

GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário
TC 030.712/2022-0
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. REQUERIMENTO PARA FISCALIZAR O SISTEMA DE CONTROLE DE ARMAS E DE MUNIÇÕES A CARGO DO EXÉRCITO BRASILEIRO. PERÍODO DE 2019 A 2022. CONTROLE RELATIVO AOS COLECIONADORES, ATIRADORES ESPORTIVOS E CAÇADORES (CAC). AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO. SOBRESTAMENTO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (peça 9), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 10 e 11).

“INTRODUÇÃO

Trata-se do Ofício 245/2022/CFFC-P, de 07/12/2022 (peça 1), por meio do qual o Sr. Deputado Federal Áureo Ribeiro, 1º Vice-Presidente no exercício da presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC), encaminha o Requerimento 135/2022-CFFC.

2. *O documento encaminhado, de autoria do Deputado Federal Ivan Valente (PSOL/SP), requer do TCU a realização de auditoria para fiscalizar o sistema de controle de armas e de munições a cargo do Exército Brasileiro (EB) no período de 2019 a 2022 e examinar eventuais falhas e irregularidades no controle feito por essa Força – mormente no tocante aos colecionadores, atiradores esportivos e caçadores (CAC).*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. *O art. 4º, inciso I, alínea b, da Resolução-TCU 215/2008 e o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) conferem legitimidade ao Presidente de comissão parlamentar, quando por ela aprovada, para solicitar a esta Corte de Contas a realização de fiscalização.*

4. *No caso em tela, conforme a Ata da 32ª Reunião Extraordinária da CFFC (disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/2224438.htm>>), o Deputado Federal Áureo Ribeiro estava no exercício da presidência da comissão e o Requerimento 135/2022-CFFC foi aprovado pelo colegiado. Assim, legítima a autoridade solicitante e aprovado o referido requerimento pela comissão, cabe o conhecimento do expediente como Solicitação do Congresso Nacional.*

EXAME TÉCNICO

I. Da identificação do Relator

5. *De início, verifica-se não haver ainda Relator designado no Tribunal para este processo. Nesse contexto, conforme o art. 10 da Resolução-TCU 215/2008, o relator do processo de SCN seria o relator da lista de unidades jurisdicionadas (LUJ) em que se inclua o*

Comando do Exército. Todavia, a sistemática das LUJ foi revogada do RI/TCU pela Resolução-TCU 345/2022 (aprovada pelo Acórdão 2610/2022-Plenário), sendo a sistemática de distribuição de processos regulada pela Resolução-TCU 346/2022.

6. *De acordo com o art. 2º desta resolução, os processos serão distribuídos para relatoria dos ministros e ministros-substitutos, por meio de sorteio eletrônico, automático e aleatório, o qual, por força do art. 3º, será realizado pela Presidência do Tribunal. Dessa forma, os autos deverão ser remetidos à Presidência para a designação de relatoria mediante sorteio eletrônico.*

II. Do Requerimento 135/2022-CFFC

7. *O Requerimento 135/2022-CFFC solicita ao TCU a realização de auditoria no sistema de controle de armas e munições a cargo do Exército Brasileiro (EB) no período de 2019 a 2022. A solicitação define o objeto, mas não traz expressamente detalhados os aspectos específicos a serem avaliados, o escopo da fiscalização a ser realizada, cabendo inferi-los a partir das justificativas expostas pelo Deputado Ivan Valente.*

8. *Em síntese, o parlamentar afirma que os indícios de descontrole do EB quanto à fiscalização de Produtos Controlados pelo Exército (PCE) vêm se avolumando há um tempo. Com o fito de corroborar essa tese, ele expõe as seguintes falhas e fragilidades:*

a) *revogação das Portarias 46, 60 e 61/COLOG-2020, emitidas pelo Comando Logístico do Exército (Colog), as quais tratavam sobre o rastreamento, a identificação e a marcação de armas, munições e demais PCE, de modo a fortalecer o controle sobre esses artefatos. Há a suspeita de possível desvio de finalidade dessa revogação e de interferência de Jair Bolsonaro, então Presidente da República a época, para o atendimento de interesses de grupos armamentistas. A apresentação de três versões diferentes das razões para a revogação ao MPF, ao TCU e ao STF fragilizam a justificativa do Colog para tal ato;*

