



MINISTÉRIO DA DEFESA  
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO  
GERÊNCIA DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Anual de Contas - Exercício de 2016  
Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam)

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS Nº 16/2017/GAUD/CISSET-MD

Tipo de Auditoria: Avaliação de Gestão  
Exercício: 2016  
Processo nº: 60100.000058/2017-11  
Entidade Auditada: Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - Censipam  
Código Entidade: 110511  
Cidade Sede: Brasília – DF

Senhor Gerente de Auditoria,

Em cumprimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 2/2017/Ciset-MD, de 27/4/2017, apresentamos os resultados dos exames realizados com a finalidade de avaliar os atos de gestão praticados pelos dirigentes do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), no período compreendido de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2016.

**1. DA INTRODUÇÃO**

Os trabalhos foram realizados nas instalações deste órgão setorial de controle interno, em Brasília-DF, no período compreendido de 24/4 a 11/7/2017, em consonância com as normas e técnicas adotadas no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, bem assim com as diretrizes estabelecidas no art. 13º da Decisão Normativa nº 156, de 30/11/2016, do Tribunal de Contas da União (TCU).

Nenhuma restrição foi imposta aos nossos trabalhos, procedidos por amostragem, mediante a aplicação de testes nos mecanismos de controles internos mantidos pela unidade, nas análises na documentação suporte dos atos de gestão praticados, assim como nas informações coletadas ao longo do exercício em referência.

A estrutura do presente relatório observa a sequência dos assuntos propostos no Anexo II da Decisão Normativa nº 156/2016, do Tribunal de Contas da União, em cujos tópicos contemplam tão somente os quesitos aplicáveis à unidade examinada.

**2. DOS RESULTADOS DOS EXAMES**

**2.1. AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE DAS PEÇAS EXIGIDAS NOS INCISOS I E II DO ART. 13 DA IN TCU 63/2010**

Em obediência ao disposto no item 1 do anexo II à Decisão Normativa TCU nº 156, de 30/11/2016, estão registrados nos subitens 2.1.1 e 2.1.2 a seguir os resultados da análise de conformidade do Rol de Responsáveis e do Relatório de Gestão do Censipam com os requisitos fixados pelo Tribunal de Contas da União para a elaboração das duas peças.

**2.1.1. Rol de Responsáveis**

Em desacordo com as orientações preconizadas pelo TCU, a unidade incluiu em seu Rol de Responsáveis no Sistema de Prestação de Contas (e-Contas) o Ordenador de Despesas, agente cujas responsabilidades não é de natureza daquelas fixadas nos incisos I, II e III do artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010:

I. dirigente máximo da unidade jurisdicionada;

II. membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente de que trata o inciso anterior, com base na estrutura de cargos aprovada para a unidade jurisdicionada;

III. membro de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade.

O assunto integrou a pauta da reunião de busca conjunta de soluções, iniciada às 9h 30min do dia 17/07/2017 na sede do Censipam em Brasília, durante a qual o gestor reconheceu a falha e solicitou a esta Setorial que o nome do servidor fosse excluído do rol, o que já ocorreu.

**2.1.2. Relatório de Gestão**

Ao confrontar as informações contidas no relatório de gestão (RG) do Censipam com os conteúdos exigidos pelo Tribunal de Contas da União no anexo II à Decisão Normativa 154/2016, em conjunto com as orientações consignadas no e-Contas, foram constatadas as seguintes deficiências, decorrentes, de modo geral, da inobservância dessas orientações:

a) ao tratar de seus objetivos estratégicos (RG, subitem 3.1 e seus desdobramentos), a unidade nada informou sobre os riscos identificados e as estratégias para mitigá-los;

b) ao discorrer sobre “as formas e instrumentos de monitoramento da execução dos resultados dos planos” (RG, subitem 3.2), o gestor não informou quais ferramentas de gestão utiliza para acompanhar o cumprimento de seus objetivos e gerar os dados necessários à tomada de decisões, restringindo-se a declarar que “o monitoramento da execução do planejamento e dos resultados se faz em reuniões ordinárias do Fórum de Dirigentes do Censipam”;

c) ao tratar de suas transferências de recursos (RG, subitem 3.3.7), a unidade não se pronunciou sobre os riscos envolvidos em suas descentralizações, nem demonstrou a existência de estrutura de controles internos para mitigar esses riscos; também não indicou o caminho de acesso em seu sítio na Internet, “onde os cidadãos-usuários possam conhecer os beneficiários das transferências, os objetos executados, a situação da prestação de contas e a situação da análise das contas prestadas”, conforme exigido nas orientações do item contidas no e-Contas;

d) há divergência entre o quadro demonstrativo da despesa por modalidade de licitação apresentado pelo gestor (RG, tabela 10) e o respectivo modelo proposto pelo TCU no e-Contas, faltando àquele algumas informações pedidas neste;

e) em relação à gestão de pessoas, a unidade não informou as ações que adota para identificar eventuais irregularidades relacionadas ao pessoal, especialmente as relativas à acumulação remunerada de cargos, funções e empregos públicos e à terceirização irregular de cargos, nem as medidas que emprega para tratar as irregularidades identificadas;

f) no tópico acerca da gestão de patrimônio imobiliário da União, o gestor não discorreu sobre as despesas para manutenção dos imóveis sob sua responsabilidade nem sobre os riscos relacionados a sua gestão e os controles para mitigá-los;

g) no tópico gestão de tecnologia da informação (RG, subitem 5.3), a unidade não descreveu seu plano de capacitação do pessoal de TI, nem especificou os treinamentos efetivamente realizados no período;

h) ao apresentar o conteúdo da seção Desempenho Financeiro e Informações Contábeis, o gestor inverteu a sequência na qual as informações deveriam ser apresentadas – Tratamento Contábil da Depreciação, o primeiro dos subitens da seção, segundo o e-Contas, foi apresentado após o subitem Desempenho Financeiro do Exercício – e apresentou elementos não solicitados para a seção, como é o caso da declaração do contador e das informações sobre a conformidade contábil, que deveriam estar na seção Relatórios e Pareceres do e-Contas; e

i) ao tratar das medidas administrativas adotadas para a apuração de responsabilidade por dano ao Erário advindo do contrato nº 86/2003, o gestor não apresentou o quadro-modelo proposto nas orientações do e-Contas, com as informações ali requeridas; também nada mencionou acerca da estrutura de controles de que dispõe “para a apuração e minimização de ocorrência de ilícitos administrativos de uma maneira geral”.

Quanto à avaliação dos riscos envolvidos em suas descentralizações de recursos a outras entidades e à existência, na unidade, de estrutura de controles internos destinada a mitigar os riscos identificados, o gestor se pronunciou nos seguintes termos (Despacho nº 791/COFIN CENSIPAM/CGAFI/DIRAF/DIGER/CENSIPAM/SG-MD):

(...)

A análise dos riscos para o firmamento de cooperações é feita no âmbito da diretoria e materializada em notas técnicas do setor demandante, haja vista que o conceito desta modalidade de cooperação é pautado na conjunção de esforços para cumprimento/atingimento do objeto. Temos buscado também via Coordenação Geral de Integração Institucional - CGIIN analisar desde a celebração das mesmas, o acompanhamento junto aos fiscais dos mesmos e as prestações de contas.

Levando em consideração que os riscos já são mitigados ao firmarmos tais parcerias com órgãos especializados nos temas em questão.

As cooperações com repasse de recursos entre entidades e órgãos federais apresentam os seguintes riscos:

- a) Cortes orçamentários a cada exercício, inviabilizando os destaques planejados e resultando em atrasos na cooperação;
- b) Perda de recursos humanos que avaliam os trabalhos, dificultando a continuidade da gestão; e
- c) Dificuldade de recursos para diárias e passagens, no fito de acompanhar “in loco” as parcerias.

Para mitigarmos os riscos citados são previstas as seguintes ações:

São indicados gestores titular e substituto, bem como gestores temáticos titular e substituto (Portaria de Gestão do TED).

São previstos os perfis em quantidade e qualidade adequados aos trabalhos a serem realizados (Plano de Trabalho do TED).

Da leitura da resposta, percebe-se que nenhum dos riscos citados extrapolou o âmbito do próprio Centro Gestor, ou seja, não há, para o Censipam, a possibilidade de o conveniente não realizar, total ou parcialmente, os termos pactuados, de não cumprir os prazos previstos para execução, de não prestar contas nos termos devidos etc.

Manifestação do Gestor

Em relação às falhas da unidade na confecção de seu relatório de gestão (alíneas "a" a "i" do subitem 2.1.2 acima), o Censipam, em resposta ao conteúdo da versão preliminar deste texto, apresentou (Nota Informativa nº 2) algumas considerações importantes acerca, por exemplo, da gestão de riscos na execução de seus objetivos estratégicos ("O Planejamento Estratégico Institucional do Censipam - última versão disponível é a da revisão 2016 - traz todas as informações resultantes do processo de planejamento, incluindo o mapeamento dos riscos e as estratégias para superá-los ou mitigá-los."); das ferramentas utilizadas para acompanhar o cumprimento de seus objetivos e gerar dados para a tomada de decisões e da capacitação de pessoal de TI. Ocorre que o conteúdo de tais considerações deveria estar no relatório de gestão da unidade; apresentá-las à auditoria neste momento, portanto, não elide as falhas apontadas.

No que diz respeito à transparência de suas transferências voluntárias (alínea c, subitem 2.1.2 acima), a unidade apresentou (Nota Informativa nº 2) o link <http://www.sipam.gov.br/pagina-de-convenios-do-censipam>, no qual, embora inexistem informações acerca da situação das prestação de contas e da análise das contas prestadas, estão listados os convênios firmados pelo Censipam. Reiteramos, no entanto, que o link deveria ter constado no relatório de gestão da unidade, como requerido pelo Tribunal de Contas da União, e sua apresentação nesta ocasião não elide a falha apontada pela auditoria.

Instado a apresentar documentos que demonstrassem as análises de risco já realizadas, o gestor informou (Nota Informativa nº 2) que "as Notas Técnicas mencionadas encontram-se nas páginas 47, 56 e 61 do Volume 1 do Processo nº 60090.000772/2014-15." O documento apontado é a Nota Técnica da Dipro, de 23/9/2014, cujo objetivo declarado é a "instrução do processo de estabelecimento de um Termo de Execução Descentralizada entre o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)" e de cuja leitura depreende-se facilmente não se tratar de uma análise dos riscos identificados na consecução do objeto do Termo firmado, como afirmado pelo gestor.

Em suma, ao menos no caso em tela, não restou comprovada que o Censipam adota a prática de avaliar riscos e buscar soluções para mitigá-los. Embora se admita que as dificuldades de pessoal por que passa o órgão prejudiquem a implementação da gestão de riscos, esta é uma prática da qual os órgãos da Administração Pública não poderão se furtar.

2.2. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA GESTÃO

Em obediência ao disposto no item 2 do anexo II à DN TCU 156/2016, neste tópico estão consignados os resultados dos exames efetuados com o objetivo de aferir a eficácia da gestão do Censipam: 1) no cumprimento dos objetivos a ele vinculados no PPA e daqueles estipulados em seu plano estratégico; e 2) na execução física e financeira das ações da LOA ligadas ao programa 2058 – Defesa Nacional.

De acordo com as informações contidas no PPA 2016-2019 e no Relatório de Gestão, o Censipam, como unidade integrante do Ministério da Defesa, está vinculado a três dos objetivos do programa 2058 (Defesa Nacional): 1119 (Desenvolver e elevar capacidades nas áreas estratégicas da cibernética, nuclear, espacial e nas áreas de comunicações, comando e controle, inteligência e segurança da informação), 1123 (Monitorar, controlar e defender o espaço terrestre, aéreo e as águas jurisdicionais brasileiras) e 1125 (Cooperar com o desenvolvimento nacional, a defesa civil e as ações governamentais em benefício da sociedade).

De acordo com um levantamento feito no Tesouro Gerencial, o Centro (UG 110511) ainda recebeu recursos dos programas temáticos 2019 (Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais), 2022 (Combustíveis) e 2078 (Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade).

Embora, em seu Relatório de Gestão, o Censipam informe ter “colaborado” para a execução dos programas temáticos 2050 (Mudanças no Clima) e 2040 (Gestão de Riscos), não foram encontrados no Siafi vestígios de recursos a ele destinados desses dois programas.

Os quadros a seguir, resumem a situação orçamentário-financeira da unidade em 2016:

Quadro I – Execução Orçamentária e Financeira (Valores em R\$, UO 52101)

Programa	Ação	Previsão LOA	Dotação Atual (D)	Empenhado	Liquidado (L)	Inscrito em RPNP	Execução (L/D)
2058	13F9 – Construção do Edifício-Sede do Centro Gestor	2.431.645,00	1.945.316,00	146.231,64	146.231,64	0,00	7,52%
	20X4 – Manutenção do Sistema de Proteção da Amazônia	67.940.284,00	65.807.392,00	33.811.133,91	22.419.633,90	12.846.322,02	34,07%

Fonte: Tesouro Gerencial e LOA/2016.

Quadro II – Execução Orçamentária e Financeira (Valores em R\$, UG 110511)

Programa	Ação	Previsão LOA	Destaque Rec. (D)	Empenhado	Liquidado	Inscrito em RPNP	Execução (L/D)
2019	6414 – Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único	–	1.317.791,24	1.315.583,93	1.104.768,37	210.815,56	83,83%
2022	212J – Regulação da Distribuição e Revenda de Derivados de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	–	114.103,18	114.103,18	114.103,18	0,00	100%
2078	20WM – Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais	–	396.395,84	396.395,84	396.395,84	0,00	100%

Fonte: Tesouro Gerencial e LOA/2016.

No quadro III, pode-se verificar a evolução orçamentária e o desempenho da unidade no biênio 2015-2016:

Quadro III: Comparativo LOA/2015 – LOA/2016 (Valores em R\$)

Programa	Ação	LOA 2015	LOA 2016	Índice de Realização 2015	Índice de Realização 2016
2058	13F9	4.600.000,00	2.431.645,00	0,00%	7,52%
	20X4	82.792.000,00	67.940.284,00	30,74%	34,07%

Fonte: Siafi.

a) Ação 13F9

No que diz respeito à gestão dos recursos destinados à construção da sede do Censipam (ação 13F9), o gestor informou (RG, subitem 3.3) que do montante previsto, R\$ 146.231,64 foram utilizados para a "realização de despesas do exercício anterior inscritas em restos a pagar". Instado a informar de que despesas se tratava, a unidade reportou que tais recursos destinaram-se à quitação das notas fiscais nºs 48, de 09/03/2016, de R\$ 39.005,07, e 125, de 02/09/2016, no valor de R\$ 107.226,57, ambas inseridas no processo nº 60090.001295/2014-13. Conforme consta no citado processo, a nota fiscal nº 48 refere-se à "entrega de estudos preliminares, itens 01.03 a 01.11 do cronograma físico-financeiro", item 3.2, Cláusula Terceira, do Contrato nº 17/2014 (processo nº 60090.001303/2012-51), enquanto a 125 diz respeito à entrega de estudos preliminares, itens 03.01, 03.04, 03.09 e 03.19 do cronograma físico-financeiro, item 3.2, Cláusula Terceira do mesmo contrato, destinado à "contratação de pessoa jurídica especializada em engenharia e arquitetura para a elaboração de levantamentos, estudos de viabilidade e implantação, projeto básico, projeto executivo (...) para a construção do edifício administrativo do Centro de Coordenação Geral do Censipam".

Segundo o gestor, o início da obra está atrelado à aprovação pelo MPOG do concurso previsto no SIPEC, uma vez que "o quadro de pessoal da instituição está muito aquém do que já possuiu no passado e do necessário ao cumprimento de sua missão", impactado que foi pelo término de contratos temporários, pela realização de concurso para poucas vagas e pela saída de servidores por requisição ou por "término de cessão ao Censipam". Por esse motivo, a administração julgou inapropriada a construção do prédio administrativo "sem a perspectiva de que seja devidamente ocupado por pessoal da instituição". Ainda segundo o gestor, por meio do Aviso 113/MD, de 04 de maio de 2017 (processo 60090.000236/2017-62) , o Censipam solicitou ao MPOG autorização para a realização de concurso público destinado ao provimento de oitenta e seis cargos da carreira de Ciência e Tecnologia, sendo 54 deles de Analista em Ciência e Tecnologia e 32 de Assistente em Ciência e Tecnologia.

b) Ação 20X4

Quanto ao desempenho do Censipam na gestão da ação 20X4, percebe-se, pelos dados apresentados nos quadros I e III, que a unidade pouco evoluiu no planejamento e execução de ações voltadas a mitigar os problemas decorrentes da incompatibilidade — corriqueira, diga-se, porque repete-se ano após ano — entre a despesa prevista e a receita a realizar, da qual resultam os contingenciamentos e os atrasos na liberação de recursos no decurso do exercício.

Malgrado os percalços citados pelo gestor — contingenciamentos, liberações de crédito tardias — uma melhoria no planejamento e na execução de gastos da unidade traria melhores resultados ao longo do exercício que os 34% de execução da despesa obtidos pelo Centro em 2016, desempenho este que, certamente, afetou o alcance de suas metas de curto e médio prazos.

À ação 20X4 estão vinculados os planos orçamentários 0001, 0002, 0003, 0004, 0005 e 0006. Consulta realizada no Siop revelou que a eles estão associadas metas físicas, cujos valores de execução, no entanto, não estão disponíveis para acesso público. Instado a apresentar os dados de execução física por plano orçamentário, o Censipam encaminhou (Nota Informativa 2) os números que compõem o quadro IV a seguir:

Quadro IV: Execução da ação 20X4 por PO

Plano Orçamentário	Dotação Atual (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Execução (%)
0001 - Sistema de Cartografia para a Amazônia Legal	9.794.917,00	9.339.307,09	1.416.263,78	14,46
0002 - Sensoriamento Remoto	28.758.380,00	2.797.999,36	799.240,00	2,78
0003 - Monitoramento Ambiental	-	-	-	-
0004 - Telecomunicação Crítica, Tecnologia da Informação e Sensores	6.316.988,00	5.822.008,50	3.841.900,66	60,82
0005 - Capacitação de Recursos Humanos	40.209,00	40.208,40	34.018,40	84,60
0006 - Monitoramento Territorial e Ações de Inteligência	315.600,00	312.438,97	166.925,48	52,89
Total	45.226.094,00	18.311.962,32	6.258.348,32	13,84
Plano Orçamentário	Meta Física Prevista		Meta Física Realizada	
0001 - Sistema de Cartografia para a Amazônia Legal	1.659 cartas		135 cartas (8,14%)	
0002 - Sensoriamento Remoto	6.650.000 km <sup>2</sup> de área monitorada		1.537.000 km <sup>2</sup> (23,11%)	
0003 - Monitoramento Ambiental	19.587 relatórios elaborados		0	
0004 - Telecomunicação Crítica, Tecnologia da Informação e Sensores	100% mantido		70%	
0005 - Capacitação de Recursos Humanos	214 servidores capacitados		39 servidores capacitados (18,22%)	
0006 - Monitoramento Territorial e Ações de Inteligência	126 relatórios de monitoramento		57 relatórios de monitoramento (45,24%)	

Fontes: SIOP, Nota Informativa nº 2, do Censipam

À vista dos dados compilados no quadro IV, percebe-se que, em geral, o desempenho físico-financeiro da unidade é coerente. A exceção, contudo, fica por conta da capacitação de recursos humanos, área onde 84,6% dos recursos destinaram-se ao aperfeiçoamento de apenas 18% de seus servidores. Em relação a ela, o gestor não se manifestou.

Já em relação ao sensoriamento remoto - o assunto será novamente abordado alguns parágrafos adiante -, o Censipam esclareceu que, na verdade, os 304. 000 Km<sup>2</sup> representam a capacidade operacional do Centro, que "revisitada cinco vezes" totalizou os 1,5 milhões de km<sup>2</sup> realizados de uma meta cujo valor estimado era de 6,65 milhões de km<sup>2</sup>. Ou seja, o índice de execução não é 505%, mas 23%, um valor em consonância com os recursos empregados.

Embora dê conhecimento, em seu Relatório de Gestão, de algumas ações empreendidas pelo Censipam no exercício com o fito de cumprir a missão que lhe cabe na execução de certos objetivos do PPA 2016-2019, o gestor não trouxe dados gerenciais que permitissem avaliar seu desempenho no cumprimento das metas estabelecidas.

A fim de cobrir tal lacuna e de permitir conhecimento mais detalhado do desempenho da gestão, foi requisitado ao Centro Gestor, por meio da Solicitação de Auditoria nº 24/2017/Geaud/Ciset-MD, que listasse os objetivos e/ou metas por ele fixados para o exercício 2016 com o emprego de recursos da ação 20X4, o valor orçado (planejado) para emprego em cada um, o efetivamente aplicado e seus respectivos percentuais de execução no exercício, levando-se em conta apenas as despesas liquidadas.

Em resposta, o Censipam encaminhou (Memorando nº 4, anexo SEI 560910) a planilha PTA 2016 - Execução - Ação 20X4, na qual constam a relação das "operações", ou seja, despesas de manutenção, mão de obra etc, e dos projetos a serem executados no exercício, os valores orçados e executados e o status dessa execução ("executado", "não executado", "reprogramados"). Entre as justificativas citadas para as operações e projetos não executados no exercício encontram-se a *reprogramação para 2017* (sem motivo explícito); a intempestividade, atribuída à carência de pessoal, na condução ou na conclusão do processo licitatório; e a escassez de recursos.

Outro ponto que chamou atenção foi a ausência de informações sobre a destinação dada pelo Censipam ao montante de R\$ 31.996.258,09, parcela não utilizada dos R\$ 65.807.392,00 disponibilizados na ação 20X4 (R\$ 37.049.012,36 na fonte 001 mais R\$ 28.758.380,00 no plano orçamentário 002, conforme RG, subitem 3.3.2). Desses R\$ 65 milhões, somente R\$ 33.811.133,91 foram empenhados, segundo o Siafi.

Questionado (Solicitação de Auditoria nº 24/2017/Geaud/Ciset-MD), o gestor informou (Memorando nº 4/Diraf/Diger) que:

- A dotação autorizada no exercício de 2016, para a ação 20X4, foi de R\$ 65.807.392,00 sendo R\$ 37.049.012,00, oriundos da fonte 100 – Recursos Ordinários, e R\$ 28.758.380,00, advindos da fonte 181 – Recursos de Convênios.
- O valor proveniente da Fonte 181 refere-se a recursos vinculados ao Projeto Amazônia SAR, incluído no Plano Orçamentário 002 - Sensoriamento Remoto (recursos repassados pelo BNDES, provenientes do Fundo Amazônia e Banco Mundial).
- No final do exercício de 2016, a dotação orçamentária para execução da Ação 20X4 ficou em R\$ 37.049.012,00 (Fonte 100). Desse limite disponível para movimentação (R\$ 37.049.012,00), foram empenhados na fonte 100 R\$ 34.721.202,00, não sendo empenhados a quantia de R\$ 2.327.810,00
- Quanto aos recursos da fonte 181, com dotação autorizada de R\$ 28.758.380,00, dessa dotação foram empenhados R\$ 2.797.999,00, restando recursos não utilizados para empenho na ordem de R\$ 25.960.380,00.
- No que se refere à Fonte 181, do valor de R\$ 28.758.380,00, designado ao PO 002 – Sensoriamento Remoto, recurso oriundo do BNDES – Fundo Amazônia, relacionado ao Projeto Amazônia-SAR, o correspondente a R\$ 25.960.380,00 diz respeito à aquisição de infraestrutura de recepção satelital. Tal soma referente à aquisição de infraestrutura de recepção satelital não foi objeto de empenho no exercício de 2016.
- Dentre outros fatores preponderantes na análise da execução orçamentária, podemos citar redução de recursos humanos disponíveis e o descontingenciamento tardio dos recursos. A questão de pessoal, por exemplo, em 2016, teve sua situação agravada pela extinção de cargos e pela exoneração e não contratação de servidores. A ação, relacionada às metas do Governo Federal de redução de pessoal em cargos de confiança (DAS), tanto na área gerencial quanto operacional, principalmente no segundo semestre, dificultou a reação do órgão em relação à preparação dos projetos para recebimento dos recursos.

Acrescentou ainda, em relação ao conteúdo preliminar do presente relatório (Nota Informativa nº 2):

Ao realizar a cotação de mercado, a partir do Projeto Básico entregue no âmbito do Contrato nº 24/2015, o valor de referência ficou muito acima do inicialmente previsto e do orçamento disponível, indicando a necessidade de realização de licitação internacional ou no exterior. O processo de licitação internacional no Brasil foi iniciado, mas, em paralelo, ocorreu auditoria extraordinária pela Ciset-MD que, ao fim, recomendou ao Exmo. Sr. Ministro, a suspensão do Projeto Amazônia-SAR para que os documentos de planejamento da contratação, em que pese existentes e celebrados com o BNDES, fossem refeitos e consolidados no formato desejado pela Ciset-MD e encaminhados ao Censipam. Como já era de conhecimento do Controle Interno, o órgão colegiado, formado por 7(sete) Secretários-Executivos dos mais importantes Ministérios do Estado Brasileiro, não se reunia há mais de 10 anos. Tal decisão, de vincular o andamento do projeto ao aval do Censipam, inviabilizou o Projeto Amazônia-SAR em 2016, bem como inviabilizou qualquer progresso efetivo até maio de 2017, impedindo a execução orçamentária e impactando os resultados e o compromisso assumido no contrato celebrado com o BNDES.

Embora atribua seu baixo desempenho na execução da despesa, em grande parte, aos contingenciamentos e atrasos na liberação de recursos, o próprio gestor informou (RG, subitem 3.3.2) que R\$ 29.515.634,00 dos R\$ 37.049.012,36 da fonte 0100 (79,66%) já haviam sido liberados para empenho em junho. Como não há menção a atraso no repasse de recursos do PO 002, conclui-se que ao menos 79% da dotação atualizada estavam disponíveis para empenho a seis meses do final do exercício, não parecendo razoável chegar a dezembro com apenas 51% dos recursos empenhados e 66% destes liquidados.

Questionado a respeito (S.A. nº 24/2017), o Censipam esclareceu que (Nota Informativa nº 2):

O Censipam possui contratos de natureza continuada no montante de R\$ 25 milhões, portanto, dos R\$ 29,5 milhões, 85% estavam comprometidos e apresentariam execução ao longo do ano. Dos R\$ 4,5 milhões restantes, 50% ainda conseguiram ser empenhados, apesar da exoneração em massa da gestão administrativa, técnica e operacional, responsável pelos projetos e pela execução das ações que consumiriam os recursos em questão.

**c) Programas Temáticos**

Em relação à execução de programas temáticos, o Censipam informa colaborar (RG, subitem 3.3) com o Objetivo 1069 (Desenvolver tecnologias para o monitoramento por sensoriamento remoto do desmatamento, uso da terra e ocorrência de queimadas e incêndios florestais e disseminar as informações geradas) do Programa 2050 (Mudanças no Clima) e com o objetivo 0173 (Aumentar a capacidade de emitir alertas de desastres naturais por meio do aprimoramento da rede de monitoramento, com atuação integrada entre os órgãos Federais, Estaduais e Municipais) do Programa 2040 (Gestão de riscos), embora no Siafi não se tenha encontrado registros de valores neles recebidos, nem o gestor informe de que modo e com que meios ele atuou.

