma contabilizada ao final de cada exercício, segundo extrações realizadas no Sigma pela equipe de auditoria. Essa métrica pode ser interpretada como o recurso aplicado pelo Comando do Exército para cada CAC do SisFPC.

Gráfico 3 - Gráfico comparativo das despesas totais anuais empenhadas e liquidadas para o suporte das atividades do SisFPC.



Fonte: bloco 11 do questionário respondido pela DFPC (peça 139).

529. Vale esclarecer que, na contabilização do total de CRs utilizado como denominador da métrica supracitada, foram incluídos os CRs ativos, suspensos, cancelados e vencidos, pois, como abordado nos demais achados, o controle de armas de fogo e de munições exige esforços de fiscalização voltados para esses três últimos status de CR também, mormente pelo risco que eles possuem de ficar à margem do controle.

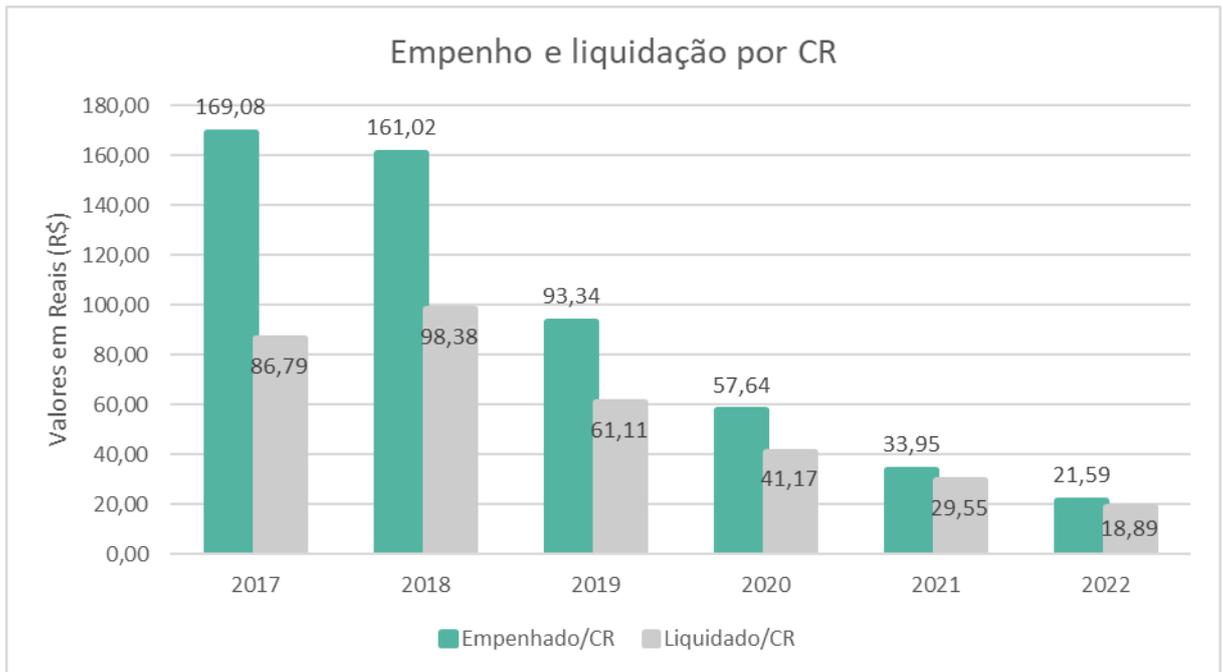
Tabela 25 – Despesa anual empenhada e liquidada dividida pelo total de CRs de CACs cadastrados no Sigma no respectivo ano (data de referência: 31/12 de cada ano).

Ano	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total empenhado	24.211.939,57	30.824.334,61	24.837.571,57	21.367.283,77	19.308.117,23	19.395.088,56
Total liquidado	12.428.032,08	18.832.756,93	16.262.008,95	15.261.218,77	16.807.629,88	16.969.655,33
Número total de CR	143.201	191.430	266.094	370.725	568.796	898.266
Empenhado/CR	169,1	161,0	93,3	57,6	33,9	21,6
Liquidado/CR	86,8	98,4	61,1	41,2	29,5	18,9

Fonte: cálculos feitos pela equipe a partir de dados do bloco 11 do questionário recebido da DFPC, peça 139, e do Sigma

530. O Gráfico 4 expõe a variação da razão entre as despesas empenhadas e liquidadas e os totais de CRs de CACs no Sigma em cada ano. Nele, observa-se um crescente declínio do montante de recursos empenhados e liquidados aplicados por administrado de, respectivamente, 76,87% e de 69,09% no período de 2019 a 2022.

Gráfico 4 - Gráfico comparativo das despesas anuais empenhada e liquidada dividida pelo total de CRs cadastrados no Sigma no respectivo ano.



Fonte: Elaborado pela equipe com base no bloco 11 do questionário respondido pela DFPC (peça 139).

531. À primeira vista, a redução desse indicador poderia ser creditada à eficiência do SisFPC na gestão dos recursos públicos, o que não deveria ser motivo de crítica por parte da equipe de auditoria. Todavia, indícios apontam não ser totalmente esse o caso, uma vez que a eficiência parte da premissa de redução de custos do processo com a manutenção da qualidade.

532. Com base nos dados quantitativos de fiscalizações feitas pelo SisFPC e informadas pela DFPC nas questões 8 e 11 do bloco 7 do questionário (peça 139), foi calculada a série temporal do percentual de CACs fiscalizados anualmente entre 2017 e 2022. Importante destacar que, embora os dados utilizados do questionário aparentem estar superestimados, conforme discutido nos itens 182-201, eles foram escolhidos para esta análise por ensejarem uma avaliação mais conservadora – e favorável ao auditado – do percentual de fiscalização.

Tabela 26 - Percentual de CACs fiscalizados anualmente conforme resposta da DFPC no questionário a que se refere o item 9.6.5 do Acórdão TCU 602/2023-Plenário (peça 139)

<i>Aspecto levantado</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>
<i>CACs fiscalizados</i>	8.875	11.523	12.550	11.027	17.036	21.962
<i>Total de CACs cadastrados no Sigma</i>	143.201	191.430	266.094	370.725	568.796	898.266
<i>% de CACs fiscalizado</i>	6,20	6,02	4,72	2,97	3,00	2,44

Fonte: questões 8 e 11 do bloco 7 do questionário (peça 139) e dados do Sigma (peça 180).

533. Nota-se, na Tabela 26, que o percentual de CACs fiscalizados decaiu continuamente no período de 2019 a 2022, tendo alcançado, ao final desse intervalo, um percentual inferior à metade do atingido em 2018. Portanto, frente ao crescimento do quantitativo de CACs após as flexibilizações ocorridas em 2019, houve a redução da capacidade relativa de fiscalização.

534. Isso, somado aos demais achados tratados nesta auditoria, os quais revelam fragilidades na política de controle de armas e munições – algumas delas acentuadas após a flexibilização das normas –, indicam que a redução do montante de recursos empenhados e liquidados aplicados no SisFPC por CAC se deve mais à ampliação acelerada da quantidade de CACs do que a melhorias na eficiência dessa política pública.

535. No que se refere especificamente a investimentos realizados, foram fornecidos pelo Comando do Exército os dados sistematizados na Tabela 27. Percebe-se que parte relevante dos investimentos foram voltados para a digitalização dos processos de trabalho, o que é positivo, porquanto contribui para a transparência e para o controle desses processos, bem como para a sua celeridade. A implementação do SisGCorp é o destaque nessa categoria de investimentos.

Tabela 27 – Investimentos realizados no SisFPC no período de 2017 a 2022 separados por objetos.

<i>Descrição resumida do objeto</i>	<i>Total de despesa (R\$)</i>	
	<i>Empenhada</i>	<i>Liquidada</i>
<i>Aquisição de equipamentos de informática, para trocas de equipamentos obsoletos e aquisições de softwares para melhorias dos sistemas institucionais e de atendimento aos usuários do SisFPC.</i>	16.410.681,38	11.033.409,56
<i>Aquisição de equipamentos de vigilância e monitoramento para auxiliar na guarda e vigilância dos depósitos de armamentos e munições.</i>	1.475.159,67	1.211.755,59
<i>Aquisição de máquinas e equipamentos diversos, como fragmentadora de papel, prensa hidráulica para destruição de armamentos, e deflagradora de munição para auxiliar nas atividades dos SFPC.</i>	7.399.619,44	4.658.688,72
<i>Aquisição de mobiliário em geral, para estruturação das salas e melhoria dos postos de trabalho.</i>	9.362.943,12	5.875.365,84
<i>Aquisição de motor de polpa para embarcações, prensas hidráulicas para destruição de armamentos e drones para vistorias em áreas sensíveis, como pedreiras.</i>	341.764,40	138.776,67
<i>Aquisição de viaturas para realizar vistorias, operações de fiscalização e apreensões de produtos irregulares.</i>	17.078.442,75	6.448.800,00

Total de investimentos informados	52.068.610,76	29.366.796,38
--	----------------------	----------------------

Fonte: bloco 11 do questionário recebido da DFPC (peça 139).

536. Ao longo do período entre 2017 e 2022, a realização de investimentos se distribui nas formas expostas na Tabela 28 e no Gráfico 5 e novamente se percebem sucessivas reduções do montante reservado para investimentos, na contramão do vultoso e progressivo aumento no número de CACs cadastrados no Sigma a partir de 2019.

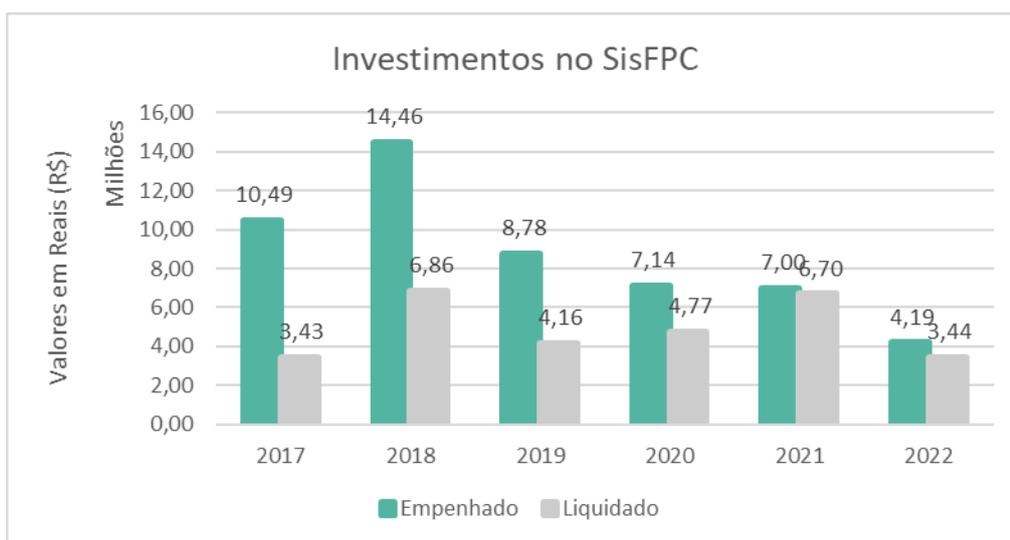
537. Como a quantidade de administrados mudou significativamente a partir de 2019, quase quintuplicando-se em quatro anos, a estrutura do SisFPC tinha de ser incrementada de modo compatível a essa demanda. Desse modo, ao contrário do ocorrido, eram de se esperar investimentos crescentes.

Tabela 28 – Total de Investimentos anuais realizados no SisFPC no período de 2017 a 2022.

Ano	Total de despesa (R\$)	
	Empenhada	Liquidada
2017	10.492.458,10	3.427.062,04
2018	14.462.190,71	6.860.474,61
2019	8.783.579,07	4.160.367,22
2020	7.135.958,79	4.774.083,12
2021	6.999.997,17	6.703.244,09
2022	4.194.426,92	3.441.565,30
Total	52.068.610,76	29.366.796,38

Fonte: bloco 11 do questionário recebido da DFPC (peça 139).

Gráfico 5 - Gráfico comparativo das despesas totais anuais empenhadas e liquidadas com investimentos realizados para o suporte das atividades do SisFPC no período de 2017 a 2022.



Fonte: bloco 11 do questionário respondido pela DFPC (peça 139).

Das causas: a retenção dos recursos de arrecadação para a reserva de contingência e a baixa execução financeira

538. O art. 11 da Lei 10.826/2003 institui a cobrança de taxas para serviços relativos ao registro de arma de fogo, à renovação desse registro, à expedição de segunda via do documento, entre outros. Desse modo, a Lei 10.834/2003 dispõe sobre a Taxa de Fiscalização dos Produtos Controlados pelo Exército Brasileiro (TFPC), cujos recursos devem ser creditados diretamente ao Fundo do Exército, na forma definida pelo Poder Executivo, e destinados ao custeio e ao investimento nas atividades de fiscalização de produtos controlados pelo Exército (art. 5º).

539. Nesse sentido, solicitou-se à DFPC informações a respeito da suficiência das taxas cobradas para suportar os custos do funcionamento do SisFPC e os valores arrecadados por ano no período entre 2019 e 2022. Ela esclareceu que as taxas cobradas dos administrados para o processamento dos pedidos protocolados junto ao SisFPC são suficientes para suportar os custos do seu funcionamento. Adicionalmente, ela informou que, durante o período de 2019 a 2022, o SisFPC teria obtido as arrecadações constantes na Tabela 29, as quais foram comparadas com as despesas liquidadas no mesmo período no Gráfico 6.

540. Observa-se que, mesmo com o aumento da quantidade de CACs – o que amplia a demanda por melhorias estruturantes no SisFPC – e da arrecadação de TFPC – o que, em tese, aumenta as disponibilidades para aplicação na política de controle de armas e de munições –, a despesa liquidada aplicada às atividades do SisFPC se manteve praticamente inalterada.

541. No tocante a essa disparidade, a DFPC informa no mesmo expediente que as receitas provenientes da TFPC estão sujeitas às Desvinculações de Receitas da União (DRU), no percentual de 30% e, por consequência, os recursos arrecadados não foram utilizados em sua totalidade no SisFPC.

542. Não obstante, mesmo com a dedução de 30% das receitas da TFPC, referente às DRU, os montantes restantes são bem superiores às despesas empenhadas e às liquidadas em cada ano, de modo que, tomando por base apenas a arrecadação dessa taxa, havia margem para a ampliação das despesas com as atividades de controle e de fiscalização executadas pelo SisFPC.

Tabela 29 - Receitas anuais arrecadadas com a TFPC e as despesas anuais liquidadas para suportar as atividades fins do SisFPC.

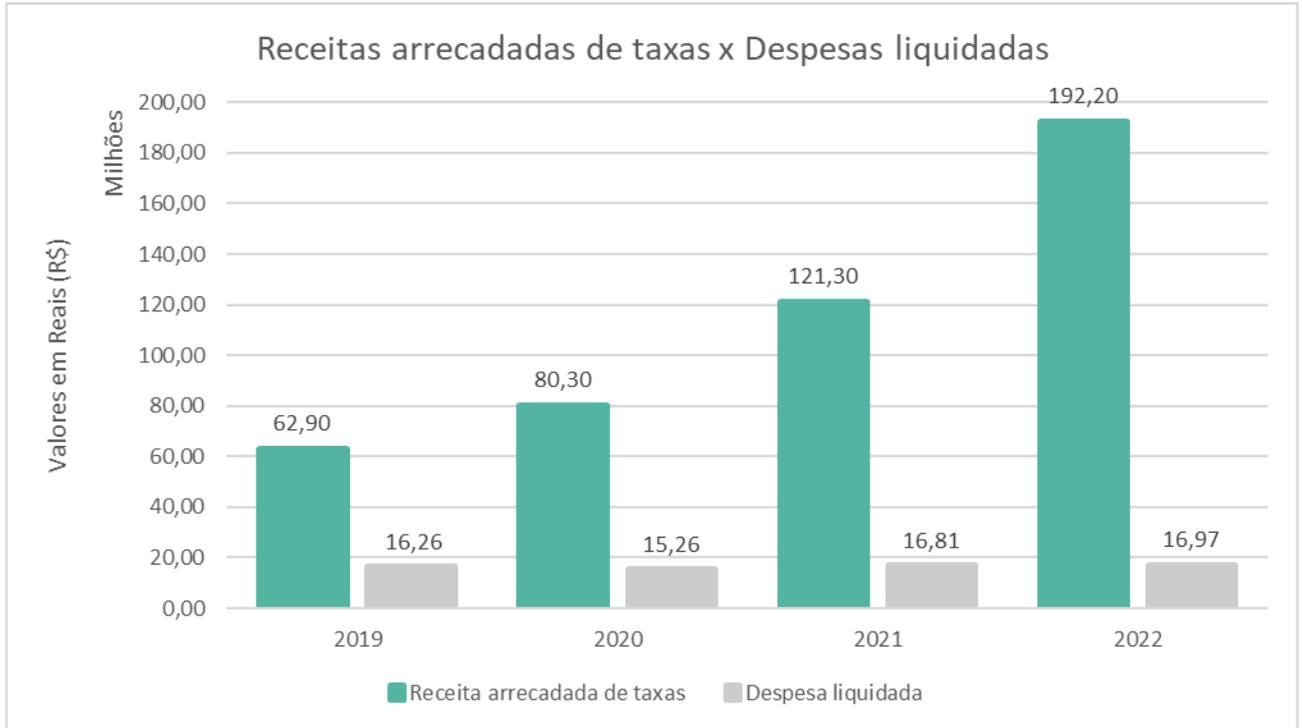
	2019	2020	2021	2022
Receita arrecadada de taxas¹ (R\$)	62.900.000,00	80.300.000,00	121.300.000,00	192.200.000,00
Despesa liquidada² (R\$)	16.262.008,95	15.261.218,77	16.807.629,88	16.969.655,33

¹ Segundo informação repassada pelo Comando do Exército em resposta ao Ofício 74/2023-AudGovernança.

² O valor referente à despesa liquidada consta no bloco 11 do questionário a que se refere o item 9.6.5 do Acórdão TCU 602/2023 – Plenário

Fonte: DFPC (peças 142 e 139).

Gráfico 6 - Gráfico comparativo entre as receitas anuais arrecadadas com a TFPC e as despesas anuais liquidadas para suportar as atividades fins do SisFPC.



Fonte: DFPC (peças 142 e 139).

543. Outra justificativa apresentada pela DFPC para a disparidade supracitada é que a Ação Orçamentária (AO) 2919 (Registro e Fiscalização de Produtos Controlados), até o ano de 2022, tinha a sua classificação de despesa como de natureza discricionária, concorrendo com outras despesas priorizadas pelo Comando do Exército, decorrentes de obrigações constitucionais e, portanto, sujeitas às restrições orçamentárias e contingenciamentos da Lei Orçamentária Anual (LOA).

544. Sobre esse tópico, foi feita consulta ao Tesouro Gerencial a fim de verificar a fixação, na LOA, de despesas vinculadas ao Fundo do Exército e com a fonte “74 - Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais”, isto é, despesas financiadas com a arrecadação da TFPC. Conforme exposto na Tabela 30, a pesquisa revelou que o produto da arrecadação com a taxa estava voltado para apenas duas ações, as quais foram mantidas durante a execução: a AO 2919, conforme informado pela DFPC, e a AO “0Z00 – Reserva de Contingência (Financeira)”.

545. Além disso, ela também mostra que as dotações voltadas para a reserva de contingência ampliaram-se ao longo dos anos enquanto as relacionadas à AO 2919 retraíram-se, à revelia do crescimento da quantidade de CACs. Outrossim, a proximidade entre os montantes das despesas empenhadas e os das despesas fixadas indicam não ter havido contingenciamento significativo da despesa. Na verdade, nota-se, em contrapartida à manutenção do patamar das dotações planejadas para as atividades do SisFPC, uma retenção crescente de recursos da TFPC para a reserva de contingência, a qual não apresentou despesa executada no período.

Tabela 30 -Planejamento e execução das despesas do Fundo do Exército vinculadas à fonte “74 - Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais”.

Ação do Governo	Despesa	2019	2020	2021	2022

Reserva de Contingência	Fixada - LOA	17.155.325,00	21.720.501,00	26.334.422,00	54.994.427,00
	Empenhada	0,00	0,00	0,00	0,00
Registro e Fiscalização de Produtos Controlados	Fixada - LOA	21.889.134,00	21.889.134,00	20.000.000,00	20.000.000,00
	Empenhada	24.969.807,96	21.419.834,86	19.990.214,01	19.990.565,46

Fonte: Tesouro Gerencial.

546. A baixa execução financeira do Fundo do Exército no que diz respeito à fonte de recurso de código 74 também é evidenciada pelo incremento sucessivo do superávit financeiro relacionado a essa fonte, mostrado na Tabela 31.

Tabela 31 – Evolução do Superávit Financeiro do Fundo do Exército relacionado à fonte de recursos de código “74 - Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais” e a sua relação com as sobras da receita arrecadada proveniente da TFPC.

	2019	2020	2021	2022
Receita arrecadada (a)	44.416.578,77	56.657.967,63	89.155.062,57	134.915.112,47
Pagamentos totais (exercício e restos a pagar) (b)	29.143.756,83	25.336.487,14	23.261.068,61	19.539.702,82
(a)-(b)	15.272.821,94	31.321.480,49	65.893.993,96	115.375.409,65
Superávit Financeiro (Fundo do Exército)	69.840.290,18	106.316.800,77	175.824.624,12	290.847.362,64
Diferença em relação ao superávit do ano anterior	-	36.476.510,59	69.507.823,35	115.022.738,52

Fonte: Elaboração própria com informações da STN e do Tesouro Gerencial.

547. Nela, é possível observar o aumento da arrecadação – a qual possui valores mais modestos que os informados pela DFPC – e o decréscimo dos pagamentos totais – o que inclui despesas pagas e restos a pagar pagos no exercício. Ademais, percebe-se que os incrementos no superávit financeiro supracitado são similares aos valores que sobram dos montantes arrecadados após a dedução dos pagamentos totais em cada exercício, indicando o possível acúmulo desses recursos.

548. Dessa forma, a crescente retenção de recursos da TFPC para a reserva de contingência e a baixa execução financeira do Fundo do Exército no tocante à fonte de recursos código “74 - Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais” explicam a redução das despesas voltadas às atividades do SisFPC em um contexto de aumento de arrecadação da TFPC e mostram que o problema não está apenas na execução do orçamento, mas no planejamento dele também. Portanto, a fim de corrigi-lo, ou ao menos mitigá-lo, cabe aos gestores responsáveis reavaliar a priorização dada ao controle de armas e de munições quando da alocação dos recursos.

Das causas: o aumento acentuado da quantidade de CACs e a ausência de avaliação prévia do impacto da flexibilização do controle de armas de fogo e de munições nas atividades do SisFPC

549. Conforme informações contidas na Tabela 25, a quantidade total de CACs teve um aumento de 39,00% de 2018 para 2019, primeiro ano da flexibilização. Esse percentual sobe para

369,23% se tomada a quantidade de CACs cadastrados no Sigma no final de 2022 – considerando registros ativos, suspensos, vencidos e cancelados.

550. Como já comentado, devido às diversas fragilidades nos controles encontradas nesta auditoria envolvendo CRs vencidos e cancelados, a equipe entende que eles devem ser considerados no cômputo do universo de fiscalização. Todavia, deduzindo os CRs cancelados e vencidos, o crescimento da população CAC foi de 322,21% do final de 2018 ao final de 2022 – percentual ainda bastante vultoso de todo modo.

551. Nesse contexto de abrupto crescimento da quantidade de CACs e ciente das dificuldades inerentes à Administração Pública para adaptar, nesse curto intervalo, os recursos disponíveis à alta demanda, a equipe de auditoria questionou a DFPC se, no período de 2019 a 2022, diante da emissão de regulamentos flexibilizando o comércio/aquisição de armas de fogo e de munições e da alta demanda na concessão de CRs a CACs, foi realizado, no âmbito da DFPC, do SisFPC ou do Colog, algum estudo, análise de impacto, nota técnica ou documento similar avaliando as possíveis consequências desses fatores nos processos de trabalho do SisFPC ou a necessidade de direcionamento de maior volume de recursos humanos e financeiros para a preparação do sistema de fiscalização para o impacto gerado pelo ingresso de novos administrados.

552. Em resposta, a DFPC informou que o SisFPC não realizou nenhum estudo, análise de impacto, nota técnica ou documento similar avaliando as possíveis consequências dos atos normativos de flexibilização por entender que esse tipo de análise precede a edição deles (peça 142, p. 2). Como a equipe notou que a resposta da DFPC estava focada em análise de impacto regulatório prevista na Lei 13.871/2019, reiterou o questionamento, esclarecendo o interesse em avaliações de impacto nos próprios processos internos.

553. A DFPC, por sua vez, respondeu de modo evasivo – apenas enumerando normas internas, mas sem tratar do cerne da pergunta feita – e não apresentou nenhum documento que demonstrasse a execução de algum tipo de avaliação dessa natureza (peça 140, p. 13). Dessa forma, entende-se que ela não foi realizada.

554. Esse questionamento é necessário, pois alterações no desenho e na execução de uma política pública exigem estudos e monitoramento dos resultados e impactos – sobretudo quando essa política mexe com aspectos sensíveis da sociedade, como a segurança pública.

555. Ainda, é razoável esperar que uma gestão diligente avalie os impactos de uma mudança dessa envergadura nos seus processos internos, pelo menos, e estude formas de respondê-los – seja, por exemplo, pelo aumento de recursos financeiros e humanos, pela aplicação de tecnologia, ou, até mesmo, pela tomada de providências com vista ao controle do fluxo de novos ingressos no SisFPC enquanto a estrutura do sistema vai se adaptando.

556. Dessa forma, o aumento acentuado e abrupto da quantidade de CACs somado à ausência de avaliações do impacto desse aumento de demanda nos processos internos do SisFPC colaboraram para o descompasso entre a aplicação de recursos orçamentários e financeiros às atividades do SisFPC e o crescimento do total de administrados ingressantes nesse sistema.

Dos efeitos

557. Esse descompasso supracitado colaborou para a redução da capacidade relativa de fiscalizações do SisFPC, no período de 2019 a 2022, em comparação com anos anteriores, conforme evidencia a Tabela 26.

558. No mesmo período, o planejamento orçamentário não teve alterações consideráveis no tocante às dotações da AO 2919 – inclusive é possível observar que não houve expressivas mudanças nas unidades de medida da ação programada – e a despesa empenhada em cada exercício ficou próxima à fixada. Ainda, houve um crescimento acentuado de administrados a

serem fiscalizados. Os fatores orçamentários e orgânicos, somados, colaboraram para a redução de capacidade relativa fiscalizadora em comento.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

559. Ante o exposto, verificou-se que os recursos orçamentários direcionados às atividades relacionadas ao controle de produtos controlados realizadas pelo Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército (SisFPC) não acompanharam o crescimento da população de CACs gerado pelo conjunto de flexibilizações normativas ocorridas a partir de 2019. Apesar do aumento na arrecadação de taxa com receita vinculada ao custeio e investimento em atividades do SisFPC, as despesas empenhadas diminuíram no período de 2019 a 2022.

560. As causas identificadas para essa situação incluem a retenção dos recursos provenientes da Taxa de Fiscalização dos Produtos Controlados pelo Exército Brasileiro (TFPC) para a reserva de contingência e a baixa execução financeira desses recursos. Além disso, o aumento acentuado da quantidade de CACs, somado à ausência de avaliação prévia do impacto da flexibilização do controle de armas de fogo e de munições nas atividades e processos internos do SisFPC, também contribuiu para o descompasso entre a aplicação de recursos e o crescimento do total de administrados.

561. Das atuações reguladoras, autorizadoras e fiscalizadoras do SisFPC, essa situação analisada afeta em especial o objetivo de fiscalização de armas de fogo e de munições, pois a redução da capacidade relativa de fiscalização desse sistema, em um contexto de crescimento acentuado da quantidade de CACs, pode comprometer a eficácia do controle de armas e munições. Isso é evidenciado pela queda do percentual de CACs fiscalizados de 6,02% em 2018 para 2,44% em 2022 e pelas diversas fragilidades observadas nos demais achados desta auditoria.

562. Para aprimorar essa situação, a equipe de auditoria vislumbra ser desejável a reavaliação da priorização dada ao controle de armas e de munições na alocação de recursos. Considerando o aumento acentuado da quantidade de CACs e a necessidade de fortalecer as atividades de fiscalização e controle, os gestores e os responsáveis pelo planejamento e a execução financeira-orçamentária poderiam reavaliar a baixa execução financeira dos recursos da TFPC e a elevada retenção deles para compor reserva de contingência de modo a garantir que uma maior aplicação efetiva no suporte das atividades de fiscalização e controle do SisFPC.

563. Paralelamente, diante de alterações significativas na política de controle de armas e munições, como a flexibilização ocorrida a partir de 2019, é importante que sejam realizados estudos de impacto para avaliar e monitorar as consequências dessas mudanças nos processos internos do SisFPC e identificar o volume adequado de recursos financeiros a serem direcionados para o sistema de fiscalização. Embora o Decreto 11.615/2023 tenha revogado diversos pontos dessa flexibilização, o resultado dela ainda permanece – a começar pelo volume de administrados.

564. Assim, considera-se necessário recomendar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, considerando o aumento acentuado da quantidade de CACs e a necessidade de fortalecer as atividades de fiscalização e controle de armas de fogo e de munições, reavalie a priorização dada a esse tema na alocação de recursos no sentido de mitigar a baixa execução financeira dos recursos da TFPC e a elevada retenção deles para compor reserva de contingência, garantindo uma maior aplicação efetiva no suporte das atividades do SisFPC.

565. Adicionalmente, propõe-se recomendar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que realize estudos para avaliar e monitorar as consequências da flexibilização do controle de armas e de munições nos processos internos do SisFPC a fim de, entre outras finalidades, identificar o volume adequado de recursos financeiros a serem direcionados a esse sistema.

VII.2. Considerações sobre os recursos humanos

566. Sobre a alocação de recursos humanos, relatórios do CCIEx juntados originalmente ao TC 032.637/2017-9 já evidenciaram, desde 2018, a percepção de que o efetivo empregado no SisFPC estava aquém do necessário e sugeriram melhorias (peça 163, p. 37, 81 e 101). Ou seja, esse é um problema já identificado pela auditoria interna do órgão, o qual já vem buscando ampliar o quantitativo de pessoal no SisFPC, conforme informações prestadas pela DFPC (peça 139).

567. Nesse sentido, esse assunto não foi tido como prioritário pela equipe de auditoria do TCU, a qual optou por concentrar esforços nos demais achados deste trabalho. Todavia, em atendimento ao requerimento que ensejou a Solicitação do Congresso Nacional motivadora desta auditoria, a equipe realizou diligências junto à DFPC em busca de mais informações sobre a alocação de recursos humanos no SisFPC e tece as considerações a seguir sobre esse tema.

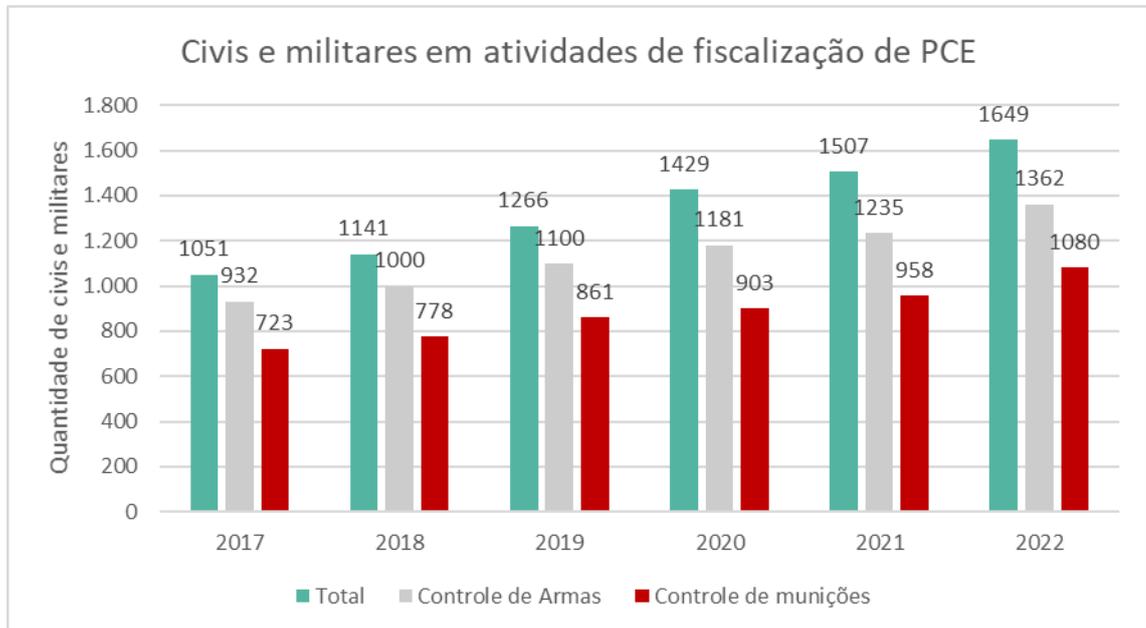
568. A DFPC, em resposta ao questionário (peça 139), informou a evolução temporal do quantitativo de servidores civis e militares que executam as atividades do SisFPC, indicando também o efetivo voltado ao controle de armas de fogo e o voltado ao controle de munições. Os dados foram dispostos no Gráfico 7.

569. Esse gráfico evidencia visualmente o sucessivo aumento de recursos humanos a cada exercício. De fato, o quantitativo de servidores no SisFPC aumentou em 10,96% em 2019 e 44,52% em 2022 se comparado ao total registrado em 2018, isto é, antes da flexibilização nas normas de controle de armas de fogo e de munições.

570. No mesmo período, o quantitativo de CACs cadastrados no Sigma aumentou 39,00% em 2019 e 369,23% em 2022, em comparação ao total cadastrado em 2018. Ou seja, o ingresso de novos administrados foi muito superior ao incremento de servidores no SisFPC.

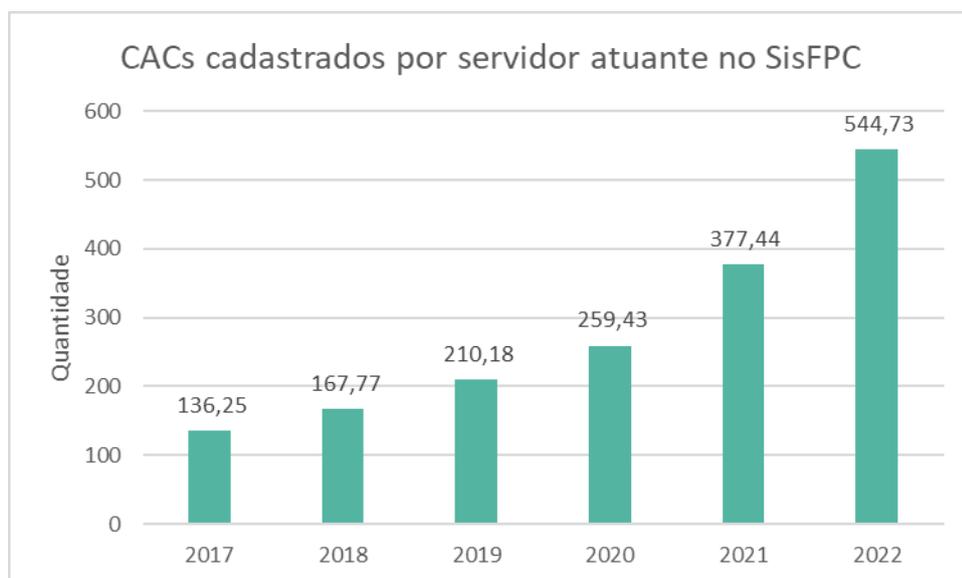
571. Sob outra perspectiva, a equipe calculou a quantidade de CACs cadastrados no Sigma por servidor. Observa-se ter havido um aumento de 224,69% na quantidade de CACs por servidor atuante no SisFPC, ou seja, a demanda mais que dobrou de 2018 a 2022. Esse crescimento acentuado é apresentado no Gráfico 8.