b) *queda de recursos financeiros e humanos destinados à fiscalização de lojas de produtos controlados, clubes de tiros e de empresas de segurança privada enquanto o aumento de armamento em poder de civis foi de “65% em dois anos após os primeiros atos para flexibilizar seu controle” de acordo com informações obtidas via Lei de Acesso à Informação (LAI) pelo Instituto Igarapé (fonte: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2021/09/2021-09-17-v2-boletim-1-Descontrole-no-alvo.pdf>);*

c) *deficiências no detalhamento de armas registradas no Sigma (Sistema de Gerenciamento Militar de Armas) e possíveis inconsistências a ponto de não ser possível saber com precisão os diferentes tipos de armas e de calibres registrados (fonte: <https://soudapaz.org/noticias/folha-de-s-paulo-exercito-admite-nao-conseguir-detalhar-armas-nas-maos-de-atiradores-e-cacadores/>);*

d) *desconhecimento, por parte do EB, da quantidade de armas em poder de CAC em cada cidade brasileira, embora haja a obrigatoriedade de se informar o endereço de residência para obter o registro de CAC. Informação obtida via LAI pelo UOL (fonte: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2022/09/15/exercito-diz-nao-saber-tamanho-do-arsenal-de-cacs-em-cada-cidade-brasileira.htm>);*

e) *ocorrência de fraude considerada primária a qual permitiu, entre novembro de 2020 a março de 2022, o desvio de 60 toneladas de munição sem a detecção do EB. O método consistia na inserção de informações falsas no Sicovem (Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições) de modo a utilizar o mesmo número de CARF (Certificado de Registro de Arma de Fogo) e de nota fiscal para várias vendas de munições a diferentes nomes (fonte: <https://br.noticias.yahoo.com/sistema-ex%C3%A9rcito-n%C3%A3o-detecta-fraude-222200377.html>); e*

f) *descontrole evidenciado, nos termos do Acórdão 2649/2022, em auditoria do TCU realizada com a finalidade de “fiscalizar a política e os sistemas implementados no*

âmbito do Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP) e do Ministério da Defesa para o controle e a rastreabilidade de armas de fogo”.

9. Por fim, o congressista informa que o TCU constituiu processo apartado para a “avaliação exclusiva da atuação do Exército Brasileiro no controle de armas de fogo” e aduz ser esse descontrole muito grave para a segurança da população, exigindo, pois, providências para assegurar a fiscalização sobre CAC, clubes de tiro, empresas de segurança privada e acervos de lojas de PCE.

II.1. Análise do Requerimento 135/2022-CFFC considerando outros trabalhos executados pelo TCU

10. Com vistas a atender à solicitação de fiscalização do Deputado Federal Ivan Valente, foi feita consulta aos sistemas informatizados do Tribunal, tendo sido encontrados processos que tratam de assuntos parcial ou integralmente conexos ao objeto dessa solicitação. Na seleção desses processos, além da temática geral sobre o controle de armas e munições, também foram considerados os pontos levantados na justificativa do requerimento.

11. Destaca-se que, conforme o disposto no art. 13 da Resolução-TCU 215/2008, caso o relator deste processo de SCN seja diferente daqueles responsáveis pelos processos conexos relacionados a seguir, a unidade técnica proporá a requisição de cópias das peças processuais consideradas necessárias ao atendimento da SCN. Ainda, consoante ao art. 14, inciso III, dessa mesma resolução, os processos conexos que estejam em aberto terão natureza urgente e tramitação preferencial.

12. Cabe ressaltar também que, conforme o art. 15, inciso II, o prazo para atender integralmente a SCN e informar a CFFC acerca do resultado da fiscalização realizada é de até 180 dias a contar da data de autuação deste processo, a qual ocorreu em 08/12/2022, podendo ser prorrogado uma única vez pelo Plenário por até metade do prazo inicialmente fixado.

II.1.1. TC 032.637/2017-9 – MON

13. Esse processo, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer – o qual assumiu o processo em 23/09/2022, em virtude da aposentadoria do relator anterior, o Ministro-Substituto André de Carvalho –, trata de monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações contidas no Acórdão 604/2017-Plenário, exarado nos autos do TC 002.560/2016-0, que tratou de auditoria operacional para avaliar os controles internos do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército.