Questionado sobre o modo pelo qual atuou e com que meios colaborou, o Censipam informou (Nota Informativa nº 2) que a colaboração se deu por meio da geração de produtos: para o objetivo 1069 foram confeccionados ópticos aéreos processados e analisados, óptico orbital, radar aéreo etc.; para o Objetivo 0173 do programa 2050 foram gerados boletins e previsões meteorológicas, boletins climáticos etc.; para o programa 2040 foram gerados boletins hidro, previsões hidro curto prazo e longo prazo etc. Segundo o gestor, "não foram identificadas despesas, tendo em vista que os recursos necessários para aprimoramentos e ampliação de produtos não foram contemplados no orçamento". Acrescentou ainda:

- O Censipam colabora com o Programa 2050, por meio da Iniciativa: 06NN - Construção de infraestrutura de recepção e processamento de dados satelitais de radar para ampliação do monitoramento da Amazônia, que está dentro do Objetivo 1069.
- Em 2016 foram delineadas as metodologias de coleta, catálogo, análise e interpretação de dados de radar orbital. Para tal, os testes metodológicos e de fluxo de trabalho foram realizados a partir de março de 2016, ocasião em que iniciou o recebimento das imagens de radar orbital da constelação Cosmo SkyMed.
- (...)
- Os fatores que contribuíram, positivamente, para esta iniciativa, em 2016, estão relacionados aos recursos disponibilizados, em tempo, pelo Fundo Amazônia (BNDES) para a contratação das imagens; a instalação de software integrador; a instalação de processador de dados de radar orbital, bem como a programação de análise e interpretação com a geração de resultados, que, inclusive, foram apresentados no 1º Seminário de Monitoramento Integrado com Radar Orbital 2016, ocorrido em novembro.
- No entanto, a perda inesperada de recursos humanos e o atraso, devido a questões licitatórias, para a aquisição de imagens, dificultaram a plenitude do atendimento previsto para essa iniciativa em 2016. Com o fim de superar estas dificuldades, o Censipam promoveu arranjos de gestão integrada entre as unidades operacionais do Censipam, em Manaus, Porto Velho e Belém e os parceiros governamentais - INPE, IBAMA, ABIN, Polícia Federal, CPRM, Força Aérea, Exército e Marinha -, com vistas a ampliar a área monitorada e a frequência de revisitas de monitoramento a estas áreas, utilizando-se da análise e interpretação das imagens de radar orbital.
- Com relação ao Programa 2040, o Censipam colabora por meio da iniciativa 05F5 – Aprimoramento do sistema de previsão de impactos e alerta de eventos climáticos extremos na Amazônia Legal, que faz parte do objetivo 0173.
- Em 2016 foram realizadas a estruturação do banco de dados para o Alerta hidrometeorológico e a capacitação no centro regional do Censipam na cidade de Porto Velho, desta forma, concluindo a última etapa de implantação do Sistema de Alerta Hidrometeorológico. Esta ação dá condições para a operacionalização do sistema de alerta hidrometeorológico em todas as unidades do Censipam, que estão localizadas em Belém, Manaus e Porto Velho, além do Centro de Coordenação Geral, em Brasília. O sistema operacional torna possível a emissão de boletins e alertas para as grandes bacias da Amazônia e bacias urbanas monitoradas.

No que diz respeito ao programa 2058 (Defesa Nacional), o Censipam informa participar dos objetivos 1119 (Desenvolver e elevar capacidades nas áreas estratégicas da cibernética, nuclear, espacial e nas áreas de comunicações, comando e controle, inteligência e segurança da informação), 1123 (Monitorar, controlar e defender o espaço terrestre, aéreo e as águas jurisdicionais brasileiras) e 1125 (Cooperar com o desenvolvimento nacional, a defesa civil e as ações governamentais em benefício da sociedade).

Embora não informe se contribui com alguma das metas do PPA 2016-2019, consta no Relatório de Gestão que o Censipam, por meio da iniciativa 05O8 (Expansão dos meios tecnológicos de inteligência do Centro Gestor do Sistema de Proteção da Amazônia para suporte e integração dos órgãos de combate aos ilícitos na Amazônia) do Objetivo 1119, “utilizando a ferramenta de Planejamento e Controle (Placon)”, apoiou, por meio de seus terminais de comunicação via satélite, órgãos dos governos federal e estadual no combate a ilícitos ambientais e ao narcotráfico.

Em relação ao objetivo 1123, o Censipam informa ter colaborado para a meta 04GG (Ampliar o conhecimento cartográfico na Amazônia), levando a área imageada a 1,8 milhão de km². Não informa, porém, o índice incremental dessa área no exercício, a meta prevista nem qual a dimensão considerada ideal.

Instado a apresentar os índices que indiquem o que representa esses 1,8 milhão de km<sup>2</sup>, o índice incremental dessa área no exercício, a meta prevista e qual a dimensão considerada ideal, o gestor esclareceu (Nota Informativa nº 2) que "o índice adotado no planejamento do projeto foi de 1,8 milhões de km<sup>2</sup> da Amazônia Legal [...]” e que já foram coletados 1.323.000 km<sup>2</sup>. Acrescentou ainda que:

- O planejamento incremental até o atingimento de 1,8 milhões está planejado da seguinte forma:
- 2015– Processamento de 30% de 1.171.000 km<sup>2</sup>, coletados entre 2008 a 2015.
- 2016 - Coleta de 152.000 km<sup>2</sup> - Amapá – Executado.
- 2017 - Coleta de 121.051 km<sup>2</sup> - Área de não floresta - FAB.
- 2018 - Coleta de 167.449 km<sup>2</sup> - Área de floresta - EB.
- 2019 - Coleta de 167.449 km<sup>2</sup> - Área de floresta - EB.
- Conclui-se que até a presente data foram coletados 1.323.000 km<sup>2</sup> e ainda restam 455.949 km<sup>2</sup> de coleta, que serão transformadas em cartas topográficas. O índice incremental replanejado será apostilado no Plano de Trabalho do TED, caso o projeto não seja encerrado, dadas as condições orçamentárias conjunturais.

Segundo o gestor, as imagens obtidas em 2016 não foram realizadas com recursos orçamentários – “devido à liberação tardia e parcial” –, mas por meio de “arranjos de gestão junto ao estado do Amapá, que aportou recursos financeiros” suficientes para imagear 152 mil km<sup>2</sup> de área do estado.

Em relação ao objetivo 1125, o Censipam informa colaborar com as iniciativas 0579 (Expansão do monitoramento ambiental e territorial por meio de tecnologia radar) e 05TA (Aprimoramento do uso da rede de telecomunicação via satélite na Amazônia).

Segundo o gestor (RG, subitem 3.3), a “expansão do monitoramento ambiental e territorial está sendo realizada pelo Projeto Amazônia SAR”, que substitui o monitoramento via aeronaves pelo emprego da tecnologia de satélite radar. Consta ainda que “em 2016 foram analisadas imagens de radar correspondente a 1,5 milhão km<sup>2</sup>, onde se identificou áreas desmatadas”. Como o gestor citou números desacompanhados dos índices gerenciais que permitiriam melhor avaliar seu contexto e sua real dimensão, foi instado a apresentar os índices que indiquem o que representa esses 1,5 milhão de km<sup>2</sup> e a informar qual a dimensão ideal a ser monitorada, se havia meta de monitoramento para o exercício e qual o índice obtido. Em resposta, o Censipam esclareceu:

Conforme estudos técnicos e científicos verificou-se que a área de pressão de desmatamento corresponde a cerca de 750.000 km<sup>2</sup> ( Parte dos territórios do Amazonas, Acre, Amapá, Pará , Rondônia, Mato Grosso, Maranhão e Tocantins – Chamado Arco do Desmatamento – INPE – Mapa de Kernel) em complemento, decorrente de informações de que há intenso desmatamento no estado do Amapá somou-se mais 150.000 km<sup>2</sup>, ( onde não há referência de pressão elaborada pelo INPE) e por fim inserimos mais 5% do total para acompanhamento de supressões de vegetação no interior da floresta i.e. faixa de fronteira, garimpos etc... Assim sendo o total de referência são 950.000 km<sup>2</sup> (750 +150+50). Portanto a dimensão ideal a ser monitorada é de 950.000 km<sup>2</sup> por mês, no período de noveus ( 7 meses = 6.650.000 Km<sup>2</sup> por ciclo de noveus ou por exercício).

Portanto a gestão operacional do Projeto Amazônia SAR tem dois índices: o primeiro que faz a contabilização da área total versus o custo do km² e o segundo que mede a capacidade operacional de detecção de mudança via monitoramento sistemático (revisita à mesma área).  
Em 2016 consumimos 1,5 milhões de km² ao custo aproximado de R\$ R\$ 780 mil (o km² = R\$0,52). Já a capacidade operacional foi de 304.000 km² revisitados 5 vezes. Ver foto do sistema de gestão de detecções abaixo.

Em suma, dos 6,65 milhões de km2, o Censipam monitorou 1,5 milhões, ou seja, cerca de 23% da meta.

2.2.1. Avaliação da Auditoria

De modo geral, pelos dados compilados acima, depreende-se que o Censipam não obteve bons índices de execução físicos e orçamentários. Entre os principais entraves ao desempenho, pode-se citar o alegado déficit de pessoal, que, segundo o gestor, tem impactado inclusive o andamento de processos licitatórios, e as falhas em seu planejamento de gastos, que, tudo indica, não tem levado em conta os riscos usuais decorrentes do desequilibrado orçamento público brasileiro, causa básica dos contingenciamentos, e os consequentes da elevada carga de procedimentos necessários à conclusão de processos licitatórios em tempo hábil à execução da despesa planejada.

2.3. AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO DO CENSIPAM

Neste tópico, em obediência ao disposto no item 3 do Anexo II à Decisão Normativa TCU nº 156/2016, serão avaliados os indicadores do Censipam, destinados a mensurar o desempenho de sua gestão no exercício 2016.

Indicador, segundo a doutrina, é um número que mede um aspecto do desempenho e que pode ser comparado com metas preestabelecidas. Deve gerar informações que descrevam o estado real de um acontecimento e seu comportamento num dado período, ou seja, deve retratar a dinâmica dos atos e fatos relativos à gestão e colaborar para o seu aperfeiçoamento.

Ao realizar a presente análise, a auditoria levou em conta os seguintes aspectos, estabelecidos no item 3 do anexo II à DN TCU 156/2016:

- i) a capacidade do indicador de representar a situação pretendida pela unidade e de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão;
- ii) a capacidade de proporcionar a medição da situação pretendida ao longo do tempo;
- iii) a confiabilidade das fontes dos dados usados no cálculo do indicador;
- iv) a facilidade de obtenção dos dados, de elaboração do indicador e de geração de resultados compreensíveis pelo público; e
- v) a razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios gerados para a melhoria da gestão.

2.3.1 Os Indicadores

De acordo com o gestor (RG, subitem 3.5), a “análise de desempenho” da unidade vem sendo estruturada desde 2015: na primeira fase, foram criados indicadores operacionais; na etapa seguinte, os de gestão, destinados a integrar o desempenho gerencial às metas institucionais e aos objetivos estratégicos da instituição; e, na terceira fase, vieram a computação da “série de dados de cálculo dos indicadores de gestão” e a elaboração, para uso a partir de 2017, dos indicadores de projeto, “que sinalizam o desempenho de projetos específicos do Censipam, relacionados com sensoriamento remoto e cartografia.”

O gestor esclarece ainda (RG, 3.5) que os indicadores operacionais abrangem “os dois principais eixos que sustentam o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam) em termos de infraestrutura e operação”: i) a conectividade (satélite, antenas e aparatos tecnológicos correspondentes), avaliada pelos indicadores Operacionalidade do parque de antenas e Modernização da infraestrutura; e ii) o Sensoriamento remoto e produtos de clima e tempo, representado pelos indicadores Meteorologia, clima e hidrometeorologia e Análise da dinâmica de uso e ocupação.

Já os indicadores de gestão foram divididos em áreas relacionadas aos objetivos do Sipam, a fim de aferir o desempenhando de suas metas, de acordo com os recursos disponíveis, segundo os critérios de eficiência e efetividade.

Nos tópicos seguintes, serão avaliados, à luz dos critérios i) a v) acima descritos, de forma sucinta, os indicadores apresentados pelo Censipam em seu Relatório de Gestão.

a) Indicadores de Gestão

Por meio das tabelas 13 e 19 do Relatório de Gestão, o Censipam demonstrou, respectivamente, o estágio de implantação de seus indicadores de gestão e os valores mensurados para esses indicadores. Ressalte-se que nem todos os indicadores listados na tabela 13 foram implementados integralmente no exercício.

Embora seja prematuro avaliar um índice cujo formato definitivo ainda é objeto de estudo, pode-se tecer algumas considerações sobre alguns deles.

Em primeiro lugar, não há detalhamento sobre a metodologia de cálculo desses indicadores, não foram informadas as fontes dos dados que os alimentarão e não fica claro qual a utilidade desse indicador, se ele de fato mensurará a situação pretendida e se ajudará o gestor a tomar decisões. Vejam-se os seguintes exemplos, transcritos da tabela 13 do RG:

Item	Indicador	Periodicidade	Situação
1	Cumprimento de metas do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações (PDTIC)	Anual	Implantado
2	Disponibilidade de <i>very small aperture terminals (VSAT)</i> . Cálculo: $\text{Peso1} \times (\text{ativo}/(\text{ativo} + \text{inativo})) + \text{Peso2} \times (\text{operacional}/(\text{operacional} + \text{não operacional})) + \text{Peso3} \times (\text{ligado}/(\text{ligado} + \text{desligado}))$ , onde $\text{Peso 1} + \text{Peso 2} + \text{Peso 3} = 1$	Semestral	Implantado, mas sem definição de pesos
3	Gestão de chamados ( <i>help desk</i> ). Cálculo: Total de chamados atendidos (resolvidos)/Total de chamados. Global, apenas VSAT e apenas em assuntos de infraestrutura e serviços da rede corporativa (por centro e sede)	Mensal	Em fase de implantação
4	Disponibilidade e desempenho da rede (global, por centro e sede). Velocidade de <i>download</i> da demanda de pico e de vale e Velocidade de <i>upload</i> da demanda de pico e de vale	Média mensal	Implantado
5	Atualização e evolução da tecnologia do Sipam. Recursos liquidados em compras e serviços	Anual	Implantado parcialmente
6	Densidade de <i>VSAT</i> . Quantidade de <i>VSAT</i> /área de florestas, Quantidade de <i>VSAT</i> /área de não floresta, Quantidade de <i>VSAT</i> /(área de floresta + área de não floresta) e Quantidade de <i>VSAT</i> para cada fim Amazônia Legal (predominante) (segurança e proteção ambiental, meteorologia, ordenamento territorial, pesquisa, outros fins)	Anual	Implantado parcialmente
7	Produção científica e fomento Sipam. $\text{Peso1} \times \text{número de trabalhos científicos publicados} + \text{Peso2} \times \text{número de trabalhos científicos garantidos pelo Censipam}$ , $\text{P1} + \text{P2} = 1$ , Dispendio total com capacitação (exceto áreas administrativa, gerencial e operacional) e Total de capacitados (exceto áreas administrativa, gerencial e operacional)	Anual	Em fase de implantação
8	Articulação. Número de municípios da Amazônia Legal contemplados com ações/total de municípios, Evolução do vazio cartográfico, Imageamento de áreas de não-florestas e Número de bacias da Amazônia Legal monitoradas	Anual	Implantado

Fonte: RG, Tabela 13.

Dos exemplos citados, ao menos pela forma como estão descritos, pode-se afirmar que aos indicadores, salvo algumas exceções, faltam a facilidade de obtenção dos dados, de elaboração e de geração de resultados compreensíveis pelo público em geral, interno e externo.

Considere-se ainda que o conceito de indicador está atrelado ao de índice, ou seja, um número advindo essencialmente da comparação com outro. Não é o caso, por exemplo, do indicador *Ativos legados em sensoriamento remoto, meteorologia, hidrologia e cartografia*, cuja medida, apresentada na tabela 19 do RG, é R\$ 1.578.381,64. Ou seja, o número é uma informação, não tem caráter gerencial, não se presta a indicar a evolução de um aspecto observado da gestão. Ou seja, o número em si não traz o significado esperado em um indicador. Outro resultado cuja utilidade, a priori, não se vislumbra é a do indicador *Ativos legados em conectividade*, apresentado na mesma tabela, cujos valores são: Valor = R\$ 225.918,00, População = 25.474.365 habitantes, Área = 5.016.136,3 km², Ativos por pessoa = 0,0089, Ativos por km² = 0,045.

Admita-se, em favor do gestor, que a elaboração de indicadores não é tarefa simples, e, como fica evidenciado no Relatório de Gestão, o Censipam vem se esforçando para criar seu conjunto de índices de acompanhamento da gestão. Estes, contudo, carecem de aprimoramentos que os dotem das características listadas nas alíneas *i* a *v* do item 3 acima.

Ante o conteúdo da versão preliminar deste relatório foi solicitado ao gestor:

- i) que encaminhasse lista com todos os indicadores de gestão **efetivamente implantados** em 2016, acompanhados de suas respectivas metodologias de cálculo, das medições efetuadas, das fontes dos dados utilizados nas mensurações e dos valores de referência; e
- ii) que informasse de que modo cada um desses indicadores contribuiu ou contribuirá para a tomada de decisões no âmbito do Censipam.

Em resposta, o Censipam informou que os indicadores efetivamente implantados encontram-se na tabela 13 do relatório de gestão, na qual a primeira coluna informa a metodologia de cálculo. Conclui-se, assim, que dos dezenove indicadores ali citados somente seis foram efetivamente implantados. Olhando-se apenas para estes, percebe-se que a metodologia de cálculo necessita de aperfeiçoamento para que o indicador possua um índice e um significado precisos, capazes de ajudar o gestor a tomar decisões com base neles. Veja-se, por exemplo, a descrição metodológica do indicador *Disponibilidade e desempenho da rede (global, por centro e sede)*, item 4 do quadro acima: "velocidade de *download* da demanda de pico e de vale e Velocidade de *upload* da demanda de pico e de vale". Considerando-se que, de modo geral, essas velocidades têm medidas instantâneas e variam continuamente no decurso do tempo, não se sabe de que modo o gestor pretende computar essas velocidades para compor sua média mensal.

Quanto ao valor de referência ou meta, o gestor reportou que a expectativa é a de fixar metas a partir de 2017, quando dispuser de um maior leque de medições. No que concerne à ocorrência de indicadores dimensionados, o Censipam informou que, "isso ocorre porque se trata do primeiro ponto da série", só havendo "condições de comparação (a primeira), na apuração seguinte, relativa a 2017 e assim por diante. São indicadores cuja apuração do índice só se dá de um ano para o outro". Embora se aceite que a razão entre dimensões medidas na mesma unidade seja um número puro, a explicação não condiz com a descrição formal do indicador.

**b) Indicadores Operacionais**

Os indicadores operacionais do Censipam foram apresentados na tabela 16 do relatório de gestão, reproduzida abaixo:

Item	Denominação	Índice de Referência	Índice Previsto	Índice Observado	Periodicidade	Fórmula de Cálculo
1	Operacionalidade do parque de antenas	95%	90%	84,5%	Mensal	Consulta da operacionalidade das antenas através do Portal de Informações de Manutenção
2	Modernização da Infraestrutura	59%	75%	68%	Mensal	Média da razão entre idade de cada equipamento (patrimonial) e a vida útil/tecnológica esperada do mesmo (estimativa técnica de substituição/atualização do equipamento)
3	Meteorologia, clima e Hidrometeorologia	39.313	39.313 und/ano	273.680	Anual	Soma do número de boletins, alertas e previsões por dia.
4	Análise de dinâmica de uso e ocupação	6.000.000 km²	6.000.000 km²/ano	6.839.283	Anual	Soma da área das imagens de sensoriamento remoto aéreo e orbital processadas e analisadas no período

Fonte: RG, Tabela 14 - Indicadores de Desempenho.

De início cabe destacar a imprecisão do que o gestor denominou “fórmula de cálculo”, na tabela 14: ao se lê, por exemplo, que o índice de operacionalidade do parque de antenas foi de 84%, é-se levado, intuitivamente, a imaginar que de cada 100 antenas à disposição do órgão 84 delas operaram, em média, ao longo de um mês. Não é, contudo, o que se lê na fórmula de cálculo apresentada na tabela: “Consulta da operacionalidade das antenas através do Portal de Informações de Manutenção”.

Mesmo quando se considera sua explanação mais adiante, no Relatório de Gestão, sobre o cálculo do indicador, onde apresenta a fórmula  $O_{vsat} = V_{op}/(V_{op} + V_{nop})$ , percebe-se que o resultado não expressa exatamente o que se pretende. Basta lembrar, por exemplo, que determinada  $V_{sat}$  não operante num dia pode estar disponível (ou consertada) algum tempo depois, dentro do mesmo período em que os dados são coletados (mensal). Não se percebe, portanto, como essa ocorrência transparece no indicador. Sua confiabilidade, portanto, é questionável.

Outro exemplo é o do indicador Modernização da infraestrutura. A fórmula apresentada diz que se trata da razão entre “a idade de cada equipamento e a vida útil esperada”. Assim não se sabe se o índice observado de 68% se refere à toda infraestrutura ou se está atrelado a um único item – como sugere a “fórmula” – cuja identidade não foi revelada. Além disso, a razão entre idade atual e idade esperada é mais apropriadamente um indicador de vida útil consumida, não de modernidade, um conceito bem mais amplo e abstrato.

Além disso, deve-se observar que os valores apresentados para os indicadores dos itens 3 e 4 da tabela 14 são apenas números puros, informação, não têm caráter gerencial, não indica a evolução do aspecto observado.

Ao elaborar seus indicadores, o gestor não pode perder de vista que o “indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado” (Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional, ENAP, 2013) e que ele deve ter como atributos essenciais:

- a) utilidade;
- b) representatividade;
- c) confiabilidade metodológica;
- d) confiabilidade da fonte;
- e) facilidade na coleta de dados;
- f) economicidade na sua obtenção;
- g) simplicidade na comunicação;
- h) estabilidade ao longo do tempo; e
- i) sensibilidade às variações no processo medido.

Em sua defesa, o gestor, ante o contido na versão preliminar do presente relatório, apresentou as seguintes considerações (Nota Informativa nº 2):

a) sobre a confiabilidade do indicado:

Em relação à confiabilidade do indicador, em que pese o entendimento diverso do órgão de controle, o mesmo vem sendo utilizado por anos e representa informação operacional confiável, suficiente e necessária para apoiar a gestão, pois a granularidade do indicador é mensal e não diária como admitido pela Ciset-MD, conforme já informado, portanto indisponibilidades em um dia ou em outro não impactam e não devem impactar o indicador. Nesse sentido, colabora para a granularidade mensal do indicador, as dificuldades logísticas da Amazônia, pois as equipes de campo demoram dias para chegar na maioria das localidades, além do processo burocrático necessário de planejamento, elaboração de projeto básico e aprovação no SCDP para que a missão possa iniciar. Portanto, indisponibilidades de dias são aceitáveis na maioria dos terminais de comunicação.

Com a otimização das intervenções de manutenção, incluindo recursos humanos, materiais e financeiros dos próprios órgãos parceiros, o Censipam busca diminuir a granularidade do indicador. Mas até que se tenha recursos financeiros, materiais e humanos suficientes e disponíveis, a granularidade permanecerá mensal.

b) sobre o indicador Modernização de Infraestrutura:

Como bem notado pela Ciset-MD, houve um lapso na referida descrição, faltando a palavra “restante”. Assim, um melhor texto seria:

“Média (ponderada) das razões (uma razão para cada item do patrimônio) entre idade **restante** do item patrimonial e a vida útil/tecnológica esperada do mesmo (estimativa técnica de substituição/atualização do item patrimonial)”

Portanto, trata-se de uma média (ponderada) de milhares de razões, sendo uma razão para cada item patrimonial da área tecnológica. Cada razão é calculada levando-se em consideração a “idade **restante** do equipamento” e a “vida útil/tecnológica esperada do mesmo”, de forma que o percentual reflete o índice de modernização. Por exemplo, para uma razão específica, ou seja,

para um equipamento específico: 100% significa que tal equipamento acabou de ser patrimoniado, enquanto um percentual de 75% significa que ¼ da vida útil/tecnológica esperada do equipamento já foi consumida.

O conceito de modernidade, nas palavras do controle interno “um conceito bem mais amplo e abstrato”, foi simplificado em vida útil/tecnológica. Vale ressaltar a diferença entre vida útil e vida tecnológica: o primeiro, normalmente, é apresentado pelo fabricante como estimativa de vida do seu equipamento, e o segundo é informado pelo Censipam, como estimativa para obsolescência do equipamento. Todos os equipamentos tecnológicos consideram a estimativa de vida tecnológica definida pelo Censipam nos cálculos da modernização. Como exemplo, se um equipamento foi definido como tendo 10 anos de vida tecnológica, significa dizer que ao final de 10 anos, tal equipamento se tornará imprestável para o fim que se destina, mesmo que o fabricante tenha informado uma vida útil de 20 anos para o mesmo equipamento.

Diante do exposto, em que pese o entendimento diverso da Ciset-MD, o Censipam entende que o indicador, apesar de manipular uma imensa carga de dados (milhares de registros patrimoniais), traz informações importantes para acompanhamento da modernização do parque tecnológico, contribuindo para as decisões da gestão.

c) sobre os indicadores dos itens 3 e 4 da tabela 14

Os indicadores de gestão mencionados nos itens 3 e 4 como números puros, no nosso entendimento refletem a capacidade atual de geração de informações na região. Sua avaliação é feita através da comparação com a produção histórica do Censipam.

No monitoramento ambiental, por exemplo, a quantidade de boletins e previsões climáticas correspondem a 40% dos municípios (mas a meta final é 100%); os alertas hidrometeorológicos estão homologados para 6 bacias urbanas mas a meta final é 26 bacias urbanas.

No âmbito interno os subsídios para tomada de decisão do processo produtivo normalmente visam a expansão da produção para outros municípios, a ampliação da divulgação utilizando os meios de comunicação disponíveis e a busca rotineira no aprimoramento de sistemas e métodos para melhor qualificar os produtos e serviços.

Os subsídios a tomada de decisão dos órgãos consumidores do dado, da informação ou do conhecimento necessita ser aperfeiçoado.

2.3.2 - Avaliação da Auditoria

Embora se reconheça o esforço do gestor na elaboração de seus indicadores, tarefa que não é das mais simples, inclusive pela complexidade das próprias atividades desenvolvidas pelo Censipam, não se pode deixar de apontar que esses indicadores necessitam de aperfeiçoamentos que os tornem verdadeiramente úteis à gestão.

Deve-se ressaltar que esse conjunto de índices deve ser elaborado não apenas para "dar uma satisfação aos órgãos de controle", mas, precipuamente, com o objetivo de ser uma ferramenta auxiliar da gestão na tomada de decisões. Utilidade, confiabilidade metodológica, facilidade na coleta de dados e simplicidade na comunicação são características que, infelizmente, ainda não estão agregadas a boa parte dos indicadores apresentados pelo Censipam, como aqueles citados no subitem precedente.

2.4. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS

A força de trabalho do Censipam compõe-se de servidores civis do quadro próprio, regidos por normativos distintos, quais sejam: Regime Jurídico Único (Lei nº 8.112, de 12/12/1990), regime inerente a emprego público (Lei nº 10.225, de 15/5/2001), além de militares vinculados aos Comandos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), observados os regulamentos que lhes são peculiares.

As avaliações sobre os atos de admissão e de concessões de aposentadoria e pensão, a cargo deste órgão setorial de controle interno, ocorrem à vista da documentação suporte, para efeito do parecer previsto no art. 11 da IN/TCU nº 55, de 24/10/2007, com as alterações introduzidas pela IN/TCU nº 64, de 20/10/2010, na medida em que são registrados no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (Sisac).

Conforme informação prestada pela Gerência de Orientação e Avaliação (Geori) desta setorial de controle interno, no decorrer do exercício de 2016 não ocorreram atos de admissão, aposentadoria, desligamento e pensão civil, referentes ao Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia.

2.4.1. Avaliação da Auditoria

Da análise das informações trazidas pelo gestor, além da documentação encaminhada à equipe de auditoria, constatamos a deficiência do quantitativo de pessoal nos diversos setores do Censipam, fato este que se repete em outras unidades do Ministério da Defesa.