Gráfico 7 - Gráfico da evolução anual do quantitativo de Civis e militares que trabalharam com as atividades relacionadas diretamente ao controle de PCE.



Fonte: bloco 11 do questionário respondido pela DFPC – peça 139

Gráfico 8 - Gráfico da evolução anual da quantidade de CACs cadastrados no Sigma para cada servidor trabalhando com as atividades relacionadas diretamente ao controle de PCE.



Fonte: Elaboração pela equipe a partir dos dados do bloco 11 do questionário (peça 139).

572. A equipe entende que, similarmente à análise empreendida sobre os recursos financeiro-orçamentários (vide itens 549 a 554), o crescimento abrupto de CACs causado pela flexibilização normativa ocorrida a partir de 2019 e a ausência de estudos prévios sobre os impactos provenientes dela nos processos internos do SisFPC colaboraram para o descompasso entre a quantidade de servidores atuantes no sistema e o total de CACs cadastrados no Sigma. Se considerada a ampliação também das entidades de tiro e dos estabelecimentos comerciais de armas de fogo e de munições, esse descompasso se torna ainda maior.

573. Outro ponto a corroborar com esse desalinhamento é a dificuldade de se ampliar rapidamente o total de recursos humanos na Administração Pública. Para trazer pessoas de

fora da Administração se exigem processos seletivos, concursos, recursos financeiros, entre outros. O remanejamento interno de pessoal também não é trivial, pois o Exército acumula diversas competências e outros serviços públicos relevantes que também precisam de servidores atuando. Por fim, o trabalho de fiscalização e controle de produtos controlados pelo Exército (PCE) demanda diversas capacitações, conforme informado pela DFPC na peça 132, p. 2 a 8. Portanto, aumentos de recursos humanos tendem a ser incrementais.

574. Nesse contexto, a fim de suprir esse crescimento mais lento de pessoal atuando no SisFPC, aprimoramentos podem ser feitos no sentido de ampliar o impacto com os insumos existentes. Um exemplo é a adoção de mais tecnologias nos processos internos do SisFPC – não só nos processos afetos à atuação autorizadora desse sistema, a exemplo do SisGCorp, mas também naqueles relacionados à competência fiscalizadora. Melhorias no planejamento de fiscalizações e na seleção de alvos baseada em riscos, tais quais as identificadas nesta auditoria (itens 220-287), também auxiliam nesse sentido.

575. Em virtude de as demais questões e achados abordarem recomendações e determinações que já abrangem os aprimoramentos supracitados, a equipe se abstém de elaborar propostas de encaminhamentos nesta seção.

I. VIII. Requisitos para o porte funcional

576. O achado deste capítulo originou-se a partir de procedimentos de auditoria voltados para a questão do capítulo “Idoneidade e desvios de finalidade”, em que foi averiguado se o acesso a armas de fogo obedecia aos requisitos legais, como a comprovação de idoneidade, capacidade técnica e aptidão psicológica.

577. Na busca por benchmarks junto a outras instituições, a equipe percebeu que fragilidades envolvendo a verificação desse requisito não estavam presentes apenas no Exército, mas nas demais Forças e em órgãos policiais subordinados ao MJSP. Por isso optou-se por registrar esse achado em separado.

578. Além das informações a seguir trazidas por este relatório, mais detalhes e contextualizações estão disponíveis nos documentos de análises em separado referente aos achados deste capítulo (peça 193).

VIII.1. Achado 12: As Forças Armadas e os órgãos policiais subordinados ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública concedem porte de arma a seus integrantes sem que sejam feitas averiguações sistemáticas relativas à sua idoneidade ou à aptidão psicológica

579. Os requisitos de idoneidade e de aptidão psicológica previstos aos cidadãos que desejam obter acesso a armas de fogo são mais rigorosos do que os aplicados aos detentores de portes de arma institucionais pertencentes às Forças Armadas e aos órgãos policiais subordinados ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública.

Requisitos aplicáveis ao cidadão para obter acesso a armas de fogo

580. A Lei 10.826/2003 estabelece que o cidadão, para obter acesso a armas de fogo, uma vez completados 25 anos de idade (art. 28), independentemente da forma – se nos casos de efetiva necessidade ou para realizar atividades de caça, tiro desportivo ou colecionamento, por exemplo – precisa apresentar documentação comprobatória de sua idoneidade (art. 4º, I), de sua capacidade técnica e de sua aptidão psicológica para manusear os produtos controlados (art. 4º, III).

581. A periodicidade de comprovação desses requisitos variou ao longo dos anos: iniciou-se em três anos (Decreto 5.123/2004), depois foi para dez (Decreto 9.847/2019) e, recentemente, voltou para três anos com a nova regulamentação (Decreto 11.615/2023).

Requisitos aplicáveis aos detentores de portes de arma funcionais

582. *Ao exercerem o direito de adquirir armas de fogo de uso permitido (art. 4º), os integrantes das Forças Armadas, das polícias federais e estaduais e do Distrito Federal, bem como os militares dos Estados e do Distrito Federal, são tratados de forma diversa pela Lei 10.826/2003.*

583. *Inicialmente, verifica-se que podem obter armas antes de completarem 25 anos de idade. Mencione-se, adicionalmente, que, em seu art. 6º, § 4º, a lei os dispensa do cumprimento do disposto nos incisos I e III do art. 4º (idoneidade, capacidade técnica e aptidão psicológica), na forma de regulamento da Lei. Na mesma linha, a Lei 6.880/1980, Estatuto dos Militares, em seu art. 50, IV, alíneas “q” e “r”, prevê o porte de arma como direito dos militares, nas condições ou nas limitações impostas por legislação e regulamentação específicas.*

584. *Em relação às duas leis, considera-se importante destacar que a dispensa, na forma de regulamento, para apresentação de comprovação de manutenção da idoneidade, da capacidade técnica e da aptidão psicológica nos termos previstos para os cidadãos comuns não isentaria necessariamente os servidores dos mencionados órgãos de passarem por avaliações periódicas relativas aos temas. O legislador apenas concedeu ao Poder Executivo maior flexibilidade para cuidar da matéria.*

585. *Quanto aos servidores inativos de carreiras que fazem jus ao porte de armas funcional, as normas infralegais estabeleceram requisitos e frequências de comprovação similares aos dos cidadãos civis.*

586. *Os normativos infralegais que tratavam do tema, porém, não exigiam qualquer acompanhamento dos mencionados requisitos enquanto os servidores estão na ativa, deixando a cargo dos órgãos, instituições e corporações o estabelecimento de normas relativas à utilização de armas de fogo institucionais (Decreto 5.123/2004, art. 34, Decreto 9.847/2019, art. 26). Assim, verifica-se que, apesar de o legislador ter concedido discricionariedade para que o tema seja tratado pelo Poder Executivo, por meio da regulamentação da matéria, a regulamentação é silente no que se refere aos profissionais em atividade, deixando a matéria a cargo dos gestores dos órgãos a que pertencem esses corpos funcionais.*

587. *A realidade é que, ao considerar se tratar de servidores civis e militares que passam partes significativas de suas jornadas laborais portando armas de fogo, e os quais, por vezes, as continuam portando em seus horários de folga, seria razoável esperar controles semelhantes aos aplicados ao cidadão comum, quando não mais rígidos.*

588. *Registre-se que a Portaria Interministerial 4.226/2010, emitida pelo então Ministro de Estado da Justiça e o então Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, ao estabelecer diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública, determina que a renovação da habilitação para uso de armas de fogo em serviço deve ser feita com periodicidade mínima de um ano (Anexo I, itens 16 a 18). As diretrizes são de observância obrigatória pelo Departamento de Polícia Federal, pelo Departamento de Polícia Rodoviária Federal, pelo antigo Departamento Penitenciário Nacional (atual Senappen) e pela Força Nacional de Segurança Pública (art. 2º). Vale ressaltar que não consta revogação expressa da norma em comento.*

*16. Deverão ser elaborados procedimentos de habilitação para o uso de cada tipo de arma de fogo e instrumento de menor potencial ofensivo que **incluam avaliação técnica, psicológica, física e treinamento específico, com previsão de revisão periódica mínima**.*

17. Nenhum agente de segurança pública deverá portar armas de fogo ou instrumento de menor potencial ofensivo para o qual não esteja devidamente habilitado e sempre que um novo tipo de arma ou instrumento de menor potencial ofensivo for introduzido na instituição deverá ser estabelecido um módulo de treinamento específico com vistas à habilitação do agente.

18. *A renovação da habilitação para uso de armas de fogo em serviço deve ser feita com periodicidade mínima de 1 (um) ano. (grifo do relatório)*

589. *O mais recente Decreto 11.615/2023, ao tratar do tema, em seu art. 53, § 4º, determina que atos dos Comandantes das Forças Armadas disporão sobre as hipóteses excepcionais de suspensão e de cassação dos portes de armas de seus corpos funcionais.*

590. *Os portes de armas de fogo de policiais e bombeiros militares devem ser disciplinados por atos de seus Comandantes-Gerais (art. 53, § 5º). No art. 55 da norma, consta a previsão de que as instituições e as corporações estabelecerão, em normas próprias, os procedimentos relativos às condições para a utilização das armas de fogo de sua propriedade, ainda que fora de serviço. Especificamente no que se refere à aptidão psicológica, o Decreto limita-se a prever o recolhimento cautelar de armas institucionais e particulares de servidor que exiba sinais exteriores de falta de condição psicológica para o manuseio de arma de fogo, devendo submetê-lo a junta médica oficial para verificação de sua higidez mental (art. 63).*

591. *Apesar de haver limitações ao esclarecimento da matéria pelo TCU no que se refere aos órgãos pertencentes a outros entes federativos, cujo maior contingente é representado pelas polícias militares – total de 395.188 na ativa em 2021, conforme Pesquisa Perfil dos órgãos de segurança pública, promovida pela Senasp ([link](#), acesso em 31/10/2023) –, foram requisitadas informações aos órgãos pertencentes à União, tanto àqueles cujo corpo funcional tem armas pessoais registradas no Sigma (Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica), quanto àqueles cujas armas pessoais são registradas no Sinarm (PF, PRF e Senappen).*

Acompanhamento da idoneidade de detentores de portes de arma funcionais

592. *Quanto aos militares do Comando do Exército, a Portaria Colog 126/2019, em seus arts. 17 e 18, prevê as situações que podem ensejar a revogação da autorização para portar arma de fogo, determinada pelo Comandante, Chefe ou Diretor da organização militar: detenção, com ocorrência lavrada, portando arma de fogo em estado de embriaguez; condenação por crime contra a segurança do Estado ou por atividades que desaconselhem o porte; decisão judicial; ou a prática de crime doloso.*

593. *Segundo informa a Força, ao tomar conhecimento de eventual envolvimento de militar do Exército em ocorrências policiais e/ou processos judiciais, a depender do caso em andamento, deverá, no caso de determinação judicial, ou poderá, no caso do poder discricionário que lhe compete, suspender a posse e/ou o porte da arma de fogo (peça 30).*

594. *Após tomar conhecimento de versão preliminar deste relatório, o Comando do Exército informou que foi editada a Portaria Colog 164/2023, que em seus arts. 16 e 17 trata do tema, conforme análise que consta no Apêndice A.*

595. *No mesmo sentido, o Comando da Marinha informou que, no que diz respeito aos militares que portam armas institucionais, quando as organizações militares tomam conhecimento de qualquer evento que possa colocar em dúvida a idoneidade de qualquer de seus integrantes, este é retirado imediatamente de atividades que demandem o porte de armas. Ainda, esclarece que, nos termos da Portaria 1/2022 DGMM, item 9.3, condutas inidôneas podem acarretar a perda do porte ou posse de arma de fogo. Informa adicionalmente que os militares são submetidos a avaliações semestrais por seu Comandante, que têm o propósito de identificar os atributos morais, profissionais e de desempenho na incumbência dos avaliados (peça 83).*

596. *Apesar de ter listado condutas que poderiam levar à perda da autorização para adquirir arma de fogo (arma pessoal), que seriam verificadas constantemente (peça 83), o Comando da Marinha não detalhou de que forma é feita a verificação.*

597. *O Comando da Aeronáutica, também indagado sobre o tema (peça 58), não respondeu diretamente ao questionamento formulado, limitando-se a informar que, em consonância com o que estabelecem a Instrução do Comando da Aeronáutica (ICA) 36-4 e ICA 39-17, é realizada, anualmente, a avaliação de desempenho dos militares da ativa da Aeronáutica, em que são observados continuamente, dentre outros, aspectos morais e de conduta social (peça 86). Por meio de consulta à norma ICA 136-3, item 2.9.32, na mesma linha dos regulamentos das outras forças, foram identificadas diversas condutas que ensejam o cancelamento da concessão de porte de arma de fogo.*

598. *Quanto aos policiais vinculados ao MJSP, a Senappen (peça 144) e a PF (peça 122) informaram que a avaliação de idoneidade é realizada no processo de seleção de servidores, os quais são submetidos à fase de investigação social e avaliação de antecedentes.*

599. *No que se refere ao acompanhamento do tema após o ingresso do servidor nos seus quadros, a Senappen recorre ao art. 143 da Lei 8.112/1990, o qual dispõe que a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, assegurada ao acusado ampla defesa. Assim, denúncias, representações e demais expedientes que tratem de irregularidades funcionais, são apuradas por meio de sindicâncias investigativas e acusatórias (peça 144).*

600. *Analogamente, a PF esclarece que esse acompanhamento é feito pela corregedoria do órgão. Ela explica que os órgãos de persecução criminal, em caso de lavrarem eventual ilícito penal ou processarem alguma denúncia ou processo criminal em desfavor de agente de segurança pública, comunicam a instituição ao qual ele é vinculado. Então, os órgãos de corregedoria processam os referidos comunicados, podendo ser instaurados procedimentos administrativos disciplinares (peça 122).*

601. *A PRF, por outro lado, limitou-se a responder – equivocadamente talvez – que tal acompanhamento seria responsabilidade da Polícia Federal (peça 145). A resposta fornecida, de qualquer forma, indica que o tema não é acompanhado no órgão. Após tomar conhecimento da versão preliminar deste relatório, o órgão forneceu informações adicionais, analisadas no Apêndice A.*

602. *Verifica-se, assim, que o acompanhamento do tema, tanto nas Forças Armadas quanto nos órgãos ligados à segurança pública, que compõem as estruturas regimentais do Ministério da Justiça e Segurança Pública, segundo as informações recebidas pela equipe de auditoria, não ocorre de forma sistemática e preventiva. A princípio, as ocorrências que poderiam colocar em dúvida a idoneidade de portadores de armas institucionais precisam ser levadas ao seu conhecimento por terceiros. Por conseguinte, em caso de inércia ou de falha nessa comunicação, armas de fogo podem ficar sob o uso de servidores que não atendem aos requisitos legais para portá-las.*

Capacidade técnica

603. *Conforme detalhado no documento de análise em separado referente a este achado (peça 193), os esclarecimentos prestados pelas Forças Armadas e pelos órgãos policiais subordinados ao MJSP confirmam a existência de atividades de reciclagem referente ao emprego de arma de fogo. Vale destacar que o Exército, a Marinha, a Aeronáutica e a PRF explicitaram a periodicidade anual dessas capacitações e verificações de capacidade técnica de manuseio do armamento.*

Aptidão psicológica

604. *Inicialmente, observe-se que entre os integrantes das carreiras que compõem os órgãos de segurança pública as taxas de suicídio são mais altas do que no restante da sociedade.*

605. *Em estudo realizado pela Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo em parceria com o Conselho Federal de Psicologia (Uma análise crítica sobre suicídio policial, 2019 – peça 164) registram-se possíveis causas para o fenômeno: o estresse da atividade; a síndrome do Ethos do Guerreiro, crença de que o policial deve sempre aparentar forte e física e emocionalmente estável; e o fato de um policial ter uma arma de fogo sempre por perto, fazendo com que, inevitavelmente, ao ter um arroubo suicida, procure o método mais próximo e menos cruel possível, ou seja, a própria arma de fogo.*

606. *Diferentemente dos casos de suicídio que acometem o restante da sociedade, em que o instrumento mais utilizado pelas vítimas é o enforcamento, nos suicídios policiais o instrumento mais utilizado é a arma de fogo, correspondendo a 85% dos casos, segundo o estudo.*

607. *A importância da questão já foi reconhecida pelo legislador, tendo sido criado o Programa Nacional de Qualidade de Vida para Profissionais de Segurança Pública (Pró-Vida), o qual dedica atenção especial à prevenção da violência autoprovocada e do suicídio (arts. 42 e 42-A da Lei 13.675/2018).*

608. *Especificamente no que se refere à aptidão psicológica para portar armas, vale registrar posicionamento do Conselho Federal de Psicologia, contido na publicação intitulada “Avaliação Psicológica para manuseio de arma de fogo: Orientações sobre o exercício profissional, conforme Resolução CFP nº 01/2022 e Instrução Normativa nº 78/ 2014, em vigência, da Polícia Federal” (peça 148):*

(...) a Resolução CFP nº 01, de 21 de janeiro de 2022, estabelece o prazo de até 2 (dois) anos para que a(o) psicóloga(o) responda pela validade do conteúdo oriundo da síntese dos resultados escritos (laudo de aptidão). Ao se considerar que a pessoa apresenta particularidades em cada ciclo da vida adulta e, portanto, sua organização psíquica sofre mudanças ao longo desse processo e, ainda que por algum tempo o funcionamento psíquico permaneça relativamente estável, parece equivocada a ideia de que com as interferências sociais e culturais ao longo do tempo não afetará o funcionamento psíquico de uma pessoa. Isto posto, no que tange ao conteúdo do documento resultante da avaliação psicológica para manuseio de arma de fogo, a(o) psicóloga(o) tem assegurada sua avaliação pelo período indicado na resolução.

609. *Nesse sentido, vale recorrer novamente à Portaria Interministerial 4.226/2010, que determina, em seu Anexo I, item 11, que, em incidentes de uso da força que causem lesão ou morte de pessoas, o órgão de segurança pública deve promover o devido acompanhamento psicológico dos agentes de segurança pública envolvidos, afastando-os temporariamente do serviço operacional, para avaliação psicológica e redução do estresse.*

610. *Sobre o tema, informa a DFPC (peça 30) que, para os militares da ativa, não há um procedimento específico de acompanhamento da aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo. Adiciona que o militar é obrigado a realizar inspeções médicas periódicas (Inspeção de Saúde), contudo focadas na sua aptidão física.*

611. *Nessas inspeções, o médico poderá verificar eventual existência de distúrbios/comportamentos que possam tornar o militar desaconselhável ou inapto para o manuseio de armas de fogo. Por fim, esclarece que, extraordinariamente, ao ser observado desvio de comportamento ou atitudes anormais, o militar também pode ser submetido a uma avaliação médica, que pode resultar no seu afastamento do contato com armas de fogo.*

612. *O Comando da Marinha esclarece que os militares da ativa são avaliados em Inspeção de Saúde, podendo ser de periodicidade anual ou trienal. Além disso, o militar pode se apresentar voluntariamente ou ser encaminhado pela OM para uma Verificação de Deficiência Funcional (VDF) caso ela perceba alguma alteração no comportamento dele. A VDF definirá se o militar tem condições de continuar manuseando arma de fogo (peça 83).*

613. *As mencionadas inspeções são disciplinadas por norma emitida pela Diretoria-Geral do Pessoal da Marinha (DGPM-406). Por meio de consulta à sua versão de 2019 (peça 149), verifica-se, entretanto, que elas são focadas em doenças psiquiátricas e transtornos mentais e de comportamento. Questões relativas à estabilidade ou equilíbrio emocional aparecem ao tratar de casos excepcionais, como a participação em missão na Antártica (item 9.6.4, c, da norma), aviação, mergulho, paraquedismo (Anexo Q da norma) e operadores de reatores nucleares (Anexo Z).*

614. *O Comando da Aeronáutica, por sua vez, esclarece que as Inspeções de Saúde, no âmbito da Aeronáutica destinam-se à avaliação psicofísica dos militares para efeito de controle médico periódico, dentre outras finalidades, sendo regidas pela Instrução do Comando da Aeronáutica (ICA) 160-1 “Instruções Reguladoras das Inspeções de Saúde (IRIS)” (peça 86). A periodicidade dessa avaliação varia de acordo com o grupo a que pertence o militar (semestral para pilotos de caça, anual para pilotos das demais categorias, por exemplo).*

615. *Em consulta ao mencionado normativo, verificam-se os seguintes requisitos psicológicos de aptidão (ICA 160-1, item 4.4, alínea “a”):*

constatação, nos exames de seleção, de condições psicológicas que fundamentam previsão de sucesso profissional e, nos exames periódicos, de equilíbrio psicoemocional compatível com um desempenho profissional satisfatório, traduzido pela capacidade atual ou potencial.

616. *No que se refere ao MJSP e aos órgãos que compõem a sua estrutura regimental, a Senappen informou que as características necessárias e restritivas para o porte de arma de fogo costumam ser avaliadas ainda na etapa de avaliação psicológica/psicotécnica do concurso público para a admissão nas carreiras de segurança pública (peça 144).*

617. *Quanto aos servidores em atividade, esclarece que foi instituída a Política de Qualidade de Vida no Trabalho (Portaria n.º 109, de 21 de julho de 2022), que estabelece uma série de ações voltadas para a saúde e qualidade de vida no trabalho, dentre elas o Programa de Assistência à Saúde Mental, pelo qual disponibiliza aos servidores atendimento psicológico, psiquiátrico e avaliação psicológica para porte de arma de fogo. O acesso aos atendimentos pode ocorrer por livre demanda do próprio servidor, por recomendação da Perícia Oficial de Saúde e por recomendação da administração com base em processo administrativo fundamentado (peça 144). As informações remetidas não indicam, porém, a realização de avaliações psicológicas periódicas.*

618. *A PRF (peça 145) informou que, por meio da Portaria DGP/PRF 1203, de 22 de julho de 2022, foi instituída a Central de Acolhimento e Acompanhamento em Saúde (CAAS) no âmbito do órgão, que se constitui-se de um serviço nacional de gestão em saúde e suporte biopsicossocial, ofertado aos servidores em situações de fragilidade e/ou vulnerabilidade de saúde. Ela acrescentou que possui edital vigente para o credenciamento de clínicas com atendimento em psicologia e/ou psiquiatria aos servidores da Polícia Rodoviária Federal. Os projetos, todavia, se atêm ao bem-estar mental e emocional dos servidores, não adentrando no escopo de avaliação de aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo.*

619. *Já PF afirmou que não há, no órgão, programa de acompanhamento psicológico. Os chefes setoriais ou de delegacias devem comunicar ao setor médico no caso de o servidor policial apresentar algum tipo de comportamento que comprometa o serviço policial (peça 122).*

Das causas do menor rigor em relação àqueles com porte funcional

620. *Alguns órgãos possuem a interpretação de que o porte de arma funcional é direito irrestrito inerente ao exercício da profissão e que, por isso, são isentos da comprovação dos requisitos de que trata o art. 4º, incisos I, II e III, da Lei 10.826/2003.*

621. *Por exemplo, segundo a DFPC, o SisFPC não exige a comprovação da idoneidade dos integrantes das Forças Armadas, bem como dos militares dos Estados e do Distrito Federal, para aquisição de armas pessoais (peça 30). Na mesma linha, o Comando da Marinha alega que “os integrantes das Forças Armadas, por força da Lei nº 10.826/2003, têm direito ao porte de arma e estão isentos de comprovarem capacidade técnica, aptidão psicológica e conduta idônea” (peça 83).*

622. *A afirmação expressa uma ideia equivocada. A legislação que rege a matéria não isenta esses quadros da necessidade de atenderem a esses requisitos, mas submete a comprovação desses requisitos à regulamentação promovida pelo Poder Executivo. A regulamentação da matéria, porém, não impõe controles rigorosos quanto à idoneidade e a aptidão psicológica dos integrantes desses quadros.*

623. *Comentários dos gestores à versão preliminar deste relatório, registrados e analisados no Apêndice A, seguem a mesma linha, tratando o porte de arma como direito praticamente inafastável inerente à ocupação de determinados cargos.*

624. *Quanto à aptidão psicológica, conforme já registrado, as corporações parecem confiar na avaliação de pares e superiores para a observação de desvios de comportamento ou atitudes anormais ou para a percepção de alguma alteração no comportamento, o que é inadequado, vez que eles nem sempre conseguirão observar esses sinais. Daí a importância de se realizar avaliações periódicas por profissionais qualificados para tal.*

Dos efeitos do achado

625. *A ausência de avaliação psicológica periódica relativa ao manuseio de arma de fogo por servidores com portes funcionais põe em risco à integridade física dos próprios servidores e de terceiros, caso aqueles estejam com o bem-estar mental comprometido. Vale recordar que, nas carreiras de segurança pública, as taxas de suicídio são mais altas do que no restante da sociedade.*

626. *Quanto à não verificação periódica da manutenção da idoneidade dos servidores com portes funcionais, especialmente no caso de eventual inércia dos órgãos de persecução criminal na comunicação de inquérito, denúncia ou processo penal, pode ocorrer de indivíduos que deixaram de atender os requisitos de idoneidade portarem armas de fogo.*

627. *Sobre isso, analogamente ao procedimento feito nos itens 40-63 com os não integrantes das Forças Armadas, foram feitas consultas, no SEEU, no BNMP e no Sinesp-PPE, de militares das Forças Armadas cadastrados no Sigma. A busca abrangeu apenas os militares, pois os dados dos policiais da PF, da PRF e da Senappen são cadastrados no Sinarm, sistema a que a equipe não teve acesso.*

628. *Como resultado, foram obtidos os dados expostos na Tabela 33. Sobre o tema, é importante ressaltar que não constam no Sigma informações a respeito do status dos portes desses militares, o que inviabiliza a verificação, pela equipe de auditoria, do seu cancelamento, ou não. Todavia, a partir desses dados, as Forças poderão avaliar caso a caso a situação do porte e tomar medidas cabíveis para sanar eventuais desconformidades.*

Tabela 32 - Resultados sintéticos dos cruzamentos de dados entre as listas de pessoas físicas cadastradas no Sigma e o Sinesp PPE, o BNMP, o SEEU.

Grupo	Total de CPF	Sinesp PPE ¹		BNMP ²		SEEU ³	
		Ocorrências	CPF	Ocorrências	CPF	Ocorrências	CPF
Exército	73.597	1.847	1.198	150	114	425	334
Aeronáutica	22.297	320	214	36	22	80	65
Marinha	24.124	293	194	33	23	76	62

¹ O Sinesp PPE contém boletins de ocorrência registrados por AC, AL, AM, AP, BA, CE, GO, MA, MS, MT, PA, PI, PR, RN, RO, RR, RS, SE e TO, sendo necessário destacar a ausência de MG, SP e RJ.

² No formato em que foram recebidos os dados, um mandado pode estar associado a diversas condutas tipificadas, enquanto cada boletim de ocorrência e processo de execução penal, na forma como foram recebidos, se refere a apenas uma conduta tipificada.

³ O SEEU não contém dados relativos a processos de execução penal do TJSP.

Fonte: Sigma, Sinesp PPE, BNMP e SEEU (peça 172).

629. As listas com alguns dos tipos penais encontrados no cruzamento com o SEEU e com o Sinesp-PPE encontram-se, respectivamente, na Tabela 39 e na Tabela 40, no Apêndice C.

Conclusões sobre o achado e propostas de encaminhamento

630. Ante o exposto, verifica-se que, no tocante à capacitação técnica, as Forças Armadas e órgãos de segurança pública da União possuem, ao menos em tese, procedimentos estabelecidos para acompanhar os seus corpos funcionais.

631. Em relação aos requisitos de idoneidade, porém, a Administração assume posição passiva, não adotando medidas para verificar periodicamente se esse requisito para portar armas continua presente.

632. Quanto à aptidão psicológica dos servidores para uso de arma de fogo, as informações prestadas pelos órgãos contatados são no sentido da não realização de verificações periódicas desse quesito.

633. Em que pese haver iniciativas positivas visando ao bem-estar mental dos servidores promovidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, pela Secretaria Nacional de Políticas Penais e pela Polícia Rodoviária Federal, elas não se enquadram como avaliação de aptidão psicológica periódica para o fim em discussão.

634. Não podem também ser enquadradas completamente como tal as inspeções de saúde realizadas pelos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, por serem focadas em doenças psiquiátricas. Apenas em casos excepcionais, como aviadores e operadores de reatores nucleares, há maior atenção a fatores psicológicos, a exemplo dos relativos à estabilidade emocional dos militares.

635. Nesse sentido, considera-se pertinente propor, no que se refere à idoneidade de integrantes das Forças armadas:

a) determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, avalie, nos termos dos arts. 17 e 18 da Portaria Colog 126/2019, a pertinência de revogar a autorização para portar arma de fogo dos militares cuja idoneidade ainda possa estar comprometida, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU no prazo de 180 dias;

b) *determinar ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, avalie, nos termos da ICA 136-3, item 2.9.32, a pertinência de revogar a autorização para portar arma de fogo dos militares cuja idoneidade ainda possa estar comprometida, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU no prazo de 180 dias; e*

c) *determinar ao Comando da Marinha, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, avalie, nos termos da Portaria nº 1/2022 DGMM, item 9.3, a pertinência de revogar a autorização para portar arma de fogo dos militares cuja idoneidade ainda possa estar comprometida, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU no prazo de 180 dias.*

636. *Ainda nesta temática, considera-se oportuno propor recomendar aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, bem como à Polícia Federal, à Polícia Rodoviária Federal e à Secretaria Nacional de Políticas Penais, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que adotem as medidas necessárias para regulamentar a verificação periódica nos bancos de dados detidos pelo Poder Judiciário e pelos órgãos de segurança pública da existência de registros que possam potencial ou concretamente comprometer a idoneidade dos integrantes dos seus quadros, resultando no cancelamento ou revogação dos respectivos portes de arma (Portaria Colog 164/2023, arts. 16 e 17; ICA 136-3, item 2.9.32; Portaria nº 1/2022 DGMM, item 9.3; Portaria Interministerial 4.226/2010; e Lei 10.826/2003, art. 4º, I e III, art. 6º, I e II, § 4º).*

637. *Por fim, como medida importante para enfrentar as deficiências encontradas, considera-se oportuno recomendar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Defesa e ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, sob coordenação e acompanhamento da Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça e Segurança Pública elaborem estudos e diagnósticos, para verificar a necessidade, ou não, de formular e encaminhar proposições para alteração do regulamento do art. 6º, § 4º, da Lei 10.826/2003, criando critérios mais rígidos, especialmente no que concerne ao acompanhamento da comprovação de idoneidade e da aptidão psicológica dos integrantes das Forças Armadas, das polícias federais e estaduais e do Distrito Federal, bem como dos militares dos Estados e do Distrito Federal, como requisito para portar armas de fogo.*

I. IX. Conclusão

638. *Em linhas gerais, essa auditoria foi capaz de observar diversas fragilidades no controle de armas de fogo e de munições a cargo do Exército Brasileiro, em todas as três áreas de atuação do SisFPC – autorizadora, fiscalizadora e reguladora. As deficiências encontradas, porém, em sua maioria, não se iniciaram em 2019 – isto é, já estavam presentes antes disso –, mas tomaram proporções maiores em razão da ampliação de administrados proporcionada pelas flexibilizações normativas ocorridas a partir daquele ano.*

639. *No capítulo “Idoneidade e desvios de finalidade”, foram relatados achados sobre as fragilidades nos processos de concessão/renovação de CRs no que diz respeito à comprovação de idoneidade e de habitualidade, bem como sobre o fato de caçadores estarem obtendo registro sem necessariamente realizar a atividade. As situações encontradas ensejam o acesso a armas de fogo e a munições por indivíduos que não atendem aos requisitos de idoneidade, além de permitirem que pessoas se cadastrem em atividades de tiro desportivo e de caça apenas com a intenção de aumentar acervo ou empregar o armamento em sua defesa pessoal, como uma espécie de porte ou posse de arma.*

640. *Sobre o assunto, as principais mudanças propostas são no sentido da utilização de dados do Poder Judiciário e da Segurança Pública para aprimorar a avaliação de idoneidade, bem como da recomendação de implementação de uma certidão de antecedentes criminais nacional unificada,*

incluindo informações de todos os tribunais de justiça do país – instrumento o qual seria de grande auxílio aos analistas e gestores do SisFPC. Adicionalmente, são propostas medidas para tornar dados de habitualidade informatizados e disponíveis a qualquer tempo aos órgãos de fiscalização. Espera-se que essas medidas possam melhorar o processo de concessão/renovação de CR de modo a evitar o acesso a esses produtos por quem não é de direito.

641. *O Capítulo “Fiscalizações realizadas pelo SisFPC” tratou da incapacidade da DFPC de fornecer dados confiáveis sobre a quantidade de vistorias/fiscalizações de CACs e de entidades de tiro e de como isso dificulta o planejamento e o monitoramento das atividades de fiscalização, atrapalha a tomada de decisão e prejudica a transparência e a prestação de contas à sociedade e aos órgãos de controle. Ainda, essa seção também abordou deficiências no planejamento das fiscalizações, em especial na avaliação de riscos e na definição de critérios e de metas, os quais deixam de utilizar informações relevantes detidas pela Administração.*

642. *Nesse contexto, foram propostas medidas no sentido de o Comando do Exército adotar solução digital para gestão de todos os processos e informações envolvendo fiscalizações de PCEs, o que permitirá maior celeridade e disponibilidade de indicadores gerenciais relacionados às atividades fiscalizatórias, auxiliando a gestão e a governança do SisFPC. Outrossim, também foi recomendada a adoção de tipologias de risco utilizadas pela equipe de auditoria neste trabalho e o emprego de outros dados disponíveis à Administração a fim de tornar as fiscalizações mais eficientes e efetivas.*

643. *No capítulo “Sicovem”, dedicado à análise de sistema homônimo, constatou-se que o principal sistema utilizado para o controle e a fiscalização do comércio de munições é gerido pela CBC, agente econômico privado e principal fabricante de munições do país, sem instrumento jurídico regendo a relação. Ou seja, um relevante fiscalizado possui gerência sobre um dos principais instrumentos de controle, fato apto a ensejar potencial conflito de interesses.*

644. *Além disso, foram detectadas a baixa qualidade e a incompletude de parcela significativa dos dados do Sicovem, bem como inconformidades em registros de vendas. Essa situação prejudica o controle do comércio de munições e o aprimoramento dessa política, pois ameaça a fidedignidade das informações geradas.*

645. *Assim, foi proposta a implementação, pelo Comando do Exército, de um sistema próprio de gestão de controle de venda e estoque de munições, a fim de garantir maior gerência sobre o sistema. Foi determinada a inclusão de funcionalidades e travas de segurança automatizadas capazes de impedir a recorrência de problemas de qualidade, confiabilidade e conformidade identificados na auditoria.*

646. *Similarmente ao anterior, o capítulo “Sigma” identificou a incompletude, a baixa qualidade e a desconformidade de parte dos registros do Sigma, além da ausência de cadastros referentes a armas institucionais. Esses problemas prejudicam o planejamento de fiscalizações e diagnósticos gerais da política de controle, por exemplo, bem como obstaculizam o rastreamento de armas ou proprietários relacionados a registros errados ou irregulares. Os impactos desses achados se estendem inclusive ao trabalho de investigação das polícias, mitigando a autonomia e celeridade dele.*

647. *Outro achado tratado nesse capítulo diz respeito a deficiências localizadas relacionadas à segurança da informação e à auditabilidade do Sigma. Foram observados problemas na elaboração e no armazenamento das senhas, no controle de acesso dos usuários e na política de registro de eventos (logs) de consultas e alterações de dados.*

648. *Entre as principais medidas propostas estão: a determinação para que o Comando do Exército adote providências para a melhoria do processo de inserção de dados no Sigma – o que inclui travas de segurança e críticas automatizadas sobre as informações digitadas pelos usuários;*

determinação para que ela implemente os campos com informações exigidas pelas normas vigentes, mas ausentes no Sigma; a determinação para que o Comando do Exército cadastre todas as armas institucionais de competência do Sigma; e ações no sentido de aprimorar o controle de atividades dos usuários, o controle de acessos e a segurança das senhas empregadas. Essas medidas aperfeiçoarão os dados registrados no sistema, bem como a sua auditabilidade e a segurança da informação.