14. O Acórdão 604/2017-Plenário (cuja cópia compõe a peça 4 do TC 032.637/2017-9), embora tenha sido prolatado antes de 2019, ou seja, fora do período abarcado nesta SCN, possui algumas determinações e recomendações que são conexas ao objeto em análise, dado que buscam aprimorar os processos de fiscalização do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados (SisFPC). São elas:

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;*

9.3.2. *coordenar o mapeamento e otimização de todos os processos de trabalho de fiscalização de produtos controlados no âmbito das doze regiões militares, a exemplo de concessão de certificados de registro, vistorias e autorizações para blindagem de automóveis, de modo a evitar replicação de esforços para as atividades de natureza, objetivos e qualificação similares;*

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;*

9.3.5. *avaliar a efetiva possibilidade de aderir ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI), a exemplo do Ministério da Defesa, que adotou a referida solução de processo eletrônico por meio da Portaria Normativa nº 2.143/2015;*

15. *Em 20/05/2020, no âmbito do monitoramento do Acórdão 604/2017, foi emitido o Acórdão 1241/2020-Plenário (peça 49 do TC 032.637/2017-9), o qual determinou, entre outras questões, o seguinte:*

1.6. *determinar, nos termos do art. 157 do RITCU, que, em conjunto com o Comando Logístico do Exército (Colog) e, entre outras instituições integrantes do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército (SisFPC), com a Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC), o Comando do Exército apresente ao TCU, no prazo de 15 (quinze) dias contados da ciência desta deliberação, as seguintes informações:*

(...)

1.6.5. *o grau de impacto sobre o efetivo cumprimento das determinações e recomendações prolatadas pelo Acórdão 733/2018-TCU-Plenário e pelo Acórdão 604/2017-TCU-Plenário a partir da*

superveniente revogação ou desconstituição da Portaria nº 46-COLOG, de 18/3/2020, da Portaria nº 60-COLOG, de 15/4/2020, e da Portaria nº 61-COLOG, de 15/4/2020;

1.6.6. o grau de impacto da superveniente revogação ou desconstituição da Portaria nº 46-COLOG, de 18/3/2020, da Portaria nº 60-COLOG, de 15/4/2020, e da Portaria nº 61-COLOG, de 15/4/2020 sobre a efetiva observância e aplicação dos princípios administrativo-constitucionais da legalidade, eficiência e razoabilidade, em sintonia com o art. 37, caput, e o art. 5º, LIV, sob o seu aspecto material, da CF88, e dos princípios administrativos da continuidade, eficiência, regularidade, segurança e atualidade no relevante serviço público federal de fiscalização de produtos controlados em sintonia, entre outros, com o art. 175, parágrafo único, IV, da CF88 e o art. 6º da Lei n.º 8.987, de 1995;

(...)

1.7. determinar, nos termos do art. 157 do RITCU, que, em conjunto com a Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC), entre outras instituições integrantes do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército (SisFPC), o Comando do Exército, por intermédio do Ministério da Defesa, e o Ministério da Justiça apresentem conjuntamente ao TCU, no prazo de 30 (trinta) dias contados da ciência desta deliberação, as informações sobre a atual situação dos estudos realizados para a efetiva edição de plano de ação conjunto destinado a aprimorar e a desenvolver processos e sistemas de efetiva fiscalização sobre todos os Produtos Controlados pelo Exército (PCE) no Brasil, com atenção, em especial, para os instrumentos de gestão sobre o explosivo, a munição e o armamento eventualmente apreendidos junto a criminosos e para os instrumentos de gestão sobre o explosivo, a munição e o armamento empregados por todas as polícias judiciárias e ostensivas, entre outros departamentos públicos, no Brasil, além do necessário estabelecimento da efetiva competência central em prol da Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados para a rigorosa fiscalização de todos os PCE em todo o País, a despeito do atual desenvolvimento do Sistema Nacional de Rastreamento de Produtos Controlados (SisNaR), em consonância com o item 9.7.1 do Acórdão 733/2018-TCU-Plenário; (grifo nosso)

16. Com isso, ao buscar apurar os efeitos da revogação da Portaria nº 46-COLOG, de 18/3/2020, da Portaria nº 60-COLOG, de 15/4/2020, e da Portaria nº 61-COLOG, de 15/4/2020, este processo atraiu o TC 018.544/2020-7, que trata de representação do MPTCU com vistas a apurar eventual desvio de finalidade na edição do ato revogador. Como resultado, este processo foi encerrado e apensado ao TC 032.637/2017-9.