Ainda, de acordo com a Nota Informativa nº 2, referente a manifestação da unidade ao conteúdo do relatório preliminar, foram adotadas diversas providências para suprir a deficiência de pessoal, tais como:

- Em julho de 2006 o Censipam acordou diversos contratos temporários, nos termos da Lei nº 8.745/93, visando suprir, emergencialmente, a necessidade de alocação de 220 (duzentas e vinte) vagas em áreas finalísticas, a fim de atender a demanda da Coordenação-Geral da Instituição e de seus Centros Regionais de Belém, de Manaus e de Porto Velho. Na ocasião foram convocados 136 contratados para nível superior e 47 (quarenta e sete) para nível médio técnico, totalizando 183 temporários.
- Os contratos tiveram data inicial em julho de 2006 e previam prorrogações por períodos iguais, até o total de cinco anos, cuja data final expirou em 31 de dezembro de 2011, nos termos da Lei 8.745/93, sendo prorrogada excepcionalmente, pela Presidente da República, até seu encerramento em 30 de junho de 2013.
- Por meio da Portaria nº 2.434, de 10 de setembro de 2010, a Secretaria de Recursos Humanos do MPOG, redistribuiu 284 (duzentos e oitenta e quatro) cargos para o Censipam, destes, 105 (cento e cinco) para cargo de Assistente (nível médio) e 179 (cento e setenta e nove) para nível Analista (nível superior). Ato contínuo, o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão publicou a Portaria nº 74, de 8 de março de 2012, na qual autorizou a realização de concurso público, para o provimento de somente 40 (quarenta) cargos de Analista em Ciência e Tecnologia Pleno I-1, em substituição aos Contratados Temporários. Medida de fundamental importância para a Instituição em virtude da urgente necessidade de iniciar a formação imediata de quadro próprio de pessoal.
- A Portaria nº 49, de 18 de fevereiro de 2014, autorizou a nomeação adicional de 19 cargos, atualmente o Censipam possui 47 Analistas em Ciência e Tecnologia.
- Em 31/12/2016 o Centro apresentava 237 (284 vagas redistribuídas menos 47 atualmente ocupadas) cargos vagos de servidores efetivos.
- Foram realizadas três solicitações para servidores efetivos : 2015, 2016 e 2017.
- No Aviso 113/MD, de 04 de maio de 2017 NUP 60090.000236/2017-62 , foi solicitado ao MPOG autorização para a realização de concurso público destinado ao provimento de 86 (oitenta e seis) cargos da Carreira de Ciência e Tecnologia, sendo 54 (cinquenta e quatro) cargos de Analista em Ciência e Tecnologia e 32 (trinta e dois) cargos de Assistente em Ciência e Tecnologia, para o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam).

Desse modo, entendemos como fundamental a continuidade da promoção de gestões perante o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no sentido da criação de uma carreira específica de servidores públicos federais de Estado, no Poder Executivo Federal, para atender às peculiares necessidades de pessoal permanente no âmbito da administração direta do Ministério da Defesa.

2.5. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

No que diz respeito aos instrumentos de transferências voluntárias, o relatório de gestão do Censipam apresenta, na Tabela 6 do item 3.3.7 – Execução descentralizada com transferência de recursos a seguinte situação referente aos instrumentos celebrados e os montantes transferidos nos últimos três exercícios:

Unidade Concedente ou Contratante						
Nome	Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia					
CNPJ	07.129.796/0001-26					
UG/Gestão	110511/00001					
Modalidade	Quantidade de Instrumentos Celebrados			Montantes Repassados no Exercício (R\$)		
	2016	2015	2014	2016	2015	2014
Convênio	0	0	0	-	-	-
Contrato de Repasse	0	0	0	-	-	-
Termo de Cooperação/TED	0	1	5	11.997.988,88	12.770.323,10	1.264.839,73
Termo de Compromisso	0	0	0	-	-	-
Totais	0	1	5	11.997.988,88	12.770.323,10	1.264.839,73

Fonte: Relatório de Gestão.

Verificamos, ainda, que o gestor apresentou na Tabela 7 - Caracterização dos Instrumentos de Transferências Vigentes no Exercício de referência, as seguintes informações:

Modalidade	Nº do Instrumento	Beneficiário	Valores Pactuados		Valores Repassados		Vigência	Sit.
			Global	Contrapartida	No Exercício	Acumulado até exercício		
TED	674031	443003-ANA	535.317,48		0,00	535.317,48	19/9/2012 a 18/9/2017	Adimplent
	678770	153063-UFPA	67.310,03		0,00	70.312,50	13/2/2014 a 12/2/2019	
	680690	443003-ANA	2.454.373,05		883.750,45	2.454.373,05	19/9/2012 a 18/9/2017	
	682151	153103-UFRN	1.300.034,02		396.234,67	1.300.034,02	14/11/2014 a 13/11/2017	
	682255	153063-UFPA	139.117,86		0,00	139.117,86	14/11/2014 a 13/8/2016	Concluido
	682494	153115-UFRJ	4.000.000,00		0,00		16/12/2014 a 15/12/2017	Adimplent
	682509	120094 - IV CINDACTA	5.424.369,12		1.081.199,33	5.424.369,12	15/9/2014 a 14/9/2019	
	685210	495001- CPRM	19.237.370,65		2.698.352,00	19.237.370,65	17/11/2015 a 16/11/2019	

Fonte: Relatório de Gestão.

Da análise das informações prestadas verificamos as seguintes inconsistências:

a) Divergência entre o valor total repassado no exercício informado na planilha 6 e o valor repassado no exercício da planilha 7. Verificamos que o valor total referente aos repasses efetuados em 2016, informado na planilha 7, corresponde a R\$ 4.175.786, se considerarmos somente os repasses efetuados no exercício para os Termos de

Execução Descentralizada celebrados nos exercício de 2014 (5) e 2015 (1). Mesmo se incluirmos as TED de 2012, o valor total repassado no exercício, informado na planilha 7, corresponde ao montante de R\$ 5.059.536,45, bem abaixo do valor total informado na planilha 6, cujo valor é de R\$ 11.997.988,88.

- b) **TED 682494** - Pesquisa realizada no Siafi (Contransf) consta o valor firmado de R\$ 4.000.000,00, tendo sido repassado R\$ 500.000,00, com valor a repassar de R\$ 3.500.000,00.
- c) **TED 682509** - Pesquisa realizada no Siafi (Contransf) demonstra o valor firmado de R\$ 5.424.369,12, porém o valor repassado é de R\$ 481.131,78, com valor a repassar de R\$ 4.943.237,34.
- d) **TED 685210** - Pesquisa realizada no Siafi (Contransf) consta valor firmado de R\$ 19.237.370,65, porém o valor total repassado é de R\$ 5.698.352,00, com valor a repassar de R\$ 13.539.018,65. O Valor repassado no exercício corresponde ao valor informado pelo gestor, conforme 2016NC003110, de 29/11/2016.
- e) **674031 e 680690** - Classificados como TED no Relatório de Gestão. Pesquisa realizada no Siafi (>Contransf/Tipo de Cadastro 6 - Termo de Execução Descentralizada) não relaciona os dois instrumentos.
- f) **TED 678770** - Consta no Siafi o valor firmado de R\$ 67.310,03. Porém o valor repassado é de R\$ 27.467,21, ainda a comprovar.
- g) **TED 682151** - Consta no Siafi o valor firmado de R\$ 1.300.034,02, o valor total Repassado é de R\$ 1.030.690,52. Valor repassado no exercício corresponde ao valor informado pelo gestor de R\$ 396.234,67, conforme 2016NC003036.
- h) **TED 682255** - Fim de vigência no Siafi é de 13/2/2017 divergente portanto do informado no relatório de gestão (13/8/2016). Além disso, consta no Siafi que o valor total repassado (R\$ 139.117,86) ainda está a comprovar, apesar de o gestor ter informado a situação de concluído no RG. Registre-se, ainda, que os documentos lançados no Sistema Eletrônico de Informações do Ministério da Defesa, referentes ao Processo 60090.000737/2014-04, a qual o referido Termo de Execução Descentralizada se refere, não estão acessíveis para consulta.

Assim, demandado a apresentar justificativas acerca dessas divergências, mediante a Solicitação de Auditoria nº 23/2017/CISET-MD, de 30/5/2017, o gestor, por meio do Memorando nº 173/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, de 8/6/2017, encaminhou o Despacho nº 803/COFIN CENSIPAM/CGAFI/DIRAF/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, da mesma data, com os seguintes esclarecimentos:

**Item 1.6. da Solicitação de Auditoria nº 23/2017/CISET-MD, de 24 de maio de 2017 “Esclarecer inconsistências entre informações do Siafi (Contransf) e do Relatório de Gestão, conforme abaixo.”**

Resposta:

a) **Divergência entre o valor total repassado no exercício informado na planilha 6 e o valor repassado no exercício da planilha 7 do Relatório de Gestão. Verificamos que o valor total referente aos repasses efetuados em 2016, informado na planilha 7, corresponde a R\$ 4.175.786, se considerarmos somente os repasses efetuados no exercício para os Termos de Execução Descentralizada celebrados nos exercício de 2014 (5 TEDs) e 2015 (1 TED). Mesmo se incluirmos as Transferências de 2012, o valor total repassado no exercício, informado na planilha 7, corresponde ao montante de R\$ 5.059.536,45, bem abaixo do valor total informado na planilha 6, cujo valor é de R\$ 11.997.988,88;**

A razão da divergência se deve ao fato do valor informado de R\$ 11.997.988,88 levar em consideração em seu cômputo as transferências de recursos destinados às Forças Armadas na quantia de R\$ 6.936.436,4, no âmbito do TED 685210 - Cartografia da Amazônia, as quais não foram registradas nas contas de controle de execução do TED. O total das transferências do TED 685210 está detalhado em planilha anexa (SEI/MD 0557267).

b) **TED 682494 - Da pesquisa realizada no Siafi verificamos que foi repassado R\$ 500.000,00, com valor a repassar de R\$ 3.500.000,00, divergente, portanto do valor informado pelo gestor.**  
O montante repassado, conforme registros do Siafi, foi de R\$ 500.000,00.

c) **TED 682509 - Da pesquisa realizada no Siafi verificamos que foi repassado o valor de R\$ 481.131,78, com valor a repassar de R\$ 4.943.237,34, divergente do valor informado pelo gestor.**  
A quantia repassada, conforme registros do Siafi, foi de R\$ 481.131,78. Este TED existe apenas para o repasse de recursos referentes a despesas de energia elétrica do Centro Regional de Manaus.

d) **TED 685210 - Da pesquisa realizada no Siafi (Contransf) verificamos que o valor total repassado é de R\$ 5.698.352,00, com valor a repassar de R\$ 13.539.018,65, divergente da informação prestada no RG. Quanto ao valor repassado no exercício, verificamos estar de acordo com o valor informado no RG, conforme 2016NC003110, de 29/11/2016;**

O montante a repassar, conforme registros do Siafi, foi de R\$ 13.539.018,65, cifra a ser repassada a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM. Quanto ao TED 685210, cabe ressaltar que, no exercício de 2016, além das transferências para a CPRM no montante de R\$ 2.698.352,00, com registro nas contas de controle de execução do TED, também foram efetuadas transferência de recursos destinados às Forças Armadas na quantia de R\$ 6.936.436,43, as quais não foram registradas nas contas de controle de execução de TED, sendo efetivamente repassado no âmbito do TED 685210 o total de R\$ 9.634.788,43. As transferências atinentes ao TED 685210 são detalhadas em planilha anexa (SEI/MD 0557267).

e) **Transferências 674031 e 680690 - Foram classificados como TED no Relatório de Gestão, porém pesquisa realizada no Siafi (>Contransf/Tipo de Cadastro 6 - Termo de Execução Descentralizada) não relaciona os dois instrumentos;**

As transferências 674031 e 680690 podem ser consultadas no Siafi, conforme arquivo anexo (SEI/MD 0557318).

f) **TED 678770 - Consta no Siafi o valor repassado de R\$ 27.467,21, ainda a comprovar, divergente da informação apresentada;**  
O valor repassado, conforme registros do Siafi, foi de R\$ 27.467,21.

g) **TED 682151 - Consta no Siafi o valor total repassado de R\$ 1.030.690,52, divergente do valor total informado pelo gestor. Quanto ao valor repassado no exercício, verificamos que as informações apresentadas no RG, de R\$ 396.234,67, estão corretas, conforme 2016NC003036;**

O valor total repassado, conforme registros do Siafi, foi de R\$ 1.030.690,52.

h) **TED 682255 - Verificamos que o fim de vigência do instrumento registrada no Siafi é 13/2/2017, divergente, portanto, do informado no relatório de gestão (13/8/2016). Além disso, consta no Siafi que o valor total repassado (R\$ 139.117,86) ainda está a comprovar, apesar de o gestor ter informado a situação de concluído no RG. Registre-se, ainda, que os documentos lançados no SEI/MD, referentes ao Processo 60090.000737/2014-04, a qual o referido Termo de Execução Descentralizada se refere, não estão acessíveis para consulta no Sistema Eletrônico de Informações. Sobre o assunto, solicitamos, ainda, manifestação quanto à análise da prestação de contas do referido instrumento.**

O fim de vigência do TED 682255 ocorreu em 13/02/2017, conforme o 1º Primeiro Termo Aditivo ao instrumento (SEI/MD 0232652). O valor de R\$ 139.117,86 está registrado no Siafi como valor a comprovar. A prestação de contas final desse TED está em fase de análise. O Processo 60090.000737/2014-04 já foi disponibilizado.

Da análise das informações apresentadas, verificamos que o gestor não explicou as divergências entre os registros do Siafi e do RG, conforme apontado pela auditoria, o que indica a necessidade de fortalecimento dos controles internos administrativos, de forma a garantir que as informações a serem repassadas à sociedade sejam coerentes com os registros dos sistemas informatizados do Governo Federal.

Sobre o assunto, ao se manifestar sobre o conteúdo do relatório preliminar, o gestor informou que em razão da redução súbita e drástica de efetivo de gestão à época, alguns acompanhamentos e controles deixaram de ser realizados, que reconhece as falhas em questão e que já está retomando e melhorando, com a recomposição gradual do efetivo, iniciada em maio de 2017, os instrumentos de controle.

2.6. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

A fim de dar cumprimento ao contido no item 6 do Anexo II da DN – TCU nº 156/2016, avaliamos a gestão de compras e contratações do Censipam, tendo como referência os processos licitatórios, os de dispensa e de inexigibilidade de licitação, selecionados, por amostragem, bem assim as informações colhidas quanto à utilização pela Unidade de critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições e contratações.

Os processos examinados, relativos aos procedimentos licitatórios, na modalidade de pregão eletrônico e contratações diretas, envolveram recursos no montante de R\$ 8.930.261,11, equivalente a 61,64% do valor global, conforme tabela a seguir:

Processos	Valor Universo (R\$)	Valor Amostra Analisada (R\$)	Percentual Analisado
Pregões (válidos)	5.447.141,68 <sup>(1)</sup>	3.520.070,88	64,62%
Dispensa	4.172.119,33	875.180,94	20,98%
Inexigibilidade	4.867.550,57	4.535.009,29	93,17%
<b>TOTAL</b>	<b>14.486.811,58</b>	<b>8.930.261,11</b>	<b>61,64%</b>

<sup>(1)</sup>Valor registrado em atas.

No exercício de 2016, o Censipam homologou quatorze procedimentos licitatórios, na modalidade pregão, compreendendo recursos de R\$ 5.447.141,68, consoante os registros contidos nas respectivas atas de registro de preços, consignadas no Portal de Compras do Governo Federal (ComprasNet), sendo que, em nossa amostra, selecionamos para exame procedimentos envolvendo recursos no montante de R\$ 3.520.070,88, equivalente a 64,62% do valor global registrado.

No que diz respeito às dispensas e inexigibilidades de licitação, os processos examinados envolveram recursos liquidados no montante de R\$ 5.410.190,23, equivalente a 59,85% do valor global nessas formas de contratações.

Na avaliação das licitações realizadas na modalidade de pregão eletrônico, levamos em consideração os ditames da Lei nº 8.666, de 21/6/1993, da Lei nº 10.520, de 17/7/2002, do Decreto nº 5.450, de 31/5/2005, e do Decreto nº 7.892, de 23/1/2013, estando os resultados consignados nos tópicos subsequentes do presente relatório.

2.6.1. Constatação: Deficiências de planejamento na contratação de empresas de segurança para o CR/BE e Brasília.

a) Contratação de empresa de segurança para o CR/BE



Da análise do processo 60092.000217/2016-35, cujo objeto é a contratação emergencial por dispensa de licitação (art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93), da empresa Polo Segurança Especializada Ltda., com vistas a prestação de serviços de segurança patrimonial nas dependências do Centro Regional de Belém (CR/BE), em substituição do Contrato nº 08/2010, efetuamos as seguintes constatações:

1) A contratação emergencial da empresa Polo Segurança Especializada Ltda., por um período de 180 dias (11/5/2016 a 11/11/2016), ocorreu após prorrogação excepcional, por um período de 12 meses, do Contrato nº 08/2010, firmado com a empresa VIDICON - Serviços de Vigilância Ltda. (CNPJ 07.069.574/0001-65), vigente por um período de setenta e dois meses (11/4/2010 a 10/4/2016);

2) A atuação do Processo licitatório nº 60092.000357/2015-22, referente ao Pregão Eletrônico nº 11/2016, com vistas a nova contratação para prestação de serviços de segurança patrimonial ao CR/BE ocorreu em 3/12/2015, com antecedência de quatro meses do término da prorrogação excepcional do Contrato nº 08/2010;

3) Verificamos, ainda, que o resultado do Pregão nº 11/2016 foi homologado em 23/12/2016, de forma que todo o procedimento licitatório teve a duração de um ano.

Ante o exposto, cabe destacar a injustificada morosidade da unidade na abertura do processo licitatório, tendo em vista a sua atuação no final da vigência da prorrogação excepcional, bem como na sua condução, tendo em vista tratar-se de serviços de prestação rotineira no âmbito da Administração Pública Federal, da qual o Censipam é parte, e cujos procedimentos, por não apresentarem maiores complexidades, deveriam ser do conhecimento da área responsável pela condução do processo seletivo.

Corroborando, ainda, nosso entendimento, o comentário da Conjur-MD no Parecer nº 221/2016/CONJUR-MD/CGU/AGU, conforme transcrição abaixo:

23. Em todo caso, por força do que preceitua a indigitada ON/AGU nº 09/11, recomenda-se certificar se ocorreu, ou não, eventual negligência funcional que tenha inviabilizado a realização de novo certame dentro de um período razoável, com a adoção, caso for, das medidas cabíveis à espécie. No presente caso, a apuração torna-se sobremodo necessária, considerando que **no ano de 2015 já vigorou aditamento para prorrogação excepcional da vigência contratual** (art. 57 § 4º, da Lei nº 8.666/93), ou seja, **transcorreu um ano inteiro, após os 60 meses regulares, a fim de se concluir o procedimento licitatório** conducente à contratação regular de empresa especializada para executar o objeto, ora contratado via emergencial. (grifos da auditoria).

#### b) Contratação de empresa de segurança para o Censipam em Brasília

Da análise do processo 60090.001272/2014-09, verificamos que o fiscal do contrato, por meio do CI nº 094/CGINT/Censipam-MD, de 13/10/2014, encaminhou ao Diretor de Administração e Finanças a informação de que o Contrato nº 09/2010, firmado com a empresa VISAN Segurança Privada Ltda. se encerraria no dia 13/4/2015, com seis meses de antecedência do final da vigência do contrato. Verificamos, ainda, no referido expediente, a informação de que foram celebrados quatro termos aditivos para prorrogação da vigência do contrato e que o mesmo não poderia mais ser prorrogado.

Registre-se, ainda o contido no Despacho nº 344/COLIC CENSIPAM/CGAFI/DIRAF/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, de 23/5/2016, de que os serviços de vigilância, no período de 14/4/2016 a 13/10/2016, estavam sendo prestados sob amparo do contrato emergencial nº 01/2016 e que não consta informação nos autos sobre que cobertura contratual os mesmos serviços foram prestados a partir do dia 13/4/2015, correspondente ao fim da vigência do Contrato nº 09/2010, até a assinatura do contrato emergencial, e demais documentos de suporte, a exemplo de pareceres da Consultoria Jurídica do MD.

##### 2.6.1.1. Justificativas do gestor

Nas alíneas "a" e "b" subsequentes apresentamos as justificativas apresentadas pelo gestor referentes às constatações da equipe de auditoria referentes aos processos de contratação de empresas de segurança para o CR/BE e o Censipam em Brasília.

#### a) Quanto à constatação referente a contratação de empresa de segurança para o CR/BE

Instado, mediante Solicitação de Auditoria nº 22/Ciset-MD, de 22/5/2017, a justificar a contratação emergencial após prorrogação excepcional por doze meses do Contrato nº 08/2010, para prestação de serviços de segurança patrimonial nas dependências do Centro Regional de Belém (CR/BE); a ausência de tempestividade para realização de novo processo licitatório para substituição do Contrato nº 08/2010, tendo em vista o Processo 60092.000357/2015-22, referente ao Pregão Eletrônico nº 11/2016, ter sido autuado em 3/12/2015, quatro meses antes do término da vigência da prorrogação excepcional; a morosidade no andamento do processo relativo ao referido pregão e ainda informar de que forma foram prestados serviços de segurança ao CR/BE entre o término da vigência do contrato emergencial nº 06/2016 e a assinatura do contrato decorrente do Pregão Eletrônico nº 11/2016, o gestor anexou ao Sistema Eletrônico de Informações o Despacho nº 788/COFIN CENSIPAM/CGAFI/DIRAF/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, de 6/6/2017, com os seguintes esclarecimentos:

##### **a) justificar a contratação emergencial após prorrogação excepcional por 12 meses (14/4/2015 a 10/4/2016) do Contrato nº 08/2010;**

Em virtude do término de vigência da Prorrogação Excepcional do Contrato nº 08/2010, em 12/04/2016, sem que um processo licitatório ainda tivesse sido concluído para a seleção de nova empresa substituta, e tendo em vista a necessidade de garantir a segurança das instalações do Centro Regional do CENSIPAM em Belém, a fim de resguardar a segurança dos bens patrimoniais e dos servidores, fez-se necessário a contratação direta em caráter emergencial da Prestação de Serviços de Segurança Patrimonial.

##### **b) justificar a ausência de tempestividade para realização de novo processo licitatório para substituição do Contrato nº 08/2010, tendo em vista que o Processo 60092.000357/2015-22 referente ao Pregão Eletrônico nº 6/2011, foi autuado em 3/12/2015 (SEI/MD 0028143 fl. 01), quatro meses antes do término da vigência da prorrogação excepcional;**

No âmbito do Centro Regional de Belém, todas as ações de gestão de contrato referentes ao Contrato nº 08/2010, de Segurança Patrimonial, incluindo seus quatro Termos Aditivos e a Prorrogação Excepcional, foram conduzidas pela coordenação de administração daquele Centro.

Mudanças nos processos levaram a que a coordenação de inteligência do Centro Regional de Belém passasse a ser o setor responsável por elaborar o novo processo licitatório para substituição do Contrato nº 08/2010, de Segurança Patrimonial, em virtude do tema ser ligado à segurança.

[...]

##### **d) justificar a morosidade no andamento do processo relativo ao Pregão Eletrônico nº 11/2016, tendo em vista que o mesmo foi autuado em 3/12/2015 e o aviso de licitação previsto para publicação no DOU é de 21/11/2016;**

Os processos licitatórios, sem o auxílio do SEI, eram mais morosos e exigiam longa troca de observações/correções entre o CCG de Brasília e o CR Belém. Essa demora foi agravada com a grande evasão de pessoal na área de licitações e contratos ocorrida no CCG de Brasília e no CR de Belém em 2016.

##### **e) informar de que forma foram prestados serviços de segurança ao CR/BE entre o término da vigência do contrato emergencial nº 06/2016 e a assinatura do contrato decorrente do Pregão Eletrônico nº 11/2016;**

Em virtude da Superintendência Regional de Polícia Rodoviária Federal, no Pará, estar utilizando espaços nas instalações do Centro Regional de Belém, a mesma celebrou em 11/11/2016, data de término da vigência do Contrato Emergencial nº 06/2016, o Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº 10/2015, com a empresa Puma Serviços Especializados de Vigilância, a fim de manter dois vigilantes por um período de seis meses nas instalações do Centro Regional de Belém.

#### b) Quanto à constatação referente à contratação de empresa de segurança para o Censipam em Brasília

Instado, por meio da Solicitação de Auditoria nº 24/2017/CISSET-MD, de 7/6/2017, a informar de que forma foram prestados serviços de vigilância ao Censipam desde o fim da vigência do Contrato nº 09/2010, em 13/4/2015, até a assinatura do contrato emergencial, e a partir do fim da vigência deste até a assinatura, em 2/2/2017, do contrato nº 29/2016 (SEI/MD 0422750), decorrente da realização do Pregão Eletrônico nº 15/2016, bem como anexar toda a documentação de suporte, o gestor, mediante Memorando nº 4/DIRAF/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, de 12/6/2017, prestou os seguintes esclarecimentos:

[...]

A promoção da dilação de vigência excepcional do Contrato nº 09/2010, por meio do seu **5º Termo Aditivo**, celebrado junto à empresa Visan Segurança Patrimonial Ltda, justificou-se pela Área Demandante, conforme o anexo Termo de Justificativa, mediante o contemporâneo procedimento, em razão da nova contratação dos serviços de vigilância, para atendimento das necessidades deste Centro de Coordenação-Geral - CCG. Após o término da vigência do mencionado 5º Termo Aditivo ao Contrato nº 09/2010 (13/4/2016), foram ajustados os procedimentos pertinentes à contratação emergencial, celebrada perante o Contrato Emergencial nº 01/2016, por 6(seis) meses, cuja vigência foi de 14/4/2016 a 13/10/16. Tal contratação emergencial percebeu a continuidade dos serviços de vigilância neste CCG por mais 180(cento e oitenta) dias a contar de 14/10/2016 a 01/02/2017 em razão da assinatura do novo Contrato em 02/02/2017. Ressalte-se que o planejamento e o controle para a nova contratação estavam ao encargo da área demandante, cabendo a esta COLIC a operacionalização dos procedimentos licitatórios após demandados.

[...]

O Contrato Emergencial 01/2016, que contemplou como objeto a prestação dos serviços de vigilância em atendimento às necessidades do CCG percebeu, mediante as justificativas contéudo do Despacho 109 (ID 60090.001272/2014-09. Tal Processo mencionado detém o atual contrato pertinente ao objeto em apreciação, o Contrato nº 29/2016, que detém como data inicial o dia 02/02/2017, restando demonstrada a continuidade na prestação dos serviços de vigilância neste Órgão durante as transições contratuais demonstradas.

[...]

##### 2.6.1.2. Análise das Justificativas

Da análise das informações apresentadas quanto às falhas apontadas nos processos de contratação de empresas especializadas para prestação de serviços de segurança ao Centro Regional de Belém e ao Censipam em Brasília, tecemos os seguintes comentários:

#### a) Contratação de empresa de segurança para o CR/BE

Da análise das informações apresentadas, verificamos que o gestor justifica a contratação emergencial em virtude do processo licitatório (Pregão Eletrônico nº 11/2016) estar em andamento na época, **não explicitando os motivos** que levaram o CR/BE a adotar providências para abertura do processo seletivo faltando quatro meses para o final da vigência da prorrogação excepcional do Contrato nº 08/2010.

#### b) Contratação de empresa de segurança para o Censipam em Brasília

Depreende-se das justificativas apresentadas que o prazo de execução do Contrato nº 09/2010, em decorrência do seu Quinto Termo Aditivo, vigeu por um período de setenta e dois meses, o que caracteriza o objeto do Quinto Termo Aditivo como prorrogação excepcional. Nesse contexto importa registrar a ausência de justificativa e de autorização da autoridade superior, conforme § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93, bem como os pareceres da Consultoria Jurídica, que apesar de solicitado pela equipe de auditoria não foram disponibilizados pelo gestor.

Depreende-se, ainda, das informações apresentadas, que após o final da vigência do contrato emergencial, em 13/10/2016, foi firmado um segundo contrato, também emergencial, vigente até a assinatura do Contrato nº 29/2016, em 2/2/2016. Nesse caso, também registramos a ausência de documentação de suporte, apesar de também ter sido solicitada pela equipe de auditoria.

Instado, por ocasião da manifestação ao conteúdo do relatório preliminar a apresentar a documentação de suporte referente ao Quinto Termo Aditivo ao Contrato nº 09/2010 e à segunda prorrogação emergencial vigente no período de 14/10/2016 a 01/02/2017, e esclarecer os motivos para o longo período transcorrido, superior a vinte seis meses, desde a solicitação do fiscal do contrato, mediante o expediente CI nº 094/CGINT/Censipam-MD, de 13/10/2014, até a homologação do Pregão Eletrônico nº 15/2016, em 23/12/2016, o gestor, mediante Nota Informativa nº 2, de 29/6/2017, apresentou os seguintes esclarecimentos:

Em atendimento a documentação de suporte ao Quinto Termo Aditivo ao Contrato nº 09/2010:

- Tais atendimentos são amparados no Processo NUP: 00012.000132/2010-82, volume VI, nas páginas 1199 a 1258.