649. No capítulo “Recursos do SisFPC”, apurou-se o descompasso entre a ampliação da quantidade de CACs e a evolução dos recursos financeiros-orçamentários aplicados nas atividades do SisFPC. Enquanto o quantitativo total de CACs cadastrados no Sigma cresceu abruptamente, as despesas fixadas e, sobretudo, as empenhadas reduziram-se continuamente, mesmo com aumentos expressivos de arrecadação de taxa voltada ao custeio das atividades de registro e fiscalização de PCEs. Um dos impactos desse descompasso foi a redução do percentual de CACs fiscalizados.

650. A auditoria identificou retenções sucessivas e progressivas dos recursos dessas taxas na formação de reservas de contingências, além da baixa execução financeira desses recursos. Ainda, constatou a ausência de avaliações de impactos aos processos de trabalho do SisFPC gerados pela flexibilização normativa de 2019, a qual ampliou o acesso a armas de fogo e munições. Com isso, as medidas recomendadas foram no sentido de o Comando do Exército reavaliar a alocação de recursos aplicados ao SisFPC e realizar estudos para o monitoramento das consequências da flexibilização comentada, em especial no que concerne à estimativa de recursos adequados às atividades desse sistema.

651. Por fim, o capítulo “Requisitos para o porte funcional” abordou um achado que indica tratamento menos criterioso com a comprovação de idoneidade e de aptidão psicológica de servidores que possuem porte funcional se comparado com os cidadãos civis em geral. Essa situação pode pôr em risco a integridade de servidor com a saúde mental comprometida e de terceiros, assim como pode permitir que servidor que não atenda aos critérios de idoneidade continue portando arma de fogo.

652. Sobre o tema, foram propostas recomendações para a adoção do uso de bancos de dados do Poder Judiciário e dos órgãos de segurança pública no monitoramento da idoneidade dos servidores e para o estudo de proposição normativa no sentido de enrijecer os critérios para o porte de armas funcional, mormente no que diz respeito à avaliação psicológica e à idoneidade dos servidores.

653. A nova regulamentação do Estatuto do Desarmamento trazida pelo Decreto 11.615/2019 endereçou diversas fragilidades encontradas ao, por exemplo: reduzir os limites de acervos e, no caso dos atiradores, aliar a progressão de limite a níveis de habitualidade (arts. 35, 36, 39, inciso III, e 42); prever planejamento mais detalhado e coordenação entre o Ibama e o Exército quando do apostilamento da atividade de caça; reduzir o período de validade dos CRs e dos CRAFs (art. 39); ou ampliar para cinco anos o intervalo temporal de referência para fins de apuração de idoneidade (art. 15, § 4º). A tendência é que, com isso, a demanda por concessões de novos CRs se reduza e parte das desconformidades detectadas seja corrigida durante as revalidações desses registros.

654. Não obstante, é preciso lembrar que o retrato atual é de um sistema com muitos administrados e com capacidade de fiscalizar um percentual muito baixo deles – herança dessa flexibilização. Isso exige controles mais direcionados aos riscos e soluções que gerem resultados significativos sem exigir elevados insumos.

655. Nesse contexto, cumprindo com a missão desta Corte de Contas de “contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade”, essa auditoria mostrou que, com análises de dados disponíveis em bases da Administração, automatização de processos de

trabalho, postura ativa de monitoramento da política pública e melhoria da qualidade e da gestão dos dados do SisFPC, é possível identificar e corrigir problemas atuais desse sistema e aprimorar a política de controle e fiscalização de armas de fogo e de munições a cargo do Exército, tornando-a mais efetiva e eficiente e reduzindo suas desconformidades com as normas.

I. X. Proposta de Encaminhamento

656. Previamente à proposição de encaminhamentos, cabe registrar que, embora o Colog seja o órgão central do SisFPC e a DFPC seja o seu órgão superintendente (Portaria 1.757/2022 do Comando do Exército, art. 7º), as propostas serão direcionadas ao Comando do Exército, escalão máximo da instituição que recebeu a legalmente a atribuição de executar a política pública sob análise. A medida se justifica, adicionalmente, devido ao fato de alguns dos encaminhamentos propostos poderem exigir a atuação de outras organizações militares do Exército não subordinadas ao Colog, a exemplo do Departamento de Ciência e Tecnologia, que possui diversas competências ligadas ao desenvolvimento dos softwares e programas corporativos do Exército (Decreto 5.701/2006, art. 17), tema recorrente nas propostas formuladas. Análise sobre o tema foi registrada no Apêndice A.

657. Feita essa ponderação, ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

a) **determinar** ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a.1) **no prazo de 90 dias**, adote medidas possíveis para conceder a servidores designados por autoridade competente da Polícia Federal acesso ao Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem) e aos seus submódulos, o Sistema de Identificação Personalizada de Munições (SIP) e o Sistema de Rastreamento de Embalagem de Munição (Sirem), conforme preconiza a Portaria nº 581/MD, de 24/4/2006, art. 1º, § 2º;

a.2) **no prazo de 180 dias**:

a.2.1) avalie, nos termos dos arts. 16 e 17 da Portaria Colog 164/2023, a pertinência de revogar a autorização para portar arma de fogo dos militares cuja idoneidade ainda possa estar comprometida, listados na peça 238;

a.2.2) adote as medidas cabíveis para apurar e sanar os casos identificados de cadastros de armas de fogo com status “OK (arma com o proprietário)” ou de CRs ativos vinculados a pessoas físicas falecidas (tanto não integrantes das Forças quanto integrantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica), listados na peça 245, o que contraria o art. 29 do Decreto 11.615/2023 e o art. 47 do Decreto 9.847/2019, verificando a destinação dada a essas armas;

a.2.3) com fundamento na Portaria nº 581/MD, de 24/4/2006, art. 1º, caput e § 1º, adote as medidas necessárias para implementar sistema próprio de gestão de controle de venda e estoque de munições, seja por meio da incorporação do Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem) e dos seus submódulos, o Sistema de Identificação Personalizada de Munições (SIP) e o Sistema de Rastreamento de Embalagem de Munição (Sirem), aos sistemas de tecnologia da informação da Administração Pública, ou por meio de desenvolvimento de sistema próprio, adotando medidas para garantir a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade dos dados (Decreto 9.637/2018, art. 1º), e estabelecendo política de armazenamento pelo Comando do Exército de cópias de segurança, conforme estabelece a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética, item 2.3.4, aprovada pelo Decreto 10.222/2020; e

a.2.4) com fundamento no Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 67, inciso II, alínea “d”, e parágrafo único, que, com base nos dados relativos à abertura de processos de execução de pena e à emissão de mandados de prisão em detrimento de pessoas físicas que possuem registro no

Sigma que constam à peça 238, adote as medidas consideradas pertinentes para cancelar ex officio os registros das pessoas que deixaram de atender aos requisitos de idoneidade;

a.3) no prazo de um ano:

a.3.1) adote solução digital/informatizada para a gestão de todos os processos de trabalho da atividade de fiscalização de produtos controlados (incluindo a realização de vistorias, fiscalizações e os seus agendamentos), em atendimento aos itens 9.2.1.2 e 9.3.4 do Acórdão 604/2017-TCU-Plenário (reiterados nesta decisão) e em consonância com os arts. 5º e 6º da Lei 14.129/2021 e com o Decreto 8.539/2015, 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);

a.3.2) adote as medidas cabíveis para apurar e sanar os casos identificados no Sigma de registros de armas com status OK relacionados a CACs com CRs cancelados ou vencidos, listados na peça 250, situação que constituiu infração ao Decreto 10.030/2019, Anexo I, arts. 66, 67, II, alínea b, e 68, I, ressalvada a hipótese de pendência de decisão final sobre pedido de revalidação do CR;

a.3.3) cadastre no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas todas as armas de fogo listadas no Decreto 9.847/2019, art. 4º, § 2º, inciso I;

a.3.4) adote, na condição de mantenedor do Sigma (Decreto 9.847/2019, art. 4º, § 1º), as medidas necessárias para se certificar de que existam ferramentas de monitoramento dos recursos informacionais relacionados aos registros de armas de fogo pertencentes aos integrantes dos Comandos da Marinha e da Aeronáutica, registrando as atividades de inclusão, exclusão e alteração de dados feitos por intermédio dos módulos Sigmaer e Sigma-MB, conforme preconiza a Portaria 004-DCT, arts. 85 e 86, V;

a.3.5) adote as medidas necessárias para que os acessos ao Sigma, incluindo aqueles realizados por militares do Exército, sejam registrados de forma a permitir a auditoria, indicando o agente público responsável pelo acesso, endereço de rede (IP) do meio computacional utilizado pelo agente, horários, informações acessadas e outros dados disponibilizados no momento da consulta, conforme preconiza a Portaria 004-DCT, arts. 85 e 86, V, e em consonância com as restrições e medidas de segurança previstas pelo Comando do Exército ao conceder acesso externo às bases de dados do Sigma para a Polícia Federal (Portaria Conjunta 1, de 12 de agosto de 2021, do Comandante do Exército e do Diretor-Geral da Polícia Federal, art. 9º, II) e para a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Portaria Conjunta 1, de 9 de março de 2023, do Comandante do Exército e do Secretário Nacional de Segurança Pública, art. 11, II);

a.3.6) adote rotinas de revisão dos direitos de acesso concedidos a usuários que não mais atuem em atividades dependentes do Sigma ou que alcancem um período razoável predeterminado de inatividade no sistema e que implemente uma política de senha, conforme preconiza a Portaria 004-DCT, art. 42, § 1º;

a.4) no prazo de 18 meses:

a.4.1) adote medidas para aprimorar o processo de inserção de dados no Sigma, de modo a evitar registros inconsistentes, múltiplos, idênticos e com campos ausentes, garantindo que os cadastros e registros de pessoas físicas e de armas de fogo contenham todas as informações listadas nos incisos I e II do art. 5º do Decreto 9.847/2019;

a.4.2) adote as medidas necessárias para adequar o Sigma para o armazenamento de todas as informações relativas a armas de fogo e seus proprietários previstas no art. 5º, I e II, do Decreto 9.847/2019, incluindo os registros relativos a integrantes das Forças Armadas, e para providenciar o seu preenchimento;

a.5) **ao implementar sistema próprio de gestão de controle de venda e estoque de munições**, inclua funcionalidades e críticas automatizadas que impeçam a recorrência dos problemas verificados na auditoria no que se refere à qualidade e à confiabilidade dos dados inseridos (da Tabela 9 à Tabela 12), o registro de venda especial sem a autorização da Força, e a realização de transações de venda que não observem os limites quantitativos e demais critérios normatizados, em conformidade com o Decreto 11.615/2023, arts. 37, I, II e III, e §§ 1º e 5º, e 39, III, b;

b) **determinar** ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, **no prazo de 180 dias**:

b.1) avalie, nos termos da ICA 136-3, item 2.9.32, a pertinência de revogar a autorização para portar arma de fogo dos militares cuja idoneidade ainda possa estar comprometida listados na peça 239; e

b.2) adote as medidas cabíveis para apurar os casos identificados de cadastros de armas de fogo com status “OK (arma com o proprietário)” vinculadas a pessoas físicas falecidas pertencentes aos seus quadros, listados na peça 246, o que contraria o art. 29 do Decreto 11.615/2023 e o art. 47 do Decreto 9.847/2019, verificando a destinação dada a essas armas;

c) **determinar** ao Comando da Marinha, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, **no prazo de 180 dias**:

c.1) avalie, nos termos da Portaria nº 1/2022 DGMM, item 9.3, a pertinência de revogar a autorização para portar arma de fogo dos militares cuja idoneidade ainda possa estar comprometida listados na peça 240; e

c.2) adote as medidas cabíveis para apurar os casos identificados de cadastros de armas de fogo com status “OK (arma com o proprietário)” vinculadas a pessoas físicas falecidas pertencentes aos seus quadros, listados na peça 247, o que contraria o art. 29 do Decreto 11.615/2023 e o art. 47 do Decreto 9.847/2019, verificando a destinação dada a essas armas;

d) **recomendar** à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Defesa e ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, sob coordenação e acompanhamento da Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça e Segurança Pública elaborem estudos e diagnósticos, para verificar a necessidade, ou não, de formular e encaminhar proposições para:

d.1) alteração do art. 2º, X, da Lei 10.826/2003, com a consequente alteração dos decretos que regulamentam a norma; e

d.2) alteração do regulamento do art. 6º, § 4º, da Lei 10.826/2003, criando critérios mais rígidos, especialmente no que concerne ao acompanhamento da comprovação de idoneidade e da aptidão psicológica dos integrantes das Forças Armadas, das polícias federais e estaduais e do Distrito Federal, bem como dos militares dos Estados e do Distrito Federal, como requisito para portar armas de fogo;

e) **recomendar** ao Conselho Nacional de Justiça, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, em auxílio à política pública de controle de armas de fogo, verifique a oportunidade e a conveniência de adotar medidas consideradas pertinentes com vistas à unificação das certidões de antecedentes criminais expedidas pelos tribunais de justiça dos estados e do Distrito Federal e pelos tribunais regionais federais ou à criação de solução alternativa que permita consulta única relativa aos processos criminais em andamento referentes a uma pessoa física;

f) **recomendar** ao Comando do Exército, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

f.1) *considerando o aumento acentuado da quantidade de CACs e a necessidade de fortalecer as atividades de fiscalização e controle de armas de fogo e de munições, reavalie a priorização dada a esse tema na alocação de recursos no sentido de mitigar a baixa execução financeira dos recursos da TFPC e a elevada retenção deles para compor reserva de contingência, garantindo uma maior aplicação efetiva no suporte das atividades do SisFPC;*

f.2) *altere os documentos de referência relativos à fiscalização de entidades de tiro, a exemplo do “Guia para operações de fiscalização/vistorias de produtos controlados”, de 16/11/2022, e seus anexos, para que seja prevista a realização de procedimentos para comparar as informações que constam nos registros de habitualidade e as declarações de habitualidade emitidas pela entidade e apresentadas à DFPC por atiradores desportivos a ela filiados;*

f.3) *com o objetivo de minimizar riscos nos procedimentos de avaliação de idoneidade para a concessão e renovação de Certificados de Registro e de Certificados de Registro de Armas de Fogo, adote as medidas necessárias para incluir entre as fontes de informação que subsidiam o processo decisório a realização de pesquisas no Sinesp-Infoseg e no Banco Nacional de Mandados de Prisão, bem como demais bases utilizadas por órgãos do Poder Judiciário ou de segurança pública, federais ou estaduais, aos quais obtenha ou possua acesso; e*

f.4) *estabeleça rotina de verificação da manutenção dos requisitos legais de idoneidade exigidos para a aquisição de armas de fogo, por meio da realização periódica de cruzamento dos dados de identificação de pessoas físicas registradas no Sigma com bases de dados de registros criminais utilizadas pelos órgãos do Poder Judiciário e de segurança pública, federais ou estaduais, dado que a manutenção de registros ativos no Sigma relativos a pessoas que não atendem aos requisitos de idoneidade viola o art. 4º, inciso I, da Lei 10.826/2003, dando ensejo ao cancelamento do ex officio do registro, nos termos do Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 67, II, d;*

f.5) *avalie a adoção de sistema informatizado próprio para registro online da presença de praticantes do tiro desportivo nas entidades de tiro a que são filiados a fim de propiciar um monitoramento mais tempestivo e confiável da habitualidade dos atiradores desportivos, ponderando a viabilidade de realizar investimentos nesta funcionalidade enquanto não definidas as ferramentas utilizadas no âmbito do SisFPC que serão aproveitadas pela Polícia Federal nos termos do Decreto 11.615/2023, art. 6º e no Acordo de Cooperação Técnica 9/2023/GM, celebrado entre o MJSP e o MD, cláusula 2.1, IV.*

f.6) *na definição das diretrizes de planejamento operacional de fiscalização de produtos controlado e na elaboração dos planos regionais de fiscalização de produtos controlados, em consonância com o que determina o Decreto 9.203/2017, art. 5º, II, art. 6º, caput e parágrafo único, I, II e III, e art. 17, caput e II, sejam levados em consideração fatores de risco identificados pelos seus executores, bem como aqueles identificados pela equipe de auditoria do TCU, como a existência de pessoas físicas: com registros ativos e armas de fogo com status OK e que constam como falecidos no Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc); com acervos possivelmente incompatíveis com sua renda declarada; a respeito das quais constem registros nos bancos de dados de segurança pública e da justiça criminal que possam colocar sob questionamento a sua idoneidade; e que tenham acervos com mais de uma arma de fogo entre as quais uma tenha sido apreendida pelas forças de segurança pública sem que seu eventual extravio, furto, roubo tenha sido comunicado ao Comando do Exército;*

f.7) *realize estudos para avaliar e monitorar as consequências da flexibilização do controle de armas e de munições nos processos internos do SisFPC a fim de, entre outras finalidades, identificar o volume adequado de recursos financeiros a serem direcionados a esse sistema;*

g) **recomendar** aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, bem como à Polícia Federal, à Polícia Rodoviária Federal e à Secretaria Nacional de Políticas Penais, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que adotem as medidas necessárias para regulamentar a verificação periódica nos bancos de dados detidos pelo Poder Judiciário e pelos órgãos de segurança pública da existência de registros que possam potencial ou concretamente comprometer a idoneidade dos integrantes dos seus quadros, resultando no cancelamento ou revogação dos respectivos portes de arma (Portaria Colog 164/2023, arts. 16 e 17; ICA 136-3, item 2.9.32; Portaria nº 1/2022 DGMM, item 9.3; Portaria Interministerial 4.226/2010; e Lei 10.826/2003, art. 4º, I e III, art. 6º, I e II, § 4º);

h) **dar ciência** ao Comando do Exército e à Polícia Federal, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que, ao não cadastrar informações a respeito das impressões de raiamento e de microestriamento do projétil disparado pela arma de fogo, respectivamente no Sigma e no Sinarm, infringiu-se a Lei 10.826/2003, art. 2º, inciso X, bem como o art. 5º, inciso I, alínea “k” do Decreto 9.847/2019;

i) **dar ciência** ao Comando do Exército, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

i.1) a não exigência de apresentação de declaração de habitualidade, ou documento congênere, nos processos de renovação de certificado de registro como atirador desportivo nos processos de fiscalização analisados por amostragem contrariou o Decreto 9.846/2019 (revogado), art. 3º, § 6º, e o Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 52, § 1º (revogado), bem como contraria o atualmente vigente Decreto 11.615/2023, art. 35;

i.2) o agendamento de vistorias e fiscalizações por meio de ligação telefônica infringiu o art. 71, §4º, do Anexo I do Decreto 10.030/2019, bem como as formalidades que regem a atuação da Administração Pública (art. 2º, parágrafo único, VIII e IX, da Lei 9784/1999); e

i.3) o cadastro, no Sigma, de informações incompletas, incorretas ou faltantes provenientes de outros órgãos contrariou a atribuição do Comando do Exército de manter o registro de proprietários de armas de fogo de competência do Sigma decorrente do Decreto 9.847/2019, art. 4º, § 1º, tendo em vista que ela envolve o dever de cuidado e de curadoria das informações inseridas neste sistema pelos órgãos listados no § 2º, II, do mesmo artigo, (Comandos da Marinha e da Aeronáutica, as polícias militares, os corpos de bombeiros militares dos Estados e do Distrito Federal e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República), o que inclui atenção quanto à qualidade, à completude e à conformidade dessas informações;

j) 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 i);

k) **Encaminhar** o Acórdão que vier a ser prolatado, bem como o Voto e o Relatório que o fundamentam, ao Ministério da Defesa, ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública, à Polícia Federal, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, Procuradoria-Geral da Justiça Militar e à Procuradoria da República no Distrito Federal;

l) **encaminhar** ao presidente da Comissão de fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia do inteiro teor da deliberação que vier a ser proferida nos presentes autos, em resposta ao Requerimento 135/2022-CFFC, encaminhado por meio do Ofício 245/2022-CFFC-P, de 7/12/2022;

- m) **juntar cópia** do presente relatório, do voto e da decisão que vier a ser proferida aos autos da Solicitação do Congresso Nacional (SCN) objeto do TC 030.712/2022-0; e
- n) **apensar** o presente processo ao TC 030.712/2022-0.

A. APÊNDICE A – ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES.

1. Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144-148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NATs), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, alterada pela Portaria TCU 168/2011; nos parágrafos 148, 174 e 185-189 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU 144/2000, revisado pela Portaria Segecex 4/2010, encaminharam-se versões preliminares dos achados descritos no relatório desta Auditoria Integrada às diferentes unidades jurisdicionadas a que se destinavam as propostas de encaminhamento elaboradas.

2. Este apêndice dedica-se à análise dos comentários dos gestores da Casa Civil da Presidência da República, do Conselho Nacional de Justiça, dos Comando da Aeronáutica, da Marinha e do Exército, da Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados, da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e da Secretaria Nacional de Políticas Penais relativos às propostas de encaminhamento formuladas pela equipe de auditoria.

Casa Civil da Presidência da República

3. Foram formuladas no relatório preliminar desta auditoria (peça 197) e encaminhadas à Secretária-Executiva da Casa Civil da Presidência da República (Ofício 61687/2023-TCU/Seproc, peça 204) as seguintes propostas de encaminhamento:

e) recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

e.1) coordene a realização de estudos, envolvendo o Ministérios da Defesa e da Justiça e Segurança Pública, bem como outros que julgar necessários, para verificar a necessidade ou não de propor alteração no art. 2º, X, da Lei 10.826/2003, com a consequente alteração dos decretos que regulamentam a norma; e

e.2) realize estudos, em conjunto com o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério da Defesa, com vistas a avaliar eventual necessidade de alteração do regulamento do art. 6º, § 4º, da Lei 10.826/2003, criando critérios mais rígidos, especialmente no que concerne ao acompanhamento da idoneidade e da aptidão psicológica dos integrantes das Forças Armadas, das polícias federais e estaduais e do Distrito Federal, bem como dos militares dos Estados e do Distrito Federal, como requisito para portar armas de fogo;

Comentário do gestor

4. Por meio do Ofício 224/2024/SE/CC/PR, a Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República encaminhou a Nota Informativa SAG 2/2024/SAEJ/SAG/CC/PR (peças 228 e 229), onde constam as informações que seguem.

5. Informa o órgão que a competência precípua da Casa Civil é assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, conforme disposto no art. 3º da Lei 14.600/2023, destacando-se, entre outras atribuições, a coordenação e integração das ações governamentais, a análise do mérito das proposições dessas ações, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, e a coordenação e acompanhamento da formulação de políticas públicas pelos Ministérios.

6. A Lei 14.600/2023 também prevê as áreas de competência do Ministério da Defesa (art. 24) e do Ministério da Justiça e Segurança Pública (art. 35), sendo competência do primeiro tratar

do preparo, do emprego e das operações militares das Forças Armadas e do segundo executar atividades relacionadas com a segurança pública, no âmbito da União.

7. *Esclarece o órgão que as atividades de coordenação e análise de ações de governo são desempenhadas pela Casa Civil no âmbito específico da sua competência de assessorar o Presidente da República e obedecem a um modelo de governança que se inicia com o encaminhamento de proposições de atos normativos concebidos e fundamentados pelos ministérios responsáveis pelas respectivas políticas públicas (art. 22 do Decreto 9.191/2017) ou pelo Congresso Nacional.*

8. *A atuação da Secretaria de Análise Governamental, que compõe sua estrutura regimental (Decreto 11.329/2023, Anexo I, art. 24), assim, tem foco na análise do mérito das propostas quanto à conveniência, oportunidade e alinhamento com as diretrizes governamentais, em articulação com os órgãos proponentes.*

9. *Dessa forma a coordenação e apreciação de ações governamentais realizada na Casa Civil da Presidência da República fundamenta-se em atividades previamente realizadas pelas áreas competentes nos órgãos interessados, aos quais cabe a iniciativa de elaborar estudos, diagnósticos, formular e encaminhar proposições de políticas públicas para apreciação do Presidente. Adiciona a pasta que em razão da inexistência de poder hierárquico entre os Ministérios, entende-se que as atribuições da Casa Civil, de assessoramento ao Presidente da República, não se confundem com funções de coordenação e integração do governo.*

10. *No entendimento do órgão, o Relatório Preliminar elaborado pela equipe de auditoria e encaminhado para comentário recomenda que a Casa Civil da Presidência da República coordene e realize estudos que envolvem temas de competência dos Ministérios da Defesa e da Justiça e Segurança Pública, motivo pelo qual sugere a revisão dos termos do Relatório Preliminar, de modo a recomendar que o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério da Defesa se responsabilizem integralmente pela coordenação e realização dos estudos mencionados, em especial devido ao disposto nos arts. 3º, 24 e 35 da Lei 14.600/2023.*

Análise

11. *Consideram-se pertinentes os apontamentos feitos pela Casa Civil da Presidência da República (CCPR). A política pública a que se refere esta auditoria, todavia, se encontra sob responsabilidade de dois Ministérios, conforme pontua a CCPR em sua argumentação, que também aponta a inexistência de hierarquia entre as pastas ministeriais.*

12. *Nesta situação, uma recomendação direcionada apenas aos Ministérios da Defesa e da Justiça e Segurança Pública, nos termos propostos, esbarraria no risco de tornar-se inócua, diante da falta de hierarquia e da possível ausência de coordenação entre as pastas. Neste cenário, tornam-se relevantes as competências da Casa Civil da PR para coordenar e integrar ações governamentais, para coordenar e acompanhar as atividades dos Ministérios e para coordenar e acompanhar a formulação de projetos e de políticas públicas pelas pastas ministeriais (Lei 14.600/2023, art. 3º, I e IV), o que não conflita com a responsabilidade dos órgãos técnicos de elaborar estudos, diagnósticos, formular e encaminhar proposições à CCPR.*

13. *Diante do exposto, considera-se pertinente manter a recomendação anteriormente proposta, porém com ajustes em sua redação para não gerar confusão quanto às competências dos atores envolvidos.*

14. *e) recomendar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Defesa e ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, sob coordenação e acompanhamento da Casa Civil da Presidência da República, o*

Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça e Segurança Pública elaborem estudos e diagnósticos, para verificar a necessidade ou não de formular e encaminhar proposições para:

15. e.1) alteração do art. 2º, X, da Lei 10.826/2003, com a consequente alteração dos decretos que regulamentam a norma; e

16. e.2) alteração do regulamento do art. 6º, § 4º, da Lei 10.826/2003, criando critérios mais rígidos, especialmente no que concerne ao acompanhamento da idoneidade e da aptidão psicológica dos integrantes das Forças Armadas, das polícias federais e estaduais e do Distrito Federal, bem como dos militares dos Estados e do Distrito Federal, como requisito para portar armas de fogo.

Conselho Nacional de Justiça

17. Foi formulada no relatório preliminar desta auditoria (peça 197) e encaminhada à Secretária-Geral do Conselho Nacional de Justiça (OFÍCIO 61687/2023-TCU/Seproc, peça 203) a seguinte proposta de encaminhamento:

f) recomendar ao Conselho Nacional de Justiça, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, em auxílio à política pública de controle de armas de fogo, verifique a oportunidade e a conveniência de adotar medidas consideradas pertinentes com vistas à unificação das certidões de antecedentes criminais expedidas pelos tribunais de justiça dos estados e pelos tribunais regionais federais ou à criação de solução alternativa que permita consulta única relativa aos processos criminais em andamento referentes a uma pessoa física;

Comentário do gestor

18. Por meio do Ofício n. 66/SG, a Secretária-Geral do CNJ informa a respeito da abertura de projeto institucional para a elaboração de um modelo da Folha de Antecedentes Criminais - FAC nacional e estudos relacionados o tema (peça 225).

19. Segundo registrado na documentação que acompanha o mencionado ofício (peça 227), é conveniente e oportuna a adoção de medidas visando a unificação de certidões de antecedentes criminais expedidas pelos Tribunais ou a busca de uma solução alternativa que permita consulta única aos processos criminais de uma pessoa física, o que atenderia tanto à recomendação formulada pelo TCU, com foco no controle de armas, quanto auxiliaria o trabalho de autoridades policiais, do Ministério Público e de magistrados, que dependem de informações completas para realizar suas atividades.

20. Também foram fornecidas informações relativas à recente celebração do Acordo de Cooperação Técnica 013/2023 com a Polícia Federal/MJSP, cujo objeto é a conjugação de esforços com o propósito de desenvolver e implementar instrumentos eletrônicos de comunicação de dados de polícia judiciária entre o Poder Judiciário e a Polícia Federal.

21. No âmbito do CNJ, foi proposta a abertura pela Secretaria de Estratégia e Projetos do CNJ de um Projeto Institucional para a elaboração de um modelo em constante aperfeiçoamento da Folha de Antecedentes Criminais (FAC Nacional). Adicionalmente, foi proposta a criação de um grupo de trabalho no CNJ para coletar informações e dar encaminhamento a um projeto de unificação de certidões criminais no país. A peça 225, a Secretária-Geral do CNJ registrou anuência às propostas elaboradas pelas áreas técnicas do órgão.

Análise

22. Verifica-se que o Conselho Nacional de Justiça não expôs falhas ou possíveis consequências práticas negativas decorrentes da proposta formulada. Apesar de ter sido proposta no âmbito do órgão a adoção de medidas que podem dar início à resolução das questões identificadas, registre-se que ainda se trata de medidas em estágio inicial, sem prazo de conclusão, sendo algumas delas ainda com status de proposta. Assim, diante da relevância das medidas para o

sucesso da política pública de controle de armas de fogo e munições a recomendação será mantida.

Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Secretaria Nacional de Políticas Penais

23. *Foram formuladas no relatório preliminar desta auditoria (peça 197) e encaminhadas ao Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal (Ofício 61687/2023-TCU/Seproc, peça 202), ao Diretor-Geral da Polícia Federal (Ofício 61686/2023-TCU/Seproc, peça 205) e ao Secretário Nacional de Políticas Penais (Ofício 61688/2023-TCU/Seproc, peça 216) a seguintes proposta de encaminhamento:*

h) recomendar aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, bem como à Polícia Federal, à Polícia Rodoviária Federal e à Secretaria Nacional de Políticas Penais, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que adotem as medidas necessárias para regulamentar a verificação periódica nos bancos de dados detidos pelo Poder Judiciário e pelos órgãos de segurança pública da existência de registros que possam potencial ou concretamente comprometer a idoneidade dos integrantes dos seus quadros, resultando no cancelamento ou revogação dos respectivos portes de arma (Portaria Colog 126/2019, arts. 17 e 18; ICA 136-3, item 2.9.32; Portaria nº 1/2022 DGMM, item 9.3; Portaria Interministerial 4.226/2010; e Lei 10.826/2003, art. 4º, I e III, art. 6º, I e II, § 4º);

24. *Outra proposta formulada no relatório preliminar dirigida à Polícia Federal foi a seguinte:*

j) dar ciência ao Comando do Exército e à Polícia Federal, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que, ao não cadastrar informações a respeito das impressões de raiamento e de microestriamento do projétil disparado pela arma de fogo, respectivamente no Sigma e no Sinarm, infringe-se a Lei 10.826/2003, art. 2º, inciso X, bem como o art. 5º, inciso I, alínea “k” do Decreto 9.847/2019;

Comentários dos gestores da Polícia Rodoviária Federal

25. *A Polícia Rodoviária Federal encaminhou seus comentários relativos à proposta de encaminhamento por meio do Ofício 75/2024/CCIN/DIREX (peças 231 e 232), que podem ser resumidos nos seguintes pontos.*

26. *O órgão considera que existe complexidade subjacente à definição jurídica do termo "idoneidade". No seu entendimento, a ausência de embasamento legal sólido e critérios objetivos para defini-lo dificultaria sobremaneira a análise do cabimento da revogação/cancelamento do porte de arma funcional e poderia expor as decisões a questionamentos legais.*

27. *São apresentados questionamentos relativos à terminologia da proposta formulada, que se refere ao “potencial ou concreto” comprometimento da idoneidade. Também se questiona em quais casos deveria ser revogado/cancelado o porte de arma, quem seria a autoridade responsável por declarar a inidoneidade do servidor, por quanto tempo deveria durar essa revogação e como ficaria a situação funcional do servidor que venha a ter o porte de arma funcional revogado ou cancelado.*

28. *Entende a corporação que os casos de recolhimento de arma decorrentes de transtornos psíquicos são solidamente embasados em laudos médicos emitidos por perícia médica oficial. No caso da inidoneidade, todavia, há entendimento na PRF de que não há previsão legal que dê respaldo para um gestor declarar a inidoneidade do servidor.*

29. *Segundo a gestão da PRF, não se pode olvidar que se trata de cargo eminentemente policial, em que o uso da arma de fogo é indissociável à natureza da atividade, tornando temerário o cancelamento ou revogação do porte de um instrumento essencial sem que ocorra a devida instrução processual.*

30. *Argumenta a gestão do órgão que as ações ou omissões dos Policiais Rodoviários Federais, bem como dos demais agentes públicos, são passíveis de controles internos e externos, sendo que suas condutas estão sujeitas às medidas judiciais e administrativas, cujas eventuais penalidades podem culminar com a demissão do servidor e a consequente perda do porte de arma funcional.*

Análise

31. *No que se refere à suposta complexidade existente na definição de idoneidade, considera-se não procedente o argumento apresentado pela PRF. A Lei 10.826/2003 é suficientemente clara ao definir em seu art. 4º, I, que a idoneidade é comprovada mediante a apresentação pelo interessado de certidões negativas de antecedentes criminais e por não estar respondendo a inquérito policial ou a processo criminal. O legislador, todavia, concede ao Poder Executivo a possibilidade de regulamentar a matéria de forma a tratar os quadros das forças armadas e dos órgãos de segurança pública (Lei 10.826/2003, art. 6º, § 4º).*

32. *Neste contexto, é importante destacar que a recomendação proposta não é taxativa quanto aos critérios que devem ser adotados para as avaliações, cuja definição, entende-se, cabe ao Poder Executivo. O Comando do Exército, por exemplo, por meio da Portaria Colog 126/2019, mencionada na proposta de encaminhamento comentada pela PRF, disciplina os casos de revogação da autorização para portar armas de fogo dos militares da Força e define as autoridades responsáveis pelo acompanhamento da questão e os critérios para cessação da revogação (arts. 17-20). A norma foi revogada pela Portaria Colog 164/2023, que também trata do tema. Os Comandos da Marinha e da Aeronáutica já disciplinaram a matéria (ICA 136-3, item 2.9.32; e Portaria nº 1/2022 DGMM, item 9.3). Essas normas podem servir como referência para a PRF ao lidar com a questão, caso a proposta de encaminhamento seja aprovada pelo TCU.*

33. *Quanto à terminologia empregada pela equipe de auditoria, esclarece-se que os procedimentos realizados neste trabalho resultaram na obtenção de dados relativos ao registro de boletins de ocorrência que se referem aos detentores de registro junto ao Comando do Exército. Trata-se de documentação com baixo processamento por autoridades policiais, possivelmente elaborado sem que tenha sido exercido o direito ao contraditório. Tampouco se trata de documento submetido a avaliação pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário.*

34. *Por esse motivo, faz-se referência à potencial perda de idoneidade, o que, respeitados os direitos à ampla defesa e ao contraditório, daria ensejo, no entendimento da equipe de auditoria, à necessidade de acompanhamento pelos órgãos de vinculação dos detentores de portes de arma funcionais. Nessa acepção, a concreta perda de idoneidade para fins de portar armas de fogo, de forma geral, nos termos da Lei 10.826/2003, ocorre com a instauração de inquérito policial ou processo criminal, que pode culminar em sentença. Aos integrantes dos quadros das Forças Armadas ou policiais, podem ser aplicados critérios mais específicos, na forma de regulamento (art. 6º, § 4º).*

35. *Conforme abordado no relatório desta auditoria, tem-se que o teor das certidões de antecedentes criminais é regulamentado pelo Poder Judiciário (Resolução CNJ 121, de 5/10/2010), que determina, por exemplo, a emissão de certidão criminal negativa caso a pena já tenha sido extinta ou cumprida (art. 8º, §1º). Entende-se que a norma também pode ser consultada com o intuito de sanar as dúvidas suscitadas pela PRF.*

36. *Ressalte-se que os questionamentos apresentados pela Polícia Rodoviária Federal são incompatíveis com o fato de que, ao admitir novos servidores em seus quadros, o órgão realiza investigação social, exigindo dos candidatos a apresentação de certidões de antecedentes criminais referentes a todos os locais de residência a partir dos dezoito anos de idade. Também exige, daqueles que são ou foram servidores públicos civis, dados sobre apurações disciplinares (itens*

13.2 e 13.3 do edital de 2021 relativo ao concurso de admissão à carreira de policial rodoviário federal - [link](#)).