17. Em decisão mais recente, o relator do TC 032.637/2017-9 emitiu despacho determinando a realização de audiência do Gen. Ex. Laerte de Souza Santos, comandante do Colog à época e subscritor da portaria que revogou as supracitadas. As razões de justificativas já foram juntadas ao processo (peça 332 do TC 032.637/2017-9) e o processo encontra-se em aberto aguardando instrução da unidade técnica, ainda sem proposta de mérito quanto à apuração do suposto desvio de finalidade na revogação das portarias já mencionadas.

18. Nesse sentido, considera-se que o TC 032.637/2017-9 cuida da justificativa abordada no item “a” do parágrafo 8 desta instrução e de aprimoramentos dos processos de trabalhos do SisFPC que inevitavelmente possuem o condão de impactar o controle de produtos controlados pelo Exército (PCE), o que inclui armas e munições, estando, pois, conexo ao objeto desta SCN.

II.1.2. TC 042.141/2021-4 – RA

19. Esse processo, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, trata de auditoria integrada na política e nos sistemas de controle de porte de armas. Ele encontra-se em aberto e aguardando providências com vistas ao encerramento. Em 30/11/2022, foi emitido o Acórdão 2649/2022-Plenário com os seguintes encaminhamentos de interesse desta SCN:

9.1. constituir processo apartado, com fundamento no art. 43 da Resolução TCU 259/2014, reformulado pela Resolução TCU 321/2020, a partir das informações carreadas aos autos, constantes das peças 72, 73, 87 e 145 a 149, para avaliação da atuação do Exército Brasileiro no controle de armas de fogo, considerando o Estatuto do Desarmamento (Lei 10826/2003) e os respectivos regulamentos;

(...)

9.5. recomendar à Secretaria Nacional de Segurança Pública, ao Departamento de Polícia Federal e ao Comando do Exército, com fundamento no art. 2º, III, da Resolução TCU 315/2020 c/c o art. 250, III, do RI/TCU, que relativamente aos Sistema Nacional de Armas (Sinarm), Sistema de Gerenciamento Militar de Armas (Sigma) e Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp), de modo a dar efetividade ao art. 8º do Decreto 9.847/2019, adotem as seguintes medidas:

9.5.1. publiquem ato conjunto, que deve conter, no mínimo, as ações a serem tomadas, os responsáveis pelas ações, metas, indicadores e prazos de implementação de cada ação;

9.5.2. implementem e disponibilizem as soluções de interoperabilidade e compartilhamento de dados aos usuários do Sinarm, Sigma e Sinesp;

(...)

9.8. recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, à Secretaria Nacional de Segurança Pública, ao Departamento de Polícia Federal e ao Comando do Exército, com fundamento no art. 2º, III, da Resolução TCU 315/2020 c/c o art. 250, III, do RI/TCU, que, com a necessária interlocução com o Colégio Nacional dos Secretários de Segurança Pública (Conseps), avaliem a pertinência e a oportunidade de criação de órgão único para centralizar as ações da política pública de controle de armas no país, especificamente sobre a gestão de sistemas de informação, ou, alternativamente, de unificação de competências em apenas um órgão ou unidade do governo federal, já existente;

9.9 recomendar ao Comando do Exército, com fundamento no art. 2º, III, da Resolução TCU 315/2020 c/c o art. 250, III, do RI/TCU, que altere a Instrução Técnico-Administrativa 3 MD/EB/Colog, de 13/10/2015 (ITA 3/2015), ou institua nova regulamentação, em substituição à ITA 3/2015, com o intuito de disciplinar a concessão de guias de tráfego especial (GTE) aos caçadores, colecionadores e atiradores desportivos (CACs) nos limites previstos na Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), com a delimitação espacial e temporal do uso, bem como suas circunstâncias, condicionantes/exigências, de modo a proporcionar as devidas condições para que a autoridade fiscalizadora tenha como aferir, em campo, se o porte de trânsito se destina aos específicos fins para os quais fora autorizado, em conformidade com a referida lei e os decretos que a regulamentam;

(...)