Em atenção a segunda prorrogação emergencial ao Contrato nº 09/2010:

- Encontra-se toda a documentação no Processo NUP: 60090.000507/2016-07, Primeiro Contrato Emergencial nº 01/2016 (0274916);

- Em 13/10/2016, foi assinado o 1º Aditivo ao Contrato Emergencial nº 01/2016 (0302677) e e que em 25/01/2017, foi ADJUDICADO e HOMOLOGADO a aditivação do Pregão nº 09/2016, conforme verifica-se no Despacho nº 69 (0406987)
- Em atenção ao Pregão Eletrônico nº 15/2016, são estes os fatos:
  - Na data de 27/10/2014, o então Diretor de Administração e Finanças, exarou encaminhamento a CGINT, em resposta a CI nº 94/CGINT, e ressaltou a necessidade de abertura de processo administrativo que deveria conter: a) Termo de Referência, b) Propostas e c) Mapa comparativo e destacou que tais atribuições são de responsabilidade do fiscal do contrato, bem como, o atendimento ao modelo preconizado pela AGU.
  - Em 19/12/2014, foi apensado aos autos, o Termo de Referência, e o Mapa comparativo (folha 57);
  - Em 07/01/2015, foi recebido o referido processo pelo então COLIC;
  - Em 30/01/2015, foi encaminhado, pelo DIRAF, um Despacho do DIRAF, solicitando a área demandante a readequação do processo (folhas 58 e 59);
  - Em 06/02/2015, o fiscal respondeu por meio da Cinº 06/CGINT, as solicitações propostas (folhas 59 a 121);
  - Em 12/02/2015, a então CGAFI encaminhou o processo novamente a COLIC (folha 121-verso);
  - Foi inserido novo Termo de Referência (folhas 122 a 136);
  - O DIRAF autorizou o procedimento de licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, do tipo Menor Preço Global, para contratação de serviços continuados de segurança armada e segurança patrimonial, conforme Termo de Referência, às fls.122 a 135, com valor R\$ 556.779,26 (quinhentos e cinquenta e seis mil, setecentos e setenta e nove reais e vinte e seis centavos) (folha 137);
  - Foi analisado pela CONJUR, a minuta do Pregão nº 03/2015 (folhas 142 a 176)
  - Em 25/02/2015, foi enviada Nota Técnica da COLIC para a CONJUR (folhas 176 e 177)
  - Em 24/03/2015, foi encaminhado a este Centro Gestor, o PARECER nº 00220/2015/CONJUR-MD/CGU/AGU para atendimento as recomendações (folhas 179 a 191)
  - Em 25/03/2015 a CGAFI encaminhou o referido parecer para o atendimento (folhas 191 – verso);
  - Desta feita, em 31/03/2015, a COLIC remeteu Despacho para a CGINT para que atendesse as recomendações propostas pela CONJUR (folha 192);
  - Em 25/08/2015 a CGINT encaminhou a CI nº 97/CGINT com o atendimento as recomendações propostas no PARECER nº 00220/2015/CONJUR-MD/CGU/AGU. (folhas 195 a 239)
  - Em 14/9/2015 a COLIC solicitou a Coordenação de Serviços Gerais – COSEG que autuas as folhas ao processo) (folha 239);
  - Em 22/9/2015 a COLIC encaminhou Nota Técnica para a CGINT para readequação das recomendações (240);
  - Em 05/10/2015, a CGINT encaminhou a COLIC o Despacho nº 01/2015 (folhas 241 e 242);
  - Em 15/10/2015, o então Ordenador de Despesas, solicitou a emissão de Pré-empenho no valor de R\$ 556.779,26 (quinhentos e cinquenta e seis mil setecentos e Setenta e nove reais e vinte e seis centavos), sendo: R\$ 92.796,54 (noventa e dois mil setecentos e noventa e seis reais e cinquenta e quatro centavos), para O exercício de 2015 e R\$463.972,71(quatrocentos e sessenta e três mil novecentos e setenta e dois reais e setenta e um centavos) para O exercício de 2016, visando amparar as obrigações decorrentes da contratação. (folhas 244 e 245);
  - Em 05/11/2015, a CGINT remeteu a COLIC a CI nº 126, com novo TR (folhas 246 a 265);
  - Em 28/01/2016, a COLIC encaminhou correio eletrônico a CGINT para atendimento novamente ao referido parecer, alertando ainda o reduzido tempo para o encerramento do contrato nº 009/2010 (ID 0020278);
  - Em 07/03/2016, a CGINT retornou para a COLIC o Despacho nº 20 (ID 0059424, 0059494, 0059508, 0059511, 0059515, 0059519, 0101232);
  - Em 26/04/2016, a CGINT remeteu novo TR a COLIC, por meio do Despacho nº 34 (0110751);
  - Em 18/05/2016, a CGINT solicitou apoio da COLIC, por meio do Despacho nº 46 (0135856);
  - Em 23/5/2016, a COLIC indicou um servidor para apoiar a CGINT, por meio do Despacho nº 344 (0140287);
  - Em 25/05/2016, a CGINT, por meio do Despacho nº 50, solicitou toda a documentação que deu causa à última impugnação do referido edital, (0142553), e na mesma data a COLIC encaminhou o material solicitado, por meio do Despacho nº 349 (0143102);
  - Em 20/06/2016 a COLIC, por meio do Despacho nº 393, solicitou a CGINT, solicitamos a gentileza em promover a inserção de nova versão da planilha detentora das correções e ajustes verificados junto aos autos, bem como que sejam revisados os conteúdos das demais recomendações conteúdo do Parecer nº 00220. Ressaltou ainda que tais diligências eram necessárias, em razão da breve vigência do Contrato Emergencial nº 01/2016, pactuado junto à Empresa Mistral, vigência de 14/04 a 13/10/2016, bem como da necessidade urgente em prosseguir com os trâmites de caráter licitatório por força de seu período de médio de transcurso de cerca de 60 dias (0169360);
  - Em 14/07/2016, a CGINT remeteu a COLIC as solicitações, por meio do Despacho nº 76 (0197841);
  - Em 18/08/2016, foi inserido novo TR pela CGINT, conforme verificado no Despacho nº 89 (0234462);
  - Em 23/08/2016, foi encaminhado a CONJUR, Nota Técnica nº 61/COLIC para análise e parecer (0239224), tendo como resposta, em 30/08/2016 a Cota nº 488/CONJUR. (0246865);
  - Em 13/09/2016, a COLIC encaminhou a CGINT Despacho nº 578 em que destacava o atendimento da recomendação e o reforço de que o contato emergencial encerraria no dia 13/10/2016 (0261407);
  - Em 14/09/2016 a CGINT remeteu o Despacho nº 102 (0262758);
  - Desta forma, em 19/9/2016 a COLIC remeteu novamente a CONJUR o Despacho nº 590 (0267708) e teve como resposta o Parecer nº 604/CONJUR, de 21/9/2016 (0273980), encaminhado a área demandante na data de 23/09/2016, por meio do Despacho nº 611 (0274349)
  - Em 13/10/2016 a CGINT atende as recomendações e remete a COLIC, por meio do Despacho nº 114 (0297603);
  - Em 14/10/2016, a então Ordenadora de Despesas, autorizou a emissão de Pré-empenho no valor de R\$ 136.800,81 (cento e trinta e seis mil, oitocentos reais e oitenta e um centavos) para o exercício de 2016 e R\$ 684.004,05 (seiscentos e oitenta e quatro mil, quatro reais e cinco centavos) para o exercício de 2017, visando amparar as obrigações decorrentes da contratação, conforme verificado no Despacho nº 660 (0298833);
  - Em 03/11/2016, foi solicitado nova alteração do TR, conforme verifica-se no Despacho nº 709 (0318834), na mesma data, a CGINT retornou a COLIC o atendimento, por meio do Despacho nº 124 (0319116)
  - Em 8/12/2016, foi ADJUDICADO e HOMOLOGADO o PREGÃO ELETRÔNICO Nº. 15/2016, verificado pelo Despacho nº 867 (0364132).

Da análise das informações apresentadas, verificamos que o gestor limitou-se a informar em ordem cronológica os procedimentos e documentos que se encontram anexados ao processo em referência, deixando de esclarecer os motivos para o longo período transcorrido, superior a vinte seis meses, desde a solicitação do fiscal do contrato, mediante o expediente CI nº 094/CGINT/Censipam-MD, de 13/10/2014, até a homologação do Pregão Eletrônico nº 15/2016, em 23/12/2016.

### 2.6.1.3. Recomendação

Adotar providências com vistas a aprimorar o planejamento das contratações, de modo a reduzir o tempo médio de instrução dos processos licitatórios, identificando os pontos críticos e buscando soluções e alternativas que visem a melhorar a eficiência na condução dos procedimentos de aquisição, evitando, dessa forma, prorrogações excepcionais e contratações emergenciais.

## 2.7. AVALIAÇÃO DE PASSIVOS ASSUMIDOS PELA UPC, SEM PRÉVIA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

A fim de dar cumprimento ao contido no item 7 do Anexo II da DN TCU nº 156/2016, ressaltamos que, de acordo com o informado no procedimento 0004 - Avaliação da Gestão de Passivos, elaborado pela área técnica da Controladoria – Geral da União (CGU), “*com a implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), as contas contábeis anteriormente utilizadas na consulta foram migradas para contas mais abrangentes, que englobam também outros passivos. Segundo Secretaria do Tesouro Nacional (STN), não é mais possível construir consulta similar por não haver meio de identificar, nessas contas contábeis mais abrangentes, o que de fato é passivo sem crédito orçamentário autorizado. Dessa forma, para a AAC 2016, as equipes de auditoria ficam impossibilitadas de avaliar a integridade da informação disponibilizada no Relatório de Gestão (RG) da UPC, uma vez que não dispõe de outra fonte de consulta para se certificar da completude da informação prestada*”.

Assim, em nossas análises, foram consideradas as seguintes informações constantes no subitem 3.3.11 (Obrigações Assumidas sem Respectivo Crédito Autorizado no Orçamento - Tabela 12) do relatório de gestão:

O Censipam reconheceu dívidas de exercícios anteriores no montante de R\$ 784.517,11 observando o que rege a legislação.

Os pagamentos de despesas decorrentes de reconhecimento de dívidas impactam, dentre outras, a conta contábil 2.1.3.1.1.04.00 - CONTAS A PAGAR CREDORES NACIONAIS, a qual ‘registra os valores a pagar aos credores decorrentes de fornecimento de bens/materiais e da prestação de serviços, quando a empresa contratada for domiciliada no Brasil, mesmo que essa contratação seja por uma UG no exterior’.

Também há registro na conta contábil 6.2.2.9.2.01.04 - EMPENHOS PAGOS, a qual ‘registra o montante dos valores pagos, controlados por nota de empenho’.

No entanto, para identificar os pagamentos efetuados aos credores decorrentes de reconhecimento de dívidas, é necessário observar os pagamentos classificados no elemento de despesa 92 - Despesas de Exercícios Anteriores, que trata de despesas orçamentárias com o cumprimento do prescrito no art. 37 da Lei no 4.320/1964, que assim dispõe:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica

Nos casos específicos de cada credor favorecido por pagamento decorrente de reconhecimento de dívidas, podem ser consultados os lançamentos contábeis gerados a partir dos documentos por meios dos quais forem feitos esses pagamentos [...].

Dentre os valores liquidados referentes a despesas decorrentes de reconhecimento de dívidas, verificamos, conforme informado pelo gestor, os seguintes pagamentos sem cobertura contratual:

Processo	Favorecido CNPJ	Favorecido	Objeto	Modalidade de Contratação	Empenho(s)	Valor Empenhado (total)
60090.0001295/2014-13	84.030.964/0001-72	Architech Consultoria e Planejamento Ltda.	Elaboração de Projetos Básicos e Executivos (Contrato 17/2014)	TP	2016NE800265; 2016NE800769	146.231,6
00012.000506/2009-26	40.432.544/0001-47	CLARO S.A.	Serv. UNV rede única dados MPLS (Contrato 25/2009)	Pregão	2016NE800443	131.946,8
60090.000484/2014-61			Serviço de Telefonia (Contrato 31/2014)	Pregão	2016NE801032	6.451,5
60090.000893/2013-03	67.393.181/0001-34	Imagem Geosistemas e Comércio Ltda.	Suporte Técnico e Fornecimento de Novas Licenças arcGIS (Contrato 36/2012)	Inexigibilidade	2016NE800191	266.667,0
60090.000774/2013-23	13.692.251/0001-26	RIZZA & ARAUJO Auto Centro Ltda. - ME	Serviço de Manutenção de Veículos (Contrato 24/2014)	Pregão	2016NE800200	11.484,8
00012.001254/2009-52	02.558.157/0001-62	Telefônica Brasil S.A.	Serviço de Telefonia Móvel	Pregão	2016NE800391; 2016NE800567	283,9

Da análise dos processos relacionados na planilha anterior, verificamos, no que se refere ao processo 60090.000893/2012-03, que foi apontado erroneamente pelo gestor, informação acerca de reconhecimento de dívida à empresa Imagem Geosistemas e Comércio Ltda., no valor de R\$ 266.667,00, tendo em vista tratar-se da nota fiscal nº 5398, emitida em 10/3/2016, liquidada em 23/3/2016 e paga por meio da 20160B800311, em 31/3/2016, procedimentos realizados dentro da vigência do Contrato nº 36/2012 (parcela 4/4), expirado em 23/12/2016, e cujo objeto é prestação de serviço de atualização (upgrade) e fornecimento de novas licenças de uso e suporte para os softwares da família ArcGIS. Tal constatação foi confirmada ainda pelo gestor mediante Despacho 753/COFIN CENSIPAM/CGAFI/DIRAF/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, de 19/5/2017, encaminhado à Ciset-MD por intermédio do Memorando nº 145/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, da mesma data, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 20/2017/CISSET-MD, de 9/5/2017, conforme a seguinte transcrição:

3.1.4. **d) IMAGEM GEOSISTEMAS E COMERCIO LTDA**

O Contrato nº 36/2012 com a Empresa IMAGEM GEOSISTEMAS E COMERCIO LTDA teve sua vigência expirada em 23/12/2016. O contrato e seus termos aditivos podem ser visualizados no Processo nº 60090.000484/2014-61.

No entanto, quando do reconhecimento de dívida no valor de R\$ 266.667,00, referente a última parcela em 2016, foi erroneamente considerado no Despacho nº 301, inserido no Processo 60090.000893/2012-03, Volume I, apontando que o Contrato 36/2012 encontrava-se expirado desde 23/12/2013, quando na verdade o mesmo findou em 23/12/2016.

Apesar de constar como Reconhecimento de Dívida, tratava-se apenas da liquidação da última fatura contratual, dentro do prazo de vigência.

Em relação aos demais processos da planilha, apresentamos as seguintes justificativas apresentadas pelo gestor mediante o referido Despacho 753/COFIN CENSIPAM/CGAFI/DIRAF/DIGER/CENSIPAM/SG-MD:

3.1. **Resposta ao item 1.3:**

3.1.1. **a) ARCHITECH CONSULTORIA & PLANEJAMNENTO LTDA – Contrato 17/2014**

O contrato com a empresa ARCHITECH CONSULTORIA & PLANEJAMNENTO LTDA foi firmado em 23 de abril de 2014, em razão disso foi emitida a Nota de Empenho 2014NE800269 de 26/03/2014, no montante correspondente ao **valor global da contratação, de R\$ 331.703,53**.

Em 26 de dezembro de 2014, foi assinado o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 17/2014, prorrogando a vigência de 30 de dezembro de 2014 a 4 de maio de 2015.

O Segundo Termo Aditivo ao Contrato nº 17/2014, assinado em 4 de maio de 2015, por sua vez, prorrogou o prazo de vigência de 5 de maio de 2015 a 4 de maio de 2016.

Já o Terceiro Termo Aditivo ao Contrato nº 17/2014, assinado em 5 de maio de 2016, prorrogou a vigência contratual de 5 de maio de 2016 a 4 de maio de 2017 ou até o aceite definitivo dos projetos.

O contrato e seus termos aditivos constam do Processo 60090.001303/2012-51.

Em novembro de 2014, foi pago a empresa a quantia de R\$ 41.844,42 (quarenta e um mil, oitocentos e quarenta e quatro reais e quarenta e dois centavos), cujos documentos podem ser acessados por meio do Processo 60090.001295/2014-13, Volume I. Tal pagamento, feito às expensas da nota de empenho 2014NE800269 reduziu o saldo do empenho para R\$ 289.859,11 (duzentos e oitenta e nove mil, oitocentos e cinquenta e nove reais e onze centavos). Assim, ao final do exercício de 2014 o saldo de R\$ 289.859,11 (duzentos e oitenta e nove mil, oitocentos e cinquenta e nove reais e onze centavos) do referido empenho foi inscrito em restos a pagar.

No início do ano de 2016, a **previsão de dotação orçamentária** por meio de **inscrição em restos a pagar** da nota de empenho **2014NE800269** no valor de R\$ 289.859,11 (duzentos e oitenta e nove mil, oitocentos e cinquenta e nove reais e onze centavos), **porém em 07 de março de 2016** a Coordenação-Geral de Contabilidade e Custos da União - **CCONT/STN** **efetuo** o **cancelamento automático dos empenhos de restos a pagar não processados bloqueados** em cumprimento ao parágrafo 4º, art. 2º do Decreto nº 8.407/2015.

Por esse motivo houve reconhecimento de dívidas no valor de R\$ 146.231,64 (Despachos nº 442 e 1378, inclusos no Processo 60090.001295/2014-13) no exercício de 2016, ainda que houvesse cobertura contratual para a despesa em questão.

3.1.2. **b) CLARO S.A. - Serviços de UNV REDE ÚNICA DADOS MPLS - Contrato 25/2009**

O Memorando 1448/CGTIC/DITEC (pág. 868 do Volume V – Processo nº 00012.000506/2009-26) apontou equívoco no valor total pactuado no 7º Termo Aditivo ao contrato 25/2009 firmado com a Empresa Embratel Claro S.A., expirado em 19/07/2015. Foi considerada redução de 21,51% do valor total do contrato, conforme disposto no item 1.1 da Cláusula Primeira do referido Termo, quando o correto seria considerar 7,17% do valor global do contrato. Uma vez que os 21,51% somente incidiram sobre o restante do contrato, após a assinatura do Aditivo, quando já havia ocorrido vários pagamentos mensais.

Face a este erro formal, houve necessidade de proceder ao reconhecimento de dívida na importância de R\$ 131.946,88 (Despachos nº 344, incluso no Processo 00012.000506/2009-26).

3.1.3. **c) CLARO S.A. - Serviço de Telefonia - Contrato 31/2014**

O Contrato nº 031/2014 com a Empresa CLARO S/A encontra-se em vigência até 30/09/2017. O contrato e seus termos aditivos podem ser visualizados no Processo nº 60090.000484/2014-61.

Segundo os Despachos de nº 158 e nº 159, constantes do Processo 60090.000009/2016-59, Volume VII, as faturas referentes aos meses de março e abril de 2015 foram enviadas à empresa para recálculo de seus valores.

Quando foi realizado o pagamento, em 23 de dezembro de 2016, não havia saldo de recursos de Restos a Pagar, uma vez que os saldos dos empenhos 2015NE800499 e 2015NE800917 foram cancelados em 30 de junho de 2016, em função dos contingenciamentos orçamentários.

Tal fato levou ao reconhecimento de dívidas no valor total de R\$ 6.451,50, conforme os Despachos de nº 2185 e 2186, constantes do Processo 60090.000009/2016-59, Volume VII.

3.1.5. **e) RIZZA & ARAUJO AUTO CENTRO LTDA – ME**

O Contrato nº 24/2014 com a Empresa RIZZA & ARAUJO AUTO CENTRO LTDA – ME teve sua vigência expirada em 12/06/2015. O contrato pode ser visualizado no Processo nº 60090.000774/2013-23.

O Memorando nº 34, contido no Processo nº 60090.000005/2016-78, Volume II, de autoria do fiscal do Contrato nº 24/2014, justifica o pedido de reconhecimento de dívida, no valor de R\$ 11.484,89, feito em 22 de março de 2016, dentre outras justificativas, pela essencialidade dos serviços de manutenção da frota para o funcionamento do Censipam, conforme o Despacho nº 58, abrangido pelo Processo nº. 60090.000005/2016-78, Volume II.

Cabe informar que o não pagamento dentro da vigência contratual se deu por ter sido retida a última fatura apresentada, afim de serem examinadas as outras seis já liquidadas, pois detectamos alguns itens cobrados acima da tabela vigente da MITSUBISHI Ltda., bem como outros não constantes, apesar da existência de cobrança de itens abaixo da referida tabela. Fato que ensejou glosa da referida fatura e pagamento extemporâneo, logo buscando e alcançando o não prejuízo da Administração.

3.1.6. **f) TELEFÔNICA BRASIL S.A.**

O Contrato nº 31/2009 com a Empresa TELEFÔNICA BRASIL S.A. teve sua vigência expirada em 19/11/2014. O contrato pode ser visualizado no Processo nº 00012.001254/2009-52.

Devido o ateste pela fiscal do contrato, da Fatura 390, em 1/6/2016, referente a serviços prestados dentro da vigência contratual (02/2011),contida no Processo nº 00012.001254/2009-52, Volume I, com motivação na expiração do prazo de vigência em 19/11/2014, bem como na importância do serviço para o funcionamento da unidade, foi feito o reconhecimento de dívida, no valor de R\$ 27,87, pago por meio da nota de empenho 2016NE800391, conforme Despacho nº 638, abarcado pelo Processo nº 00012.001254/2009-52, Volume I.

Por falha administrativa foi realizada despesa sem cobertura contratual e assim reconhecida dívida, referente a Fatura 000.000.047/07/2015, no valor de R\$ 256,14, comportada pelo Processo nº 60092.000065/2015-90, Volume I, paga por meio na nota de empenho 2016NE800567, conforme Despacho nº 874, englobado Processo nº 60092.000065/2015-90, Volume I

Assim, de acordo com as informações prestadas, entendemos que o gestor apresentou adequadamente toda a documentação e forneceu todas os esclarecimento relativos às despesas que deram origem aos passivos, que esses documentos embasaram as providências implementadas para regularização da situação e que as informações apresentadas são suficientes para justificar a assunção das obrigações sem respectivo crédito autorizado no orçamento.

## 2.8. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.

O Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação - PETIC do Censipam 2013/2023, homologado pelo Diretor Geral do Centro Gestor, mediante a Portaria nº 1.943/Diger/Censipam/SG/MD, de 7/8/2014, disponível na *internet*, tem como origem o Planejamento Estratégico Institucional – PEI, e visa alcançar os objetivos estratégicos e metas de Tecnologia da Informação e Comunicação estabelecidas para o órgão.

No que se refere ao novo Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) válido para o exercício de 2016, contendo as ações e metas táticas para o alcance dos objetivos e metas estratégicas de TIC, bem como os indicadores mensuráveis de desempenho que permitam o monitoramento das execuções das ações no referido exercício, cabe registrar as informações consignadas no relatório de gestão (item 5.3.1) de que o referido documento *não foi elaborado no período devido à sobrecarga de trabalho na área em decorrência do reduzido número de servidores, da necessidade de manter os serviços em funcionamento, da necessidade de condução do Projeto Amazônia SAR e do esforço adicional demandado pela Auditoria Extraordinária sofrida no período.*

Por ocasião da manifestação ao conteúdo do relatório preliminar, o gestor informou que o PDTIC 2014/2015 teve sua vigência estendida para 2016 pelo Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicação do Censipam - CTIC, bem como o referido Comitê acolheu as ações do PDTIC para 2016 como sendo as ações de TIC constantes do Plano de Trabalho Anual do Censipam para 2016, documento que consolida o processo de planejamento institucional.

No que se refere ao funcionamento do Comitê de TI, foram apresentadas as seguintes informações pelo Gestor mediante Despacho nº 779, de 5/6/2017, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 23/2017/Ciset-MD, de 24/5/2017:

O CTIC reuniu-se 4 vezes no ano de 2016, sendo 3 vezes até o mês de abril e a 4ª reunião em outubro. No período entre maio e setembro, muitos fatores contribuíram para a não realização das reuniões do CTIC, entre eles a participação direta dos integrantes do Comitê na condução do Projeto Amazônia-SAR, em especial, a elaboração do projeto básico, as atividades para licitação das antenas, as respostas à Ouvidoria e a Auditoria Extraordinária conduzida pela Ciset-MD. Além disso, em setembro, foram exonerados o Diretor de Administração e Finanças (que também era Ordenador de Despesas), o Coordenador-Geral de Administração e Finanças e Coordenadora de Licitações e Contratos, o que desmantelou a área administrativa do Censipam, sendo que essa vacância perdurou até recentemente, para os dois primeiros cargos, e ainda perdura, para o último cargo, impactando todos os projetos e processos administrativos. A área técnica também foi afetada com a exoneração de dois gestores e a requisição irrecusável de dois especialistas de TIC, agravando ainda mais o quadro insuficiente de recursos humanos para sustentação dos serviços e cumprimento da missão institucional. Pelos mesmos motivos, não foi possível apurar os indicadores de gestão 2016 conforme previsto, sendo a reunião com essa finalidade realizada em 02 de fevereiro de 2017.

Em relação às datas das reuniões do Comitê, foram apresentadas as seguintes informações: 1ª Reunião (22/2/2016); 2ª Reunião (20/4/2016); 3ª Reunião (25/4/2016); 4ª Reunião (31/10/2016); e Reunião para apuração de indicadores de gestão do ano de 2016, 02/02/2017.

## 2.9. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO.

As demonstrações contábeis do Censipam (UG: 110511), a partir do exercício de 2015, registram na conta 12321.01.02 – Edifícios, o valor histórico de R\$ 14.562.836,47, relativa ao prédio situado no SPO, Área 05, Quadra 03, Bloco “K” – Setor Policial Sul, em Brasília – DF, Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) no SPIUnet nº 9701.30495.500-2 (RIP Utilização), o que guarda conformidade com os dados consignados no Sistema de Gerenciamento de Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet), conforme consignado na “Tabela 38 – Imóveis de Propriedade da União sob Responsabilidade da UJ, Exceto Imóvel Funcional” do subitem 5.2.5 do relatório de gestão. O referido imóvel foi reavaliado no SPIUnet, conforme informação do gestor e confirmado pela equipe de auditoria pelo valor de R\$ 14.741.468,43, adotando-se como base de cálculo a Pauta de Valores de Imóveis para incidência do IPTU 2015 do Distrito Federal, tendo sido registrado contabilmente no Siafi através da 2016NL800627, de 14/11/2016.

No que se refere aos imóveis de uso especial, utilizados pelos Centros Regionais em Belém, Manaus e Porto Velho, cujos valores patrimoniais não estão registrados no Siafi, o gestor informou que atualmente esses imóveis se encontram em processo de regularização patrimonial, junto aos órgãos competentes da União, instalados nas unidades federativas de localização dos respectivos imóveis. No tocante ao assunto, apresentamos a seguinte situação, com base em informações consignadas no relatório de gestão e no Relatório de Auditoria nº 57/2015/Geaud/Ciset-MD, de 5/8/2015, demonstrando ausência da avanços nos procedimentos para regularização dos centros regionais em relação à situação apontada no exercício anterior:

a) Centro Regional de Belém (UG 110586): Em 23/04/2014 foi assinado o Termo de Entrega Provisória do Imóvel pelos representantes do SPU-PA e do Censipam, contendo os seguintes dados: Área Total de 61.095,66 m², Tombo PA. 001-001, sob o número de ordem nº 88.273 à margem de transcrição nº 7178, folhas nº 148, Livro 3-F, em 19/12/1978, no Cartório do 2º Ofício de Registro de (Walter Costa) da Comarca de Belém-PA. A área construída é de 9.806,98 m². Imóvel ainda não possui RIP Utilização, motivo de ainda não existir valor contábil registrado no SPIUnet/SIAFI.

b) Centros Regionais de Manaus (UG 110573) e de Porto Velho (UG 110572): Continuam sendo realizados os procedimentos relativos à divisão das glebas, de modo a viabilizar a regularização do terreno e dos prédios de uso dos Centros Regionais.

Em relação ao gerenciamento e controle do patrimônio imobiliário, verificamos que as atribuições se encontram sob a responsabilidade da Coordenação de Patrimônio e Almoxarifado – Copal, subordinada à Coordenação Geral de Administração e Finanças (CGAFI), da Diretoria de Administração e Finanças (Diraf).

Atualmente a COPAL conta com um efetivo de quatro servidores e um estagiário, com um acréscimo de dois servidores e um estagiário em relação ao quantitativo apontado no Relatório de Auditoria de Gestão nº 48, referente ao exercício de 2015, porém ainda bastante reduzida, frente às atribuições do setor, abaixo relacionadas, tendo em vista que aquela Coordenação, conforme informado pelo gestor mediante Despacho nº 791/COFIN CENSIPAM/CGAFI/DIRAF/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, encaminhado pelo Memorando nº 171/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, de 7/6/2017, chegou a contar com um efetivo de onze servidores.