37. *Considera-se seguro presumir que a corporação já tenha delineados procedimentos e critérios para essa investigação social. A proposta de encaminhamento formulada, nesse sentido, se limita a recomendar que esse acompanhamento tenha continuidade durante o período em que a pessoa física admitida ao cargo o ocupa.*

38. *Nos termos da legislação vigente, a comprovação de idoneidade é critério para obter acesso a armas de fogo. Critério que também se aplica aos integrantes dos quadros das Forças Armadas ou policiais, na forma de regulamento (Lei 10.826/2003, art. 6º, § 4º).*

39. *A resposta encaminhada reforça a percepção registrada no relatório desta auditoria de que alguns órgãos possuem a interpretação de que o porte de arma funcional é direito irrestrito inerente à ocupação de cargo pertencente aos seus quadros. Esse direito, na forma como é expressa nas manifestações recebidas, se sobreporia ao direito que seus pares e os demais membros da sociedade têm à segurança.*

40. *Há, assim, uma inconsistência na postura adotada, uma vez que se busca garantir ao profissional que foi sentenciado, enfrenta processo ou é investigado pelo cometimento de delito, acesso a armas de fogo, quando a idoneidade é requisito para ingresso nessas carreiras, como denota a investigação social realizada como etapa dos concursos de admissão. Caso determinadas atividades inerentes ao cargo exijam o porte de armas de fogo, o profissional cuja idoneidade não pode ser atestada deveria ser delas afastado.*

41. *Obviamente há uma série de nuances relativas ao tema, cuja discussão extrapola o escopo desta auditoria. Não por acaso, a recomendação formulada não busca interferir nos critérios a serem adotados pelo gestor para definir as situações que recomendam a cassação ou revogação dos portes funcionais dos seus quadros, algo que os Comandos das forças armadas já definiram para seus respectivos quadros funcionais.*

42. *Diante de todo o exposto, não se consideram os comentários da gestão da PRF aptos a justificar a não apresentação da proposta de encaminhamento previamente elaborada à peça 197.*

Comentários dos gestores da Polícia Federal

43. *A Polícia Federal encaminhou via Ofício 11/2024/DPA/PF (peça 233) os seus comentários a respeito das recomendações propostas no relatório preliminar. Eles estão distribuídos em quatro pareceres técnicos de unidades da PF, juntados às peças 234 a 237.*

44. *No parecer da Divisão de Estudos, Legislação e Pareceres (DELP/COGER/PF), juntado à peça 234, consta o entendimento de que o TCU estaria equiparando equivocadamente a condição de policial aos CACs ao recomendar à PF a regulamentação da verificação periódica da idoneidade dos policiais federais em bases do Poder Judiciário e dos órgãos de segurança pública. O equívoco também estaria presente na recomendação à Casa Civil para avaliar a necessidade de se regulamentar critérios mais rígidos de acompanhamento da idoneidade e da aptidão psicológica daqueles com porte funcional. Segundo a PF, enquanto os CACs precisam passar por avaliações psicológicas, o mesmo raciocínio não se aplicaria aos policiais.*

Nessa linha de inteligência, a supracitada recomendação do TCU, salvo melhor juízo, equipara de forma equivocada a condição de Policial aos CAC's, ao sugerir a instrumentalização de verificação periódica quanto à idoneidade e à avaliação psicológica. Ora, de fato os CAC's necessitam perpassar por avaliações periódicas, mas a mesma razão não se aplica aos agentes públicos policiais. (grifos nossos)

45. *A DELP/COGER/PF defende que, para a utilização do armamento pelos policiais, a Lei 10.826/2003 não exige as condições previstas nos incisos I a III do art. 4º do Estatuto do Desarmamento (comprovação de idoneidade; ocupação lícita; e capacidade técnica e aptidão*

psicológica). Adicionalmente, esclarece que a idoneidade é um requisito examinado perenemente na vida profissional do policial e que já existem mecanismos aptos ao exame das condicionantes para o porte de arma – investigação social e avaliação psicológica como etapa do concurso de admissão e, para o policial já investido no cargo, o poder disciplinar da administração, por exemplo.

46. No parecer da Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP/PF), juntado à peça 236, é informado que são feitas rigorosas e sistemáticas averiguações relativas à idoneidade e à aptidão psicológica dos candidatos para o ingresso no quadro funcional da PF e são reproduzidos diversos dispositivos normativos que suportam essa afirmação. Na mesma linha, o parecer elenca diversas exigências normativas de aptidão física e mental como requisitos para a ocupação do cargo.

47. A DGP/PF também afirma que, no decorrer da carreira do policial: o Decreto 7.014/2009 exige habilidade para manuseio e porte da arma como requisito para promoção; a PF já realiza controle em relação à idoneidade e à aptidão psicológica dos policiais por meio, respectivamente, da Divisão de Operações de Contraineligência (DICINT/CCINT/DIP/PF) e do o Serviço Biopsicossocial da Coordenação-Geral de Saúde (SBS/CGS/DGP/PF); e há a instauração de PAD no caso de identificação de comprometimento da idoneidade. Com isso, ela conclui afirmando ser desnecessária o que entende como uma equiparação entre policial e CACs.

48. O parecer do Serviço de Perícias em Balística (SEPBAL/DPLAD/INC/DITEC/PF), juntado à peça 237, tratou sobre o cadastro, no Sigma e no Sinarm, dos perfis balísticos de todas as armas comercializadas. Ele informa que esse assunto tem sido motivo de debate desde a sanção do Estatuto do Desarmamento e que, de fato, conforme citado neste relatório de auditoria, houve experiências estrangeiras malsucedidas no cadastro dos perfis de todas as armas fabricadas, sem contar o grande esforço em capacitação, pessoal e estrutura demandado para a implementação desse processo.

49. Por outro lado, em que pese esses limitantes, o SEPBAL elenca diversos resultados positivos obtidos pelo Banco Nacional de Perfis Balísticos na solução de crime e defende uma rediscussão desse requisito normativo contido no art. 2º, inciso X, da Lei 10.826/2003, mostrando-se favorável à proposta da equipe de auditoria. Segundo o parecer, em contraponto às limitações, devem ser ponderados “o avanço da tecnologia e o potencial caráter preventivo de um banco de cadastro de perfis balísticos das armas cadastradas no SINARM ou SIGMA, coibindo desvios e utilização de arma de fogo para cometimento de crime” (peça 237, item 8).

50. Finalmente, a Divisão Nacional de Controle de Armas de Fogo (DARM/CGSP/DPAPF), em parecer juntado à peça 235, não identificou, dentre as propostas de encaminhamento direcionadas à PF, deliberações voltadas para a sua área de competência. Todavia, essa unidade observou algumas fragilidades na fiscalização de CACs apontadas no relatório cujas recomendações podem ser incorporadas aos normativos da PF a fim de aprimorar trabalhos futuros de fiscalização desse grupo, tendo em vista a transferência dessa competência do Exército para a PF a partir de 1/1/25 conforme o Acordo de Cooperação Técnica 9/2023, assinado pelos Ministérios da Defesa e da Justiça e da Segurança Pública (peça 146):

13. Embora, as atividades de fiscalização dos denominados CACs (Caçadores Eventuais, Atiradores Desportivos e Colecionadores de Armas) ainda seja atribuição do Exército Brasileiro, tal competência administrativa, a partir de 01/01/2025, serão de responsabilidade da Polícia Federal, nos termos do Acordo de Cooperação Técnica 09/2023, assinado pelos Ministérios da Defesa e da Justiça e Segurança Pública.

14. Desse modo, as orientações contidas nos itens 219 a 289 apontam para fragilidades no processo de fiscalização dos CAC, em especial pela utilização de critério único, o tamanho do acervo, no estabelecimento de prioridades durante a elaboração dos planos de fiscalização, quando há outras

informações disponíveis que apontam para existência de riscos maiores, como CACs falecidos ou, ainda, inclusos em programas sociais do Governo Federal.

15. Desse modo, relevante observar tais recomendações para serem (sic) incorporadas nos normativos a serem elaborados pela PF a fim de se realizar uma fiscalização mais adequada quando da assunção da atribuição, bem como para, ao assumir tal atividade, tomar as medidas descritas no item 289, qual seja, apurar os casos de pessoas falecidas com cadastros ativos no SIGMA.

Análises

51. Diferentemente do entendimento adotado pela DELP/COGER/PF e pela DGP/PF (peças 234 e 236) a recomendação proposta pela equipe de auditoria no sentido da regulamentação de verificações periódicas de idoneidade dos integrantes da PF e da avaliação quanto à necessidade de criar critérios mais rígidos para o porte funcional de arma de fogo não visa a equiparar as condições dos policiais à dos CACs. Cada grupo possui suas próprias peculiaridades, mas isso não significa que os policiais estão imunes à verificação de aspectos ligados à comprovação de idoneidade, à capacidade técnica e à aptidão psicológica.

52. Importante ressaltar que o art. 6º, § 4º, da Lei 10.826/2003 dispensa algumas classes detentoras do direito de porte funcional da comprovação das condições para aquisição de arma de fogo contidas no art. 4º, incisos de I a III, da mesma lei. Entretanto, essa dispensa não pode ser lida como irrestrita, mas “na forma do regulamento”.

53. Nesse contexto, sobre o porte dos policiais federais, rodoviários federais e civis dos Estados, o art. 48, parágrafo único, da IN 201-DG/PF, de 9/7/2021, permite às instituições policiais a regulação, em norma própria, dos termos e condições do porte de arma de fogo de seus integrantes desde que respeitados os limites legais. Logo, é possível que essas instituições estabeleçam hipóteses particulares de suspensão do porte funcional que perpassem por aspectos ligados à idoneidade, à capacidade técnica e à aptidão psicológica, por exemplo, sem que antagonizem com as previsões legais vigentes.

54. No tocante aos procedimentos já existentes de avaliação da idoneidade e da aptidão psicológica, o comentário do gestor detalha diversas medidas adotadas para examinar esses aspectos em relação aos candidatos aos cargos do órgão, isto é, ainda na fase do concurso, incluindo o curso de formação.

55. Por outro lado, ao tratar do período posterior à investidura no cargo, as informações apresentadas foram mais genéricas, citando, por exemplo, a existência de um “complexo normativo de instruções e leis”, do poder disciplinar da administração ou, ainda, de unidades que cuidam de assuntos disciplinares e psicológicos. Ou seja, não especificaram procedimentos concretos de avaliação adotados nem a periodicidade, os critérios ou outras informações relevantes capazes de alterar o julgamento da equipe de auditoria sobre a reatividade do órgão em relação à verificação de idoneidade.

56. Dessa forma, entende-se que a recomendação acerca da regulamentação da verificação periódica da idoneidade dos policiais federais com porte funcional de arma de fogo em bases de dados detidas pela Administração Pública não deve ser alterada.

57. Por fim, quanto às considerações feitas pelo SEPBAL e pela DARM, elas não contestam recomendações propostas no trabalho. Vale ressaltar que o entendimento do SEPBAL pela rediscussão sobre a necessidade, ou não, do cadastro de perfis balísticos de armas fabricadas e a proatividade da DARM em incorporar, nos processos de trabalho futuros da PF, os riscos e as fragilidades identificadas na fiscalização de CACs são pontos positivos para o aprimoramento da política de controle de armas.

Comentários dos gestores da Secretaria Nacional de Políticas Penais

58. Não foram apresentados comentários do gestor até a data de encerramento do prazo para manifestações sobre o relatório preliminar de auditoria. Desse modo, a recomendação proposta pela equipe de auditoria à Senappen segue inalterada.

Comando da Marinha

59. Foram formuladas no relatório preliminar desta auditoria (peça 197) e encaminhadas ao Comandante da Marinha (Ofício 61683/2023-TCU/Seproc, peça 207) as seguintes propostas de encaminhamento:

d) determinar ao Comando da Marinha, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 dias:

d.1) avalie, nos termos da Portaria nº 1/2022 DGMM, item 9.3, a pertinência de revogar a autorização para portar arma de fogo dos militares cuja idoneidade ainda possa estar comprometida, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU no monitoramento deste Acórdão; e

d.2) adote as medidas cabíveis para apurar os casos identificados de cadastros de armas de fogo com status “OK (arma com o proprietário)” vinculadas a pessoas físicas falecidas pertencentes aos seus quadros, o que contraria o art. 29 do Decreto 11.615/2023 e o art. 47 do Decreto 9.847/2019, verificando a destinação dada a essas armas, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU no monitoramento deste Acórdão;

(...)

h) recomendar aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, bem como à Polícia Federal, à Polícia Rodoviária Federal e à Secretaria Nacional de Políticas Penais, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que adotem as medidas necessárias para regulamentar a verificação periódica nos bancos de dados detidos pelo Poder Judiciário e pelos órgãos de segurança pública da existência de registros que possam potencial ou concretamente comprometer a idoneidade dos integrantes dos seus quadros, resultando no cancelamento ou revogação dos respectivos portes de arma (Portaria Colog 126/2019, arts. 17 e 18; ICA 136-3, item 2.9.32; Portaria nº 1/2022 DGMM, item 9.3; Portaria Interministerial 4.226/2010; e Lei 10.826/2003, art. 4º, I e III, art. 6º, I e II, § 4º);

Comentário do gestor

60. Por intermédio do Ofício 10-10/EMA-MB (peça 220), o Estado-Maior da Armada da Marinha do Brasil informa que as organizações militares, ao tomarem conhecimento de qualquer evento que possa colocar em dúvida a idoneidade de qualquer de seus integrantes, os retirariam imediatamente de atividades que demandem o porte de armas. As condutas inidôneas seriam verificadas constantemente e encaminhadas para a Diretoria de Pessoal da Marinha, ao Comando de Pessoal de Fuzileiros Navais e aos Comandos de Distrito Naval da área das possíveis ocorrências.

61. Ainda em relação à idoneidade, se encontraria em tramitação a revisão das Normas para Aquisição, Registro e Porte de Armas de Fogo na MB, aprovadas pela Portaria nº 1/2022 da Diretoria-Geral do Material da Marinha (DGMM), a qual contemplará procedimento a ser executado pela organização militar vinculada (OMV): I - deverão verificar se os militares subordinados possuem Registro de Ocorrência/Boletim de Ocorrência ou processo criminal; II - deverão manter o efetivo controle de todos os militares que possuem armas de fogo e os respectivos portes de arma de fogo particular (PAFP) com acompanhamento da condição de idoneidade; e III - Caso constatada a perda da idoneidade, deverá ocorrer a imediata revogação do PAFP do militar.

62. Quanto aos militares falecidos, informa o Comando que incumbe ao administrador da herança a comunicação do óbito, nos termos do Decreto 11.615/2023; ainda segundo a Força, as OMV possuem a incumbência de instruir o administrador da respectiva herança para que seja regularizada a situação da arma de fogo do falecido, o que seria rigorosamente acompanhado.

63. Não obstante os deveres do administrador da herança do militar falecido que possua arma de fogo pessoal, segundo a Força, serão incluídos nos normativos pertinentes procedimentos

prevendo: a necessidade de verificação periódica dos militares falecidos sob jurisdição das OMV que possuem armas de fogo registradas e a incumbência da OMV de informar ao herdeiro a respeito da necessidade de providenciar a regularização da situação da arma de fogo no prazo estipulado na norma que regula a matéria.

Análise

64. *Os comentários encaminhados pelo Comando da Marinha listam medidas que, apesar de tratarem de parcela dos achados apontados pela equipe de auditoria, não os saneiam, motivo pelo qual se entende necessário manter as propostas anteriormente elaboradas.*

65. *No que se refere à idoneidade, nota-se que a Força não manifestou expressamente intenção de adotar medidas, no prazo estipulado, relativas às situações potencialmente irregulares identificadas pela equipe de auditoria dos militares aos quais se vinculam boletins de ocorrência, mandados de prisão ou processos de execução de pena.*

66. *Quanto aos falecidos, tampouco houve manifestação expressa do Comando no sentido de adotar medidas em relação às situações potencialmente irregulares identificadas. Superadas as medidas que buscam desincentivar a eventual inércia de herdeiros do falecido, entende-se que cumpre à Força, em conjunto com o Comando do Exército, responsável pela fiscalização de produtos controlados, adotar medidas proativas visando a regularização da situação decorrente do vínculo funcional ou a adoção de medidas visando a apreensão das armas de fogo pela autoridade competente (Decreto 11.615/2023, art. 29, § 3º).*

67. *No que se refere à revisão de normas relatada pelo Comando, sugerir-se-ia aprimoramento no sentido de que o acompanhamento de idoneidade seja feito de forma sistêmica, e não apenas pela OMV às quais se vinculam os militares. No mais, a intenção, ainda não concretizada, de editar normas para tratar da matéria não é capaz de sanar a situação encontrada, especialmente por não se ter conhecimento do teor do regulamento que será efetivamente aprovado. Motivo pelo qual serão mantidas as propostas de encaminhamento formuladas à peça 197.*

68. *Por fim, considera-se oportuno registrar que o Comando da Marinha classificou o comentário apresentado como sigiloso, no grau reservado, por, no seu entendimento, tratar de documento cujo acesso não autorizado poderia prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas (peça 220, p. 5). A equipe de auditoria, assim, propôs diligências à unidade jurisdicionada para esclarecer a restrição de acesso imposta ao documento (peça 221-223). O relator deste processo não autorizou a diligência proposta, porém autorizou a unidade a conferir tratamento ostensivo às informações sobre procedimentos previstos em normas públicas contidos no documento encaminhado pela Marinha do Brasil (peça 224).*

Comando da Aeronáutica

69. *Foram formuladas no relatório preliminar desta auditoria (peça 197) e encaminhadas ao Comandante da Aeronáutica (Ofício 61682/2023-TCU/Seproc, peça 206) as seguintes propostas de encaminhamento:*

c) determinar ao Comando da Aeronáutica, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no prazo de 180 dias:

c.1) avalie, nos termos da ICA 136-3, item 2.9.32, a pertinência de revogar a autorização para portar arma de fogo dos militares cuja idoneidade ainda possa estar comprometida, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU no monitoramento deste Acórdão; e

c.2) adote as medidas cabíveis para apurar os casos identificados de cadastros de armas de fogo com status “OK (arma com o proprietário)” vinculadas a pessoas físicas falecidas pertencentes aos seus quadros, o

que contraria o art. 29 do Decreto 11.615/2023 e o art. 47 do Decreto 9.847/2019, verificando a destinação dada a essas armas, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU no monitoramento deste Acórdão;

70. Adicionalmente, foi formulada a seguinte proposta de encaminhamento:

h) recomendar aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, bem como à Polícia Federal, à Polícia Rodoviária Federal e à Secretaria Nacional de Políticas Penais, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que adotem as medidas necessárias para regulamentar a verificação periódica nos bancos de dados detidos pelo Poder Judiciário e pelos órgãos de segurança pública da existência de registros que possam potencial ou concretamente comprometer a idoneidade dos integrantes dos seus quadros, resultando no cancelamento ou revogação dos respectivos portes de arma (Portaria Colog 126/2019, arts. 17 e 18; ICA 136-3, item 2.9.32; Portaria nº 1/2022 DGMM, item 9.3; Portaria Interministerial 4.226/2010; e Lei 10.826/2003, art. 4º, I e III, art. 6º, I e II, § 4º);

Comentário do gestor

71. Não foram apresentados comentários do gestor até a data de encerramento do prazo para manifestações sobre o relatório preliminar de auditoria. Desse modo, as propostas de encaminhamento formuladas pela equipe e direcionadas ao Comando da Aeronáutica seguem inalteradas.

Comando do Exército e Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados

72. Foram formuladas no relatório preliminar desta auditoria (peça 197) e encaminhadas ao Comandante do Exército (Ofício 61684/2023-TCU/Seproc, peça 200) e ao Diretor de Fiscalização de Produtos Controlados (Ofício 61684/2023-TCU/Seproc, peça 201) diversas propostas de encaminhamento.

73. Antes de analisar os comentários às propostas formuladas, é necessário analisar duas demandas apresentadas pelo Comando Logístico do Exército (Colog) por intermédio do Ofício 1-DFPC/SCmdoLog/Cmdo Log, de 2/2/2024 (peça 230).

Comentário do gestor

74. O Colog informa ser sua a competência originária para receber qualquer determinação, recomendação ou ciência no que se refere às atividades de fiscalização de produtos controlados, uma vez que, nos termos do Decreto 5.751/2006, art. 15, III, é sua a competência para “coordenar as atividades relativas à fiscalização de produtos controlados” (peça 230, p. 2-3).

Análise

75. Considera-se relevante o comentário feito pelo gestor no que se refere a possível equívoco decorrente do direcionamento de algumas das propostas de encaminhamento à Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados, que integra a estrutura do Colog, ao qual é subordinado. É precária, todavia, a possibilidade de não direcionar propostas de encaminhamento ao Comando do Exército, dado que se trata de política pública com elevada relevância para a sociedade, exigindo o envolvimento do escalão máximo da instituição que legalmente recebeu a atribuição de executá-la.

76. Neste sentido, ressalta-se que depende desta instância a coordenação de iniciativas e a disponibilização de recursos aos diferentes órgãos de direção setorial que compõem a estrutura da Força Terrestre e que se envolvem com o tema, o que pode influenciar o atendimento às propostas formuladas. A título de exemplo menciona-se o Departamento de Ciência e Tecnologia, que não é subordinado ao Colog, mas possui diversas competências ligadas ao desenvolvimento dos softwares e programas corporativos do Exército (Decreto 5.701/2006, art. 17), tema recorrente nas propostas formuladas. Questões ligadas à alocação de recursos humanos e à idoneidade de militares, por sua vez, podem ter relação com as competências do Departamento-Geral do Pessoal (Decreto 5.701/2006, art. 12).

77. *Diante do exposto, opta-se por direcionar as propostas de encaminhamento formuladas ao Comando do Exército para que estas sejam, sob coordenação da instância máxima da Força, devidamente direcionadas aos órgãos de direção setorial competentes pela sua implantação.*

Comentário do gestor

78. *O Colog lembra que, em 18/9/2023, foi celebrado pelos Ministros de Estado da Defesa e da Justiça e Segurança Pública o Acordo de Cooperação Técnica 9/2023/GM (peça 146), estabelecendo a forma, as etapas e o prazo de migração de competência das atribuições relativas à autorização e ao registro das atividades de caça excepcional, tiro desportivo e colecionamento, do porte de trânsito, do controle e da fiscalização de armas, munições e acessórios, previstas no art. 24, da Lei 10.826/2003 (peça 230, p. 3). Assim, sugere que se verifique a conveniência de já encaminhar algumas das determinações, recomendações e ciências ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e à Polícia Federal, para que já as considerem na construção e desenvolvimento de seus sistemas próprios.*

79. *Também pondera que o atendimento às propostas formuladas resultará em dispêndio significativo de recursos, diante da necessidade de desenvolvimento de novas funcionalidades no Sigma e em outros sistemas da Força Terrestre. Dessa forma, sugere que seja avaliada a pertinência de manter propostas que podem resultar no investimento em sistemas que poderão ser descontinuados a partir de 1/1/2025, quando a Polícia Federal assumirá competências relativas à fiscalização de CAC (item 5.1 do Acordo de Cooperação Técnica – peça 146).*

Análise

80. *Nota-se a situação inusitada em que a competência para execução da política pública a que se refere esta auditoria é dividida entre dois diferentes órgãos, e em que parte das competências do Exército tem previsão de ser transferida para a Polícia Federal em futuro próximo. A equipe de auditoria, ciente da edição do mencionado acordo, solicitou ao Colog e ao MJSP o envio de cópia do documento, apensado a este processo à peça 146, que não é muito detalhado e encontrava-se pendente de complementação mediante a apresentação de cronograma para assunção de competências pela Polícia Federal (item 5.1 do Acordo de Cooperação Técnica – peça 146).*

81. *Por este motivo, a equipe de auditoria, ao analisar os comentários feitos pelos gestores do Colog às propostas de encaminhamento, adiciona avaliação relativa à razoabilidade de sua manutenção frente à transferência de competências prevista para ocorrer até 1/1/2025. Essa avaliação, todavia, é influenciada pelo risco de que a transferência prevista não se confirme e de que a execução do mencionado cronograma se atrase. Também influenciam a avaliação da equipe os seguintes fatos: o registro de armas institucionais e de membros de determinados quadros permanecerão sob responsabilidade do Comando do Exército e o acordo de cooperação técnica celebrado prevê o compartilhamento do código fonte dos sistemas utilizados para a gestão das competências transferidas, para utilização da Polícia Federal, desde que tecnicamente viável, e o compartilhamento do banco de dados relativo às competências transferidas (peças 146, cláusula 2.1, IV e VII).*

82. *Passa-se neste ponto a analisar os comentários relativos às propostas formuladas.*

Propostas

a) *determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:*

a.1) *no prazo de um ano:*

a.1.1) *adote solução digital/informatizada para a gestão de todos os processos de trabalho da atividade de fiscalização de produtos controlados (incluindo a realização de vistorias, fiscalizações e os*

seus agendamentos), em atendimento aos itens 9.2.1.2 e 9.3.4 do Acórdão 604/2017-TCU-Plenário (reiterados nesta decisão) e em consonância com os arts. 5º e 6º da Lei 14.129/2021 e com o Decreto 8.539/2015, 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), medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU no monitoramento do acórdão a ser prolatado neste processo;

Comentário do gestor

83. Ao comentar a proposta a.1.1 formulada à peça 197, o Colog argumenta que, considerando a sua experiência com o desenvolvimento e a implantação do SisGCorp, seria lícito inferir que o prazo para o atendimento da determinação é inexecutável, dada a necessidade de desenvolvimento de novo software. Assim, sugere que o prazo para o cumprimento da determinação seja dilatado de 1 para 2 anos (peça 230, p. 11).

Análise

84. Não se considera adequada a possibilidade de ampliação do prazo para atendimento da determinação, especialmente diante do fato de que se trata de reiteração de determinações feitas pelo TCU em 2017, baseadas em Decreto de 2015. Conforme registra o Achado 4 deste relatório, o Comando do Exército foi incapaz de fornecer dados confiáveis relacionados à quantidade de vistorias/fiscalizações realizadas. Assim, é mister registrar que a inércia administrativa, no caso analisado nesta auditoria, traz inegáveis prejuízos ao planejamento e à execução da política pública de controle de armas de fogo.

85. Quanto à transferência de competências para a Polícia Federal, cumpre notar que a utilização de soluções digitais para a gestão de políticas finalísticas é determinação legal (Lei 14.129/2019, arts. 5º e 6º). Também vale lembrar que o Comando do Exército continuará realizando fiscalizações relativas tanto a armas de fogo não vinculadas a CAC quanto de outros produtos controlados. Assim, a proposta formulada à peça 197 é mantida.

Proposta

a) determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a.1) no prazo de um ano:

a.1.2) cadastre no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas todas as armas de fogo listadas no Decreto 9.847/2019, art. 4º, § 2º, inciso I, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU no monitoramento deste Acórdão;

Comentário do gestor

86. Ao comentar a proposta de encaminhamento a.1.2 (peça 230, p. 19-22), o Colog informa que o Exército mantém cadastradas todas as armas institucionais no Sistema de Controle Físico (Siscofis). Dessa forma, existiria banco de dados corporativo interno contendo informações das suas armas institucionais, o que contribuiria para o seu controle, do ponto de vista patrimonial. De forma análoga, a Marinha do Brasil, a Força Aérea Brasileira, as Polícias Militares, os Corpos de Bombeiros Militares e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República também possuiriam seus respectivos sistemas de gerenciamento patrimonial do material bélico, incluindo o armamento institucional. Adiciona o Colog que o Comando do Exército, quando demandado por autoridades competentes, presta informações e esclarecimentos tempestivamente, na forma da legislação de regência.

87. No entendimento do Colog, a disponibilização de dados relativos a estes acervos de armas em um único sistema poderia gerar prejuízo à segurança nacional. O órgão recorre a legislação e normativos que tratam do sigilo de informações imprescindíveis à segurança da sociedade e do

Estado para tentar embasar seu argumento (Lei 12.527/2011, art. 23, V; Decreto 7.845/2016, arts. 44 e 45, III; e Decreto 9637/2018, art. 32, XI). Caso mantida a proposta de encaminhamento, o Colog sugere que o prazo seja dilatado de 1 para 2 anos.

Análise

88. *A argumentação apresentada não procede. Inicialmente é preciso destacar que, nos termos da Lei 10.826/2003, art. 3º, é obrigatório o registro de armas de fogo no órgão competente. Em decorrência desta determinação legal, que não tem como finalidade auxiliar o controle do patrimônio público, mas permitir o controle e fiscalização destes produtos, armas de fogo que não constam no Sinarm ou no Sigma se encontram em situação irregular perante a lei e sua regulamentação. Adicionalmente, registre-se que a autoridade policial não tem instrumentos que lhe permitam supor que uma arma apreendida tenha relação com o Exército ou com as demais corporações cujas armas institucionais deveriam estar cadastradas no Sigma, o que reduz a probabilidade de que demande informações adicionais à Força.*

89. *O Comando do Exército supõe, em sua argumentação, que todas as instituições cujas armas deveriam estar cadastradas no Sigma possuem sistemas de gerenciamento de material bélico, o que contraria informações obtidas pela equipe de auditoria mediante consulta aos resultados da pesquisa perfil das instituições de segurança pública da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que denotam que alguns órgãos policiais não possuem sistemas informatizados para realizar este controle, reforçando a necessidade de que estas armas sejam devidamente cadastradas no Sigma.*

90. *É preciso ressaltar que o Sigma não é um banco de dados de acesso público. Trata-se de sistema cujo acesso é restrito a militares do Exército e a autoridades policiais (Decreto 9.847/2019, art. 8º). Nesse sentido, cumpre lembrar o teor do Achado 10 registrado neste relatório, que trata de deficiências encontradas no Sigma relativas ao controle de acesso e à auditabilidade de alterações realizadas nos registros.*

91. *O Comando do Exército não armazena logs de acessos realizados por militares da Força ao Sigma e permite que estes militares realizem consultas ilimitadas sem deixar quaisquer registros. Assim, a ameaça à segurança nacional tem maior relação com a não adoção pelo Comando do Exército de boas práticas de auditabilidade, de controle de acesso e de limitação à quantidade de resultados apresentados nas pesquisas realizadas pelos seus usuários, medidas cuja adoção é recomendada em proposta formulada pela equipe de auditoria.*

92. *Neste sentido, vale ressaltar que, segundo informado por órgãos vinculados ao MJSP, o Sinarm contém informações relativas aos acervos de armas da PF, da PRF e da Senappen (informações relativas às armas das polícias civis fugiam ao escopo deste trabalho).*

93. *É pertinente destacar que armamentos como canhões, obuseiros, lançadores de mísseis e outras armas de grande calibre e de emprego coletivo, ressaltados alguns casos particulares de colecionamento, não são registrados no Sigma, o qual se destina, em razão de sua previsão no estatuto do desarmamento e no decreto regulamentador, ao registro de armas de fogo de uso pessoal. Além disso, sendo a arma de fogo de uso pessoal um instrumento inerente ao exercido da atividade militar, sua quantificação pode ser estimada em razão de serem públicos dados referentes ao efetivo de militares ativos e inativos. De modo que tais fatores, no entendimento da equipe de auditoria, enfraquecem o argumento relativo à segurança nacional apresentado pelo Colog.*

94. *No que se refere à demanda por maior prazo para atendimento à determinação proposta, considera-se que não foram trazidos aos autos do processo dados capazes de subsidiar a demanda apresentada. Quanto à transferência de competências para a Polícia Federal, a proposta sob análise não é impactada.*

Proposta

a) *determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:*

a.1) *no prazo de um ano:*

a.1.3) *adote, na condição de mantenedor do Sigma (Decreto 9.846/2019, art. 4º, § 1º), as medidas necessárias para se certificar de que existam ferramentas de monitoramento dos recursos informacionais relacionados aos registros de armas de fogo pertencentes aos integrantes dos Comandos da Marinha e da Aeronáutica, registrando as atividades de inclusão, exclusão e alteração de dados feitos por intermédio dos módulos Sigmaer e Sigma-MB, conforme preconiza a Portaria 004-DCT, arts. 85 e 86, V, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU no monitoramento do acórdão prolatado;*

Comentário do gestor

95. *O Comando do Exército não comentou especificamente a proposta de encaminhamento a.1.3, limitando-se a informar que, embora as normativas vigentes atribuam o controle do Sigma ao Comando do Exército, este não possui gerência sobre as ações de atualização dos dados dos integrantes do Comando da Marinha e do Comando da Aeronáutica (peça 230, p. 22).*

Análise

96. *O argumento apresentado pelo gestor reforça a necessidade de manter a proposta formulada à peça 197, uma vez que reconhece que as normas vigentes atribuem ao Comando do Exército o controle do Sigma, o que inclui a inserção ou alteração de dados nas suas bases de dados. Conforme exposto no corpo deste relatório, a Força Terrestre mantém, por exemplo, registros das alterações promovidas pelas polícias militares nos cadastros das armas pessoais dos integrantes dos seus quadros. Assim, não se vislumbra motivo razoável para que não o faça em relação à Marinha e à Aeronáutica. Quanto à transferência de competências para a Polícia Federal, a proposta sob análise não é impactada.*

Proposta

a) *determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:*

a.2) *no prazo de 90 dias, adote medidas possíveis para conceder a servidores designados por autoridade competente da Polícia Federal acesso ao Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem) e aos seus submódulos, o Sistema de Identificação Personalizada de Munições (SIP) e o Sistema de Rastreamento de Embalagem de Munição (Sirem), conforme preconiza a Portaria nº 581/MD, de 24/4/2006, art. 1º, § 2º;*

Comentário do gestor

97. *O Colog, ao comentar a proposta de encaminhamento formulada, informa que serão realizadas tratativas com a Polícia Federal visando conceder a servidores designados por autoridade competente do órgão acesso ao Sicovem e aos seus submódulos (peça 230, p. 15).*

Análise

98. *O comentário do gestor não altera a necessidade de manter a proposta de encaminhamento formulada à peça 197, dado que o acesso deveria ter sido concedido à autoridade policial há mais de uma década. Quanto à transferência de competências para a Polícia Federal, a proposta sob análise não é impactada.*

Proposta

a) *determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:*

a.3) *no prazo de 180 dias:*

a.3.1) *avalie, nos termos dos arts. 17 e 18 da Portaria Colog 126/2019, a pertinência de revogar a autorização para portar arma de fogo dos militares cuja idoneidade ainda possa estar comprometida, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU;*

Comentário do gestor

99. *O Colog, ao comentar a proposta de encaminhamento formulada (peça 230, p. 26-29), argumenta que o objeto da determinação foi contemplado pela Portaria 164-Colog/C Ex (que revogou a Portaria Colog 126, mencionada na proposta de encaminhamento), arts. 13 e 17, motivo pelo qual sugeriu que não constasse na versão final deste relatório.*

Análise

100. *As previsões normativas referenciadas pelo Comando do Exército (Portaria Colog 164/2023), tratam dos casos em que poderá ser concedida autorização para portar arma de fogo aos militares que compõem seus quadros (art. 13) e das situações que ensejam a sua revogação (art. 17). Considera-se igualmente relevante o art. 16 da norma, que concede aos comandantes, chefes ou diretores da organização militar a competência para revogar portes de armas de fogo. Ocorre que previsões semelhantes já existiam na agora revogada Portaria Colog 126/2019, mencionada na proposta de encaminhamento.*

101. *Assim, entende-se que a mera previsão normativa não resulta na efetiva adoção de medidas pelo gestor, motivo pelo qual mantém-se a proposta de encaminhamento formulada, porém atualizando o seu texto para que remeta à agora vigente Portaria Colog 164/2023, arts. 16 e 17. Quanto à transferência de competências para a Polícia Federal, a proposta sob análise não é impactada.*

Proposta

a) *determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:*

a.3) *no prazo de 180 dias:*

a.3.2) *adote as medidas cabíveis para apurar e sanar os casos identificados de cadastros de armas de fogo com status “OK (arma com o proprietário)” ou de CRs ativos vinculados a pessoas físicas falecidas (tanto não integrantes das Forças quanto integrantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica), o que contraria o art. 29 do Decreto 11.615/2023 e o art. 47 do Decreto 9.847/2019, verificando a destinação dada a essas armas, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU no monitoramento deste Acórdão;*

Comentário do gestor

102. *Ao comentar a proposta a.3.2 (peça 230, p. 13), o Colog informa que procederá à apuração dos casos identificados de armas de fogo com status “OK” ou de CRs ativos vinculados a pessoas físicas falecidas, adotando as medidas administrativas previstas na legislação em vigor. Todavia, argumenta que o SisFPC não dispõe de ferramenta digital que possibilite identificar as situações apontadas, motivo pelo qual, inicialmente, a verificação será executada por analistas, de forma manual e pontual. Paralelamente, será desenvolvida funcionalidade específica para integrar o Sigma ao Sisob (Sistema de óbitos), dando automatismo ao processo, o que deverá extrapolar o prazo de 180 dias, motivo pelo qual sugere que o prazo previsto na proposta formulada à peça 197 seja majorado para 1 ano.*

Análise

103. *No que se refere à identificação das situações apontadas, é mister ressaltar que a equipe de auditoria do TCU apensou ao processo, às peças 238-240, documentos em que são listadas as situações potencialmente irregulares identificadas durante a realização deste trabalho, o que possibilita maior celeridade no atendimento à determinação proposta. No mais, considera-se inadequado condicionar o atendimento à determinação proposta a uma interligação entre sistemas*

informatizados, o que pode atrasar indefinidamente a implementação da medida proposta, impactando a efetividade da política pública de controle de armas, motivo pelo qual deve ser mantido o texto da proposta formulada à peça 197.

