



CISET
Secretaria de Controle Interno



RELATÓRIO DE AUDITORIA DE AVALIAÇÃO.

MINISTÉRIO DA DEFESA

Brasília, 21 de agosto de 2025

Ministério da Defesa - MD

Secretaria de Controle Interno – Ciset

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério da Defesa

Unidade Examinada: Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da
Amazônia - Censipam

Município/UF: Brasília-DF

Ordem de Serviço: 3/2025/CGAUD/Ciset-MD (SEI 7755653)

Missão

Aumentar e proteger o valor organizacional por meio da avaliação, da assessoria e de conhecimentos objetivos baseados em riscos.

Auditoria de Avaliação

Auditoria de avaliação visa à obtenção e à análise de evidências para fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA Ciset?

Trata-se de auditoria de conformidade, com o objetivo de avaliar o nível de adesão do Censipam aos princípios e diretrizes da governança pública, na qual se insere a gestão dos recursos da ação 20X4 - Manutenção e aprimoramento do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia, a cargo do Censipam. – Processo SEI 60101.000006/2025-37.

POR QUE A Ciset REALIZOU ESSE TRABALHO?

A seleção das atividades de auditoria da Ciset-MD leva em conta a identidade estratégica estabelecida no Plano de Gestão do Ministério da Defesa, seu alinhamento com os projetos estratégicos e com o plano plurianual e sua prioridade de execução.

A seleção dos trabalhos leva em conta ainda os critérios de materialidade, relevância e criticidade (fatores de riscos); a capacidade operacional da Ciset/MD e o rodízio de ênfase (exclusão de projetos recém-auditados), conforme consta do Plano Anual de Auditoria Interna para 2025 - PAINT/2025 (SEI 7620206).

É nesse contexto que se insere a escolha da ação 20X4 - Manutenção e Aprimoramento do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - CENSIPAM.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA Ciset?

O Censipam necessita aperfeiçoar sua governança. A unidade ainda não possui uma gestão de riscos instituída, tem falhas no monitoramento de seu desempenho e na aplicação do princípio da transparência. Por esse motivo, foi recomendado à unidade que adote providências no sentido de instituir sua gestão de riscos e de corrigir as falhas apontadas.

SUMÁRIO	LISTA	DE	SIGLAS
			6 ESTRUTURA DO
RELATÓRIO DE AUDITORIA			8
1. INTRODUÇÃO			8
1.1. Objetivo da auditoria			8
1.2. Finalidade da ação 20X4			8
1.3. Referenciais legais			9
1.3. Delimitação do Escopo			10
2. RESULTADOS DOS EXAMES			11
2.1. Achado: O Censipam, apesar de alguns passos dados, ainda não dispõe de um processo institucionalizado para avaliar, administrar e controlar eventos que venham a acarretar incertezas ao alcance de seus objetivos estratégicos.			11
2.2. Achado: O Censipam, apesar do disposto no artigo 7º da IN ME 24/2020, não monitora a execução de seu plano estratégico trimestralmente; não comprovou que relata à alta administração ou a seu CIG o desempenho da execução de seu PPA (monitoramento); e não dispõe de ato instituindo a prática.			18
2.3. Achado: O Censipam não designou formalmente os agentes responsáveis pelos riscos mapeados pela Diraf e pela Ditec.			25
2.5. Achado: O Censipam minorou o risco de atraso na execução de seu plano de licitações, embora haja indícios de que a unidade não monitora o cumprimento dos prazos fixados no subitem 4.1 da instrução Censipam 1/2023/Colic.			34
2.6. Achado: O Censipam necessita aprimorar o monitoramento de seu plano anual de contratações e editar normativo instituindo e orientando essa prática.			38
2.7. Achado: Falha no cumprimento ao princípio da transparência e ao disposto no artigo 8º da LAI (ausência de publicação das notas de empenho). Falha no cumprimento ao disposto no parágrafo 4º do artigo 9º da IN TCU 84/2020 (ausência de link de acesso para todos os relatórios e informes de fiscalização produzidos pelos órgãos de controles interno e externo).			42
3. RECOMENDAÇÕES			45
4. CONCLUSÃO			47

LISTA DE SIGLAS

AGE: Assessoria Especial de Gestão Estratégica

ASPLAN: Assessoria Especial de Planejamento Estratégico

Censipam: Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia

CG-MD: Comitê de Governança do Ministério da Defesa

CGPLAN: Coordenação-Geral de Planejamento

CGU: Controladoria-Geral da União

CIG: Comitê Interno de Governança

CISSET: Secretaria de Controle Interno

CONSUG/MD: Conselho Superior de Governança do Ministério da Defesa

DEORF: Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças

DIRAF: Diretoria de Administração e Finanças

DITEC: Diretoria Técnica

DOD: Documento de Oficialização da Demanda

DOR: Documento de Oficialização da Requisição

IN: Instrução Normativa

MD: Ministério da Defesa

ME: Ministério da Economia

MGI: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos **MGI:**
Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

PAINT: Plano Anual de Auditoria Interna

PEI-CENSIPAM: Plano Estratégico Institucional do Censipam

PEO-MD: Plano Estratégico Organizacional do Ministério da Defesa

PG-SG: Plano de Gestão da Secretaria-Geral

PPA: Plano Plurianual

PPED: Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa

PTA: Plano de Trabalho Anual

RMC: Reuniões de Monitoramento e Controle

SEI: Sistema Eletrônico de Informações

SEORI: Secretaria de Orçamento e Organização Institucional do Ministério da Defesa

SGD: Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia

SIOP: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

TCU: Tribunal de Contas da União

TG: Tesouro Gerencial

ESTRUTURA DO RELATÓRIO DE AUDITORIA

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

- 1) **Introdução** – na qual se apresentam o objetivo da auditoria, as referências legais que embasam os trabalhos e o escopo, com as questões de auditoria.
- 2) **Resultados dos Exames** – onde estão registrados os achados de auditoria.
- 3) **Recomendações** – nas quais se apresentam as medidas propostas pela Ciset/MD para corrigir as impropriedades/irregularidades/oportunidades de melhoria, quando identificadas, bem como propor medidas estruturantes para mitigar os riscos de recorrência.
- 4) **Conclusão** – na qual se apresenta uma síntese dos resultados do trabalho de avaliação em auditoria, contemplando as necessidades de melhoria identificadas, as causas relevantes e as respostas às questões de auditoria.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Objeto e objetivo da auditoria

De acordo com o previsto no Paint/2025 desta Secretaria, o objetivo deste trabalho seria “avaliar os controles internos relativos à manutenção e aprimoramento do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia” (Censipam). A escolha, portanto, recaiu sobre a ação 20X4 – Manutenção e aprimoramento do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia.

Percebeu-se, entretanto, durante a fase de análise preliminar do objeto, que a ação 20X4 era a única prevista na LOA para a unidade. Em outras palavras, tanto a atividade-meio quanto a atividade-fim do Censipam dependem dos recursos dessa ação.

Além disso, ao fim da reunião de abertura dos trabalhos e após a leitura de alguns dos documentos enviados pelo gestor e de outros obtidos no sítio da unidade na internet, chegou-se à conclusão de que havia indícios de que o Censipam ainda não possuía uma gestão de riscos instituída, da qual dependem outras práticas de governança – como a implementação dos controles da gestão, por exemplo, que devem basear-se em riscos.

Assim, com base no pressuposto de que dispor de uma boa governança diminui os riscos de desperdício, ineficiência e irregularidades, a equipe encarregada do trabalho resolveu abordar o problema por outro ângulo e elaborou suas questões de auditoria com foco na aplicação dos princípios e diretrizes da governança pública pelo Censipam.

Em resumo, embora o objeto da auditoria continue sendo a ação 20X4, o objetivo do trabalho, com base no pressuposto de que dispor de uma boa governança diminui os riscos de desperdício, ineficiência e irregularidades na gestão dos recursos dessa ação orçamentária, passou a ser o exame do nível de aderência do Censipam aos princípios e diretrizes da governança pública.

1.2. Finalidade da ação 20X4

De acordo com o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), a ação 20X4 se destina à “Operação e funcionamento do Centro Gestor e Operacional do Sistema de

Proteção da Amazônia – Censipam, responsável pela produção de conhecimento especializado sobre os ambientes da Amazônica Legal, do mar territorial, da Zona Econômica Exclusiva e de outras áreas consideradas de interesse, atuando como ferramenta de apoio às ações governamentais e facilitando a aplicação da ciência, a obtenção da consciência situacional e do planejamento nas operações em campo, em especial, no monitoramento e no combate aos ilícitos ambientais.”

Ainda segundo o Siop, a ação 20X4 tem como produto a “Geração de produtos e serviços customizados, manutenção e melhoria de uma infraestrutura de tecnologia empregados no contexto de projetos de interesse do Censipam, inclusive implementados em parceria com outros órgãos ou por incentivo a pesquisa aplicada, no fomento à proteção, integração e desenvolvimento sustentável das áreas de atuação.”

Segundo o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), a execução orçamentária do Censipam em 2024 foi a seguinte (valores em reais):

Quadro 1: Execução Orçamentária Censipam (2024)

Programa	Ação	Dot. Inicial	Dot. Atual	Empenhado	Liquidado	Liquidado/Dotação Atual
6111	20X4	47.576.819,00	44.427.359,00	44.702.967,00	30.016.033,00	67,56%

Fonte: Siop

1.3. Referenciais legais

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

a) Constituição Federal – Art. 70, Parágrafo Único.

b) Leis e regulamentos:

- Acórdão TCU 2699/2018-Plenário – Trata do trabalho de acompanhamento da governança pública em órgãos da Administração Pública Federal, empreendido por aquele tribunal.
- Acórdão TCU 389/2020 – Plenário. Disponibilização para acesso público do inteiro teor da documentação eletrônica de suporte a licitações e contratos.
- Decreto 11.337/2023 – Estrutura regimental do MD.
- Decreto 9.739/2019, que estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal.
- Decreto 9.203/2017 – Política de governança da administração pública.
- Lei 14822 – LOA 2024 – Volumes 2 e 4.
- Manual de Orientações Técnicas da CGU – Regulamenta as atividades de auditoria interna governamental.

- Plano Estratégico do MD 2024-2027.
- Portaria GM-MD 4.059/2024, que institui a estrutura de governança do Ministério da Defesa.

c) Normas, orientações, manuais, sistemas e procedimentos internos:

- Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 6ª edição. São Paulo, 2023.
- Guia da Política de Governança Pública – Presidência da República, 2018.
- Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022 – Dispõe sobre o processo de contratação soluções de tecnologia da informação e comunicação (TIC).
- Instrução Normativa MP/CGU 1/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.
- Referencial Básico de Governança Organizacional. 3ª edição – Tribunal de Contas da União, Brasília-DF, 2020.
- Instrução Normativa nº 24/2020, que dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da administração pública federal Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal.
- IN Conjunta MP/CGU 1/2016.
- Lista de Alto Risco da Administração Pública. 2ª edição. TCU, Brasília-DF, 2024.
- Portaria GM-MD 4.059/2024, que trata da governança no Ministério da Defesa.
- Resolução 3/2024 do Comitê de Governança do MD, que trata da gestão de riscos.
- Manual de Gestão de Riscos do TCU, 2ª edição.
- Guia de Gestão de Riscos do Ministério da Economia.
- Guia de Gestão de Riscos – MGI. 1ª edição. Brasília-DF, 2024.
- ABNT NBR ISSO 31000 – Gestão de Riscos. Segunda edição, 2018.

1.3. Delimitação do Escopo

Este trabalho buscou responder as seguintes questões de auditoria:

1. O Censipam dispõe de um processo permanente de identificação e análise dos riscos relevantes que impactam o alcance de seus objetivos e metas e de determinação da resposta apropriada a esses riscos?
2. O Censipam dispõe de meios adequados de monitorar e avaliar seu desempenho operacional, suas operações, seus processos e atividades?
3. A estrutura organizacional do Censipam contempla uma clara atribuição de responsabilidades e delegação de autoridade?
4. O Censipam monitora, por meio de revisões específicas ou de monitoramento contínuo, o funcionamento de seus controles, a fim de combater ações irregulares, antiéticas, antieconômicas, ineficazes e ineficientes?

5. O Censipam incorre em riscos financeiros ou orçamentários, em virtude de atrasos em seu cronograma de licitações?
6. O Censipam acompanha a execução de seu plano anual de contratações e orienta suas unidades com vista ao alcance dos resultados propostos?
7. O Censipam está cumprindo o disposto nos dispositivos legais (lei 12.527/2011 – LAI e outros normativos infralegais) que tratam da transparência pública?

1.4. Período de Realização do Trabalho

O trabalho formalmente iniciado em 05/02/2025, data da ordem de serviço SEI 7755653, e foi concluído em 21/08/2025, data da finalização deste relatório.

1.5. Metodologia Aplicada

O trabalho foi realizado segundo o roteiro procedimental estabelecido pela CGU para serviços de auditoria. Assim, elaboradas as questões e subquestões de auditoria, foram utilizadas as técnicas de indagação escrita, amostragem não probabilística e de análise documental com o intuito de averiguar a conformidade dos atos ou fatos com o aparato legal vigente – mais precisamente o nível de adesão do Censipam aos princípios e diretrizes da governança pública.

2. RESULTADOS DOS EXAMES

2.1. Achado: O Censipam, apesar de alguns avanços, ainda não dispõe de um processo institucionalizado para avaliar, administrar e controlar eventos que venham a acarretar incertezas ao alcance de seus objetivos estratégicos.

Situação Identificada

Por meio da Solicitação de Auditoria SEI 7801320, de 09/05/2025, foram requisitadas ao Censipam informações sobre:

- 1) a estrutura de que dispõe para identificar, avaliar, administrar e controlar eventos ou situações que venham a acarretar incertezas ao alcance de seus objetivos estratégicos;
- 2) a frequência com que avalia sua gestão de riscos;
- 3) a utilização do mapeamento de riscos na tomada de decisões e na elaboração de seu plano estratégico;
- 4) a utilização da gestão de riscos como apoio à melhoria contínua de seus processos organizacionais; e
- 5) a edição de normativos visando a tornar efetivos os princípios, objetivos e diretrizes da política de gestão de riscos do MD, aprovada pela Resolução CG-MD 3/2024.