9.13. encerrar o processo e arquivar os autos. (grifo nosso)

20. A auditoria realizada nesse processo abrange os exercícios de 2017 a 2021 e objetivou fiscalizar a política e os sistemas implementados no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e do Ministério da Defesa (MD) para o controle e a rastreabilidade de armas de fogo. O relatório de auditoria (peça 139 do TC 042.141/2021-4) já está finalizado e apresentou os seguintes achados de interesse dessa SCN:

a) Achado III.1: 554.875 novas armas de fogo adquiridas legalmente entraram em circulação no País, após a publicação dos Decretos 9.845, 9.846 e 9.847/2019, e os sistemas federais de informações não armazenam e integram os dados previstos legalmente, o que impede aferir eventuais impactos desse expressivo aumento;

b) Achado III.2: PF, EB e Senasp ainda não estabeleceram as regras para interoperabilidade e compartilhamento dos dados existentes no Sinarm e no Sigma com o Sinesp;

c) Achado III.5: A ITA 3/2015-DFPC flexibilizou de tal forma a emissão de guias de tráfego, que este documento se tornou uma verdadeira concessão de porte de arma de fogo aos CACs, o que prejudica a atuação dos órgãos de segurança pública; e

d) Achado III.6: O EB não apresentou parte das informações solicitadas pela equipe de auditoria e há indícios de graves fragilidades na atuação do órgão nos relatórios de fiscalização encaminhados.

21. Assim, considera-se que os achados de auditoria e os encaminhamentos do Acórdão 2649/2022 cuidam da justificativa apresentada no item “f” do parágrafo 8 desta instrução, a

qual inclusive cita este acórdão, evidenciando que, pelo menos em parte, algumas fragilidades do sistema de controle do EB foram apuradas em auditoria já realizada.

II.2. Da relação entre a constituição de processo apartado para a avaliação do EB no controle de armas e esta SCN

22. *Na pesquisa de processos conexos ao objeto dessa SCN, apenas para as justificativas listadas nos itens “a” e “f” do parágrafo 8 desta instrução foram encontrados processos que as abordaram. Sobraram, então, as justificativas constantes dos itens “b” a “e”.*

23. *Diante da relevância do objeto proposto e tendo em vista que as fiscalizações já realizadas e as em execução não atendem integralmente os pontos trazidos pelo parlamentar, deve-se realizar a auditoria solicitada. Nesse contexto, essa medida, além de permitir a apuração das justificativas não abordadas em processos anteriores, propiciará o cumprimento do subitem 9.1 do Acórdão 2649/2022-Plenário, o qual determina a constituição de processo apartado para a avaliação do EB no controle de armas.*

24. *Dessa forma, propor-se-á a constituição de um processo de auditoria para fiscalizar o sistema de controle de armas e de munições a cargo do Exército Brasileiro no período de 2019 a 2022 – levando-se em consideração os pontos levantados nesta SCN e outros eventualmente julgados pertinentes pela equipe de auditoria – como forma de suprir tanto esta SCN quanto cumprir o subitem 9.1 do Acórdão 2649/2022-Plenário.*

III. Da auditoria solicitada

25. *Considerando a complexidade do objeto a ser fiscalizado e a urgência típica dos processos de SCN, entende-se necessário aproveitar esta instrução para obter informações que auxiliarão na obtenção de visão sobre o objeto auditado e no planejamento da auditoria a ser realizada, caso autorizada pelo Plenário.*

26. *As matérias jornalísticas citadas nos itens “c” a “e” do parágrafo 8 desta instrução apontam fragilidades nos sistemas utilizados pelo Exército para gestão e controle de armas e munições, as quais seriam oriundas da qualidade dos dados inseridos no Sigma (Sistema de Gerenciamento de Armas) e no Sicovem (Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições), e questionam a confiabilidade das informações geradas por esses sistemas, mormente no tocante à categoria de usuários denominada CAC, acrônimo para identificar os colecionadores, caçadores e atiradores.*

27. *Algumas reportagens (a exemplo de <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2022/07/com-fiscalizacao-falha-crime-organizado-compra-armas-legais-mais-baratas.ghtml> e <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/07/integrante-do-pcc-comprou-fuzil-com-autorizacao-do-exercito-diz-pf.shtml>) também mostram casos de pessoas registradas como CAC e vinculadas a um acervo bélico de valor incompatível com a renda delas, e que estariam funcionando, na prática, como verdadeiros “laranjas” para organizações e atividades criminosas.*

28. *Isso posto, percebe-se, pois, que a fiscalização solicitada nesta SCN deve perpassar pelo exame dos dados dos sistemas de informação utilizados no controle de armas e munições exercido pelo EB, sobretudo do Sigma e do Sicovem, motivo pelo qual será proposta a obtenção do dump do banco de dados desses sistemas juntamente com os dicionários de dados correspondentes.*

29. *Cabe registrar que o acesso aos referidos sistemas pela equipe de fiscalização não supre as necessidades levantadas para o trabalho a ser realizado, pois somente com o dump é possível realizar cruzamento de dados com outras bases públicas a que este Tribunal tem acesso, o que permitirá um diagnóstico mais acurado a respeito da gestão de riscos e controles dos sistemas.*

30. ***Ressalte-se que o Tribunal já possui um dump do Sigma, o qual foi obtido no âmbito da auditoria processada no TC 002.560/2016-0, que teve o objetivo de avaliar os controles***

internos do Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados do Exército. Contudo, devido ao fato de sua última atualização ter sido no ano de 2016 – isto é, fora do período de escopo da auditoria solicitada –, faz-se necessário que a unidade técnica tenha acesso a dados mais recentes, daí essa nova solicitação.

31. *Ademais, o acesso aos dados possibilitará também análise quanto ao atendimento do subitem 9.2.1.2. do Acórdão 604/2017-Plenário, transcrito no parágrafo 14 desta instrução.*

32. *Por fim, na lista de informações a serem solicitadas, também estão as normas internas do Colog e da DFPC relativas ao controle de armas e munições e vigentes no período de 2019 a 2022, as quais auxiliarão na definição dos critérios a serem adotados. Além disso, o questionário juntado à peça 8 (anexado a ela também como item não digitalizável em formato excel) também será enviado ao jurisdicionado a fim de que ele apresente alguns indicadores e informações necessárias ao diagnóstico da capacidade fiscalizatória do SisFPC e dos riscos relacionados à atividade de controle exercida por ele.*

33. *Tal questionário, frise-se, já havia sido enviado para colheita das informações de interesse no âmbito da fiscalização realizada ano passado e processada por meio do TC 042.141/2021-4. No entanto, as respostas encaminhadas (peças 86 e 87 do TC 042.141/2021-4) vieram incompletas e as peças apresentadas após a juntada do relatório de auditoria (peças 145-149 do TC 042.141/2021-4) tampouco supriram satisfatoriamente o solicitado pela equipe de auditoria, o que fundamentou a deliberação contida no subitem 9.1 do Acórdão 2649/2022-Plenário. Assim, faz-se necessário reenviar o questionário – agora acrescido de novos questionamentos pertinentes a esta SCN e instruções mais detalhadas de preenchimento com vistas a evitar lacunas informacionais.*

CONCLUSÃO

34. *Ante o preenchimento dos requisitos aplicáveis dispostos no art. 4º, inciso I, alínea b, da Resolução-TCU 215/2008 e no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), a presente SCN deve ser conhecida.*

35. *Não tendo ainda relator, os autos deverão ser remetidos à Presidência para a designação de relatoria mediante sorteio eletrônico, conforme disposto nos art. 2º e 3º da Resolução-TCU 346/2022.*

36. *Ademais, verificou-se haver outro processo no âmbito deste Tribunal tratando do mesmo objeto, sendo necessário propor ao relator a ser sorteado desta SCN comunicar ao relator do processo conexo da existência desta SCN, de forma que ele possa adotar as medidas necessárias para dar celeridade ao processo, informando ao relator desta SCN sobre as deliberações neles proferidas.*

37. *Por último, em virtude de os processos conexos ao objeto desta SCN não atenderem integralmente todos os pontos levantados pelo solicitante, propõe-se a realização da auditoria solicitada para fiscalizar o sistema de controle de armas e de munições a cargo do Exército Brasileiro no período de 2019 a 2022. Considerando os aspectos de economia processual e de racionalidade administrativa, sugere-se que essa auditoria seja considerada para fins de cumprimento do subitem 9.1 do Acórdão 2649/2022.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:*

a) *em caráter preliminar, enviar este processo à Presidência do TCU para sorteio eletrônico de relator conforme disposto nos art. 2º e 3º da Resolução-TCU 346/2022, com o posterior encaminhamento ao relator sorteado para a apreciação das propostas subsequentes;*

b) *conhecer da presente SCN por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008;*

c) com fundamento nos arts. 15, inciso II, 13, parágrafo único, e 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, **informar** ao Ministro-Substituto Marcos Bemquerer (relator do TC 032.637/2017-9):

c.1) da existência da referida SCN, bem como sobre a necessidade de urgência da instrução do citado processo, por envolver temática objeto desta SCN, o qual passa a se revestir dos atributos definidos no art. 5º da Resolução-TCU 215/2008; e

c.2) que o resultado do processo interessa para o fornecimento de respostas a esta SCN.

d) com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, **autorizar** a autuação de processo de fiscalização do tipo Auditoria Operacional, integrada com aspectos de conformidade, a ser instruído pela AudGovernança, a fim de fiscalizar o sistema de controle de armas e munições a cargo do Exército Brasileiro no período de 2019 a 2022, em atendimento à solicitação objeto desta SCN e ao subitem 9.1 do Acórdão 2649/2022-Plenário;

e) **dar conhecimento** da decisão que vier a ser adotada ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal;

f) **diligenciar** ao Comando Logístico do Exército, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de até quinze dias, encaminhe a este Tribunal:

f.1) cópia dos normativos internos do Colog e da DFPC que tratam do controle de armas e munições e que estavam vigentes no período de 2019 a 2022, bem como os editados em 2023;

f.2) cópia integral (dump) das bases de dados dos sistemas Sigma (Sistema de Gerenciamento de Armas) e Sicovem (Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições), bem como os documentos com descrição semântica dos seus metadados (dicionário de dados);

f.3) procedimentos para concessão de acesso integral aos sistemas mencionados no inciso anterior aos auditores do Tribunal de Contas da União que serão designados para realização da fiscalização, a serem oportunamente identificados;

f.4) manuais, caso existam, de usuário e administrador da última versão estável e em produção dos sistemas Sigma e Sicovem, contendo informações como descrição das funcionalidades dos sistemas, papéis de usuários (roles), tipos e grupos de usuários; e

f.5) as informações solicitadas no questionário juntado à peça 8 (anexado a ela também como item não digitalizável em formato excel), em formato excel e PDF, que visam ao diagnóstico inicial da atuação do SisFPC no controle de armas e munições, inclusive buscando os dados de controle junto às Regiões Militares e suas organizações militares a fim de prover efetiva resposta às perguntas;

g) **diligenciar** ao Comando do Exército, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de até quinze dias, encaminhe a este Tribunal as medidas em implementação e já implementadas, se houver, relativas às recomendações dos subitens 9.5, 9.8 e 9.9 do Acórdão 2649/2022-Plenário;

h) **encaminhar** cópia desta instrução e da deliberação que vier a ser proferida ao Comando do Exército e ao Colog, para subsidiar as manifestações requeridas.”

É o Relatório.

VOTO

A Solicitação do Congresso Nacional em análise pode ser conhecida, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 1º, inciso II, e 38, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso II, 231 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008.

2. A Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados requer do TCU a realização de auditoria para fiscalizar o sistema de controle de armas e de munições a cargo do Exército Brasileiro, no período de 2019 a 2022, sobretudo em relação aos colecionadores, atiradores esportivos e caçadores (CAC).

3. No âmbito deste Tribunal foi identificado processo conexo sobre o assunto em tela. Assim, é oportuna a proposta da unidade técnica para dar ciência ao relator do TC 032.637/2017-9 sobre a existência desta SCN, de forma que ele possa adotar as medidas necessárias para dar celeridade ao processou. Julgo oportuno, inclusive, estender os atributos definidos no art. 5º da Resolução 215/2008 ao TC 032.637/2017-9, nos termos do art. 14, inciso III, da mesma Resolução.

4. No entanto, tendo em vista que o processo conexo não atende integralmente aos pontos levantados pelo solicitante, no presente processo deve ser autorizada a realização da auditoria na forma proposta peça unidade técnica.

5. Outrossim, considerando que a auditoria ora proposta atende à determinação do subitem 9.1 do Acórdão 2.649/2022 – Plenário, a fiscalização pode ser considerada para fins de cumprimento da referida deliberação, em atenção aos princípios de economia processual e de racionalidade administrativa, conforme sugerido pela unidade técnica.

6. Por meio do referido acórdão o Tribunal apreciou auditoria operacional, integrada com aspectos de conformidade, realizada com o objetivo de fiscalizar a política e os sistemas implementados no âmbito do Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP) e do Ministério da Defesa para o controle e a rastreabilidade de armas de fogo.

7. Em seu item 9.1 o Tribunal deliberou por:

“9.1. constituir processo apartado, com fundamento no art. 43 da Resolução TCU 259/2014, reformulado pela Resolução TCU 321/2020, a partir das informações carreadas aos autos, constantes das peças 72, 73, 87 e 145 a 149, para avaliação da atuação do Exército Brasileiro no controle de armas de fogo, considerando o Estatuto do Desarmamento (Lei 10826/2003) e os respectivos regulamentos;”

8. Quanto ao deslinde do presente processo na atual fase, verifico que a unidade técnica abordou, com bastante propriedade em sua minudente instrução (peça 9), cujos fundamentos incorporo a estas razões de decidir, e acolho a proposta de encaminhamento sugerida, com ajustes.

9. Sendo assim, acolho a proposta uníssona da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação e voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de março de 2023.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 602/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.712/2022-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto II – Solicitação do Congresso Nacional (SCN).
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernanca).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Solicitação do Congresso Nacional em que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados requer do TCU a realização de auditoria para fiscalizar o sistema de controle de armas e de munições a cargo do Exército Brasileiro, no período de 2019 a 2022, sobretudo em relação aos colecionadores, atiradores esportivos e caçadores (CAC).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro nos arts. 1º, inciso II, e 38, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 1º, inciso II, 231 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008, conhecer da presente Solicitação do Congresso Nacional;

9.2. estender os atributos definidos no art. 5º da Resolução 215/2008 ao TC 032.637/2017-9, nos termos do art. 14, inciso III, da mesma Resolução;

9.3. com fundamento nos arts. 13, parágrafo único, 14, inciso III, e 15, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, informar ao Ministro-Substituto Marcos Bemquerer (relator do TC 032.637/2017-9), a respeito da presente SCN, bem como sobre a necessidade de urgência da instrução do citado processo, por envolver temática objeto desta SCN, e que o resultado do processo interessa para o fornecimento de respostas a esta SCN;

9.4. com fundamento no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, autorizar a autuação de processo de fiscalização do tipo auditoria operacional, integrada com aspectos de conformidade, a ser instruído pela AudGovernança, observadas as disposições dos artigos 2º e 4º da Resolução TCU nº 346/2022, a fim de fiscalizar o sistema de controle de armas e munições a cargo do Exército Brasileiro no período de 2019 a 2022, em atendimento à presente SCN e ao subitem 9.1 do Acórdão 2.649/2022-Plenário;

9.5. nos termos do parágrafo único do art. 14 da Resolução 215/2008, classificar, nos sistemas informatizados do TCU, como de interesse do Congresso Nacional o processo de fiscalização que vier a ser autuado, conforme o item 9.4 retro;

9.6. diligenciar ao Comando Logístico do Exército (Colog), para que, no prazo de até quinze dias, encaminhe a este Tribunal:

9.6.1. cópia dos normativos internos do Colog e da Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC) que tratam do controle de armas e munições e que estavam vigentes no período de 2019 a 2022, bem como os editados em 2023;

9.6.2. cópia integral (*dump*) das bases de dados dos sistemas Sigma (Sistema de Gerenciamento de Armas) e Sicovem (Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições), bem como os documentos com descrição semântica dos seus metadados (dicionário de dados);

9.6.3. procedimentos para concessão de acesso integral aos sistemas mencionados no inciso anterior aos auditores do Tribunal de Contas da União que serão designados para realização da fiscalização, a serem oportunamente identificados;

9.6.4. manuais, caso existam, de usuário e administrador da última versão estável e em produção dos sistemas Sigma e Sicovem, contendo informações como descrição das funcionalidades dos sistemas, papéis de usuários (roles), tipos e grupos de usuários; e

9.6.5. as informações solicitadas no questionário juntado à peça 8 (anexado a ela também como item não digitalizável em formato excel), em formato excel e PDF, que visam ao diagnóstico inicial da atuação do SisFPC (Sistema de Fiscalização de Produtos Controlados) no controle de armas e munições, inclusive buscando os dados de controle junto às Regiões Militares e suas organizações militares a fim de prover efetiva resposta às perguntas;

9.6.6. diligenciar ao Comando do Exército para que, no prazo de até quinze dias, encaminhe a este Tribunal as medidas em implementação e já implementadas, se houver, relativas às recomendações dos subitens 9.5, 9.8 e 9.9 do Acórdão 2.649/2022-Plenário;

9.7. com fundamento no art. 47 da Resolução - TCU 259/2014, sobrestar a apreciação do presente processo até que sejam juntadas a estes autos e encaminhadas ao requerente as informações necessárias ao integral atendimento desta SCN;

9.8. dar conhecimento sobre a presente deliberação ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal;

9.9. restituir os autos para a Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação.

10. Ata nº 12/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/3/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0602-12/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e 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