104. *No que se refere ao prazo para implementação da medida, diante da existência de propostas de encaminhamento cuja implementação demanda maior tempestividade (a exemplo das pessoas com registro ativo e que não atendem aos requisitos de idoneidade), considera-se razoável conceder maior prazo para seu atendimento, conforme demanda o gestor, totalizando 1 ano.*

105. *É inoportuno, porém, deixar de determinar a adoção das medidas propostas diante da transferência de competências para a Polícia Federal, uma vez que a data prevista para a transferência de competências é 1/1/2025, não sendo razoável manter estes registros em situação potencialmente irregular até esta data. Além disso, o cronograma de transferência de competências pode sofrer atrasos e não há justificativa para que o Exército Brasileiro mantenha registros em situação irregular para que sejam corrigidos pela Polícia Federal. Por fim, registre-se que as irregularidades objeto da medida proposta foram observadas em casos envolvendo integrantes da Força, os quais não serão impactados com a transferência de competência para a Polícia Federal, que se restringirá aos CAC.*

Proposta

a) *determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:*

a.3) *no prazo de 180 dias:*

a.3.3) *com fundamento na Portaria nº 581/MD, de 24/4/2006, art. 1º, caput e § 1º, adote as medidas necessárias para implementar sistema próprio de gestão de controle de venda e estoque de munições, seja por meio da incorporação do Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem) e dos seus submódulos, o Sistema de Identificação Personalizada de Munições (SIP) e o Sistema de Rastreamento de Embalagem de Munição (Sirem), aos sistemas de tecnologia da informação da Administração Pública, ou por meio de desenvolvimento de sistema próprio, adotando medidas para garantir a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade dos dados (Decreto 9.637/2018, art. 1º), e estabelecendo política de armazenamento pelo Comando do Exército de cópias de segurança, conforme estabelece a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética, item 2.3.4, aprovada pelo Decreto 10.222/2020, medidas estas cujo cumprimento será verificado pelo TCU no monitoramento do acórdão prolatado; e*

Comentário do gestor

106. *Em seu comentário (peça 230, p. 14), o Colog informa que o Sicovem se encontra atualmente hospedado no Servidor Amazon Web Service, fora do domínio da Companhia Brasileira de Cartuchos, aguardando transferência para um servidor do Exército Brasileiro. Também informa que se encontram em fase de desenvolvimento/testes novas funcionalidades que serão integrados ao SisGCorp, o qual irá absorver o Sicovem.*

Análise

107. *Consideram-se pertinentes, apesar de pouco detalhadas, as informações fornecidas pelo Colog, todavia não são capazes de alterar as análises realizadas pela equipe de auditoria ou impactar a proposta de encaminhamento formulada à peça 197. A medida proposta não é impactada pela transferência de competências para a Polícia Federal.*

Proposta

a) *determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:*

a.4) *ao implementar sistema próprio de gestão de controle de venda e estoque de munições, inclua funcionalidades e críticas automatizadas que impeçam a recorrência dos problemas verificados na auditoria*

no que se refere à qualidade e à confiabilidade dos dados inseridos (da Tabela 9 à Tabela 12), o registro de venda especial sem a autorização da Força, e a realização de transações de venda que não observem os limites quantitativos e demais critérios normatizados, em conformidade com o Decreto 11.615/2023, arts. 37, I, II e III, e §§ 1º e 5º, e 39, III, b;

Comentário do gestor

108. Informa o Colog que, por meio da DFPC, está desenvolvendo a funcionalidade que integrará o sistema informatizado de fiscalização de produtos controlados, visando implementar o sistema próprio de gestão de controle de venda e estoque de munições para atender as demandas contidas na determinação proposta (peça 230, p. 16).

Análise

109. As informações fornecidas pelo Colog não impactam a proposta de encaminhamento formulada à peça 197. O Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o MD e o MJSP para a transferência de competências fiscalizatórias à Polícia Federal refere-se apenas às munições de CACs (peça 146, cláusula 1.1), não sendo possível inferir que um novo sistema de controle de munições será desenvolvido para atender apenas aos grupos fiscalizados pela Polícia Federal. Assim, não se vislumbra necessidade de alterar a proposta de encaminhamento devido a esse acordo.

Proposta

b) determinar à Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

b.1) no prazo de 180 dias:

b.1.1) altere os documentos de referência relativos à fiscalização de entidades de tiro, a exemplo do “Guia para operações de fiscalização/vistorias de produtos controlados”, de 16/11/2022, e seus anexos, para que, em conformidade com o previsto na Portaria Colog-150/2019, art. 13, § 5º, seja prevista a realização de procedimentos para comparar as informações que constam nos registros de habitualidade e as declarações de habitualidade emitidas pela entidade e apresentadas à DFPC por atiradores desportivos e ela filiados;

Comentário do gestor

110. Em sua manifestação relativa à proposta b.1.1, o gestor informa que está implementando a padronização de procedimentos relativos à rotina de ratificação de informações (conferência dos dados constantes dos registros de habitualidade com as declarações apresentadas pelos administrados) constantes do documento previsto no caput do art. 96 e respectivo §1º das Normas para a Gestão de Produtos Controlados pelo Exército nas atividades de colecionamento, tiro desportivo e caça excepcional, aprovadas pela Portaria 166-COLOG/C Ex, de 22 de dezembro de 2023 (que ab-rogou a Portaria 150-COLOG, de 5 de dezembro de 2019, e derogou a Portaria 136-COLOG, de 8 de novembro de 2019).

Análise

111. A manifestação apresentada não se refere aos procedimentos executados pelo SisFPC nas atividades de fiscalização, e sim às declarações fornecidas pelas entidades de tiro. Assim, o texto da proposta formulada à peça 197, a princípio, poderia ser mantido. O Comando Logístico do Exército, todavia, revogou a Portaria Colog 150, onde constava a determinação de que a confirmação das informações constantes dos registros de habitualidade teria prioridade nas operações de fiscalização (art. 13, § 5º). Não consta previsão semelhante na Portaria Colog 166/2023, que a sucede. Assim, diante da falta de critério, a equipe de auditoria julgou necessário alterar a proposta de encaminhamento na versão final deste relatório, apresentando-a como recomendação. A proposta de encaminhamento é impactada pela transferência de competências

relativas à fiscalização de CACs para a Polícia Federal, porém foi mantida por não envolver a aplicação de recursos adicionais e por tratar apenas de medidas que visam melhorar o processo fiscalizatório.

Proposta

b) determinar à Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

b.1) no prazo de 180 dias:

b.1.2) adote medidas para aprimorar o processo de inserção de dados no Sigma, de modo a evitar registros inconsistentes, múltiplos, idênticos e com campos ausentes, garantindo que os cadastros e registros de pessoas físicas e de armas de fogo contenham todas as informações listadas nos incisos I e II do art. 5º do Decreto 9.847/2019, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU no monitoramento do acórdão prolatado;

Comentário do gestor

112. Em seu comentário relativo à proposta de encaminhamento b.1.2 (peça 230, p. 17-18), o Colog informa que o Sigma está em processo de aperfeiçoamento, visando a inclusão e atualização de dados em conformidade com a legislação vigente e que o SisGCorp foi criado com o intuito de aprimorar o lançamento de dados no Sigma, garantindo a confiabilidade e completude deles.

113. Por ser um sistema novo, ainda com módulos em desenvolvimento, alguns dos seus serviços careceriam de revisão e ampliação de suas capacidades, a fim de atender plenamente à legislação. Ainda segundo o gestor, a realização de ajustes das funcionalidades entre o Sigma e o SisGCorp seria exequível, todavia diante da necessidade de manutenção nos códigos-fonte de ambos, o prazo de 180 dias deve ser extrapolado, motivo pelo qual sugere prazo de 18 meses para atendimento à proposta formulada.

Análise

114. Importante resgatar neste ponto informações contidas no corpo deste relatório, segundo as quais não existem, na forma como são estruturados os bancos de dados do Sigma, campos para o fornecimento de algumas das informações demandadas pela legislação de regência e sua regulamentação. Assim, diante da necessidade de adoção de medidas para adequar os sistemas, considera-se razoável a concessão de prazo adicional para atendimento à demanda, totalizando 18 meses. A proposta de encaminhamento deve ser mantida, apesar da transferência de competências para a Polícia Federal, uma vez que as melhorias decorrentes do seu atendimento não se referem apenas a CACs, mas a outros grupos também cadastrados no Sigma.

Proposta

b) determinar à Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

b.1) no prazo de 180 dias:

b.1.3) adote as medidas necessárias para adequar o Sigma para o armazenamento de todas as informações relativas a armas de fogo e seus proprietários previstas no art. 5º, I e II, do Decreto 9.847/2019, incluindo os registros relativos a integrantes das Forças Armadas, e para providenciar o seu preenchimento, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU no monitoramento do acórdão prolatado;

Comentário do gestor

115. O Colog, ao comentar a proposta b.1.3 (peça 230, p. 19), informa que a adequação do Sigma, visando ao armazenamento de todas as informações relativas às armas de fogo e seus proprietários, previstas na legislação vigente, requer a criação de campos nas aplicações e nos

bancos de dados dos sistemas Sigma e SisGCorp. Além disso, requer também a coleta de informações relativas aos dados pessoais e do armamento/acervo que serão repassados pelos administrados por ocasião da renovação dos certificados de registro e dos certificados de registros de arma de fogo. Assim, entende que o prazo de atendimento à determinação proposta deve extrapolar o limite de 180 dias, que, no seu entendimento, deveria ser dilatado para 18 meses.

Análise

116. Considera-se razoável a concessão de prazo adicional para atendimento à demanda, totalizando 18 meses, uma vez que a determinação contempla não apenas a adaptação dos sistemas informatizados, mas também o preenchimento das informações faltantes, possivelmente demandando interação com os administrados.

Proposta

b) determinar à Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

b.1) no prazo de 180 dias:

b.1.4) altere a Portaria Colog 150/2019, uma vez que, ao não listar em seu Anexo B a declaração de habitualidade como documento a ser anexado ao requerimento de revalidação de registro como atirador desportivo, encontra-se em desconformidade com o Decreto 11.615/2023, art. 35, que exige habitualidade na prática desportiva para manter o CR de atirador;

Comentário do gestor

117. Em sua manifestação relativa à proposta b.1.4 (peça 230, p. 8), o gestor informa que a medida foi atendida por meio da Portaria 166-Colog, de 22/12/2023, art. 22, §4º e Anexo E, motivo pelo qual sugere que não conste na versão final do relatório.

Análise

118. Verifica-se que a medida adotada atende à proposta de encaminhamento formulada, motivo pelo qual não foi apresentada na versão final deste relatório. O atendimento à proposta anteriormente formulada, todavia, diversamente do informado, decorre do teor do Anexo D da Portaria Colog 166/2023, onde constam orientações relativas à revalidação de registro. O Anexo E da portaria apresenta modelo para a emissão de declaração de habitualidade – [link](#).

Proposta

b) determinar à Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

b.1) no prazo de 180 dias:

b.1.5) com fundamento no Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 67, inciso II, alínea “d”, e parágrafo único, que, com base nas planilhas com os dados que resultaram na Tabela 37 e Tabela 38, adote as medidas consideradas pertinentes para, após confirmação dos dados de comprometimento da idoneidade junto às fontes de origem, cancelar ex officio os registros das pessoas que perderam a sua idoneidade;

Comentário do gestor

119. Em sua manifestação relativa à proposta b.1.5, o gestor informa que o SisFPC não dispõe de ferramenta digital que possibilite confirmar os dados de comprometimento da idoneidade do administrado junto as fontes de origem. A informatização do SisFPC se encontraria em processo de evolução por conta da inserção de novas ferramentas e de melhoria contínua das funcionalidades existentes.

120. O Colog, por meio da DFPC, estaria realizando a checagem de possíveis comprometimentos relativos à idoneidade de seus administrados. Segundo o Colog, o prazo de 180

dias para o cumprimento da determinação não seria exequível, tendo em vista a necessidade de desenvolvimento de ferramenta digital para a verificação e acompanhamento da situação do administrado; o reestudo de uma expressiva quantidade de processos; e a imposição legal de abertura de processo administrativo em todos os casos de cancelamento de CR ex officio.

121. *Assim, sugere que a determinação seja atendida no processo de renovação dos respectivos CR ou que, alternativamente, o prazo seja estendido para 18 meses (peça 230, p. 6).*

Análise

122. *Ressalte-se que o SisGCorp, desde 20/9/2020, oferece em sua plataforma digital serviços relativos ao cancelamento de CR de pessoa física (peça 131, p. 13). Assim, no entendimento da equipe de auditoria o atendimento à proposta de encaminhamento formulada à peça 197 não deve ser vinculada ao prévio desenvolvimento de sistemas ou ferramentas digitais, mas meramente à realização de consultas aos sistemas que já se encontram em funcionamento e à consequente abertura de processos de cancelamento de registros, conforme resultados já encontrados pelo TCU e apensados a este processo (peça 238). Verifica-se, assim, a necessidade de alterar o teor da proposta de encaminhamento formulada à peça 197.*

123. *Vale destacar que a proposta formulada determina prazo para a adoção de medidas, o que não representa necessariamente a conclusão de todos os processos eventualmente instaurados para atender à decisão, motivo pelo qual não se considera adequada a possibilidade de ampliação do prazo para atendimento da determinação. A medida se justifica pela relevância do tema e do prejuízo que eventual inércia administrativa pode representar à segurança da sociedade.*

124. *A equipe de auditoria, ao analisar os comentários do gestor, porém, verificou oportunidades de aprimoramento no texto da proposta de encaminhamento formulada. Primeiramente, verificam-se as referências às tabelas 37 e 38 do relatório preliminar que consta à peça 197, tratando respectivamente de estatísticas de sentenças de execução penal registradas no SEEU e de boletins de ocorrência registrados no Sinesp-PPE.*

125. *Conforme registra o relatório desta auditoria, os boletins de ocorrências são documentos de baixo processamento, motivo pelo qual considerar-se-ia mais relevante para o sucesso da política pública priorizar a adoção de medidas relativas aos administrados a respeito dos quais foram encontrados processos de execução de pena e mandados de prisão. Assim, a referência foi alterada na versão final desta proposta de encaminhamento, contribuindo para a economia processual no âmbito da DFPC, que poderá utilizar os critérios que considerar pertinentes (a exemplo de crimes violentos), para priorizar o processamento que se propõe determinar.*

126. *Por fim, é mister observar que, após reavaliação pela equipe de auditoria, constatou-se que cumpre ao gestor avaliar se os dados que constam à peça 238, obtidos pelo TCU junto ao CNJ e à Senasp, são indícios suficientes para dar início aos trâmites administrativos para cancelar ex officio os registros das pessoas que potencialmente perderam a sua idoneidade, nos quais o administrado poderá apresentar os esclarecimentos que considerar pertinentes. Por esse motivo, retirou-se da versão final desta proposta a expressão em que se determinava a confirmação dos dados de comprometimento da idoneidade junto às fontes de origem.*

127. *A proposta de encaminhamento pode ser impactada pela transferência de competências para a Polícia Federal, dado que a responsabilidade pelo cancelamento ex officio de registros de CAC, a princípio, será transferida. A relevância do tema e o prejuízo que eventual inércia administrativa pode representar à segurança da sociedade, porém, não recomendam que se aguarde a data prevista para que se confirme essa transferência de competências (1/1/2025).*

Propostas

b) *determinar à Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército, com fundamento no art. 4º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que:*

b.2) no prazo de um ano:

b.2.1) adote as medidas necessárias para que os acessos ao Sigma, incluindo aqueles realizados por militares do Exército, sejam registrados de forma a permitir a auditoria, indicando o agente público responsável pelo acesso, endereço de rede (IP) do meio computacional utilizado pelo agente, horários, informações acessadas e outros dados disponibilizados no momento da consulta, conforme preconiza a Portaria 004-DCT, arts. 85 e 86, V, e em consonância com as restrições e medidas de segurança previstas pelo Comando do Exército ao conceder acesso externo às bases de dados do Sigma para a Polícia Federal (Portaria Conjunta 1, de 12 de agosto de 2021, do Comandante do Exército e do Diretor-Geral da Polícia Federal, art. 9º, II) e para a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Portaria Conjunta 1, de 9 de março de 2023, do Comandante do Exército e do Secretário Nacional de Segurança Pública, art. 11, II), medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU no monitoramento do acórdão prolatado;

b.2.2) adote rotinas de revisão dos direitos de acesso concedidos a usuários que não mais atuem em atividades dependentes do Sigma ou que alcancem um período razoável predeterminado de inatividade no sistema e que implemente uma política de senha, conforme preconiza a Portaria 004-DCT, art. 42, § 1º, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU no monitoramento do acórdão prolatado;

Comentário do gestor

128. Ao comentar as propostas b.2.1 e b.2.2 (peça 230, p. 23), o Colog informa que o Sigma está em processo de aperfeiçoamento, visando a inclusão e atualização de dados em conformidade com a legislação vigente e que desenvolverá ferramentas digitais de forma a atender à determinação.

Análise

129. Considera-se oportuno manter as propostas de encaminhamento formulada, dado que as medidas elencadas ainda não se concretizaram. As propostas não são impactadas pela transferência de competências para a Polícia Federal.

Proposta

g) recomendar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, considerando o aumento acentuado da quantidade de CACs e a necessidade de fortalecer as atividades de fiscalização e controle de armas de fogo e de munições, reavalie a priorização dada a esse tema na alocação de recursos no sentido de mitigar a baixa execução financeira dos recursos da TFPC e a elevada retenção deles para compor reserva de contingência, garantindo uma maior aplicação efetiva no suporte das atividades do SisFPC;

Comentário do gestor

130. O Colog, ao comentar a proposta g (peça 230, p. 24-25), alega que até o exercício financeiro de 2022, as despesas com o Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC), planejadas com base na série histórica (estimativa), eram discricionárias e concorriam com os limites atribuídos ao Exército para atender todas as atividades e projetos da Força, com restrições que atingiam todas as Programações, dentre as quais, a Ação Orçamentária 2919 (Registro e Fiscalização de Produtos Controlados).

131. Argumenta o gestor que não era possível destinar todo o recurso arrecadado com taxas de fiscalização de produtos controlados para as atividades do SisFPC. Seria necessário levar em consideração a sujeição dessas despesas à possibilidade ou não de limitação de movimentação e empenho, o que ocorria até o ano de 2022.

132. Segundo informado, a partir do exercício financeiro de 2023, fruto dos estudos realizados pelo Comando do Exército, as despesas com o SisFPC teriam se tornado obrigatórias, com a possibilidade de aplicação integral da arrecadação. Dessa forma, o Colog entende que a partir de

2023, o SisFPC passou a ser contemplado com o repasse de recursos suficientes para atender integralmente e de forma efetiva as suas necessidades. Assim, o Colog sugeriu que a recomendação não constasse na versão final deste relatório de auditoria.

Análise

133. De início, cumpre ressaltar que, em nenhum momento, a auditoria realizada concluiu pela necessidade de se aplicar em cada exercício todo o recurso arrecadado com taxas de fiscalização de produtos controlados. Na verdade, ela mostrou a crescente discrepância entre os valores arrecadados com a TFPC e os montantes aplicados na atividade de fiscalização, os quais se mantiveram aproximadamente constantes mesmo com o aumento expressivo na quantidade de administrados. Em 2022, por exemplo, a aplicação de recursos nessa atividade configurou apenas 14,48% da receita arrecadada com a TFPC, conforme mostrado na Tabela 31.

134. Sobre as limitações de empenho e de movimentação alegadas, considera-se oportuno destacar que os comentários do Colog não trazem evidências de suporte que mostrem concretamente esses contingenciamentos. O que se observou é que, diferentemente do afirmado pelo jurisdicionado, nas leis de diretrizes orçamentárias (LDO) referentes aos exercícios financeiros de 2020 a 2022, as despesas com as atividades de registro e fiscalização de produtos controlados estavam expressamente listadas nos róis de despesas que não seriam objeto de limitação de empenho, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), contidos no Anexo III de cada LDO.

135. Ademais, de acordo com as informações mostradas na Tabela 30, as despesas empenhadas atingiram quase a totalidade das despesas fixadas nas respectivas leis orçamentárias – ressalvados os exercícios de 2019 e 2020, quando aquelas ultrapassaram estas. Desse modo, o argumento de limitação de movimentação e empenho não se sustenta, em especial quando se observa que as despesas, ainda no planejamento, já foram fixadas em montante não compatível com o crescimento do universo de administrados.

136. Quanto à argumentação do gestor acerca das aplicações de recursos em 2023, embora seja possível notar considerável aumento das despesas fixada e empenhada em relação aos anos anteriores (peça 185, p. 1), esse fato ainda é isolado se comparado com a série histórica de 2019 a 2022. Por conseguinte, entende-se que ele ainda não está apto a desconstruir a recomendação proposta pela equipe.

137. Diante do exposto, mantém-se a proposta formulada à peça 197, que não é influenciada pela transferência de competências para a Polícia Federal.

Proposta

h) recomendar aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, bem como à Polícia Federal, à Polícia Rodoviária Federal e à Secretaria Nacional de Políticas Penais, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que adotem as medidas necessárias para regulamentar a verificação periódica nos bancos de dados detidos pelo Poder Judiciário e pelos órgãos de segurança pública da existência de registros que possam potencial ou concretamente comprometer a idoneidade dos integrantes dos seus quadros, resultando no cancelamento ou revogação dos respectivos portes de arma (Portaria Colog 126/2019, arts. 17 e 18; ICA 136-3, item 2.9.32; Portaria nº 1/2022 DGMM, item 9.3; Portaria Interministerial 4.226/2010; e Lei 10.826/2003, art. 4º, I e III, art. 6º, I e II, § 4º);

Comentário do gestor

138. Ao comentar a proposta de encaminhamento h (peça 230, p. 26-29), o Colog informa que se encontra em desenvolvimento funcionalidade que possibilitará consulta ao Sinesp-Infoseg no SisGCorp. Adiciona que realizará tratativas com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com o intuito de promover um acordo de cooperação técnica visando desenvolver uma funcionalidade para consultar o Banco Nacional de Mandados de Prisão (BNMP) integrado ao SisGCorp.

Análise

139. Considera-se oportuno manter a proposta de encaminhamento anteriormente formulada. Vale mencionar que não se considera adequado condicionar o início do atendimento à recomendação ao desenvolvimento e interligação de sistemas informatizados. Embora essa interoperabilidade seja importante para o monitoramento periódico dos requisitos de idoneidade e para acesso mais completo aos dados e ela deva ser buscada, não é condição necessária para o início da implementação da recomendação, porquanto alguns dados já são de acesso público. O BNMP, por exemplo, possui consulta pública para mandados de prisão em aberto, cuja incorporação aos procedimentos realizados pela corporação independe de acordos de cooperação ou do desenvolvimento de soluções tecnológicas. Diante do exposto, considera-se pertinente alterar a proposta de encaminhamento formulada à peça 197.

140. Adicionalmente, considera-se pertinente alterar a referência feita à Portaria Colog 126, agora revogada, para mencionar a Portaria Colog 164/2023, arts. 16 e art. 17, atualmente vigente. A transferência de competências para a Polícia Federal não impacta a proposta formulada.

Proposta

i) recomendar à Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército com fundamento no art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:

i.1) com o objetivo de minimizar riscos nos procedimentos de avaliação de idoneidade para a concessão e renovação de Certificados de Registro e de Certificados de Registro de Armas de Fogo, adote as medidas necessárias para incluir entre as fontes de informação que subsidiam o processo decisório a realização de pesquisas no Sinesp-Infoseg e no Banco Nacional de Mandados de Prisão, bem como demais bases utilizadas por órgãos do Poder Judiciário ou de segurança pública, federais ou estaduais, aos quais obtenha ou possua acesso;

Comentário do gestor

141. Em seu comentário relativo à proposta i.1 o gestor informa que se encontra em desenvolvimento a funcionalidade que integrará o SisFPC ao Sinesp-Infoseg por meio do Sigma e que o Colog, por meio da DFPC, realizará tratativas para promover acordo de cooperação técnica visando desenvolver funcionalidade para consultar o Banco Nacional de Mandados de Prisão integrado ao SisGCorp (peça 230, p. 4).

Análise

142. Cabe ao gestor verificar a melhor forma de adotar a recomendação proposta, todavia, no entendimento da equipe de auditoria, esta não deve ser vinculada ao prévio desenvolvimento de sistemas ou da sua integração, mas meramente à realização de consultas aos sistemas que já se encontram em funcionamento. O Banco Nacional de Mandados de Prisão possui consulta pública e o Exército já possui acesso ao Sinesp-Infoseg, por exemplo. Diante do exposto, mantém-se a proposta formulada à peça 197.

143. A orientação adquire relevância diante da transferência de competências para a Polícia Federal, uma vez que, caso os sistemas atualmente utilizados pelo Comando do Exército não sejam aproveitados pela PF, eventuais investimentos feitos no seu aprimoramento ficarão subutilizados.

Proposta

i) recomendar à Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército com fundamento no art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:

i.2) estabeleça rotina de verificação da manutenção dos requisitos legais de idoneidade exigidos para a aquisição de armas de fogo, por meio da realização periódica de cruzamento dos dados de identificação de pessoas físicas registradas no Sigma com bases de dados de registros criminais utilizadas pelos órgãos do Poder Judiciário e de segurança pública, federais ou estaduais, dado que a manutenção de registros ativos

no Sigma relativos a pessoas inidôneas viola o art. 4º, inciso I, da Lei 10.826/2003, dando ensejo ao cancelamento ex officio do registro, nos termos do Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 67, II, d;

Comentário do gestor

144. Em seu comentário relativo à proposta i.2 (peça 230, p. 5) o gestor informa que após a integração dos bancos de dados do CNJ e da Senasp com o SisFPC, o Colog, por meio da DFPC, estabelecerá rotinas periódicas de cruzamento dos dados de identificação de pessoas físicas registradas no Sigma com os registros criminais utilizados pelos órgãos do Poder Judiciário e de segurança pública, federais ou estaduais. Ressalta o Colog que a redução da validade do certificado de registro (CR) para 3 (três) anos, conforme o art. 16, da Portaria 166-COLOG/C Ex, de 22 de dezembro de 2023, propiciará a checagem oportuna dos requisitos legais.

Análise

145. Cabe ao gestor verificar a melhor forma de adotar a recomendação proposta, todavia, no entendimento da equipe de auditoria, esta não deve ser vinculada ao prévio desenvolvimento de sistemas ou da sua integração, mas meramente à realização de consultas aos sistemas que já se encontram em funcionamento. O Banco Nacional de Mandados de Prisão possui consulta pública, cujas limitações poderão ser superadas mediante a celebração de acordo de cooperação ou instrumento congênere, e o Exército já possui acesso ao Sinesp-Infoseg, por exemplo. Diante do exposto, mantém-se a proposta formulada à peça 197.

146. No que se refere à transferência de competências relativas à fiscalização de CACs para a PF, observa-se que a realização de investimentos na integração de bases, em substituição a consultas manuais mediante obtenção de acesso às bases de dados mencionadas, deve ser devidamente ponderada.

Proposta

i) recomendar à Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército com fundamento no art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:

i.3) avalie a adoção de sistema informatizado próprio para registro online da presença de praticantes do tiro desportivo nas entidades de tiro a que são filiados a fim de propiciar um monitoramento mais tempestivo e confiável da habitualidade dos atiradores desportivos;

Comentário do gestor

147. Em seu comentário relativo à proposta i.3 (peça 230, p. 8), o Colog informa que incluiu no seu planejamento do ciclo de vida dos softwares do SisFPC o desenvolvimento de uma funcionalidade de controle de habitualidade alinhada ao Decreto 11.615/2023.

Análise

148. Considera-se oportuno manter a proposta de encaminhamento formulada, diante da relevância da matéria para a política pública analisada.

149. Entre as propostas de encaminhamento formuladas pela equipe de auditoria, trata-se daquela que de forma mais significativa pode ser impactada pela transferência de competências para a Polícia Federal. Isso porque a medida, caso adotada, beneficiaria apenas fiscalização de atiradores desportivos, cuja competência será da Polícia Federal, a partir de 1/1/2025, segundo a previsão que consta no acordo de cooperação técnica celebrado (peça 146). É possível, porém, que eventual funcionalidade desenvolvida pelo Comando do Exército seja aproveitada pela Polícia Federal, dado que o mencionado acordo prevê o compartilhamento do código fonte dos sistemas utilizados (cláusula 2.1, IV).

150. Diante do exposto e das incertezas ainda existentes em relação à transferência de competências para a Polícia Federal, o texto da recomendação foi reformulado para conceder ao

gestor a possibilidade adiar a aplicação de recursos nessa funcionalidade enquanto não definida a sua utilidade para a Polícia Federal ao assumir essas competências.

Proposta

i) recomendar à Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército com fundamento no art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:

i.4) na definição das diretrizes de planejamento operacional de fiscalização de produtos controlado e na elaboração dos planos regionais de fiscalização de produtos controlados, em consonância com o que determina o Decreto 9.203/2017, art. 5º, II, art. 6º, caput e parágrafo único, I, II e III, e art. 17, caput e II, sejam levados em consideração fatores de risco identificados pelos seus executores, bem como aqueles identificados pela equipe de auditoria do TCU, como a existência de pessoas físicas: com registros ativos e armas de fogo com status OK e que constam como falecidos no Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc); com acervos possivelmente incompatíveis com sua renda declarada; a respeito das quais constem registros nos bancos de dados de segurança pública e da justiça criminal que possam colocar sob questionamento a sua idoneidade; e que tenham acervos com mais de uma arma de fogo entre as quais uma tenha sido apreendida pelas forças de segurança pública sem que seu eventual extravio, furto, roubo tenha sido comunicado ao Comando do Exército;

Comentário do gestor

151. Em seu comentário relativo à proposta i.4 (peça 230, p. 13), o Colog informa que a Diretriz de Planejamento Operacional de Fiscalização de Produtos Controlados será atualizada, visando adequar o planejamento das operações de acordo com a nova legislação, com o objetivo de aperfeiçoar as ações de fiscalização/vistoria e que por ocasião da elaboração dos planos regionais de fiscalização, serão adotados os procedimentos de forma detalhada, a fim de que sejam levantados os fatores de risco apontados na recomendação. O órgão também ressalta que serão realizadas tratativas junto aos órgãos de segurança pública para a integração e o cruzamento dos bancos de dados.

Análise

152. Não se verifica a necessidade de alterar o teor da proposta formulada à peça 197. A transferência de competências para a Polícia Federal tem impacto sobre a proposta de encaminhamento, dado que, a princípio, a partir de 1/1/2025, o Comando do Exército não precisará incluir CACs nos seus planos de fiscalização (peça 146). A recomendação, todavia, segue válida para o exercício de 2024 e pode continuar relevante em exercícios posteriores caso o cronograma para a transferência de competências não seja cumprido.

Proposta

i) recomendar à Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército com fundamento no art. 11, da Resolução-TCU 315/2020, que:

i.5) na condição de órgão superintendente do SisFPC, nos termos do arts. 7º e 56, XIII e XVI, da Portaria Ex 1.757/2022, e sem o prejuízo da participação de outras organizações militares interessadas, realize estudos para avaliar e monitorar as consequências da flexibilização do controle de armas e de munições nos processos internos do SisFPC a fim de, entre outras finalidades, identificar o volume adequado de recursos financeiros a serem direcionados a esse sistema;

Comentário do gestor

153. O Colog, ao comentar a proposta de encaminhamento i.5 (peça 230, p. 25-26), informa que o Comando do Exército anualmente realiza o planejamento do emprego dos recursos visando atender todas as atividades e projetos da Força, considerando as restrições que atingem todas as programações, dentre as quais estão inseridas as do SisFPC. Segundo o órgão de direção setorial, os recursos alocados ao SisFPC são planejados no primeiro semestre do exercício precedente, considerando a estimativa de arrecadação de receita proveniente das taxas de fiscalização de

produtos controlados, visando atender as necessidades das atividades do SisFPC. No seu entendimento, os estudos realizados pela DFPC a partir do ano de 2020 e implementados a partir do exercício financeiro de 2023 já possibilitaram o aumento do orçamento destinado ao SisFPC em valor compatível com a necessidade anual de investimento e custeio.

Análise

154. Na mesma linha da análise realizada em relação aos comentários feitos à proposta de encaminhamento, considera-se oportuno destacar que a argumentação apresentada pelo Colog não questiona o resultado das análises realizadas pela equipe de auditoria, que se debruça sobre dados relativos aos exercícios de 2019-2022, conforme prescrito na decisão que deu origem a esta auditoria (Acórdão 602/2023 – TCU – Plenário, item 9.4).

155. Análise da série histórica relativa a esse período demonstrou aumento expressivo na arrecadação sem que houvesse o correspondente aumento nos empenhos realizados, bem como evidenciou a inexistência de estudo de impacto da flexibilização no controle de armas, motivo pelo qual mantém-se a proposta formulada à peça 197, cujo texto foi reformulado para que pudesse ser direcionado ao Comando do Exército. A proposta não é influenciada pela transferência de competências para a Polícia Federal.