Dentre as principais Atribuições da COPAL apontamos:

- i) Aquisição e distribuição de materiais para a sede e os 3 Centros Regionais;
- ii) Confeção de Termo de Referência e controle de Atas de registro de preços;
- iii) Recebimento de bens patrimoniais móveis e imóveis;
- iv) Catalogação dos bens patrimoniais e consumo;
- v) Registro dos bens patrimoniais no sistema SIADS/MF;
- vi) Geração, impressão e etiquetamento dos bens patrimoniais;
- vii) Alienação dos bens patrimoniais;
- viii) Execução do Inventário físico, financeiro e contábil dos bens patrimoniais e consumo;
- ix) Consultas gerenciais ao sistema SIAFI;
- x) Gestão de acesso ao SENHA REDE SERPRO e do Sistema Integrado de Administração de Serviços – SIADS/MF;
- xi) Acompanhamento dos lançamentos contábeis nos sistemas SIAFI e SIADS/MF;
- xii) Controle de Garantias dos bens tecnológicos;
- xiii) Emissão de Relatório de Movimentação de Bens – RMB e RMA e de outros relatórios gerenciais;
- xiv) Manutenção do controle dos bens patrimoniais e de consumo junto aos Centros Regionais, do controle dos bens de terceiros – CCSIVAM, dos bens patrimoniais e de consumo próprios do Censipam e dos bens considerados inservíveis, propondo sua destinação mais adequada.

No que se refere à formação e qualificação dos servidores, verificamos que o setor conta com um coordenador, graduado em administração na área de tecnologia da gestão de recursos humanos, um assessor cedido pelo Banco do Brasil e graduado em administração, dois militares com nível médio e um funcionário terceirizado, graduado em letras. Ainda, de acordo com informações apresentadas pelo gestor, com exceção do funcionário terceirizado, os quatro servidores operam os sistemas Siafi e Siads, têm curso de informática e experiência em controle de estoque de materiais.

Ainda, no que tange à estrutura tecnológica, sistemas e equipamentos utilizados, verificamos que o controle patrimonial vem sendo realizado adequadamente, via Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União - SPIUnet, da Superintendência de Patrimônio da União – SPU/MPOG.

### 2.9.1. Avaliação da Auditoria

Com base nos resultados dos exames realizados, somos pela suficiência dos controles internos administrativos adotados pelo Centro Gestor, no gerenciamento dos imóveis sob sua responsabilidade.

## 2.10. AVALIAÇÃO QUANTO ÀS RENÚNCIAS DE RECEITAS

Dos exames realizados pela auditoria e em conformidade com as informações apresentadas pelo gestor por meio do Despacho nº 779, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 23/2017/Geaud/Ciset-MD, de 24/05/2017, não foram geridas renúncias de receitas, pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia, no exercício de 2016.

## 2.11. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS DA UNIDADE.

Controles internos é o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionais sejam alcançados (IN TCU nº 63/2010). Isto é, objetivou-se avaliar se os controles internos são eficientes para assegurar que os objetivos estratégicos da entidade para o exercício fossem atingidos.

A avaliação de controle interno visa avaliar o grau em que o controle interno de organizações, programas e atividades governamentais assegura, de forma razoável, que, na consecução de suas missões, objetivos e metas, os princípios constitucionais da administração pública sejam obedecidos; as operações sejam executadas com eficiência, eficácia e efetividade, de maneira ordenada, ética e econômica e em conformidade com as leis e os regulamentos aplicáveis; as informações e os registros produzidos sejam íntegros, confiáveis e estejam disponíveis para apoiar o processo decisório e para o cumprimento das obrigações de prestar contas; e os recursos, bens e ativos públicos sejam protegidos de maneira adequada contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

A responsabilidade por conceber, implantar, manter e monitorar os controles internos para assegurar os objetivos mencionados é da administração do órgão ou entidade pública, cabendo ao órgão de controle interno da entidade avaliar a qualidade desses processos.

A estratégia metodológica utilizada na auditoria consistiu em testes de observância e substantivos, operacionalizados por solicitações de auditoria, análise documental e pesquisas. Importa ressaltar que nossa avaliação dos controles internos do Censipam foi realizada com base na metodologia do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* - Coso 2013, referencial metodológico mundialmente aceito e mais recomendado para realização deste tipo de trabalho.

A avaliação de controles internos foi realizada “em nível de entidade”, isto é, quando os objetivos de auditoria são voltados para a avaliação global do sistema de controle interno da organização ou de partes dela (unidades de negócio, diretorias, coordenações, áreas, etc.) com o propósito de verificar se está adequadamente concebido e se funciona de maneira eficaz. Em outras palavras, significa diagnosticar a presença e o funcionamento de todos os componentes e elementos da estrutura de controle interno utilizada como referência. Nesse sentido, utilizando-se o Coso 2013 como referencial metodológico, foram analisados os seguintes componentes do controle interno do Censipam: ambiente de controle, avaliação de risco, atividades de controle, informação e comunicação e atividades de monitoramento.

### 2.11.1. Ambiente de controle

Ambiente de controle é um conjunto de normas, processos e estruturas que fornece a base para a condução do controle interno por toda a organização. O ambiente de controle abrange a integridade e os valores éticos da organização; os parâmetros que permitem à estrutura de governança cumprir com suas responsabilidades de supervisionar a governança; a estrutura organizacional e a delegação de autoridade e responsabilidade; o processo de atrair, desenvolver e reter talentos competentes; e o rigor em torno de medidas, incentivos e recompensas por performance. O ambiente de controle resultante tem impacto pervasivo sobre todo o sistema de controle interno, fornecendo disciplina e estrutura fundamental. Deve demonstrar o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto (Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade). Além disso, de acordo com o Coso 2013 - Estrutura Integrada “*O ambiente de controle abrange a integridade e os valores éticos da organização; os parâmetros que permitem à estrutura de governança cumprir com suas responsabilidades de supervisionar a governança; a estrutura organizacional e a delegação de autoridade e responsabilidade; o processo de atrair, desenvolver e reter talentos competentes; e o rigor em torno de medidas, incentivos e recompensas por performance. O ambiente de controle resultante tem impacto pervasivo sobre todo o sistema de controle interno*”.

Para avaliação, esta Ciset instou o gestor, por meio da Solicitação de Auditoria nº 6/2017/CISSET-MD, de 10/01/2017, a apresentar evidências quanto à adoção códigos formais de conduta e outras políticas relacionadas à ética. Em resposta, o gestor, mediante documento anexo ao Despacho nº 15/ASSESSORIA-DIGER/DIGER/CENSIPAM/SG-MD de 27/01/2017, apontou no item 1.1 que “*Os códigos de Conduta da Alta Administração Federal e o Código de Ética (Servidores Públicos Federais e o Estatuto dos Militares) estão disponibilizados na Internet e na Intranet do órgão. Frisando ainda, que o Censipam adota o Código de Ética do Ministério da Defesa, tendo representante nesta Comissão*”.

O gestor também disponibilizou, pelo SEI, os seguintes documentos:

- Norma Para Planejamento, Execução e Controle de Missões De Campo;
- Documento contendo Procedimentos Administrativos Patrimoniais;
- Diversos Boletins de Pessoal e Serviço, incluindo o que compõe Comissões para realização de Inventário Geral de 2016;
- Diversas Atas de reunião do Plano de Trabalho Anual, incluindo LOA e PPOA.

Entretanto, constatamos que não há código de ética próprio da Unidade, nem foi constituída Comissão de Ética. Além disso, em resposta ao item 1.2, foi informado que “*[...] No exercício de 2016, não realizamos palestra sobre o tema, a despeito de 2015, face aos cortes estruturais, bem como pela ausência durante quase todo o segundo semestre de Diretor de Administração e Finanças e da Coordenação-Geral da área administrativa. Este ponto também chama atenção, pois o Censipam dispõe de amplo auditório com equipamentos, o que bastaria para palestras simples de divulgação dos Códigos de Conduta e de Ética.*”

Quando instado a apresentar informações acerca dos procedimentos e as instruções operacionais, o gestor encaminhou apenas a Norma para Planejamento e Execução de Missões de Campo e os Procedimentos Administrativos Patrimoniais. Não foram apresentados manuais de normas e procedimentos para todas as suas atividades prevendo sistemas de autorizações e aprovações, linhas de autoridade claramente definidos e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas, devidamente formalizados.

O Censipam também não informou nem apresentou documentos que comprovem existência de mecanismos que garantam ou incentivem a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da unidade na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais ou código de ética ou conduta. Cabe ressaltar que a maioria das fragilidades identificadas na presente avaliação demonstra a falta de providências da administração do Censipam quanto às sugestões consignadas no subitem 2.8.1 do Relatório de Auditoria nº 24/2016/GEAUD/CISSET-MD, por ocasião da auditoria anual de contas referente ao exercício de 2015.

Concluindo, a aplicação dos testes de controle neste componente resultou na identificação das constatações relacionadas a seguir:

#### a. Deficiência no elemento “Integridade e valores éticos”

a.1 Inexistência de código de ética próprio;

a.2 Inexistência de instrumentos formais de divulgação relacionados aos códigos e à política de gestão de ética (termo de conhecimento e adesão pelos servidores, campanhas, palestras, envio aos diferentes grupos de interesse, citações em documentos e normas internos, etc).

a.3 Inexistência de Comissão de Ética própria.

O Censipam, passados nove anos da instituição do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal (Decreto n. 6.029/2007), não promoveu a complementação ou adequação do Código de Ética Profissional do Servidor Público (Decreto n. 1.171/1994) conforme suas necessidades específicas. Dada a importância, a magnitude e a complexidade das atividades desenvolvidas, seria de bom alvitre que o Censipam estudasse a possibilidade de se elaborar um código próprio que tratasse das questões éticas relacionadas às suas atividades específicas.

#### b. Deficiência no elemento “estrutura organizacional e governança”

b.1 Inadequações na estrutura de governança

Foram apresentados apenas a Norma para Planejamento e Execução de Missões de Campo e os Procedimentos Administrativos Patrimoniais. Constatou-se que inexistem no Censipam manuais com normas e procedimentos prevendo sistemas de autorizações e aprovações, linhas de autoridade definidos e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas, devidamente formalizados. O estabelecimento de procedimentos formais pode contribuir para o fortalecimento dos controles internos da Unidade.

Foi verificada, ainda, a ausência de previsão normativa que garantam ou incentivem a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da unidade na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais ou código de ética ou conduta.

Cabe ainda registrar, ainda, que os esclarecimentos apresentados na Nota Informativa nº 2, referente a manifestação do gestor ao conteúdo do relatório preliminar, não são suficientes para alterar a percepção desta setorial de controle interno quanto às inadequações na estrutura de governança, conforme Relatório de Auditoria de Acompanhamento nº 11/2017/GEAUD/CISSET-MD, tendo em vista que a unidade limitou-se a apresentar amostragem de processos analisados e checados pela assessoria Diger e alguns normativos internos referentes a portarias e orientações para o planejamento estratégico, não se manifestando quanto aos manuais com normas e procedimentos prevendo sistemas de autorizações e aprovações, linhas de autoridade definidos e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas, devidamente formalizados.

**Avaliação da Auditoria:** Intermediário

### 2.11.2. Avaliação de Riscos

Avaliação de risco é o processo de identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos da entidade para determinar uma resposta apropriada. Ressalte-se que toda e qualquer entidade está sujeita a vários tipos de risco, seja de origem interna ou externa.

De acordo com o Coso 2013, risco se define como “*A possibilidade de que um evento ocorra e afete adversamente a realização dos objetivos. A avaliação de riscos envolve um processo dinâmico e iterativo para identificar e avaliar os riscos à realização dos objetivos. Esses riscos de não atingir os objetivos em toda a entidade são considerados em relação às tolerâncias aos riscos estabelecidos. Dessa forma, a avaliação de riscos estabelece a base para determinar a maneira como os riscos serão gerenciados. (...) A avaliação de riscos requer ainda que a administração considere o impacto de possíveis mudanças no ambiente externo e dentro de seu próprio modelo de negócio que podem tornar o controle interno ineficaz.*”

Segundo informado pelo Censipam, não há processo de mensuração e classificação dos riscos, de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão, apesar dos mesmos serem discutidos pela alta direção do órgão.

#### a. Deficiência no elemento “Avaliação de Risco”

Resta claro que não há uma identificação formal e precisa dos processos críticos, de forma a permitir detectar a probabilidade de ocorrência de problemas e a consequente adoção de medidas para mitigá-los. Por oportuno, é importante lembrar que a ausência de uma política de gerenciamento de riscos impede a formação de uma base para o desenvolvimento de estratégias para tratamento dos riscos identificados (resposta a risco), de maneira a diminuir a probabilidade de sua ocorrência e/ou a magnitude de suas consequências.

**Avaliação da Auditoria:** Intermediário

### 2.11.3 Atividades de Controle

Atividades de controle são as políticas e procedimentos estabelecidos pela administração da Unidade que ajudam a assegurar que as diretrizes estejam sendo seguidas. As atividades de controle devem estar distribuídas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas incluem uma gama de controles preventivos e detectivos, como procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro e controle), controles de acesso a recursos e registros, verificações, conciliações, revisões de desempenho, avaliação de operações, de processos e de atividades, supervisão direta etc.

Segundo o Censipam, em resposta ao item 21.1, a Assessoria da Diretoria-Geral tem desenvolvido controle dos processos de aquisição e/ou renovação de contratos. Porém, além dessas atividades e das já contempladas pelos manuais “Norma para Planejamento e Execução de Missões de Campo” e os “Procedimentos Administrativos Patrimoniais”, não apresentou mais nenhuma documentação que evidencie a adoção de políticas e ações de natureza preventiva no âmbito da unidade, desenvolvidas com objetivo de mitigar os riscos existentes. Também não foram apresentados relatórios de análise de desempenho.

**Avaliação da Auditoria:** Intermediário

2.11.4. Informação e Comunicação

O sistema de informação e comunicação de entidade do setor público deve identificar, armazenar e comunicar toda informação relevante, na forma e no período determinados, a fim de permitir a realização dos procedimentos estabelecidos e outras responsabilidades, orientar a tomada de decisão, permitir o monitoramento de ações e contribuir para a realização de todos os objetivos de controle interno (Resolução nº 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade).

Nesse sentido, a *informação* se mostra como condição necessária para que a entidade cumpra responsabilidades de controle interno objetivando apoiar a realização de seus objetivos. A administração obtém ou gera e utiliza informações importantes e de qualidade, originadas tanto de fontes internas quanto externas, a fim de apoiar o funcionamento de outros componentes do controle interno. A comunicação é o processo contínuo e iterativo de proporcionar, compartilhar e obter as informações necessárias. A comunicação interna é o meio pelo qual as informações são transmitidas para a organização, fluindo em todas as direções da entidade (Coso 2013).

Em relação à adoção de práticas para divulgação e tratamento de informações relacionadas a atividades necessárias ao alcance dos objetivos da Unidade, verificamos que existem instrumentos de comunicação institucional, tais como intranet, página própria na internet e correio eletrônico, viabilizando-se o fluxo de informações e/ou orientações a todos os servidores/empregados. Por meio dos instrumentos citados são divulgados tanto os atos normativos como informações atualizadas relacionadas às ações relevantes desenvolvidas pelo Censipam.

Nesse quesito, portanto, consideramos que os Controles Internos obedecem aos princípios estabelecidos; são supervisionados e regularmente aprimorados.

**Avaliação da Auditoria:** Aprimorado

2.11.5. Atividades de Monitoramento

Monitoramento é um processo que avalia a qualidade do desempenho dos controles internos ao longo do tempo. Envolve a avaliação do desenho e da tempestividade de operação dos controles, a verificação de inconsistências dos processos ou implicações relevantes e a tomada de ações corretivas.

De acordo com o Coso 2013, *“Uma organização utiliza avaliações contínuas, independentes, ou uma combinação das duas, para se certificar da presença e do funcionamento de cada um dos cinco componentes de controle interno, inclusive a eficácia dos controles nos princípios relativos a cada componente. As avaliações contínuas, inseridas nos processos corporativos nos diferentes níveis da entidade, proporcionam informações oportunas. As avaliações independentes, conduzidas periodicamente, terão escopos e frequências diferentes, dependendo da avaliação de riscos, da eficácia das avaliações contínuas e de outras considerações da administração.”*

Dessa forma, depreende-se que o processo de monitoramento se desdobra basicamente em dois aspectos: avaliações contínuas (internas) e avaliações independentes (externas). As avaliações contínuas são aquelas inseridas nos processos corporativos nos diferentes níveis da entidade. Já as avaliações externas são conduzidas periodicamente, com escopos e frequências diferenciadas que, no caso do Censipam, se traduzem na execução de auditorias realizadas por esta Ciset. Após análise das respostas, pudemos constatar :

a. Deficiência no elemento “Monitoramento”

De acordo com nossos exames, constatamos a inexistência de formalização de rotinas de monitoramento contínuo que permitam a avaliação, pelo corpo gerencial da Unidade Prestadora de Contas, do desempenho dos controles internos. Tal situação fica evidenciada na resposta do gestor ao item 27, ao ser instado a se manifestar e a apresentar documentos e relatórios que evidenciem a sistemática de acompanhamento (monitoramento), pela Alta Administração, dos controles internos: *“A assessoria direta do Diretor-Geral tem realizado constantemente o acompanhamento dos processos de contratações e compras, assim como, os contratos advindos dessas contratações. A mesma esta em fase de desenvolvimento de processos de controle interno nas diversas unidades do Censipam. “*

O Censipam deveria informar a sistemática de acompanhamento (monitoramento) dos controles implementados e anexar no SEI os documentos/relatórios que o comprovem, o que não foi feito.

**Avaliação da Auditoria:** Básico

O resultado da avaliação de todos os componentes do sistema de controle interno do Censipam, instituídos com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício fossem atingidos, está demonstrada na tabela a seguir:

ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS AVALIADOS		AVALIAÇÃO	
Sistema de Controle Interno		Pontuação	Interpretação
Ambiente de Controle		50%	Intermediário
Avaliação de Riscos		50%	Intermediário
Atividades de Controle		50%	Intermediário
Informação e Comunicação		75%	Aprimorado
Atividades Monitoramento		40%	Básico

Fonte: Papel de Trabalho do auditor (Planilha “QACI - Avaliação de Controles Internos”)

TABELA PARA INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS		
Pontuação média	Interpretação	Descrição
0% a 20%	Inicial	Baixo nível de formalização; documentação sobre controles internos não disponível; ausência de comunicação sobre controles internos.
20,1% a 40%	Básico	Controles internos tratados informalmente; ainda não há treinamento e comunicação sobre controles internos.
40,1% a 70%	Intermediário	Há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos.
70,1% a 90%	Aprimorado	Controles Internos obedecem aos princípios estabelecidos; São supervisionados e regularmente aprimorados.
90,1% a 100%	Avançado	Controles Internos otimizados; princípios e processos de controles internos estão integrados aos processos de gestão da organização.

Fonte: Acórdãos - TCU Plenário 2467/2013, 568/2014 e 476/2015

Face ao exposto, pode-se concluir que os controles internos adotados pelo Censipam, em nível de entidade, embora sejam suficientes para permitir o acompanhamento das ações das respectivas áreas, apresentam fragilidades, precisando ser revistos e aperfeiçoados, com objetivo de buscar maior aderência à legislação que regulamenta o assunto.

Nos subitens 2.12 a 2.14 subsequentes apresentamos as avaliações decorrentes dos trabalhos realizados pela equipe técnica desta Secretaria em atendimento à Ordem de Serviço nº 19/2016, conforme definido na Ata de Reunião realizada com a Secex/Defesa em 8/11/2016, que definiu as estratégicas e o escopo da auditoria de gestão a ser realizada por esta Setorial de Controle Interno para a certificação das contas das unidades do Ministério da Defesa.

2.12. DA AVALIAÇÃO DAS PRÁTICAS RELACIONADAS À GESTÃO DE RISCOS, AOS CONTROLES INTERNOS, E À GOVERNANÇA DA UNIDADE.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria-Geral da União editaram a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10/5/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Com esse normativo, busca-se que os órgãos da Administração Pública estabeleçam um alinhamento interno ao fortalecer a Gestão Estratégica, por meio da geração de informações e indicadores de risco, assegurando a aderência regulatória e o auxílio à tomada de decisão, base para a governança eficaz.

Além disso, a citada Instrução Normativa nº 01 objetiva, no que diz respeito ao alinhamento externo das instituições, que os gestores públicos, por meio da aplicação das medidas estabelecidas na norma, tenham condições de responder às sinalizações dos órgãos de controle quanto à necessidade da melhoria da gestão de riscos na governança do setor público, com a incorporação de boas práticas, privilegiando ações preventivas.

Assim, a presente avaliação visa a verificar se o Censipam adotou medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança, em consonância com o prescrito na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10/5/2016.

2.12.1. Controles Internos da Gestão da Unidade

Os controles internos da gestão, de acordo com a IN Conjunta MP/CGU nº 01, de 10/5/2016, possuem a seguinte definição:

*O conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:*

- a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- b) cumprimento das obrigações de accountability;
- c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e

*d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.”*

Cabe ressaltar que os controles internos devem ser efetivos e consistentes de acordo com a natureza, complexidade, estrutura e missão do órgão ou da entidade pública. Além disso, conforme já exposto no item anterior do presente relatório de auditoria, devem ser considerados cinco componentes aplicados a todos os níveis, unidades e dependências da entidade. Os componentes são o ambiente de controle, a avaliação de riscos, a atividade de controle, a informação e comunicação, e o monitoramento. Os controles

internos também são baseados no gerenciamento de riscos, devem integrar as atividades, planos, ações, políticas, sistemas, recursos e esforços de todos que trabalhem na organização.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 5/2017/CISSET-MD, de 9/01/2017, foi demandado à administração do Censipam que apresentasse informações acerca das providências adotadas para implementação, manutenção, monitoramento e revisão dos controles internos da gestão da Unidade, de acordo com o estabelecido no artigo 3º da IN MP/CGU nº 1.

Em resposta, o gestor, via SEI, apresentou os argumentos relatados a seguir:

a) implementação, manutenção, monitoramento e revisão dos controles internos da gestão da Unidade;

*No exercício de 2016 foi efetivamente implantada a Assessoria de Governança do Diretor Geral, que passou a revisar e monitorar os controles internos deste órgão, tendo acompanhado junto a alta direção, o desenvolvimento, os riscos e formas de mitigação dos mesmos na consecução dos projetos do Censipam. Tem atuado também na revisão dos procedimentos de aquisições, contratações e renovações de contratos. Iniciou planejamento para revisar e implementar controles internos nas áreas meio, visitando as áreas e levantando processos e Manuais e Procedimentos estabelecidos. Implantou e vem acompanhado diversos indicadores. Temos já implementados em algumas coordenações Normas e Manuais que hoje são seguidos e acompanhados para execução de suas obrigações laborais. Assim como o acompanhamento dos controles de acesso, executados por crachá pessoal e individualizado, diversas áreas da casa tem acesso restrito.*

Ante o exposto e de forma a possibilitar a efetiva avaliação por parte da auditoria quanto à efetividade das medidas adotadas em relação ao disposto na instrução normativa, solicitamos ao gestor que, por ocasião da manifestação ao conteúdo do relatório preliminar apresentasse, com suporte documental: a) quais os indicadores foram implantados e quais os que estão em acompanhamento e b) quais coordenações/áreas tiveram manuais implementados, além do cronograma para plena implementação, em cumprimento ao § 3º do Art. 15 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016: § 3º Os componentes dos controles internos da gestão e do gerenciamento de riscos aplicam-se a todos os níveis, unidades e dependências do órgão ou da entidade pública.

Em atendimento, o gestor, mediante Nota Informativa nº 2, de 29/6/2017, apresentou as seguintes informações:

a) Quais indicadores foram implantados e quais são os que estão em acompanhamento;

**a. Indicadores de Gestão**

Os indicadores de gestão relativos á área finalística são quantitativamente contabilizados como já informados no item 2.2 c) a avaliação dos resultados obtidos pelos órgãos consumidores dessas informações em suas atividades institucionais é que necessita ser aprimorada. Exemplo a emissão de alertas de desmatamento com radar orbital o quanto contribuiu para diminuição do índice de desmatamento? Hoje não sabemos.

No que se refere à lista dos indicadores de gestão efetivamente implantados, esta se encontra na Tabela 13 do RG (situação dos indicadores de gestão). Além dessa lista, a Tabela 14 do RG mostra os indicadores de desempenho operacional efetivamente implantados e a Tabela 19 consolida todos os indicadores de gestão efetivamente implantados, inclusive com aqueles indicadores que, juntos, correspondem a um indicador ainda em fase de implantação.

A metodologia de cálculo dos indicadores encontra-se disponível na Tabela 13 do RG, na primeira coluna, e todas as medições efetuadas encontram-se na Tabela 19 do RG ou ao longo do texto e tabelas complementares do item correspondente.

Quanto ao valor de referência, note que este é o primeiro ponto na série de indicadores. Ou seja, trata-se da primeira medição. Espera-se que, em 2017, haja metas fixadas (valor de referência) para comparação entre o valor medido e o projetado. De fato, não é o que ocorre com os indicadores operacionais, que têm valor de referência por já terem tempo maior de medição (série de longo tempo).

Conforme o texto constante do relatório de gestão, “os indicadores de gestão foram divididos em áreas de modo a representar os objetivos do SIPAM, a fim de aferir o quão o seu operador [o CENSIPAM] está desempenhando suas metas, em diferentes níveis, de acordo com os recursos disponíveis, envolvendo, neste caso, eficiência e efetividade”. Isso explica a razão pela qual não se deve olhar os indicadores de forma isolada.

Alguns indicadores, de fato, não estão na forma adimensional. Estão em reais ou em unidades. Isso ocorre porque se trata do primeiro ponto da série. Só haverá condições de comparação (a primeira), na apuração seguinte, relativa a 2017 e assim por diante. São indicadores cuja apuração do índice só se dá de um ano para o outro.

Finalmente, em relação à fonte de dados e como cada um desses indicadores contribui ou contribuirá para a tomada de decisão, a tabela seguinte responde, reiterando-se que os indicadores não devem ser olhados isoladamente, conforme o texto do relatório explica, mas em conjunto.

**b. Indicadores Operacionais**

- Índice de operacionalidade do parque de antenas
- Indicador Modernização da infraestrutura
- Meteorologia, clima e Hidrometeorologia
- Análise de dinâmica de uso e ocupação

b) Quais coordenações/áreas tiveram manuais implementados, além do cronograma para plena implementação, em cumprimento ao § 3º do Art. 15 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016: § 3º Os componentes dos controles internos da gestão e do gerenciamento de riscos aplicam-se a todos os níveis, unidades e dependências do órgão ou da entidade pública.

Riscos identificados:

O Planejamento estratégico do Censipam contempla a identificação dos riscos por meio de sua matriz SWOT, onde há a análise do ambiente interno e do ambiente externo. O ambiente interno é analisado por meio do mapeamento dos principais pontos fracos e pontos fortes. Já o ambiente externo, por meio do levantamento das principais ameaças e oportunidades. A identificação dos riscos é complementada pela análise dos fatores críticos de sucesso da instituição.

Abaixo, seguem os quadros com a análise do ambiente interno, do ambiente externo e dos fatores críticos de sucesso do Censipam.

Os riscos foram considerados nos Planejamento Estratégico que atribui Ações Estratégicas e seus responsáveis.