Em resposta, o gestor apresentou, respectivamente, os seguintes esclarecimentos (Despacho SEI 7992301):

- 1) O Censipam havia previsto no seu Plano Estratégico Institucional (6742006) que a gestão de riscos seria realizada por cada Diretoria/Gabinete deste Centro Gestor. Com isso, a

Diretoria de Administração e Finanças (DIRAF) e a Diretoria Técnica (DITEC) elaboraram os seus Planos de Gestão de Riscos (5490200 e 6788821, respectivamente).

No entanto, em 21 de dezembro de 2023, este Centro Gestor solicitou a essa Secretaria de Controle Interno uma Consultoria com a finalidade de demandar auxílio no desenvolvimento às suas atividades de treinamento, palestras, avaliação de maturidade de gestão de riscos e autoavaliação de controles (6794444). Fruto dessa consultoria e após diversos trabalhos realizados, a Ciset emitiu o Relatório (7580007) com sugestões de melhorias.

Assim, a Coordenação de Gestão do Censipam (COGEST), unidade administrativa responsável pela coordenação, auxílio e acompanhamento das atividades relacionadas ao Planejamento Estratégico do Censipam, incluída a Gestão de Riscos que impactam os objetivos estratégicos, vem implementando as sugestões de melhorias sugeridas no Relatório (7580007). O primeiro passo está em execução, que é a revisão do Planejamento Estratégico, conduzida por meio do Processo (60090.001370/2024-18), onde ficará estabelecido o processo de institucionalizado da Gestão de Riscos Estratégicos.

2) A avaliação da gestão de riscos relacionada aos objetivos estratégicos é feita de forma anual. No entanto, visto a previsão de que cada Diretoria/Gabinete realizaria a sua gestão, apenas foi elaborado, formalmente, o monitoramento da DIRAF (6416128 e 6980528).

Conforme informado na questão 1.1, este Centro Gestor está revisando todo o seu Plano Estratégico Institucional, incluindo a elaboração de um novo Plano de Gestão de Riscos envolvendo todas as Diretorias/Gabinete, que será monitorado constantemente pelos gerentes dos riscos e anualmente pela Coordenação de Gestão e pelo Comitê Interno de Governança do Censipam, comitê de mais alto nível do órgão.

3) Sim. O mapeamento de riscos realizado evidenciou vulnerabilidades e oportunidades que motivaram a revisão do Plano Estratégico Institucional, assegurando maior alinhamento entre os objetivos estratégicos e as práticas de governança e gestão de riscos.

4) Sim. Como mencionado no item 1.3, o Censipam, com base no mapeamento de riscos, entendeu pela necessidade de revisão do seu Plano Estratégico Institucional, que impacta os seus processos organizacionais.

5) Sim. O Censipam instituiu por meio da Portaria DIGER/CENSIPAM/SG-MD nº 4783, de 26 de setembro de 2023 (6591817), o seu Comitê Interno de Governança (CIG-CENSIPAM), que, conforme disposto no seu regimento interno, aprovado pela Resolução nº 16, de 06 de outubro de 2023 (6621951), deverá compor abordagem construtiva e colaborativa das matérias de competências das unidades administrativas que compõem a estrutura regimental do Censipam, promovendo a correspondente convergência e a aplicabilidade das temáticas tratadas no Ministério da Defesa pelos Comitês de Governança – CG-MD, de Governança Digital – CGD e de Segurança da Informação, incluídas as questões relacionadas a gestão e prevenção de riscos.

Análise da Auditoria

Estrutura de gestão de riscos

A resposta do gestor apresentada no item 1 combinada com a documentação por ele encaminhada permitem concluir que o Censipam ainda não dispõe de um processo de gestão de riscos institucionalizado.

Apesar dos comandos¹ inseridos nos planos estratégicos 2022-2024 e 2024-2027, somente as diretorias Técnica (Ditec) e de Administração e Finanças (Diraf), durante a execução do PEI 2022-2024, elaboraram planos de riscos que, em 2023, foram sobrestados.

A análise desses planos (SEI 6788821 e 5490200) revela que, embora esses documentos possam ser utilizados como auxiliares na concepção da gestão de riscos do Censipam, sua estrutura é composta basicamente da identificação e avaliação de eventos que impactariam a execução dos projetos estratégicos vinculados a essas diretorias.

Embora o gestor afirme que no processo 60090.001370/2024-18, que trata da revisão do planejamento estratégico do Censipam, ficará estabelecida a institucionalização da gestão de riscos estratégicos, nele não consta, até a data deste relatório, documentos que levem a essa conclusão, haja vista que todos os seus apensos tratam do monitoramento do plano estratégico institucional do Censipam.

De acordo com o inciso IV do artigo 2º do decreto 9.203/2017, a gestão de riscos é um “processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.”

Para adequar-se a essa definição, a gestão de riscos implementada pelas unidades da administração pública deve estar vinculada aos princípios e objetivos previstos nos artigos 14 e 15 da instrução normativa conjunta MP/CGU nº 1/2016 e possuir a estrutura que a norma prescreve em seu artigo 16.

Entretanto, a documentação encaminhada pelo gestor não permite assegurar que, para a elaboração dos planos de riscos da Diraf e da Ditec, foram considerados os componentes: ambiente interno, fixação de objetivos, atividades de controle interno, informação e comunicação e monitoramento. Tais ausências, aliás, podem ser explicadas, ao menos em parte, pelas fragilidades identificadas no ambiente interno do Censipam durante o trabalho de consultoria realizado pela Coordenação-Geral de Orientação Institucional desta Secretaria, que consignou em seu relatório (SEI 7580007):

[...] Nesse sentido, os desafios identificados foram os seguintes:

- Ausência de gestão de processos, o que pode gerar atividades desnecessárias e que agregam pouco valor aos trabalhos do Censipam.

¹ No que se refere a este Plano, a gestão de riscos será realizada pelas Diretorias/Gabinete deste Centro Gestor, observando os obstáculos ou desvios de rota que possam dificultar ou impedir o alcance das metas previstas para cada objetivo estratégico.

- Dificuldade em ter o engajamento dos servidores dos demais centros regionais em atividades realizadas por meio de videoconferência.
- Busca da implementação da gestão de riscos em processos sem tê-los mapeados e antes de aplicá-la aos projetos, que são o carro-chefe do Censipam.

[...]

Note-se ainda que um dos objetivos da gestão de riscos² é “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”.

Assim, a gestão de riscos do Censipam deve envolver não apenas as diretorias Técnica e de Administração e Finanças, mas também a Diretoria Operacional e seus centros regionais.

Não é outra, aliás, a determinação contida no inciso II do artigo 17 do decreto 9.203/2017, a saber:

Art. 17. A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, observados os seguintes princípios:

I - implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;

II - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;

[...]

Tal entendimento também encontra amparo no artigo 2º da Resolução³ CG-MD 3/2024, o qual estabelece que a política de gestão de riscos e suas normas complementares “são aplicadas a todos os agentes que desempenham atividades de gestão no âmbito do Ministério da Defesa”, e quando assenta, em seu artigo 5º:

Art. 5º A gestão de riscos do Ministério da Defesa observa os seguintes objetivos:

[...]

VI - agregar valor à organização, por meio da melhoria contínua dos processos, do tratamento adequado aos riscos e dos impactos decorrentes de sua materialização; e

VII - implementar a prevenção de perdas e a ocorrência de incidentes de impactos negativos, por meio da análise continuada e melhoria dos processos.

² Instrução Normativa MP/CGU 1/2016, art. 15, I

³ Aprova a política de gestão de riscos do Ministério da Defesa – PGR-MD.

No mesmo sentido, a norma ABNT NBR ISSO 31000 ensina que:

- a) a gestão de riscos deve ser parte integrante de todas as atividades organizacionais;
- b) uma abordagem estruturada e abrangente contribui para resultados consistentes e comparáveis; e

c) o envolvimento apropriado e oportuno das partes interessadas possibilita que seus conhecimentos, pontos de vista e percepções sejam considerados, resultando uma melhor conscientização e uma gestão de riscos fundamentada.

Considerações adicionais

Em relação ao conteúdo deste tópico, o gestor, ao se pronunciar sobre a versão preliminar deste relatório (8192228), ponderou que (despacho SEI 8207649):

O Censipam encontra-se em processo de estruturação da sua gestão de riscos. A ausência de um regimento interno atualizado tem impactado o avanço dessa iniciativa, considerando-se que o Censipam integra a administração central do Ministério da Defesa e, portanto, depende da definição superior para a formalização do seu regimento.

Frequência de avaliação da gestão de riscos

Segundo o gestor, a avaliação da gestão de riscos relacionada aos objetivos estratégicos “é feita de forma anual”. Ele ressalva, porém, que só a Diretoria de Administração e Finanças formalizou o procedimento (despacho 7992301, resposta 1.2).

Embora os documentos acostados ao processo 60090.000976/2022-66, especialmente os relatórios SEI 6416128 e 6980528, indiquem que a Diraf monitorou seu plano de riscos vinculados ao objetivo estratégico 5, de sua responsabilidade, a resposta do gestor e essa mesma documentação mostram que se tratou de uma ação isolada (somente a Diraf a realizou) e que não perdurou no tempo (o relatório mais recente é de 26/03/2024). Além disso, o fato de o monitoramento ser anual reduz a possibilidade de a administração antecipar e responder adequada e tempestivamente a algum evento contrário aos propósitos da entidade.

Também não foram encontrados nos processos examinados documentos (despachos, atas etc.) que atestem que os relatórios da Diraf foram encaminhados à apreciação da alta administração do Censipam ou ao seu Comitê Interno de Governança, não obstante a finalidade declarada desses expedientes – “divulgar os resultados do monitoramento do plano de gestão de riscos da Diretoria de Administração e Finanças 2022-2024” – e a oportunidade de fazê-lo garantida pelo artigo 4º da Resolução Censipam 16/2023, a saber:

Art. 4º O CIG-CENSIPAM reunir-se-á ordinariamente com o quórum total de seus participantes a cada noventa dias e, extraordinariamente, quando for convocado pelo seu Coordenador, por iniciativa própria ou a requerimento de qualquer um de seus membros titulares, com a correspondente pauta.

Considerações adicionais

Em relação ao conteúdo deste tópico, o gestor, ao se pronunciar sobre a versão preliminar deste relatório (8192228), ponderou que (despacho SEI 8207649):

Até dezembro de 2023, o Censipam realizava ações de elaboração e monitoramento da gestão de riscos, conforme documentações já apresentadas. Contudo, naquele mês, foi solicitada consultoria à Secretaria de Controle Interno (CISSET) sobre o tema (SEI nº 6794444), o que levou à suspensão temporária das atividades internas para evitar retrabalho.

A consultoria resultou na identificação de oportunidades de melhoria, conforme registrado no Relatório de Consultoria (SEI nº 7580007), cujas recomendações começaram a ser implementadas.

Posteriormente, tomou-se conhecimento de que a Assessoria Especial de Integridade e Segurança da Informação (AESPI) iniciou a revisão da Política de Gestão de Riscos do Ministério da Defesa. Diante disso, optou-se por aguardar a conclusão dos trabalhos da AESPI, de modo a alinhar a gestão interna à política revisada.

Atualmente, o Censipam aguarda a realização do Workshop sobre Gestão de Riscos Estratégicos, a ser conduzido pela AESPI, conforme Processo SEI nº 60012.000071/2025-61. Esse evento subsidiará a definição dos próximos passos para consolidação do processo de gestão de riscos no âmbito do Censipam.

Tomadas de decisão com base em riscos

No que diz respeito ao papel do mapeamento de riscos na tomada de decisões (resposta 3), o gestor não apresentou documentos que ratifiquem sua afirmação.

Nos processos examinados (em especial o de número 60090.000187/2022-25), não foram encontradas, por exemplo, atas de reuniões do comitê interno de governança que demonstrem que os planos de riscos elaborados pelas diretorias Técnica (6788821) e de Administração e Finanças (5490200) ou os relatórios sobre riscos produzidos pela Diraf (6416128 e 6980528) foram objeto de discussão e, portanto, utilizados em alguma decisão tomada ou na elaboração do planejamento estratégico da unidade.

Ressalte-se, entretanto, que se tal empreendimento não ocorreu, não foi por falta de oportunidade ou de comando legal: o artigo 5º da Portaria Censipam 4783/2023, que dispõe sobre o Comitê Interno de Governança do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia, diz que seu CIG se reunirá, ordinariamente, a cada noventa dias e, extraordinariamente, “quando for convocado pelo seu coordenador, por iniciativa própria ou a requerimento de qualquer um de seus participantes, com a correspondente pauta”, na qual se inclui a gestão de riscos (art. 4º, IV).

Por fim, é importante reportar que, não obstante o disposto no artigo 11 da Resolução Censipam 16/2023, transcrito abaixo, não foram encontradas no sítio da unidade na internet as atas e as resoluções decorrentes das reuniões de seu CIG:

Art. 11. As atas e as resoluções decorrentes das reuniões do Comitê serão publicadas no sítio eletrônico do CENSIPAM, ressalvado o conteúdo sujeito a sigilo ou acesso restrito em razão da natureza de documento preparatório.

Em relação ao descumprimento do preceito supracitado, o gestor informou (despacho SEI 8207649) que as atas estão publicadas apenas na intranet institucional, ocorrência que se deve “à necessidade de adequação do sitio da internet do Censipam ao Guia de Transparência Ativa do Governo Federal, além dos normativos internos.”

Segundo o gestor, “a Coordenação de Gestão está realizando diagnóstico das adaptações necessárias, com previsão de apresentação à área responsável ainda em agosto. A expectativa é que todas as adequações estejam concluídas até o final de setembro de 2025.”

Considerações adicionais

Em relação ao conteúdo deste tópico, o gestor, ao se pronunciar sobre a versão preliminar deste relatório (8192228), ponderou que (despacho SEI 8207649):

Apesar da suspensão do monitoramento formal da gestão de riscos, as decisões relativas às aquisições têm sido fundamentadas em análise de riscos, conforme determina o art. 19 do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022.