Proposta

j) dar ciência ao Comando do Exército e à Polícia Federal, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que, ao não cadastrar informações a respeito das impressões de raiamento e de microestriamento do projétil disparado pela arma de fogo, respectivamente no Sigma e no Sinarm, infringe-se a Lei 10.826/2003, art. 2º, inciso X, bem como o art. 5º, inciso I, alínea “k” do Decreto 9.847/2019;

Comentário do gestor

156. Em seu comentário relativo à proposta de encaminhamento j (peça 197), o Colog informa que verificará a viabilidade de estabelecer os parâmetros para coleta das informações a fim de permitir a inclusão de dados no Sigma, referentes as impressões de raiamento e de microestriamento do projétil disparado pela arma de fogo, apesar de no mesmo documento ter ressaltado a inviabilidade de atendimento à previsão legal (peça 230, p. 16-17, parágrafos 2.14.1 e 2.15.1).

Análise

157. Conforme exposto no corpo deste relatório, o não atendimento à previsão legal, segundo informado pela Polícia Federal, decorreria da baixa efetividade que o armazenamento desses dados teria no auxílio à investigação criminal. Considera-se, todavia, a medida adotada no que se refere à matéria (descumprir o mandamento legal) inadequada frente à possibilidade de propor alteração na Lei 10.826/2003, art. 2º, X, motivo pelo qual mantém-se a proposta de ciência anteriormente formulada, à qual se associa proposta formulada à peça 197 para que sejam adotadas medidas visando alterar a previsão legal. Cumpre lembrar que, ao comentar a proposta, a Polícia Federal posicionou-se favoravelmente à rediscussão do assunto. A proposta não é impactada pela transferência de competências para a Polícia Federal, dado que o Sigma continuará em funcionamento.

Proposta

k) dar ciência à Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

k.1) a não exigência de apresentação de declaração de habitualidade, ou documento congênere, nos processos de renovação de certificado de registro como atirador desportivo nos processos de fiscalização analisados por amostragem contrariou o Decreto 9.846/2019 (revogado), art. 3º, § 6º, e o Decreto

10.030/2019, Anexo I, art. 52, § 1º (revogado), bem como contraria o atualmente vigente Decreto 11.615/2023, art. 35;

Comentário do gestor

158. Em seu comentário relativo à proposta de encaminhamento k.1 (peça 230, p.8), o Colog informa que o objeto da proposta foi contemplado na Portaria 166-Colog, de 22/12/2023, motivo pelo qual sugere que o encaminhamento não conste na versão final do relatório de auditoria.

Análise

159. Apesar de o gestor ter renovado previsões normativas relativas à matéria, vale registrar que o tema já era previsto em normas vigentes no período a que se refere esta auditoria, a exemplo do Decreto 9.846/2019, art. 3º, §6º, que foi descumprido, motivo pelo qual, para evitar a repetição da irregularidade constatada, mantém-se a proposta formulada à peça 197.

160. A proposta é impactada pela transferência de competências à Polícia Federal, que passará a ser responsável pelo acompanhamento do tema. Porém, durante o exercício de 2024, o Comando do Exército ainda será responsável pelos processos de renovação de registros de CACs, motivo pelo qual se mantém pertinente a ciência.

Proposta

k) dar ciência à Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

k.2) o agendamento de vistorias e fiscalizações por meio de ligação telefônica infringe o art. 71, §4º, do Anexo I do Decreto 10.030/2019, bem como as formalidades que regem a atuação da Administração Pública (art. 2º, parágrafo único, VIII e IX, da Lei 9784/1999);

Comentário do gestor

161. Em seu comentário relativo à proposta de encaminhamento k.2 (peça 230, p.11), o Colog informa que será adotado o correio eletrônico (e-mail) como padrão para o agendamento de vistorias e fiscalizações.

Análise

162. Considera-se pertinente manter a proposta de encaminhamento formulada para evitar a repetição da irregularidade constatada. A proposta é impactada pela transferência de competências à Polícia Federal, que passará a ser responsável pela fiscalização de CACs. Neste sentido, vale destacar que a necessidade de agendamento prévio de vistorias se refere apenas a pessoas físicas, conforme previsto no Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 71, § 4º. Pondera-se também que, durante o exercício de 2024, o Comando do Exército ainda será responsável pela realização dessas vistorias e que a adoção do correio eletrônico como ferramenta de agendamento não demanda a realização de investimentos pelo órgão.

Proposta

k) dar ciência à Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

k.3) a existência de registros no Sigma de armas com status OK relacionadas a CACs com CRs cancelados ou vencidos, ressalvada a hipótese de pendência de decisão final sobre pedido de revalidação do CR, constitui infração ao Decreto 10.030/2019, Anexo I, arts. 66, 67, II, alínea b, e 68, I; e

Comentário do gestor

163. Em seu comentário relativo à proposta de encaminhamento k.3 (peça 230, p.12), o Colog informa que providenciará a correção das inconsistências apontadas. Adicionalmente, informa que

será incluída no planejamento da atualização do Sigma uma funcionalidade que permita realizar, na mesma consulta, a identificação do status da arma e do status do CR.

Análise

164. *Em que pese o gestor ter afirmado que providenciará a correção das inconsistências, verifica-se que o Colog não apresentou documentação relativa a medidas concretas adotadas para sanar a irregularidade, que parece estar vinculada à uma atualização do Sigma que permita verificar na mesma consulta o status do registro da pessoa física e das armas de fogo vinculadas (CR e CRAF). Não foi previsto prazo para que essa atualização ocorra.*

165. *Verifica-se, assim, que a irregularidade apontada ainda se encontra em curso e não tem prazo previsto para ser sanada, o que, nos termos da Resolução TCU 315/2020, art. 4º, I, demanda que seja proposta determinação ao gestor, e não ciência, conforme proposto à peça 197. Nos termos do art. 14, § 2º, da mesma resolução, considera-se desnecessária a concessão de nova oportunidade para que o gestor se manifeste sobre o tema, dado que não houve contestação quanto ao teor do achado que deu ensejo à proposta anterior e que o gestor já reconheceu a necessidade de adotar medidas para resolver as irregularidades detectadas. Com o intuito de auxiliar o gestor no atendimento à determinação proposta, diante da alegação de que existe limitação para identificação no Sigma das situações apontadas, a equipe de auditoria apensou ao processo, à peça 250, listagem dos registros em situação irregular.*

166. *Quanto à transferência de competências para a Polícia Federal, nota-se que a irregularidade apontada se refere apenas a CACs. Assim, no que se refere à correção das inconsistências apontadas, continua oportuna a medida prevista pelo Colog, que deve zelar pela qualidade dos dados que irá transferir à Polícia Federal. Em relação à atualização do Sigma, cabe ao gestor ponderar viabilidade da medida, diante da quantidade de recursos necessários e da perspectiva de aproveitamento, ou não, pela Polícia Federal das ferramentas desenvolvidas (peça 146, cláusula 2.1).*

Proposta

k) dar ciência à Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que:

k.4) a atribuição do Comando do Exército de manter o registro de proprietários de armas de fogo de competência do Sigma decorrente do Decreto 9.847/2019, art. 4º, § 1º, envolve o dever de cuidado e de curadoria das informações inseridas neste sistema pelos órgãos listados no § 2º, II, do mesmo artigo, (Comandos da Marinha e da Aeronáutica, as polícias militares, os corpos de bombeiros militares dos Estados e do Distrito Federal e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República), o que inclui atenção quanto à qualidade, à completude e à conformidade dessas informações;

Comentário do gestor

167. *Ao comentar a proposta de encaminhamento k.4, o Colog informa que realizará a análise e melhoria dos processos de arquivo eletrônico em lote (AEL) de armas dos órgãos listados no §2º, II, do art. 4º do Decreto 9847/2019 no Sigma (peça 230, p. 18).*

Análise

168. *Considera-se oportuno manter a proposta de encaminhamento formulada à peça 197, que não é impactada pela transferência de competências para a Polícia Federal.*

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de auditoria com enfoque no sistema de controle de armas e munições a cargo do Exército Brasileiro, no período de 2019 a 2022, decorrente do Requerimento nº 135/2022-CFFC, aprovado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e autorizada pelo item 9.4 do Acórdão 602/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria.

2. Em que pese seu escopo relativamente amplo, a fiscalização empreendida direcionou maior enfoque sobre o controle de armas e munições relacionadas à atuação de colecionadores, atiradores esportivos e caçadores (CACs), em conformidade com a solicitação parlamentar.

3. Mediante ampla coleta de dados e percucientes análises, a equipe de auditoria apresentou um diagnóstico sistêmico sobre o controle de venda e posse de armas e munições no Brasil, no que tange às responsabilidades atribuídas ao Exército Brasileiro, incluindo, de forma subsidiária, a aferição de aspectos dos controles exercidos por outros órgãos responsáveis pelo controle e fiscalização de armas, como a Polícia Federal e os Comandos da Marinha e da Aeronáutica.

4. A ação de controle orientou-se pelos marcos legais aplicáveis à espécie, com destaque para a Lei 10.826/2003, que dispõe sobre o registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, institui o Sistema Nacional de Armas (Sinarm) e atribui competências ao Exército Brasileiro e à Polícia Federal.

5. Os critérios de conformidade utilizados na presente ação de controle também estão definidos em decretos e regulamentos internos, com destaque para os Decretos 9.847/2019 e 11.615/2023, com os seguintes enfoques:

- Decreto 9.847/2019: regulamenta a Lei 10.826/2003, sobre aquisição, cadastro, registro, porte e comercialização de armas de fogo e de munição e sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm – e o Sistema de Gerenciamento Militar de Armas – Sigma; e

- Decreto 11.615/2023: regulamenta a Lei 10.826/2003, quanto a aquisição, registro, posse, porte, cadastro e comercialização nacional de armas de fogo, munições e acessórios; atividades de caça excepcional, de caça de subsistência, de tiro desportivo e de colecionamento de armas de fogo, munições e acessórios, disciplinar o funcionamento das entidades de tiro desportivo (CACs) e estruturação do Sistema Nacional de Armas – Sinarm).

6. Especificamente quanto ao Decreto 11.615/2023, cumpre anotar que sua edição foi posterior ao período fiscalizado (2019 a 2022), o que motivou a equipe de auditoria a analisar algumas questões com base em normas vigentes à época, mas atualmente revogadas total ou parcialmente. Porém, como será visto adiante, as conclusões finais e propostas de encaminhamento são pautadas no arcabouço normativo atual.

7. A par das múltiplas competências atribuídas aos dois órgãos assinalados, destaca-se, na auditoria em exame, a seguinte subdivisão de funções:

Exército Brasileiro: “registro e a concessão de porte de trânsito de arma de fogo para colecionadores, atiradores e caçadores” (CACs), nos termos dos arts. 9º e 24 da Lei 10.826/2003;

Polícia Federal: registro e concessão de porte de arma de fogo nas hipóteses de efetiva necessidade por exercício de atividade profissional de risco ou de ameaça à integridade física, conforme art. 10, § 1º, da mesma lei.

8. A atuação desses órgãos é operacionalizada principalmente por meio dos seguintes sistemas informatizados, que serviram de fonte de dados para a presente auditoria:

- SINARM - Sistema Nacional de Armas, gerido pela Polícia Federal;

- SIGMA - Sistema de Gerenciamento Militar de Armas; SISFPC - Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados e SICOVEM - Sistema de Controle da Venda de Munições, geridos pelo Exército Brasileiro.

9. As apurações foram realizadas a partir de análises diretas das informações contidas nesses sistemas, complementadas mediante seu cruzamento com outras bases de dados governamentais, como a da Receita Federal, o Cadastro Único (CadÚnico), o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc), o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública – Procedimentos Policiais Eletrônicos (Sinesp-PPE), o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP), Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) e a base de dados do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

10. Com base nesses parâmetros e fontes de informações, a equipe de auditoria verificou os seguintes achados, classificados segundo a respectiva área de fiscalização:

III. IDONEIDADE E DESVIOS DE FINALIDADE:

III.1. Achado 1: A comprovação de idoneidade junto ao Exército dos requerentes de autorização para manejo de arma de fogo possui sérias fragilidades.

III.2. Achado 2: O Exército não verifica a habitualidade dos atiradores quando da renovação do documento que autoriza o manejo de arma de fogo (certificado de registro) nem a veracidade das informações de habitualidade durante as fiscalizações de entidades de tiro.

III.3. Achado 3: Parcela reduzida das pessoas físicas que possuem registro de caçador junto ao Exército obtiveram autorização junto ao Ibama para a efetiva realização da atividade, indicando desvio de finalidade.

IV. FISCALIZAÇÕES REALIZADAS PELO SISFPC

IV.1. Achado 4: A Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército foi incapaz de fornecer dados confiáveis relacionados à quantidade de vistorias/fiscalizações de CACs e de entidades de tiro.

IV.2. Achado 5: As vistorias/fiscalizações de CACs baseiam-se em avaliações de riscos que ignoram riscos relevantes e que não utilizam informações e ferramentas úteis e disponíveis à Administração.

V. SICOVEM

V.1. Achado 6: O Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem), utilizado para registro das vendas de munições realizadas no Brasil, é gerido pela Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), agente econômico privado relevante do mercado fiscalizado, com potencial conflito de interesses.

V.2. Achado 7: Baixa qualidade e confiabilidade dos registros existentes no Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem), além de lançamentos de vendas em desconformidade com as normas.

VI. SIGMA

VI.1. Achado 8: Registros incompletos ou inconsistentes sobre armas e seus respectivos proprietários no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma), em desconformidade com o disposto no art. 5º, incisos I e II, do Decreto 9.847/2019.

VI.2. Achado 9: As armas de fogo institucionais das Forças Armadas, das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos Estados e do Distrito Federal e do Gabinete de

Segurança Institucional da Presidência da República não estão cadastradas no Sigma, em descumprimento ao art. 4º, § 2º, inciso I, do Decreto 9.847/2019.

VI.3. Achado 10: O Sistema de Gerenciamento Militar de Armas do Exército (Sigma) apresenta deficiências nos controles referentes à segurança da informação e à auditabilidade dos dados nele inseridos.

VII. RECURSOS DO SISFPC

VII.1. Achado 11: O Exército reduziu os recursos orçamentários efetivamente direcionados às atividades de fiscalização e controle de produtos controlados, apesar do aumento de receita com aplicação vinculada ao Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC).

VIII. REQUISITOS PARA O PORTE FUNCIONAL

VIII.1. Achado 12: As Forças Armadas e os órgãos policiais subordinados ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública concedem porte de arma a seus integrantes sem que sejam feitas averiguações sistemáticas relativas à sua idoneidade ou à aptidão psicológica.

11. Conforme se depreende do Relatório, o conjunto de achados revela deficiências sistêmicas nas áreas de controle e fiscalização, com destaque para as falhas em sistemas informatizados, notadamente quanto às críticas automáticas na inserção de informações, à completude e à integração dos bancos de dados.

12. Também cobram relevo os achados relativos ao planejamento e à frequência de fiscalizações, ao desenvolvimento e controle do Sicovem por empresa privada e à gestão orçamentária do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC).

13. Passo a resumir e comentar os principais achados e analisar as respectivas propostas de encaminhamento.

III. IDONEIDADE E DESVIOS DE FINALIDADE

III.1. Achado 1: A comprovação de idoneidade junto ao Exército dos requerentes de autorização para manuseio de arma de fogo possui sérias fragilidades

14. Segundo a unidade técnica, “foram identificados 70.646 boletins de ocorrência, 9.387 mandados de prisão e 19.479 processos de execução penal relativos a pessoas físicas registradas no Sigma (não se limita a CACs), registrados/emitidos/distribuídos tanto antes quanto depois de concedidos ou renovados os certificados de registro (CR)”. A equipe técnica pontua que tais números são subestimados, pois foram extraídos dos sistemas Sinesp Infoseg-PPE - que não abrange os boletins de ocorrência dos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, onde se concentra parte expressiva da população nacional -, e SEEU, que não engloba os processos de execução penal do Tribunal de Justiça de São Paulo, com números também relevantes. Todavia, o achado foi devidamente caracterizado.

15. A equipe de auditoria assinala, como causas associadas a essa anomalia: deficiências na regulamentação da comprovação de idoneidade, inexistência de certidão de antecedentes criminais unificada a nível nacional, ausência de banco de dados único das Justiças Estaduais e ausência ou insuficiência de rotina regular de monitoramento no âmbito do SisFPC.

16. Segundo informado pelo Conselho Nacional de Justiça, há estudos, mas ainda não providências efetivas, para centralizar a consulta de antecedentes criminais vinculados todos os tribunais (peça 99). Porém, o CNJ atestou a possibilidade de acesso aos sistemas descentralizados, para fins de avaliação de idoneidade dos interessados em obter acesso a armas de fogo (peça 90).

17. Assim, apesar da ausência de uma base unificada de ações penais ou de certidões negativas, a auditoria concluiu haver “meios para que o Comando do Exército implemente aprimoramentos nesse processo a partir do uso de dados do Poder Judiciário e de órgãos de segurança pública”.

18. Nesse contexto, a auditoria propôs, para esse achado, os seguintes encaminhamentos:

- recomendar ao Comando do Exército que:

- “adote as medidas necessárias para incluir entre as fontes de informação que subsidiam o processo decisório a realização de pesquisas no Sinesp-Infoseg e no Banco Nacional de Mandados de Prisão, bem como demais bases utilizadas por órgãos do Poder Judiciário ou de segurança pública, federais ou estaduais, aos quais obtenha ou possua acesso”;

- “estabeleça rotina de verificação da manutenção dos requisitos legais de idoneidade exigidos para a aquisição de armas de fogo, por meio da realização periódica de cruzamento dos dados de identificação de pessoas físicas registradas no Sigma com bases de dados de registros criminais utilizadas pelos órgãos do Poder Judiciário e de segurança pública, federais ou estaduais, dado que a manutenção de registros ativos no Sigma relativos a pessoas que não atendem os requisitos de idoneidade viola o art. 4º, inciso I, da Lei 10.826/2003, dando ensejo ao cancelamento do *ex officio* do registro, nos termos do Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 67, II, d”;

- determinar ao Comando do Exército (...) “que, no prazo de 180 dias, e com base nas planilhas com os dados que resultaram na Tabela 37 e Tabela 38, adote as medidas consideradas pertinentes para, após confirmação dos dados de comprometimento da idoneidade junto às fontes de origem, cancelar *ex officio* os registros das pessoas que perderam a sua idoneidade”;

- recomendar ao Conselho Nacional de Justiça (...) “que, em auxílio à política pública de controle de armas de fogo, verifique a oportunidade e a conveniência de adotar medidas consideradas pertinentes com vistas à unificação das certidões de antecedentes criminais expedidas pelos tribunais de justiça dos estados e do Distrito Federal e pelos tribunais regionais federais ou à criação de solução alternativa que permita consulta única relativa aos processos criminais em andamento referentes a uma pessoa física”.

19. Acolho as proposições supra, com ajustes de forma, salientando que a recomendação dirigida ao Conselho Nacional de Justiça tem o potencial de aumentar a eficiência e a eficácia de outros campos de fiscalização governamental em sentido amplo, principalmente quanto à eficiência do Sistema Único de Segurança Pública (Susp), criado mediante a Lei 13.675/2018, cujas diretrizes preveem a “atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade” (art. 1º).

20. Observo, contudo, que o CNJ já empenha esforços consonantes com a recomendação proposta, o que é evidenciado pelo Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), cujo objetivo é precisamente centralizar e uniformizar a gestão de processos de execução penal em todo o país, incluindo a previsão de emissão de Certidão de Antecedentes Criminais, inserta na Resolução CNJ 121/2010 e noticiada em seu endereço eletrônico (<https://www.cnj.jus.br/seeu-projeto-permite-emissao-automatizada-de-certidoes-de-antecedentes-criminais/>; acesso em: 3/4/2024). Em reforço, o CNJ, ao comentar a recomendação proposta, atestou sua conveniência e oportunidade.

21. Assim, considero que a recomendação deva ser ajustada a essa realidade.

III.2. Achado 2: O Exército não verifica a habitualidade dos atiradores quando da renovação do documento que autoriza o manejo de arma de fogo (certificado de registro) nem a veracidade das informações de habitualidade durante as fiscalizações de entidades de tiro.

22. De acordo com a unidade técnica, a casa desse achado está associada aos seguintes fatores: exigência da declaração de habitualidade apenas para a emissão de guias de tráfego, sem aplicá-la à renovação da CR; ausência de exame, nas fiscalizações/vistorias de entidades de tiro, da veracidade das informações de habitualidade; ausência de sistema informatizado para centralizar e controlar anotações de habitualidade. Tais deficiências, segundo a equipe de auditoria, possibilitam, em tese, a obtenção de “armas de fogo e munições para fins diversos ao regulamentado para atividade de tiro desportivo, em prejuízo à política pública de controle de armas de fogo e de munições”.

23. Nas análises originais do achado, a matéria era regulamentada por meio da Portaria Colog 150/2019, do Comando Logístico do Exército, emitida antes da atualização do art. 3º, § 6º, do Decreto 9.846/2019, por meio do Decreto 10.629/2021, que instituiu a obrigatoriedade do atestado de habitualidade no processo de renovação de CR, sanando a lacuna normativa.

24. Posteriormente, os comentários do gestor informaram que a Portaria Colog 150/2019 foi revogada pela Portaria Colog 166/2023, que adicionou o comprovante de habitualidade na lista de documentos necessários à renovação da CR, e corrigiu outras falhas apontadas no regulamento anterior.

25. No entanto, a equipe de auditoria entende não ter sido plenamente sanada a questão referente à ausência de verificação da veracidade das informações de habitualidade durante as fiscalizações/vistorias de entidades de tiro.

26. Assim, a unidade instrutiva propõe para esse achado:

- “recomendar ao Comando do Exército que altere os documentos de referência relativos à fiscalização de entidades de tiro, a exemplo do ‘Guia para operações de fiscalização/vistorias de produtos controlados’, de 16/11/2022, e seus anexos, para que seja prevista a realização de procedimentos para comparar as informações que constam nos registros de habitualidade e as declarações de habitualidade emitidas pela entidade e apresentadas à DFPC [Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados] por atiradores desportivos a ela filiados”;
- “recomendar ao Comando do Exército (...) que avalie a adoção de sistema informatizado próprio para registro online da presença de praticantes do tiro desportivo nas entidades de tiro a que são filiados, a fim de propiciar um monitoramento mais tempestivo e confiável da habitualidade dos atiradores desportivos, ponderando a viabilidade de realizar investimentos nesta funcionalidade enquanto não definidas as ferramentas utilizadas no âmbito do SisFPC que serão aproveitadas pela Polícia Federal nos termos do Decreto 11.615/2023, art. 6º e no Acordo de Cooperação Técnica 9/2023/GM, celebrado entre o MJSP e o MD, cláusula 2.1, IV”;
- “dar ciência ao Comando do Exército (...) de que a não exigência de apresentação de declaração de habitualidade, ou documento congênere, nos processos de renovação de certificado de registro como atirador desportivo nos processos de fiscalização analisados por amostragem contrariou o Decreto 9.846/2019 (revogado), art. 3º, § 6º, e o Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 52, § 1º (revogado), bem como contraria o atualmente vigente Decreto 11.615/2023, art. 35”.

27. Acolho, com ajustes de forma, as duas propostas de recomendação, mas considero desnecessária a expedição da ciência descrita, tendo em vista que a edição da Portaria Colog 166/2023 corrigiu a falha assinalada, o que, em tese, é suficiente para “evitar a repetição de irregularidade”, e, portanto, atende ao objetivo expresso no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, que disciplina o instrumento da “ciência” no âmbito deste Tribunal.

III.3. Achado 3: Parcela reduzida das pessoas físicas que possuem registro de caçador junto ao Exército obtiveram autorização junto ao Ibama para a efetiva realização da atividade, indicando desvio de finalidade.

28. Apurou-se que apenas “10,37% das pessoas físicas [em um universo de 574.661] que tiveram CR de caçador concedido ou revalidado junto ao Exército no período de 2019 a 2022 obtiveram autorização junto ao Ibama no mesmo período para a efetiva realização da atividade”. Também foi verificado que, entre “os 50 maiores donos de acervo de caça, apenas 22 solicitaram essa autorização”. Tais evidências indicam possível desvio de finalidade na concessão de registro de arma para fins de caça autorizada.

29. De acordo com a AudGovernança, esse achado tem origem na “falta de coordenação entre as regulamentações exaradas pelo Comando do Exército e pelo Ibama e forma como a atividade de caça foi regulamentada”.

30. Não obstante, o advento do Decreto 11.615/2023 posteriormente ao período auditado, sanou o problema, ao menos no plano normativo. O art. 39 desse regulamento condiciona “o apostilamento da atividade de caça: à apresentação de documento do Ibama que comprove a necessidade de abate e indique, entre outras informações, prazo para encerramento da atividade; e à especificação das armas de fogo a serem utilizadas, bem como da quantidade de munições necessária”. Também prevê a cassação do CRAF (Certificado de Registro de Arma de Fogo), “em caso de vencimento do prazo da autorização da caça sem que tenha havido novo apostilamento de mesma natureza no CR (art. 39, parágrafo único, c/c art. 28)”. Esses aprimoramentos normativos ampliam a eficácia do controle sobre os registros de armas para caça.

31. Assim, a unidade técnica abstém-se, com acerto, de formular propostas para esse achado, considerando suficiente dar ciência do relatório de auditoria ao Ibama.

IV. FISCALIZAÇÕES REALIZADAS PELO SISFPC

IV.1. Achado 4: A Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército foi incapaz de fornecer dados confiáveis relacionados à quantidade de vitorias/fiscalizações de CACs e de entidades de tiro.

32. A equipe técnica fundamentou esse achado em evidências de que as informações estatísticas sobre número de fiscalizações realizadas são inconsistentes, principalmente no que tange aos critérios de contabilização de pessoas e de certificados de registro fiscalizados. Segundo o relatório de auditoria, a DFPC não considerou o fato de uma mesma pessoa exercer mais de uma atividade do grupo CAC (coleção, tiro esportivo e caça). Tal procedimento revelou “a baixa confiabilidade desses dados repassados pelo órgão militar, os quais tendem a estar superestimados”.

33. Uma das evidências que suportam tal conclusão é que uma das respostas às solicitações de auditoria informou a execução de 48.315 e 47.888 fiscalizações em 2021 e 2022, respectivamente; porém, em outra resposta, baseada no número de pessoas, as informações fornecidas indicaram 3.318 em 2021, e 6.647 em 2022, ou seja, 6,9% e 13,9% respectivamente, em relação à estatística anteriormente informada.

34. O relatório de auditoria associa as causas do achado à “inexistência de sistema gerencial centralizado das atividades de vitoria/fiscalização” e “à descentralização do planejamento, da execução e da elaboração dos relatórios dessas atividades – tornando dispersos os dados e documentos gerados”. Assim, não foi possível emitir “opinião sobre a compatibilidade da evolução temporal desse indicador com a evolução da quantidade de CACs cadastrados no Sigma”.

35. Também foi identificado o uso de meios não eletrônicos na gestão documental na área de vitorias e fiscalizações, em desacordo com a diretriz de utilização do processo administrativo eletrônico no âmbito federal, definida no Decreto 8.539/2015.

36. Esse quadro revela o não cumprimento adequado à determinação dirigida ao Comando Logístico do Exército (Colog), por meio do Acórdão 604/2017-TCU-Plenário (relator: Ministro Substituto André Luís de Carvalho), para que a unidade apresentasse plano de ação voltado à

implementação de “sistema informatizado para a gestão de todos os processos de trabalho da atividade de fiscalização de produtos controlados”.

37. Embora o plano de ação tenha sido acolhido pelo Tribunal por meio do Acórdão 733/2018-TCU-Plenário, e tenha gerado a implantação do Sistema de Gestão Corporativo (SisGCorp), que centraliza o processamento dos pedidos de concessão, revalidação e apostilamento de certificados de registro emitidos pelo Comando do Exército, as evidências obtidas na presente auditoria revelam que o referido sistema ainda não atende aos objetivos colimados no que tange às vistorias e fiscalizações.

38. A equipe técnica acresce que o comando então expedido pelo Tribunal fundamentou-se na diretriz geral de utilização do processo administrativo eletrônico no âmbito federal, prevista no Decreto 8.539/2015, e na Lei 14.129/2021, que instituiu os princípios, regras e instrumentos do “Governo Digital”.

39. A partir dessas análises, a AudGovernança propõe seja renovada a referida determinação, agora dirigida ao Comando do Exército e “com prazo peremptório para seu cumprimento”, “sem prejuízo da apuração do descumprimento de deliberações do Acórdão 604/2017-TCU-Plenário no âmbito do processo de monitoramento TC 032.637/2017-9”, nos seguintes termos:

- “determinar ao Comando do Exército (...) que, no prazo de 1 ano, adote solução digital/informatizada para a gestão de todos os processos de trabalho da atividade de fiscalização de produtos controlados (incluindo a realização de vistorias, fiscalizações e os seus agendamentos), em atendimento aos itens 9.2.1.2 e 9.3.4 do Acórdão 604/2017-TCU-Plenário (reiterados nesta decisão) e em consonância com os arts. 5º e 6º da Lei 14.129/2021 e com o Decreto 8.539/2015, de modo a torná-los integralmente eletrônicos, devendo as soluções adotadas para cumprimento da determinação incluir as funcionalidades existentes no Sistema Eletrônico de Informações (SEI);”

40. Acolho a proposta supra, exceto quanto à apuração de responsabilidade em face “do descumprimento” da determinação expedida em 2017.

41. Assim considero por várias razões. A uma, porque o plano de ação foi apresentado e aprovado pelo Tribunal. A duas, porque o tempo decorrido desde então – mais de cinco anos – dilui as responsabilidades pelo atendimento apenas parcial de seus objetivos, haja vista a provável sucessão de comandos ao longo desse período. A três, porque, conforme anotado pela própria equipe de auditoria, o Colog “pode não deter todos os recursos necessários para a medida”, o que recomenda o redirecionamento da determinação para o Comando do Exército, condição relevante para garantir a alocação de recursos suficientes à plena eficácia do plano de ação.

42. Em que pese essas ponderações, observo que a unidade técnica não incluiu a apuração de responsabilidades na proposta de encaminhamento.

43. A auditoria também apurou que “o agendamento de vistorias e fiscalizações por meio de ligação telefônica infringiu o art. 71, §4º, do Anexo I do Decreto 10.030/2019, bem como as formalidades que regem a atuação da Administração Pública (art. 2º, parágrafo único, VIII e IX, da Lei 9784/1999)”. Assim, formulou a seguinte proposta adicional:

- dar ciência ao Comando do Exército (...) de que o agendamento de vistorias e fiscalizações por meio de ligação telefônica infringiu o art. 71, §4º, do Anexo I do Decreto 10.030/2019, bem como as formalidades que regem a atuação da Administração Pública (art. 2º, parágrafo único, VIII e IX, da Lei 9784/1999).

44. Tendo em vista que, nos comentários dos gestores, o Comando Logístico do Exército já informou que serão adotadas as medidas corretivas, mediante utilização de correio eletrônico para os referidos agendamentos, considero atendido o objetivo da ciência proposta, que, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, é “evitar a repetição da irregularidade”, podendo-se, assim, dispensar sua emissão.

Achado 5: As vistorias/fiscalizações de CACs baseiam-se em avaliações de riscos que ignoram riscos relevantes e que não utilizam informações e ferramentas úteis e disponíveis à Administração.

45. Esse achado decorre das seguintes evidências principais: “35.696 armas com status OK, vinculadas a 14.691 CR cancelados; 49.763 armas de fogo OK, vinculadas a 23.451 CR vencidos; 2.579 CR ativos vinculados a falecidos; 21.422 armas com status OK, vinculadas a falecidos; 22.493 CAC que possuem ao menos uma arma constam no CadÚnico; pessoas físicas com sua idoneidade sob suspeita (Achado 1: “70.646 boletins de ocorrência, 9.387 mandados de prisão e 19.479 processos de execução penal envolvendo pessoas físicas registradas no Sigma”); 3.873 armas apreendidas em SP (2015-2020) com indícios de compatibilidade com armas encontradas no Sigma. Em termos globais, apurou-se que 6,36% das armas com status OK estão vinculadas a CRs cancelados ou vencidos, totalizando 85.732 armas sob tal condição, em um universo de 1.348.333 armas (até 31/12/2022)”.

46. De acordo com a equipe de auditoria, essas anomalias decorrem de falhas nas diretrizes para a definição de metas para a fiscalização, que usam “como critério de priorização apenas o tamanho do acervo dos administrados”, o que reduz o controle sobre o restante do universo de CACs.

47. Os achados denotam que os certificados de registro “não são cancelados após o vencimento, em desacordo com o disposto no art. 66 do Anexo I do Decreto 10.030/2019”, além de “controle deficiente de destinação das armas de fogo cujos proprietários tenham o CR vencido ou cancelado”.

48. Especificamente no que tange a identificação de CACs com registro no CadÚnico, ou seja, como beneficiários dos programas sociais destinados a famílias em situação de pobreza, a equipe técnica suscita a possibilidade de emissão de CRs em favor de terceiros (“laranjas”) de forma ilícita. Nesse quadro, a equipe técnica demonstrou a existência de casos noticiados de pessoas com acervos de armas incompatíveis com suas rendas. Embora reconheça a possibilidade de inscrições indevidas no CadÚnico, a equipe de auditoria sustenta que esse achado específico sinaliza o uso indevido de terceiros para obtenção irregular de armas.

49. Em relação à existência de registros de armas em nome de pessoas com idoneidade suspeita, destaque – apenas para ilustrar a gravidade do problema – a identificação, em bases de dados de ações penais, mandados de prisão e boletins de ocorrência, de mais de 10.000 registros de armas em nome de pessoas associadas a crimes de ameaça (art. 147, CP), mais de 2.000, a homicídios (art. 121, CP), mais de 1.000, a roubos (art. 157, CP) e quase 1.000, a tráfico de drogas (art. 33, Lei 11.343/2006).

50. Todas as evidências apresentadas foram detalhadamente analisadas, inclusive por meio do cruzamento de informações entre diferentes bancos de dados governamentais, sendo dispensável detalhar aqui todas as suas implicações negativas sobre o controle de armas no País.

51. Necessário ressaltar que a proporção desses achados no universo de pessoas com registro no Sistema Sigma é pouco significativa, entre menos de 0,1% a 5%, em um universo de 1.348.333 armas. Porém, diante do elevado risco, para a Sociedade, inerente à autorização de compra e uso de armas de fogo, considera-se que seu controle deve ser rigorosíssimo, não comportando falhas.

52. Nesse contexto, a já comentada insuficiência de fiscalizações sobre CACs merece redobrada atenção. O relatório de auditoria informa que “a soma das metas numéricas de fiscalização sobre CAC com mais de 30 armas, caso atingidas, representaria o total de 400 fiscalizações”, o que equivale apenas a 0,04% dos 898.488 CACs registrados no Sigma (considerando CRs ativos, cancelados, vencidos e suspensos).

53. Em conclusão, a equipe técnica resume o achado na “avaliação de riscos inadequada” para fins de fiscalização de regularidade dos CRs contidos no Sigma.