ANÁLISE DO AMBIENTE INTERNO	
Pontos Fortes (PF)	Pontos Fracos (PW)
PF 1 - Informações diferenciadas e prover conhecimentos integrados, em áreas sensíveis e estratégicas, a partir da integração de informações de órgãos distintos.	PW 1 – Quantidade insuficiente de recursos humanos.
PF 2 - Conhecimento no Estado da Arte do sensoriamento remoto.	PW 2 - Baixo nível de definição e padronização de processos de trabalho, com indicadores e acompanhamento das metas.
PF 3 - Representatividade física que permite maior articulação regional.	PW 3 - Falta de insumos de sensoriamento remoto aerotransportado e satelital.
PF 4 - Capacidade de integração institucional e de apoiar políticas públicas.	PW 4 - Inexistência de solução de comunicação móvel e portátil para operações na Amazônia.
PF 5 - Capacidade de integração com órgãos de inteligência nos níveis federais e estaduais.	PW 5 - Indisponibilidade de banco de dados espaciais estruturados e integrados.
PF 6 - Capacidade de prover suporte de comunicação satelital para os órgãos parceiros.	PW 6 - Formalização inadequada da estrutura organizacional.
PF 7 - Capacidade de transmitir conhecimentos para colaboradores que trabalham na proteção da Amazônia.	PW 7 - Dificuldade de processamento, análise e interpretação diferenciada de imagens (Radar e Óptica) em escala.
PF 8 - Infraestrutura tecnológica integrada, moderna, diferenciada e disponível para os órgãos parceiros.	PW 8 – Inexistência de política e inadequada estrutura de pesquisa e desenvolvimento aplicados.
PF 9 - Estrutura física predial diferenciada disponível aos órgãos parceiros e para os diversos eventos do Sipam.	PW 9 - Deficiência na gestão do conhecimento.
PF 10 - Capacidade de gerar produtos de inteligência tecnológica integrando	PW 10 - Deficiência nos processos de comunicação interna e externa.

as diversas fontes de dados: humanas, imagens e sinais.		
PF 11 - Equipe multidisciplinar qualificada.	PW 11 - Dificuldade para ações e projetos nos estados de jurisdição fora da sede do Centro Regional.	
PF 12 - Produtos meteorológicos diferenciados para a Amazônia.	PW 12 - Dificuldade na elaboração e gestão de projetos, planos de trabalho e termos de referência.	
PF 13 - Integrante do SISBIN, CONSISBIN, GGI Ambiental, CONCAR, CMCH, GEI/Terra Legal, dentre outros.	PW 13 - Pouca visibilidade do Censipam e de seus produtos e serviços.	
PF 14 - Mandato para atuação na Região Amazônica.	PW 14 - Indisponibilidade de sensores meteorológicos do Censipam.	
PF 15 - Credenciado como instituição de pesquisa.	PW 15 - Instabilidade e capacidade atual da rede de transmissão de dados entre os CRs e CCG.	
PF 16 – Coordenador e gestor da atividade da Cartografia da Amazônia.	PW 16 - Falta software de gestão de processos.	
PF 17 - Gratificações específicas para formação de um quadro multidisciplinar.	PW 17 - Softwares inadequados ou insuficientes para geração de produtos.	
PF 18 - Boa relação e credibilidade com a mídia.	PW 18 - Ausência de um plano de capacitação continuado.	
PW 19 - Indefinição com o papel do atendimento ao usuário (ATU).		
PW 20 - Baixa produção científica.		
PW 21 – Inexistência de política de recursos humanos.		
PW 22 – Dificuldade de gestão da usabilidade das VSats		
ANÁLISE DO AMBIENTE EXTERNO		
Oportunidades (OP)	Ameaças (AM)	Agente responsável por buscar mitigação do risco
OP 1 - Amazônia como prioridade de Governo.	AM 1 - Dificuldade de recebimento sistemático de dados aerossensoriados e satelitais.	DITEC
OP 2 — Carência de infraestrutura, logística e conhecimento da região amazônica.	AM 2 — Existência e criação de órgãos ou novas estruturas paralelas com sobreposição de atividades ao Censipam.	DIRAF, DITEC, DIPRO
OP 3 — Desenvolvimento da infraestrutura da região amazônica.	AM 3 — A atuação de alguns órgãos na região é não colaborativa e de não parceria.	DIPRO
OP 4 — Demanda de serviços de monitoramento da antropização na região amazônica.	AM 4 — Rápida obsolescência tecnológica.	DITEC
OP 5 — Importância da preservação da floresta amazônica com sustentabilidade.	AM 5 — Insuficiente atuação do Consipam.	DIRAF, DITEC, DIPRO
OP 6 — Importância crescente do tema “Mudanças Climáticas”.	AM 6 — Pouca receptividade institucional.	DIRAF, DITEC, DIPRO
OP 7 — Demanda por políticas governamentais multilaterais e integradas dos países amazônicos.	AM 7 — Insuficiência de sensor radar satelital.	DIRAF, DITEC, DIPRO
OP 8 — Novo Marco Legal Ambiental e de ordenamento territorial para a região amazônica.	AM 8 — Falta de alternativas para a disponibilidade de segmento espacial em satélites de telecomunicações	DIRAF, DITEC, DIPRO
OP 9 — Carência por um centro de excelência/referência em Sensoriamento Remoto na Amazônia.	AM 9 — Número insuficiente de servidores de carreira no quadro de pessoal.)	DIRAF
OP 10 — Amazônia como prioridade do Ministério da Defesa (Calha Norte, SISFRON, SISGAAZ).	AM 10 — Elevado custo de aquisição de imagens satelitais.	DIRAF, DITEC, DIPRO
OP 11 — Crescente demanda por controle de políticas públicas na região amazônica.		
OP 12 — Aumento da demanda de pesquisa na região.		
OP 13 — Presença nas discussões de políticas públicas voltadas para a Amazônia.		
OP 14 — Realização de grandes eventos sobre e na Amazônia.		



OP 15 — Política Espacial Brasileira contemplando as telecomunicações, sensoriamento remoto e meteorologia.	
---	--

Fatores críticos de sucesso

- FCS 1 – Prover recursos humanos suficientes.
- FCS 2 – Aprimorar a estrutura organizacional.
- FCS 3 – Reativar o Consipam - Agenda positiva.
- FCS 4 – Aprimorar de forma permanente a relação com os órgãos federais vinculados aos ministérios com representação no Consipam.
- FCS 5 – Promover a conjunção de esforços com os órgãos do Ministério da Defesa.
- FCS 6 – Incremento orçamentário proporcional ao crescimento da estrutura organizacional e das demandas.
- FCS 7 – Aumento da capacidade de telecomunicações satelitais e terrestres.
- FCS 8 – Disponibilidade de dados satelitais e aerossensoriados.

Estratégias para a mitigação dos riscos

Baseado na análise dos pontos fracos e pontos fortes, das ameaças e oportunidades, e levando-se também em conta os principais fatores críticos de sucesso da instituição, o Censipam montou, e acompanha anualmente, cenários, onde são contempladas visões pessimistas, medianas e otimistas. À medida que os cenários vão se realizando, há a correção de rumos. Tal correção é efetuada por meio da revisão anual do planejamento estratégico, que é realizada pelo corpo diretor, com as áreas táticas, e publicada no site da instituição.

2.12.1.1. Avaliação da Auditoria

Da análise dos esclarecimentos apresentados, verificamos que o gestor não informou quais as coordenações/áreas tiveram manuais implementados e o cronograma para implementação plena em cumprimento ao disposto no § 3º do Art. 15 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016.

2.12.2. Gestão de Riscos

A gestão de riscos, de acordo com o art. 14 da IN Conjunta MP/CGU nº 01, de 10/5/2016, deve observar os seguintes princípios:

*I – gestão de riscos de forma sistemática, estruturada e oportuna, subordinada ao interesse público; II – estabelecimento de níveis de exposição a riscos adequados; III – estabelecimento de procedimentos de controle interno proporcionais ao risco, observada a relação custo-benefício, e destinados a agregar valor à organização; IV – utilização do mapeamento de riscos para apoio à tomada de decisão e à elaboração do planejamento estratégico; e V – utilização da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua dos processos organizacionais.*

Além disso, conforme o art. 15 da IN 01, a gestão de riscos tem como objetivos: i) assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou entidade, tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais está exposta a organização, inclusive para determinar questões relativas à delegação, se for o caso; ii) aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos da organização, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis; e iii) agregar valor à organização por meio da melhoria dos processos de tomada de decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização.

A norma estabelece uma estrutura básica com do modelo de gestão de riscos a ser implementado pela alta administração dos órgãos, no qual deve conter os componentes relativos ao ambiente interno, fixação de objetivos, identificação de eventos, avaliação de riscos, resposta a riscos, atividades de controles internos, informação e comunicação, e monitoramento.

Na citada Instrução Normativa 01, de 10/5/2016, também está previsto, em seu art. 17, que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão instituir, em até doze meses a contar da publicação da IN, a política de gestão de riscos, em que devem ser especificados os princípios e objetivos organizacionais, as competências e responsabilidades, bem como as diretrizes sobre os seguintes pontos:

*a) como a gestão de riscos será integrada ao planejamento estratégico, aos processos e às políticas da organização; b) como e com qual periodicidade serão identificados, avaliados, tratados e monitorados os riscos; c) como será medido o desempenho da gestão de riscos; d) como serão integradas as instâncias do órgão ou entidade responsáveis pela gestão de riscos; e) a utilização de metodologia e ferramentas para o apoio à gestão de riscos; e f) o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos em gestão de riscos.*

Na Solicitação de Auditoria nº 5/2017/CISET-MD, de 9/01/2017, foi demandado à administração do CENSIPAM que apresentasse informações acerca das providências adotadas para implementação, manutenção, monitoramento e revisão do processo de gestão de riscos, compatível com a missão e os objetivos estratégicos. Em resposta, o gestor apresentou, via Sistema Eletrônico de Informações (SEI/MD), as seguintes informações:

b) implementação, manutenção, monitoramento e revisão do processo de gestão de riscos, compatível com a missão e os objetivos estratégicos;

*Portaria nº 336/DIGER/CENSIPAM/SG/MD, DE 13 DE FEVEREIRO DE 2014, constituiu Comitê Gestor de Planejamento Estratégico, que tem atuado em todas as ações de sua atribuição. Ressaltando que o Planejamento Estratégico do Censipam sofreu alterações e ou revisões nos dois últimos exercícios. A Alta Administração tem acompanhado junto a CGIN a revisão do processo de gestão de riscos, compatibilizando com a sua missão institucional e gestão de riscos na atualização do Planejamento Estratégico, bem como no Acompanhamento e Gestão dos Processos.*

Instado, por ocasião da manifestação ao conteúdo do relatório preliminar, a apresentar documentação que comprove a efetiva aplicação da IN Conjunta MP/CGU nº 01, de 10/5/2016 e a relação dos riscos e agentes responsáveis já mapeados, bem como a informar o cronograma para finalização da revisão do processo de gestão de riscos e o nível atual de cumprimento dos objetivos de gestão de riscos, o gestor apresentou, mediante Nota Informativa nº 2, de 29/6/2017, as seguintes informações:

a) Quanto ao cronograma para finalização da revisão do processo de gestão de riscos: "Como já transmitido a essa CISET, em agosto de 2016 o Censipam sofreu um grande corte de pessoal na área da gestão administrativa e com isso todos os cronogramas foram prejudicados e agora estão sendo reexaminados e adequados."

b) Quanto ao nível atual de cumprimento dos objetivos de gestão de riscos, conforme art. 15 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016: O gestor não se manifestou.

*Art. 15. São objetivos da gestão de riscos: I – assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou entidade, tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais está exposta a organização, inclusive para determinar questões relativas à delegação, se for o caso; II – aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos da organização, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis; e III – agregar valor à organização por meio da melhoria dos processos de tomada de decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização.*

c) Quanto à relação dos riscos já mapeado e agentes responsáveis, conforme art. 20 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01/2016, que estabelece a associação de cada risco mapeado e avaliado a um agente responsável formalmente identificado:

Riscos identificados:

O Planejamento estratégico do Censipam contempla a identificação dos riscos por meio de sua matriz SWOT, onde há a análise do ambiente interno e do ambiente externo. O ambiente interno é analisado por meio do mapeamento dos principais pontos fracos e pontos fortes. Já o ambiente externo, por meio do levantamento das principais ameaças e oportunidades. A identificação dos riscos é complementada pela análise dos fatores críticos de sucesso da instituição.

Abaixo, seguem os quadros com a análise do ambiente interno, do ambiente externo e dos fatores críticos de sucesso do Censipam.

Os riscos foram considerados nos Planejamento Estratégico que atribui Ações Estratégicas e seus responsáveis.

ANÁLISE DO AMBIENTE INTERNO	
Pontos Fortes (PF)	Pontos Fracos (PW)
PF 1 - Informações diferenciadas e prover conhecimentos integrados, em áreas sensíveis e estratégicas, a partir da integração de informações de órgãos distintos.	PW 1 – Quantidade insuficiente de recursos humanos.
PF 2 - Conhecimento no Estado da Arte do sensoriamento remoto.	PW 2 - Baixo nível de definição e padronização de processos de trabalho, com indicadores e acompanhamento das metas.
PF 3 - Representatividade física que permite maior articulação regional.	PW 3 - Falta de insumos de sensoriamento remoto aerotransportado e satelital.
PF 4 - Capacidade de integração institucional e de apoiar políticas públicas.	PW 4 - Inexistência de solução de comunicação móvel e portátil para operações na Amazônia.
PF 5 - Capacidade de integração com órgãos de inteligência nos níveis federais e estaduais.	PW 5 - Indisponibilidade de banco de dados espaciais estruturados e integrados.
PF 6 - Capacidade de prover suporte de	PW 6 - Formalização inadequada da estrutura organizacional.

comunicação satelital para os órgãos parceiros.	
PF 7 - Capacidade de transmitir conhecimentos para colaboradores que trabalham na proteção da Amazônia.	PW 7 - Dificuldade de processamento, análise e interpretação diferenciada de imagens (Radar e Óptica) em escala.
PF 8 - Infraestrutura tecnológica integrada, moderna, diferenciada e disponível para os órgãos parceiros.	PW 8 – Inexistência de política e inadequada estrutura de pesquisa e desenvolvimento aplicados.
PF 9 - Estrutura física predial diferenciada disponível aos órgãos parceiros e para os diversos eventos do Sipam.	PW 9 - Deficiência na gestão do conhecimento.
PF 10 - Capacidade de gerar produtos de inteligência tecnológica integrando as diversas fontes de dados: humanas, imagens e sinais.	PW 10 - Deficiência nos processos de comunicação interna e externa.
PF 11 - Equipe multidisciplinar qualificada.	PW 11 - Dificuldade para ações e projetos nos estados de jurisdição fora da sede do Centro Regional.
PF 12 - Produtos meteorológicos diferenciados para a Amazônia.	PW 12 - Dificuldade na elaboração e gestão de projetos, planos de trabalho e termos de referência.
PF 13 - Integrante do SISBIN, CONSISBIN, GGI Ambiental, CONCAR, CMCH, GEI/Terra Legal, dentre outros.	PW 13 - Pouca visibilidade do Censipam e de seus produtos e serviços.
PF 14 - Mandato para atuação na Região Amazônica.	PW 14 - Indisponibilidade de sensores meteorológicos do Censipam.
PF 15 - Credenciado como instituição de pesquisa.	PW 15 - Instabilidade e capacidade atual da rede de transmissão de dados entre os CRs e CCG.
PF 16 – Coordenador e gestor da atividade da Cartografia da Amazônia.	PW 16 - Falta software de gestão de processos.
PF 17 - Gratificações específicas para formação de um quadro multidisciplinar.	PW 17 - Softwares inadequados ou insuficientes para geração de produtos.
PF 18 - Boa relação e credibilidade com a mídia.	PW 18 - Ausência de um plano de capacitação continuado.
PW 19 - Indefinição com o papel do atendimento ao usuário (ATU).	
PW 20 - Baixa produção científica.	
PW 21 – Inexistência de política de recursos humanos.	
PW 22 – Dificuldade de gestão da usabilidade das VSats	

**ANÁLISE DO AMBIENTE EXTERNO**

Oportunidades (OP)	Ameaças (AM)
OP 1 - Amazônia como prioridade de Governo.	AM 1 - Dificuldade de recebimento sistemático de dados aerossensoriados e satelitais.
OP 2 — Carência de infraestrutura, logística e conhecimento da região amazônica.	AM 2 — Existência e criação de órgãos ou novas estruturas paralelas com sobreposição de atividades ao Censipam.
OP 3 — Desenvolvimento da infraestrutura da região amazônica.	AM 3 — A atuação de alguns órgãos na região é não colaborativa e de não parceria.
OP 4 — Demanda de serviços de monitoramento da antropização na região amazônica.	AM 4 — Rápida obsolescência tecnológica.
OP 5 — Importância da preservação da floresta amazônica com sustentabilidade.	AM 5 — Insuficiente atuação do Consipam.
OP 6 — Importância crescente do tema “Mudanças Climáticas”.	AM 6 — Pouca receptividade institucional.
OP 7 — Demanda por políticas governamentais multilaterais e integradas dos países amazônicos.	AM 7 — Insuficiência de sensor radar satelital.
OP 8 — Novo Marco Legal Ambiental e de ordenamento territorial para a região amazônica.	AM 8 — Falta de alternativas para a disponibilidade de segmento espacial em satélites de telecomunicações
OP 9 — Carência por um centro de excelência/referência em Sensoriamento Remoto na Amazônia.	AM 9 — Número insuficiente de servidores de carreira no quadro de pessoal.)
OP 10 — Amazônia como prioridade do Ministério da Defesa (Calha Norte, SISFRON, SISGAZ).	AM 10 — Elevado custo de aquisição de imagens satelitais.
OP 11 — Crescente demanda por controle de políticas públicas na região amazônica.	

OP 12 — Aumento da demanda de pesquisa na região.	
OP 13 — Presença nas discussões de políticas públicas voltadas para a Amazônia.	
OP 14 — Realização de grandes eventos sobre e na Amazônia.	
OP 15 — Política Espacial Brasileira contemplando as telecomunicações, sensoriamento remoto e meteorologia.	

2.12.2.1. Avaliação da Auditoria

da análise das informações apresentadas, verificamos a ausência documentação que comprove as afirmações da unidade, em especial quanto ao processo de gestão de riscos, de informações quanto ao nível de cumprimento dos objetivos de gestão de riscos e quanto aos agentes responsáveis por cada risco mapeado no âmbito da unidade.

Vale lembrar que, conforme relatado em item próprio deste relatório, o CENSIPAM não demonstrou a existência de clara identificação e gradação dos riscos associados ao não cumprimento das metas e objetivos estabelecidos em seu Planejamento Estratégico.

2.12.3. Governança

A governança, bem como àquela voltada para o setor público, de acordo com a IN Conjunta MP/CGU nº 01, de 10/5/2016, foi definido como:

*Governança: combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos;*

*Governança no setor público: compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.*

A norma estabelece, ainda, os princípios da boa governança que são a liderança, a integridade, a responsabilidade, o compromisso, a transparência e o accountability.

Além disso, foi determinado no artigo 23 da IN 01, que 'os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão instituir, pelos seus dirigentes máximos, Comitê de Governança, Riscos e Controles.

Dessa forma, por meio da Solicitação de Auditoria nº 5/2017/CISET-MD, de 9/01/2017, instamos ao gestor que informasse acerca da manutenção dos princípios da boa governança da Unidade. Com isso, a administração do CENSIPAM, por meio SEI, apresentou as seguintes informações:

c) manutenção dos princípios da boa governança da Unidade;

*Apesar da desestruturação da Área Administrativa do Censipam, advinda das demissões sem reposição de ocupantes dos cargos mais importantes, na referida área. Podemos via Assessoria da DIGER implantar controles nas aquisições e contratações, da mesma forma que na implementação e monitoramento de indicadores. Num levantamento inicial podemos constatar a necessidade de implementação de controle de riscos em algumas coordenações e apenas a validação de ações em outras áreas que possuem manuais e procedimentos bem definidos, como a COPAL com sua norma de Procedimentos Administrativos Patrimoniais e a CGMAT com a Norma para Planejamento e Execução de Campo, entre outras.*

Ante o exposto, ao avaliarmos as informações prestadas verificamos que não foi apresentada documentação que comprovasse os esclarecimentos apresentados, razão pela qual solicitamos ao gestor que, por ocasião da manifestação ao conteúdo do relatório preliminar, complementasse a resposta apresentada com a documentação de suporte requerida. Em resposta o gestor, por meio da Nota Informativa nº 2, de 29/6/2017, informou que foram analisados e checados pela DIGER, no universo de cem processos, dezesseis processos em 2016 e que "além desses destacam-se, como orientação para o Planejamento Estratégico, o Memorando Circular 14/2012 do DIGER (0580233), de 28 JUN 12, e as mais recentes Portarias 360/DIGER (0580223), de 27 JAN 17, e 441/DIGER (0580225), de 6 FEV 17.

2.12.3.1. Avaliação da Auditoria

Da mesma forma que o item anterior, o Censipam não apresentou documentação que comprove as informações relatadas em sua resposta.

2.13. Instituição do Comitê de Governança, Riscos e Controles

"A Instrução Normativa Conjunta Nº 1, de 10/05/2016, prevê a instituição de comitês de governança, riscos e controles em todos os órgãos federais. Cada comitê deve ser formado pelo dirigente máximo do órgão ou entidade, pelos dirigentes das unidades a ele diretamente subordinadas e será apoiado pelo respectivo assessor especial de Controle Interno."

"Os comitês devem ter a responsabilidade promover a adoção de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas, transparência, efetividade das informações e, dentro dessa finalidade, promover o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos; garantir a aderência às regulamentações, leis, códigos, normas e padrões, com vistas à condução das políticas e à prestação de serviços de interesse público; bem como supervisionar o mapeamento e avaliação dos riscos-chaves que podem comprometer a prestação de serviços de interesse público; entre outras atribuições."

"Por meio da Solicitação de Auditoria nº 5/2017/CISET-MD, de 9/01/2017, instamos ao gestor que informasse acerca da instituição do Comitê de Governança, Riscos e Controles. Em resposta, a administração do CENSIPAM, por meio SEI, apresentou as seguintes informações:

d) instituição do Comitê de Governança, Riscos e Controles."

*"O mesmo não foi instituído, porém avançamos na discussão das funções e atribuições do Comitê, uma vez que os projetos e os macroprocessos têm sido monitorados, acompanhados e realinhados pela Alta Direção do Censipam. Tendo sido definida a atuação da Assessoria de forma complementar as ações da alta direção e no intuito de acompanhar a implantação nas áreas meio e finalísticas dos controles internos, junto a definição de fluxos de processos nas mesmas, controles de acesso, implantação de avaliação de desempenho operacional, supervisão e outras ações."*

2.13.1. Avaliação da Auditoria

O Censipam não apresentou documentação que comprove as informações relatadas em sua resposta. Além disso, a administração do Censipam não apresentou dados objetivos que mostrem os progressos efetivos na discussão das funções e atribuições do Comitê, nem informou os próximos passos ou etapas quanto à sua instituição formal, conforme previsto na IN Conjunta MP/CGU nº 01, de 10/5/2016.

Além disso, instado a apresentar o cronograma para finalização da instituição do Comitê de Governança, Riscos e Controles, por ocasião da manifestação ao conteúdo do relatório preliminar, o gestor, mediante Nota Informativa nº 2, de 29/6/2017, informou que "em agosto de 2016 o Censipam sofreu um grande corte de pessoal na área da gestão administrativa e com isso todos os cronogramas foram prejudicados e agora estão sendo reexaminados e adequados."

2.14. DA AVALIAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, TÁTICO E OPERACIONAL DA UNIDADE

A presente seção objetiva verificar a existência de Planejamento estratégico, tático e operacional e sua vinculação com suas competências legais e com os objetivos estratégicos, além de se avaliar a efetividade dos treinamentos e da divulgação das peças técnicas resultantes da gestão da estratégia corporativa.

Nesse sentido, mediante a Solicitação de Auditoria nº 12/2017/CISET-MD, de 20/1/2017, foram feitas as seguintes demandas e questionamentos à administração do Censipam:

- i) apresentar a versão mais recente do Planejamento Estratégico em vigor na UJ, além do normativo que aprovou o documento;
- ii) informar se a elaboração/revisão do PE ensejou a participação do corpo técnico e gerencial da UJ;
- iii) informar se os objetivos, os indicadores e as ações necessárias ao cumprimento da missão da UJ foram construídos em cooperação com os diversos setores da instituição, apresentando os meios empregados no processo;
- iv) apresentar os métodos utilizados no processo de elaboração do diagnóstico institucional (interno e externo). Informar, por exemplo, se foram realizadas pesquisas, entrevistas ou reuniões com servidores, dirigentes, autoridades, atores externos, especialistas, etc;
- v) informar se foram realizados estudos técnicos que fundamentaram a definição das metas previstas no PE, sobretudo quanto aos cronogramas propostos e às capacidades de a instituição manter a exequibilidade dessas metas.

Em atendimento à solicitação de auditoria, o gestor encaminhou, por meio Memorando nº 36/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, de 08 de fevereiro de 2017, as respectivas respostas transcritas a seguir:

i) *O Planejamento Estratégico vigente no Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - Censipam é o 2012-2023, com a revisão efetuada em 2016, conforme pode ser verificado em [http://intranet.sipam.gov.br/planejamento/planejamentoestrategico/planejamento\_estrategico-revisao-2016.pdf/view]*

ii) *O processo de revisão do Planejamento Estratégico, ocorrido em 2016 ensejou a participação do corpo técnico e gerencial do Censipam, tendo como base, para este trabalho, a formação de um Comitê Gestor de Planejamento Estratégico, criado pela Portaria nº 336/DIGER/CENSIPAM/SG/MD, de 13 de fevereiro de 2014. Assim, este Comitê tem a seguinte composição: Diretor-Geral, Diretor de Administração e Finanças, Diretor de Produtos, Diretor Técnico, Assessora de Comunicação Social, Coordenador-Geral de Integração Institucional, Coordenador-Geral de Inteligência, Chefe de Gabinete e pelos Gerentes dos Centros Regionais de Belém, Manaus e Porto Velho. Nesta Portaria,*

em seu *Parágrafo Único*, tem-se que para o cumprimento de suas atribuições, o Comitê Gestor deverá garantir o envolvimento de todos os níveis hierárquicos do Censipam, promovendo periodicamente fóruns estratégicos para comunicar, divulgar e reforçar assuntos estratégicos para toda a Instituição.

iii) A construção do Planejamento Estratégico do Censipam, para o período 2012-2023, ocorrida no ano de 2011, deu-se de forma participativa. A partir da definição metodológica do trabalho, coordenado pela Coordenação-Geral de Integração Institucional, foram seguidos alguns passos: 1) definição da missão, visão e valores; 2) análise dos ambientes internos e externos; 3) análise dos fatores críticos de sucesso e de eventos portadores de futuro; 4) enunciado dos Objetivos Estratégicos e Ações Estratégicas que permitam o cumprimento da Missão e o atingimento da Visão para uma moldura temporal de 12 anos, a partir de 2012; 5) desdobramento do Planejamento Estratégico em Planos Diretores com validade correspondente ao plano plurianual; 6) desdobramento de cada Plano Diretor em Planos de Ação, correspondentes a cada exercício do Plano Plurianual; 7) alinhamento dos Planos de Ação à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento da União; 8) incorporação de rotina da revisão e atualização periódica dos planos citados; e 9) estabelecimento de ferramenta informatizada de acompanhamento, avaliação de resultados e emissão de relatórios de gestão, com vistas à adequação às mudanças de cenário.

As atividades de discussão aconteceram por meio de reuniões presenciais e por videoconferência, visto que, na estrutura do Censipam estão contidos três Centros Regionais, estando eles em Belém, Manaus e Porto Velho.

iv) O processo de Planejamento Estratégico do Censipam teve início em 2004, quando, com apoio da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, foram desenvolvidas as declarações estratégicas e elaborado o primeiro plano de ação. O trabalho de Planejamento Estratégico foi retomado e novamente implementado em 2007, passando por sua primeira reavaliação em março de 2008. Com a mudança de subordinação do Censipam da Casa Civil da Presidência da República para o Ministério da Defesa, verificou-se a necessidade de revisão do Planejamento Estratégico, tanto no que se refere à incorporação de objetivos específicos de conjunção de esforços no âmbito do tema defesa, como na revisão de ações subsidiárias de cunho civil voltadas para o desenvolvimento da região.

A partir de uma agenda de trabalho foram revisados diversos pontos e desenvolvidos outros que não constaram dos Planejamentos Estratégicos de 2004/2007/2008, como a adoção de análises constantes da sistemática de planejamento estratégico da Escola Superior de Guerra. Foram discutidas as Declarações Estratégicas (missão, visão, valores); Matriz SWOT; Fatores Críticos de Sucesso; Fatores Portadores de Futuro, Objetivos Estratégicos Revisados e Ações Estratégicas decorrentes.

Para a discussão e definição do diagnóstico institucional foi considerada, principalmente, a participação dos servidores do órgão, visto os especialistas existentes, nas diversas áreas de atuação do Censipam, tais como meteorologia, sensoriamento remoto, hidrologia, sistemas de informação, logística, dentre outros.

v) As metas para este Planejamento Estratégico estão relacionadas ao período de execução definido para o mesmo, de 2012 a 2023, assim são desdobradas em ações específicas para o seu alcance com prazos e quantitativos estipulados. Consideradas no âmbito de ações estratégicas que respondem aos objetivos estratégicos, são oriundas de estudos que ocorreram internamente, a partir da avaliação dos projetos em desenvolvimento e pretendidos pelo órgão. Com isso, as ações foram pensadas e elaboradas considerando as possibilidades, com base nos recursos financeiros, recursos humanos, infraestrutura, dentre outros. A partir das definições das ações, relacionadas às metas, as mesmas são incluídas no plano de trabalho anual (PTA).

Instado por ocasião da manifestação ao conteúdo do relatório preliminar a informar a metodologia e os estudos técnicos que fundamentaram os diagnósticos e a definição das metas, o gestor, mediante Nota Informativa nº 2, de 29/6/2017, apresentou os seguintes esclarecimentos:

A metodologia que fundamentou o diagnóstico estratégico, à época de sua formulação, foi a realização de oficinas, nos Centros Regionais do Censipam, localizados em Belém, Manaus e Porto Velho, e no Centro de Coordenação Geral em Brasília. Tais oficinas tinham a participação do corpo técnico e tático das referidas unidades do Censipam, sendo conduzidas, inicialmente, pelos Gerentes Regionais de cada unidade. O objetivo de tais oficinas era levantar a percepção da missão, da visão, dos valores, identificar os pontos fracos e pontos fortes, as ameaças e as oportunidades, levantar os fatores críticos de sucesso e prever os cenários de atuação do órgão no curto, médio e longo prazos.

Após a realização das oficinas nos Centros Regionais e no Centro de Coordenação-Geral, foram realizadas reuniões, por meio de Vídeo-Conferência, com a participação de todos os Centros Regionais, para a definição da Missão, da Visão, dos Valores, a análise do ambiente, os fatores críticos de sucesso, os cenários e a definição dos objetivos estratégicos – e de suas respectivas metas –, das ações estratégicas e o alinhamento destes objetivos com a Estratégia Nacional de Defesa, com o Plano de Articulação e Planejamento de Defesa e com o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa. Logo após o documento final foi publicado.

Em 2014, por meio da portaria n. 336/DIGER/CENSIPM/MD foi constituído o Comitê Gestor do Planejamento Estratégico, composto pelo Diretor-Geral, pelo Diretor de Administração e Finanças, pelo Diretor de Produtos, pelo Diretor Técnico, pela Assessora de Comunicação Social, pelo Coordenador-Geral de Integração Institucional, pelo Coordenador-Geral de Inteligência, pelo Chefe de Gabinete e pelos Gerentes dos Centros Regionais de Belém, Manaus e Porto Velho. A atribuição do Comitê é coordenar e elaborar o planejamento estratégico, dar publicidade a todo o órgão sobre as definições e diretrizes estratégicas, disseminar e incentivar a cultura de excelência no órgão, criar condições de implementação do planejamento estratégico em todo o órgão e em todos os seus níveis, monitorar e avaliar continuamente o desempenho e os resultados do planejamento estratégico e adotar e apoiar medidas corretivas e de ajustes constantes do planejamento estratégico.

Sendo assim, em 2014, 2015 e 2016, o comitê organizou por meio de Workshops de Planejamento, com a participação do Centro de Coordenação Geral e dos Centros Regionais, por videoconferência, a revisão e atualização do planejamento estratégico, adequando-o à realização dos diferentes cenários.

Além das revisões há o acompanhamento sistemático da evolução das metas definidas nos objetivos estratégicos, alinhando-as ao planejamento anual do órgão no nível tático e operacional.

Foram emitidos Memorandos nos quais o DIGER orienta a participação dos integrantes do Censipam na elaboração do Planejamento estratégico (NUP 60090.000736/2012-90). Abaixo são citadas as Atas de Forum e Reuniões sobre o tema.

Data	Doc	SEI	Tema	Pauta Relacionada ao Planejamento Estratégico
09/03/2016	Ata de Reunião	(0580216)	6º Fórum de Dirigentes do Censipam	Determinação pelo Gabinete para Agendamento da Revisão do Planejamento Estratégico
06/04/2016	Ata de Reunião	(0580219)	7º Fórum de Dirigentes do Censipam	Alinhamento do Planejamento Estratégico do Censipam com o Plano de Trabalho Anual e as ações orçamentárias para o ano de 2016, com suas respectivas naturezas de despesas.
18/03/2016	Ata de Reunião	(0580218)	Ata de reunião com Videoconferência com os Centros Regionais de Belém, Manaus e Porto Velho, sobre o Planejamento Estratégico de 2016, do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia	Revisão do Planejamento Estratégico 2012-2023

2.14.1. Avaliação da Auditoria

De acordo com o documento relativo ao Planejamento Estratégico do Censipam 2012-2023, verificamos que são contemplados itens referentes à análise do ambiente (interno e externo), ao pensamento estratégico do Censipam a seus principais objetivos, metas e indicadores, além da relação entre as iniciativas e os objetivos estratégicos da Unidade. Entretanto, não há, no mapeamento das ações e atividades realizadas pelo Censipam, a definição dos riscos associados a cada uma delas.

Além disso, da análise das informações apresentadas pelo gestor por ocasião da manifestação ao conteúdo do relatório preliminar, verificamos que a unidade limitou-se a informar a realização de oficinas e seus objetivos, bem como a realização de reuniões por vídeo conferência, sem disponibilizar as informações requeridas, ou seja, não informou metodologias e estudos técnicos que fundamentaram os diagnósticos e a definição das metas para o seu Planejamento Estratégico.

2.15. AVALIAÇÃO DA CONFIABILIDADE E EFETIVIDADE DOS CONTROLES INTERNOS DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS.

Em atendimento ao disposto no item 12 do Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 156/2016, avaliamos a confiabilidade e efetividade dos controles internos, relacionados às demonstrações contábeis, tendo verificado, com base nos resultados das consultas promovidas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), que as ocorrências apontadas na Tabela 49 - Conformidade Contábil da UG - Maiores Ocorrências, do subitem 7.4 - Informações sobre a Conformidade Contábil, do Relatório de Gestão, foram sanadas até o encerramento do exercício.

2.16. AVALIAÇÃO QUANTO À ABRANGÊNCIA, SUFICIÊNCIA E RESULTADOS DAS MEDIDAS RELACIONADAS AO ACÓRDÃO 1212/2014-TCU

PLENÁRIO

Conforme informado pelo gestor no subitem 8.5 do relatório de gestão, e com base no exames realizados pela equipe de auditoria, o Censipam "não possui nenhum contrato com dedicação exclusiva de mão de obra que estivesse dentro dos setores da economia beneficiados pelo regime de desoneração, conforme consulta realizada no roteiro elaborado pela SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para cumprimento dos Acordãos do TCU nº 2859/2013 e nº 1212/2014."

2.17. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ACESSIBILIDADE.

Ao avaliarmos a política de acessibilidade adotada pelo Centro Gestor, em atendimento ao contido no item 14 do Anexo II à Decisão Normativa TCU nº 156, verificamos a existência de portas de acesso automáticas com sensores de presença, acesso para cadeirantes pela lateral do posto de controle das recepcionistas responsáveis pela orientação de pessoas com deficiência, de sanitários adaptados para pessoas portadoras de necessidades especiais, de estacionamento para veículos e de vagas para pessoas portadoras de necessidades especiais devidamente sinalizadas.

Entretanto, conforme consignado no item 6.5 do Relatório de Gestão - Medidas para garantir a acessibilidade aos produtos, serviços e instalações-, verificamos que o gestor reconhece a necessidade da adoção de medidas adicionais para adequação integral da política de acessibilidade ao informar a pretensão da unidade, no corrente exercício, de "contratar serviços de arquitetura/engenharia para execução de projetos de pequenas obras para adequação integral quanto acessibilidade, em cumprimento das exigências previstas na Lei nº 10.098/2000, regulamentada pelo Decreto nº 5.296/2004 e demais determinações previstas pela ABNT aplicável".

Ante o exposto instado, por meio da Solicitação de Auditoria nº 24/2017/CISSET-MD, de 7/6/2017, a informar medidas previstas para o atendimento integral da política de acessibilidade e a situação atualizada sobre o assunto, em face da informação consignada no item 6.5 do Relatório de Gestão, o gestor, mediante Memorando nº 4/DIRAF/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, de 12/6/2017, informou que o Projeto Básico está pronto "bastando nova cotação para contratação de projeto arquitetônico que viabilize o integral atendimento das normas vigentes" e que no exercício passado não obtiveram recursos em tempo hábil para proceder tal contratação.

De forma complementar, por ocasião da manifestação ao conteúdo do relatório preliminar, o gestor informou que as obras a serem incorporadas na sede do Censipam, para adequação das instalações à evolução da legislação sobre o tema, serão detalhadas no Projeto Básico. Acrescentou que deverão ser incluídos, entre outros, trabalhos visando à: adequação das rampas nas vagas de estacionamento reservadas, assim como o alisamento do piso nas vagas; adequação da roleta e do balcão de recepção na entrada no Centro; adequação de um banheiro de modo a permitir o acesso de acompanhante; e implantação de piso tátil e de totem para deficientes visuais.

#### 2.17.1. Avaliação da Auditoria

Conforme depreende-se das informações apresentadas na justificativa do gestor, verificamos que as providências adotadas sinalizam para a adequação integral da política de acessibilidade no âmbito do Censipam, em cumprimento das exigências previstas na Lei nº 10.098/2000, regulamentada pelo Decreto nº 5.296/2004 e demais determinações previstas pela ABNT aplicável.

#### 2.18. AVALIAÇÃO DA OBSERVÂNCIA DA ORDEM CRONOLÓGICA DOS PAGAMENTOS.

Em atendimento ao disposto no item 15 do Anexo II da N TCU nº 156/2016, avaliamos a observância, pela unidade prestadora da conta, da ordem cronológica dos pagamentos estabelecida pelo art. 5º da Lei nº 8.666/93.

Nesse sentido, do cotejo entre a data de atesto das notas fiscais, vinculadas aos processos das compras e contratações definidos na amostra, com a data das respectivas emissões das ordens bancárias, não foram evidenciados pagamentos que não tenham obedecido a ordem cronológica dos atestos, atendendo, assim, às exigências legais.

#### 2.19. Avaliação das providências adotadas conforme consignado no Plano de Providências Permanente (PPP), de 23/12/2016, encaminhado por meio do Memorando nº 196/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, de 23/12/2016, ante Recomendações do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 48/2016/Geaud/Ciset-MD.

##### 2.6.1.3. Recomendação

- i) Realizar, nas aquisições futuras, ampla pesquisa de mercado, evitando a utilização de cotações discrepantes no cálculo da média dos itens a serem adquiridos, mesmo em se tratando de licitações por lote;
- ii) Fortalecer os mecanismos atinentes a pesquisas da composição societária das empresas consultadas, de modo a assegurar o cumprimento dos princípios enumerados no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, que busca a escolha da proposta mais vantajosa para a administração, e, ainda, contribuir para o processo de transparência dos atos de gestão.

#### Ações informadas no PPP

vii) Providências a serem Implementadas:

As recomendações da CISET-MD foram desdobradas nas seguintes ações:

- i.1) Dar ciência às áreas envolvidas do conteúdo do Relatório Final de Auditoria e da reincidência.
- i.2) Determinar o cumprimento das normas e orientações para pesquisa de mercado, reiterando o Memorando Circular nº 16/DIRAF/Censipam/SG-MD, de 17 de novembro de 2015 (0379492).
- i.3) Implementar controles em conformidade com as orientações dos órgãos de controle e da SLTI.
- i.4) Incluir, no Plano Anual de Capacitação – PAC 2017, capacitações em pesquisa de preços e de mercado e em implementação de controles nas aquisições.
- ii) Implementar controles para pesquisa da composição societária, inclusive utilizando o SICAF e a Internet.
- viii) Prazo de atendimento: 01/03/2017
- ix) Situação da providência:
  - i.1) Por meio do Memorando Circular nº 9/DIGER/CENSIPAM/SG-MD(0379519) foi dada ciência às áreas envolvidas do conteúdo do Relatório Final de Auditoria, ressaltando a ocorrência de reincidência. Ação concluída.
  - i.2) Também, através do Memorando Circular nº 9/DIGER/CENSIPAM/SG-MD(0379519) foi determinado o cumprimento das normas e orientações para pesquisa de mercado, reiterando o Memorando Circular nº 16/DIRAF/Censipam/SG-MD, de 17 de novembro de 2015 (0379492). Também por meio do Memorando Circular nº 5/DITEC/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (SEI 0377910), foi dada ciência à área demandante do conteúdo do Relatório de Auditoria, bem como reiterado o Memorando Circular nº 13/DITEC/CENSIPAM/SG-MD, de 23 de outubro de 2015 (SEI 0378471). Ação concluída.
  - i.3) Em que pese a COLIC já ter passado a utilizar, em 2016, a pesquisa parametrizada do SICAF, mitigando a possibilidade de ocorrências de falhas como as que ocorreram, bem como já ter implantado um checklist para os processos licitatórios, foi determinada, através do Memorando Circular nº 9/DIGER/CENSIPAM/SG-MD(0379519), a adoção de providências de modo a sanar definitivamente as falhas apontadas, incluindo o estabelecimento de pontos de controle no recebimento de processos licitatórios, que deverão verificar pelo menos a composição societária das empresas consultadas e a conformidade da pesquisa de mercado. Da mesma forma, o checklist AGU, que foi implantado em 2016, está sendo revisado e será divulgado, de forma a unificar procedimentos. Ação em andamento dentro do prazo.
  - i.4) Por meio do Memorando nº 194/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, de 22 de dezembro de 2016, foi solicitado à Assessoria de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas que incluía no Plano Anual de Capacitação – PAC 2017, cursos na área de licitações relacionados com pesquisa de preços e de mercado e relacionados a implementação de controles nas aquisições. Ação concluída.
  - ii) Em que pese a COLIC já ter passado a utilizar, em 2016, a pesquisa parametrizada do SICAF, mitigando a possibilidade de ocorrências de falhas como as que ocorreram, bem como já ter implantado um checklist para os processos licitatórios, foi determinada, através do Memorando Circular nº 9/DIGER/CENSIPAM/SG-MD(0379519), a adoção de providências de modo a sanar definitivamente as falhas apontadas, incluindo o estabelecimento de pontos de controle no recebimento de processos licitatórios, que deverão verificar pelo menos a composição societária das empresas consultadas e a conformidade da pesquisa de mercado. Da mesma forma, o checklist AGU, que foi implantado em 2016, está sendo revisado e será divulgado, de forma a unificar procedimentos. Ação em andamento dentro do prazo.

#### Avaliação da Auditoria

Providências adotadas sinalizam para o atendimento da recomendação. No presente trabalho não verificamos ocorrências da espécie, entretanto, a eficiência e eficácia das medidas adotadas serão sendo objeto de verificações nos futuros trabalhos de auditoria.

##### 2.6.2.3. Recomendação

Implementar medidas com vistas ao aprimoramento dos controles internos administrativos com vistas à adequada atuação dos processos, bem como o devido preenchimento dos documentos que compõem os autos.

#### Ações informadas no PPP

vii) Providências a serem Implementadas:

As recomendações da CISET-MD foram desdobradas nas seguintes ações:

- i) implantar o Sistema Eletrônico de Informações
- ii) implantar controles para verificação da adequada atuação dos processos e do preenchimento dos documentos que compõem os autos.
- viii) Prazo de atendimento: atendida.
- ix) Situação da providência:
  - i) O Sistema Eletrônico de Informações – SEI foi implantado no início de 2016, sendo todos os processos, desde então, autuados eletronicamente. Ação concluída.
  - ii) A COLIC já implementou o checklist da AGU para os processos recebidos e expedidos, sendo que o referido checklist está sendo revisado para divulgação unificação de procedimentos. Ação concluída.

#### Avaliação da Auditoria

Providências adotadas sinalizam para o atendimento da recomendação. No presente trabalho não verificamos ocorrências da espécie, entretanto, a eficiência e eficácia das medidas adotadas serão objeto de verificações nos futuros trabalhos de auditoria.

##### 2.6.4.3. Recomendação

Adotar providências para a efetiva aplicação das penalidades previstas nos editais dos processos licitatórios realizados pelo Censipam, bem como na legislação vigente, mantendo os devidos registros das ocorrências no Sicaf.

#### Ações informadas no PPP

vii) Providências a serem Implementadas:

As recomendações da CISET-MD foram desdobradas nas seguintes ações:

- a) revisar os contratos vigentes verificando descumprimentos contratuais e notificando as empresas para prestarem esclarecimentos e justificativas.
- b) avaliar os esclarecimentos e justificativas, aplicando, se for o caso, a sanção devida conforme previsão contratual, fornecendo prazo para recurso.
- c) em caso de aplicação de penalidade, julgar o recurso interposto e revogar, ratificar ou retificar a penalidade aplicada.
- d) atualizar checklist AGU da COLIC.
- viii) Prazo de atendimento: 28/02/2017
- ix) Situação da providência:

- a) Revisados os contratos vigentes, foram notificadas: Claro S/A (0344646), Verde Norte Ltda (0344692), Amazônia Clean Limpeza e Construção Ltda (0344745), KPO Serviços de Jardinagem Ltda-EPP (0344133), Brilhante Administração e Serviços EIRELI-EPP(0344722), Legítima Serviços de Proteção, Seg. E Vig. Patrimonial (0344607) e Marb Serviços Ltda-ME (0344308). Ação concluída.
- b) As respostas das empresas foram apresentadas e estão sendo avaliadas. Ação em andamento dentro do prazo.
- c) não iniciada, pois depende do item “b” acima.
- d) Será incluída no checklist interno da COLIC, a providência adotada, para que as penalidades sejam aplicadas em conformidade com o previsto nos editais dos processos licitatórios realizados no CENSIPAM. Ação em andamento dentro do prazo.

Avaliação da Auditoria

Os esclarecimento apresentados pelo gestor por meio do retrocitado memorando e as informações consignadas no relatório de gestão (tabela 52 - Relatório de Cumprimento das Recomendações do Órgão de Controle Interno) sinalizam para o atendimento da Recomendação. Solicitamos ao gestor que, por ocasião da manifestação ao conteúdo do relatório preliminar, apresente informações atualizadas sobre o assunto, se for o caso.

2.6.5.3. Recomendação

- i) Suspender a execução do Contrato nº 24/2015 para realização de estudos quanto as alternativas ao Projeto Amazônia - SAR, levantamentos comparativos, análises de custo-benefício, estudos de viabilidade e implantação, e da adequabilidade do projeto básico proposto pela empresa, submetendo à avaliação do Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia - CONSIPAM;
- ii) Em caso de continuidade do contrato após avaliação do Conselho Deliberativo, promover adequação para a retirada dos serviços que não são de natureza singular ou cuja notória especialização não foi comprovada pela empresa, bem como dos serviços subcontratados.

Ações informadas no PPP

- vii) Providências a serem Implementadas:
- As recomendações da Ciset-MD foram desdobradas nas seguintes ações:
- i.1) notificar a contratada da suspensão do contrato nº 24/2015 e das atividades saneadoras que ocorrerão durante a suspensão.
- i.2) consolidar, a partir do conteúdo disponível na Consulta Prévia ao BNDES, no respectivo processo e nas informações existentes em outros estudos prévios, levantamentos comparativos, análises de custo-benefício, estudos de viabilidade e implantação.
- i.3) avaliar a adequabilidade do projeto básico proposto pela empresa.
- i.4) submeter o projeto Amazônia-SAR e os documentos de planejamento consolidados para avaliação do Consipam.
- ii) Aguardar a avaliação do Consipam.
- viii) Prazo de atendimento: i) 30/03/2017 ii) 15/02/2017
- ix) Situação da providência:
- i.1) após consulta realizada à CONJUR/MD, quanto ao teor do documento para acolhimento da recomendação da Ciset/MD, foi encaminhado à contratada o ofício nº 20.932/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (SEI 0326469), de 9 de novembro de 2016, suspendendo o Contrato nº 24/2015 por 90 (noventa) dias a contar do recebimento do ofício, que ocorreu em 14/11/2016 (SEI 0349469). A AMS Kepler, em carta resposta, solicitou acesso ao processo de auditoria, o que está sendo providenciado. O contrato encontra-se suspenso até 12/02/2016. Ação concluída.
- i.2) os documentos de planejamento da contratação, no modelo do MD, começaram a ser consolidados a partir da reunião das informações já existentes na Consulta Prévia do BNDES, e no respectivo processo, bem como estão sendo utilizados outros estudos já realizados, como do GT-ERDO. Ação em andamento no prazo proposto.
- i.3) ação não iniciada, pois o projeto básico deverá ser avaliado à luz dos documentos de planejamento da contratação que serão consolidados na ação “i.2” acima.
- i.4) Apesar do Projeto Amazônia-SAR, na sua origem, ter sido anuído, analisado e/ou aprovado pelos canais competentes (Ministro da Defesa, Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente , Diretor do INPE, Presidente do IBAMA, CONJUR/MD e Diretor-Geral do Consipam), e estar pronto para encaminhamento ao Consipam para avaliação, a ação deverá aguardar os documentos de planejamento da contratação que estão sendo consolidados na ação “i.2” acima para encaminhamento final para avaliação do Consipam. O Consipam já havia incluído em seu Relatório de Atividades 2015(0380191), documento de prestação de contas anual ao Consipam, uma apresentação e informações gerais sobre o Projeto Amazônia-SAR, tendo encaminhado a mesma aos conselheiros por meio dos seguintes documentos:
- Ofício nº 23574/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0368817);
  - Ofício nº 23579/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0368894);
  - Ofício nº 23582/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0368922);
  - Ofício nº 23583/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0368933);
  - Ofício nº 23584/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0368943);
  - Ofício nº 23586/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0368951);
  - Ofício nº 23587/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0368964); e
  - Memorando nº 188/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0369027).
- ii) ação não iniciada, aguardando a avaliação do Consipam.

Informações atualizadas sobre o assunto foram apresentadas por ocasião da manifestação ao conteúdo do relatório preliminar, dando conta de que as seis ações previstas, quatro foram concluídas e duas estão em andamento, com previsão de conclusão até 30/07/2017, conforme sintetizado abaixo:

- 1.1)*** após consulta realizada à CONJUR/MD, quanto ao teor do documento para acolhimento da recomendação da Ciset/MD, foi encaminhado à contratada o Ofício nº 20.932/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, de 9 de novembro de 2016, suspendendo o Contrato nº 24/2015 por 90 (noventa) dias a contar do recebimento do ofício, que ocorreu em 14/11/2016. A AMS Kepler, em carta resposta, solicitou acesso ao processo de auditoria, o que foi devidamente providenciado. A suspensão do contrato foi prorrogada por adicionais 20(vinte) dias, pelo Despacho Decisório nº 1/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, de 13 de fevereiro de 2017, sendo a contratada notificada pelo Ofício nº 2678/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, de 13 de fevereiro de 2017. O contrato voltou a vigor em 7 de março de 2017, sendo que a contratada encaminhou a Carta gp-estacao-comp-09.odt, de 08 de março de 2017, solicitando a decisão do Consipam a respeito da continuidade do contrato. O Consipam informou à contratada, através do Ofício nº 4616/DITEC/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, de 13 de março de 2017, que a decisão do Consipam depende, também, da conclusão das ações informadas no Ofício nº 20932/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, de 09 de novembro de 2016, no qual o Consipam solicitou à contratada que apresentasse documentação comprobatória, exigida pela Ciset durante a auditoria, que comprovasse os pagamentos realizados a empregados, terceirizados e sócios. ***Ação concluída.***
- 1.2)*** os documentos de planejamento da contratação, no modelo do MD, foram consolidados a partir da reunião das informações já existentes na Consulta Prévia do BNDES, e no respectivo processo, bem como a partir de outros estudos já realizados, como do GT-ERDO. Os documentos produzidos foram "Estudo Técnico Preliminar da Contratação 5" e "TI - Análise de Riscos/AR DITEC". ***Ação concluída.***
- 1.3)*** o projeto básico foi avaliado à luz dos documentos de planejamento da contratação e os fiscais ratificaram a sua adequabilidade através do Despacho nº 43/DITEC/DIGER/CENSIPAM/SG-MD. ***Ação concluída.***
- 1.4)*** O Projeto Amazônia-SAR, em sua origem, foi anuído, analisado e/ou aprovado pelos seguintes canais: Ministro da Defesa; pg. 385), Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente; pg. 385) , Diretor do INPE; pg. 218), Presidente do IBAMA; pg. 238-239), Secretário-Geral do Ministério da Defesa; pg. 67; e pg. 9), GGI-MA (pg. 272-277), CONJUR/MD ( pg. 335-342) e Diretor-Geral do Consipam ( pg. 385), conforme informado através do Memorando nº 142/DIGER/CENSIPAM/SG-MD. No entanto, a Ciset-MD recomendou a submissão dos documentos de planejamento da contratação (e do projeto) ao Consipam, mesmo com os conselheiros tendo sido informados das atividades do Consipam em 2015, aí incluídas as linhas gerais do projeto Amazônia-SAR, através do Relatório de Atividades 2015, documento de prestação de contas anual ao Consipam.

Por entender possuir competência específica para atuar na evolução do conceito e do aparato tecnológico, e pelo entendimento da Ciset/MD basear-se em interpretação divergente do Decreto de 18 de outubro de 1999 (competências do Consipam) e do Decreto nº 7.974, de 1º de abril de 2013 (competências do Consipam), o Consipam solicitou, através do Memorando nº 130/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, análise e parecer da CONJUR/MD acerca da matéria.

A CONJUR/MD manifestou nos seguintes termos no Parecer nº 00269/2017/CONJUR-MD/CGU/AGU:

Por entender possuir competência específica para atuar na evolução do conceito e do aparato tecnológico, e pelo entendimento da Ciset/MD basear-se em interpretação divergente do Decreto de 18 de outubro de 1999 (competências do Consipam) e do Decreto nº 7.974, de 1º de abril de 2013 (competências do Consipam), o Consipam solicitou, através do Memorando nº 130/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, análise e parecer da CONJUR/MD acerca da matéria.

A CONJUR/MD manifestou nos seguintes termos no Parecer nº 00269/2017/CONJUR-MD/CGU/AGU:

"18. No entender desta CONJUR, a dicção do Decreto nº 8.978/2017 é no sentido de **não exigir que qualquer ação idealizada para "atualização e a evolução continuada do conceito e do aparato tecnológico do SIPAM" seja submetida ao CONSIPAM.** Caso fosse a intenção da norma submeter tais atos ao órgão colegiado, haveria disposição expressa nesse sentido, como ocorre com diversos outros incisos do art. 46. A omissão não pode ser colmatada com interpretação extensiva, sobretudo quando essa interpretação possa trazer empecos à concretização dos escopos traçados pelo decreto.

[...]

22. Por força do art. 46, VII, do Decreto nº 8.978/2017 - o qual reproduziu, a redação do revogado Decreto nº 7.974/2013 - o CENSIPAM tem atribuição para gerir seu aparato tecnológico, implementando medidas que garantam sua continuidade e aperfeiçoamento. **A norma não exige que qualquer providência adotada para o alcance dessa finalidade seja avalizada pelo CONSIPAM.** " (grifo nosso)

Portanto, não há qualquer exigência legal ou regulamentar que obrigue o Consipam a encaminhar o Projeto Amazônia-SAR ao Consipam para avaliação, validação ou qualquer forma de ratificação.

Nesse sentido, a ciência do Diretor-Geral nos documentos de planejamento da contratação elaborados, ratificam os atos dessa autoridade na aprovação do Projeto Amazônia-SAR, sendo suficientes para atendimento às recomendações da Ciset-MD e continuidade do Projeto Amazônia-SAR. ***Ação concluída.***

***ii)*** Como entendimento da CONJUR/MD, informado no tópico acima, a decisão de continuidade do projeto cabe do Diretor-Geral do Consipam e não ao Consipam. Nesse sentido, o Projeto Amazônia-SAR não tem impedimentos ou qualquer outro óbice à sua continuidade, pendendo apenas questões relativas ao Contrato nº 24/2015.

Nesse sentido, apesar do entendimento da Ciset-MD de que a contratada deve possuir notória especialização na totalidade do objeto, entende o Consipam que, por se tratar de objeto **singular, composto e complexo**, não é razoável se exigir que a contratada tenha notória especialização em digitação e revisão de projetos básicos, ou em construção de bases de antena ou de prédios de apoio, ou de avaliação do espectro eletromagnético, **pois essas atividades são acessórias ao objeto principal.** No entanto, **tais atividades integram o objeto principal e dele não podem ser separadas**, pois são necessárias para compor o objeto singular como um todo. Assim, não tem sentido se exigir um projeto básico, que não seja completo, que não atinja seu propósito, que é definir critérios objetivos necessários e suficientes para um procedimento licitatório.

É importante diferenciar o caso em questão em relação a outros julgados do Tribunal de Contas da União, como, por exemplo, no Acórdão 23/2001-TCU-Plenário em que o voto condutor da decisão expôs:

"4.Da mesma forma, a contratação da empresa de Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C Ltda para a elaboração de projetos de estrutura e instalações prediais do Edifício-Sede do MPF, bem como para serviços de assessoramento à fiscalização nas áreas de estrutura e instalações prediais, não se pautou pelas regras exigidas pela Lei das Licitações. Embora complexo o assunto, resta convir que a **notória especialização que detém aquela empresa se restringe aos serviços de arquitetura, e não a outros, típicos de engenharia.**" (grifo nosso)

Neste caso, o objeto pode ser dividido em duas partes, uma notória (arquitetura) e outra não notória (engenharia), pois os produtos completos da parte de arquitetura são aqueles que serão utilizados como insumo para a parte de engenharia. No caso do contrato nº 24/2015, não existem produtos separados de cada área, pois todas se fundem para gerar um produto único, por esse motivo é um produto composto, além de complexo.

Outro julgado do TCU, no TC 650.148/96-7:

"7.2 Verifica-se, portanto, no caso concreto analisado pela equipe de auditoria, **uma evidente incompatibilidade entre um dos motivos alegados para a escolha da contratada** (o fato de esta reunir um corpo de profissionais especializados e experientes, capaz de cobrir todos os campos do direito - letra 'b' do subitem 27, fls. 53), **e a cláusula contratual que desobrigou a contratada de realizar os serviços com a participação direta dos referidos profissionais.**" (grifo nosso)

Nesse caso, o objeto era único, porém não composto, de serviços advocatícios. Nesse caso, a terceirização implicaria, necessariamente, em terceirização do objeto principal (e único), o que não ocorre no Contrato nº 24/2015, pois a terceirização das áreas de Engenharia de Telecomunicações, Engenharia Civil e Apoio Técnico-administrativo, não implicam em terceirização do objeto principal, pois são atividades acessórias na construção desse objeto composto.

Por isso, o Censipam previu no contrato a possibilidade de terceirização (cabível nos serviços acessórios) sendo que não poderiam (e não foram) terceirizados serviços da essência do objeto (estritos de Sensoriamento Remoto, Sistemas Espaciais, Geoprocessamento e Gerência de Projetos). Portanto, no entendimento do Censipam não houve impropriedade no ato de contratação por notória especialização, por se tratar de objeto singular (também composto e complexo) e pela contratada possuir notória especialização no objeto em questão, dominando o conhecimento necessário para aglutinar, avaliar e validar todos os itens, essenciais e acessórios, de forma a realizar o objeto. Além disso, todos os itens acessórios somados contribuem com apenas 14,9% (7,5% engenharia de telecomunicações, 4,2% engenharia civil e 3,2% técnico/administrativo) do valor total da contratação e, dentro do princípio da razoabilidade, não podem ser equiparados aos essenciais.

Portanto, o atendimento da recomendação com a retirada dos itens julgados "não notórios" pela Ciset-MD faria com que, por exemplo, o projeto básico ficasse incompleto, ou seja, no lugar de um projeto que deveria contemplar uma antena instalada, um sistema de processamento e de análise acoplado a esta antena e demais serviços, seria um projeto que conterá apenas parte da especificação da antena (sem a atividade de engenharia de telecomunicações), nenhuma especificação da base da antena ou de estruturas prediais de apoio (sem a atividade de engenharia civil) e, o que é pior, sem ser digitado, formatado ou revisado (atividade de apoio técnico-administrativo).

Apesar da impossibilidade de atendimento dessa recomendação da Ciset-MD (retirada de itens) e dos atrasos, decorrentes do processo de auditoria e suspensão do contrato, **a situação orçamentária do Censipam em 2017 não permite manter o contrato em questão, bem como outros contratos.** Portanto, o Censipam elaborou Minuta de Termo de Rescisão Unilateral do Contrato para encaminhamento à CONJUR/MD, fundada no interesse público. Após avaliação da d. Consultoria Jurídica, o Censipam tomará as demais providências necessárias à rescisão contratual. **Ação em andamento, pendendo rescisão unilateral por Interesse Público.**

Avaliação da Auditoria

Das informações apresentadas pelo gestor, verificamos que foram adotadas providências cujos desdobramentos remetem para o exercício corrente. Dessa forma, a avaliação da efetividade das medidas adotadas serão objeto de monitoramento no âmbito desta setorial de controle interno.

2.6.6.3. Recomendação

Adotar providências para verificação da composição dos custos que serviram de fundamento para o valor do Contrato nº 24/2015, de 11/12/2015, firmado com a empresa AMS KEPLER ENGENHARIA DE SISTEMAS LTDA., incluindo análises comparativas com os pagamentos efetivados pela empresa junto aos seus empregados e contratado, e, caso verificado sobrepreço, promover a apuração de responsabilidades e o ressarcimento ao erário.

Ações informadas no PPP

- vii) Providências a serem Implementadas:
  - A recomendação da Ciset-MD foi desdobrada nas seguintes ações:
    - a)Detalhamento das tarefas constantes das atividades desempenhadas, com definição de carga de trabalho para cada tarefa.
    - b)Retificação ou ratificação do perfil profissional para as atividades.
    - c)Montagem de nova planilha de custos para os perfis.
    - d)Atualização do cronograma físico-financeiro, incluindo todas as etapas e produtos previstos e realizados.
    - e)Validação dos pagamentos efetivados pela empresa junto aos seus empregados e contratados à luz da planilha de custos e do cronograma físico-financeiro.
    - f)Verificar a compatibilidade dos pagamentos efetuados e devidos, equalizando a diferença se necessário. Caso tenha havido pagamento além do devido, promover a apuração de responsabilidades e o ressarcimento ao erário.
  - viii) Prazo de atendimento: 12/02/2017
  - ix) Situação da providência:
    - a)Iniciado o detalhamento das tarefas constantes das atividades desempenhadas, com definição de carga de trabalho para cada tarefa. Ação em andamento, no prazo proposto.
    - b)Ação ainda não iniciada, pois depende do detalhamento das tarefas constantes das atividades desempenhadas (ação "a").
    - c)Ação ainda não iniciada, pois depende da retificação ou ratificação do perfil para as atividades (ação "b").
    - d)Ação ainda não iniciada, pois depende do detalhamento das tarefas (ação "a"), da retificação ou ratificação do perfil das atividades (ação "b") e da montagem de nova planilha de custos (ação "c").
    - e)Ação ainda não iniciada, pois depende da planilha de custos (ação "c") e do cronograma físico-financeiro atualizado (ação "d").
    - f)Ação ainda não iniciada, pois depende do resultado da confrontação de novo cronograma físico-financeiro com os pagamentos já realizados à Contratada (ação "e").

Informações atualizadas sobre o assunto foram apresentadas por ocasião da manifestação ao conteúdo do relatório preliminar, dando conta de que as seis ações previstas, quatro foram concluídas e duas estão em andamento, com previsão de conclusão até 30/07/2017, conforme sintetizado abaixo:

- a) O detalhamento das tarefas constantes das atividades do objeto contratual, com definição de carga de trabalho para cada tarefa, foram realizados através da "Descrição dos cargos e atividades" (pg. 4 a 6) e da "Planilha de detalhamento das atividades e dos custos" (pg. 8 a 14) integrantes do documento intitulado "Geral Composição dos custos da contratação original" (0538041). **Tal detalhamento ratifica o valor inicial da contratação, sem considerar eventuais revisões decorrentes de recomendações da Ciset-MD ou da execução contratual.**  
Da mesma forma, considerando EXCLUSIVAMENTE as recomendações da Ciset-MD, foram detalhadas as tarefas constantes das atividades do objeto contratual, com definição de carga de trabalho para cada tarefa, através da "Descrição dos cargos e atividades" (pg. 4 a 6) e da "Planilha de detalhamento das atividades e dos custos" (pg. 8 a 14) integrantes do documento intitulado "Geral Composição dos custos da contr. ajuste preliminar" (0545485). Tal não considera eventuais revisões decorrentes da execução contratual. **Ação concluída.**
- b) No momento da contratação, o entendimento do Censipam era de que perfis de coordenação aportariam maior experiência e menor risco. Apesar disso, verificou-se, após recomendação da Ciset-MD, que o perfil de "Engenheiro de Telecomunicações Sênior" no lugar de "Coordenador Infraestrutura Telecom", de "Analista Administrativo Sênior" no lugar de "Coordenador Administrativo" e de "Analista Administrativo Júnior" no lugar de "Assistente Administrativo III", também podem ser considerados como adequados, sendo a retificação realizada mediante nova "Planilha de pesquisa de salário-base de referência" (0545485). **Ação concluída.**
- c) A retificação dos perfis realizada na letra "b" acima, trouxe consigo novos salários de referência, como também o fez o ajuste em relação ao Engenheiro de Telecom em decorrência da Lei nº 4.950-A, de 22 de abril de 1966, que estabelece o salário-base mínimo dos Engenheiros. Com isso, novas planilhas de custos para os perfis (0545485), foram elaboradas, com uma redução de 27% no valor total do contrato. **Ação concluída.**
- d) O cronograma físico-financeiro (0545485), foi atualizado, com base nos itens "b" e "c" acima. **Ação concluída.**
- e) O cálculo do saldo devido, mediante "Planilha de cálculo do saldo contratual preliminar" (0545512), desconsiderando produtos entregues e atividades realizadas em prol do objeto, necessários diante de mudanças conjunturais durante a execução, e que não foram pagos à Contratada por não possuir previsão explícita no Cronograma Físico-Financeiro, revelou que o Censipam pagou à contratada R\$ 141.081,51 (cento e quarenta e um mil e oitenta e um reais e cinquenta e um centavos) além do devido.

Ressalta-se que a fiscalização da execução contratual baseou-se no cumprimento dos marcos físicos do cronograma físico-financeiro, ou seja, mediante a entrega dos produtos que integram o objeto da contratação, verificada a adequabilidade e qualidade dos mesmos aos requisitos contratuais. Ocorre que a recomendação da Ciset-MD enfatiza que os valores devidos são legítimos apenas se a contratada apresentar, também, comprovação dos pagamentos efetivados junto aos seus empregados e contratados.

Porém, a contratada se recusou a apresentar a totalidade da documentação exigida, através do Ofício nº CENSIPAM 002/2016, de 2 de setembro de 2016 (0251760), alegando se tratar de informações que poderiam afetar questões estratégicas da empresa, apresentando apenas parte dessa documentação, referente aos contratos terceirizados (engenharia de telecomunicações e técnico-administrativo) e de autônomo (engenharia civil), bem como apresentou relatório de funcionários, que contempla os cargos de geoprocessamento e de apoio técnico-administrativo. Não foi apresentada qualquer comprovação em relação ao pagamento dos sócios que atuaram técnica e diretamente em atividades do contrato, nem comprovação de pagamento aos empregados.

Mesmo após ter sido reiterado o pedido, por meio do Ofício nº 16711/DITEC/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (SEI 0468762). O Censipam elaborou o Memorando nº 162/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, de 31 de maio de 2017 (0546291), solicitando à CONJUR/MD que encaminhasse à Procuradoria da Advocacia-Geral da União, solicitação do Censipam para que sejam tomadas as providências necessárias no sentido da Contratada apresentar os documentos comprobatórios exigidos pelo Controle Interno.

O Censipam aguarda a resposta da AGU e a apresentação das comprovações para concluir a validação dos pagamentos realizados pela Contratada aos sócios, empregados, terceirizados e contratado autônomo. **Ação em andamento.**

f) Como pende a conclusão do item "e" acima, não é possível afirmar o montante do ressarcimento, pois a Contratada tem que comprovar o pagamento realizado aos sócios, empregados, terceirizados e contratado autônomo. Além disso, existem diversos produtos foram entregues e atividades foram realizadas em prol do objeto, necessários diante de mudanças conjunturais durante a execução, e que não foram pagos à Contratada por não possuir previsão explícita no Cronograma Físico-Financeiro.

Foi realizada simulação contemplando as mudanças conjunturais e os reflexos nas atividades, custos e cronograma, e caso a Contratada comprove TODOS os pagamentos a sócios, empregados, terceirizados e contratados autônomos, teria um saldo a receber por produtos já entregues e atividades já desenvolvidas em prol do objeto do contrato.

**Ressalta-se que todos os produtos entregues pela Contratada (todos em prol do objeto contratual, porém alguns sem previsão explícita no Cronograma Físico-Financeiro) estão sendo utilizados pelo Censipam.**

O Censipam aguarda a conclusão do item "e" acima para prosseguir no cálculo efetivo do saldo. **Ação em andamento.**

Avaliação da Auditoria

Das informações apresentadas pelo gestor, verificamos que foram adotadas providências cujos desdobramentos remetem para o exercício corrente. Dessa forma, a avaliação quanto à efetividade das ações em andamento serão objeto de monitoramento no âmbito desta setorial de controle interno no presente exercício.

2.6.7.3. Recomendação

Adotar providências para a cobrança do efetivo pagamento, por parte da empresa AMS KEPLER ENGENHARIA DE SISTEMAS LTDA, da multa pelo descumprimento de cláusula do Contrato nº 24/2015, de 11/12/2015, referente ao atraso da apresentação da garantia de execução do objeto contratado.

Ações informadas no PPP

- vii) Providências a serem Implementadas:
  - A recomendação da Ciset-MD foi desdobrada nas seguintes ações:
    - a) notificar a empresa da mora na apresentação da garantia e solicitar esclarecimentos e justificativas.
    - b) avaliar os esclarecimentos e justificativas, aplicando, se for o caso, a sanção devida conforme previsão contratual, fornecendo prazo para recurso.

- c) em caso de aplicação de penalidade, julgar o recurso interposto e revogar, ratificar ou retificar a penalidade aplicada.
- d) atualizar checklist AGU da COLIC.
- viii) Prazo de atendimento: 30/01/2017
- ix) Situação da providência:
- a) a empresa foi notificada, em 18/10/2016, para que apresentasse as justificativas em relação a ausência da apresentação da garantia no prazo estipulado na cláusula 7.1 do contrato, através do ofício nº 19343/COLIC CENSIPAM/CGAFI/DIRAF/DIGER/CENSIPAM/SG-MD(0302466), tendo encaminhado carta-reposta em 26/10/2016 apresentando suas justificativas. Ação concluída.
- b) o processo está atualmente na área administrativa para avaliação das justificativas e providências subsequentes. Ação em andamento no prazo proposto.
- c) ainda não iniciada pois depende da finalização da ação “b” acima.
- d) Será incluída no checklist interno da COLIC, a providência adotada, para que as penalidades sejam aplicadas em conformidade com o previsto nos editais dos processos licitatórios realizados no CENSIPAM. Ação em andamento dentro do prazo.

Instado a apresentar informações atualizadas sobre o assunto, por ocasião da manifestação ao conteúdo do relatório preliminar, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos adicionais:

Das 4 ações previstas, 3 foram concluídas e 1 está em andamento. Segue síntese da situação das providências extraída do Plano de Providência Permanente atualizado (SEI 0537829):

- a) a empresa foi notificada, em 18/10/2016, para que apresentasse as justificativas em relação a ausência da apresentação da garantia no prazo estipulado na cláusula 7.1 do contrato, através do Ofício nº 19343/COLIC CENSIPAM/CGAFI/DIRAF/DIGER/CENSIPAM/SG-MD(0302466), tendo encaminhado carta-reposta em 26/10/2016 apresentando suas justificativas. Ação concluída.**
- b) como a Contratada não apresentou fatos que justificassem a falta, restou evidenciada a necessidade de aplicação da penalidade de multa em razão do atraso percebido na apresentação do certificado de garantia. A contratada foi notificada da aplicação da penalidade através do Ofício nº 1141/COLIC CENSIPAM/CGAFI/DIRAF/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0404307), junto ao qual foi encaminhada GRU correspondente aos valores de tal sanção. A contratada formalizou a intenção de recorrer da decisão e solicitou vistas ao processo, por meio da Carta g-estacao-comp-08.odt (0429879). Ação concluída.**
- c) a contratada interpôs recurso por meio da Carta gp-estacao-comp-12.odt (0469518), sendo o mesmo julgado insuficiente para promover a reconsideração acerca da penalidade administrativa aplicada, bem como mantida a aplicação da penalidade pela autoridade superior. A Contratada foi notificada da decisão por meio do Ofício nº 8556/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0516571) e, por meio da Carta gp-estacao-comp-16 (0526370), solicitou vistas do processo. A cópia do processo está sendo disponibilizada à contratada. ação em andamento, pendendo vistas ao processo.**
- d) A COLIC já implementou o checklist da AGU para os processos recebidos e expedidos, sendo que o referido checklist está sendo revisado para divulgação e unificação de procedimentos. Ação concluída.**
- Em complemento a letra “c” acima, a contratada, solicitou novas vistas ao processo e interpôs recurso em segunda instância. Neste momento o recurso encontra-se em avaliação pelo Diretor-Geral, em juízo de retratação, conforme art. 56, §1º, da Lei 9.784/99.

**Avaliação da Auditoria:**

Das informações apresentadas pelo gestor, verificamos que foram adotadas providências cujos desdobramentos remetem para o exercício corrente. Dessa forma a efetividade das ações em andamento serão objeto de monitoramento dessa setorial de controle interno no presente exercício, notadamente a aplicação de penalidade de multa à contratada, que interpôs recursos julgados insuficiente pela administração do Censipam.

**2.6.8.3. Recomendação**

- i) Realizar gestão junto à Administração Central do Ministério da Defesa, bem como com demais órgãos e instituições, no sentido de promover a efetiva atuação do Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia (CONSIPAM) dentro das suas competências previstas na legislação, com o fito de estabelecer as diretrizes para a coordenação e a implementação de ações de governo, no âmbito do Sistema de Proteção da Amazônia;
- ii) Realizar estudos quanto as alternativas ao Projeto Amazônia-SAR, levantamentos comparativos, análises de custo-benefício, estudos de viabilidade e implantação, e da adequabilidade do projeto básico proposto pela empresa, submetendo à avaliação do Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia - CONSIPAM.

**Ações informadas no PPP**

- ii) Providências a serem Implementadas:
- i.1) realizar, como já vinha sendo realizado, desde que o Censipam integrava a Casa Civil da Presidência da República, gestões para reativação do Consipam;
- i.2) após a publicação do Decreto proposto pela EMI nº 080/2016 - MD MPDG(0159935), realizar gestões junto a Secretaria-Geral para convocação do Conselho;
- ii.1) consolidar, a partir do conteúdo disponível na Consulta Prévia ao BNDES e no respectivo processo, bem como de informações existentes em outros estudos prévios já informados, as alternativas ao Projeto Amazônia-SAR, levantamentos comparativos, análises de custo-benefício, estudos de viabilidade e implantação.
- ii.2) avaliar a adequabilidade do projeto básico proposto pela empresa.
- ii.3) submeter o projeto Amazônia-SAR e os documentos de planejamento para avaliação do Consipam.
- viii) Prazo de atendimento: 30/03/2017
- ix) Situação da providência: em 08/12/2016
- i.1) O Consipam já havia incluído em seu planejamento estratégico 2012 o Objetivo Estratégico 4 – Aprimorar o Funcionamento do CONSIPAM, e através do Memorando 774/CGIN/DIGER/Censipam/MD, de 02 de outubro de 2012 (0034640; fl. 03), já assessorou o Ministério da Defesa para que transferisse o Consipam para o MD, como forma de promover sua reativação, o que foi realizado através da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei 13.341, de 29 de setembro de 2016. Além disso, o Consipam continua realizando visitas aos conselheiros, bem como encaminhando o Relatório de Atividades anual (prestação de Contas Anual do Consipam ao Consipam) aos mesmos(60090.001261/2016-82), para que tomem conhecimento do que é o Sipam, o Consipam e o Censipam, e a importância do Conselho para o Sistema; Ação concluída.
- i.2) mesmo sem a publicação do Decreto proposto pela EMI nº 080/2016 - MD MPDG(0159935), o Consipam encaminhou à Secretaria-Geral, através doMemorando nº 195/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, de 22 de dezembro de 2016, uma solicitação para que, assim que o Decreto proposto pela EMI nº 080/2016 - MD MPDG(0159935) tenha sido publicado, que a Secretaria-Geral promova a reunião do Consipam; Ação concluída.
- ii.1) os documentos de planejamento da contratação, no modelo do MD, começaram a ser consolidados a partir da transcrição das informações já existentes na Consulta Prévia do BNDES, e no respectivo processo, bem como estão sendo utilizados outros estudos já realizados, como do GT-ERDO. Ação em andamento, no prazo proposto.
- ii.2) não iniciada, pois o projeto básico deverá ser avaliado à luz dos documentos de planejamento da contratação que estão em fase de consolidação.
- ii.3) Apesar do Projeto Amazônia-SAR, na sua origem, ter sido anuído, analisado e/ou aprovado pelos canais competentes (Ministro da Defesa, Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente , Diretor do INPE, Presidente do IBAMA, CONJUR/MD e Diretor-Geral do Consipam), e estar pronto para encaminhamento ao Consipam para avaliação, a ação deverá aguardar os documentos de planejamento da contratação que estão sendo consolidados na ação “i.2” acima para encaminhamento final para avaliação do Consipam. O Consipam já havia incluído em seu Relatório de Atividades 2015(0380191), documento de prestação de contas anual ao Consipam, uma apresentação e informações gerais sobre o Projeto Amazônia-SAR, tendo encaminhado a mesma aos conselheiros por meio dos seguintes documentos:
- Ofício nº 23574/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0368817);
  - Ofício nº 23579/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0368894);
  - Ofício nº 23582/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0368922);
  - Ofício nº 23583/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0368933);
  - Ofício nº 23584/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0368943);
  - Ofício nº 23586/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0368951);
  - Ofício nº 23587/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0368964); e
  - Memorando nº 188/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0369027).

Instado a apresentar informações atualizadas em sua manifestação ao conteúdo do relatório preliminar, o gestor, mediante Nota Informativa nº 2, apresentou os seguintes esclarecimentos adicionais:

Das 5 ações previstas, 4 foram concluídas e 1 está em andamento. Segue síntese da situação das providências extraída do Plano de Providência Permanente atualizado (SEI 0537829):

[...]

**i.2) a EMI nº 080/2016 foi convertida na EMI nº 00100/2017 MP MD (0531602) e, após anuência prévia da Casa Civil, tramita no Ministério da Defesa para que seja elaborado aviso ministerial solicitando a alteração do Decreto de 18 de outubro de 1999, estabelecendo o Secretário-Geral do Ministério da Defesa como presidente do Consipam. Após a alteração do Decreto, como o Consipam já solicitou apoio do Secretário-Geral para promoção da reunião do Consipam, através do Memorando nº 195/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, de 22 de dezembro de 2016 (0381296), o Consipam consolidará a pauta da reunião para tratar dos assuntos pendentes e urgentes em questão e encaminhará ao Presidente do Consipam. Ação em andamento, pendendo alteração de Decreto.**

[...]

**ii.2) o projeto básico foi avaliado à luz dos documentos de planejamento da contratação e os fiscais ratificaram a sua adequabilidade através do Despacho nº 43/DITEC/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (SEI 0536465). Ação concluída.**

**ii.3) Apesar do Consipam entender ser suficiente que o Projeto Amazônia-SAR, na sua origem, tenha sido anuído, analisado e/ou aprovado pelos canais competentes — Ministro da Defesa (0027357; pg. 385), Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente (0027357; pg. 385) , Diretor do INPE (0027357; pg. 218), Presidente do IBAMA (0027357; pg. 238-239), Secretário-Geral do Ministério da Defesa (0003466; 0000129; pg. 67; e 0011143; pg. 9), GGI-MA ( 0027357; pg. 272-277), CONJUR/MD (0027357; pg. 335-342) e Diretor-Geral do Consipam (0027357; pg. 385) — conforme informado através do Memorando nº 142/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0304431), a Ciset-MD teve entendimento diverso e recomendou a submissão dos documentos de planejamento da contratação (e do projeto) ao Consipam.**

Vale ressaltar que o Consipam já havia incluído em seu Relatório de Atividades 2015(0380191), documento de prestação de contas anual ao Consipam, uma apresentação e informações gerais sobre o Projeto Amazônia-SAR, tendo encaminhado a mesma aos conselheiros por meio dos seguintes documentos:

- Ofício nº 23574/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0368817);
- Ofício nº 23579/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0368894);
- Ofício nº 23582/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0368922);
- Ofício nº 23583/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0368933);
- Ofício nº 23584/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0368943);
- Ofício nº 23586/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0368951);
- Ofício nº 23587/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0368964); e



•Memorando nº 188/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0369027).

Por entender possuir competência específica para atuar na evolução do conceito e do aparato tecnológico, e pelo entendimento da Ciset/MD basear-se em interpretação divergente do Decreto de 18 de outubro de 1999 (competências do Consipam) e do Decreto nº 7.974, de 1º de abril de 2013 (competências do Censipam), o Censipam solicitou, através do Memorando nº 130/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0518841), análise e parecer da CONJUR/MD acerca da matéria.

A CONJUR/MD manifestou nos seguintes termos no Parecer nº 00269/2017/CONJUR-MD/CGU/AGU(0541682):

"18. No entender desta CONJUR, a dicção do Decreto nº 8.978/2017 é no sentido de **não exigir** que qualquer ação idealizada para "atualização e a evolução continuada do conceito e do aparato tecnológico do SIPAM" seja submetida ao CONSIPAM. Caso fosse a intenção da norma submeter tais atos ao órgão colegiado, haveria disposição expressa nesse sentido, como ocorre com diversos outros incisos do art. 46. A omissão não pode ser colmatada com interpretação extensiva, sobretudo quando essa interpretação possa trazer empecos à concretização dos escopos tracejados pelo decreto.

[...]

22. Por força do art. 46, VII, do Decreto nº 8.978/2017 - o qual reproduziu, a redação do revogado Decreto nº 7.974/2013 - o CENSIPAM tem atribuição para gerir seu aparato tecnológico, implementando medidas que garantam sua continuidade e aperfeiçoamento. **A norma não exige que qualquer providência adotada para o alcance dessa finalidade seja avaliada pelo CONSIPAM.**" (grifo nosso)

Portanto, não há qualquer exigência legal ou regulamentar que obrigue o Censipam a encaminhar o Projeto Amazônia-SAR ao Consipam para avaliação, validação ou qualquer forma de ratificação. Nesse sentido, trata-se de ato exclusivamente discricionário do Diretor-Geral do Censipam.

Nesse sentido, a ciência do Diretor-Geral nos documentos de planejamento da contratação elaborados, ratificam os atos dessa autoridade na aprovação do Projeto Amazônia-SAR, sendo suficientes para atendimento às recomendações da Ciset-MD e continuidade do Projeto Amazônia-SAR.

No entanto, por ser um projeto relevante para o Censipam, o Diretor-Geral, dentro dos aspectos da conveniência e oportunidade, irá propor a inclusão, na pauta de reuniões do Consipam, de uma apresentação do Projeto Amazônia-SAR para ciência do Conselho. **Ação concluída.**

#### Avaliação da Auditoria

Da análise das informações apresentadas consideramos implementada a recomendação 2.6.8.3 ii e parcialmente implementada a recomendação da alínea i do referido subitem, dependente de alteração de decreto, cuja aalição será objeto de monitoramento no âmbito dessa setorial de controle interno.

#### 3. DA CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando que não foram evidenciados fatos que comprometessem as ações relativas à utilização dos recursos públicos geridos pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia, concluímos pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas dos dirigentes máximos da unidade, durante o exercício, em virtude de ocorrência de impropriedades apontadas neste relatório e sintetizadas na Matriz de Responsabilização, anexa ao presente relatório.

Finalizando, e diante das conclusões obtidas, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente certificado de auditoria.

Brasília, 25 de julho de 2017.

LUCIANO ROCHA SILVA  
AFC

FÁBIO DOS SANTOS SOARES  
Supervisor



Documento assinado eletronicamente por **Luciano Rocha Silva, Assistente**, em 25/07/2017, às 14:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539 de 08/10/2015 da Presidência da República.



Documento assinado eletronicamente por **Fábio dos Santos Soares, Supervisor(a)**, em 25/07/2017, às 14:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539 de 08/10/2015 da Presidência da República.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.defesa.gov.br/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.defesa.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), o código verificador **0585882** e o código CRC **0A41436E**.