[...]

Cabe informar que todos os documentos supracitados foram levados ao conhecimento da alta gestão, conforme registrado nos campos "destinatários" e "signatários" dos documentos e na ferramenta "Consultar Andamento" do SEI.

A documentação encaminhada pelo gestor, composta por despachos, relatórios e atas (números SEI 7531661, 7579657, 7614474, 7252408, 7872835, 8005966, 8046485, 8058935, 8171659, 8200136), demonstra que a Diretoria de Administração e Finanças informa às demais diretorias, gerências e à Chefia de Gabinete do Censipam o andamento da execução de seu plano anual de contratações. O monitoramento do PCA, porém, será examinado no achado 2.6 deste relatório.

Instituição da política de gestão de riscos

Quanto aos normativos editados pelo Censipam visando a pôr em prática a política de gestão de riscos do Ministério da Defesa aprovada pela resolução CG-MD 3/2024 (resposta 5), o gestor citou a portaria 4783/2023, de 26/09/2023, e a resolução 16/2023, de 09/10/2023.

Ocorre que a portaria 4783/2023 dispõe sobre o Comitê Interno de Governança do Censipam (CIG), enquanto a resolução 16/2023 aprova o regimento interno desse Comitê. Em outras palavras, a leitura dos dois normativos revela que nenhum deles tem por objetivo a implementação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de gestão de riscos do MD, a matéria-prima da resolução CG-MD 3/2024.

Aliás, o simples fato de as normas do Censipam serem anteriores ao prescritivo ministerial – aquelas de 2023, este de 2024 – já impele o intérprete ao entendimento de que a norma superior não teve influência na elaboração da inferior.

Segundo o artigo 17 da IN MP/CGU 1/2016, os órgãos e entidades do Poder Executivo federal devem instituir política de gestão de riscos. Em obediência a esse dispositivo, o Ministério da Defesa publicou a resolução CG-MD 3/2024, cujo artigo 2º estabelece que ela

e suas normas complementares “são aplicadas a todos os agentes que desempenham atividades de gestão no âmbito do Ministério da Defesa”.

Assim, tendo em vista o disposto no inciso X do artigo 4º do decreto 9.203/2017, é recomendável que a unidade estabeleça formalmente suas diretrizes para a aplicação da política de gestão de riscos do MD.

Considerações adicionais

Considerando que o Censipam não possui representante no subcomitê de gestão de riscos do Ministério da Defesa (art. 14, Portaria GM-MD 4.059/2024), não se submete às competências do subcomitê de contratações e logística (§ 1º, art. 9º, P. GM-MD 4.059/2024), elabora o próprio planejamento estratégico e possui comitê interno de governança, o gestor foi questionado sobre a plausibilidade de possuir seu próprio subcomitê de gestão de riscos e de instituir sua respectiva política.

Em resposta, o gestor apresentou os seguintes argumentos, considerados pertinentes pela equipe de auditoria, dado que são ambíguos os normativos do MD em relação à independência administrativa do Censipam (despacho SEI 8207649):

Quanto à criação de um subcomitê específico de gestão de riscos, no âmbito do Censipam, entende-se que tal medida não se mostra viável, considerando sua estrutura organizacional enxuta. Ressalta-se, ainda, que a Coordenação de Gestão exerce, ainda que de forma tácita — em razão da ausência de regimento interno atualizado —, a competência para conduzir as tratativas relativas à gestão de riscos no âmbito do órgão.

No que tange à instituição de uma Política de Gestão de Riscos própria, o Censipam entende que também não é cabível, tendo em vista que este integra à administração central do Ministério da Defesa. Nessa condição, aplica-se ao órgão a Política de Gestão de Riscos estabelecida pela Resolução CG-MD nº 3, de 25 de novembro de 2024, que aprova a Política de Gestão de Riscos do Ministério da Defesa - PGR-MD.

Instituição do programa de integridade

Segundo o art. 19 do decreto 9.203/2017, os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional deverão instituir programa de integridade, “com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção”.

Questionado sobre a instituição de seu programa de integridade, o gestor informou (Despacho SEI 7992301):

A Coordenação de Gestão está em fase de elaboração do plano de integridade, que será instituído por meio de uma Resolução do Comitê Interno de Governança do Censipam (CIGCENSIPAM). Como forma de comprovar que as medidas estão sendo realizadas, segue **minuta** (8000257) que está em fase de aprimoramento.

O documento encaminhado pela unidade (SEI 8000257) atesta que o Censipam está operando para cumprir o disposto no parágrafo 4º do artigo 1º da resolução MD 4/2024, a saber:

§ 4º A Escola Superior de Guerra - ESG, a Escola Superior de Defesa - ESD, o Hospital das Forças Armadas - HFA e o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia -

Censipam deverão editar atos próprios para institucionalizar seus programas e planos de integridade e designar as unidades seccionais de gestão da integridade, observado o disposto no Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023, e na Portaria CGU nº 57, de 4 de janeiro de 2019.

Segundo o gestor (despacho Censipam 8207649), o plano deve ser apresentado ao CIG do Censipam na próxima reunião ordinária, marcada para setembro próximo.

2.2. Achado: O Censipam, apesar do disposto no artigo 7º da IN ME 24/2020, não monitora a execução de seu plano estratégico trimestralmente e não dispõe de ato instituindo tal prática. Situação Identificada

Por meio da Solicitação de Auditoria SEI 7801320, de 09/05/2025, foi requisitado ao Censipam que informasse sobre:

- 1) o modo como monitora seu desempenho operacional;
- 2) a frequência com que a avaliação de desempenho é realizada;
- 3) a existência de normativo interno disciplinando a realização dessa diretriz da governança pública; e
- 4) o envio das informações oriundas dessas avaliações à alta administração.

Em resposta, o gestor apresentou, respectivamente, os seguintes esclarecimentos (Despacho SEI 7992301):

- 1) A Coordenação de Gestão do Censipam, anualmente, solicita as informações referentes a execução do Plano Estratégico Institucional do Censipam (PEI-CENSIPAM). Tais informações são consolidadas em forma de relatório, a exemplo do documento (6980638), que é apresentado ao Comitê Interno de Governança.

Além do monitoramento do Plano Estratégico Institucional, o Censipam possui todas as suas atividades finalísticas previstas no Plano Plurianual (PPA), o qual é monitorado semestralmente, utilizando-se da Coordenação de Gestão para consolidação e apuração dos resultados a serem inseridos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

O último monitoramento realizado pode ser observado por meio do SIOP e do processo 60090.001369/2024-85.

Cabe esclarecer, ainda, que os projetos estratégicos do Censipam, que estão em revisão, são monitorados, anualmente, pelo Conselho Superior de Governança (CONSUG) do Ministério da Defesa, por intermédio do Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa (PPED), conforme Resolução CONSUG/MD nº 14, de 25 de julho de 2022, que possui as diretrizes definidas na Resolução CONSUG/MD nº 13, de 29 de novembro de 2021.

Ressalta-se, também, que o Censipam tem um indicador e seus projetos estratégicos registrados no Plano de Gestão da Secretaria-Geral (PG-SG) (7586830) e no Plano Estratégico Organizacional do Ministério da Defesa (PEO-MD). Planos estes que são monitorados, respectivamente, pela Secretaria-Geral do Ministério da Defesa e pelo Comitê de Governança do Ministério da Defesa (CG-MD), anualmente.

- 2) Anualmente, no âmbito do Plano Estratégico Institucional do Censipam, do Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa, do Plano de Gestão da Secretaria-Geral e do

Plano Estratégico Organizacional do Ministério da Defesa; e Semestralmente, no âmbito do Plano Plurianual.

3) No âmbito do Plano Estratégico Institucional do Censipam, este próprio documento determina, em sua página 5 "Objetivos, iniciativas, indicadores e metas estratégicas", que as medições dos indicadores serão realizadas anualmente;

No âmbito do Plano Plurianual, o processo de monitoramento está previsto no Capítulo III do Decreto nº 12.066, de 18 de junho de 2024. Ademais, no âmbito do Ministério da Defesa, este processo é estabelecido pela Coordenação-Geral de Planejamento (CGPLAN) do Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças (DEORF);

No âmbito do Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa (PPED), o processo de monitoramento está previsto na Resolução CONSUG/MD nº 13, de 29 de novembro de 2021;

No âmbito do Plano Estratégico Organizacional do Ministério da Defesa, o processo de monitoramento está previsto no item 9 "Acompanhamento da Implementação e Revisão".

No âmbito do Plano de Gestão da Secretaria-Geral, o processo de monitoramento está previsto no item 8 "Acompanhamento da Implementação e Revisão".

4) As informações oriundas do Plano Estratégico Institucional são apresentadas em forma de relatório 6980638 ao CIG-CENSIPAM.

As informações referentes ao monitoramento do Plano Plurianual são encaminhadas pelas Diretorias e apresentadas de forma consolidada ao Diretor-Geral, antes da sua inclusão no SIOP.

As informações para os demais instrumentos de planejamento, são encaminhadas pelas Diretorias à COGEST, que as consolidam e, após apreciação do Diretor-Geral, são encaminhadas à:

- Assessoria Especial de Planejamento Estratégico (ASPLAN), que as levam para conhecimento do CONSUG e do CG-MD; e

- Assessoria Especial de Gestão Estratégica (AGE), que as levam para conhecimento do Secretário-Geral.

Análise da Auditoria

Monitoração de desempenho

Monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas⁴ é uma das diretrizes da governança pública e uma de suas três atividades básicas, sendo as outras duas "avaliar, com fundamento em evidências", e "direcionar, priorizar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e de planos"⁵.

Em seu Referencial Básico de Governança Organizacional, o TCU ensina que monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as

⁴ Decreto 9.203/2017, artigo 4º, III.

⁵ Referencial Básico de Governança Organizacional. Tribunal de Contas da União. 3ª edição.

metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas, gera insumos para a avaliação.

Dito isso, a equipe de auditoria examinou a documentação apenas aos processos 60090.001050/2022-98, que trata do monitoramento da execução do Plano Estratégico Institucional (PEI) Censipam 2022-2024; 60090.000187/2022-25, que reúne expedientes diversos sobre reuniões e audiências (na maioria atas); 60090.001369/2024-85, cuja documentação trata do monitoramento do plano plurianual 2024-2027; 60090.001370/2024-18, que monitora a execução do PEI Censipam 2024-2027; e 60090.000976/2022-66, que reúne documentos sobre o “monitoramento do plano de gestão de riscos” da Diretoria de Administração e Finanças.

Assim, no que concerne à monitoração do cumprimento de seus objetivos estratégicos, tanto PEI Censipam 2022-2024 quanto o PEI Censipam 2024-2027 dispõem de um conjunto de indicadores, cada um deles vinculado a um objetivo estratégico, cada um deles medido anualmente, conforme consta nos dois planos. Além desses, o Censipam também possui três ações⁶ e um indicador⁷ inscritos no Plano Estratégico Organizacional do Ministério da Defesa.

A compulsão dos autos supramencionados também revelou que a unidade não só calcula seus índices de desempenho como reporta os resultados a seu comitê interno de governança. É o que atestam os relatórios SEI 6980638, que compila informações sobre encerramento da execução do plano estratégico 2022-2024, e SEI 8026128, que reúne informações sobre a execução do plano estratégico 2024-2027, e as atas de reunião do Comitê Interno de Governança do Censipam de números SEI 6986916 e 8058935, que, respectivamente, contêm registro da discussão ocorrida acerca dos dois relatórios citados.

Embora não faça parte do escopo deste trabalho, examinar a qualidade dos indicadores formulados pela unidade, isto é, verificar se os índices do Censipam possuem os elementos e as propriedades considerados característicos de um bom indicador, não se pode desconsiderar que calcular esses índices apenas uma vez por ano fere um dos objetivos de sua constituição: o de esclarecer e fornecer suporte tempestivo às decisões.

Aliás, não é outra coisa o que dispõe o parágrafo único do artigo 7º da Instrução Normativa 24/2020, do então Ministério da Economia (os destaques são da equipe de auditoria), que preconiza:

Art. 7º Os **planos estratégicos institucionais** dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão ser aprovados e monitorados de forma sistemática e contínua pelos respectivos comitês internos de governança, previstos pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.

⁶ Aprimoramento do Painel do Fogo; aprimoramento do Sistema Integrado de Monitoramento e Alerta Hidrometeorológico e Sedimentológico (SipamHidro); e aprimoramento do Sistema Integrado de Alerta de Desmatamento (SipamSAR).

⁷ IMD 2.8: Taxa de geração de informações e ações de apoio do Sistema de Proteção da Amazônia.

Parágrafo único. O monitoramento de que trata o caput deverá ser feito, **no mínimo, a cada trimestre**, com ênfase nos eventuais desvios observados em relação aos objetivos e projetos com metas e entregas previstas para o trimestre findo e principalmente no intuito de antecipar problemas e tomar as ações necessárias para o alcance das metas e entregas do trimestre seguinte.

No que concerne à monitoração do PPA 2024-2027, a documentação anexada ao processo 60090.001369/2024-85 demonstra que a Coordenação de Gestão coleta junto às demais unidades do Censipam os subsídios necessários aos registros no Siop, cujo módulo PPA não é aberto à consulta pública, o que impediu a equipe de auditoria de examinar as informações nele inseridas pelo Censipam.

De acordo com o artigo 3º da portaria Seori/MD 5.021/2024⁸, o Censipam é responsável pelo registro no Siop de informações relativas a objetivos específicos, inclusive indicadores e metas; medidas institucionais normativas; e entregas. Ainda segundo a portaria, a validação desses registros é de competência do Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças⁹ (art. 4º, I), a quem também compete monitorar a evolução dos objetivos gerais do programa 6011 (art. 6º, I), do qual faz parte a ação 20X4.

Considerações adicionais

Solicitado a comprovar o envio à alta administração dos resultados das avaliações do PEI 2022-2024 relativos aos exercícios 2022 e 2023, o gestor (despacho SEI 8207649), por meio da planilha SEI 6929899, da ata de reunião do CIG 6167526, do relatório SEI 6980638 e da ata do CIG 6986916, demonstrou que o fez.

Além disso, a documentação contida nos processos 60010.000107/2023-65, 60090.000879/2023-54, 60010.000165/2024-70 e 60090.000993/2024-65 demonstra que o Censipam encaminha ao MD os resultados do monitoramento de seus projetos estratégicos. Em relação ao assunto, o gestor esclareceu ainda que:

A partir do ciclo 2024-2027, a Secretaria-Geral do Ministério da Defesa implementou o sistema informatizado SISPLAN, para o encaminhamento dos resultados de monitoramento do planejamento, conforme disposto no Despacho nº 3171/SG-MD, de 27 de setembro de 2024 (7452256).

Nesse processo, a Coordenação de Gestão solicita os subsídios e consolida as informações enviadas pelas Diretorias e Gerências Regionais do Censipam, submete os dados à apreciação da Direção-Geral e realiza a inserção no SISPLAN. As ações estão registradas nos Processos SEI nº 60090.000993/2024-65 e 60010.000165/2024-70.

⁸ Dispõe sobre as atribuições dos órgãos do Ministério da Defesa voltadas ao monitoramento de programas finalísticos do Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027.

⁹ Vinculado à Secretaria de Orçamento e Organização Institucional (Seori/MD).

Frequência de avaliação do desempenho

Em relação à frequência com que o Censipam avalia seu desempenho (resposta 2), a documentação examinada atesta que no plano estratégico o Censipam monitora a execução de suas atividades anualmente.

Ressalve-se, porém, que o monitoramento anual do plano estratégico do Censipam vai de encontro ao disposto ao já citado parágrafo único do artigo 7º da Instrução Normativa ME 24/2020, segundo o qual o monitoramento “deverá ser feito, no mínimo, a cada trimestre”.

A monitoração semestral do plano plurianual, no entanto, carece de comprovação, uma vez que o gestor não encaminhou evidências documentais que a atestem. Embora o gestor afirme o contrário, também não foram encontrados expedientes (processo 60090.001369/2024-85) que demonstrem serem levadas ao conhecimento da alta administração as informações inseridas no Siop. Conforme foi consignado na seção anterior deste relatório, a monitoração do PPA é feita pela Seori com base nas informações do Siop.

Considerações adicionais

Em relação ao conteúdo deste tópico, o gestor, ao se pronunciar sobre a versão preliminar deste relatório (8192228), informou (despacho SEI 8207649) que “o Censipam, até o momento, não dispõe de estrutura organizacional suficiente” para cumprir a periodicidade trimestral. Segundo ele:

A estrutura administrativa reduzida do órgão impõe limitações à realização de monitoramentos trimestrais, dada a elevada carga de trabalho das unidades envolvidas e a necessidade de priorização de demandas estratégicas e operacionais.

No entanto, a Coordenação de Gestão vem adotando providências com vistas à melhoria da periodicidade de monitoramento, por meio da busca por soluções tecnológicas que viabilizem maior agilidade e regularidade no processo. Atualmente, está sendo realizado *benchmark* para identificação de sistemas informatizados que possam apoiar o monitoramento dos planejamentos institucionais com periodicidade inferior à atual (anual).

Como evidência dessas ações, destaca-se a reunião realizada com representantes do Ministério do Planejamento e Orçamento, registrada no SEI sob o nº 8215124.

A leitura do documento citado pelo gestor (SEI 8215124), uma cópia de e-mails trocados entre representantes do Censipam e do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com datas de junho e julho de 2025, permite concluir que a unidade busca o auxílio deste para a utilização do sistema Veredas, que de acordo com o próprio MPO¹⁰ é uma “solução tecnológica para possibilitar, com economicidade e de forma automatizada, o acompanhamento de todos os projetos, resultados-chave e objetivos estratégicos definidos no Planejamento Estratégico Institucional.”

¹⁰ Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/outubro/tres-projetosinovadores-do-mpo-recebem-o-premio-reconhecimento-profissional-2024>

Em resumo, apesar de aceitável, a justificativa do gestor não exige o Censipam de dar cumprimento ao disposto na IN ME 24/2020.

Institucionalização da avaliação de desempenho

O Censipam não possui normativo interno padronizando os procedimentos para a avaliação de desempenho da unidade (resposta 3). Com exceção do PEI, as fontes citadas pelo gestor, apesar de tratarem do assunto em comento, são extrínsecas ao Censipam e não têm por finalidade disciplinar o processo de monitoramento, isto é, tratam do assunto de forma superficial, sem detalhar como ele é executado.

Embora não mencionadas pelo gestor, a portaria Censipam 4783/2023, que dispõe sobre o comitê interno de governança, e a resolução 16/2023, que aprova o regimento interno da estrutura criada pela aludida portaria, abordam o tema, mas de forma semelhante aos demais citados.

Segundo o decreto 9.203/2017, art. 6º, a alta administração dos órgãos e das entidades, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, deverão “implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos neste decreto.” Ato contínuo, o parágrafo único do mesmo artigo esclarece:

Parágrafo único. Os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança de que trata o caput incluirão, no mínimo:

- I - formas de acompanhamento de resultados;
- II - soluções para melhoria do desempenho das organizações; e
- III - instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

Mas para que os mecanismos, instâncias e práticas de governança se materializem na organização, é necessário que sejam formalmente instituídos. É o que dizem os incisos IX e X do 4º artigo do citado mandado (os destaques são da equipe de auditoria):

Art. 4º São diretrizes da governança pública:

[...]

IX - **editar** e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;

X - **definir formalmente** as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais;

Em outras palavras, as atividades necessárias ao monitoramento da gestão do Censipam, em atenção aos preceitos da governança pública, devem ser institucionalizadas. Ou seja, o Censipam deve editar normativo interno ordenando as práticas necessárias ao monitoramento de seu desempenho institucional.

Um exemplo no cumprimento desse requisito no Ministério da Defesa é o Estado-Maior

Conjunto das Forças Armadas, que por meio da instrução normativa 5/2022 disciplinou “os procedimentos e as responsabilidades para o funcionamento das reuniões de monitoramento e controle das atividades de governança, de gestão estratégica e de gestão orçamentária no âmbito do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.”

O Censipam, portanto, pode utilizar o Estado-Maior Conjunto como *benchmark*, quando da elaboração de seu normativo interno com o objetivo aqui preconizado.

Considerações adicionais

Em relação ao conteúdo deste tópico, o gestor, ao se pronunciar sobre a versão preliminar deste relatório (8192228), informou que (despacho SEI 8207649):

O Censipam tem adotado diversas iniciativas voltadas à melhoria contínua da gestão institucional. Contudo, reconhece-se que a consolidação dessas práticas requer tempo, amadurecimento organizacional e uma estrutura mais robusta para garantir a devida celeridade e efetividade.

Considerando as limitações atuais de pessoal e estrutura, o Censipam se compromete a avaliar a necessidade de instituição de normativo interno específico sobre a temática da avaliação de desempenho do planejamento estratégico, tomando como referência a Instrução Normativa EMCFA-MD nº 5, de 18 de agosto de 2022.

Essa análise será conduzida pela Coordenação de Gestão e, caso identificada sua viabilidade e relevância, será proposta à alta administração a formalização do ato normativo correspondente.

2.3. Achado: O Censipam não designou formalmente os agentes responsáveis pelos riscos mapeados pela Diraf e pela Ditec.

Situação Identificada

Por meio da Solicitação de Auditoria SEI 7801320, de 09/05/2025, foi requisitado ao Censipam que informasse sobre:

1) a identificação formal dos agentes responsáveis por cada risco mapeado; e 2)

a formalização das delegações de competência no âmbito da unidade.

Em resposta, o gestor apresentou, respectivamente, os seguintes esclarecimentos (Despacho SEI 7992301):

1) Os riscos mapeados são atribuídos aos responsáveis pelo gerenciamento de cada risco.

2) Portaria DIGER/CENSIPAM/SG-MD nº 5309, de 19 de outubro de 2022 (5748758) - Delega competência ao Diretor de Administração e Finanças, ao Coordenador-Geral de Administração e Pessoas e aos Gerentes Regionais, para assinarem os Termos de Compromissos de Estágio referentes à prestação de serviços de Agentes de Integração de estágio, com instituições de ensino médio e superior;

Portaria DIGER/CENSIPAM/SG-MD nº 4134, de 29 de agosto de 2024 (7379443) - Subdelega competência ao Diretor de Administração e Finanças para autorizar a celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação dos contratos em vigor com valores até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) relativos a atividades de custeio; Subdelega competência

aos Diretores de Administração e Finanças, Operacional e Técnico para assinar Termos de Execução Descentralizada (TED), no âmbito de suas respectivas áreas de atuação, para a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União com vistas à execução de ações de interesse recíproco ou de interesse da unidade descentralizadora; e Subdelegar competência ao Diretor de Administração e Finanças (DIRAF), para exercer as atribuições de ordenador de despesas, no âmbito do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia; e

Portaria DIRAF/DIGER/CENSIPAM/SG-MD n° 3627, de 01 de julho de 2022 (5268266) Delega competência aos Diretores Operacional e Técnico para aprovar projetos básicos, termos de referência e estudos técnicos preliminares, bem como para assinar contratos, termos aditivos, apostilamentos e termos de rescisão, no âmbito de suas respectivas áreas de competência.

Análise da Auditoria

Identificação formal dos agentes responsáveis pelos riscos mapeados

Conforme foi consignado no achado 2.1 deste relatório, o Censipam ainda não instituiu sua gestão de riscos. Apesar dos comandos¹¹ inseridos nos planos estratégicos 2022-2024

e 2024-2027, somente as diretorias Técnica (Ditec) e de Administração e Finanças (Diraf), durante a execução do PEI 2022-2024, elaboraram planos de riscos que, em 2023, foram deixados de lado.

Mesmo assim, com o intuito de averiguar se houve identificação dos agentes responsáveis por cada risco, foram examinados os planos acima citados (SEI 6788821 e 5490200) e uma planilha Excel encaminhada pela Diraf. A análise desses documentos revela que somente na planilha consta o nome dos gerentes de riscos. Não há, portanto, apesar da resposta afirmativa do gestor, indícios de que houve uma designação formal desses agentes no âmbito do Censipam.

O Referencial Básico de Governança Organizacional, do Tribunal de Contas da União, ensina que “definir formalmente e comunicar claramente os papéis e responsabilidades das instâncias internas e de apoio à governança, e assegurar que sejam desempenhados de forma efetiva” é um dos meios de alcançar uma “boa governança pública”.

Essa lição é ecoada pelo decreto 9.203/2017, segundo o qual “definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais¹²” é uma das diretrizes da governança pública.

De forma mais específica, o artigo 20 da instrução normativa MP/CGU 1/2016 preconiza que “cada risco mapeado e avaliado deve estar associado a um agente responsável formalmente identificado”, sendo esse agente “o gestor com alçada suficiente para orientar

¹¹ No que se refere a este Plano, a gestão de riscos será realizada pelas Diretorias/Gabinete deste Centro Gestor, observando os obstáculos ou desvios de rota que possam dificultar ou impedir o alcance das metas previstas para cada objetivo estratégico.

¹² Art. 4º, Inciso X.

e acompanhar as ações de mapeamento, avaliação e mitigação” de determinado risco (§ 1º, art. 20).

Considerações adicionais

Em manifestação adicional relativa ao contido neste achado, o gestor informou (despacho SEI 8207649) que aguarda os subsídios decorrentes da realização do workshop sobre gestão de riscos estratégicos, a ser conduzido pela Assessoria Especial de Integridade e Segurança da Informação (AESPI), para consolidar “a estrutura de governança de riscos do órgão, incluindo a definição de responsabilidades e a eventual designação formal dos agentes responsáveis pelo tratamento dos riscos identificados.”

Acrescentou ainda que “a ausência de um regimento interno atualizado tem impactado a formalização das competências institucionais, inclusive no que se refere à gestão de riscos. Como o Censipam integra a administração central do Ministério da Defesa, a atualização do seu regimento interno está condicionada às definições superiores.”

Saliente-se que a inexistência de regimento interno aprovado no Censipam contraria o disposto no inciso X do artigo 4º do decreto 9.203/2017 e dificulta a adoção, entre outros, do princípio “prestação de contas e responsabilidade” da governança pública por parte da alta administração.

Formalização das delegações de competência

Quanto à necessidade de formalizar as delegações de competência no âmbito da unidade, a documentação encaminhada pelo gestor demonstra que o Censipam a atende.

A delegação de competência é um instrumento instituído pelo decreto-lei 200/1967 com o objetivo de “assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender¹³.” Segundo o artigo 12 do citado diploma legal:

Art. 12 É facultado ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e, em geral, às autoridades da Administração Federal delegar competência para a prática de atos administrativos, conforme se dispuser em regulamento.

Parágrafo único. O ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação.

Entretanto, é oportuno lembrar que, não obstante a faculdade concedida pelo artigo 12 do decreto-lei 200, “a delegação de competências a instâncias de apoio e à gestão não retira da autoridade delegante a responsabilidade final pelos resultados produzidos¹⁴.”

¹³ Decreto-lei 200/1967, artigo 11.

¹⁴ Referencial Básico de Governança Organizacional, pág. 57. TCU. Brasília-DF, 2020.

2.4. Achado: O Censipam não define os responsáveis pelos controles internos de sua gestão, não avalia o funcionamento desses controles nem dispõe de norma interna disciplinando a prática.

Situação Identificada

Por meio da Solicitação de Auditoria SEI 7801320, de 09/05/2025, foi requisitado ao Censipam que informasse sobre:

- 1) a clara definição dos responsáveis pelos diversos controles internos de sua gestão;
- 2) a realização de avaliações periódicas para verificar a eficácia do funcionamento dos controles internos de sua gestão e sobre a frequência com que essa avaliação é realizada;
- 3) o envio do resultado dessas avaliações aos responsáveis pela adoção das ações corretivas e à alta administração; e
- 4) a existência de normativos internos disciplinando as práticas mencionadas nos itens anteriores.

Em resposta, o gestor apresentou, respectivamente, os seguintes esclarecimentos (Despacho SEI 7992301):

1) Com base na Instrução Normativa nº 3/CGU, de 09 de junho de 2017, que aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal e observado o disposto no Despacho nº 73/ASTEC Ciset/Ciset-MD, de 26 de julho de 2023 (6438149), a Estrutura de Controles Internos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal deve contemplar "Três Linhas de Controle Interno".

Diante disso, este Centro Gestor entende que todas as unidades administrativas previstas na sua Estrutura Regimental do Censipam, disposta na alínea o) da Portaria GM-MD nº 6.210, de 21 de dezembro de 2023, funcionam como a primeira linha de Controle Interno.

A Coordenação de Gestão (COGEST), unidade administrativa responsável, dentre outras, pela coordenação, auxílio e acompanhamento das atividades relacionadas ao Planejamento Estratégico do Censipam; coordenar, controlar e sistematizar, no âmbito do Censipam, as ações voltadas para a busca da excelência na gestão; coordenar e acompanhar as providências necessárias ao atendimento das demandas dos órgãos de controle interno e externo; coordenar, controlar, sistematizar e acompanhar as atividades de Gestão de Riscos, Processos e Projetos; realizar a análise e a conformidade dos processos administrativos que envolvem recursos orçamentários; realizar a análise e a conformidade dos registros de gestão referentes a consistência dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial, funciona como a instância de segunda linha de Controle Interno.

Cabe ressaltar que o Censipam solicitou a alteração de subordinação da Coordenação de Gestão da Diretoria de Administração e Finanças para a Diretoria-Geral, bem como sua ascensão para Coordenação-Geral de Integridade e Gestão, conforme Nota Técnica nº 15/COGEST/DIRAF/DIGER/CENSIPAM/SG/MD/2024, de 06 de dezembro de 2024 (7629370), dentre outros motivos, por entender da importância de suas atividades para todo o Centro Gestor.

Esclarece-se, ainda, que as atividades desta Coordenação e de outras unidades administrativas deste Centro Gestor **não estão definidas claramente**, visto que, apesar das

diversas atualizações normativas referentes a Estrutura Regimental do Ministério da Defesa, o Regimento Interno em vigor foi aprovado levando-se em consideração a estrutura prevista no Decreto nº 9.570, de 20 de novembro de 2018. (O destaque é da equipe de auditoria.)

2) Com a estrutura atual da Coordenação de Gestão, o Censipam vem realizando avaliações semestrais da instância de segunda linha de Controle Interno, por meio da elaboração de Relatórios (7280493 e 7856966), publicados no sítio do Ministério da Defesa.

Relacionado à conformidade de registro de gestão são realizadas avaliações mensais, conforme processo 60090.000175/2025-43.

No tocante a primeira linha de Controle Interno, a avaliação é realizada por meio dos planejamentos institucionais e de acordo com a periodicidade de cada um deles, conforme disposto na resposta da questão 2.2.

3) Os resultados são apresentados conforme resposta da questão 2.4.

Ademais, a conformidade de registro de gestão é encaminhada à Ordenadora de Despesas do Censipam, competência subdelegada à Diretora de Administração e Finanças, de acordo com o disposto na Portaria DIGER/CENSIPAM/SG-MD nº 4134, de 29 de agosto de 2024 (7379443)

4) O Censipam faz parte da Administração Central do Ministério da Defesa. Portanto, este Centro Gestor atua em observância aos normativos estabelecidos pelas unidades do Ministério da Defesa que possuem competências para disciplinar as práticas mencionadas nos subitens anteriores.

Em que pese tal alegação, o Censipam instituiu documentos de âmbito interno, publicados na intranet, denominados "Instruções", que tem como objetivo orientar e padronizar a execução de atividades que possuam especificidades no Censipam.

Instrução nº 01 - NUIIN/DIGER/CENSIPAM (3178084) - Padroniza a elaboração das Instruções do Censipam;

Instrução nº 02-C/COGEST/DIGER/CENSIPAM (7529899) - Estabelece os procedimentos para a elaboração e aditivação de parcerias sem transferência de recursos com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, com serviços sociais autônomos, com consórcios públicos e com contrapartes estrangeiras;

Instrução nº 03-A - COGEST/DIRAF/CENSIPAM (7150494) - Estabelecer os procedimentos para a elaboração e aditivação de Protocolos de Intenções firmados no âmbito do Censipam;

Instrução nº 01/DITEC/DIGER/CENSIPAM (5764914) - Estabelece diretrizes para a implementação da gestão de vulnerabilidades relativas à Segurança da Informação no ambiente computacional do Censipam;

Instrução nº 02/DITEC/DIGER/CENSIPAM (5765016) - Estabelece diretrizes para implementação de cópias de segurança (backups) e restauração das informações digitais do Censipam, a fim de garantir a disponibilidade e a integridade das informações armazenadas em meio eletrônico;

Instrução nº 03/DITEC/DIGER/CENSIPAM (5765050) - Estabelece diretrizes para implementação de controles de acesso relativos à Segurança da Informação na rede interna administrativa do Censipam;

Instrução Nº 04/DITEC/DIGER/CENSIPAM (5765096) - Estabelece diretrizes para a implementação do programa de conscientização e torna os colaboradores (servidores,

militares, terceirizados e estagiários) que atuem em nome do Censipam conscientes de suas responsabilidades, e oferece recomendações sobre os cuidados que devem ser adotados para assegurar a segurança da Informação (SI);

Instrução Nº 06/DITEC/DIGER/CENSIPAM ([5995236](#)) - Estabelece recomendações e práticas gerais mínimas quanto à segurança da informação para a concepção, desenvolvimento e adoção de sistemas informacionais no âmbito do Censipam;

Instrução Nº 07/DITEC/DIGER/CENSIPAM ([6608469](#)) - Estabelecer as padronizações acerca da nomenclatura de usuários, de ativos, dos Sistemas Operacionais (SO) e aplicativos padrões para instalação e uso na rede administrativa do Censipam, a fim de direcionar a gestão efetiva dos recursos de Tecnologia de Informação, o controle de licenças, os planos de TI, a economia de recursos e a segurança da informação no âmbito do Censipam;

Instrução Nº 08/DITEC/DIGER/CENSIPAM ([6795042](#)) - Estabelecer procedimentos para o processo de Gestão de Riscos de Segurança da Informação no Censipam;

Instrução Nº 09/DITEC/DIGER/CENSIPAM ([6795199](#)) - Estabelecer procedimentos para geração e gerenciamento dos registros de acesso (logs) aos serviços e sistemas de Tecnologia da Informação (TI) disponibilizados aos usuários, assim como das falhas de acesso, a fim de permitir a detecção de atividades não autorizadas ou maliciosas;

Instrução Nº 10/DITEC/DIGER/CENSIPAM ([6795328](#)) - Estabelecer procedimentos para mapear e monitorar adequadamente os ativos de tecnologia da informação (TI) no âmbito do Censipam;

Instrução Nº 12/DITEC/DIGER/CENSIPAM ([6813728](#)) - Estabelecer procedimentos para a execução das atividades do processo de gestão de continuidade, com objetivo de salvaguardar a rede de dados e permitir a plena recuperação das informações digitais em caso de qualquer incidente (causada por acidente, desastre ou ataque), garantindo, assim, os requisitos básicos de Segurança da informação (SI) com base nas orientações estabelecidas na Política de Segurança da Informação da administração central do Ministério da Defesa – POSIN-MD;

Instrução nº 01/COLIC/DIRAF/DIGER/CENSIPAM ([6737657](#)) - Estabelece as orientações gerais para a elaboração e tramitação do processo de aquisição de bens e contratação de serviços e de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), no âmbito do Censipam;

Instrução nº 01 - CGAFI/DIRAF/DIGER/CENSIPAM ([6173861](#)) - Estabelece normas e orientações para gerenciamento e emprego do Plano de Trabalho Anual - PTA desenvolvido na plataforma Sistema Integrado de Gestão Administrativa - SIGA;

Instrução Nº 01 - B/CGAFI/DIRAF/DIGER/CENSIPAM ([6117259](#)) - Estabelece os procedimentos para a prorrogação de vigência de Contratos continuados;

Instrução nº 01 - OD CENSIPAM/DIGER/CENSIPAM ([5405762](#)) - Estabelece os procedimentos para concessão e prestação de contas de Suprimento de Fundos e fornecimento e devolução do Cartão de Pagamento do Governo Federal, bem como apresenta orientações aos requisitantes e Agentes Supridos;

Instrução Nº 11 - DITEC/DIGER/CENSIPAM ([6812839](#)) - Estabelecer os procedimentos para execução das atividades de operação, manutenção e evolução da infraestrutura de dados espaciais do Censipam (Plataforma Panorama) e apresentar um modelo de coordenação,

gestão e integração de operações, que deverão ser observadas para uma gestão eficiente e eficaz da plataforma;

Instrução Nº 13 - DITEC/DIGER/CENSIPAM (6812839) - Estabelecer uma nova Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas (MDS) que adota princípios ágeis, com boas práticas, para melhorar a eficiência, flexibilidade e colaboração entre as equipes técnicas e os requisitantes no CENSIPAM, maximizando a entrega de valor para os usuários finais;

Instrução Nº 01 - DIGER/CENSIPAM (6068404) - Estabelecer procedimentos para utilização dos veículos oficiais, no âmbito do Centro de Coordenação Geral e dos Centros Regionais do Censipam, assim como orientar os procedimentos a serem adotados para habilitar servidores públicos, civis e militares, a dirigirem veículo oficial, bem como em casos de sinistro envolvendo estes veículos;

Instrução nº 01 - CODEGEP/DIRAF/DIGER/CENSIPAM (3592780) - Define critérios e procedimentos para pagamento de ajuda de custo;

Instrução nº 02 - CODEGEP/DIRAF/DIGER/CENSIPAM (4262454) - Define critérios e procedimentos para pagamento da Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso (GECC);

Instrução nº 03 - A/CODEGEP/DIRAF/DIGER/CENSIPAM (6940989) - Estabelece procedimentos para execução do Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP);

Instrução nº 04 - CODEGEP/DIRAF/DIGER/CENSIPAM (4422326) - Define critérios para Cessão e Requisição de Servidores em que o Censipam;

Instrução nº 05/CODEGEP/DIRAF/DIGER/CENSIPAM (6627693) - Estabelece orientações gerais para composição e controle da força de trabalho formada por militares das Forças Armadas, bem como para requisição de seus direitos e benefícios; e

Instrução nº 05 - COGEST/DIRAF/DIGER/CENSIPAM (6159303) - Estabelece os procedimentos para a elaboração de relatórios sobre atividades administrativas ou técnicas realizadas por colaboradores do Censipam, como, por exemplo: simpósios, seminários, visitas institucionais e feiras.

Análise da Auditoria

Definição dos responsáveis pelos controles internos

A análise da resposta do gestor à primeira questão e da documentação de suporte por ele citada permite concluir – como ele mesmo admitiu – que as atividades das unidades administrativas do Censipam não estão definidas claramente e que, por conseguinte, a entidade não determina os responsáveis por seus controles internos.

Apesar de a portaria MD 12/2019, que aprova os regimentos internos de seus órgãos vinculados e a estrutura regimental do Ministério da Defesa, delinear, em seu anexo XI, a estrutura e as competências das unidades que compõem o Censipam e de definir as atribuições de seus dirigentes, essas atribuições, exceto as do dirigente máximo (art. 40), não são distribuídas de forma específica. É o que se constata da leitura do artigo 41 (caput):

Art. 41. Aos Diretores, Gerentes, Chefe de Gabinete, Coordenadores-Gerais, Coordenadores, Chefes de Serviço e responsáveis por Núcleos, Setores e Serviços, no âmbito de sua atuação ou de sua unidade organizacional, incumbe:

[...]

Além disso, a portaria MD 12/2019, apesar de se poder considerá-la como um ponto de partida para o estabelecimento de controles, não trata de controles internos nem de atribuí-los a seus respectivos responsáveis, e o Censipam, em sua resposta à solicitação de auditoria, não apresentou o normativo interno que supre essa carência.

De acordo com a IN MP/CGU 1/2016, definir claramente os responsáveis pelos diversos controles internos da gestão¹⁵ no âmbito organizacional é um dos princípios que devem reger o desenho e a implementação desses controles, os quais, por sua vez, devem se basear no gerenciamento de riscos e integrar o processo de gestão.

Considerações adicionais

Em manifestação acerca do consignado neste achado, o gestor acrescentou (despacho SEI 8207649) que “a ausência de um regimento interno atualizado tem dificultado a formalização da designação de responsáveis pelos controles internos no âmbito do Censipamj” e que “a Coordenação de Gestão atua, ainda que de forma tácita, como unidade responsável pelas ações relacionadas à gestão da integridade e, por consequência, pelos temas ligados aos controles internos.”

Avaliações periódicas do funcionamento dos controles internos

Em relação às autoavaliações dos controles internos, a documentação que sustenta a resposta do gestor exhibe as atividades de controle praticadas no âmbito do Censipam; não atesta que os controles internos da unidade estão sendo avaliados, conforme demonstrado abaixo:

- a) os relatórios 7280493 e 7856966 têm a finalidade declarada de “apresentar as principais atividades desenvolvidas pela Coordenação de Gestão do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia no decorrer do ano de 2024, com vistas ao alcance do objetivo estratégico do Censipam relacionado à promoção da melhoria contínua de processos e da gestão de materiais, de infraestrutura e de recursos humanos e financeiros”; e
- b) os documentos apensados ao processo 60090.000175/2025-43 trazem informações sobre a conformidade mensal de registro de gestão.

A IN MP/CGU 1/2016 estabelece que os controles internos da gestão devem ser periodicamente avaliados, com intuito de verificar a eficácia de seu funcionamento (art. 8º, XIV).

¹⁵ Conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos 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 (IN MP/CGU 1/2016, art. 2º, V): a)....; b)....; c)....; e d)...

Antes, porém, da publicação da citada norma, o Tribunal de Contas da União, no relatório que embasa o acórdão 1074/2009-Plenário, já alertava para a importância de avaliar os controles internos:

A avaliação de controles internos é um processo mediante o qual se procura conhecer e avaliar a eficácia dos controles internos de uma entidade quanto à sua capacidade para evitar ou reduzir o impacto ou a probabilidade da ocorrência de eventos de risco na execução de seus processos e atividades, que possam impedir ou dificultar o alcance de objetivos estabelecidos.

A Corte de Contas insiste no tema: em seu portal na internet, ela registra¹⁶:

Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem atuar de forma regular e alinhada ao interesse público. Para tanto, devem exercer o controle permanente sobre seus próprios atos, considerando o princípio da autotutela. Assim, é responsabilidade da alta administração das organizações públicas, sem prejuízo das responsabilidades dos gestores dos processos organizacionais e das políticas públicas nos seus respectivos âmbitos de atuação, o estabelecimento, a manutenção, o monitoramento e o aperfeiçoamento dos controles internos da gestão.

A estrutura de controles internos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal deve contemplar as três linhas de defesa da gestão ou camadas, a qual deve comunicar, de maneira clara, as responsabilidades de todos os envolvidos, provendo uma atuação coordenada e eficiente, sem sobreposições ou lacunas.

[...]

A autoavaliação de controles consiste num processo em que os próprios gestores avaliam seus controles e riscos.

A autoavaliação pode ocorrer por meio de questionários ou oficinas; é por seu intermédio que se examinam as práticas existentes para lidar com os riscos. Um meio de fazê-lo, por exemplo, é aplicar o QACI, o Questionário de Autoavaliação do Controle Interno. Um modelo de QACI pode ser encontrado no sítio do TCU na internet¹⁷.

Considerações adicionais

Em manifestação acerca do consignado neste achado, o gestor reiterou que “aguarda a realização do workshop sobre gestão de riscos estratégicos, a ser conduzido pela Assessoria Especial de Integridade e Segurança da Informação”, para dispor das “diretrizes necessárias para o fortalecimento da estrutura de governança, incluindo a definição, implementação e avaliação sistemática dos controles internos, alinhados às boas práticas de integridade e gestão de riscos.”

¹⁶ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/tecnologia-da-informacao/autoavaliacao-de-controles>.

¹⁷ QACI - disponível em: https://tcu.gov.br/auditoriacebassaude/PT%20%20-%20Question%C3%A1rio%20de%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20Controle%20Interno_CEBAS_SAUDE_VF-pos%20revisao.pdf.

Envio do resultado das avaliações de controles aos responsáveis e à alta administração

No que se refere à comunicação dos resultados da autoavaliação de controles à alta administração e aos responsáveis pela adoção das ações corretivas, a resposta (número 3) do gestor trata do acompanhamento mensal que unidade faz da conformidade de registro de gestão efetuada no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

Mensalmente, conforme se depreende da leitura dos expedientes¹⁸ que compõem o processo 60090.000175/2025-43, os responsáveis pela conformidade de registro de gestão informam ao ordenador de despesas o número de documentos registrados no Siafi, o número de restrições inseridas e o número de restrições corrigidas. O procedimento, portanto, é um controle, não uma autoavaliação de funcionamento do controle.

Conforme estipula a IN MP/CGU 1/2016 em seu artigo 8º, “os controles internos da gestão do órgão ou entidade devem ser desenhados e implementados em consonância com os seguintes princípios:”

[...]

II – competência da alta administração em exercer a supervisão do desenvolvimento e do desempenho dos controles internos da gestão;

[...]

XIV – realização de avaliações periódicas para verificar a eficácia do funcionamento dos controles internos da gestão; e

XV – comunicação do resultado da avaliação dos controles internos da gestão aos responsáveis pela adoção de ações corretivas, **incluindo a alta administração**.

[...]

Não menos importante é o que estabelece o artigo 6º do mesmo diploma legal:

Art. 6º Além dos controles internos da gestão, os órgãos e entidades do Poder Executivo federal podem estabelecer instâncias de segunda linha (ou camada) de defesa, para supervisão e monitoramento desses controles internos. Assim, comitês, diretorias ou assessorias específicas para tratar de riscos, controles internos, integridade e compliance, por exemplo, podem se constituir em instâncias de supervisão de controles internos.

Considerações adicionais

Em manifestação acerca do consignado neste achado, o gestor informou (despacho SEI 8207649) que “embora não haja, até o momento, um processo formalizado e contínuo de avaliação dos controles internos, eventuais análises e diagnósticos relacionados à governança, riscos e controles têm sido apresentados à alta administração por meio dos canais internos disponíveis, como reuniões do CIG-CENSIPAM e despachos administrativos. O Censipam reconhece a necessidade de sistematização desse processo.”

¹⁸ Vejam-se, por exemplo, os despachos 7782756, referente a jan/2025, e 8051875, referente a mai/2025.

Institucionalização de procedimentos

No que se refere à institucionalização dos procedimentos acima descritos, o gestor apresentou (resposta 4) um corpo de normativos que orientam e padronizam a execução de procedimentos internos do Censipam.

A leitura das peças revela, no entanto, que nenhuma delas visa a instituir e a padronizar a prática de avaliar periodicamente a eficácia do funcionamento de seus controles internos ou a identificar os responsáveis pelos controles internos de sua gestão.

Reitere-se que o artigo 4º do decreto 9.203/2017 prescreve como uma das diretrizes da governança pública:

X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais;

Considerações adicionais

Em manifestação acerca do consignado neste achado, o gestor informou (despacho SEI 8207649) que “o Censipam avaliará a necessidade de instituir normativo interno que discipline de forma clara os procedimentos relacionados à definição de responsáveis, avaliação e comunicação dos resultados dos controles internos, tomando como referência as diretrizes da administração pública federal e boas práticas de governança.”

Contudo, como a definição e a operacionalização dos controles internos devem levar em conta os riscos que se pretende mitigar, considera-se apropriado que a unidade, antes de buscar a aderência aos preceitos aqui mencionados, institucionalize sua gestão de riscos.

2.5. Achado: O Censipam minorou o risco de atraso na execução de seu plano de licitações.

Situação Identificada

Durante a auditoria de que trata o relatório SEI 6933555, de 28/02/2024, desta Secretaria, foi constatado (subitem 2.4) que:

Embora o processo licitatório para aquisição de plataforma de dados fluviométricos (60092.000298/2022-11) tenha se iniciado em 08/11/2022 (Formalização de Demanda SEI 5796260), documentos como o Despacho SEI 6659783, de 25/10/2023, dão conta de que a compra pretendida ainda não se concretizou.

De modo análogo, o processo licitatório para a aquisição de medidores de vazão (NUP 60092.000191/2021-92) teve início em 22/07/2021 (Documento de Oficialização de Demanda SEI 3836596), mas documentos como o Estudo Técnico Preliminar (SEI 6694341), de 09/11/2023, atestam que a compra pretendida ainda não foi concretizada. O mesmo ocorreu com o procedimento destinado à aquisição de drones (NUP 60092.000228/201887): iniciado em 28/06/2018 (DOD SEI 1092793), as atas de registro de preços só vieram a ser formalizadas em 14/10/2020 (SEI 2771020 e SEI 2778222).

No caso do processo 60092.000191/2021-92, embora o Parecer Jurídico (SEI 4868658) tenha sido emitido em 31/01/2022, a minuta do Pregão Eletrônico 10/2023 (SEI 6608848) só foi editada em 05/10/2023, tendo sua análise de conformidade (SEI 6608857) ocorrido na mesma data (05/10/2023).

Na ocasião, o Censipam demonstrou estar ciente da deficiência, tendo informado que:

[...]

o Diretor-Geral solicitou à Diretoria de Administração e Finanças providências para tornar os procedimentos licitatórios mais céleres, nos termos do Despacho 124 (6075280), constante dos autos do processo 60090.000167/2023-35.

Na sequência, foi demandada a elaboração de uma instrução interna com vistas à melhoria dos processos de contratação, conforme se observa no Despacho 13 (6078607).

Assim, no dia 04 de dezembro de 2023, foi aprovada a Instrução Interna nº 01/COLIC/DIRAF/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, que disciplina procedimentos para a elaboração e tramitação dos processos de aquisição de bens e contratação de serviços desde a elaboração do Plano Anual de Contratação (PAC), em atendimento aos prazos estipulados no Decreto nº 10.947/2022, até a formalização do contrato ou do seu termo substitutivo.

Assim, com o objetivo de averiguar se o Censipam incorre em riscos financeiros ou orçamentários causados por atrasos em seu cronograma de licitações, foi requisitado ao gestor (SA 7801320, de 09/05/2025) que encaminhasse os processos licitatórios abaixo identificados.

É oportuno esclarecer que embora se tenha incluído no pedido processos licitatórios de exercícios anteriores a 2024, a instrução Censipam 1/2023¹⁹ só passou a vigorar a partir de 04/12/2023, motivo pelo qual a equipe de auditoria restringiu sua avaliação às licitações iniciadas em 2024. Assim, foram examinados quanto ao tempo necessário para sua conclusão os seguintes pregões eletrônicos:

60090.000214/2024-21 - Contratação de solução de *video wall*;

60090.000160/2024-02 - Aquisição de reboque do tipo trailer com capacidade de transporte de equipamentos de uma aeronave remotamente pilotada (ARP), operação e acomodação da equipe em operação em campo; e

60091.000010/2024-81 - Contratação de serviços de Assistente Administrativo, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Além dos pregões supra listados, também foi solicitada ao gestor a remessa das seguintes inexigibilidades, a fim de se examinar sua aderência ao disposto no artigo 74 da lei 14.133/2021:

60090.000202/2024-05 - Curso "Gestão de Projetos, Processo de Trabalho e Riscos no Setor Público";

60090.000213/2024-87 - Curso "1º Curso Prático de Termo de Execução Descentralizada – TED";

60090.000229/2024-90 - Curso "Análise Forense EaD";

¹⁹ Estabelece orientações gerais para a elaboração e tramitação do processo de aquisição de bens e contratação de serviços e de soluções de tecnologia da informação e comunicação (TIC), no âmbito do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia.

60090.000285/2024-24 - Curso "O Novo Modelo de Gestão e Fiscalização de Contratos de Terceirização na Forma IN 05/MP/2017, incluindo as inovações da nova lei de licitações e contratos administrativos nº 14.133/2021";

60090.000437/2024-99 - Curso "Curso Completo de licitações e contratos, implantação da Nova lei" – 14.133/2021";

60090.000435/2024-08 - Curso "Fase interna da contratação - Plano Anual de Contratação, Estudo Técnico Preliminar, Gerenciamento de Riscos, Termo de Referência e Edital, na Nova Lei de Licitações - 14.133/2021";

60090.000492/2024-89 - Curso "SCDP Sistema de Concessão de Diárias e Passagens do Governo Federal - Regras e Fundamentos"

60090.000510/2024-22 - Curso "Formação e Atualização de Pregoeiros, Agentes de Contratação, Comissão de Contratação e Equipe de Apoio";

60090.000557/2024-96 - Curso "Acordos firmados com Fundações de Apoio";

60090.000622/2024-83 - Curso "Foco na Terceirização de Serviços - Solução de Questões aplicadas na Contratação com mão de obra exclusiva"; e

60090.000641/2024-18 - Curso "Planilha de Custos e Formação de Preços em Contratos de Serviços e Contínuos de Acordo com as IN 05/2017 e IN 07/18 e Atualizado com a Nova Lei 14.133/21(NLLC) e IN RFB 2110/2022".

Análise da Auditoria

Do exame dos pregões vieram os seguintes resultados:

Quadro Resumo

Processo	Início	Término	Observação
60090.000214/2024-21	13/03/2024. Como o documento de formalização de demanda é de 2023 (nº 626/2023, SEI 6947767), considerou-se aqui a data do despacho 6956733, que institui a equipe de planejamento da contratação.	31/01/2025, data de assinatura do contrato 08/2025 (7698577).	A primeira nota de empenho anexada ao processo, a 2024NE000428 (7670859), é de 23/12/2024. O parecer Conjur 7679785 relata a ocorrência de óbices (parágrafo 11: embora classificado como tal, o equipamento a ser adquirido não é solução de TIC) que podem ter impactado o andamento do processo.
60090.000160/2024-02	10/04/2024, data da ata 6905541, na qual se discute "a	20/12/2024, data de assinatura do	A 2024NE00424 foi emitida em 19/12/2024.
	melhor solução de transporte do N500C (ARP Nauru 500C)". Esta ata funciona como o documento de formalização de demanda.	contrato 145/2024 (SEI 7662493)	
60091.000010/2024-81	15/01/2024, data do documento de formalização de demanda 6836872.	12/11/2024, data de assinatura do contrato 123/2024 (SEI 7564594)	A 2024NE000343 foi emitida em 22/10/2024.

No que diz respeito às inexigibilidades, todos os processos examinados têm por objeto a contratação de entidades especializadas na prestação de serviços de capacitação, cujo fundamento se encontra no artigo 74, inciso III, alínea f da lei 14.133/2021, considerados, pelo mesmo diploma legal, como serviço técnico especializado, conforme o testifica a leitura de seu artigo 6º, inciso XVIII, alínea f.

A análise, por exemplo, dos termos de referência 6938018, 7057809 e 7111468 permite concluir que a unidade não se eximiu de examinar os fundamentos para estas contratações.

Quanto aos pregões, em 2024, conforme se pôde constatar em levantamento realizado no Compras.gov.br²⁰, o Censipam finalizou 18 pregões eletrônicos. A equipe de auditoria, no entanto, não conseguiu identificar, por meio de pesquisa nos portais governamentais de transparência, quantos deles foram efetivamente planejados para esse exercício.

Assim, embora o número de pregões analisados – com foco no cumprimento do princípio da anualidade do orçamento e dos objetivos fixados no artigo 5º do decreto 10.947/2022 – não seja estatisticamente representativo, o fato de esses processos de aquisição não terem extrapolado o exercício 2024 é um indício de evolução.

Os dados consignados no quadro acima, no entanto, demonstram que a consumação desses pregões gastou algo próximo de 12 meses, fato que requer atenção, uma vez que ele pode materializar o risco de prejuízo ao alcance dos objetivos da unidade e dos fixados no artigo 5º do decreto 10.947/2022, a saber:

Art. 5º A elaboração do plano de contratações anual pelos órgãos e pelas entidades tem como objetivos:

I - racionalizar as contratações das unidades administrativas de sua competência, por meio da promoção de contratações centralizadas e compartilhadas, a fim de obter economia de escala, padronização de produtos e serviços e redução de custos processuais;

II - garantir o alinhamento com o planejamento estratégico, o plano diretor de logística sustentável e outros instrumentos de governança existentes;

III - subsidiar a elaboração das leis orçamentárias; IV - evitar o fracionamento de despesas; e

V - sinalizar intenções ao mercado fornecedor, de forma a aumentar o diálogo potencial com o mercado e incrementar a competitividade.

Aliás, é importante mencionar que a instrução Censipam 1/2023/Colic, em seu subitem 4.1, fixa prazos para a execução de cada uma das etapas do processo de aquisição – pedido da área demandante, designação da equipe de planejamento, elaboração do planejamento, envio à Conjur etc.

²⁰ <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras>

Questionado sobre o cumprimento dos prazos fixados no subitem 4.1 da instrução Censipam 1/2023-Colic e sobre a monitoração do cumprimento desses prazos, o gestor informou (despacho SEI 8207649):

Em conformidade com o art. 19 do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, o Censipam, por intermédio da Coordenação de Gestão, elabora relatórios de riscos referentes à provável não efetivação de contratações previstas no Plano de Contratações Anual (PCA) até o encerramento do exercício.

Adicionalmente, são elaborados, também pela Coordenação de Gestão, despachos periódicos de acompanhamento dos prazos estabelecidos na Instrução nº 01/COLIC/DIRAF/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, de 4 de dezembro de 2023 (SEI nº (6737657), bem como das iniciativas registradas no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

[...]

De fato, a documentação encaminhada pelo gestor, composta de despachos, relatórios e atas (números SEI 7531661, 7579657, 7614474, 7252408, 7872835, 8005966, 8046485, 8058935, 8171659, 8200136), atesta que a unidade monitora e o cumprimento do disposto no subitem 4.1 da instrução Censipam 1/2023-Colic e produz uma análise dos riscos de não cumprimento de seu PCA.

2.6. Achado: O Censipam necessita aprimorar o monitoramento de seu plano anual de contratações e editar normativo instituindo e orientando essa prática.

Situação Identificada

Por meio da Solicitação de Auditoria SEI 7801320, de 09/05/2025, foi requisitado ao Censipam que informasse sobre:

- 1) o monitoramento da execução de seu plano anual de contratações e a frequência com que o faz; e
- 2) a existência formal dessa prática.

Em resposta, o gestor apresentou, respectivamente, os seguintes esclarecimentos (Despacho SEI 7992301):

1) Sim. Diariamente essa monitoração é realizada pela Coordenação de Gestão (COGEST) e encaminhada à Diretora de Administração e Finanças (DIRAF) e à Coordenadora-Geral de Aquisições e Finanças (CGAFI) via e-mail. Como forma de comprovar tais informações, segue arquivo contendo um print dos e-mails (8000535).

2) Tais atividades serão previstas como responsabilidade da Coordenação de Gestão (COGEST), quando da promulgação do novo Regimento Interno.

Registra-se que o Censipam possui um sistema denominado "Sistema Integrado de Gestão Administrativa (SIGA)", cujo um dos módulos é o "Plano de Contratações - Gestão das Iniciativas do Plano de Trabalho Anual", onde são atualizadas, diariamente, as informações de cada uma das iniciativas constantes do Plano Anual de Contratações, servindo como ferramenta de governança, garantindo a rastreabilidade, integridade dos dados e apoio à tomada de decisão. Para conhecimento do referido Sistema, segue Manual do Usuário (8000659).

Cabe ressaltar que o Censipam possui as seguintes Instruções sobre a temática em comento:

Instrução nº 01/2023/COLIC/DIRAF/DIGER (6737657) - Estabelece as orientações gerais para a elaboração e tramitação do processo de aquisição de bens e contratação de serviços e de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), no âmbito do Censipam; e

Instrução nº 01 - CGAFI/DIRAF/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (6173861) - Estabelece normas e orientações para gerenciamento e emprego do Plano de Trabalho Anual - PTA desenvolvido na plataforma Sistema Integrado de Gestão Administrativa - SIGA.

Com relação as tomadas de decisão, todos os procedimentos mencionados são utilizados pela alta administração do Censipam, seja para planejar as aquisições, acompanhá-las, alterá-las, identificar riscos de não execução, adotar medidas de correção e/ou descontinuidade, entre outras.

Análise da Auditoria

Monitoramento da execução do plano de contratações anual (PCA)

O monitoramento do PCA tem fundamento no artigo 19 (caput e seus parágrafos) do decreto 10.947/2022, que trata da elaboração dos relatórios de riscos referentes à provável não efetivação da contratação de itens constantes do plano de contratações anual, e no artigo 16 da portaria Seges 8678/2021²¹, que estabelece:

Art. 16. Compete ao órgão ou entidade, quanto à gestão de riscos e ao controle preventivo do processo de contratação pública:

I - estabelecer diretrizes para a gestão de riscos e o controle preventivo que contemplem os níveis do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de contratação;

II - realizar a gestão de riscos e o controle preventivo do metaprocessos de contratações e dos processos específicos de contratação, quando couber, conforme as diretrizes de que trata o inciso I;

III - incluir nas atividades de auditoria interna a avaliação da governança, da gestão de riscos e do controle preventivo nas contratações; e

IV - **assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou da entidade, tenham acesso tempestivo às informações relativas aos riscos** aos quais está exposto o processo de contratações, inclusive para determinar questões relativas à delegação de competência, se for o caso.

Assim, embora o Censipam não disponha de uma gestão de riscos instituída nos termos do artigo 16 da portaria supracitada para o processo de contratações públicas, a documentação apresentada pelo gestor por meio do despacho SEI 8207649, composta

dos despachos 7531661, 7579657, 7614474, 7872835, 8005966, 8046485 e 8200136; das atas do CIG 7252408 e 8058935 e do relatório 8171659, atesta que a Coordenação de Gestão (Cogest) informa às demais diretorias, gerências e à Chefia de Gabinete do Censipam o andamento da execução de seu plano anual de contratações.

²¹ Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional.

Em linhas gerais, os documentos contêm um quadro-resumo da situação atual; os prazos para a realização das diversas etapas dos processos licitatórios, fixados com base no disposto no subitem 4.1 da instrução Colic 1/2023; o número de processos com pendências e chamam a atenção para os riscos passíveis de materialização.

A documentação, entretanto, indica que o Censipam, em descompasso com o inciso I do artigo 20 da portaria Seges 8678/2021, ainda não dispõe de indicadores e metas para a gestão dos processos de contratação.

Segundo o Tribunal de Contas da União na publicação Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudências do TCU²²:

A alta administração tem a responsabilidade de incentivar a definição de objetivos, indicadores e metas para a função de contratações. É essencial que esses objetivos sejam definidos para um período específico, que seja adequado para alcançar uma situação futura desejada e viável.

A finalidade desses elementos é promover melhorias na função de contratações e direcionar seus esforços para o atendimento das necessidades organizacionais, de forma articulada com as demais funções de gestão.

Além disso, os relatórios de riscos são elaborados pela Coordenação de Gestão, embora o decreto 10.947/2022 (art. 19) e a instrução Censipam 1/2023-Colic (subitem 1.2) estabeleçam que a atividade seja desempenhada pelo setor de contratações.

Segundo o gestor (despacho SEI 7992301), a partir da aprovação do novo regimento interno do Censipam, a atividade passará a ser uma responsabilidade da Coordenação de Gestão (Cogest), previsão que, se concretizada, perpetuará o descasamento entre a solução adotada pelo Censipam e a preconizada pelos citados normativos, a menos que a Coordenação-Geral de Aquisições e Finanças (CGAFI) passe a ser uma subestrutura da Coordenação de Gestão. Atualmente, tanto a Cogest quanto a CGAFI estão vinculadas à Diretoria de Administração e Finanças, conforme se pode constatar da leitura do organograma atualmente em vigor no Censipam²³.

Note-se ainda que de acordo com o artigo 9º da portaria MD 4.059/2024, compete ao Subcomitê de Contratações e Logística Sustentável acompanhar a execução do plano de contratações anual da administração central do Ministério da Defesa e orientar as unidades com vistas ao alcance dos resultados propostos (inciso V).

Contudo, o parágrafo 1º do citado artigo estabelece que as competências desse subcomitê não alcançam o Censipam, deixando assim a unidade, que integra a

administração central do MD (art. 73, D. 11.337/2023), sem um responsável formalmente definido por essa atividade.

²² Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudências do TCU. Subitem 2.3.2.1 – Objetivos, indicadores e metas para a função de contratações, pág. 70.

²³ Disponível em <https://www.gov.br/censipam/comandante-de-preparo-da-forca-aerea-conhece-projetosdo-censipam/pt-br/composicao/estrutura-organizacional>

Institucionalização do monitoramento do PCA

O exame da documentação encaminhada pelo gestor, composta da instrução 1/2023Colic (SEI 6737657), cuja finalidade é orientar “a elaboração e tramitação do processo de aquisição de bens e contratação de serviços e de soluções de TIC”; da instrução 1/2023/CGAFI (SEI 6173861), cuja finalidade é orientar o gerenciamento e emprego do plano de trabalho anual desenvolvido na plataforma Siga (Sistema Integrado de Gestão Administrativa); e do manual do Siga (SEI 8000659), demonstra que a unidade dispõe de meios para gerir e monitorar seu plano anual de contratações.

A leitura (expressa, ressalte-se) do manual do usuário do Siga (SEI 8000659) permite concluir que o módulo Plano de Contratações do sistema é um recurso de tecnologia da informação destinado a consolidar as demandas de bens e serviços da unidade, o que pode otimizar o planejamento e a execução de suas contratações.

O uso de sistemas informatizados, aliás, é um dos princípios que devem reger o desenho e a implementação dos controles internos. É o que diz o inciso X do artigo 8º da IN MP/CGU 1/2016.

A instrução Censipam 1/2023-CGAFI, em linhas gerais, define o papel dos setores envolvidos no processo de elaboração, gerenciamento e emprego do plano de trabalho anual (PTA) desenvolvido na plataforma Siga.

Por fim, a instrução Censipam 1/2023-Colic (SEI 6737657), cuja finalidade declarada é orientar “a elaboração e tramitação do processo de aquisição de bens e contratação de serviços e de soluções de TIC”, fornece suporte para a produção e alteração do plano de contratações anual (PCA) e, até certo ponto, para o monitoramento de sua execução, quando trata da elaboração dos relatórios de risco (subitem 1.2).

A norma, porém, não define objetivos, indicadores e metas para a função de contratações, como recomenda o TCU, o que fragiliza a atividade de monitoramento como instrumento de apoio à tomada de decisão, e não designa os responsáveis pela monitoração do cumprimento dos prazos estabelecidos para a execução de cada etapa do processo de compras (subitem 4.1 – tabela de execução do PCA).

Em suma, o Censipam dispõe de normativos internos que disciplinam a execução de seu plano anual de contratações e a elaboração e o gerenciamento de seu PTA, atividades que são efetuadas com o auxílio da ferramenta informatizada Siga. Tais normativos, no entanto, não descrevem as ações a serem empreendidas para o monitoramento de seu PCA.

Ressalte-se ainda que a instrução 1/2023-Colic requer aprimoramentos, uma vez que não define objetivos, indicadores e metas para a função de contratações.

Conforme orienta o TCU²⁴:

²⁴ Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudências do TCU, subitem 2.4, p. 93.

Definidos objetivos, indicadores e metas para a função de contratações (vide item 2.3.2.1), cabe à governança monitorar o desempenho dessa função organizacional.

Uma das formas de monitorar o desempenho é por meio de relatórios de controle da gestão. Esses relatórios devem fornecer informações atualizadas e precisas, apontando alertas ou problemas, para que a instância interna de governança (conselho ou alta administração) aprove as medidas para resolver os problemas detectados ou para evitar que eles ocorram.

Considerações adicionais

Instado a se pronunciar sobre o assunto por meio da versão preliminar deste relatório, o gestor ponderou (despacho SEI 8207649) que a “ausência de um regimento interno atualizado tem dificultado a formalização da designação de competência para o monitoramento do Plano de Contratações Anual (PCA).

O gestor também reconheceu a “necessidade de aprimorar esse processo” e de revisar a instrução Censipam 01/2023-Colic, ressaltando que “tais aprimoramentos já estão em andamento, sob a condução da Coordenação de Gestão.”

2.7. Achado: Falha no cumprimento ao princípio da transparência e ao disposto no artigo 8º da LAI (ausência de publicação das notas de empenho). Falha no cumprimento ao disposto no parágrafo 4º do artigo 9º da IN TCU 84/2020 (ausência de link de acesso para todos os relatórios e informes de fiscalização produzidos pelos órgãos de controles interno e externo).

Situação Identificada

Por meio da Solicitação de Auditoria SEI 7801320, de 09/05/2025, foram requisitadas ao Censipam informações que permitissem averiguar se:

- 1) a unidade cumpre o disposto no artigo 8º da lei 12.527/2011;
- 2) a unidade cumpre o disposto no parágrafo 2º do artigo 8º da IN TCU 84/2020; e 3) a unidade cumpre o disposto no parágrafo 4º do artigo 9º da IN TCU 84/2020.

Para tanto, foi solicitado ao gestor que justificasse:

- 1.1) a ausência de atualização, desde 07/2024, das informações de transparência ativa referentes a licitações, que deveriam ser obtidas na página do Censipam na internet por meio dos links: Acesso à Informação → Licitações e Contratos → Licitações → Licitações Realizadas → Pregões Eletrônicos/Dispensas Eletrônicas;
- 1.2) a ausência das informações que deveriam constar no sítio da unidade na internet ao se utilizar os links: Acesso à Informação → Licitações e Contratos → Notas de empenho;
- 2.1) ausência de publicação, a partir de 2018, no sítio da unidade na internet, dos relatórios de gestão do Censipam ou dos links que levem a eles; e
- 2.2) ausência de publicação, a partir de 2016, no sítio da unidade na internet, das demonstrações contábeis e dos certificados de auditoria;

3) ausência de publicação, a partir de 2020, no sítio da unidade da internet, dos relatórios de auditoria produzidos por esta Secretaria relacionados ao Censipam ou dos links que levem a eles.

Em resposta, o gestor apresentou, respectivamente, os seguintes esclarecimentos (Despacho SEI 7992301):

1.1) O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 29/2023-TCU-Plenário, determinou que, entre outros órgãos, o Ministério da Defesa deveria disponibilizar, com acesso público, o inteiro teor dos processos eletrônicos que documentam licitações, contratações diretas e execuções de contratos. Ainda, determinou que as regulamentações seriam realizadas pelos respectivos órgãos e entidades.

Diante disso, o Ministro de Estado da Defesa, por meio da Portaria GM-MD nº 5.336, de 1º de novembro de 2023, dispôs sobre as orientações gerais para a disponibilização, para consulta, com acesso público, do inteiro teor dos autos dos processos administrativos eletrônicos que documentam as licitações ou contratações no âmbito do Ministério da Defesa; e a Secretaria de Orçamento e Organização Institucional (SEORI), promulgou a Instrução Normativa SEORI/SG-MD nº 2, de 08 de janeiro de 2024, que estabelece procedimentos e orientações sobre a estruturação de processos administrativos destinados à aquisição de bens, à contratação de serviços e à execução de contratos administrativos para disponibilização no Módulo de Pesquisa Pública do Sistema Eletrônico de Informações da administração central do Ministério da Defesa, o que inclui este Centro Gestor.

Tais normativos estabeleceram que os processos referentes ao tema deveriam ser disponibilizados por meio do Módulo Pesquisa Pública. Portanto, o Censipam manteve a divulgação, no link mencionado, os processos que haviam sido incluídos até o momento do atendimento aos normativos supracitados, sendo os processos posteriores, divulgados por meio dos links *Acesso à Informação → Licitações e Contratos → Consulta Pública ao Inteiro Teor dos Processos de Licitações e Contratos*, seguidas as disposições de tais normativos.

1.2) O Censipam recebeu o seu sítio da internet recentemente. Portanto, sua construção ainda está em fase de adequações ao Guia de Transparência Ativa para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

(...) a unidade administrativa responsável pela informação foi acionada e se comprometeu a encaminhar as informações pertinentes o mais breve possível.

2.1/2.2) Serão incluídos os links direcionando aos respectivos links do Ministério da Defesa, visto que o Censipam não possui relatórios de gestão, demonstrações contábeis e certificados de auditoria emitidos de forma segregada, visto que ele faz parte da Estrutura Regimental do Ministério da Defesa, conforme disposto no art. 73 do Decreto nº 11.337, de 1º de janeiro de 2023. Ressalta-se que o Censipam colabora com as informações a serem incluídas nos documentos mencionados.

3) Serão incluídos os links direcionando ao link do Ministério da Defesa, em consonância com o disposto no item 7.2.

Análise da Auditoria

Cumprimento do artigo 8º da lei 12.527/2011 (LAI)

Em relação à ausência de publicação das notas de empenho, o gestor reconheceu a falha e se comprometeu a resolver o problema. Em relação à publicidade de seus processos

licitatórios, a equipe de auditoria testou o link indicado pelo gestor²⁵ e, utilizando como critério de pesquisa o termo “pregão Censipam”, inserido no campo “pesquisa livre”, chegou às informações que buscava (documentos vinculados a um processo licitatório aberto à consulta).

Ainda no que diz respeito à publicidade do inteiro teor de processos licitatórios, deve-se ressaltar que embora a resposta do gestor sugira que a obrigação decorre do acórdão TCU 29/2023-Plenário, seu fundamento remonta ao artigo 8º da lei 12.527/2011 e, mais explicitamente, ao artigo 7º, § 3º, V do decreto 7.724/2012.

Essa interpretação foi ratificada pelo TCU em 2017, por meio do acórdão 3011 - Segunda Câmara, e, mais recentemente, por intermédio do acórdão 389/2020 – Plenário.

Ainda no que toca ao assunto, chama a atenção o fato de o gestor ter mencionado a IN Seori 2/2024, que “estabelece procedimentos e orientações sobre a estruturação de processos administrativos destinados à aquisição de bens, à contratação de serviços e à execução de contratos administrativos para disponibilização no Módulo de Pesquisa Pública do Sistema Eletrônico de Informações da administração central do Ministério da Defesa”, como sua referência legal para esse mister, quando deveria ter mencionado norma de sua lavra.

Explica-se. Segundo a portaria MD 5.336/2023, que orienta “a disponibilização, para consulta, com acesso público, do inteiro teor dos autos dos processos administrativos eletrônicos que documentam as licitações e contratações no âmbito do Ministério da Defesa”, o Censipam, que integra a administração central do MD (I, § único, art. 1º), deveria editar, ou atualizar, sua própria norma. É o que se demonstrará a seguir.

Segundo o artigo 3º da 5.336/2023, “para efeito de transparência ativa, os mecanismos de busca de que trata o art. 2º observarão normatização específica de cada órgão.” Em seguida, o artigo 4º esclarece (os destaques são da equipe de auditoria):

Art. 4º Os dirigentes dos órgãos de que trata o art. 1º, parágrafo único, incisos I a VII, editarão ou atualizarão, no prazo de até sessenta dias, os procedimentos, orientações e padrões específicos a serem observados para a disponibilização do inteiro teor dos processos eletrônicos administrativos de licitações e contratações de que trata esta Portaria.

§ 1º No âmbito da administração central do Ministério da Defesa, observadas as competências para o planejamento de compras e contratações e para a execução orçamentária e financeira das correspondentes unidades gestoras, o disposto no caput se aplica aos seguintes órgãos:

I - Secretaria de Orçamento e Organização Institucional - Seori; e

II - Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - Censipam.

Não parece restar dúvida, portanto, de que o Censipam deve – se já não o fez – editar norma com os procedimentos a que se refere o artigo 4º da portaria MD 5.336/2023,

²⁵ Despacho SEI 7992301, resposta à questão 5.3.

embora a unidade já esteja dando cumprimento à determinação contida no acórdão TCU 29/2023-Plenário²⁶.

Cumprimento do disposto no parágrafo 2º do artigo 8º da IN TCU 84/2020

No que concerne à ausência de publicação, a partir de 2018, no sítio da unidade na internet, dos relatórios de gestão do Censipam ou dos links que levem a eles e, a partir de 2016, das demonstrações contábeis e dos certificados de auditoria, a justificativa do gestor para a não publicação desses documentos é atualmente compatível com o disposto no caput do artigo 73 do decreto 11.337/2023.

O artigo 73 do decreto 11.337/2023 reza que “integram a administração central do Ministério os órgãos relacionados nos incisos I a IV do caput do art. 2º e os órgãos que a eles estejam diretamente subordinados e deles dependam administrativamente”, o que é o caso do Censipam, conforme se lê no artigo 2º referenciado.

Por outro lado, mesmo que se considere que o citado decreto é recente (2023) e que as normas que o antecederam poderiam ter disposto o Censipam em posição díspar em relação à administração central do MD, o parágrafo 2º artigo 8º da IN TCU 84/2020 estabelece que o relatório de gestão e as demonstrações contábeis de exercícios encerrados devem estar disponíveis por um período mínimo de 5 anos, o que desobriga o gestor de mantê-los nos sítios oficiais das unidades prestadoras de contas após esse prazo.

Contudo, em atenção ao princípio da transparência, é recomendável que a unidade, além da inclusão dos links direcionados a seus congêneres no sítio do Ministério da Defesa, informe no local apropriado os dispositivos legais que o eximem da publicação dos referidos documentos.

Cumprimento do disposto no parágrafo 4º do artigo 9º da IN TCU 84/2020

O parágrafo 4º do artigo 9º da instrução normativa TCU 84/2020 estabelece que devem ser publicados no “sítio oficial” das unidades prestadoras de contas, em seção específica, com o título “transparência e prestação de contas”, os “links para todos os relatórios e informes de fiscalização produzidos pelos órgãos do sistema de controle interno e pelo controle externo durante o exercício financeiro”, com as “eventuais providências adotadas em decorrência dos apontamentos da fiscalização”.

Assim, além dos links direcionados aos relatórios publicados no sítio do Ministério da Defesa, o Censipam, em obediência ao dispositivo legal citado, deve inserir, no local adequado, informações sobre as “eventuais providências adotadas em decorrência dos apontamentos da fiscalização”.

Considerações adicionais

Em face do contido na versão preliminar deste relatório (8192228), o gestor informou (despacho SEI 8207649) que “a Coordenação de Gestão está realizando diagnóstico das adaptações necessárias, com previsão de apresentação à área responsável ainda em

²⁶ Disponibilização, com acesso público, do inteiro teor dos processos eletrônicos que documentam licitações, contratações diretas e execuções de contratos.

agosto. A expectativa é que todas as adequações estejam concluídas até o final de setembro de 2025.”

3. RECOMENDAÇÕES

3.1. Achado 2.1: Em face do exposto, recomenda-se ao Censipam, com fundamento no artigo 17 do decreto 9.203/2017, instituir sua gestão de riscos, que deve observar os princípios:

I - implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;

II - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;

III - estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custobenefício; e

IV - utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

3.2. Achado 2.2: Recomenda-se ao Censipam:

i) adotar, com fundamento no artigo 7º, caput e seu parágrafo único, da IN ME 24/2020, a prática de monitorar, de forma sistemática e contínua, ao menos a cada três meses, com ênfase nos eventuais desvios observados em relação aos objetivos e projetos com metas e entregas previstas para o trimestre findo e principalmente no intuito de antecipar problemas e tomar as ações necessárias para o alcance das metas e entregas do trimestre seguinte, a execução de seu plano estratégico institucional.

ii) institucionalizar, com fundamento no inciso X do artigo 4º do decreto 9.203/2017 e no inciso II do § 2º do artigo 23 da IN MP/CGU 1/2016, a sistemática de monitoramento de seu PEI.

3.3. Achado 2.3: Recomenda-se ao Censipam, com fundamento nos artigos 19 e 20 da IN MP/CGU 1/2016, no bojo da instituição de sua gestão de riscos, associar a cada risco mapeado e avaliado um agente responsável.

3.4. Achado 2.4: Recomenda-se ao Censipam, com fundamento nos incisos V e XIV do artigo 8º da IN MP/CGU 1/2016:

i) definir claramente os responsáveis pelos diversos controles internos da gestão no âmbito organizacional; e ii) instituir a prática de avaliar periodicamente a eficácia do funcionamento dos controles internos da gestão.

3.6. Achado 2.6: Recomenda-se ao Censipam, com fundamento no inciso II do § 2º do artigo 23 da IN MP/CGU 1/2016 e no inciso I do artigo 20 da portaria Seges 8678/2021,

sistematizar o monitoramento de seu PCA, estabelecendo formas de acompanhamento de resultados, com indicadores e metas para a gestão dos processos de contratação.

3.7. Achado 2.7: Recomenda-se ao Censipam, com fundamento no inciso IV do § 3º do artigo 7º da decreto 7724/2012 e no § 4º do artigo 9º da IN TCU 84/2020:

i) publicar, no local apropriado em seu sítio na internet, as notas de empenho da despesa; e ii) publicar, no local apropriado em seu sítio na internet, os links para todos os relatórios e informes de fiscalização produzidos pelos órgãos do sistema de controle interno e pelo controle externo durante o exercício financeiro, com as eventuais providências adotadas em decorrência dos apontamentos da fiscalização.

4. CONCLUSÃO

Após a conclusão do trabalho, a equipe de auditoria chegou às seguintes respostas para as questões que o orientaram, apresentadas no subitem 1.3 deste relatório:

1. O Censipam dispõe de um processo permanente de identificação e análise dos riscos relevantes que impactam o alcance de seus objetivos e metas e de determinação da resposta apropriada a esses riscos?

Conforme foi consignado no subitem 2.1 deste relatório, o Censipam ainda não dispõe de uma gestão de riscos institucionalizada.

2. O Censipam dispõe de meios adequados de monitorar e avaliar seu desempenho operacional, suas operações, seus processos e atividades?

Conforme foi consignado no subitem 2.2 deste relatório, embora o Censipam monitore seu plano estratégico, o faz uma vez por ano, enquanto o artigo 7º da IN ME 24/2020 determine que isso seja feito, no mínimo, a cada trimestre.

3. A estrutura organizacional do Censipam contempla uma clara atribuição de responsabilidades e delegação de autoridade?

Conforme foi consignado no subitem 2.3 deste relatório, embora o Censipam siga o preceituado na legislação vigente quanto às delegações de competência, não designa formalmente – até por não ter ainda sua gestão de riscos instituída – os agentes responsáveis pelos riscos mapeados.

4. O Censipam monitora, por meio de revisões específicas ou de monitoramento contínuo, o funcionamento de seus controles, a fim de combater ações irregulares, antiéticas, antieconômicas, ineficazes e ineficientes?

Conforme foi consignado no subitem 2.4 deste relatório, o Censipam ainda não instituiu a prática de autoavaliar seus controles internos de gestão.

5. O Censipam incorre em riscos financeiros ou orçamentários, em virtude de atrasos em seu cronograma de licitações?

Conforme foi consignado no subitem 2.5 deste relatório, não foram encontrados processos licitatórios iniciados em 2024 que tenham sido finalizados após o término do exercício.

6. O Censipam acompanha a execução de seu plano de contratações anual e orienta suas unidades com vista ao alcance dos resultados propostos?

Conforme foi consignado no subitem 2.6 deste relatório, o Censipam monitora a execução de seu PCA, mas necessita aprimorar a execução dessa atividade, sistematizando-a e estabelecendo formas de acompanhamento, com indicadores e metas para a gestão das contratações.

7. O Censipam está cumprindo o disposto nos dispositivos legais (lei 12.527/2011 - LAI e outros normativos infralegais) que tratam da transparência pública?

Conforme foi consignado no subitem 2.7 deste relatório, o Censipam necessita aprimorar sua transparência ativa, passando a observar o disposto no inciso IV do § 3º do artigo 7º do decreto 7724/2012 e no parágrafo 4º do artigo 9º da IN TCU 84/2020.