54. Assim, foram apresentadas as seguintes propostas:

- “recomendar ao Comando do Exército (...) que, na definição das diretrizes de planejamento operacional de fiscalização de produtos controlados e na elaboração dos planos regionais de fiscalização de produtos controlados, em consonância com o que determina o Decreto 9.203/2017, art. 5º, II, art. 6º, caput e parágrafo único, I, II e III, e art. 17, caput e II, sejam levados em consideração fatores de risco identificados pelos seus executores, bem como aqueles identificados pela equipe de auditoria do TCU, como a existência de pessoas físicas: com registros ativos e armas de fogo com status OK e que constam como falecidos no Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc); com acervos possivelmente incompatíveis com sua renda declarada; a respeito das quais constem registros nos bancos de dados de segurança pública e da justiça criminal que possam colocar sob questionamento a sua idoneidade; e que tenham acervos com mais de uma arma de fogo entre as quais uma tenha sido apreendida pelas forças de segurança pública sem que seu eventual extravio, furto, roubo tenha sido comunicado ao Comando do Exército”;
- “determinar ao Comando do Exército (...) que, no prazo de 1 ano, adote as medidas cabíveis para apurar e sanar os casos identificados no Sigma de registros de armas com status OK relacionados a CACs com CRs cancelados ou vencidos, listados na peça 250, situação que constituiu infração ao Decreto 10.030/2019, Anexo I, arts. 66, 67, II, alínea b, e 68, I, ressalvada a hipótese de pendência de decisão final sobre pedido de revalidação do CR”;
- “determinar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, adote as medidas cabíveis para apurar os casos identificados de cadastros de armas de fogo com status “OK (arma com o proprietário)” ou de CRs ativos vinculados a pessoas físicas falecidas (tanto não integrantes das Forças quanto integrantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica), o que contraria o art. 29 do Decreto 11.615/2023 e o art. 47 do Decreto 9.847/2019, verificando a destinação dada a essas armas”; e
- “determinar aos Comandos da Marinha e da Aeronáutica, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, adotem as medidas cabíveis para apurar os casos identificados de cadastros de armas de fogo com status “OK (arma com o proprietário)” vinculadas a pessoas físicas falecidas pertencentes aos seus quadros, o que contraria o art. 29 do Decreto 11.615/2023 e o art. 47 do Decreto 9.847/2019, verificando a destinação dada a essas armas”.

55. Acolho, com ajustes de forma, as propostas assinaladas, excluindo as menções ao art. 47 do Decreto 9.847/2019, por ter sido revogado pelo Decreto 11.615/2023, observando que seu conteúdo passou a ser disciplinado no art. 29 deste último.

V. SICOVEM

V.1. Achado 6: O Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem), utilizado para registro das vendas de munições realizadas no Brasil, é gerido pela Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), agente econômico privado relevante do mercado fiscalizado, com potencial conflito de interesses.

56. Apurou-se que o Sistema Sicovem foi desenvolvido pela Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), de natureza privada, sendo utilizado pelo Exército Brasileiro para fins de controle governamental de munições, sem instrumento jurídico formal entre as partes.

57. O achado revela ausência de governança sobre sistema, com riscos para a “garantia de qualidade e de integridade dos dados”, “prejuízo à segurança da informação” e redução da “credibilidade do sistema como fonte de dados para o acompanhamento da política pública”. Também denota o possível conflito de interesses caracterizado pelo fato de uma empresa privada desenvolver e gerenciar o sistema de controle governamental de produtos de interesse estratégico à segurança nacional que são por ela fabricados (munições).

58. A criticidade do problema torna-se mais evidente quando se considera que o Sicovem é responsável pelo controle dos dados das munições e dos proprietários informados pelos usuários e pelos vendedores.
59. A AudGovernança pontua, no entanto, que “não foi identificada causa precisa, mas evidências indicam que a situação pode ter perdurado devido à não percepção dela como um risco”; e que “não foi encontrada qualquer evidência de que a CBC tenha agido com o intuito de burlar ou mitigar, em benefício próprio ou de outrem, o controle realizado pelo Sicovem”.
60. Dessarte, a questão foi analisada mais sobre os prismas de governança e potencial conflito de interesses.
61. Trata-se de sistema instituído por iniciativa governamental (Portaria 581/MD, de 24/4/2006), que fixou ao Comando do Exército a atribuição de implementá-lo e regulamentá-lo. Porém, seu desenvolvimento e implantação correu à conta da CBC, tendo seus primeiros registros de transações a partir de 2007.
62. As apurações realizadas informam que o Comando do Exército vem empreendendo diversas ações para regularizar a questão, incluindo a previsão de transferência da gestão do sistema para o órgão governamental. Nesse ínterim, estão previstos ajustes para assegurar o acesso exclusivo ao sistema por agentes públicos, como os vinculados ao Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC), que já o utilizam.
63. Quanto à ausência de termo formal para regular essa questão, a DFPC informou que o Sicovem teria sido “doado para o Exército (peça 132), informação que também consta em correspondência encaminhada pela empresa ao Comando (peça 154). Porém, a equipe de auditoria informa não haver termos de doação nem instrumentos similares.
64. No tocante à governança do sistema, principalmente quanto à segurança de dados, a DFPC informou que tais atribuições, como backup de dados, estão a cargo da CBC, pois “a sustentação do sistema está sob a sua responsabilidade (peça 132)”.
65. Em relação ao potencial conflito de interesses, foi apurado que, em 2018, a Procuradoria da República no Estado da Paraíba instaurou o Inquérito Civil 1.24.000.000548/2018-08, com recomendação ao Colog para “a implantação, no âmbito do Exército, de sistema próprio e independente para registro de fabricação, venda doméstica, exportação, importação, transporte e sinistros relacionados à fabricação e venda de munições em território nacional, assegurado o acesso online, em tempo real, pelos órgãos de fiscalização e de persecução penal (peça 153)”. Conforme demonstrado na presente auditoria, a recomendação ainda não foi atendida.
66. Também foi identificado que a Polícia Federal não possui o pleno acesso ao Sicovem, o que prejudica a eficiência de algumas ações finalísticas de sua alçada.
67. Em suma, a unidade técnica destaca, quanto a esse achado, que:
- o Sicovem é de fundamental importância para o controle de munições e para o exercício do poder de polícia referente a esses itens;
 - seu desenvolvimento e gestão por empresa privada viola as disposições do § 1º do art. 1º da Portaria Normativa 581/MD de 24/04/2006;
 - também se mostra irregular a ausência de “contrato, acordo ou instrumento congênere que regule essa relação, em especial as obrigações e as responsabilidades desse agente privado para com a Administração Pública”;
 - os prejuízos à governança decorrem de vários fatores, como: assimetria de informação existente entre a empresa e o Comando do Exército; ausência de fiscalização do próprio Sicovem por este último; e baixa severidade das sanções disponíveis.

68. Com base nessas evidências e análises, e amparada nas normas legais e regulamentares descritas no Relatório, a AudGovernança propõe as seguintes determinações ao Comando do Exército, que acolho com ajustes de forma:

- “no prazo de 180 dias, e com fundamento na Portaria nº 581/MD, de 24/4/2006, art. 1º, caput e § 1º, adote as medidas necessárias para implementar sistema próprio de gestão de controle de venda e estoque de munições, seja por meio da incorporação do Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem) e dos seus submódulos, o Sistema de Identificação Personalizada de Munições (SIP) e o Sistema de Rastreamento de Embalagem de Munição (Sirem), aos sistemas de tecnologia da informação da Administração Pública, ou por meio de desenvolvimento de sistema próprio, adotando medidas para garantir a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade dos dados (Decreto 9.637/2018, art. 1º), e estabelecendo política de armazenamento pelo Comando do Exército de cópias de segurança, conforme estabelece a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética, item 2.3.4, aprovada pelo Decreto 10.222/2020, medidas estas cujo cumprimento será verificado pelo TCU no monitoramento do acórdão prolatado”; e
- “no prazo de 90 dias, adote medidas possíveis para conceder a servidores designados por autoridade competente da Polícia Federal acesso ao Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem) e aos seus submódulos, o Sistema de Identificação Personalizada de Munições (SIP) e o Sistema de Rastreamento de Embalagem de Munição (Sirem), conforme preconiza a Portaria nº 581/MD, de 24/4/2006, art. 1º, § 2º”.

V.2. Achado 7: Baixa qualidade e confiabilidade dos registros existentes no Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem), além de lançamentos de vendas em desconformidade com as normas.

69. De acordo com a equipe de auditoria, os registros do Sicovem anteriores a 2/11/2018 não contêm CPF, certificado de registro (CR) ou certificado de registro de arma de fogo (CRAF) do adquirente. E, após aquela data, ainda remanescem incompletudes ou inconsistências, tais como: 14,67% contêm CRAF inexistente no Sigma e 32,58% contêm CR inexistente no Sigma; lançamentos de vendas em desconformidade com as normas, a exemplo de “167 vendas a falecidos e 1.957 vendas para CRAF de acervo colecionador”.

70. O relatório de auditoria detalha esses e outros achados, pontuando:

- falhas na qualidade dos dados de vendas de munições;
- vendas em desacordo com as normas (ex.: falta de documento de identificação do adquirente, em desacordo com o art. 4º do Decreto 9.846/2019, vendas para pessoas já falecidas, vendas associadas a CRAFs em que a arma estava registrada no Sigma como roubada, furtada, destruída ou perdida);
- registros de “vendas especiais” – em que caçadores e atiradores, sob condições excepcionais definidas no art. 4º, §4º, do Decreto 9.846/2019, obtêm autorização de compra de munições em quantidades superiores aos limites regulamentares – com fragilidades na comprovação das hipóteses de exceção, além de possível ocorrência de vendas especiais além do limite normativo, sem que tenham sido cadastradas como vendas especiais, ou seja, sem a autorização do órgão responsável.

71. Essas falhas são associadas à “incapacidade do sistema de atestar informações junto ao Sigma ou outras bases de dados da Administração” e às deficiências nas críticas automáticas do sistema durante a inserção de dados fornecidos pelos usuários ao registrar transações.

72. Assim, para esse achado, o relatório de auditoria conclui que o Sicovem é incapaz verificar, junto “Sigma ou outras bases da Administração, a veracidade das informações inseridas em cada transação”, além de haver “escassez de travas de segurança capazes de impedirem inserções errôneas”

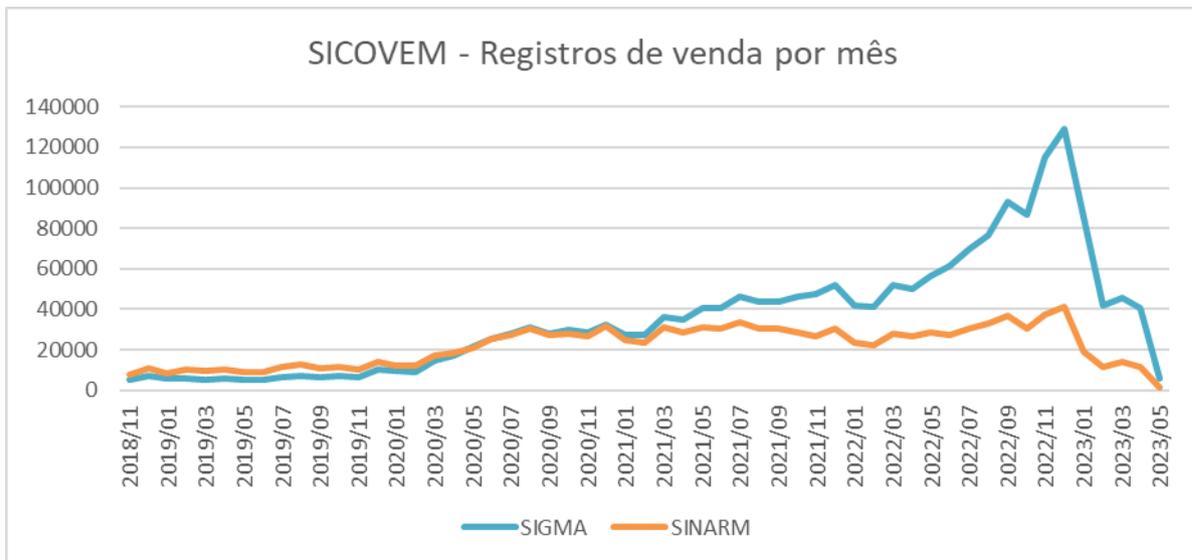
(o sistema aceita praticamente qualquer informação inserida”. Apurou-se também um “monitoramento deficiente desses dados por parte do SisFPC”.

73. Em vista disso, a equipe técnica propõe a seguinte determinação, que acolho com ajustes de forma:

- “determinar ao Comando do Exército (...) que, ao implementar sistema próprio de gestão de controle de venda e estoque de munições, inclua funcionalidades e críticas automatizadas que impeçam a recorrência dos problemas verificados na auditoria no que se refere à qualidade e à confiabilidade dos dados inseridos (da Tabela 9 à Tabela 12), o registro de venda especial sem a autorização da Força, e a realização de transações de venda que não observem os limites quantitativos e demais critérios normatizados, em conformidade com o Decreto 11.615/2023, arts. 37, I, II e III, e §§ 1º e 5º, e 39, III, b”.

74. Sem prejuízo das análises e propostas apresentadas, chamo atenção para a nítida redução verificada na série histórica de vendas mensais de munições a partir do início de 2023 – demonstrada no gráfico 2 do relatório de auditoria, reproduzido a seguir –, provavelmente associada às restrições impostas pelo Poder Executivo a partir desse exercício:

Série temporal da quantidade de vendas mensais de munições relacionadas ao Sigma e ao Sinarm.



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com dados do Sicozem.

75. Segundo levantamento feito pela Polícia Federal, os registros de armas para defesa pessoal apurados em 2023 é o menor desde 2004. De acordo com a Divisão Nacional de Controle de Armas do órgão, a queda pode ser explicada pelas novas regras contidas nos Decretos 11.615/2023 e 11.366/2023. Uma das novas exigências é a comprovação de efetiva necessidade da posse ou do porte da arma (fonte: Senado Federal; disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2024/01/18/sob-nova-legislacao-registro-de-armas-para-defesa-pessoal-cai>; acesso em 1/4/2024].

76. Essa questão será melhor comentada mais adiante.

VI. SIGMA

VI.1. Achado 8: Registros incompletos ou inconsistentes sobre armas e seus respectivos proprietários no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma), em desconformidade com o disposto no art. 5º, incisos I e II, do Decreto 9.847/2019

77. No que tange às pessoas não integrantes das Forças Armadas, as apurações revelaram que 69,31% (959.986 pessoas em um universo de 1.385.140) apresentaram algum problema relacionado ao cadastro. Se consideradas aquelas com certificados de registro de armas na condição de CAC, essa proporção aumenta para 82,58%, considerado o período de 2019 a 2022 (672.209 em 813.977 pessoas). Essas falhas são ilustradas pelos seguintes achados:

- “dos 149.430 registros falhos de profissão (Tabela 18), em 38.960 consta expressamente que a profissão é desconhecida ou não informada, em afronta à exigência normativa de ocupação lícita (art. 4º, inciso II, da Lei 10.826/2003; art. 5º, inciso II, alínea d, e art. 12, inciso IV, do Decreto 9.847/2019). Desses, 26.915 registros foram feitos entre 2019 e 2022”;

- “dos 14.851 registros deficientes de data de nascimento, 12.161 se referem a pessoas que, segundo consta no sistema, teriam nascido em data posterior à data da análise, 14/7/2023”;

- “dos 903.967 registros de endereços profissionais deficientes, 853.031 (61,58% de toda a base) compreendem registros faltantes, sendo 625.617 deles feitos no período de 2019 a 2022 em emissões de CR para CAC (o equivalente a 73,34% do total de registros faltantes);” e

- “embora, dos 9.959 registros deficientes de filiação, 4.306 não registrem o nome da mãe, um cruzamento com o banco de dados de CPF da Receita Federal revelou que apenas 16 destes registros realmente não possuem o nome materno registrado”.

78. Segundo a equipe técnica, o achado está relacionado ao processo de inserção de dados no Sigma, deficiente quanto às críticas automáticas e à definição de campos para registro de informações nas normas de regência, em “prejuízo à correta identificação de quais indivíduos ou locais devem ser fiscalizados, diagnósticos deficientes para o aprimoramento da política pública”.

79. No caso dos integrantes das Forças Armadas, cada órgão utiliza um sistema diferente para o registro de armas: Sigma, no Exército, Sigmaer, na Aeronáutica, e Sigma-MB, na Marinha.

80. O relatório de auditoria detalha apurações apenas no âmbito do Exército, por considerá-las mais relevantes, esclarecendo que os dados relativos à Aeronáutica e à Marinha estão consignados à peça 187 (pág. 8 e 9). De fato, tanto o contingente dessas duas Forças quanto a frequência de inconsistências são bem inferiores aos números apurados no Exército, conforme demonstrado nas seguintes estatísticas referentes a militares com problemas de cadastro de armas:

- Exército: 91,30% (67.222 em 73.624);

- Aeronáutica: 8,15% (1.819 em 22.297), exceto no que tange ao campo da data de expedição de identidade, em que 100% da amostra revelou essa falha específica;

- Marinha: menor ou igual a 0,02% (4 em 24.060), exceto quanto ao campo data de nascimento, com 22,73% de incompletude (5.464 em 24.060).

81. Assim, para os registros de armas de militares do Exército no Sigma, o relatório chama atenção para a ausência de diversos campos considerados relevantes à perfeita identificação das pessoas, como: local de nascimento, endereço profissional, profissão e dados de identidade. E o campo endereço residencial é o que apresenta o maior percentual de incompletude: 91,05%.

82. Quanto às falhas identificadas no Sigma em sentido geral, a auditoria registrou as seguintes falhas no universo global de 2.127.416 armas:

- “ausência de campo para registros relativos ao produtor, ao vendedor e à nota fiscal de venda da arma de fogo”, exigidos no art. 5º, I, alíneas ‘b’ e ‘c’, Decreto 9.847/2019 (100% dos casos);

- “4.708 armas com registros faltantes de número de série, 2.163 delas também não possuem registro adequado de modelo e, destas, 1.302 estão sem marca cadastrada, dificultando ainda mais o rastreo”;

- “49 armas não vinculadas a nenhum proprietário (peça 176), sendo uma com status “roubada, de uso permitido”, 35 classificadas como “arma com o proprietário (sem restrição)”, das quais “30 de uso permitido e 5 de uso restrito”; e 13 com “registros estornados”.

83. Ressalvo que a proporção dos dois últimos achados é pouco significativa no universo pesquisado (igual ou inferior a 0,2%). Porém, como se trata de política pública cuja fiscalização deve ser realizada com extremado rigor, considero-os válidos como justificativa para medidas de aprimoramento do Sigma, principalmente quanto à possibilidade de melhoria das críticas automatizadas no processo de inserção de dados.

84. A auditoria também consignou a ausência de registro de impressões de raiamento e de microestriamento do projétil”, em desacordo com a previsão contida no art. 5º, §3º, da Portaria Colog 126/2019 (vigente à época do achado), no art. 5º, inciso I, alínea “k” do Decreto 9.847/2019 e no art. 2º, X, da Lei 10.826/2003. Porém, segundo informações obtidas junto à Polícia Federal, o tamanho excessivo da base de dados gera pesquisas com resultados “falsos negativos” e “falsos positivos”, podendo “induzir a erro a análise de padrões balísticos”. Assim, a opinião técnica da Polícia Federal assenta a seguinte proposição:

A Base de Dados Balísticos de Referência, tal qual preconizam a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, no inciso X do Art. 2º e o Decreto nº 5.123, de 1º de julho de 2004, no Art. 6º é inviável. O Sistema Nacional de Padrões Balísticos deverá abranger duas instâncias: uma Base de Dados Balísticos Criminal e uma Base de Dados Balísticos de Referência; esta, porém, de modo diferenciado da que consta na atual legislação. A Base de Dados Balísticos Criminal deverá abranger somente os padrões balísticos de armas suspeitas ou envolvidas em delitos e as evidências balísticas coletadas em locais de crime (projéteis e estojos); ou seja, as imagens balísticas armazenadas e confrontadas no Sistema serão exclusivamente de cunho criminal.

85. Como boa prática, a auditoria identificou a “implementação de acesso ao SisGCorp por intermédio da plataforma GOV.BR, que possui critérios para garantir a identidade do usuário (níveis de autenticação bronze, prata e ouro)”, o que aumenta a segurança do sistema.

86. Diante dos achados descritos, a AudGovernança propõe as seguintes medidas:

- “determinar ao Comando do Exército (...) que, no prazo de 18 meses:

- “adote medidas para aprimorar o processo de inserção de dados no Sigma, de modo a evitar registros inconsistentes, múltiplos, idênticos e com campos ausentes, garantindo que os cadastros e registros de pessoas físicas e de armas de fogo contenham todas as informações listadas nos incisos I e II do art. 5º do Decreto 9.847/2019”;

- “adote as medidas necessárias para adequar o Sigma para o armazenamento de todas as informações relativas a armas de fogo e seus proprietários previstas no art. 5º, I e II, do Decreto 9.847/2019, incluindo os registros relativos a integrantes das Forças Armadas, e para providenciar o seu preenchimento”;

- “recomendar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Defesa e ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (...) que, sob coordenação e acompanhamento da Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça e Segurança Pública elaborem estudos e diagnósticos, para verificar a necessidade, ou não, de formular e encaminhar proposições para alteração do art. 2º, X, da Lei 10.826/2003, com a consequente alteração dos decretos que regulamentam a norma”;

- “dar ciência ao Comando do Exército e à Polícia Federal, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que, ao não cadastrar informações a respeito das impressões de raiamento e de microestriamento do projétil disparado pela arma de fogo, respectivamente no Sigma e

no Sinarm, infringiu-se a Lei 10.826/2003, art. 2º, inciso X, bem como o art. 5º, inciso I, alínea “k” do Decreto 9.847/2019”;

- “dar ciência ao Comando do Exército (...) de que o cadastro, no Sigma, de informações incompletas, incorretas ou faltantes provenientes de outros órgãos contrariou a atribuição do Comando do Exército de manter o registro de proprietários de armas de fogo de competência do Sigma decorrente do Decreto 9.847/2019, art. 4º, § 1º, tendo em vista que ela envolve o dever de cuidado e de curadoria das informações inseridas neste sistema pelos órgãos listados no § 2º, II, do mesmo artigo, (Comandos da Marinha e da Aeronáutica, as polícias militares, os corpos de bombeiros militares dos Estados e do Distrito Federal e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República), o que inclui atenção quanto à qualidade, à completude e à conformidade dessas informações.

87. Acolho as propostas descritas, exceto a expedição das duas ciências.

88. Considero inoportuna a primeira ciência – referente ao não cadastramento, no Sigma e no Sinarm, de informações de raiamento e microestriamento de projéteis de armas de fogo –, tendo em vista os estudos apresentados pela Polícia Federal acerca da provável inutilidade ou inviabilidade desse tipo de cadastramento de informações. Note-se que o instituto da ciência, previsto no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, tem por objetivo “evitar a repetição de irregularidade”, o que não se aplica à hipótese assinalada, caso se confirme a inutilidade das referidas informações nas bases de dados nacionais.

89. A segunda ciência – relativa à incompletude ou incorreção de informações do Sigma oriundas de outros órgãos – torna-se desnecessária com as determinações corretivas propostas, incluindo a decorrente do achado 9, comentado a seguir (determinação para cadastramento de todas as armas de fogo listadas no Decreto 9.847/2019, art. 4º, § 2º, inciso I), que atendem ao objetivo de assegurar a completude e a integridade das informações legalmente previstas para o Sistema Sigma. São medidas que atendem ao propósito de evitar a repetição da irregularidade, nos termos do multicitado art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, o que dispensa a ciência proposta.

90. Quanto à recomendação a ser dirigida à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Defesa e ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, considero necessário ajustar sua redação para esclarecer expressamente que o objetivo dos estudos preconizados é a verificação da utilidade e da viabilidade do cadastramento, em banco de dados nacional, das informações previstas no art. 2º, X, da Lei 10.826/2003 (cadastramento no Sinarm de informações sobre a “identificação do cano da arma, as características das impressões de raiamento e de microestriamento de projétil disparado, conforme marcação e testes obrigatoriamente realizados pelo fabricante”).

VI.2. Achado 9: As armas de fogo institucionais das Forças Armadas, das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos Estados e do Distrito Federal e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República não estão cadastradas no Sigma, em descumprimento ao art. 4º, § 2º, inciso I, do Decreto 9.847/2019

91. A equipe de auditoria sustenta que essa ocorrência decorre de interpretação equivocada dos órgãos responsáveis, pois se trata de obrigação prevista no art. 3º da Lei 10.826/2003 e em disposições dos Decretos 5.123/2004, 9.847/2019 e 11.615/2023, que impõem o cadastro no Sinarm ou no Sigma de todas as armas de fogo em situação regular.

92. No caso da Agência Brasileira de Inteligência, o problema foi resolvido com o Decreto 11.615/2023, publicado após a fase de coleta de dados na presente ação de controle.

93. Porém, no caso, por exemplo, das polícias militares dos estados e do Distrito Federal, há um acervo de armas significativo - totalizando 691.190 em 2021 – que não estaria no Sigma. A auditoria também informa que:

em 2021, nas corporações do Acre, do Amapá, do Rio Grande do Norte, de Rondônia e de Tocantins (acervo total de 35.690 armas em 2021) tal sistema ou funcionalidade inexistia. Em outras unidades como Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraíba, Rio de Janeiro e Roraima, o sistema ou funcionalidade existia, mas estava sendo usado apenas em algumas unidades (acervo total 199.763 armas). No total, trata-se potencialmente de 235.453 armas de fogo com controles não informatizados – nem estadual, conforme a pesquisa, nem federal, segundo a inexistência de cadastro no Sigma – o que se considera precário.

94. No tocante ao cadastro de armas institucionais de órgãos da União no Sinarm, a equipe técnica tentou obter informações junto à Polícia Federal, porém sem sucesso. Contudo, o relatório ponderou que, como o órgão não se enquadra no escopo específico da auditoria, focada no controle a cargo do Exército Brasileiro, não seria oportuno ampliar o espectro dos trabalhos nessa direção.

95. Em relação ao sistema gerido pelo Exército, a DFPC “informou que está trabalhando no desenvolvimento do Sigma Institucional a fim de cumprir o prescrito no art. 4º, § 2º, do Decreto nº 9.847/2019 (peça 30)”. Porém, a equipe de auditoria verificou que o referido módulo “não contempla as armas de todas as instituições cujo acervo de armas de fogo deve ser cadastrado no Sigma”, pois “não inclui as armas institucionais das demais Forças Armadas”.

96. Diligências realizadas junto aos Comandos da Marinha e da Aeronáutica não elidiram as falhas na integração de suas bases de dados com o Sigma.

97. Segundo entendimento da Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC), do Comando do Exército, essa unificação de informações não seria exigida pelo Decreto 9.847/2019 nem pela Portaria Colog 136/2019, que incumbiriam ao Exército apenas a autorização prévia de aquisição e importação de armas e munições de uso restrito e demais produtos controlados para os demais entes federais, estaduais, distritais e municipais).

98. Porém, a equipe de auditoria entende – com acerto – que as normas citadas não anulam a obrigação de cadastro de todas as armas institucionais na base de dados nacional, conforme disposto nos arts. 2º, § 3º, e art. 3º, § 2º, da mesma Portaria Colog 136/2019, *verbis*:

*Art. 2º A aquisição de armas de fogo de **uso restrito** para os órgãos e as instituições tratados nos incisos I ao XI, do art. 34 do Decreto nº 9.847/2019, será mediante prévia autorização do Comando do Exército e dar-se-á da seguinte forma: (...)*

§ 3º As armas de fogo institucionais adquiridas deverão constar de registros próprios, conforme o inciso XIV do art. 2º do Decreto nº 9.847/2019, e serem cadastradas no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (SIGMA) ou no Sistema Nacional de Armas (SINARM).

*Art. 3º A aquisição de armas de fogo de **uso permitido** para os órgãos e as instituições a que se referem os incisos I ao XI, do art. 34 do Decreto nº 9.847/2019, será mediante tratativa diretamente com o fornecedor, independente de autorização do Comando do Exército, conforme o disposto no §6º do art. 34 do Decreto nº 9.847/2019. (...)*

§2º As armas de fogo institucionais adquiridas deverão constar de registros próprios, conforme o inciso XIV do art. 2º do Decreto 9.847/2019, e serem cadastradas no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (SIGMA) ou no Sistema Nacional de Armas (SINARM). (Grifei).

99. A importância desse achado foi evidenciada na seguinte resposta fornecida pela Polícia Federal à questionamento suscitado pela equipe de auditoria, *verbis*:

sem o cadastro dessas armas institucionais nos sistemas estatais, além de impossibilidade de identificação de sua origem e propriedade para viabilizar as investigações criminais realizadas pelas Polícias Cíveis e Polícia Federal na hipótese de apreensão em cena de crime, o

desvio ilegal de armas de instituições públicas e seus integrantes para o mercado clandestino não seria detectável pelas diversas esferas de controle, o que fomentaria o tráfico de armas, a prática de crimes e a criminalidade violenta.

100. Na esteira dessas apurações e análises, a unidade técnica propõe:

- “determinar ao Comando do Exército (...) que, no prazo de um ano, cadastre no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas todas as armas de fogo listadas no Decreto 9.847/2019, art. 4º, § 2º, inciso I”.

101. Endosso a proposta assinalada, observando, contudo, que a provável ocorrência de óbices operacionais à plena implementação da medida, em face de sua elevada amplitude, poderá exigir previamente um plano de ação, nos termos do art. 7º, §3º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020. Trata-se de solução harmonizada com a diretriz de consideração dos “obstáculos e as dificuldades reais do gestor” prevista no art. 22 do Decreto-lei 4.657/1942, incluído pela Lei 13.655/2018.

102. Tendo em vista a existência de outras determinações propostas pela equipe de auditoria com semelhante grau de complexidade, compreendo que a solução mais adequada à presente deliberação é informar ao Comando do Exército sobre a possibilidade de este Tribunal, mediante justificativas circunstanciadas apresentadas na fase de monitoramento, autorizar a programação das medidas corretivas mediante planos de ação, com prazos adequados à complexidade de cada objetivo, desde que solicitado em até sessenta dias da ciência, prazo razoável para os responsáveis avaliarem a viabilidade do cumprimento dos prazos originalmente fixados para o atendimento às determinações.

VI.3. Achado 10: O Sistema de Gerenciamento Militar de Armas do Exército (Sigma) apresenta deficiências nos controles referentes à segurança da informação e à auditabilidade dos dados nele inseridos.

103. Foi apurado que o Sigma “não armazena logs de consultas feitas por militares do Exército, não é capaz de verificar alterações cadastrais feitas pela Marinha e pela Aeronáutica e precisa aprimorar os requisitos relativos às senhas de seus usuários e aos usuários inativos”.

104. Em termos mais detalhados, verificou-se, por exemplo, que o Sistema:

- “possui senhas de acesso repetidas e de baixa complexidade, além de procedimento falho de revogação de acessos”;

- não dispõe de mecanismos de registro de eventos de alterações, inserções, remoções ou consultas em relação a uma parcela dos dados e dos usuários do sistema.

105. De acordo com o art. 9º da Portaria Conjunta 1, de 12 de agosto de 2021, do Comandante do Exército e do Diretor-Geral da Polícia Federal, “todos os acessos ao módulo de integração do Sigma/Sinarm devem ser controlados por meio de ferramentas de auditoria e de gestão de segurança da informação que permitam garantir que todos os acessos ao módulo de integração sejam registrados de forma a permitir a auditoria, indicando o agente público responsável pelo acesso, endereço de rede (IP) do meio computacional utilizado pelo agente, horários, informações acessadas e outros dados disponibilizados no momento da consulta (inciso II)”.

106. Não obstante, foi apurado que, em relação aos militares do Exército, “o armazenamento de logs é menos rigoroso, uma vez que, embora sejam registrados logs de acesso ao sistema, inclusão, exclusão e alteração de dados, não há armazenamento dos registros das consultas realizadas por estes usuários no Sigma (peça 30)”.

107. Também foram identificadas falhas que prejudicam a auditabilidade em face do processamento externo de dados relativos às armas pessoais de integrantes da Marinha, da Aeronáutica e das polícias e corpo de bombeiros militares. Não há controle centralizado do Comando do Exército para “detectar alterações específicas realizadas nas bases de dados da Marinha do Brasil e da

Aeronáutica (peça 140)”. Esse fato é agravado pela ausência de padronização das tabelas para inserção de dados no Sigma oriundos da Aeronáutica e da Marinha, que não seguem os modelos do Sigma.

108. Quanto aos procedimentos de controle de senhas e acessos no Sigma, a equipe de auditoria ponderou que suas fragilidades poderiam permitir, por exemplo, que o descobrimento indevido de “apenas duas senhas” poderia ensejar o acesso “às contas de 272 usuários ativos diferentes do Sigma e 20 dos 63 tipos de perfis existentes nesse sistema”. A correção do problema exige a “restrição de senhas curtas e fracas e a promoção da adoção, pelos usuários, de senhas mais fortes e complexas podem mitigar esse risco de violação de acesso”.

109. A auditoria também assinalou a necessidade de alinhar o Sigma à Estratégia Nacional de Segurança Cibernética e ao Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI), além de sugerir outros aperfeiçoamentos detalhados no Relatório, como a revisão periódica dos direitos de acesso a usuários inativos.

110. Com base nesses achados, a equipe técnica propõe as seguintes medidas:

- determinar ao Comando do Exército que:

- “adote as medidas necessárias para que os acessos ao Sigma, incluindo aqueles realizados por militares do Exército, sejam registrados de forma a permitir a auditoria, indicando o agente público responsável pelo acesso, endereço de rede (IP) do meio computacional utilizado pelo agente, horários, informações acessadas e outros dados disponibilizados no momento da consulta, conforme preconiza a Portaria 004-DCT, arts. 85 e 86, V, e em consonância com as restrições e medidas de segurança previstas pelo Comando do Exército ao conceder acesso externo às bases de dados do Sigma para a Polícia Federal (Portaria Conjunta 1, de 12 de agosto de 2021, do Comandante do Exército e do Diretor-Geral da Polícia Federal, art. 9º, II) e para a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Portaria Conjunta 1, de 9 de março de 2023, do Comandante do Exército e do Secretário Nacional de Segurança Pública, art. 11, II)”;

- “na condição de mantenedor do Sigma (Decreto 9.847/2019, art. 4º, § 1º) adote, no prazo de um ano, as medidas necessárias para se certificar de que existam ferramentas de monitoramento dos recursos informacionais relacionados aos registros de armas de fogo pertencentes aos integrantes dos Comandos da Marinha e da Aeronáutica, registrando as atividades de inclusão, exclusão e alteração de dados feitos por intermédio dos módulos Sigmaer e Sigma-MB, conforme preconiza a Portaria 004-DCT, arts. 85 e 86, V”;

- “adote, no prazo de um ano, rotinas de revisão dos direitos de acesso concedidos a usuários que não mais atuem em atividades dependentes do Sigma ou que alcancem um período razoável predeterminado de inatividade no sistema e que implemente uma política de senha, conforme preconiza a Portaria 004-DCT, art. 42, § 1º”.

111. Acolho, com ajustes de forma, as proposições assinaladas.

VII. RECURSOS DO SISFPC

VII.1. Achado 11: O Exército reduziu os recursos orçamentários efetivamente direcionados às atividades de fiscalização e controle de produtos controlados, apesar do aumento de receita com aplicação vinculada ao Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC)

112. O relatório de auditoria associa esse achado à retenção discricionária de recursos de arrecadação da Taxa de Fiscalização dos Produtos Controlados pelo Exército Brasileiro (TFPC) para a reserva de contingência e à baixa execução financeira.

113. Nesse contexto, a equipe técnica assinala o descompasso entre o aumento do quantitativo de CACs e de armas de fogo – causado pela flexibilização de regras ocorrida a partir de 2019 – e os recursos humanos e financeiros aplicados no SisFPC, bem como seus respectivos impactos nas

fiscalizações. Assinala que, enquanto as despesas empenhadas se retraíram no período de 2019 a 2022 (21,91%), as liquidadas apresentaram poucas variações, embora tenha ocorrido um aumento de arrecadação de receita com aplicação vinculada ao SisFPC.

114. Alguns dados relevantes ilustram o problema assinalado:

- entre 2019 e 2022, o número de CACs no Sigma cresceu 237,57%, e, entre 2018 e 2022, 369,24%;

- entre 2019 em 2022, os montantes de recursos empenhados e liquidados, por administrado, reduziram-se em 76,87% e 69,09% respectivamente;

- no mesmo período, o percentual de CACs fiscalizados decaiu continuamente, chegando a “um percentual inferior à metade do atingido em 2018”;

- a partir de 2019, a quantidade de administrados no Sigma “quase quintuplicou” até 2023, sem o necessário aumento da estrutura do SisFPC;

- “queda do percentual de CACs fiscalizados de 6,02% em 2018 para 2,44% em 2022”.

115. Embora a DFPC tenha informado que uma das razões para esse descompasso entre arrecadação e despesa sejam as Desvinculações de Receitas da União, em 30% do volume arrecadado, a equipe de auditoria apurou que a diferença verificada é superior aos possíveis efeitos da DRU, conforme ilustrado na tabela 29 do relatório de auditoria, reproduzida a seguir com adaptações:

	2019	2020	2021	2022
A-Receita arrecadada de taxas¹ (R\$)	62.900.000,00	80.300.000,00	121.300.000,00	192.200.000,00
B-Despesa liquidada² (R\$)	16.262.008,95	15.261.218,77	16.807.629,88	16.969.655,33
B/A (%)	25,8%	19,0%	13,8%	8,8%

¹ Segundo informação repassada pelo Comando do Exército em resposta ao Ofício 74/2023-AudGovernança.

² O valor referente à despesa liquidada consta no bloco 11 do questionário a que se refere o item 9.6.5 do Acórdão TCU 602/2023 – Plenário

Fonte: DFPC (peças 142 e 139).

116. Como boa prática, é anotado que “parte relevante dos investimentos” no SisFPC foi alocada na digitalização de processos de trabalho, com aumento de eficiência e transparência, com destaque, nessa área, para a implementação do SisGCorp.

117. À luz desses achados, a equipe de auditoria ressalta o risco à eficácia e à eficiência das ações de controle e fiscalização de registros de armas de fogo e munições, no âmbito do Sigma, principalmente em decorrência do acentuado crescimento de CACs no período auditado, sem o correspondente incremento na alocação de recursos para a fiscalização dessa atividade.

118. Nesse passo, são formuladas as seguintes propostas:

- “recomendar ao Comando do Exército (...) que, considerando o aumento acentuado da quantidade de CACs [no período de 2019 a 2022] e a necessidade de fortalecer as atividades de fiscalização e controle de armas de fogo e de munições, reavalie a priorização dada a esse tema na alocação de recursos no sentido de mitigar a baixa execução financeira dos recursos da TFPC e a elevada retenção deles para compor reserva de contingência, garantindo uma maior aplicação efetiva no suporte das atividades do SisFPC”;

- “recomendar ao Comando do Exército (...) que realize estudos para avaliar e monitorar as consequências da flexibilização do controle de armas e de munições [haveria no período de 2019 a

2022] nos processos internos do SisFPC a fim de, entre outras finalidades, identificar o volume adequado de recursos financeiros a serem direcionados a esse sistema”.

119. Cumpre reprimir que o recrudescimento dos critérios para concessão e manutenção dos certificados de registro de armas e das autorizações para aquisição de munição, havidos a partir de 2023, tendem a minimizar os problemas assinalados.

120. Não obstante, a primeira recomendação assinalada ainda é oportuna, em face do progressivo descompasso, identificado nos exercícios auditados, entre as receitas com taxas de fiscalização e as respectivas despesas (2019: 25,8%; 2020: 19,0%; 2021: 13,8%; 2022: 8,8%). Apenas acresço ao respectivo texto a referência ao período fiscalizado – 2019 a 2022 –, tendo em vista que, a partir de 2023, começou a ser revertida a política de flexibilização do controle de aquisição de armas e munições por CACs.

121. No tocante à segunda recomendação, considero-a desnecessária, pois seu objetivo já está abrangido na primeira. Ambas visam ao estabelecimento de uma proporção mais adequada entre as receitas com taxas de fiscalização e a alocação de recursos na área finalística do SisFPC.

VIII. REQUISITOS PARA O PORTE FUNCIONAL

VIII.1. Achado 12: As Forças Armadas e os órgãos policiais subordinados ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública concedem porte de arma a seus integrantes sem que sejam feitas averiguações sistemáticas relativas à sua idoneidade ou à aptidão psicológica.

122. Esse achado é suportado em diversas evidências detalhadas no relatório de auditoria, parte delas já comentada no tópico relativo ao controle de idoneidade e à ocorrência de “desvios de finalidade”, que relatou casos de acesso a armas de fogo sem os requisitos de “comprovação de idoneidade, capacidade técnica e aptidão psicológica”, a exemplo da detecção de “2.460 boletins de ocorrência, 219 mandados de prisão e 581 processos de execução penal vinculados a pessoas físicas ligadas às forças e registradas no Sigma”.

123. Verificou-se, em suma, que os requisitos de idoneidade e de aptidão psicológica previstos aos cidadãos que desejam obter acesso a armas de fogo são mais rigorosos do que os aplicados aos detentores de portes de arma institucionais pertencentes às Forças Armadas e aos órgãos policiais subordinados ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública.

124. Parte dessa diferenciação decorre de disposições legais, especialmente da Lei 10.826/2003, cujo art. 6º, § 4º, dispensa “os integrantes das Forças Armadas, das polícias federais e estaduais e do Distrito Federal, bem como os militares dos Estados e do Distrito Federal” do cumprimento das exigências previstas nos incisos I e III do art. 4º da mesma lei (prova de idoneidade, capacidade técnica e aptidão psicológica). Para esses casos, a regulamentação da matéria é incumbida aos respectivos órgãos.

125. Segundo a equipe de auditoria, o achado decorre da interpretação dos órgãos responsáveis de que “o porte de arma funcional é direito irrestrito inerente ao exercício da profissão e a regulamentação da matéria”, o que dispensaria controles mais rigorosos.

126. Os Comandos do Exército, Marinha e Aeronáutica informaram procedimentos de controle sobre esses requisitos, resumidos basicamente em:

- apurações pontuais, diante de eventos que suscitem dúvidas sobre a idoneidade de seus integrantes;

- avaliações periódicas – médicas e de desempenho – para “identificar os atributos morais, profissionais e de desempenho na incumbência dos avaliados”, além das aptidões físicas.

127. No curso dos trabalhos, foi anunciada a edição da Portaria Colog 164/2023, que revogou a Portaria Colog 126/2019, mas manteve os critérios para revogação do porte de arma de fogo para os militares do Exército, o que inclui a inaptidão atestada em laudo de avaliação psicológica (arts. 13 e 16), porte de arma de fogo sob embriaguez ou efeito de substâncias químicas ou alucinógenas e condutas que maculem a idoneidade.

128. Para os órgãos vinculados ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, foi informado que a “Portaria Interministerial 4.226/2010, emitida pelo então Ministro de Estado da Justiça e o então Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, ao estabelecer diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública”, determinou a “renovação da habilitação para uso de armas de fogo em serviço com periodicidade mínima de um ano (Anexo I, itens 16 a 18)”, regra aplicável ao Departamento de Polícia Federal, ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal, ao antigo Departamento Penitenciário Nacional (atual Senappen) e à Força Nacional de Segurança Pública (art. 2º).

129. A mesma portaria também definiu (Anexo I, item 11) que “em incidentes de uso da força que causem lesão ou morte de pessoas, o órgão de segurança pública deve promover o devido acompanhamento psicológico dos agentes de segurança pública envolvidos, afastando-os temporariamente do serviço operacional, para avaliação psicológica e redução do estresse”.

130. No tocante à capacidade técnica, “os esclarecimentos prestados pelas Forças Armadas e pelos órgãos policiais subordinados ao MJSP confirmam a existência de atividades de reciclagem referente ao emprego de arma de fogo”.

131. Não obstante, a unidade técnica considera que os esclarecimentos apresentados não permitem concluir que são realizadas avaliações periódicas das condições psicológicas dos portadores de armas de fogo, pois, segundo entende, as regulares de saúde não enfocam doenças psiquiátricas, ressalvadas situações excepcionais, como a de aviadores e operadores de reatores nucleares.

132. A equipe de auditoria também não acolhe a tese de que o porte de arma funcional, por ser direito inerente à atuação profissional, seja passível de controles menos rigorosos do que os aplicados aos demais cidadãos.

133. Nessa esteira, são propostas as seguintes medidas:

- “determinar ao Comando do Exército (...), que, avalie, nos termos dos arts. 17 e 18 da Portaria Colog 126/2019 [revogada pela Portaria Colog 164/2023], a pertinência de revogar a autorização para portar arma de fogo dos militares cuja idoneidade *ainda* possa estar comprometida, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU no prazo de 180 dias”;

- “determinar ao Comando da Aeronáutica (...), que, avalie, nos termos da ICA 136-3, item 2.9.32, a pertinência de revogar a autorização para portar arma de fogo dos militares cuja idoneidade *ainda* possa estar comprometida, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU no prazo de 180 dias”; e

- “determinar ao Comando da Marinha (...), que, avalie, nos termos da Portaria nº 1/2022 DGMM, item 9.3, a pertinência de revogar a autorização para portar arma de fogo dos militares cuja idoneidade *ainda* possa estar comprometida, medida cujo cumprimento será verificado pelo TCU no prazo de 180 dias;

- “recomendar aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, bem como à Polícia Federal, à Polícia Rodoviária Federal e à Secretaria Nacional de Políticas Penais (...) que adotem as medidas necessárias para regulamentar a *verificação periódica nos bancos de dados detidos pelo Poder Judiciário e pelos órgãos de segurança pública* da existência de registros que possam potencial ou concretamente comprometer a idoneidade dos integrantes dos seus quadros, resultando no cancelamento ou revogação dos respectivos portes de arma (Portaria Colog 164/2023, arts. 16 e

17; ICA 136-3, item 2.9.32; Portaria nº 1/2022 DGMM, item 9.3; Portaria Interministerial 4.226/2010; e Lei 10.826/2003, art. 4º, I e III, art. 6º, I e II, § 4º”;

- “recomendar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Defesa e ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (...) que, sob coordenação e acompanhamento da Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Defesa e o Ministério da Justiça e Segurança Pública elaborem estudos e diagnósticos, para verificar a necessidade, ou não, de formular e encaminhar proposições para alteração do regulamento do art. 6º, § 4º, da Lei 10.826/2003, criando critérios mais rígidos, especialmente no que concerne ao acompanhamento da comprovação de idoneidade e da aptidão psicológica dos integrantes das Forças Armadas, das polícias federais e estaduais e do Distrito Federal, bem como dos militares dos Estados e do Distrito Federal, como requisito para portar armas de fogo”.

134. Sobre essa questão, permito-me divergir, em parte, das conclusões da equipe de auditoria. Isso porque, em meu entender, as normas regulamentares apresentadas e os esclarecimentos prestados evidenciam a existência de controles periódicos bem estabelecidos no âmbito das Forças Armadas para aferir os requisitos de aptidão psicológica e de idoneidade.

135. Não obstante, observo que as três determinações dirigidas às Forças Armadas enfocam a correção de situações de inidoneidade já configuradas, consignadas em bancos de dados ou nos achados identificados na presente auditoria, o que se coaduna com as prescrições legais e regulamentares.

136. No que tange à recomendação dirigida às Forças Armadas, à Polícia Federal, à Polícia Rodoviária Federal e à Secretaria Nacional de Políticas Penais, para que adotem as medidas necessárias para regulamentar a “verificação periódica nos bancos de dados detidos pelo Poder Judiciário e pelos órgãos de segurança pública” de registros capazes de comprometer a idoneidade dos integrantes dos seus quadros, acolho a proposta, mas aduzo alguns esclarecimentos em face das manifestações contrárias de parte dos gestores, sob o argumento de que já adotam procedimentos de avaliação de idoneidade de seus quadros funcionais.

137. Como se vê, a recomendação citada visa ao *aperfeiçoamento* dessas rotinas, mediante implementação de mecanismos de consulta eletrônica a bases de dados nacionais, o que representa ganho de eficiência, justificando, assim, a proposta formulada.

138. Por outro lado, sabe-se que o instrumento da recomendação, nos termos previstos no art. 250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c arts. 2º, inciso III, 11 e 12, da Resolução TCU 315/2020, assenta-se em “oportunidades de melhoria de desempenho” e está sujeito à avaliação de conveniência e oportunidade, pelos gestores responsáveis, quanto à sua implementação, inclusive quanto à “realidade prática da unidade jurisdicionada”.

139. Destarte, nas eventuais hipóteses de inconveniência, inoportunidade ou inviabilidade operacional da recomendação, os gestores responsáveis poderão apresentar suas justificativas ao Tribunal na fase de monitoramento.

140. Quanto à recomendação tendente a estabelecer “critérios mais rígidos” de idoneidade e aptidão psicológica “dos integrantes das Forças Armadas, das polícias federais e estaduais e do Distrito Federal, bem como dos militares dos Estados e do Distrito Federal, como requisito para portar armas de fogo”, considero que a opção legislativa de dispensar as provas de idoneidade, capacidade técnica e aptidão psicológica *para o ato específico de autorização de porte de arma de fogo*, no caso dos profissionais indicados, se justifica porque *tais requisitos já são exigidos para o ingresso na carreira*.

141. Ademais, o porte de arma de fogo é, em regra, uma exigência de segurança e eficácia para o exercício das atribuições funcionais, o que reforça a necessidade de avaliação dos requisitos de idoneidade e higidez psicológica previamente ao ingresso na carreira.

142. Orientado por essas considerações, deixo de acolher a última recomendação proposta neste tópico.

VII.2. Considerações sobre os recursos humanos

143. Verificou-se que a alocação de recursos humanos no Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC) ainda é subdimensionada, apesar do crescimento gradual de seu quadro de servidores (10,96% em 2019 e 44,52% em 2022).

144. Entretanto, restou demonstrado que o aumento de CACs no período foi muito superior (39,00%, em 2019, e 369,23%, em 2022) em comparação ao total cadastrado em 2018. Nesse panorama, a equipe de auditoria estimou que o acréscimo foi de 224,69% na proporção de CACs por servidor atuante no SisFPC.

145. O relatório reconhece a dificuldade em ampliar tempestivamente o número de servidores alocados na área. Assim, considera como alternativa a adoção de soluções de aumento de eficiência dos trabalhos, a exemplo do aprimoramento tecnológico, principalmente na área de fiscalização e da melhoria no planejamento de fiscalizações e seleção de áreas de maior risco para atuação, a exemplo daquelas identificadas na presente auditoria.

146. Para esse tópico, não foi apresentada proposta de encaminhamento, tendo em vista que as soluções anotadas para as demais questões e achados já atendem às necessidades apresentadas neste tópico.

CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

147. Sem prejuízo das análises até aqui empreendidas em resumo ao relatório ora apreciado, considero importante frisar que a política de gestão e controle de armas de fogo e munições sofreu alterações no período de 2019 a 2022, com efeitos incrementais sobre seu acesso por CACs, sem o correspondente aumento da capacidade e da eficiência de controle e fiscalização no âmbito governamental. Esse fato provavelmente contribuiu para o quadro de falhas e deficiências identificado na ação de controle.

148. Entre os muitos exemplos citados pela equipe de auditoria, resalto o aumento do prazo para renovação do certificado de registro, quando o administrado comprova os requisitos legais para ter acesso a armas de fogo, que passou de cinco para dez anos mediante o Decreto 9.685/2019 (posteriormente revogado, mas com a referida norma mantida no posterior Decreto 9.847/2019); e a ampliação dos limites para aquisição de armas de fogo e munições por CACs, por meio do Decreto 9.846/2019.

149. Todavia, esse quadro começou a ser revertido com o Decreto 11.615/2023, que impôs maiores restrições ao acesso a armas e munições, sendo razoável projetar uma tendência de redução dos problemas aqui assinalados, que, obviamente, também devem ser mitigados ou solucionados com as determinações e recomendações advindas da presente auditoria.

150. Entre as alterações promovidas pelo Decreto 11.615/2023, destaco:

- ampliação do rol de armas e munições de uso restrito (arts. 11 e 12);
- definição de períodos mais curtos de comprovação dos requisitos para atividades de CAC (arts. 24 e 25);
- redução da quantidade de armas que o atirador desportivo pode obter (art. 36);
- no caso do registro para caçadores, exigência de documento do Ibama que comprove a necessidade de abate e indique, entre outras informações, prazo para encerramento da atividade, além da especificação das armas de fogo a serem utilizadas e da quantidade de munições necessárias (art. 39);

- redução da quantidade de armas para colecionadores, com exclusão de certos tipos (ex.: automáticas) e limitação a uma unidade por tipo, marca, modelo, variante, calibre e procedência (arts. 41 e 42).

151. Quanto às propostas de remessa de cópia da presente deliberação, não foram apresentadas justificativas para a inclusão da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, da Procuradoria-Geral da Justiça Militar e da Procuradoria da República no Distrito Federal no rol de destinatários. Por outro lado, o Conselho Nacional de Justiça não foi indicado pela unidade técnica para receber ciência do feito, embora tenha recebido proposta de recomendação. Assim, faço as devidas correções no acórdão que proponho.

152. Por fim, externo meus elogios à equipe de auditores da AudGovernança, pela percuciente auditoria, cujos resultados revelam oportunidades de melhoria na governança e na eficiência da política de controle de armas de fogo e munições no País.

153. Imponho-me a registrar, também, os esforços colaborativos dos órgãos fiscalizados, com destaque para o Comando Logístico do Exército Brasileiro e o Departamento de Polícia Federal, em atuação convergente para aprimorar a gestão da política governamental auditada, além, é claro, dos subsídios ofertados pelos Comandos da Aeronáutica e da Marinha e pelo Conselho Nacional de Justiça, que igualmente contribuíram para os resultados exitosos ora apreciados.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de maio de 2024.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 949/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.869/2023-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Relatório de Auditoria (por Solicitação do Congresso Nacional)
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Centro de Controle Interno do Exército; Secretaria-executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública.
4. Órgãos/Entidades: Agência Brasileira de Inteligência; Centro de Controle Interno da Aeronáutica; Centro de Controle Interno da Marinha; Comando da Aeronáutica; Comando da Aeronautica - Centro de Controle Interno da Aeronautica - CENCIAR; Comando da Marinha; Comando do Exército; Conselho Nacional de Justiça; Departamento de Polícia Federal; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Ministério da Defesa; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Secretaria Nacional de Segurança Pública.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca).
8. Representação legal: Thiago Lopes Ferraz Donnini (235247/OAB-SP) e Bruno Langeani (448325/OAB-SP), representando Instituto Sou da Paz.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria, com atribuição de Solicitação do Congresso Nacional, com enfoque no sistema de controle de armas e munições a cargo do Exército Brasileiro, no período de 2019 a 2022, decorrente do Requerimento nº 135/2022-CFFC, aprovado pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 determinar ao Comando do Exército, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

9.1.1 no prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência, adote medidas cabíveis para conceder a servidores designados por autoridade competente da Polícia Federal acesso ao Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem) e aos seus submódulos, o Sistema de Identificação Personalizada de Munições (SIP) e o Sistema de Rastreamento de Embalagem de Munição (Sirem), nos termos do art. 1º, § 2º, da Portaria MD 581/2006;

9.1.2 no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência:

9.1.2.1 avalie, nos termos dos arts. 16 e 17 da Portaria Colog 164/2023, a pertinência de revogar a autorização para portar arma de fogo dos militares cuja idoneidade ainda possa estar comprometida, listados à peça 238;

9.1.2.2 adote as medidas cabíveis para apurar e sanar os casos identificados de cadastros de armas de fogo com status “OK (arma com o proprietário)” ou de CRs ativos vinculados a pessoas físicas falecidas (tanto não integrantes das Forças quanto integrantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica), listados na peça 245, o que contraria o art. 29 do Decreto 11.615/2023, verificando a destinação dada a essas armas;

9.1.2.3 adote as medidas necessárias, com fundamento no art. 1º, caput e § 1º, da Portaria MD 581/2006, para adotar sistema próprio de gestão de controle de venda e estoque de munições, por meio da incorporação do Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (Sicovem) e dos seus submódulos, o Sistema de Identificação Personalizada de Munições (SIP) e o Sistema de Rastreamento de Embalagem de Munição (Sirem), aos sistemas de tecnologia da informação da Administração

Pública, ou mediante desenvolvimento de sistema próprio, adotando medidas para garantir a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade dos dados (Decreto 9.637/2018, art. 1º), e estabelecendo política de armazenamento pelo Comando do Exército de cópias de segurança, conforme estabelece a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética, item 2.3.4, aprovada pelo Decreto 10.222/2020;

9.1.2.4 ao implementar as medidas determinadas no subitem 9.1.2.3, inclua funcionalidades e críticas automatizadas que impeçam a recorrência das falhas de qualidade e confiabilidade dos dados inseridos indicadas nas Tabela 9 e 12 do relatório de auditoria, de registros de venda especial sem a autorização da Força e de transações de venda em desacordo com os limites quantitativos e demais critérios normatizados, nos termos dos arts. 37, I, II e III, e §§ 1º e 5º, e 39, III, b, do Decreto 11.615/2023;

9.1.2.5 adote as medidas cabíveis, nos termos do Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 67, inciso II, alínea “d” e parágrafo único, para cancelar de ofício os registros de armas das pessoas que perderam o requisito de idoneidade, com base nas informações sobre processos de execução penal e mandados de prisão à peça 238;

9.1.3 no prazo de 12 (doze) meses contados da ciência:

9.1.3.1 em atendimento aos itens 9.2.1.2 e 9.3.4 do Acórdão 604/2017-TCU-Plenário (reiterados nesta decisão) e nos termos dos arts. 5º e 6º da Lei 14.129/2021 e do Decreto 8.539/2015, implemente a forma eletrônica de processos de trabalho da atividade de fiscalização de produtos controlados (incluindo vistorias, fiscalizações e seus agendamentos), adaptando-os às funcionalidades do Sistema Eletrônico de Informações (SEI);

9.1.3.2 nos termos do Decreto 10.030/2019, Anexo I, arts. 66, 67, II, alínea b, e 68, I, adote as medidas cabíveis para apurar e sanar os casos identificados no Sigma de registros de armas com status OK relacionados a CACs com CRs cancelados ou vencidos, listados à peça 250, ressalvada hipótese de pendência de decisão final sobre pedido de revalidação do CR;

9.1.3.3 cadastre no Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma) todas as armas de fogo listadas no Decreto 9.847/2019, art. 4º, § 2º, inciso I;

9.1.3.4 nos termos do art. 4º, § 1º, do Decreto 9.847/2019, e dos arts. 85 e 86, V, da Portaria 004-DCT, adote, na condição de gestor do Sigma, as medidas necessárias para verificar a existência de ferramentas de monitoramento dos recursos informacionais de registros de armas de fogo em posse de integrantes da Marinha e da Aeronáutica, registrando as atividades de inclusão, exclusão e alteração de dados feitos por intermédio dos módulos Sigmaer e Sigma-MB;

9.1.3.5 adote as medidas necessárias para que os acessos ao Sigma, incluindo aqueles realizados por militares do Exército, sejam registrados de forma a permitir a auditoria, indicando o agente público responsável pelo acesso, endereço de rede (IP) do meio computacional utilizado pelo agente, horários, informações acessadas e outros dados disponibilizados no momento da consulta, conforme preconiza a Portaria 004-DCT, arts. 85 e 86, V, e em consonância com as restrições e medidas de segurança previstas pelo Comando do Exército ao conceder acesso externo às bases de dados do Sigma para a Polícia Federal (Portaria Conjunta 1, de 12 de agosto de 2021, do Comandante do Exército e do Diretor-Geral da Polícia Federal, art. 9º, II) e para a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Portaria Conjunta 1, de 9 de março de 2023, do Comandante do Exército e do Secretário Nacional de Segurança Pública, art. 11, II);

9.1.3.6 nos termos do art. 42, § 1º, da Portaria DCT 004/2007, adote rotinas de revisão dos direitos de acesso concedidos a usuários que não mais atuem em atividades dependentes do Sigma ou que estejam inativos no Sistema por um período razoável predeterminado; e implemente uma política de senhas ajustada aos critérios regulamentares de segurança;

9.1.4 no prazo de 18 (dezoito) meses contados da ciência:

9.1.4.1 adote medidas para aprimorar o processo de inserção de dados no Sigma, de modo a evitar registros inconsistentes, múltiplos, idênticos e com campos ausentes, garantindo que os

cadastros e registros de pessoas físicas e de armas de fogo contenham todas as informações listadas nos incisos I e II do art. 5º do Decreto 9.847/2019;

9.1.4.2 adote as medidas necessárias para adequar o Sigma para o armazenamento de todas as informações relativas a armas de fogo e seus proprietários previstas no art. 5º, I e II, do Decreto 9.847/2019, incluindo os registros relativos a integrantes das Forças Armadas, e para providenciar o seu preenchimento;

9.2 informar ao Comando do Exército sobre a possibilidade de este Tribunal, mediante justificativas circunstanciadas, autorizar a programação das medidas corretivas determinadas no presente Acórdão mediante planos de ação, com prazos adequados à complexidade de cada objetivo, nos termos do art. 7º, §3º, inciso I, e §4º, da Resolução TCU 315/2020, desde que solicitado e apresentado em até sessenta dias da ciência;

9.3 determinar ao Comando da Aeronáutica, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência, que:

9.3.1 avalie, nos termos do item 2.9.32 da ICA 136-3/2022 (dispõe sobre “Armamento de Uso Particular no Âmbito do Comando da Aeronáutica”), a pertinência de revogar a autorização para portar arma de fogo dos militares cuja idoneidade ainda possa estar comprometida, listados na peça 239;

9.3.2 adote as medidas cabíveis para apurar os casos identificados de cadastros de armas de fogo com status “OK (arma com o proprietário)” vinculadas a pessoas físicas falecidas pertencentes aos seus quadros, listados na peça 246, verificando a destinação das respectivas armas, em conformidade com o art. 29 do Decreto 11.615/2023;

9.4 determinar ao Comando da Marinha, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da ciência, que:

9.4.1 avalie, nos termos da Portaria nº 1/2022 DGMM, item 9.3, a pertinência de revogar a autorização para portar arma de fogo dos militares cuja idoneidade ainda possa estar comprometida listados na peça 240;

9.4.2 adote as medidas cabíveis para apurar os casos identificados de cadastros de armas de fogo com status “OK (arma com o proprietário)” vinculadas a pessoas físicas falecidas pertencentes aos seus quadros, listados na peça 247, verificando a destinação das respectivas armas, em conformidade com o art. 29 do Decreto 11.615/2023;

9.5. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Defesa e ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio do Departamento de Polícia Federal, nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, que, sob coordenação e acompanhamento da primeira, verifiquem, mediante estudos técnicos, a utilidade e a viabilidade da exigência prevista no art. 2º, X, da Lei 10.826/2003 (cadastramento no Sinarm de informações sobre a “identificação do cano da arma, as características das impressões de raiamento e de microestriamento de projétil disparado, conforme marcação e testes obrigatoriamente realizados pelo fabricante”), adotando, se necessário, as gestões cabíveis para ajustar as referidas normas;

9.6. recomendar ao Conselho Nacional de Justiça, nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, que adote providências de aperfeiçoamento do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) com o objetivo de unificar, em nível nacional, as certidões de antecedentes criminais, ou solução alternativa que permita a consulta centralizada dessa informação;

9.7 recomendar ao Comando do Exército, nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, que:

9.7.1 considerando o aumento acentuado da quantidade de CACs no período auditado (2019 a 2022) e a necessidade de fortalecer as atividades de fiscalização e controle de armas de fogo e de munições, reavalie a priorização dada a esse tema na alocação de recursos, no sentido de mitigar a baixa execução financeira dos recursos da TFPC e a elevada retenção deles para compor reserva de contingência, garantindo uma maior aplicação efetiva no suporte das atividades do SisFPC;

9.7.2 altere os documentos de referência relativos à fiscalização de entidades de tiro, a exemplo do “Guia para operações de fiscalização/vistorias de produtos controlados”, de 16/11/2022, e seus anexos, para que seja prevista a realização de procedimentos para comparar as informações que constam nos registros de habitualidade e as declarações de habitualidade emitidas pela entidade e apresentadas à DFPC por atiradores desportivos a ela filiados;

9.7.3 com o objetivo de minimizar riscos nos procedimentos de avaliação de idoneidade para a concessão e renovação de Certificados de Registro e de Certificados de Registro de Armas de Fogo, adote as medidas necessárias para incluir entre as fontes de informação que subsidiam o processo decisório a realização de pesquisas no Sinesp-Infoseg e no Banco Nacional de Mandados de Prisão, bem como demais bases utilizadas por órgãos do Poder Judiciário ou de segurança pública, federais ou estaduais, aos quais obtenha ou possua acesso; e

9.7.4 estabeleça rotina de verificação da manutenção dos requisitos legais de idoneidade exigidos para a aquisição de armas de fogo, por meio da realização periódica de cruzamento dos dados de identificação de pessoas físicas registradas no Sigma com bases de dados de registros criminais utilizadas pelos órgãos do Poder Judiciário e de segurança pública, federais ou estaduais, dado que a manutenção de registros ativos no Sigma relativos a pessoas que não atendem aos requisitos de idoneidade viola o art. 4º, inciso I, da Lei 10.826/2003, dando ensejo ao cancelamento do **ex officio** do registro, nos termos do Decreto 10.030/2019, Anexo I, art. 67, II, d;

9.7.5 avalie a adoção de sistema informatizado próprio para registro online da presença de praticantes do tiro desportivo nas entidades de tiro a que são filiados, a fim de propiciar um monitoramento mais tempestivo e confiável da habitualidade dos atiradores desportivos, ponderando a viabilidade de realizar investimentos nesta funcionalidade enquanto não definidas as ferramentas utilizadas no âmbito do SisFPC que serão aproveitadas pela Polícia Federal nos termos do Decreto 11.615/2023, art. 6º e no Acordo de Cooperação Técnica 9/2023/GM, celebrado entre o MJSP e o MD, cláusula 2.1, IV.

9.7.6 na definição das diretrizes de planejamento operacional de fiscalização de produtos controlados e na elaboração dos planos regionais de fiscalização de produtos controlados, em consonância os arts. 5º, II, 6º, **caput** e parágrafo único, I, II e III, e 17, **caput** e II, do Decreto 9.203/2017, sejam levados em consideração fatores de risco identificados pelos seus executores, bem como aqueles identificados no Relatório que integra este Acórdão, como a existência de pessoas físicas: com registros ativos e armas de fogo com status OK e que constam como falecidos no Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc); com acervos possivelmente incompatíveis com sua renda declarada; a respeito das quais constem registros nos bancos de dados de segurança pública e da justiça criminal que possam colocar sob questionamento a sua idoneidade; e que tenham acervos com mais de uma arma de fogo entre as quais uma tenha sido apreendida pelas forças de segurança pública sem que seu eventual extravio, furto, roubo tenha sido comunicado ao Comando do Exército;

9.8 recomendar aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, bem como à Polícia Federal, à Polícia Rodoviária Federal e à Secretaria Nacional de Políticas Penais, nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, que adotem as medidas necessárias para regulamentar a verificação periódica nos bancos de dados detidos pelo Poder Judiciário e pelos órgãos de segurança pública da existência de registros que possam potencial ou concretamente comprometer a idoneidade dos integrantes dos seus quadros, resultando no cancelamento ou revogação dos respectivos portes de arma (Portaria Colog 164/2023, arts. 16 e 17; ICA 136-3, item 2.9.32; Portaria nº 1/2022 DGMM, item 9.3; Portaria Interministerial 4.226/2010; e Lei 10.826/2003, art. 4º, I e III, art. 6º, I e II, § 4º);

9.9 nos termos do art. 14, inciso IV, da Resolução TCU 215/2018, declarar atendida a Solicitação do Congresso Nacional versada no TC 030.712/2022-0, objeto do Requerimento 135/2022-CFFC, apresentado pelo Presidente da Comissão de fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.10 dar ciência deste Acórdão aos seguintes destinatários, informando que o teor completo de suas peças (Relatório e Voto) poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br:

9.10.1 Ministério da Defesa e Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica;

9.10.2 Ministério da Justiça e da Segurança Pública e Departamento de Polícia Federal;

9.10.3 Conselho Nacional de Justiça;

9.10.4 Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis;

9.10.5 Presidente da Comissão de fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em atendimento à Solicitação formulada no Requerimento 135/2022-CFFC, e em complemento ao Acórdão 602/2023-TCU-Plenário;

9.11 encaminhar os autos à AudGovernança para fins de monitoramento;

9.12 juntar cópia dos presentes Relatório, Voto e Acórdão ao TC 030.712/2022-0, apensando-lhe os presentes autos.

10. Ata nº 19/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/5/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0949-19/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Benjamin Zymler, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

Proc. TC-007.869/2023-1
Relatório de auditoria

Manifestação Oral

Senhor Presidente e Senhores Ministros,

O relatório de auditoria em debate nesta assentada trata de assunto de relevância extrema e máxima urgência para a segurança pública do país: o sistema de controle de armas e munições do Exército Brasileiro. Esse trabalho revelou fragilidades e irregularidades que não podem ser ignoradas.

2. O eminente Ministro Relator Antonio Anastasia, no voto ofertado, ao ratificar a análise da unidade técnica, destacou diversos achados que evidenciam problemas significativos no controle e fiscalização de armas e munições no Brasil. Em atenção a essas falhas, o nobre julgador propõe diversas recomendações e determinações, as quais endosso integralmente.

3. Em acréscimo, gostaria de comunicar ao Plenário que recebi, em meu gabinete, memorial do Instituto Sou da Paz, importante organização da sociedade civil que atua em políticas públicas de segurança e prevenção da violência. Essa entidade entende haver problemas substanciais no controle de armas pelo Exército, agravados pelo grande número de CACS (Colecionadores, Atiradores e Caçadores).

4. Para tanto, cita diversas irregularidades também assinaladas na auditoria em análise e sustenta que o Tribunal deveria tomar medidas mais enérgicas, no sentido de impedir o Comando do Exército de emitir novos registros e autorizar novas compras até a alteração de seus processos internos.

5. Sem desconsiderar a questão processual envolvida, haja vista que não identifiquei nos presentes autos o reconhecimento desse Instituto como *Amicus Curiae* ou mesmo como terceiro interessado, Senhores Ministros, não poderia deixar de transmitir a essa importante entidade da sociedade civil que buscou o Ministério Público de Contas meu entendimento no sentido de que a presente auditoria atende em grande medida aos anseios do Instituto e poderá trazer frutos importantes no aperfeiçoamento do controle de armas pelos órgãos responsáveis.

6. Pela relevância, destaco a sugestão de determinação ao Comando do Exército, com base nos achados apontados pela unidade técnica, para que adote as medidas cabíveis para cancelar de ofício os registros das pessoas que perderam o requisito de idoneidade.

7. Outra proposta que considero de extrema relevância, inclusive com possíveis impactos em diversos assuntos na seara criminal e de fiscalização, como lembrou o eminente Relator, está na recomendação ao Conselho Nacional de Justiça para que adote providências de aperfeiçoamento do Sistema Eletrônico de Execução Unificado com o objetivo de unificar, em nível nacional, as certidões de antecedentes criminais, ou solução alternativa que permita a consulta centralizada dessa informação.

8. Sobre as fiscalizações de CACs e entidades de tiro, o Relator também propõe importante medida, de determinar ao Comando do Exército que, no prazo de doze meses, implemente a forma eletrônica de processos de trabalho da atividade de fiscalização de produtos controlados.

9. Dessa forma, considero que a atuação do Tribunal foi ampla e de elevado impacto sobre o sistema de controle de armas. Noto que as propostas buscam atuar sobre as causas das irregularidades, em atendimento aos estritos limites das competências constitucionais do Controle Externo.

10. Feitas essas breves considerações, expresse minha concordância com os encaminhamentos sugeridos no voto disponibilizado e concluo parabenizando os auditores da AudGovernança envolvidos no trabalho, bem como o nobre Ministro Antonio Anastasia pelo substancioso voto ofertado, em trabalho da mais alta envergadura.

Obrigada, Senhor Presidente e Senhores Ministros.

Plenário do Tribunal de Contas da União, em 15 de maio de 2024.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral