



**MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
GERÊNCIA DE AUDITORIA**

**Relatório de Auditoria Anual de Contas - Exercício de 2014
Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam)**

AGOSTO/2015

9 72

SUMÁRIO

1.	DA INTRODUÇÃO	3
2.	DOS RESULTADOS DOS EXAMES	3
2.1.	AVALIAÇÃO DAS PEÇAS COMPONENTES DA PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	3
2.2.	AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUALITATIVOS E QUANTITATIVOS DA GESTÃO	4
2.2.1.	Constatação: Baixo índice de execução das metas fixadas no PPA 2012 a 2015.....	4
2.2.2.	Das ações governamentais executadas no exercício de 2014.	10
2.2.3.	Constatação: Baixa execução física dos projetos inerentes ao Sistema de Cartografia para a Amazônia.....	20
2.3.	AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO DO CENSIPAM.....	25
2.3.1.	Constatação: Adoção de indicadores de gestão complexos e insuficientes para mensurar o desempenho institucional da Unidade.....	25
2.4.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS.	32
2.5.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	35
2.6.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES.....	36
2.6.1.	Constatação: Deficiências na instrução das pesquisas de preços de referência de objetos de licitações.	37
2.6.2.	Constatação: Cotações insuficientes para fins de definição do preço de referência de objeto de certames.....	47
2.6.3.	Constatação: Falta de fundamentação, embasada em estudo, capaz de definir a base quantitativa das aquisições.....	49
2.6.4.	Constatação: Descumprimento de cláusula contratual.....	54
2.6.5.	Utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras.....	56
2.7.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.....	57
2.8.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO.....	58
2.9.	AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS DA UNIDADE.....	59
2.10.	AVALIAÇÃO DA CONFIABILIDADE E EFETIVIDADE DOS CONTROLES INTERNOS DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS.....	60
2.11.	AVALIAÇÃO SOBRE AS MEDIDAS DECORRENTES DA DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL DE EMPRESAS CONTRATADAS. ...	60
2.12.	AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ACESSIBILIDADE.	61
3.	DA CONCLUSÃO	62



**MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
GERÊNCIA DE AUDITORIA**

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS Nº 057/2015/GEAUD/CISSET-MD

TIPO DE AUDITORIA: Avaliação de Gestão
EXERCÍCIO: 2014
UNIDADE AUDITADA: Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - Censipam
CÓDIGO DA UG: 110511
CIDADE: Brasília – DF

Senhor Gerente,

Em cumprimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 02/2015/Geaud/Ciset-MD, de 4/3/2015, apresentamos os resultados dos exames realizados com a finalidade de avaliar os atos de gestão praticados pelos dirigentes do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), no período compreendido de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2014.

1. DA INTRODUÇÃO

Os trabalhos foram realizados nas instalações deste órgão setorial de controle interno e na sede do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), em Brasília-DF, no período compreendido de 30/3 a 12/6/2015, em consonância com as normas e técnicas adotadas no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, bem assim com as diretrizes estabelecidas no art. 7º da Decisão Normativa nº 140, de 15/10/2014, do Tribunal de Contas da União (TCU).

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

A estrutura do presente relatório observa a sequência dos assuntos propostos no Anexo IV da Decisão Normativa nº 140/2014, do Tribunal de Contas da União, em cujos tópicos contemplam tão somente os quesitos aplicáveis à unidade examinada.

2. DOS RESULTADOS DOS EXAMES

2.1. AVALIAÇÃO DAS PEÇAS COMPONENTES DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Em cumprimento ao disposto no item 1 do Quadro 1 do Anexo IV à Decisão Normativa - TCU nº 140, de 15/10/2014, examinamos a conformidade das peças elaboradas pelo Censipam, parte da prestação de contas, à vista das disposições contidas nos incisos I e II do art. 13 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, tendo verificado que o rol de responsáveis (inciso I) atende os requisitos exigidos nos artigos 10 e 11 da aludida IN-TCU.

No que concerne ao relatório de gestão, examinado à vista dos requisitos previstos nos Anexos II e III da Decisão Normativa TCU nº 134, de 4/12/2013, assim como das orientações contidas na Portaria TCU nº 90, de 16/4/2014, verificamos que as peças contemplam os conteúdos, bem assim observa os formatos exigidos nos normativos, exceto em relação aos seguintes aspectos:

- i) as informações referentes à avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos da gestão não contemplaram todas as ações orçamentárias sob responsabilidade do Censipam (cf. subitem 2.2 do presente relatório);
- ii) as informações inerentes aos indicadores utilizados com a finalidade de monitorar e avaliar o desempenho operacional da unidade mostraram-se insuficientes (subitem 2.3);
- iii) as informações relativas ao quantitativo de pessoal requisitado pelo Censipam, no decorrer do exercício de 2014, consignadas nos quadros A.6.1.1.1 e A.6.1.1.3, divergem dos dados levantados por ocasião da auditoria (cf. subitem 2.4);
- iv) as informações relativas às transferências voluntárias, consignadas no Quadro A.5.4.1, divergem das constantes no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi (cf. subitem 2.5);
- v) as informações relativas à gestão do uso dos recursos renováveis e sustentabilidade ambiental, consignadas no Quadro A.9.1, divergem daquelas verificada por ocasião da auditoria (cf. subitem 2.6.5).

2.2. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUALITATIVOS E QUANTITATIVOS DA GESTÃO

Neste tópico, em atendimento ao disposto no item 2 do Anexo IV da Decisão Normativa TCU nº 140, de 15/10/2014, avaliamos a gestão dos recursos orçamentários e financeiros, colocados à disposição do Censipam, no exercício em referência, cotejando-os com as metas institucionais de responsabilidade da unidade auditada.

Em nossos exames, além da documentação suporte, levamos em consideração as informações contidas no Plano de Ação 2014 e no Relatório de Gestão, ambos elaborados pelo Censipam, no Relatório de Avaliação do Plano de Ação nº 27/2015/Geori/Ciset-MD, de 4/5/2015, produzido pela área técnica competente deste órgão setorial de controle interno, em decorrência do acompanhamento da gestão da unidade, concernente ao exercício em referência.

2.2.1. Constatação: Baixo índice de execução das metas fixadas no PPA 2012 a 2015.

No contexto do Plano Plurianual PPA 2012-2015, o Censipam gerenciou ações vinculadas ao Programa Temático 2058- Política Nacional de Defesa, o qual expressa e orienta as ações governamentais para a entrega de bens e serviços à sociedade, cujos objetivos, metas e iniciativas demonstramos a seguir:

Programa	Objetivo	Iniciativa	Ações LOA
2058 - Política Nacional de Defesa	0533 - Modernizar o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), por meio do aperfeiçoamento dos instrumentos de integração e geração de informações, criando condições propícias ao apoio às políticas públicas na região, inclusive com ações subsidiárias para o apoio à defesa da Amazônia.	020H – Proteção, segurança e desenvolvimento regional da Amazônia Legal	13F9 – Construção do Edifício-Sede do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia – Censipam
			20X4 – Sistema de Proteção da Amazônia - Sipam

No que diz respeito às metas referentes ao objetivo 0533, a administração do Censipam, mediante o relatório de gestão do exercício em referência, apresentou os índices relativos às metas quantitativas não regionalizadas, na forma apresentada na tabela a seguir:

Sequencial	Descrição da Meta	Unidade medida	a)Prevista 2015	b)Realizada em 2014	c)Realizada até 2014	d)% Realização (c/a)
01	Atingir 90% de modernização da infraestrutura tecnológica	%	90	84,91	84,91	94,34
02	Atingir 90% de operacionalidade dos terminais de acesso à comunicação via satélite instalados na Amazônia Legal	%	90	95,63	95,63	106,25
03	Atualizar 112 produtos cartográficos náuticos	Unid.	112	15	64	48
04	Capacitar 1.300 técnicos nos 700 municípios na Amazônia Legal em geotecnologias aplicadas na gestão territorial (Programa Sipam Cidades)	Unid.	1.300	0	0	0
05	Disponibilizar 1.000 antenas VSAT (Very Small Aperture Terminal) para atender aos órgãos e entidades parceiras	Unid.	1.000	-16	556	55,60
06	Editar 4.924 ortoimagens obtidas por radar de abertura sintética (SAR)	Unid.	4.924	384	1356	27,54
07	Editar e imprimir 610 cartas topográficas	Unid.	610	0	0	0
08	Elaborar 6.354 arquivos de estratificação vegetal	Unid.	6.354	369	1311	20,63
09	Elaborar anualmente 39.312 boletins de previsão diária de tempo para municípios da Amazônia Legal	Unid.	39.312	23.203	174.786	444,61
10	Emitir anualmente 300 produtos da área de inteligência	Unid.	300	674	1.383	461
11	Executar o imageamento de 160.000 Km² em áreas de não floresta	Km²	160.000	125.435	131.697	82,31
12	Executar o imageamento de 571.046 Km² em áreas de floresta.	Km²	571.046	0	0	0
13	Implementar 80 telecentros nos municípios da Amazônia Legal (Programa Sipam Cidades) Informações Básicas	Unid.	80	15	38	47,5
14	Monitorar 6 milhões de Km² no Programa de Áreas Especiais (ProAE)	Km²	6.000.000	5.916.214,23	9.062.163,23	151,84
15	Monitorar mensalmente o desmatamento em 470.000 Km² de glebas públicas federais na Amazônia Legal (Programa Terra Legal)	Km²	470.000	0	0	0
16	Processar 4.924 Modelos Digitais de Superfície (MDS).	Unid.	4.924	369	1546	31,40
17	Processar 4.924 ortoimagens obtidas por Radar de Abertura Sintética (SAR).	Unid.	4.924	326	1392	28,27
18	Processar 6.354 Modelos Digitais do Terreno (MDT)	Unid.	6.354	379	1494	23,51
19	Produzir 189 cartas geológicas	Unid.	189	10	24	12,70
20	Produzir 82 cartas aerogeofísicas	Unid.	82	08	50	60,97

Observa-se do quadro anterior que 65% das metas estabelecidas no PPA 2012-2015, a cargo do Censipam, tiveram baixa execução no triênio compreendido de 2012 a 2014. A título de exemplo, destacamos a inexecução, pela totalidade, das metas números 4 (Capacitar 1300 técnicos para o Programa Sipam Cidades); e 15 (Monitorar mensalmente o desmatamento em 470.000 Km² Programa Terra Legal).

No Relatório de Gestão da Unidade, constam, a respeito dessas metas, as justificativas transcritas a seguir:

Meta 4 - Capacitar 1300 técnicos para o Programa Sipam Cidades

No segundo semestre de 2014 não houve capacitação de técnicos nos 700 municípios da Amazônia Legal, tendo em vista restrições de recursos. Para se adequar ao contexto de restrições orçamentárias e minimizar os gastos com deslocamentos, o Censipam está construindo uma forma de ensino à distância por meio de uma plataforma livre, o que eliminaria as principais restrições para execução da meta. As capacitações realizadas em 2014 foram voltadas apenas a técnicos servidores do Censipam e de órgãos parceiros no âmbito de projetos conjuntos, razão pela qual não foram computadas para efeito de cumprimento da meta proposta.

Meta 15 - Monitorar mensalmente o desmatamento em 470.000 Km² Programa Terra Legal

Esta meta deverá ser executada por meio de um Acordo de Cooperação Técnica a ser assinado com o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Atualmente, o Censipam está realizando o monitoramento das glebas públicas rurais federais em conjunto com o programa de monitoramento de áreas especiais, que constitui a meta: Monitorar seis milhões de Km² no Programa de Monitoramento de Áreas Especiais (ProAE).

Considerando que o exercício de 2014 representa o penúltimo ano para o atingimento das metas fixadas do Plano Plurianual 2012-2015, tais argumentações não merecem acolhida, bem assim indica fragilidade no planejamento do Censipam no tocante à implementação dos projetos de sua responsabilidade.

Além disso, verifica-se que as metas vinculadas ao Projeto Cartografia da Amazônia apresentaram execução zero (metas 7 e 12) ou baixos percentuais de realização (metas 17, 18, 19 e 20). Particularmente nesse caso, no relatório de gestão da Unidade, constam os seguintes esclarecimentos:

Meta 7 - Editar e imprimir 610 cartas topográficas

Não houve entrega de cartas topográficas até 31/12/2014, tendo em vista que esta é a última etapa do processo de produção cartográfica, em que após o aerolevantamento, processamento, geração de modelos digitais do terreno e de superfície, elaboração de ortoimagens e arquivos de estratificação vegetal, são realizadas coletas de campo, objetivando a definição dos nomes das estradas, rios, igarapés, obras de infraestrutura, ruas, lagos, prédios da administração pública, igrejas, edifícios privados, pontos notáveis entre outras informações de identificação nominal.

As cartas topográficas serão entregues na última etapa do processo de produção cartográfica, pois estas dependem do processo de reambulação, que será iniciado em 2015, para tanto, haverá um ajuste de metas físicas a ser consignado no Termo de Execução Descentralizada, o qual se encontra em análise na Conjur/MD.

Meta 12 - Executar o imageamento de 571.046 Km² em áreas de floresta

Esta meta foi reprogramada para o ano de 2016, a área em questão foi avaliada inicialmente como área de não floresta, e em um momento posterior, constatou-se que na verdade a área era de Floresta, foi necessário fazer um rearranjo entre as forças, pois a FAB não possui os recursos tecnológicos para proceder este aerolevantamento. A execução deste aerolevantamento deve ser feita a partir da contratação da empresa Bradar, empresa brasileira, que detém a referida tecnologia para mapeamento em área de floresta.

Meta 17 - Processar 4.924 ortoimagens obtidas por Radar de Abertura Sintética (SAR); e

Meta 18 - Processar 6.354 Modelos Digitais do Terreno (MDT).

O Exército Brasileiro, parceiro do Censipam no Projeto Cartografia da Amazônia, encontrou algumas dificuldades técnicas no processamento dos dados de radar na região de fronteira, tais como: necessidade de emprego de faixas de voo extensas e inclinadas, reduzido apoio de campo, efeito de sombreamento, dentre outros.

Meta 19 - Produzir 189 cartas geológicas; e

Meta 20 - Produzir 82 cartas aerogeofísicas

Esses números se justificam pelo fato de que o esforço do Serviço Geológico Brasileiro foi para mapeamentos previstos no PAC, fora da região Amazônica. No segundo semestre foi retomada a confecção de mapas geológicos no escopo do Projeto de Cartografia Geológica para a região.

De antemão, importa registrar que a baixa execução das metas relacionadas ao “Projeto de Cartografia do Amazonas” constituiu objeto de apontamento no subitem 2.2 do Relatório de Auditoria nº 39/Geaud/Ciset-MD, de 19/6/2013, que trata da avaliação da gestão da Unidade, exercício de 2012, oportunidade em que esta Secretaria ressaltou o fato de que *“o cumprimento das metas vinculadas à ação Sistema de Cartografia para a Amazônia Legal encontra-se em diversos estágios de desenvolvimento. Enquanto foi transferido cerca de 96% dos recursos, a maior meta física realizada atingiu o patamar de 68%, o que, ao longo dos exercícios seguintes, deve exigir esforço, por parte do Censipam, com o fito de atingir as metas estabelecidas no PPA 2012-2015”*.

Como vemos, apesar do tempo decorrido, o Censipam não adotou as necessárias providências objetivando à efetiva execução das referidas metas, limitando-se a registrar as dificuldades vivenciadas pelos diversos entes envolvidos na realização dos projetos atinentes às metas retrocitadas.

Especialmente no tocante à Cartografia da Amazônia, vale lembrar que se trata de projeto atrelado ao Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 03/2008, firmado entre o Censipam, os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, e o Serviço Geológico do Brasil, cujo resultado das análises trataremos no subitem subsequente, na condição de Plano Operacional nº 0002 - Sistema de Cartografia para a Amazônia Legal, da Ação 20X4 – Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam).

2.2.1.1. Justificativa do Gestor

Por ocasião da manifestação sobre a versão preliminar do presente relatório de auditoria, mediante o Memorando nº 738/2015/CGAFI/Diraf/Censipam, de 3/7/2015, o gestor, no que tange às metas relacionadas ao Projeto Cartografia da Amazônia, apresentou os seguintes argumentos:

O Termo de Execução Descentralizada encontra-se em trâmite nos órgãos executores e a cópia do processo administrativo solicitada segue anexo em mídia para avaliação dessa Ciset.

Observa-se que há duas possibilidades concretas de alteração do TED, a primeira oriunda das Consultorias Jurídicas dos Órgãos Executores e a segunda do próprio Censipam sobre a liquidação de metas orçamentárias de 2014 e/ou possíveis erros de contabilização no encerramento do ACT e/ou formatação do TED.

Este Centro providenciará o relatório final do ACT em um prazo de 15 dias, a contar do recebimento destas observações, elaborado e assinado pela Comissão de Coordenação do Projeto, cuja atribuição está consignada na CLÁUSULA QUARTA do ACT. Neste prazo, será possível concluir sobre as metas físicas e orçamentárias, contabilizadas até 26 de fevereiro de 2015 e repercutir as metas a executar no escopo do TED, tendo em vista que a reunião da comissão só foi possível ser agendada para o dia 10/07/2015. Vide ofícios anexos.

Complementamos dando conhecimento da Ata constante do Volume XVI, pag. 2053, Processo 0012.001780/2007-51 (arquivo digital anexo), que registra a reunião de coordenação do Grupo de Gestão e Acompanhamento do ACT. Na Ata verifica-se a presença de representantes gestores e jurídicos dos órgãos executores e do Censipam e da

CONJUR - MD e observa-se que a questão da baixa entrega de produtos e de medidas de garantir a continuidade do Projeto com a transição de protocolos foram registradas. Assim, fica evidenciada a preocupação na gestão do Acordo.

Nas páginas 2059 a 2061 do Processo acima citado, o Gestor encaminha ao Diretor Geral a CI nr 10, de 22 de setembro de 2014, com os parâmetros de metas orçamentárias a serem executadas em 2014, com previsão na LOA 2014, que repercutiriam na execução das metas físicas de 2014. Observa-se que até aquela data os destaques foram emergenciais, em função dos contingenciamentos, limites e prioridades estabelecidas pelo Censipam. De certa forma, o destaque tardio repercute na liquidação de empenhos e, sobretudo, no cumprimento das metas.

Na mesma CI o Gestor solicita providências da Coordenação Geral de Integração Institucional para confecção dos instrumentos 2º Aditivo e TED, bem como de ajustes no PPA, SIOPE e junto ao MD, para assegurar o carregamento de dados relativos às metas físicas e orçamentárias, durante a transição ACT para TED.

Ainda nas páginas 2065 a 2068, o Gestor emite Nota Técnica para instrução processual relativa à elaboração do 2º Aditivo, datada de 6 de outubro de 2014, onde enfatiza que os executores deverão apresentar relatório final do ACT, até 30 dias após o vencimento do ACT. Em reforço, fez constar no item 6.4 do 2º Aditivo, pag. 2258 Volume XVII, a obrigatoriedade do relatório final do ACT. No entanto, estes relatórios não foram encaminhados até a presente data ao Censipam. Para sanar esta falta apontada pela Ciset, solicitou-se que tais relatórios fossem formalmente entregues ao Censipam, na reunião do dia 10 de julho de 2015. Vide ofícios anexos.

Por fim, cabe esclarecer que houve um descompasso entre metas físicas (produtos cartográficos) e as metas orçamentárias (recursos financeiros), devido ao fato de que a estratégia de execução do projeto previa inicialmente alto índice de investimento para assegurar as infraestruturas de produção cartográfica (navios, prédios, processadores, softwares, servidores de dados, entre outros equipamentos) e posteriormente o custeio para obtenção dos produtos cartográficos.

Assim, os lançamentos no PPA, no SIOPE etc deveriam constar os investimentos como indicador nos primeiros três anos do projeto (navios, equipamentos etc..) e nos anos finais do projeto os produtos cartográficos. Este diagnóstico pode ser notado na análise do quadro abaixo. Porém, não foram relampejadas as metas físicas durante o percurso do PPA 2012-2015. Assim, fica esclarecido o descompasso mencionado pela Ciset.

Em face ao exposto, o desenho proposto para o novo instrumento de cooperação - TED, a ser firmado para o período 2015 a 2018, incorpora os ajustes necessários à melhoria de gestão do projeto.

Por oportuno, o quadro atualizado abaixo será exaustivamente debatido na reunião do dia 10 de julho de 2015 e confrontado com os dados informados pelos executores em seus relatórios conclusivos do ACT e ainda confrontados com as entregas válidas efetivamente recebidas pelo Censipam.

O quadro abaixo reflete a síntese de execução de metas físicas no período do ACT 2008 a 2015. Após a comparação e análise dos dados deste quadro e do quadro apresentado no relatório preliminar da Ciset oferecemos as seguintes informações complementares.

PLANEJADO	META ACT	EXECUTADO								Total Exe.	%
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
EXÉRCITO									26/fev		
Editar 4.924 Ortoimagens obtidas por radar de abertura sintética (SAR). - X	4924	0	0	0	96	310	472	326	48	1252	25,43
*Editar e imprimir 610 cartas topográficas	610	0	0	0	0	0	0	0	208	208	34,10
Elaborar 6.354 arquivos de estratificação vegetal	6354	0	0	0	96	310	284	326	48	1016	15,99
Processar 4.924 Modelos Digitais de Superfície (MDS).	4924	0	0	0	96	310	268	326	48	1000	20,31
Processar 4.924 Ortoimagens obtidas por Radar de Abertura Sintética (SAR).	4924	0	0	0	96	310	472	326	48	1204	24,45
Processar 4924 Modelos Digitais do Terreno (MDT).	4924	0	0	0	96	310	299	326	48	1031	20,94
Executar o imageamento de 1.136.000 Km² em áreas de floresta.	1.136.000	0	0	455	681	0	0	0	0	1.136.000	100,00
**Executar o imageamento de em 350 mil Km² em áreas de floresta, anteriormente destinados a FAB (Previsão 2016)	350	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FAB											
***Executar o imageamento de 155 mil Km² em áreas de não floresta	155	0	0	0	0	0	0	125.435	0	125.435	80,65
CPRM											
Produzir 189 cartas geológicas 1:100.000	189	0	0	0	6	12	10	22	6	56	29,63
Produzir 82 cartas aereo geofísicas	82	0	0	0	80	92	93	22	80	367	447,56
MARINHA											
Cartas Nauticas 1:12	112	16	6	19	7	9	12	12	15	96	85,71

A Meta 7 cartas topográficas passa de execução zero para 208 cartas o que corresponde a 34,10%. A alteração é decorrente de contabilização feita após 31 de dezembro de 2014.

A meta 3 da cartografia náutica 112 produtos teve uma execução de 96 produtos, o que corresponde a 85,7% no lugar de 64 produtos e 48 % de execução. Este aumento decorre de entregas contabilizadas após 31 de dezembro de 2014.

A meta 6 das ortoimagens deve ser ajustada para 1252 produtos e 25,43% de execução no lugar de 1356 produtos e 27,54% de percentual de execução. – esta redução decorre de produtos devolvidos que necessitam de novo processamento.

A meta 19 da cartografia geológica prevê a entrega total de 189 produtos, no entanto foram entregues 56 produtos para todo período do PPA, o que corresponde a 29,63% do total. A execução de 2014 incluindo as entregas contabilizadas em 2015 somam 28 produtos o que demonstra um incremento de entregas significativo em comparação aos exercícios anteriores, mas ainda baixo no total (ver quadro acima). O percentual total de entregas será objeto de discussão com o órgão executor no dia 10 de julho de 2015.

A meta 20 da cartografia geofísica prevê a entrega de 82 produtos, no entanto foram entregues 367 para todo período do PPA, o que corresponde a 447% do total. A execução de 2014 somadas às entregas contabilizadas em 2015 somam 102 produtos o que já ultrapassaria a meta total. Assim, o percentual total de entregas será objeto de discussão com o órgão executor no dia 10 de julho de 2015.

A meta 18 deve ser ajustada para 1031 produtos e 20,94% de execução no lugar de 1494 produtos e 23,51% de percentual de execução. – esta redução decorre de produtos devolvidos que necessitam de novo processamento.

A meta 8 deve ser ajustada para 1016 produtos entregues e 15,99% de execução no lugar de 1311 produtos e 20,63% de percentual de execução. – esta redução decorre de produtos devolvidos que necessitam de novo processamento.

A meta 11 deve ser ajustada de 160.000km² para 155.000km², devido a lançamento errado. Quanto à execução informada de 2014 está correta 125.435 Km², mas o acumulado até 2014 e o mesmo valor e não 131.697 km². No entanto, este aerolevantamento entregue deve ser discutido na reunião do dia 10 de julho de 2015, haja vista que o Exército não homologou o produto da FAB para gerar as cartas topográficas.

A meta 12 deve ser ajustada de 571.000 km² para 350.000 km² devido a erro de lançamento e porque a diferença será executada pelo Exército em parceria com o estado do Amapá. A meta ajustada está programada para ser executada no período de 2016 a 2018.

A meta 16 deve ser ajustada para 1000 produtos entregues e 20,31% de execução no lugar de 1536 produtos e 31,40% de percentual de execução. – esta redução decorre de produtos devolvidos que necessitam de novo processamento.

A meta 17 deve ser ajustada para 1204 produtos e 24,45% de execução no lugar de 1392 produtos e 28,27% de percentual de execução. – esta redução decorre de produtos devolvidos que necessitam de novo processamento.

2.2.1.2. Análise da Justificativa

As novas justificativas apresentadas pelo gestor pouco modificam a constatação da baixa execução das metas estabelecidas no PPA 2012-2015, ocorridas no triênio compreendido de 2012 a 2014. Aliás, ocorrência de igual natureza aplica-se também em relação às metas vinculadas ao Projeto Cartografia da Amazônia, em processo de “*ajustes necessários à melhoria de gestão*”, consoante informação prestada pela administração do órgão. Ademais, as justificativas apresentadas não abrangem outras metas fixadas para o órgão, notoriamente as de números 4 (Capacitar 1300 técnicos para o Programa Sipam Cidades); e 15 (Monitorar mensalmente o desmatamento em 470.000 Km² Programa Terra Legal), conforme já citadas.

Dessa forma, em que pese o redimensionamento das metas referentes ao Projeto Cartografia da Amazônia, resta comprometida a efetiva execução dos projetos, considerando as metas estabelecidas no PPA 2012-2015, revelando insuficiência no planejamento, tanto na definição das metas, quanto na realização plena das ações a cargo do Centro Gestor.

2.2.1.3. Recomendação

i) Promover esforços, mediante planejamento estruturado, com a utilização de cronogramas de execução e fiscalização das atividades, com vistas a mitigar, ainda no exercício de 2015, o baixo índice de realização física das metas previstas no PPA 2012-2015 sob a responsabilidade do Censipam; e

ii) Promover estudos técnicos, com vistas a definir as metas para o PPA, relativo ao quadriênio 2016-2019, passíveis de atingimentos no período, de forma a propiciar o adequado planejamento dos projetos das atividades inerentes, por parte do Centro Gestor, e, por conseguinte, o cumprimento da missão institucional do órgão.

2.2.2. Das ações governamentais executadas no exercício de 2014.

À vista dos dados contidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop), no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e nos relatórios produzidos no âmbito desta Secretaria, anteriormente citados, bem assim das informações prestadas pelos gestores da Unidade, apresentamos, a seguir, as ações previstas na LOA 2014, o comportamento de suas execuções orçamentárias, as finalidades, as metas físicas e correspondentes recursos previstos e aplicados, bem assim as análises quanto aos resultados obtidos, em função das metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA).

a) Ação 20X4 – Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam)

A Ação 20X4 tem por finalidade promover o funcionamento e a manutenção do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), responsável pela produção e veiculação de informações técnicas pela proteção da Amazônia Legal, por meio da sinergia das ações de governo, da articulação, do planejamento, da integração de informações e da geração de conhecimento, na consecução de produtos e serviços de interesse estratégico das instituições governamentais e das comunidades amazônicas. Destina-se, também, ao funcionamento do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), gerenciado pelos órgãos de defesa do Brasil, com a finalidade de monitorar o espaço aéreo da Amazônia.

Inicialmente, vale esclarecer que, a partir do exercício de 2013, a Ação 20X4, segundo dados extraídos do Siop, passou a contar com os seguintes Planos Orçamentários (PO):

- 0002 - Sistema de Cartografia para a Amazônia Legal;
- 0004 - Sistema de Telecomunicações Críticas, Tecnologia da Informação, Base de Dados e Sensores;
- 0005 - Capacitação de Recursos Humanos;

- 0006 - Monitoramento Territorial e Ações de Inteligência;
- 0007 - Levantamento de Dados Territoriais na Amazônia Legal; e
- 0008 - Funcionamento e Manutenção do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia.

Em consulta ao Siop, verificamos que o Plano Orçamentário 0003, vinculado à Ação 20X4, foi convertido na Ação 13F9, tendo como descrição, ainda segundo o mencionado sistema corporativo, a “*Construção do edifício-sede do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - Censipam, para abrigar o quadro administrativo do órgão*”.

A Lei nº 12.952, de 20/1/2014 (Lei Orçamentária Anual de 2014), consignou à Ação 20X4 dotação da ordem de R\$ 71.119.958,00, sendo R\$ 45.222.352,00 em custeio e R\$ 25.897.606,00 em investimento, cuja execução física e financeira, consoante às informações levantadas, bem assim os dados contidos no Siop, assim se apresenta:

Dados Gerais da Ação Orçamentária

Valor R\$ 1,00

Acompanhamento da Execução Física do Orçamento – Momento Formalização (Fonte Siop)						
Previsão (LOA + Crédito)			Realização			
Meta Física	Dotação Atual (R\$)	Reprogramação Financeira	Meta Física		Execução Financeira (liquidado)	
Produto: sistema mantido			Resultado	Percentual (%)	Valor (R\$)	Percentual (%)
Unidade de Medida: Unidade						
1	71.119.958	53.857.914	1	100,00	32.486.274	45,68

De acordo com as informações consignadas no Siop, da dotação aprovada na LOA/2014 (R\$ 71.119.958,00), a citada ação contou, efetivamente, para efeito de limite de empenho, com a quantia de R\$ 53.857.914,57, em face do contingenciamento de R\$ 13.793.725,43, bem assim de corte da dotação de R\$ 3.468.318,00, ensejando medidas de reprogramação financeira.

Consoante o informado no relatório de gestão do Centro Gestor, a “[...] execução foi realizada para atender as atividades do Censipam nas áreas de Inteligência, tecnologia da informação, manutenção e funcionamento, além das entregas dos produtos finalísticos do órgão. Os valores empenhados correspondem a 96% da dotação líquida, ou seja, dos limites autorizados, distribuídos em Cartografia da Amazônia (29%), Tecnologia da Informação (24%), Capacitação de Recursos Humanos (0,5%), Ações de Inteligência (0,5%), Levantamento de Dados Territoriais (6%); e para funcionamento e manutenção do Censipam (35%). Isso permitiu a elaboração de produtos cartográficos; a produção de boletins meteorológicos; o monitoramento territorial na Amazônia Legal; a emissão de produtos e inteligência; a implementação de telecentros em municípios da Amazônia; a contratação de capacitações para servidores e parceiros; a renovação de contratos continuados nas áreas de manutenção predial e tecnologia da informação; e a modernização e operacionalização da infraestrutura tecnológica do órgão”.

Em que pese à informação do gestor, acerca da realização financeira correspondente a 96% da dotação aprovada, verificamos que o valor liquidado atingiu a quantia de R\$ 32.486.274,00, equivalente a 60,31% dos recursos disponibilizados. Não obstante, a forma de mensuração da meta física da ação não demonstra o quantitativo de realização inerente às atividades, não constituindo, portanto, parâmetro adequado de avaliação do nível de execução física.

Colocadas essas informações, e dando continuidade à avaliação sobre o comportamento da execução física e financeira da Ação 20X4, passamos a apresentar os Planos Orçamentários

(PO), considerando, para tanto, os dados contidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento:

a.1) PO – 0004: Sistema de Telecomunicações Críticas, Tecnologia da Informação, Base de Dados e Sensores

Acompanhamento da Execução Física do Orçamento – Momento Formalização (Fonte Siop)					
Previsão (LOA + Crédito)		Realização			
Meta Física	Dotação Atual (R\$)	Meta Física		Execução Financeira (liquidado)	
Produto: Sistema Modernizado		Resultado	Percentual (%)	Valor (R\$)	Percentual (%)
Unidade de Medida: unidade					
1	27.085.585	1	100,00	5.521.697	20,39

O PO 0004, em referência, tem por finalidade propiciar o funcionamento da rede própria de telecomunicações críticas na Amazônia, atualmente disponibilizada a diversos órgãos parceiros do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), nas esferas federal, estadual e municipal, bem assim contribuir na evolução do perfil tecnológico, e, ainda, na garantia dos canais de telecomunicações e da disponibilidade dos equipamentos instalados.

A Ação 20X4, no bojo do Plano Orçamentário 0004 - Sistema de Telecomunicações Críticas, Tecnologia da Informação, Base de Dados e Sensores, contou, efetivamente, com dotação da ordem de R\$ 27.085.585,00, tendo como meta física a modernização de um sistema. No tocante à realização física e financeira o referido PO atingiu os percentuais de 100% e 20,39%, respectivamente, o que aponta para ocorrência de descompasso.

A administração do Censipam consignou no Siop informação relativamente à análise da execução, nos seguintes termos:

A evolução constante da tecnologia, a vida útil dos equipamentos e a crescente demanda por processamento são preocupações relevantes espelhadas no planejamento estratégico do órgão e impõe a necessidade permanente de atualização desta infraestrutura. A prática do estudo sobre as ferramentas adotadas no Órgão e a busca por soluções utilizadas no mercado apontam tendências e tecnologias consolidadas, as quais auxiliam no esclarecimento e na tomada de decisão para aplicação do recurso. O projeto Fortalecimento da Gestão Ambiental Municipal, com financiamento previsto pelo Fundo Amazônia (fonte 181), no valor de R\$ 13.327.958,00 e incluído neste PO, não se viabilizou, restando R\$ 13.757.627,00 para projetos de TI. Desse montante foram empenhados R\$13.350.962,55 com percentual de liquidação de 41,36%, significativamente maior que do exercício de 2013, apurado em 21,26%.

Dentre os sistemas estratégicos da área de TI para o Censipam que sofreram intervenções significativas em 2014 estão: Telecomunicações: o parque de terminais satelitais mantido na Amazônia foi ampliado com a instalação de novos pontos, operacionalização de estações com problemas técnicos e com a modernização de componentes específicos de sua infraestrutura. Além disso, adquiriu-se um novo sistema de telefonia para as unidades do Censipam, completamente baseado em IP. Sistemas de Apoio Administrativo: resultado de um trabalho de análise e de tratativas de mais um ano, durante o exercício de 2014 fechou-se um Termo de Execução Descentralizada com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN que permitirá implantar durante os próximos anos uma plataforma de gestão administrativa que engloba os processos de aquisições, controle de patrimônio, gestão de recursos humanos, gestão de documentos e muitos outros característicos das instituições, em especial, públicas. A implantação desta plataforma, conhecida como conjunto de Sistemas Integrados de Gestão (SIG), promoverá a governança efetiva do ambiente corporativo. Sistema de Armazenamento: realizou-se a ampliação do sistema de armazenamento de dados não estruturados, ampliando a infraestrutura disponível em cada unidade do Censipam, permitindo a salvaguarda dos dados através da replicação das estruturas Empregadas.

Em complemento, por ocasião da manifestação acerca da versão preliminar do relatório de auditoria, mediante o Memorando nº 738/2015/CGAFI/Diraf/Censipam, de 3/7/2015, o gestor apresentou as justificativas dispostas a seguir:

Para cômputo do indicador considerou-se como meta física os contratos assinados e empenhados, não apenas os liquidados, pois os contratos para fornecimento de equipamentos de TIC têm prazos longos, que normalmente ultrapassam o exercício financeiro. E da mesma forma, considerou-se a parte financeira como empenhos realizados. Usando essa abordagem, além da consideração já registrada de que a dotação considerava recursos externos do Fundo Amazônia, e que não foram liberados, o percentual de execução financeira sobe significativamente: Dotação real: R\$ 13.757.627,00, Empenhado: R\$ 13.350.962,55 (97% da dotação), e Liquidado: R\$ 5.521.697,00 (40% da dotação)

a.1.1) Avaliação da Auditoria

Não obstante às justificativas apresentadas pelo Centro Gestor, restou evidente o baixo percentual de execução financeira, no que concerne ao PO 0004 - Sistema de Telecomunicações Críticas, Tecnologia da Informação, Base de Dados e Sensores, haja vista, principalmente, o fato de que, a efetiva implementação das ações dá-se no momento da liquidação. Além disso, em que pese o contingenciamento, não há que se falar em dotação real, como sendo o disponível para empenhos realizados por conta do referido plano orçamentário, uma vez que, a análise do percentual da execução somente faz sentido quando comparada com a dotação disponível para a unidade.

Ainda sobre o PO 0004, a exemplo do exercício de 2012, no caso da ação 20AY – Sistema de Telecomunicações Críticas, Tecnologia da Informação, Base de Dados e Sensores, verifica-se que permanece o descompasso, possivelmente decorrente da forma de fixação da meta física, a qual considera como plenamente concluída a modernização do sistema, apesar da baixa execução financeira.

a.2) PO - 0005: Capacitação de Recursos Humanos

Valor R\$ 1,00

Acompanhamento da Execução Física do Orçamento – Momento Formalização (Fonte Siop)					
Previsão (LOA + Crédito)		Realização			
Meta Física	Dotação Atual (R\$)	Meta Física		Execução Financeira (liquidado)	
Produto: Servidor capacitado		Resultado	Percentual (%)	Valor (R\$)	Percentual (%)
Unidade de Medida: Unidade					
200	312.769	275	137,5	233.533	74,67

O PO 0005 tem a finalidade de atuar na qualificação e no aperfeiçoamento dos servidores do Censipam, oferecendo cursos de treinamento, palestras, exposições, congressos e outros eventos, voltados para capacitação técnica e assimilação de conhecimentos, com vistas ao desempenho de suas atividades com maior eficácia, possibilitando, assim, a modernização dos serviços e procedimentos dos órgãos onde atuam diretamente.

Do mesmo modo ao observado nos demais planos orçamentários, os resultados alcançados, em relação à execução física e financeira, respectivamente, de 137,5% e 74,67%, encontram-se em descompasso. A administração do Censipam, a respeito do assunto, consignou no Siop informação na linha de que “[...] o valor empenhado compreende R\$ 269.630,57, tendo sido liquidado R\$ 233.532,57, restando R\$ 36.098,00, que foram inscritos em resto a pagar”. Diz, também, que, “ao todo, no âmbito do Censipam, foram capacitados 275 servidores”, sendo que o valor de R\$ 135.691,75 atendeu à realização de 18 ações de capacitação, propiciando a qualificação de 76 servidores, cujo recurso foi liquidado no exercício de 2014, e de R\$ 36.098,00, inscrito em restos a pagar, por conta da capacitação de 23 servidores, totalizando 99 servidores capacitados sem diárias, além de 176 servidores capacitados, no decorrer do exercício, apenas com o custeio de diárias, totalizando R\$ 98.206,82.

No tocante aos resultados alcançados no bojo da capacitação de pessoal, o Centro Gestor esclareceu, ainda, que “[...] o Censipam tem buscado racionalizar os custos por meio de capacitações in company, priorizando a capacitação de servidores das áreas técnicas, em razão das diretrizes estratégicas do órgão, bem como de atender as demandas impostas pelo Ministério do Planejamento, por meio da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP)”.

Por ocasião da manifestação sobre a versão preliminar do relatório de auditoria, mediante o Memorando nº 738/2015/CGAFI/Diraf/Censipam, de 3/7/2015, o gestor apresentou as justificativas transcritas a seguir:

Com referência à situação apresentada pela Ciset, sobre a superestimativa da despesa para atendimento da meta, ressaltamos que, quando do planejamento da capacitação para o ano de 2014, foram previstos gastos no montante de R\$ 400.000,00 considerando a quantidade total de servidores a serem capacitados computando diárias e passagens apenas para uma parcela.

Entretanto devido ao contingenciamento orçamentário, foi disponibilizado o valor de R\$ 312.769,00, no PO 005, conforme discriminação abaixo:

Previsto	Dotação 2014	Empenhado	Liquidado	Restos a Pagar
400.00,00	312.769,00	269.630,57	233.532,57	36.098,00

Esclarecemos que a média informada pela Ciset por servidor, estimada em R\$850,00, não reflete a situação real, uma vez que para nesse valor não estão computadas as inscrições em restos a pagar e passagens com eventos de capacitação deduzidas do PO 0008 – Funcionamento e Manutenção do Censipam.

Ressaltamos ainda que o Censipam, em 2014 instituiu o seu Plano Anual de Capacitação - PAC, o que melhorou os quesitos referentes ao planejamento, execução e avaliação da capacitação. O que levou a uma melhora significativa se comparada ao ano de 2013.

a.2.1) Avaliação da Auditoria

Em face dos resultados dos trabalhos de auditoria verificou-se indicativo de superestimativa da despesa, no tocante a meta da sobredita ação, posto que o custo médio inicialmente previsto foi da ordem de R\$ 1.564,00 por servidor qualificado, ao passo que, o efetivamente realizado por capacitação ficou em torno de R\$ 850,00, inferior em 45,7%, comparativamente à previsão inicial.

O gestor, em suas justificativas, afirma que o custo médio apontado pela auditoria não reflete a real situação, por entender que naquele valor “[...] não estão computadas as inscrições em restos a pagar e passagens com eventos de capacitação deduzidas do PO 0008 – Funcionamento e Manutenção do Censipam”.

Em nosso entendimento não há que se falar da execução da despesa somente com a inscrição em restos a pagar, pois não se constitui em despesa liquidada, ou seja, efetivamente realizada. Além disso, em regra, as despesas inscritas em restos a pagar não processadas são realizadas no exercício subsequente, não devendo, assim, serem consideradas na avaliação das despesas do exercício, no caso, de 2014. Quanto à falta de cômputo das passagens, temos a dizer que o orçamento da ação considera gastos com o mencionado fim. Desse modo, mantemos o entendimento no tocante a superestimativa dos dispêndios relativos ao PO 0005.

Acrescente-se que a situação indica reincidência, haja vista o tratado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 39/2013/Geaud/Ciset-MD, de 19/6/2013, concernente às contas do Censipam, exercício de 2012, apontando, em relação à Ação 4091 - Capacitação de Recursos Humanos, “a superestimativa dos custos de tal ação governamental, motivada, em parte, pela previsão de deslocamentos para todas as capacitações, o que, além de incoerente com o princípio da economicidade, fragiliza o planejamento do órgão”.

a.3) PO – 0006: Monitoramento Territorial e Ações de Inteligência

Valor R\$ 1,00

Acompanhamento da Execução Física do Orçamento – Momento Formalização (Fonte Siop)					
Previsão (LOA + Crédito)		Realização			
Meta Física	Dotação Atual (R\$)	Meta Física		Execução Financeira (liquidado)	
Produto: Relatório Elaborado		Resultado	Percentual (%)	Valor (R\$)	Percentual (%)
Unidade de Medida: unidade					
273	279.950	280	102,6	121.175	43,28

O PO 0006 tem por finalidade desenvolver atividades de inteligência, com vistas à proteção territorial e ambiental da região amazônica, possibilitando o monitoramento dos movimentos aéreos, terrestres e fluviais relacionados com atividades ilícitas, identificação e localização de cultivos ilegais, assentamentos e campos de pouso irregulares, áreas de mineração ilegal e outros, gerando informações sobre a cobertura vegetal, hidrologia, ecossistemas, uso e ocupação dos espaços.

Conforme comentado no Relatório de Avaliação do Plano de Ação nº 27/2015/Geori/Ciset-MD, de 4/5/2015, retrocitado, a administração do Censipam, no tocante às realizações promovidas à conta da dotação relativa à Ação 20X4, no Plano Orçamentário 0006, esclareceu que “[...] o valor liquidado refere-se à manutenção do Sistema de Mineração de Dados, essencial para garantir a confiabilidade e disponibilidade do sistema e que envolve a atualização do software, o acompanhamento de performance do hardware e o suporte técnico, requisitos suficientes para cumprimento da meta. O valor não liquidado corresponde à previsão financeira para eventual suporte avançado, a fim de realizar adequações nas regras de negócio para geração de relatórios inéditos no ponto de vista qualitativo, o que não se fez necessário no corrente ano”.

Em complemento, por ocasião da manifestação sobre a versão preliminar do relatório de auditoria, mediante o Memorando nº 738/2015/CGAFI/Diraf/Censipam, de 3/7/2015, o gestor apresentou as justificativas dispostas a seguir:

Na solicitação do PLOA foi estimada a meta física de 273 relatórios para R\$512.000,00, considerando todos os custos da área de inteligência, inclusive passagens e diárias.

Na distribuição interna dos recursos, após recebimento do orçamento, R\$ 232.050,00 foram realocados para outros PO's sem que fosse ajustada a meta física prevista para o PO - 0006. O alcance físico de 280 relatórios informados considera a execução financeira de 2014 para a área de inteligência e não apenas para o PO 0006, que foi de R\$543.175,00, correspondendo a 106,1% de execução financeira acima do previsto para alcançar 102,6% da meta física.

a.3.1) Avaliação da Auditoria

Da análise dos dados, tem-se que o gestor executou 102,6% da meta física prevista para o exercício, com a utilização de 43,28% dos recursos disponibilizados, o que, em princípio, caracteriza descompasso entre a execução física e financeira. Ocorrência de igual natureza foi observada no exercício de 2012, em relação à Ação 6808 – Monitoramento Territorial e Ações de Inteligência, conforme consignado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 39/2013/Geaud/Ciset-MD, de 19/6/2013.

a.4) PO – 0007: Levantamento de Dados Territoriais na Amazônia Legal

Acompanhamento da Execução Física do Orçamento – Momento Formalização (Fonte Siop)					
Previsão (LOA + Crédito)		Realização			
Meta Física	Dotação Atual (RS)	Meta Física		Execução Financeira (liquidado)	
Produto: Área monitorada		Resultado	Percentual (%)	Valor (RS)	Percentual (%)
Unidade de Medida: km ²					
623.700	3.319.100	501.350	80,38	419.100	12,63

O PO 0007 tem como característica promover o planejamento, coordenação e execução da geração de informações aplicadas às políticas públicas territoriais, voltadas para o desenvolvimento regional da Amazônia Legal, bem assim gerar informações territoriais aplicadas à defesa civil regional, ao controle do desmatamento, a gestão municipal e estadual, a regularização fundiária e ao apoio as instituições públicas que atuam na Amazônia Legal, devendo o Censipam, para a geração destes produtos, utilizar toda a infraestrutura tecnológica instalada e os seus instrumentos de cooperação técnica com os órgãos parceiros.

No tocante à realização física e financeira do Plano Orçamentário 0007, em referência, os resultados obtidos, respectivamente, nos percentuais de 80,38% e 12,63%, apontam para ocorrência de descompasso.

Reportando-se à execução do mencionado Plano Orçamentário, a administração do Censipam consignou no Siop informação nos termos transcritos a seguir:

No Censipam, a atividade de levantamento de dados territoriais permeia o Programa de Monitoramento de Áreas Especiais (que englobam as Áreas de Conservação e Terras Indígenas), o Programa Amazônia SAR – Arco Desmatamento, o Sistema de Alertas Hidrometeorológicos de Áreas Urbanas; e a elaboração de Mapas de Suscetibilidade desde 29 municípios da Amazônia.

Para elaboração dos Mapas de Suscetibilidade são necessárias imagens de alta e altíssima resolução espacial que tiveram prioridade de aquisição para atendimento à demanda da PR, em execução com a CPRM, com expectativa de atendimento de 184.522 km² até o final do primeiro trimestre de 2015, que corresponde ao valor empenhado de R\$ 3.319.097,12. Essas imagens também foram necessárias para a elaboração de mapas de inundações urbanas e operações de inteligência.

Graças à recente disponibilidade de imagens gratuitas de média resolução espacial, oriundas do satélite LANDSAT, realizamos o monitoramento de mais 439.200 km² nos demais projetos, permitindo o alcance da meta física.

Posteriormente, diante da versão preliminar do relatório de auditoria, o gestor, mediante o Memorando nº 738/2015/CGAFI/Diraf/Censipam, de 3/7/2015, apresentou justificativa no sentido que *“o processo de aquisição de imagens aerossensoriadas contratadas a Empresa Bradar é dependente das condições climáticas na região amazônica. O contrato e empenho foram realizados em 2014, porém o objeto só foi entregue em 2015. Assim, a liquidação também ocorreu em 2015”*.

a.4.1) Avaliação da Auditoria

Os recursos empenhados em 2014, em função do Plano Orçamentário 0007, alcançaram R\$ 3.319.097,12, correspondendo a 100% da dotação disponibilizada no exercício. Apesar disso, conforme se verifica no quadro anterior, somente foi liquidada a quantia de R\$ 419.100,00, o que, do nosso ponto de vista, representa a efetiva realização financeira, e, ainda, caracteriza descompasso entre a execução física e financeira. Aliás, a considerar os dados registrados no Siop, podemos inferir que houve superestimativa da despesa, uma vez que a meta física foi praticamente cumprida com a utilização de 12,63% da dotação consignada por conta do citado PO.

Quanto à justificativa de que a liquidação ocorreu no exercício de 2015, apesar de reconhecermos as dificuldades técnicas para fins de implantação do projeto, bem assim no tocante a manutenção dos cronogramas físicos e financeiros, a ocorrência revela fragilidade no planejamento relativo à execução do objeto vinculado, e, ainda, na elaboração da correta avaliação da previsão de recursos a serem alocados no exercício orçamentário.

Ademais, conforme consta no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 39/2013/Geaud/Ciset-MD, de 19/6/2013, no âmbito da Ação 8110 - Levantamento de dados territoriais na Amazônia Legal foi constatado que apesar dos índices de realização da meta física, *“a totalidade do recurso empenhado encontra-se inscrito em restos a pagar não processado, inferindo-se, daí, haja vista as fases de execução da despesa pública, que os resultados informados não guardam compatibilidade com o produto da ação”*, indicando reincidência.

b) Ação 13F9 – Construção do Edifício-Sede do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam)

A Ação 13F9 tem por finalidade atender os encargos decorrentes da construção do edifício-sede do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - Censipam, mediante a implantação de prédio com área total de 2.575 m², em terreno localizado no Setor Policial Sul, Área 5, Quadra 3, Asa Sul, Brasília – DF, de forma a proporcionar melhores condições para o exercício das atividades realizadas pela Unidade.

A Lei nº 12.952, de 20/1/2014 (LOA 2014), consignou para Ação 13F9 dotação da ordem de R\$ 4.600.000,00, no Grupo Natureza de Despesa – investimento (GND-4), cuja execução física e financeira, de acordo com os dados extraídos do Siop, comportou-se na forma apresentada a seguir:

Valor RS 1,00

Acompanhamento da Execução Física do Orçamento – Momento Formalização (Fonte Siop)							
Previsão (LOA + Crédito)		Reprogramação		Realização			
Meta Física	Dotação Atual (RS)	Física	Financeira	Meta Física		Execução Financeira (liquidado)	
Produto: Edifício construído				Resultado	Percentual (%)	Valor (RS)	Percentual (%)
Unidade de Medida: %							
18	4.600.000	2	331.704	1	5,56	41.844	0,91

Esclareça-se que a realização física e financeira, nos percentuais de 5,56% e 0,91%, tem como referência a meta física e dotação financeira aprovadas na Lei Orçamentária Anual, não considerando, portanto, as alterações ocorridas no decorrer do exercício.

Nesse sentido, cumpre registrar que, segundo informado pela administração do Censipam, no exercício de 2014, por força de contenção orçamentária, a referida ação contou com dotação efetiva de R\$ 331.704,00, equivalente à meta de física de 2% do edifício construído.

Referindo-se ao comportamento da Ação 13F9, a administração do Centro Gestor consignou no relatório de gestão informação nos seguintes termos:

Apesar de constar como meta a ser alcançada em 2014 de 18% do edifício construído, este índice foi reprogramado para 2%, haja vista lançamento incorreto à época. A ação Construção do Prédio está dividida em duas fases, sendo a primeira a conclusão do projeto básico e executivo que corresponde a 2% da ação e a segunda a construção do edifício propriamente dita. Para a primeira fase, após corte e contingenciamento, o valor da LOA 2014 resultou no montante de R\$ 331.704,00, sendo contratada empresa para elaboração dos projetos básico e executivo, bem como demais documentos pertinentes a construção do edifício sede administrativo do Censipam. O projeto básico e executivo compreende a entrega de subprojetos, divididos em 10 (dez) etapas (1-sondagem; 2-levantamento topográfico planialtimétrico cadastral; 3-estudos preliminares; 4-anteprojetos; 5-projetos legais; 6-projetos executivos; 7-especificações técnicas, caderno de encargos, memoriais e levantamento de quantitativos; 8-planilhas orçamentárias; 9-cronograma físico e físico-financeiro; e 10-aprovação final do projeto), acompanhados cronologicamente e faturados somente após a aprovação mediante emissão de laudos técnicos favoráveis. A previsão de término da primeira fase findava juntamente com o exercício 2014. No entanto, houve a necessidade de prorrogação, tendo em vista atrasos nas emissões dos respectivos laudos técnicos, por falta de servidores aptos, o que gerou um atraso em cadeia no andamento dos subprojetos, ocorrendo uma execução física, no ano de 2014, de 1,20%.

b.1) Avaliação da Auditoria

Sobre o assunto, cabe salientar que o Censipam firmou com a empresa Architech Consultoria e Planejamento Ltda. o Contrato nº 17/2014, de 23/4/2014 (Processo nº 60090.001303/2012-51), tendo por objeto a prestação de serviços de engenharia e arquitetura para elaboração de levantamentos, estudos de viabilidade e implantação, projeto básico, projetos executivos completos, documentos técnicos, planilhas orçamentárias e cronogramas para a construção do Edifício Administrativo do Centro de Coordenação Geral (CCG), integrante do Censipam, no valor de R\$ 331.703,53.

Por força do primeiro aditivo contratual, firmado em 26/12/2014, a vigência do sobredito instrumento foi prorrogada por 125 (cento e vinte e cinco) dias, compreendidos de 30/12/2014 a 4/5/2015. Posteriormente, conduzindo pleito da empresa, o Censipam submeteu à

apreciação da Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa (Conjur-MD), a minuta de 2º Termo Aditivo ao referido contrato, objetivando nova prorrogação contratual, novamente pelo período de 125 dias (cento e vinte e cinco) dias, agora de 5/5/2015 a 30/9/2015, matéria que recebeu aprovação por meio do Parecer nº 359/2015/Conjur-MD/CGU/AGU, de 28/4/2015.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 12.02/2015/Geaud/Ciset-MD, de 15/5/2015, o gestor informou que, seguindo as orientações da Conjur-MD, as partes, em 4/5/2015, firmaram o segundo termo aditivo prorrogando a vigência daquela avença pelo período de doze meses, cujo encerramento encontra-se previsto para o dia 4/5/2016.

Além disso, nas análises do processo de contratação de empresa, tendo por objeto a elaboração dos projetos básico e executivo do edifício sede do Censipam, constatou-se a falta de providências, por parte da administração do Centro Gestor, no tocante ao acompanhamento das obrigações da contratada. Dentre as ocorrências encontradas, citamos o lapso temporal entre as análises técnicas dos projetos eletrônicos, realizadas pelo Engenheiro do Censipam, em 2 e 3/2/2015 (fls. 2935 a 2940), e a protocolização dos projetos (fls. 2944 e 2945), por parte da empresa, no Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF) e na entrega à administração do Governo do Distrito Federal, ocorridas em 10/3 e 2/4/2015, respectivamente.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 12.02/2015/Geaud/Ciset-MD, de 15/5/2015, requisitamos esclarecimentos acerca das providências adotadas, no intuito de garantir que a execução do projeto ocorra antes do prazo limite, tais como: análise por parte de engenheiros do Censipam ou contratados para esse fim, bem como gestão junto à empresa Architec Consultoria e Planejamento Ltda., de forma a assegurar a execução do referido contrato no prazo previsto, tendo o gestor apresentado os seguintes esclarecimentos:

As pranchas protocoladas foram apenas as pranchas de Arquitetura, pois são as plantas solicitadas pelo Corpo de Bombeiro (CBMDF) e a Central de Análise de Projetos (GDF). O lapso temporal tem conexão por ser tratar de procedimentos que só podem ser executados após a conclusão do anterior.

As análises foram realizadas pelos engenheiros do Censipam [...] e pelos engenheiros do Ministério da Defesa que cooperam com o Censipam [...], posteriormente encaminhadas à contratada, conforme Ofício nº 80/CGAFI/Diraf/Diger/Censipam/MD, do dia 13 de fevereiro de 2015. [...]

A contratada encaminhou a esta coordenação a carta CT-07-12/2014 no dia 27 de fevereiro de 2015, [...] informando que as alterações seriam atendidas e que o projeto de arquitetura mediante a autorização seriam protocolados no CBMDF e GDF, esta administração diante a solicitação autorizou a entrada das pranchas através do Ofício nº 119/CGAFI/Diraf/Diger/SG-MD, de 4 de março de 2015.

O lapso temporal entre os protocolos do CBMDF (10 de março de 2015) e GDF (02 de abril de 2015) se dá devido aos procedimentos de protocolo do GDF, por se tratar de análise de projetos de construção em terrenos de Brasília o protocolo necessita do número de processo cujo terreno se encontra cadastrado.

Devido à mudança do nome do registro do terreno, onde os projetos estão localizados, que passou de DIS para Setor Policial – SPO, área especial 05 quadra 03, a administração do GDF demorou localizar o processo e então protocolar, conforme informado por email [...] pela contratada [...].

[...]

Visando garantir que não haja omissão ou atraso de providências a cargo desta administração o Censipam tem contado com o apoio dos engenheiros do Departamento de Administração – DEADI do Ministério da Defesa e dos servidores do Censipam.

[...] foi solicitado à empresa Architech, que apresente um novo cronograma físico-financeiro com o planejamento de execução no prazo previsto, considerando o prazo para pagamento, conforme Ata de reunião dos gestores do contrato e empresa [...].

Conquanto esses esclarecimentos, ressaltamos a necessidade de o gestor enviar esforços no sentido de garantir a execução do objeto do Contrato nº 17/2014, em consonância com o previsto no cronograma, por meio de planejamento adequado das atividades, bem como de fiscalizar as atividades desenvolvidas pela empresa contratada, objetivando a plena elaboração dos projetos no prazo acordado. Em acréscimo, alertamos para o fato de que sucessivas prorrogações da

vigência do contrato em tela podem ensejar demandas, por parte da empresa contratada, de pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, com o consequente aumento das despesas para a administração.

c) 14SY - Apoio à Realização de Grandes Eventos

A ação em referência visa, consoante o contido no cadastro de ações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), propiciar a *“defesa do território e do patrimônio nacionais durante a realização de grandes eventos, tais como Jogos Mundiais da FIFA – COPA 2014, Copa das Confederações e Olimpíadas Rio-2016, entre outros, por intermédio de iniciativas para garantia da lei e da ordem nessas ocasiões, destacando-se as de monitoramento do espaço aéreo e do espaço marítimo; ações de defesa química, biológica, radiológica e nuclear; implantação de Centros de Comando e de Força de Contingência; ações para defesa de infraestruturas críticas e estratégicas; preparação e execução de medidas de contraterrorismo e implantação de força para atuação subsidiária, quando necessária no apoio às estruturas ordinárias de segurança pública, visando manter a garantia da lei e da ordem na defesa do território e do patrimônio nacionais durante a realização de grandes eventos”*.

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 10.02/2015/Geaud/Ciset-MD, de 13/5/2015, expedida em função da ausência de informações no Relatório de Gestão da Unidade, exercício de 2014, o gestor, por meio da Nota/COFIN nº 032/2015, de 26/5/2015, apresentou os dados sobre a referida ação, indicando que as movimentações orçamentárias (créditos recebidos) totalizaram R\$ 55.416,00, vinculados ao Grupo de Despesa 3 (Outras Despesas Correntes).

c.1) Avaliação da Auditoria

Nas consultas realizadas no Siafi, verificamos que, no decorrer do exercício, foi liquidado o valor de R\$ 47.265,57, em função de despesas de diárias e passagens concedidas a pessoal militar, por conta de destacamentos de defesa cibernética, durante a realização da Copa do Mundo de 2014, em consonância com as atividades previstas pela ação 14SY.

d) 2D55 - Intercâmbio e Cooperação Internacional na Área de Defesa

A ação 2D55, de acordo com o descrito no cadastro de ações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, visa propiciar o *“desenvolvimento de atividades de cooperação e intercâmbio na área de defesa, de caráter não operacional, com organismos internacionais e países inseridos no espectro de interesse do Brasil, por meio da realização de reuniões bilaterais, trilaterais e/ou multilaterais, além da participação nos fóruns internacionais que tratam de temas relacionados à área militar e à defesa. Também compreendem a manutenção de representações militares em diversos países e a capacitação de militares estrangeiros em instituições nacionais especializadas na área de defesa, em decorrência de compromissos internacionais assumidos”*.

Nesse caso, também, diante da falta de informação no competente Relatório de Gestão, expedimos a Solicitação de Auditoria nº 10.02/2015/Geaud/Ciset-MD, de 13/5/2015, tendo o gestor, por meio da Nota/COFIN nº 032/2015, de 26/5/2015, apresentado os dados sobre a referida ação, dando conta do recebimento, no exercício de 2014, de créditos no montante de R\$ 42.095,00, vinculados ao Grupo de Despesa 3 (Outras Despesas Correntes).

d.1) Avaliação da Auditoria

Em consulta realizada no Siafi, verificamos que no exercício de 2014 foi liquidado o valor de R\$ 42.095,00, por conta de prestação de serviços de gestão, planejamento, promoção, coordenação, operacionalização, produção e assessoria de eventos, em consonância com as atividades previstas para a referida ação, bem assim o valor registrado no Siafi.

2.2.3. Constatação: Baixa execução física dos projetos inerentes ao Sistema de Cartografia para a Amazônia.

O Plano Orçamentário (PO) 0002, integrante da Ação 20X4 – Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam) tem por finalidade garantir informações estratégicas ao monitoramento e desenvolvimento regional e à segurança nacional, bem como propiciar a realização de levantamentos de dados básicos como topografia, geologia e cartas náuticas, executados pelas Forças Armadas e Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (Serviço Geológico do Brasil), além de levantamentos temáticos que subsidiarão políticas públicas territoriais para o desenvolvimento regional da Amazônia Legal.

No que diz respeito ao nível de execução física e financeira, os resultados, em termos percentuais, atingiram, respectivamente, 66% e 59,96%, indicando, por conseguinte, baixa execução física do projeto, conforme demonstrados na tabela a seguir:

Valor R\$1,00

Acompanhamento da Execução Física do Orçamento – Momento Formalização (Fonte Siop)					
Previsão		Realização			
Meta Física	Dotação Atual (R\$)	Meta Física		Execução Financeira (liquidado)	
		Resultado	Percentual (%)	Valor (R\$)	Percentual (%)
Produto: Carta produzida					
Unidade de Medida: unidade					
2.856	19.693.546	1.887	66	11.808.540	59,96

A administração do Censipam, em relação à execução do Plano Orçamentário 0002, registrou no Siop informação dando conta de que “[...] a diferença entre a meta física prevista e a executada foi decorrente de atrasos dos produtos cartográficos previstos para serem entregues no período de janeiro a março. A entrega desses produtos está assegurada pelo empenho não liquidado de R\$ 3.920.227,59. Em 2015 serão revisados o prazo e as metas físicas e orçamentárias em novo instrumento legal no período de 2015 a 2018”.

A propósito, cabe registrar a existência do Acordo de Cooperação Técnica nº 03/2008 (Processo nº 00012.001780/2007-51), celebrado entre o Censipam, os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, e o Serviço Geológico do Brasil, tendo por objeto a realização de atividades conjuntas pelos partícipes na consecução do projeto “Implantação do Sistema de Cartografia da Amazônia”, cujos resultados esperados consistem na geração de produtos cartográficos (plani-altimétricos), na escala de 1:100. 000, a geração de cartas geológicas nas escalas 1:100.000 e 1:250.000, a geração de produtos de aerogeofísica e a atualização da cartografia náutica na escala 1:100.000 das principais hidrovias da região amazônica.

O Grupo de Trabalho instruído mediante a Portaria SG-MD nº 2.560, de 5/9/2013, com a finalidade de revisar e atualizar as condições de execução do citado acordo, elaborou o Relatório do GT, de 12/12/2013, do qual destacamos as seguintes considerações finais:

O GT considera que o diagnóstico apresentado evidencia um descompasso entre a execução de metas orçamentárias e metas físicas, para o que recomenda a aditivação de prazo do Projeto por mais três anos.

O GT reconhece a necessidade de incremento de R\$ 16.400.000,00 (dezesseis milhões e quatrocentos mil reais) para o Comando da Marinha para a construção de 01 navio hidroceanográfico fluvial e 04 avisos hidroceanográficos fluviais, em função do aumento da demanda da indústria naval e aprimoramentos técnicos que melhoraram o desempenho e segurança operacional dos meios.

O GT reconhece que a ampliação das metas físicas de aerolevantamento por radar em áreas de floresta, nas bandas P e X, a necessidade de conclusão dos trabalhos de reambulação em campo e a necessidade de correção monetária dos valores originalmente pactuados para aquisição de bens e serviços justificam o pleito do Comando do Exército de ampliação em

R\$ 53.061.963,00 (cinquenta e três milhões, sessenta e um mil e novecentos e sessenta e três reais) da respectiva meta financeira.

O GT concluiu sobre a necessidade de redistribuição da responsabilidade de execução da meta de aerolevantamento de uma área de floresta de 350.000 km² descontada a área de floresta pertencente ao Estado do Amapá, passando do Comando da Aeronáutica para o Comando do Exército, em função da superestimação da área de não-floresta e da limitação tecnológica das aeronaves R99 para execução do mapeamento topográfico em áreas de floresta. Com isso, a área de não-floresta a ser imageada pelo Comando da Aeronáutica passa a ser de 155.000 km², descontada a área de não-floresta pertencente ao Estado do Amapá.

O GT discutiu algumas medidas compensatórias a serem implementadas pelo Comando da Aeronáutica junto ao Censipam, voltadas à estruturação da arquitetura de processamento, visualização e armazenagem de imagens aerolevantadas, considerando que a área de responsabilidade foi redimensionada e que a maior parte dos investimentos foi executada.

Em seu expediente, o citado Grupo de Trabalho recomendou, dentre outras, as seguintes medidas: i) solicitar aos órgãos executores a apresentação dos subprojetos ajustados ao Censipam; ii) elaborar e enviar à Conjur/MD o Termo Aditivo e o Termo de Referência ajustados; iii) elaborar e encaminhar ao Censipam o Plano de Execução de Metas 2014-2017; e iv) propor os ajustes para fins de implantação no PPA relativo ao período 2016-2019.

Em seguida, a Conjur-MD, diante da minuta do 2º Termo Aditivo ao Acordo de Cooperação Técnica nº 03/2008, emitiu o Parecer nº 526/2014/Conjur-MD/CGU/AGU, de 14/8/2014, orientando pela necessidade de avaliação, por parte do gestor, da oportunidade de celebrar novo instrumento, relacionado ao Projeto de Cartografia da Amazônia, em vez de formalizar o segundo aditamento, extinguindo a relação jurídica formalizada pelo acordo existente, substituindo-o por outra forma jurídica para fins das transferências dos créditos pelo Censipam.

Em decorrência, surgiu o segundo termo aditivo ao Acordo, celebrado em 25/2/2015, entre os citados órgãos, o qual alterou a distribuição dos valores de investimento e custeio previstos no acordo de cooperação original, bem como orientou a redistribuição de metas físicas e orçamentárias a serem replanejadas sob um novo instrumento legal. Com isso, o Acordo de Cooperação Técnica nº 03/2008 teve sua vigência expirada em 26/2/2015, sem, contudo, ter havido a adequada conclusão de sua prestação de contas final.

2.2.3.1. Justificativa do Gestor

Mediante a Comunicação Interna nº 014/2015/Dipro – Censipam, de 7/4/2015, e em atenção à Solicitação de Auditoria nº 02.02/2015/Geaud/Ciset-MD, de 16/3/2015, o gestor informou que, para dar continuidade ao Projeto de Cartografia da Amazônia, encontrava-se em fase de assinatura entre as partes um Termo de Execução Descentralizada (TED), cuja publicação do competente extrato no DOU deveria ocorrer até o final do mês de abril de 2015.

Cientificados dos fatos, solicitamos ao gestor¹ apresentar os relatórios de prestação de contas concernentes às atividades desenvolvidas por conta do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) em tela, nos exercícios de 2013 e 2014, assim como a prestação de contas final do objeto acordado. Na oportunidade, solicitamos, ainda, a apresentação de informações atualizadas, relativamente ao Termo de Execução Descentralizada (TED), o qual deverá propiciar continuidade ao projeto relativo à implantação do sistema de cartografia da Amazônia.

Em resposta, mediante o Memorando nº 591/Diger/Censipam/SG-MD, de 26/5/2015, o gestor ratificou os termos da manifestação já proferida, noticiando a elaboração de Termo de Execução Descentralizada com vistas a garantir a continuidade do projeto.

Por meio do Memorando nº 591/Diger, supracitado, o gestor encaminhou cópia do Relatório de Encerramento do ACT nº 03/2008, de 24/5/2015, sem assinatura, dando conta, em suas

¹ Solicitação de Auditoria nº 06.02/2015/Geaud/Ciset-MD, de 5/5/2015.

considerações finais, de que o Acordo de Cooperação Técnica foi parcialmente cumprido e que “as metas orçamentárias e físicas faltantes foram exaustivamente discutidas, com vistas ao cumprimento do objeto até 2018”.

De acordo com o referido relatório de encerramento, “o Projeto Cartografia da Amazônia originalmente teve a meta orçamentária de R\$ 350.000.000,00, divididos da seguinte forma: Cartografia Terrestre – DSG – Exército R\$ 98.718.224, e FAB R\$ 30.440.000; CPRM R\$ 177.632.376; e Marinha R\$ 43.209.400”. Nos termos do mencionado documento, em 31 de dezembro de 2014, o projeto apresentava a seguinte execução orçamentária:

Executor	Total Executado	Custeio	Investimento
Cartografia Terrestre – DSG – Exército	101.233.850,54	88.207.715,79	13.026.134,75
Cartografia – FAB	22.083.748,02	7.821.019,32	14.262.728,70
Cartografia Geológica – CPRM	73.156.152,65	69.298.050,12	3.858.102,53
Cartografia Náutica Marinha	51.719.346,51*	649.981,70	50.919.364,81
TOTAL	248.193.097,72		
PLANEJADO	SALDO		
350.000.000,00	101.806.902,28		

Não obstante, na análise promovida, constatamos que a soma das despesas de custeio e investimento da cartografia náutica, sinalizada com asterisco na planilha anterior contem erro, da ordem de R\$ 150.000,00, resultando em reflexo no saldo apurado entre o planejado e o executado (R\$ 350.000.000,00 – R\$ 248.043.097,72 = R\$ 101.956.902,28).

Consoante o citado relatório de encerramento, as alterações nas metas orçamentárias, decorrentes dos ajustes propostos pelo GT, reduzem o valor do Projeto de Cartografia para cerca de R\$ 333 milhões, conforme discriminado no quadro a seguir:

Executor	Original	Alteração	Novo
Cartografia Terrestre – DSG – Exército	98.718.224	(+) 53.061.963,00	151.780.187,00
Cartografia – FAB	30.440.000	0	30.440.000,00
Cartografia Geológica – CPRM	177.632.376	(-) 86.371.278,35	91.261.097,65
Cartografia Náutica Marinha	43.209.400	(+) 16.400.000,00	59.609.400,00
	350.000.000		333.090.684,65

Em decorrência da alteração dos valores definidos para efeito de transferências para os entes envolvidos no Projeto de Cartografia da Amazônia, o novo Termo de Execução Descentralizada, a ser celebrado com os Comandos das Forças e com o Serviço Geológico Brasileiro, terá a seguinte composição:

Executor	Planejado	Custeio	Investimento
Cartografia Terrestre – DSG – Exército	50.546.336,46	44.414.645,00	6.131.691,46
Cartografia – FAB	8.356.251,98	6.374.251,98	1.982.000,00
Cartografia Geológica – CPRM	18.104.945,00	15.604.945,00	2.500.000,00
Cartografia Náutica Marinha	7.890.053,49	325.550,00	7.564.503,49
TOTAL	333.090.685	84.897.586,93	66.719.391,98
REPASSADO ATÉ 2014	248.193.097,72		
SALDO TED	84.897.587,28		

No Relatório de Encerramento do ACT nº 03/2008 consta, ainda, quadro demonstrativo do desempenho de execução das metas físicas, por executor e produtos cartográficos, o qual corrobora o baixo nível de execução física dos projetos de cartografia, em descompasso com os destaques realizados por conta do mencionado acordo de cooperação.

Por ocasião da manifestação acerca da versão preliminar do relatório de auditoria, o gestor, referindo-se ao mencionado ACT nº 03/2008 e ao novo Termo de Execução Descentralizada, voltou a apresentar esclarecimentos, nos termos a seguir, já abordados no presente relatório:

O Termo de Execução Descentralizada encontra-se em trâmite pelos órgãos executores e a cópia do processo administrativo solicitada segue anexo em mídia para avaliação dessa Ciset.

Observa-se que há duas possibilidades concretas de alteração do TED, a primeira oriunda das Consultorias Jurídicas dos Órgãos Executores e a segunda do próprio Censipam sobre a liquidação de metas orçamentárias de 2014 e/ou possíveis erros de contabilização no encerramento do ACT e/ou formatação do TED.

Este Centro providenciará o relatório final do ACT em um prazo de 15 dias, a contar do recebimento destas observações, elaborado e assinado pela Comissão de Coordenação do Projeto, cuja atribuição está consignada na CLÁUSULA QUARTA do ACT. Neste prazo, será possível concluir sobre as metas físicas e orçamentárias, contabilizadas até 26 de fevereiro de 2015 e repercutir as metas a executar no escopo do TED, tendo em vista que a reunião da comissão só foi possível ser agendada para o dia 10/07/2015. Vide ofícios anexos.

Complementamos dando conhecimento da Ata constante do Volume XVI, pag. 2053, Processo 0012.001780/2007-51 (arquivo digital anexo), que registra a reunião de coordenação do Grupo de Gestão e Acompanhamento do ACT. Na Ata verifica-se a presença de representantes gestores e jurídicos dos órgãos executores e do Censipam e da CONJUR MD e observa-se que a questão da baixa entrega de produtos e de medidas de garantir a continuidade do Projeto com a transição de protocolos foram registradas. Assim, fica evidenciada a preocupação na gestão do Acordo.

[...]

Na mesma CI o Gestor solicita providências da Coordenação Geral de Integração Institucional para confecção dos instrumentos 2º Aditivo e TED, bem como de ajustes no PPA, SIOPE e junto ao MD, para assegurar o carregamento de dados relativos às metas físicas e orçamentárias, durante a transição ACT para TED.

Ainda nas páginas 2065 a 2068, o Gestor emite Nota Técnica para instrução processual relativa à elaboração do 2º Aditivo, datada de 6 de outubro de 2014, onde enfatiza que os executores deverão apresentar relatório final do ACT, até 30 dias após o vencimento do ACT. Em reforço, fez constar no item 6.4 do 2º Aditivo, pag. 2258 Volume XVII, a obrigatoriedade do relatório final do ACT. No entanto, estes relatórios não foram encaminhados até a presente data ao Censipam. Para sanar esta falta apontada pela Ciset, solicitou-se que tais relatórios fossem formalmente entregues ao Censipam, na reunião do dia 10 de julho de 2015.

[...]

Em face ao exposto, o desenho proposto para o novo instrumento de cooperação - TED, a ser firmado para o período 2015 a 2018, incorpora os ajustes necessários à melhoria de gestão do projeto.

Por oportuno, o quadro atualizado abaixo será exaustivamente debatido na reunião do dia 10 de julho de 2015 e confrontado com os dados informados pelos executores em seus relatórios conclusivos do ACT e ainda confrontados com as entregas validas efetivamente recebidas pelo Censipam.

Em face ao exposto, o desenho proposto para o novo instrumento de cooperação - TED, a ser firmado para o período 2015 a 2018, incorpora os ajustes necessários à melhoria de gestão do projeto.

Por oportuno, o quadro atualizado abaixo será exaustivamente debatido na reunião do dia 10 de julho de 2015 e confrontado com os dados informados pelos executores em seus relatórios conclusivos do ACT e ainda confrontados com as entregas válidas efetivamente recebidas pelo Censipam.

O quadro abaixo reflete a síntese de execução de metas físicas no período do ACT 2008 a 2015. [...]

72

PLANEJADO	META ACT	EXECUTADO								Total Exe.	%
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015	
EXÉRCITO									26/fev		
Editar 4.924 Ortoimagens obtidas por radar de abertura sintética (SAR) - X	4924	0	0	0	96	310	472	326	48	1252	25,43
*Editar e imprimir 610 cartas topográficas	610	0	0	0	0	0	0	0	208	208	34,10
Elaborar 6.354 arquivos de estratificação vegetal	6354	0	0	0	96	310	284	326	48	1016	15,99
Processar 4.924 Modelos Digitais de Superfície (MDS)	4924	0	0	0	96	310	268	326	48	1000	20,31
Processar 4.924 Ortoimagens obtidas por Radar de Abertura Sintética (SAR) - P	4924	0	0	0	96	310	472	326	48	1204	24,45
Processar 4924 Modelos Digitais do Terreno (MDT)	4924	0	0	0	96	310	299	326	48	1031	20,94
Executar o imageamento de 1.136.000 Km² em áreas de floresta	1.136.000	0	0	455	681	0	0	0	0	1.136.000	100,00
**Executar o imageamento de em 350 mil Km² em áreas de floresta, anteriormente destinados a FAB (Previsão 2016)	350	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FAB											
***Executar o imageamento de 155 mil Km² em áreas de não floresta	155	0	0	0	0	0	0	125.435	0	125.435	80,65
CPRM											
Produzir 189 cartas geológicas 1100.00	189	0	0	0	6	12	10	22	6	56	29,63
Produzir 82 cartas aero geofísicas	82	0	0	0	80	92	93	22	80	367	447,56
MARINHA											
Cartas Nauticas 112	112	16	6	19	7	9	12	12	15	96	85,71

[...]

Ainda no bojo dos esclarecimentos adicionais, apresentados frente conteúdo do relatório preliminar de auditoria, o gestor, reportando-se à baixa execução física do PO-0002: Sistema de Cartografia para a Amazônia, mediante o citado Memorando nº 738/2015/CGAFI/Diraf/Censipam, informou que *“a produção total passa para 1.686 de produtos cartográficos em 2014”*, conforme dados contidos na tabela relativa ao Acompanhamento da Execução Física do Orçamento – Momento Formalização do Siop, antes demonstrados, a qual se encontra *“próximo ao máximo de 1.712 apontado pela Ciset considerando o valor liquidado no exercício. Ainda assim, o percentual total de entregas será objeto de discussão com os órgãos executores no dia 10 de julho de 2015”*.

2.2.3.2. Análise da Justificativa

Em nosso entender, o relatório de encerramento não se constitui instrumento de comprovação da regularidade da aplicação dos recursos e os resultados alcançados no citado acordo de cooperação técnica, haja vista a falta de dados, relativos à execução física, consolidados em relatórios específicos, elaborados pelos entes envolvidos, em atendimento ao previsto no art. 66 do Decreto nº 93.872, de 23/12/1986, e, ainda, os termos do Parecer nº 672/2014/Conjur-MD/CGU/AGU, de 22/10/2014 (fls. 2141 a 2145 do Processo nº 00012.001780/2007-51).

Ademais, conforme relatamos, o Relatório de Encerramento do ACT nº 03/2008 não contém assinatura do gestor titular do projeto e somente foi elaborado após os questionamentos promovidos por equipe técnica desta Secretaria, no decorrer dos trabalhos auditoria.

Registra-se, também, que consta no Sistema Integrado de Administração Financeira, sob o número Siafi 675853, o valor a comprovar de R\$ 9.951.220,20, denotando, assim, falta de conclusão da prestação de contas final do Acordo de Cooperação Técnica nº 03/2008, antes mencionado.

Nesse ponto, vale recordar que a baixa execução física do Projeto Cartografia da Amazônia e o seu descompasso, em relação à execução financeira, no âmbito da Ação 20T8 – Sistema de Cartografia para a Amazônia Legal, incorrida em função da LOA/2014, constituiu matéria do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 39/2013/Geaud/Ciset-MD, de 19/6/2013, relativo à prestação de contas da unidade do exercício de 2012. Esta Secretaria, na oportunidade, ressaltou o fato de que *“a Força Aérea Brasileira, embora tenha recebido 83% dos recursos alocados para a ação não realizou o imageamento (0% da meta física) previsto em função da meta.*

Em contraponto, o Serviço Geológico Brasileiro, sem receber qualquer recurso, realizou 29,3% da meta física estipulada para 2012. O Comando da Marinha, por sua vez, embora tenha recebido o equivalente a 48, 71% do total de recursos previstos no PPA 2012-2015 realizou 55% da meta prevista para 2012. Já o Comando do Exército, tendo recebido 92% dos recursos previstos para o exercício, realizou 68,37% da meta física”. Denota-se, assim, a persistente inconsistência no tocante à efetiva realização do projeto.

2.2.3.3. Recomendação

i) Adotar providências com vistas à conclusão da prestação de contas final do Acordo de Cooperação Técnica nº 03/2008, em atendimento aos normativos vigentes, instruída com os documentos pertinentes, citando-se, em particular, os relatórios de execução física que comprovam a efetiva realização das atividades;

ii) Efetivar a elaboração do novo Termo de Execução Descentralizada, de forma a subsidiar as ações voltadas à execução do Projeto Cartografia da Amazônia de que se trata.

2.3. AVALIAÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO DO CENSIPAM.

Neste tópico, em obediência ao disposto no item 3 do Anexo IV à Decisão Normativa TCU nº 140, de 15/10/2014, avaliamos os indicadores do Censipam, destinados a mensurar o desempenho de sua gestão, relativa ao exercício de 2014.

2.3.1. Constatação: Adoção de indicadores de gestão complexos e insuficientes para mensurar o desempenho institucional da Unidade.

O Censipam, no subitem específico no relatório de gestão da unidade, apresentou quadro abrangendo três indicadores, conforme tabela a seguir, sem adentrar, porém, na análise dos resultados obtidos:

Denominação	Índice de Referência	Índice Previsto	Índice Observado	Periodicidade	Fórmula de Cálculo
Disponibilidade da infraestrutura satelital	96%*	95%	97%	Mensal	Leitura da disponibilidade através da interface de administração do sistema satelital
Operacionalidade do parque de antenas	80%*	85%	94,9%	Mensal	Consulta da operacionalidade das antenas através do Portal de Informações de Manutenção
Modernização da Infraestrutura	61%*	69%	75%	Mensal	Média da razão entre idade de cada equipamento (patrimonial) e a vida útil/tecnológica esperada do mesmo (estimativa técnica de substituição/atualização do equipamento)

*Índices referentes a janeiro/2014.

Em suas considerações sobre tais indicadores, a administração da Unidade, no mencionado relatório de gestão, informou que se encontra em andamento proposta de contratação de consultoria especializada, buscando melhorias na gestão do órgão, incluindo a formulação de indicadores.

Lembre-se que, nos termos do subitem 5.4 do Anexo da Portaria - TCU nº 90/2014, “os indicadores são medidas que expressam ou quantificam um insumo, um resultado, uma característica ou o desempenho de um processo, serviço produto ou organização”.

O desempenho, por sua vez, pode ser compreendido como esforços empreendidos na direção de resultados a serem alcançados.

Já o “indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas”.

Os indicadores de desempenho podem ser classificados como de:

- *economicidade: mede o custo dos insumos e os recursos alocados para a atividade;*
- *eficácia: mede a quantidade de produto, alcance metas de entrega de bens e serviços;*
- *eficiência: mede relações entre quantidade de produtos e custo dos insumos ou características do processo, como o tempo de produção;*
- *efetividade: mede o alcance dos objetivos finalísticos, traduzidos em solução ou redução de problemas na sociedade.”.*

Adotando-se os critérios definidos pelo Tribunal de Contas da União, verifica-se que as informações apresentadas pelo Censipam, em seu relatório de gestão, exercício de 2014, no tocante aos indicadores utilizados, são insuficientes à mensuração do desempenho do órgão, uma vez que a ausência de metodologia na definição dos índices de referência, a falta de exposição dos critérios utilizados na apuração dos índices observados, bem como das fórmulas de cálculo dos indicadores, que permitam medir os resultados alcançados, prejudicam a mensurabilidade, aliado ao fato de que os índices apurados não possuem critérios de comparabilidade com metas estabelecidas.

2.3.1.1. Justificativa do Gestor

Com a finalidade de suprir a carência do Relatório de Gestão, por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 10.02/2015/Geaud/Ciset-MD, de 13/5/2015, requisitamos o fornecimento de informações detalhadas, relativamente aos indicadores de desempenho operacionais instituídos pelo Centro Gestor, tendo, em resposta, recebido o Memorando nº 590/2015/DITEC/Censipam/SG/MD, de 25/5/2015, em que o gestor apresentou sobre os citados indicadores os esclarecimentos que relatamos, resumidamente, nos parágrafos subsequentes.

- Indicador de Disponibilidade da Infraestrutura Satelital:

Em conformidade com o informado pelo gestor, a partir de 2014, por questão de objetividade, transparência e meio de acessibilidade, foi adotado o indicador em causa, surgido em substituição a outro, de natureza complexa, por considerar a disponibilidade de toda a infraestrutura do órgão. Disse, ainda, o gestor, que a infraestrutura “*é constituída de equipamentos específicos para esse fim (HUB e VSAT), bem como equipamentos intermediários (Proxy, Firewall, DNS) e serviços de comunicação (Internet, Infovia, Redecomep, etc.). Para uma medição efetiva de operacionalidade da infraestrutura satelital, a medição é realizada no Proxy, pois ele recebe todas as requisições de acesso, realiza a comunicação com o destino e repassa a respostas ao requisitante. No proxy, os acessos são registrados em arquivos de LOG contendo a data, a hora, o endereço IP do requisitante, o site/endereço IP requisitado, o tipo e tamanho da resposta, etc.”.*

Acrescentou que, no tocante à metodologia utilizada para a definição da disponibilidade, estabeleceu-se “*[...] a existência de tráfego (soma do tamanho das respostas) em um intervalo de 10 minutos indica que o sistema está disponível. Para não considerar acessos negados, ou outros tipos de mensagens equivalentes, uma vez que são atendidos mais de 500 pontos na Amazônia, a margem de 20 Mbytes a cada 10 minutos ficou estabelecida como parâmetro para se definir a disponibilidade”.* Para esse cálculo, é utilizada a seguinte fórmula:

$$Ds = \frac{43.200 - n}{43.200} \cdot 10, \text{ onde}$$

Ds: disponibilidade da infraestrutura satelital;

43.200: total de minutos em um mês;

n: quantidade de indisponibilidade de 10 minutos no mês.

A verificação, segundo o gestor, é realizada mensalmente no Proxy e anotada em planilha de acompanhamento, podendo a coleta de dados, bem como seu processamento ser realizado por qualquer servidor. Assim, *“a disponibilidade indica qual o percentual de tempo, em relação ao período verificado, que a infraestrutura ficou operacional”*, sendo uma referência para manutenção de um serviço de qualidade para o usuário.

Com relação à meta, de acordo com o gestor, *“foi estabelecida utilizando um padrão de mercado (empresas comerciais de telecomunicações), e levando em consideração a importância do sistema para as atividades do Censipam e dos órgãos parceiros na Região Amazônica e a necessidade de eventuais interrupções para manutenções preventivas e corretivas na infraestrutura satelital ou no sistema elétrico predial”*. Em aditamento, o gestor, em suas colocações, retificou a meta estabelecida, sendo de 99,6% o índice de referência, 99,5% previsto e 99,8% observado.

Por ocasião da manifestação acerca da versão preliminar do relatório de auditoria, mediante o Memorando nº 738/2015/CGAFI/Diraf/Censipam, de 3/7/2015, o gestor defendeu a premissa de que *“não adianta seu equipamento central funcionar, se os equipamentos que atendem os clientes (parceiros) não conseguirem se comunicar efetivamente. Por isso, a medida de funcionamento (disponibilidade) da infraestrutura leva em consideração se existe tráfego ou não, entre os equipamentos dos clientes (parceiros) e a rede externa (internet, infovia, etc.). Também define um limiar de tráfego para que seja considerado como em funcionamento (disponível), pois pode existir tráfego que não representa dados dos usuários (como tráfego de gerência, de sincronização, etc.)”*.

- Indicador de Operacionalidade do Parque e Antenas:

Em consonância com o gestor, *“a gerência HUB (equipamento central de gestão do sistema satelital de comunicação VSAT) possui um software de gestão do sistema, o NMS. O NMS controla todas as VSAT ligada à HUB, e tem informações sobre a disponibilidade de cada uma das estações. O PIM é um portal de informações de manutenção, desenvolvido pela equipe do Censipam, e uma das tarefas incluídas no PIM é a obtenção diária do status (operacional ou não operacional) de cada VSAT diretamente no NMS. Essa informação é armazenada no PIM e então disponibilizada para a equipe de manutenção”*. Dessa forma, faz-se, rotineiramente, análise das informações coletadas, julgando se a estação está não operacional, ou desligada, registrando o status no PIM.

A fórmula de cálculo, apresentada a seguir, dá o percentual de operacionalidade do parque de antenas:

$$O_{VSAT} = \frac{V_{Op}}{V_{Op} + V_{NOp}}, \text{ onde}$$

O_{VSAT} é o indicador de operacionalidade do parque de antenas;

V_{Op} é a quantidade de VSAT operacionais;

V_{NOp} é a quantidade de VSAT não operacionais (com defeito).

Esclarece o gestor, que o indicador em causa foi instituído no Censipam no ano de 2008, porém, no exercício de 2014, foi implantado um novo PIM, no intuito de se obter *“um indicador que reflita a real operacionalidade do parque, pois se um usuário decide não mais utilizar a estação e a mantém desligada por sua própria vontade, essa estação não pode ser considerada nem operacional, nem não operacional, pois se trata de um caso apenas de retirada*

22

imediate do equipamento para disponibilização a outro órgão parceiro que realmente possa fazer uso do sistema". Com isso, a Coordenação-Geral de Manutenção monitora as VSAT não operacionais e desligadas, "realizando missões de manutenção de campo assim que possível para operacionalização ou retirada, conforme o caso, dos equipamentos. O indicador é utilizado como parâmetro de eficiência e ações de gestão são realizadas nos Centros Regionais quando se verifica quedas expressivas do indicador".

Com relação ao estabelecimento da meta, o gestor informou que se leva "em consideração a importância do sistema para as atividades do Censipam e dos órgãos parceiros na região Amazônica, as condições atmosféricas e climáticas da região e a extrema dificuldade de manutenção e de logística, além da reduzida equipe para realizar as manutenções". Nesse caso, o gestor, em seus arrazoados, também retificou o índice de referência, apontando para o percentual de 93% em janeiro de 2014.

Em aditamento, quando da manifestação sobre a versão preliminar do relatório de auditoria, mediante o Memorando nº 738/2015/CGAFI/Diraf/Censipam, de 3/7/2015, o gestor informou que, como premissa, "o equipamento central tem conhecimento quando um equipamento do cliente (parceiro) para de funcionar. Essa informação é registrada como eventos de funcionamento e mau funcionamento. A compilação desses eventos ao longo do tempo gera uma informação se o equipamento do cliente (parceiro) está operacional ou não".

- Indicador de Modernização da Infraestrutura:

Nas informações prestadas, expôs o gestor, que, devido à extensão e complexidade, e, ainda, os altos custos e rapidez da obsolescência dos equipamentos relativos à infraestrutura de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) e sensores do órgão, "para auxiliar no monitoramento da modernização, foi elaborada uma planilha que é alimentada pelo setor de patrimônio do Censipam, através de uma relação dos bens permanentes fornecida através do sistema SIADS com as seguintes informações relevantes: NÚMERO DE PATRIMÔNIO, CÓDIGO SIADS, DESCRIÇÃO DO MATERIAL, DATA e VALOR". Assim, de modo a priorizar a importância e/ou criticidade dos itens, "foram estabelecidos 7 conjuntos genéricos, cada conjunto com um peso específico, conforme a importância ou criticidade de modernização". Os conjuntos a que se refere o gestor estão demonstrados no quadro subsequente:

Conjunto	Descrição	Peso
A	Estações de trabalho	1
B	Impressoras e scanners	1
C	Servidores, storages e backup	2
D	Infraestrutura de rede local	3
E	Infraestrutura de telecomunicações	4
F	Sensores	4
G	Áudio e vídeo	2

Para a composição do índice, utiliza-se a data de tombamento do material e a projeção de vida útil para itens do mesmo tipo de equipamento. Além disso, o valor do equipamento também é utilizado como peso no cálculo das médias. Desse modo, para cada grupo de tipos no Sistema Integrado de Administração de Serviços (SIADS), calcula-se o peso por meio dos valores de cada item do grupo, segundo a fórmula a seguir:

$$S_i = \sum_{j=1}^n V_n, \text{ onde:}$$

S_i : peso do grupo SIADS

n : quantidade de itens contida no grupo, ou seja, a quantidade de equipamentos do mesmo tipo SIADS

V_n : o valor do item

Em seguida, calcula-se a idade média dos itens dentro de cada grupo SIADS, da seguinte forma:

$$I_t = \frac{\sum_{i=1}^n (H - P_n) \cdot V_n}{S_t}, \text{ onde}$$

I_t : idade média, em dias, do grupo de materiais de mesmo tipo SIADS

H : data de hoje ou a data no tempo em que se quer verificar o índice

P_n : data de entrada do item no patrimônio

Então, é calculado o índice de modernização para cada grupo SIADS, adotando-se a seguinte fórmula:

$$M_t = \frac{U_t \cdot 365,4 - I_t}{U_t \cdot 365,4}, \text{ onde:}$$

M_t : índice de modernização do grupo de materiais de mesmo tipo SIADS

U_t : expectativa de vida útil do grupo de materiais de mesmo tipo SIADS

Posteriormente, para cada conjunto (A a G), é realizada uma média de modernização, segundo a fórmula a seguir:

$$M_{a..g} = \frac{\sum_{i=1}^n M_t \cdot S_t}{\sum_{i=1}^n S_t}, \text{ onde:}$$

$M_{a..g}$: média de modernização do conjunto, realizada para os conjuntos de "A" até "G" individualmente

Finalmente, o cálculo do índice de modernização da infraestrutura de TIC e sensores do Censipam (M) é realizado com base na média ponderada, segundo os pesos indicados na tabela dos conjuntos SIADS, adotando-se a seguinte fórmula:

$$M = \frac{Ma + Mb + 2Mc + 3Md + 4Me + 4Mf + 2Mg}{17}, \text{ onde}$$

Sobre o assunto, cumpre registrar que tal indicador foi instituído no ano de 2014, com a finalidade de refletir *"o real índice de modernização do parque, pois a idade do equipamento e sua vida útil são indicadores objetivos de modernização"*.

No tocante ao monitoramento do indicador, o gestor informou que *"o lançamento é realizado em planilhas e o registro mensal do resultado do indicador é realizado na mesma planilha"*. Quanto à meta, esta *"foi estabelecida calculando a situação atual e projetando um índice exequível e ao mesmo tempo desejável"*. Assim, de acordo com o gestor, o indicador é usado como parâmetro para as decisões de modernização do Censipam, e, nos casos de desvios em relação à meta, deve-se avaliar entre os investimentos a serem realizados, ou, alternativamente, o reajuste da meta para o exercício seguinte.

Ainda quanto à modernização da infraestrutura, por meio do Memorando nº 738/2015/CGAFI/Diraf/Censipam, de 3/7/2015, o gestor declarou que o indicador *“parte da premissa que a idade do parque tecnológico é o fator mais relevante para se considerar uma infraestrutura como modernizada ou não”*.

Nesse cerne, defendeu entendimento na linha de que *“mais complexo do que o conceito é a forma de materializá-lo, que foi realizada através de desenvolvimento de software (sistema PIM) e em planilhas eletrônicas. Com isso, a complexidade existe apenas na implementação do sistema e na confecção inicial da planilha, sendo que ao longo dos meses, é necessária mínima intervenção para atualização dos dados e geração do valor do indicador”*.

Logo após, frente ao conteúdo do relatório preliminar de auditoria, disse que *“os indicadores apresentados são reconhecidos pelo Censipam, pois decorrem daqueles incluídos no PPA. No entanto, haverá formalização para o novo método de cálculo na revisão dos documentos estratégicos de TIC, prevista para iniciar neste mês de Julho/2015”*.

2.3.1.2. Análise da Justificativa

Com relação à contratação de empresa especializada com a finalidade de desenvolver trabalhos voltados ao estabelecimento dos mencionados indicadores, a que menciona o gestor, cumpre recordar o contido no § 2º do art. 18 da Lei nº 13.080, de 2/1/2015, segundo o qual a *“contratação de serviços de consultoria, inclusive aquela realizada no âmbito de acordos de cooperação técnica com organismos e entidades internacionais, somente será autorizada para execução de atividades que, comprovadamente, não possam ser desempenhadas por servidores ou empregados da administração pública federal, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, publicando-se, no Diário Oficial da União, além do extrato do contrato, a justificativa e a autorização da contratação, na qual constarão, necessariamente, a identificação do responsável pela execução do contrato, a descrição completa do objeto do contrato, o quantitativo médio de consultores, o custo total e a especificação dos serviços e o prazo de conclusão”*.

Quanto aos indicadores adotados pelo Censipam como ferramenta de mensuração da gestão relativa ao exercício de 2014, detalhados nas manifestações apresentadas pela administração, por ocasião dos trabalhos de auditoria, apesar da importância dos índices obtidos, entendemos que se trata de indicadores operacionais, passíveis de aferir o funcionamento de infraestrutura tecnológica, porém não retratam, de forma gerencial, o atingimento das metas, dos macroprocessos ou dos objetivos estratégicos da Unidade.

Nesse sentido, conforme as orientações proferidas pelo TCU, os indicadores a serem apresentados no relatório de gestão devem consignar, de forma clara e de fácil entendimento, se as atividades e projetos da Unidade servem para o alcance das ações e das metas, como, por exemplo, daquelas relacionadas no PPA. Desse modo, em que pese à manifestação do gestor, não vislumbramos o relacionamento dos indicadores apresentados no relatório de gestão com o alcance dos seus objetivos, metas, ou que meçam a relação entre quantidade de produtos e custo dos insumos.

Alia-se a isso, o fato de que as metodologias de cálculos dos indicadores do Centro Gestor são de alta complexidade, bem como de difícil mensuração. Além do mais, uma vez que foram elaborados ou refeitos para substituir antigos índices, os indicadores de gestão do Censipam carecem de séries históricas, de forma a melhor permitir o acompanhamento dos resultados gerados pela Unidade ao longo de cada ano.

Ressalte-se, por oportuno, que a situação indica reincidência, haja vista o tratado no subitem 2.3 do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 39/2013/Geaud/Ciset-MD, de 19/6/2013, concernente às contas do Censipam, exercício de 2012, em cujo comentário declara que os indicadores do órgão não preenchiam *“[...] o requisito de utilidade, bem assim que os demais indicadores não possuem a essencial fórmula de cálculo que permita medir os resultados alcançados, prejudicando o requisito da mensurabilidade”*. Outros indicadores eram voltados para

“[...] medir exclusivamente a eficácia da ação, ou seja, o quanto em relação ao previsto foi realizado num determinado período de tempo, não se propondo a aferir a eficiência e a efetividade da ação governamental”. No tocante ao indicador utilizado pela Diretoria Técnica (Ditec), com a finalidade de medir o desempenho incorrido à época, verificou-se a carência no que diz respeito à *“[...] capacidade de representar a situação que a unidade pretende medir, assim como sua fórmula de cálculo não é de fácil compreensão”.*

Ainda no tocante ao assunto, o Tribunal de Contas da União, no subitem 1.7.2 do Acórdão nº 6.512/2014 – 2ª Câmara, de 11/11/2014, que trata do julgamento das contas do Censipam, relativas ao exercício de 2012, orientou a administração do órgão nos seguintes termos:

1.7.2. dar ciência ao Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - Censipam da necessária observância dos requisitos que orientam a elaboração de indicadores de desempenho da gestão, presentes nos normativos do TCU, especialmente quanto ao disposto no item 2.4 do Anexo Único à Portaria TCU 150/2012, no sentido de que os indicadores devem espelhar sua utilidade e mensurabilidade e virem acompanhados de explanação sucinta sobre as suas fórmulas de cálculo.

Neste ponto, é importante ressaltar que, além de se constituir em meio eficaz para aferir os resultados alcançados pelos administradores e de permitir a detecção de falhas que possam comprometer o alcance das metas, os indicadores são elementos essenciais dos controles internos, conforme os define a Instrução Normativa TCU nº 63/2010. Além disso, o Tribunal de Contas da União², no tocante a utilização de indicadores de desempenho pela instituição, ensina nos seguintes termos:

- i) possibilita a avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho global da instituição, por meio da avaliação de seus principais programas e/ou departamentos;
- ii) permite o acompanhamento e a avaliação do desempenho ao longo do tempo e ainda a comparação entre desempenho anterior x desempenho corrente; desempenho corrente x padrão de comparação; desempenho planejado x desempenho real;
- iii) possibilita enfocar as áreas relevantes do desempenho e expressá-las de forma clara, induzindo um processo de transformações estruturais e funcionais que permite eliminar inconsistências entre a missão da instituição, sua estrutura e seus objetivos prioritários;
- iv) propicia ajuda no processo de desenvolvimento organizacional e de formulação de políticas de médio e longo prazos;
- v) melhora o processo de coordenação organizacional, a partir da discussão fundamentada dos resultados e o estabelecimento de compromissos entre os diversos setores da instituição; e
- vi) possibilita a incorporação de sistemas de reconhecimento pelo bom desempenho, tanto institucionais como individuais.

Por fim, é importante enfatizar que, sistematicamente, o Tribunal de Contas da União vem apontando a importância da construção de indicadores como mecanismo imprescindível à governança das instituições públicas. É o que se constata, por exemplo, nos Acórdãos nº 3.795/2014 - 1ª Câmara, nº 3.023/2013 – Plenário e nº 2.267/2005 – Plenário. Como agravante a Colenda Corte de Contas tem julgado com ressalva as contas dos gestores quando apresentadas sem avaliação com base nos indicadores de desempenho, conforme se depreende dos Acórdãos nº 5.444/2010, 4.239/2014 e nº 327/2015, todos proferidos pela Segunda Câmara.

² Técnicas de Auditoria — Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos. Tribunal de Contas da União, 2000.

2.3.1.3. Recomendação

i) Atentar para o disposto no § 2º do art. 18 da Lei nº 13.080, de 2/1/2015, que exige, na contratação de serviço de consultoria, a comprovação de que os serviços não possam ser desempenhados por servidores ou empregados da administração pública federal, bem assim a publicação no DOU do extrato do contrato, bem assim da justificativa e da autorização para a contratação, constando a identificação do responsável pela execução do contrato, a descrição completa do objeto acordado, o quantitativo médio de consultores, o custo total, a especificação dos serviços e o prazo de conclusão.

ii) Elaborar, formalmente, indicadores de gestão, de fácil compreensão e de formulação, que possibilitem mensurar o desempenho do órgão, quantos ao atingimento dos seus objetivos, ao alcance das metas e da efetiva realização das ações, nos moldes dos requisitos na legislação, bem assim na jurisprudência firmada pelo Tribunal de Contas da União;

2.4. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PESSOAS.

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

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

No decorrer do exercício de 2014 foram analisados 21 (vinte e um) atos de nomeação, cadastrados no Sisac, os quais receberam pareceres pela legalidade, por parte desta setorial de controle interno, todos transmitidos ao Tribunal de Contas da União para efeito de julgamento. No referido exercício não houve atos de aposentadoria ou pensão, sujeitos à apreciação e registro, nos termos do inciso III do art. 71 da Constituição Federal.

Em relação à liberação de pessoal, verificamos a cessão de servidor ocupante do cargo de Analista de Ciência e Tecnologia da Carreira de Gestão, Planejamento e Infraestrutura em Ciência e Tecnologia, dos quadros do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia, lotado na Coordenação Regional de Belém, em favor da Agência Nacional de Águas, para exercer o Cargo Comissionado Técnico, Código CCT V, o qual, de acordo com a Portaria MP nº 186, de 17/8/2000, correlaciona-se ao Cargo em Comissão do Grupo de Direção e Assessoramento Superior – DAS-5, estando o ato, assim, em conformidade com a legislação de regência da matéria.

Verificamos que a documentação referente às requisições de pessoal não se encontra organizada na forma de processos, devidamente numerados e protocolados, ferindo as disposições contidas na Portaria Interministerial MJ/MP nº 2.321, de 30/12/2014.

Instado a manifestar-se por ocasião da avaliação do relatório, versão preliminar, sobre as providências adotadas com vistas à organização da mencionada documentação, em atendimento ao disposto no referido normativo, o gestor, por meio do Memorando nº 738/2015/CGAFI/DIRAF/CENSIPAM, de 3/7/2015, informou que “[...] *todas as requisições do ano de 2015 encontram-se devidamente organizadas na forma de processos com as folhas devidamente numeradas e protocoladas observando as disposições contidas na Portaria Interministerial MJ/MP nº 2.321, de 30 de dezembro de 2014.*”. Acrescentou, ainda, que “*serão adotadas as providências acima mencionadas para o arquivamento e das requisições referentes ao exercício de 2014.*”.

Da análise das informações prestadas, cabe registrar que o gestor não se manifestou sobre as providências buscando a organização dos documentos referentes a requisições de exercícios anteriores, limitando-se a informar que adotará providências para organização adequada da documentação atinente as requisições ocorridas no ano 2014.

Ainda na área de gestão de pessoal, verificamos que a Unidade apontou no Relatório de Gestão (Quadro A.6.1.1.1 – Força de Trabalho da UJ e Quadro A.6.1.1.3 – Detalhamento da Estrutura de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas), a existência de 18 (dezoito) servidores requisitados que ingressaram no órgão no exercício de 2014, sendo 12 (doze) militares, 5 (cinco) servidores civis, oriundos de outros órgãos federais, e 1 (um) servidor regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), oriundo da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf).

Ocorre que, da análise da documentação de suporte dessas requisições, verificamos que, em relação ao pessoal civil, 4 (quatro) servidores ingressaram no Censipam em exercício anteriores, sendo que a informação prestada decorreu de alterações de funções ou renovação de ato de cessão, sem reflexo no efetivo do quadro de pessoal do órgão, conforme demonstrado na tabela seguinte:

CPF	Cargo/Função Censipam	Órgão de Origem	Ingresso Censipam	Ocorrência
***.834.202-**	GTS 002	Junta Comercial do Pará/Jucepa	16/12/2010	Ingressou no Censipam para o preenchimento de GTS 001, sendo que no exercício de 2014, foi nomeado para GTS 002, por meio da Portaria nº 334/Censipam/SG/MD, de 13/2/2014.
***.492.683-**	GTS 001	Banco do Brasil S.A.	23/11/2009	Ingressou no Censipam para o preenchimento de GR 001, quando foi nomeado para GTS 001, e, no exercício de 2014, teve sua cessão prorrogada por meio da Portaria nº 83/Censipam/SG/MD, de 24/1/2014.
***.874.712-**	GTS 001	Instituto Chico Mendes (ICMBIO)	27/1/2010	Ingressou para o preenchimento de GTS 002, e, no exercício de 2014, foi nomeado para GTS 001, conforme Portaria nº 333/Censipam/SG/MD, de 13/2/2014.
***.909.546-**	GTS 002	Banco do Brasil S.A.	3/10/2008	Ingressou no órgão para o preenchimento de GTS 002, onde permaneceu até o dia 2/10/2008. Em 3/10/2008 foi nomeado para GTS 001 e, em 21/9/2014, retornou a situação original (GTS 002), conforme Portaria nº 2.355/Censipam/SG/MD/2014.

Quanto à requisição de pessoal de outros órgãos, mediante a nomeação para o exercício de Gratificações Temporárias Sipam (GTS), em desacordo com o previsto no Decreto nº 4.050, de 12/12/2001, tratada no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 39/2013/Geaud/Ciset-MD, de 19/6/2013, cabe lembrar que em razão de questões suscitadas pelo órgão, esta setorial de controle interno autuou o Processo nº 60100.000607/2013-16, propugnando, conforme a Informação nº 090/2013/Geori/Ciset-MD, de 26/4/2013, pela audiência a Consultoria Jurídica deste Ministério.

Depois de recebida a manifestação da Conjur-MD, a Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (Sepesd-MD), no uso das atribuições, previstas no inciso III do art. 37 do Decreto nº 7.974, de 1º/4/2013, exarou nos autos do referido processo o Despacho nº 16/SG/Seori/Deorg/Diorg/2013, de 22/8/2013, do qual destacamos o texto transcrito a seguir:

A Ciset-MD, por meio da Informação nº 090/2013/Geori/Ciset-MD, de 26 de abril de 2013, questionou especificamente as requisições feitas pelo Centro Gestor, de pessoal da

Eletronorte, órgão da Administração Pública Federal indireta, para GTS, que estariam sem a devida sustentação legal.

O Censipam, na Nota 01/2013, de 26/6/2013, confirmou que manteve a prática de requisitar pessoal de outros órgãos da Administração Pública Federal indireta quando foi transferido da Presidência da República para a estrutura do Ministério da Defesa, justificando o procedimento com a dependência desses profissionais para a continuidade das atividades do Centro.

Consultada pela Ciset-MD, a Conjur-MD, no Parecer nº 533/2013/Conjur-MD/CGU/AGU, de 18 de julho de 2013, confirmou a falta de amparo legal para que o Censipam requisiute pessoal da Administração Pública Federal indireta e recomendou que a Sepesd-MD fosse instada a elaborar projeto de decreto que, alterando o Decreto nº 4.050, de 12 de dezembro de 2001, regularizasse a situação.

A Sepesd-MD, então, elaborou a referida proposta de decreto e a encaminhou à Seori-MD por meio da Nota Técnica nº 160/2013/Dipec/Depes, de 13 de agosto de 2013, solicitando análise nos termos de sua competência e posterior envio à Conjur-MD.

O Deorg procedeu à análise da proposta e fez os ajustes necessários para enquadrá-la ao que determina a legislação sobre a elaboração de atos normativos, sem, contudo, julgar o mérito da matéria, competência reconhecida pela Secretaria de Pessoal, Ensino Saúde e Desporto. Mas, a título de sugestão, inseriu previsão de convalidação dos atos de cessão e de requisição praticados até a entrada em vigor da norma proposta.

Instruída a minuta de decreto, a matéria foi submetida à apreciação da Consultoria Jurídica da Pasta Ministerial, a qual expediu o Parecer nº 686/2013/Conjur/MO, de 3/9/2013, posicionando-se na linha de que, sob a ótica constitucional, legal e da técnica legislativa, e, abstraídas as razões de mérito, o ato guardava regularidade jurídica, para os fins almejados.

Em seguida, a Sepesd-MD expediu o Despacho nº 686/2013/Dipec/Depes, de 14/10/2013, nos termos transcritos a seguir:

1. Trata-se de proposta de Decreto para regularizar a requisição de servidores e empregados da Administração Pública Federal indireta pelo Censipam, de modo a sanar as questões levantadas pela Secretaria de Controle Interno deste Ministério sobre a falta de amparo legal para a manutenção dos requisitos.
2. O assunto foi encaminhado para análise do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, mediante Aviso nº 198/MO e Exposição de Motivos Interministerial nº 321/MO/MP, ambos de 10 de outubro de 2013. Todavia, o processo contendo as informações necessárias para análise do pleito permanece neste Ministério.
3. Dessa forma, propõe-se encaminhamento do presente processo nº 60100.000607/2013-16 à Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a fim de subsidiar a análise da proposta de Decreto.

Diante do conteúdo do relatório de auditoria, versão preliminar, o gestor, por meio do Memorando nº 738/2015/CGAFI/DIRAF/CENSIPAM, de 3/7/2015, informou que:

No que tange Requisições de Pessoal da Administração Pública Federal Indireta, a última atividade ocorreu mediante DESPACHO Nº 686/2013/DIPEC/DEPES, de 14/10/2013, com destino a Secretaria de Gestão Pública/MP, sem manifesto até o momento.

Cabe informar que os empregados públicos oriundos da ELETRONORTE retornaram ao órgão de origem no ano de 2014, e, portanto, os requisitados existentes atualmente lotados no Censipam não estão em desacordo com o Decreto nº 4.050, de 12 de dezembro de 2001.

Da análise das informações trazidas pelo gestor, bem assim dos resultados dos exames realizados *in loco*, ressalvadas as impropriedades no tocante a organização dos processos atinentes à requisição de pessoal, em fase de revisão, constatamos a suficiência dos controles internos administrativos adotados pelo Centro Gestor, na gestão dos recursos humanos sob sua responsabilidade.

2.5. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

No que diz respeito aos instrumentos de transferências voluntárias, verificamos a existência dos seguintes Termos de Cooperação, todos vigentes no exercício de 2014:

Nº	UG/Gestão - Beneficiário	Valor Pactuado Global	Valores Repassados		Vigência
			No Exercício	Acumulado	
674031	443003/44205 - (Gerência de Orçamento e Finanças/SAF/ANA)	535.317,48	535.317,48	535.317,48	19/9/2012 a 18/9/2017
675853	495001/29208 - (Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais)	116.427.443,00	4.895.055,00	116.427.443,00	26/2/2008 a 26/2/2015
676938	120071/0001 - (Centro Logístico da Aeronáutica)	3.250.000,00	0,00	3.250.000,00	8/11/2013 a 31/12/2014
678770	153063/15230 - (Universidade Federal do Pará)	70.312,50	14.062,50	70.312,50	13/2/2014 a 12/2/2019
680690	443003/44205 - (Gerência de Orçamento e Finanças/SAF/ANA)	2.454.373,05	118.130,37	2.454.373,05	19/9/2012 a 18/9/2017
682151	153103/15234 - (Universidade Federal do Rio Grande do Norte)	1.300.034,02	126.891,17	1.300.034,02	14/11/2014 a 13/11/2017
682255	153063 (Universidade Federal do Pará)	139.117,86	139.117,86	139.117,86	14/11/2014 a 13/8/2016
686494	153115/15236 - (Universidade Federal do Rio de Janeiro)	4.000.000,00	500.000,00	4.000.000,00	16/12/2014 a 15/12/2017
682509	120094/0001 - (Quarto Centro Int. Def. Aérea Controle de Tráfego Aéreo)	5.424.369,12	0,00	5.424.369,12	15/9/2014 a 14/9/2019

Fontes: Quadro A.5.4.1 do Relatório de Gestão: Siafi.

Em nossos exames, constatamos que os valores repassados acumulados, informados no Relatório de Gestão da Unidade, não correspondem àqueles registrados no Siafi. Nesse propósito, citamos, a título de exemplo, o Termo de Cooperação nº 686494, celebrado com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), cujos registros no Siafi consignam um único repasse na quantia de R\$ 500.000,00 (2014NC003696, de 18/12/2014), realizado até 31/12/2014, divergindo, portanto, da informação consignada no relatório de gestão. Falha de igual natureza também foi identificada em relação ao Termo de Cooperação nº 675853, celebrado com a Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais, cujos registros no Siafi dão conta da existência de valor a comprovar na importância de R\$ 9.951.220,20, correspondente ao montante acumulado até o final do exercício.

Dos nove termos de cooperação, vigentes no exercício de 2014, selecionamos para análise, com base nos critérios de relevância, materialidade e criticidade, assim como os períodos de vigência, os Termos de Cooperação nº 675853, nº 682494 e nº 682509, celebrados, respectivamente, com a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, a Universidade Federal do Rio de Janeiro e o 4º Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA IV).

No que se refere ao Acordo de Cooperação Técnica nº 03/2008 (Siafi 675853), verificamos que foi celebrado no exercício de 2008 (vigência de 26/2/2008 a 26/2/2015), entre os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, e o Serviço Geológico do Brasil, tendo por objeto a implantação do Sistema de Cartografia da Amazônia, compreendendo o valor de R\$ 116.427.443,00.

Da análise da documentação de suporte ao referido acordo de cooperação técnica, verificamos a ausência de relatórios de prestações de contas referentes dos exercícios de 2012 e 2014 e do relatório final, além da existência de informações divergentes entre o Relatório de Gestão (Quadro A.5.4.1 – Caracterização dos Instrumentos de Transferências Vigentes no Exercício de Referência) e o “Relatório de Encerramento”, datado de 24/5/2014, em comparação aos registros do Siafi, conforme demonstrado a seguir:

Valor Global	Fonte da Informação	Repassado até 2014
116.427.443,00	Quadro A.5.4.1 do Relatório de Gestão	116.427.443,00
	Siafi (<Contransf)	9.951.220,20
	Relatório de Encerramento	248.193.097,72

Aliás, vale registrar que o “Relatório de Encerramento”, datado de 24/5/2015, concernente ao ACT nº 03/2008, apresentado para efeito de exame por meio do Memorando nº 591/Diger/Censipam/SG-MD, de 26/5/2015, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 06.02/2015/Geaud/Ciset-MD, de 11/5/2015, encontra-se sem assinatura, comprometendo sua validade. A esse respeito, esclareça-se que o gestor, por ocasião da apreciação do relatório de auditoria, versão preliminar, deixou de apresentar suas razões a respeito.

Cabe ainda ressaltar que a importância de R\$ 9.951.220,20, equivalente a 8,55% do valor global, encontra-se registrado no Siafi como parcela a comprovar, indicando, assim, falta de conclusão da prestação de contas, atinente ao mencionado Acordo de Cooperação Técnica nº 03/2008.

Especialmente no tocante à constatação da auditoria, referente à ausência de prestação de contas relativas aos exercícios de 2012 e 2014 e de relatório final do Acordo de Cooperação Técnica nº 675853, o gestor, por meio do Despacho nº 019/2015/DIPRO, de 26/6/2015, informou que “o Termo de Execução Descentralizada encontra-se em trâmite pelos órgãos executores e a cópia do processo administrativo solicitada segue anexo em mídia para avaliação dessa Ciset.”.

Acrescentou, ainda, que “providenciará o relatório final do ACT em um prazo de 15 dias, a contar do recebimento destas observações, elaborado e assinado pela Comissão de Coordenação do Projeto, cuja atribuição está consignada na CLÁUSULA QUARTA do ACT. Neste prazo, será possível concluir sobre as metas físicas e orçamentárias, contabilizadas até 26 de fevereiro de 2015 e repercutir as metas a executar no escopo do TED, tendo em vista que a reunião da comissão só foi possível ser agendada para o dia 10/07/2015.”.

No que se refere aos valores discrepantes entre os registros no Siafi e aqueles informados na coluna acumulado até o exercício, do Quadro A.5.4.1 do Relatório de Gestão - Caracterização dos Instrumentos de Transferências – posição em 31/12/2014, o gestor ao se manifestar sobre o relatório de auditoria, versão preliminar, por meio do Memorando nº 763/Diger/Censipam/SG-MD, de 3/7/2015, informou que “ouve erro de digitação sendo registrado o valor total pactuado no quadro A 5.4.1 do Relatório de Gestão [...]” e que “o valor correto a ser considerado é o de R\$ 9.951.220,20.”.

No caso da divergência entre os valores repassados acumulados, informados no relatório de gestão, e o registro no Siafi, referente ao Termo de Cooperação nº 686494, celebrado com a UFRJ, o gestor, por ocasião da avaliação da versão preliminar do presente relatório de auditoria, deixou de manifestar a respeito.

Em nossa avaliação, em que pesem às divergências apontadas em relação aos registros contábeis, bem assim a ausência do Relatório Final do Acordo de Cooperação Técnica para implantação do Sistema de Cartografia da Amazônia, os controles internos administrativos adotados pelo Centro Gestor no gerenciamento das Transferências Voluntárias sob sua responsabilidade pareceu-nos suficientes.

2.6. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES.

A fim de dar cumprimento ao contido no item 6 do Anexo IV da DN – TCU nº 140/2014, avaliamos a gestão de compras e contratações do Censipam, tendo como referência os processos licitatórios e os de dispensa e de inexigibilidade de licitação, selecionados, por

amostragem, bem assim as informações colhidas quanto à utilização pela Unidade de critérios de sustentabilidade ambiental nas aquisições e contratações.

Os processos examinados, relativos aos procedimentos licitatórios, nas modalidades de pregão eletrônico, tomada de preços e contratações diretas, envolveram recursos no montante de R\$ 18.856.980,72, equivalente a 76,74% do valor global, conforme tabela a seguir:

Processos	Valor Universo (R\$)	Valor Amostra Analisada (R\$)	Percentual Analisado
Pregões (válidos)	13.704.050,16 ⁽¹⁾	9.650.439,25	70,00%
Tomada de Preços	331.703,53	331.703,53	100,00%
Dispensa	3.258.391,86	2.096.395,15	64,00%
Inexigibilidade	7.279.382,17	6.778.442,79	93,00%
TOTAL	24.573.527,72	18.856.980,72	76,74%

(1) Valor registrado em atas.

No exercício de 2014, o Censipam homologou 30 (trinta) procedimentos licitatórios, na modalidade pregão, compreendendo recursos da ordem de R\$ 13.704.050,16, consoante os registros contidos nas respectivas atas de registro de preços, consignadas no Portal de Compras do Governo Federal (ComprasNet), sendo que em nossa amostra selecionamos para exame procedimentos envolvendo recursos no montante de R\$ 9.650.439,25, equivalente a 70% do valor global.

No que diz respeito às dispensas e inexigibilidades de licitação, os processos examinados envolveram recursos liquidados no montante de R\$ 8.874.837,94, equivalente a 84,22% do valor global nessas formas de contratações, tendo sido constatado a ocorrência de falhas, as quais foram corrigidas pelo gestor no transcurso da auditoria.

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

2.6.1. Constatação: Deficiências na instrução das pesquisas de preços de referência de objetos de licitações.

Dos exames realizados nos processos identificados nas alíneas subsequentes, verificamos a utilização de valores discrepantes no cálculo da média ou insuficiência de pesquisas de mercado para fins de estabelecimento dos preços de referência dos objetos dos certames.

i) Da análise do Processo nº 60090.000712/2014-01, verificamos que se trata do Pregão Eletrônico nº 44/2014, realizado em 26/12/2014, tendo por objeto a aquisição de solução de segurança da informação, composta por hardware, software, serviços de suporte técnico, treinamento e garantia, de modo a atender às necessidades do Censipam, cujos itens, a seguir indicados, foram adjudicados, em 15/1/2015, em favor das empresas Netsul Informática Ltda. (itens 1 a 4) e Fast Help Informática Ltda. – EPP (item 5):

Lote	Item	Descrição	Quantidade
01	01	Solução de segurança com funcionalidades de Next Generation Firewall (NGFW) – Tipo 1	1
	02	Solução de segurança com funcionalidades de Next Generation Firewall (NGFW) – Tipo 2	3
	03	Solução de gerenciamento e monitoramento centralizado	1
	04	Serviço de instalação e configuração da solução de segurança	4
02	05	Treinamento da solução de segurança (turma mínima de 6 alunos)	1

Nos exames realizados constatamos indícios de impropriedades na licitação, notadamente na estimativa do valor de referência do objeto pretendido, em decorrência da utilização de valores discrepantes no cálculo da estimativa de preço, obtida pelo valor médio,

conforme demonstrado na tabela a seguir:

Lote	Item	Cotação 01	Cotação 02	Cotação 03	Valor Discrepante
01	01	251.673,79	284.420,00	320.000,00	320.000,00
	02	81.310,42	104.200,00	144.873,80	144.873,80
	03	53.088,60	67.459,00	278.000,00	278.000,00
	04	66.865,00	36.400,00	25.840,00	66.865,00
02	05	20.000,00	29.800,00	78.624,12	78.624,12

Na tabela seguinte apresentamos as diferenças entre os maiores e os menores valores das cotações utilizadas:

Item	Menor valor (A)	Maior valor (B)	Diferença (B-A)	Percentual de diferença em relação ao menor valor $(B-A)*100/(A)$
1	251.673,79	320.000,00	68.326,21	27%
2	81.310,42	144.873,80	63.563,38	78%
3	53.088,60	278.000,00	224.911,4	424%
4	25.840,50	66.865,00	41.024,5	159%
5	20.000,00	78.624,12	58.624,12	293%

Constatamos, também, que a adjudicação do item 5, em favor da empresa Fast Help Informática Ltda. – EPP, pelo valor de R\$ 41.800,00, difere consideravelmente do ofertado pela empresa Netsul, no valor de R\$ 20.000,00, a qual, ressaltamos, não apresentou cotação para o mencionado item.

ii) Da análise do Processo nº 60090.001243/2012-77, verificamos que se trata do Pregão Eletrônico nº 35/2014, realizado em 25/11/2014, tendo por objeto a prestação de serviços de qualidade de software em PHP e Java, visando o atendimento das demandas do Censipam, adjudicado, em 1/12/2014, no valor de R\$ 199.500,00, em favor da empresa Eficácia Organização Ltda – ME (CNPJ 00.665.620/0001-40), resultando na emissão do empenho 2014NE801220, de 5/12/2014, no valor adjudicado, sem registro de pagamento até 11/6/2015.

Neste caso, também, verificamos a utilização de valores discrepantes no cálculo da média para fins de estimativa do valor de mercado do objeto do certame, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Proposta A	Proposta B	Proposta C	Valor Médio = Valor Estimado pela Administração	Percentual de diferença em relação ao menor valor $(C-A)*100/(A)$
91.000,00	315.000,00	490.000,00	298.666,67	438,46%

iii) Da análise do Processo nº 60090.000743/2014-53 que trata do Pregão Eletrônico nº 43/2014, realizado em 27/11/2014, tendo por objeto a contratação de empresa especializada em fornecimento de solução corporativa de telefonia, contemplando o fornecimento de PABX IP, aparelhos telefônicos IP, correio de voz, gerenciamento centralizado, tarifação centralizada, interface celular, serviço de instalação, garantia on-site 36 meses e serviços de treinamento para atender às necessidades do Censipam, compreendendo o Centro Gestor e três Centros Regionais, cujos itens foram adjudicados, em 4/12/2014, em favor da empresa Sopho Business Communications (CNPJ 04.078.456/0001-25), verificamos:

iii.a) utilização de valores discrepantes, em relação às demais cotações, obtidos de proposta apresentada pela empresa A. Telecom (R\$ 60.800,00) e de Registro de Preço decorrente da ata do Pregão Eletrônico nº 05/2014 (R\$ 93.385,47) – que elevou a estimativa de custos do

item 2 (Módulo de Sobrevivência Local – Gateway) para R\$ 45.130,14. Evidência da discrepância consiste no fato de que a empresa Sopho venceu o referido item pelo valor unitário de R\$ 12.165,85, correspondente a 26,96% da estimativa adotada pela administração.

iii.b) utilização do valor discrepante de R\$ 565,66, em relação às demais cotações, no cálculo da estimativa de custos do item 8 (Ramais Analógicos), obtido da proposta apresentada pela empresa MAHVLA, cujo orçamento de referência foi de R\$ 252,51. Neste caso, a empresa Sopho venceu o item por R\$ 199,01.

iii.c) utilização de valores discrepantes de R\$ 114.880,86 e R\$ 29.000,00, propostos pelas empresas Mahvla e A.Telecom, respectivamente, em relação às demais cotações do item 9 (Instalação nos 4 Centros Regionais), com média correspondente a R\$ 10.267,92, conforme tabela a seguir:

EMPRESA	COTAÇÃO
B2T	10.612,61
INOVAX	12.420,91
SOPHO	7.770,24
MÉDIA DOS TRÊS MENORES VALORES	10.267,92
ATA MCTI 008/2014	-
MAHVLA	114.880,86
A.TELECOM	29.000,00
MÉDIA GERAL INCLUINDO OS VALORES DISCREPANTES	34.936,92

Verifica-se, neste caso, que a aceitação das propostas da Mahvla e A.Telecom, elevou o valor do orçamento estimativo para R\$ 34.936,92. Entretanto, por erro de cálculo, o orçamento de referência considerado foi de R\$ 43.671,15. Neste contexto, observa-se, ainda, que a empresa Sopho, por ocasião do levantamento do preço de referência apresentou proposta para o mencionado item no valor unitário de R\$ 7.770,24. Ao analisarmos o histórico do pregão eletrônico, verificamos que a empresa Sopho iniciou cotação para o item na importância de R\$ 55.626,43 (às 10:09 do dia 27/11/2014), reduzindo, em seguida, para R\$ 43.670,05 (valor praticamente igual ao do orçamento de referência) e, posteriormente, para R\$ 28.951,63, superior em R\$ 21.181,39 comparativamente ao valor de sua proposta comercial (R\$ 7.770,24), apresentada na fase interna da licitação.

iii.d) Utilização do valor discrepante de R\$ 68.000,00, obtido da Ata MCTI 008/2014, a título de estimativa de preços do item 12 (software – Sistema de Tarificação Centralizado), comparativamente às demais cotações levantadas, conforme apresentado na tabela subsequente:

EMPRESA	COTAÇÃO
A.Telecom	30.500,00
B2T	35.698,90
Inovax	28.220,00
Sopho	26.662,71
Mahvla	34.640,00
MÉDIA	31.144,32
Ata MCTI 008/2014	68.000,00
MÉDIA CONSIDERANDO-SE A ATA	37.286,93

Neste aspecto, verificamos que se fossem utilizados apenas as cotações das empresas B. Telecom, B2T, Inovax, Sopho e Mahvla, a média seria de R\$ 31.144,32. Ocorre que, ao incluir no cálculo o valor obtido da Ata MCTI 008/2014, a média apurada passou para R\$ 37.286,93.

A superestimativa do preço estimado fica caracterizada quando comparado ao valor obtido a título de melhor lance, ofertado pela empresa Sopho Business Communications - Soluções Empresariais Ltda., da ordem de R\$ 24.997,54, portanto bastante aproximado da proposta comercial por ela fornecida, adotada pelo órgão para efeito de composição do cálculo do orçamento de

referência.

2.6.1.1. Justificativa do Gestor

Com relação ao Processo nº 60090.000712/2014-01, instado a prestar esclarecimentos, por meio da Nota nº 05/2015/Geaud/Ciset-MD, de 2/4/2015, em especial no tocante à discrepância de preços de referência do Pregão Eletrônico nº 44/2014, bem assim sua correspondência com os padrões de mercado, o Censipam, representado pelo Coordenador Geral de Tecnologia de Informação e Comunicação, por meio do Memorando nº 512/CGTIC/DITEC/Censipam/SG-MD, de 6/5/2015, assim manifestou-se:

1. Trata-se de questionamento quanto aos valores utilizados como base para licitação da solução de segurança da informação efetuado ao final de 2014 e possível fechamento do certame com valores fora de mercado.
2. Primeiramente, deve-se destacar que a fase de pesquisa de mercado em um processo de contratação de equipamentos da área de TI é a atividade que consome o maior tempo no processo de planejamento. A obtenção de valores comerciais junto ao mercado de possíveis fornecedores se estende por meses e envolve principalmente o envio de diversas mensagens eletrônicas, contatos telefônicos, reuniões para saneamento de eventuais dúvidas de fornecedores, entre outras.
3. Especialmente na área de TI, com soluções de natureza técnica complexa, a melhor concorrência e disputa de valores nas aquisições apenas é atingida quando estão aptos a participar do processo diversos fabricantes, independente do número de fornecedores. Diferentes fabricantes utilizam arquiteturas distintas para mesma solução e em função destas divergências algumas tarefas e características são mais custosas para um do que para outros. Essa é a principal razão do processo abarcar os 4 primeiros itens em lote único, pois deve-se garantir a funcionalidade geral do conjunto. Neste contexto, a análise de valores discrepantes, além de totalmente subjetiva, é equivocada em processos desta natureza. Ao se proceder da forma sugerida pela auditoria, ou seja, apenas os menores valores encontrados, desconsiderando os de maior vulto, corre-se sério risco de inviabilizar o fornecimento de todos fabricantes. A estratégia adotada então foi a de se minimizar este efeito, utilizando-se a média dos valores encontrados, conforme art. 2, §2º da IN 05/2014 – SLTI/MPOG.
4. No caso específico, não foi atentado pela auditoria que a menor proposta fornecida pela empresa e utilizada como parâmetro de formação de preços e que acabou fomentando a desconfiança em relação ao valor final do certame, se referia a um equipamento diferente daquele oferecido ao final do certame pela mesma empresa. Na fase de propostas, ao receber as especificações técnicas para cotação de valores, este fornecedor acreditou que o equipamento do item 1 modelo PAN-PA-3020 atenderia a todos os requisitos. O modelo do equipamento está explícito na proposta que consta do processo. Posteriormente, já com o pregão publicado, a empresa percebeu que tal equipamento não atendia alguns requisitos técnicos, em especial de capacidade de vazão de pacotes com todas funcionalidades habilitadas. Isto fez com que o proponente utilizasse em sua proposta o modelo PAN-PA-3050, que possui o dobro da capacidade do modelo 3020 e, conseqüentemente, preço realmente superior.
5. Desta forma, ao incluir tal proposta na pesquisa de mercado o efeito causado foi de baixar a média e não o contrário, mesmo o equipamento não atendendo completamente ao solicitado nos requisitos técnicos. O risco corrido durante a licitação foi que nenhum fornecedor atendesse os requisitos no patamar de valores solicitado, entretanto, isto não ocorreu justamente pela efetividade da concorrência promovida entre os fornecedores.
6. Isto tanto é verdade que a ata de registro de preços resultante do pregão agora questionado apresenta um baixo valor quando comparado ao mercado para o equipamento PAN-PA-350 da Palo Alto Networks e já despertou interesse de alguns órgãos da administração pública que fizeram contato prévio indagando da possibilidade de adesão. Tal fato é comprovado pela tabela abaixo que apresenta uma nova pesquisa de mercado, documentos seguem em anexo, realizada apenas entre certames já realizados para que não reste nenhuma dúvida sobre a vantajosidade dos valores alcançados no certame.

Certame	Equipamento	Valor unitário	Valor unitário da Ata Censipam	Comparação
Comando Militar Do Sul Pregão Eletrônico por SRP No 069/2014	PAN-PA-350 e Software de Gerenciamento, instalados.	R\$ 909.171,00 ¹	R\$ 449.333,00 ²	50,57% menor
Ministério da Cultura ARP nº 48/2014	PAN-PA-3050 instalado ³	R\$ 957.600,00	R\$ 316.484,25	66,95% menor

1 Soma dos itens 1,3,4,5,6,7 e 13 do pregão citado para ficar idêntico ao licitado pelo Censipam

2 Soma dos itens 01, 03 e 04, pois o pregão usado na comparação não licitou a instalação em separado

3 Não se utilizou o software de gerenciamento na comparação, pois o certame citado utiliza versão mais completa do software com capacidade maior de número de dispositivos. Sua utilização tornaria a comparação injusta.

7. Quanto ao treinamento, todo o processo foi encaminhado para análise jurídica em lote único, com o treinamento sendo parte integrante do conjunto de itens a ser fornecido pelo vencedor do certame. Neste contexto foi obtida a menor proposta no valor de R\$ 29.800,00. Durante a análise jurídica os assessores determinaram que o treinamento fosse colocado em lote separado com participação exclusiva de pequenas empresas, pois sua contratação estava abaixo do patamar de 80 mil reais. Como realmente se trata de uma solução de mercado, cujo treinamento pode ser efetuado por outras empresas, a determinação foi atendida e o treinamento posto em lote separado de disputa. O efeito desta atitude é que algumas empresas não se interessaram em fornecer apenas o treinamento e o valor final obtido entre apenas as pequenas empresas foi de R\$ 41.800,00, como poderia ter sido menor ou ainda maior. Esta questão é inerente a disputa aberta. Novamente, o uso da média é amparado pela legislação e recomendado em pareceres jurídicos anteriores de diversos processos, quando o MD parou de indicar a adoção dos valores de menor proposta e sugerir a adoção dos preços médios.

8. Somente atendeu-se a uma recomendação da Assessoria Jurídica que analisou o processo e a consequência foi a obtenção de um valor maior do que o conseguido anteriormente. Atendeu-se uma legislação que objetiva incentivar as pequenas empresas no país e, portanto, em relação a este item, sinceramente não se entende o motivo do questionamento ou qual procedimento deve ser seguido a partir de agora. Aguarda-se orientação conclusiva.

9. [...]

10. Exposto estes esclarecimentos, demonstra-se que o preço dos equipamentos registrados em Ata é vantajoso pra administração e a repetição do certame na conjuntura atual, além do desperdício de recursos públicos, humanos e materiais, acarretará certamente a obtenção de valores maiores aos atualmente registrados, pela considerável variação cambial.

Frete ao conteúdo do relatório de auditoria, versão preliminar, o gestor, por meio do Memorando nº 763/DIGER/Censipam/SG-MD, de 3/7/2015, apresentou os seguintes esclarecimentos:

a) Inicialmente, cumpre salientar que a recomendação emanada pela Consultoria Jurídica **foi atendida pela equipe técnica**, pois as cotações foram revalidadas quanto ao prazo e, pela análise da equipe técnica envolvida e também conforme manifestação dos fornecedores, os equipamentos nelas contidos, eram aqueles que atenderiam ao exigido no termo de referência.

Para elaborar o Termo de Referência, a equipe técnica estabelece quais necessidades precisam ser atendidas pela solução. Após estabelecidas essas necessidades, as mesmas são encaminhadas para diferentes fornecedores de fabricantes distintos, na forma de requisitos técnicos da solução. No caso em questão, o fabricante Palo Alto, maior especialista em seus equipamentos, através da empresa NetSul informou que o equipamento que atenderia aos requisitos expressos no termo de referência era o modelo **PA-3020**.

A equipe técnica realiza validação da informação com as ferramentas que possui, ou seja, consulta ao site do fabricante, comparação de modelos entre fabricantes, etc. Nessa análise, a equipe não constatou divergência entre a especificação do fornecedor e a exigida no

Handwritten signature and initials.

termo de referência. Portanto, por esse motivo, tanto a proposta quanto a ata de registro de preços foram incluídas na estimativa de mercado.

Tanto a equipe técnica, quando a equipe do próprio fornecedor, não sabia até então, que o equipamento contido na cotação de preços não atenderia ao exigido no termo de referência. Fato esse que só veio à luz no momento do pregão, onde o fornecedor apresentou proposta de um equipamento superior.

Não há nenhuma dúvida de que os equipamentos em questão são muito similares, por isso afastando a possibilidade de não atendimento a recomendação da Consultoria Jurídica, pois se prestam às mesmas atividades e apresentam a mesma funcionalidade. A diferença dos equipamentos está em detalhes técnicos, mais especificamente em relação à questão da capacidade do tráfego suportado. Normalmente, esses requisitos de capacidade, quando não informados explicitamente pelo fabricante, só podem ser comprovados quando da instalação e aceitação definitiva, pois o fornecedor que alega durante a licitação que seu equipamento está conforme o termo de referência, deve, portanto, comprovar na prática que a solução cumpre todos os requisitos, sob pena de não aceitação da solução e consequente não pagamento.

Este sempre foi o entendimento da equipe técnica do Censipam, até porque na fase de levantamento de mercado, os fornecedores não fornecem todas especificações técnicas detalhadas dos equipamentos propostos. Isto só é feito no pregão quando a empresa é obrigada a comprovar item a item o atendimento as especificações técnicas. Por esta razão, também foi incluída na pesquisa de mercado a ARP nº 22/2013 JFRN que também apresentava o modelo PA-3020, pois até aquele momento, a equipe técnica considerava, pela informação do fabricante, que esse equipamento seria suficiente para atendimento as exigências do edital.

Cabe salientar que o equipamento PA-3020 possui capacidade de processamento menor que o equipamento PA-3050 e, portanto, apresenta valor menor de mercado. Ao incluir a cotação destes equipamentos na pesquisa de mercado **o valor de referência do pregão foi puxado para baixo** de forma indevida e não o contrário. Conforme já explicado anteriormente o único risco que se correu foi que o pregão não obtivesse sucesso, caso nenhum fabricante pudesse arcar com o fornecimento no valor pretendido pela administração. Ao realizar a análise detalhada das especificações para participação no pregão eletrônico, a empresa NetSul percebeu o equívoco de ter cotado o modelo PA-3020, quando na verdade deveria ter apresentado os valores para o modelo 3050.

Mesmo assim e dado o sucesso da promoção da concorrência entre fabricantes e fornecedores diferentes, a empresa conseguiu ofertar um equipamento superior ainda dentro do valor permitido para a licitação. Caso a empresa tivesse permanecido no pregão com o modelo PA-3020 teria sido certamente desclassificada pelo não atendimento aos requisitos técnicos, ou se esses não fossem objetivamente mensuráveis na proposta, teria sido rejeitada a solução quando da instalação e testes da mesma para recebimento definitivo.

b) A retirada do item capacitação do lote da solução, por orientação da Consultoria Jurídica como forma de permitir que o item fosse licitado entre pequenas e microempresas, foi no mínimo equivocada. Como licitar um item, que é completamente acoplado a outro, em lotes distintos? Como vou licitar uma capacitação para uma solução que eu não tenho e nem sei de qual fabricante será? O que ocorreu, além da impossibilidade de participação das empresas que competiram para fornecimento da solução, pois não se encaixavam na categoria de micro e pequenas empresas, foi a baixa atratividade da capacitação, pois dizia que a capacitação era para a solução que ganhasse o primeiro lote. Fato completamente sem sentido, o que gerou baixa e exclusiva participação de micro e pequenas empresas, acarretando valores muito superiores até à própria cotação de preço inicial pelos fornecedores, quando não sabiam que seriam impedidos de participar do certamente no lote específico da capacitação.

Apesar dos lotes desta licitação terem sido adjudicados, o lote correspondente à capacitação não será contratado pelo Censipam, pois apresenta valor muito acima do mercado e do que se espera contratar em atas de registro de preço vigentes ou mesmo por outra licitação específica para capacitação no equipamento, agora sim, conhecido.

Ciset - Alegação de uso indevido de propostas que não seriam válidas, por serem de equipamentos que não atendem aos requisitos do edital e afirmação na página 33, de que “o gestor não apresentou as razões que levaram a administração a aceitar a proposta da empresa Netsul no cálculo da estimativa de mercado, e a utilização da

Ata de RP nº 22/2013 JFRN, contendo especificações divergentes das contidas no Termo de Referência”.

Analisando após o fato, fica claro que a proposta apresentada pela empresa Netsul e a Ata de Registro de Preços da JFRN não atendem aos requisitos. No entanto, estamos avaliando um fato que ocorreu no passado, com o conhecimento que temos agora no presente, o que é, no mínimo, injusto. Afinal, os técnicos não tinham conhecimento de que o modelo PA-3020 não atenderia ao edital, pelo contrário, tanto eles quanto os próprios técnicos do fornecedor e do fabricante, acreditavam que o equipamento atenderia. **Portanto, a proposta e a ata foram, naquele momento, utilizadas para a estimativa de mercado.**

Sim, nas palavras da auditoria, “a proposta comercial da empresa sequer poderia ser utilizada para obtenção da estimativa de preços”. Concordamos completamente, mas à época não se tinha conhecimento que a proposta era inválida, portanto, **não houve vontade subjetiva de descumprimento de normas, incluída aí a utilização de cotações e atas inválidas**, por parte da equipe. Além disso, a proposta inválida apenas beneficiou a administração, pois puxou a média de preços de mercado para baixo.

A CGTIC implementará novos pontos de controle no processo de elaboração do termo de referência, nas propostas de fornecedores e na estimativa de preços de mercado, de forma a evitar que tal fato se repita.

Ciset - Revalidação da proposta da empresa NetSul apresentou conteúdo semelhante a original (PA-3020) e sem assinatura.

Este ponto também já foi abordado em documento anterior constante do processo. Quando da revalidação das propostas, em relação ao fabricante Palo Alto, a opinião técnica convergente tanto entre fornecedores quanto equipe do Censipam era que o modelo PA-3020 atenderia ao requisitado no Termo de Referência. Esta assertiva só foi derrubada com a execução do pregão e com a entrega da documentação técnica detalhada do equipamento.

Quanto a falta de assinatura, a proposta foi revalidada por meio de correspondência eletrônica enviada pela senhora Kátia Guimarães e cuja cópia já foi anexada ao processo. Entretanto, como este ponto já foi questionado diversas vezes, a representante da empresa foi chamada e se dispôs a assinar o documento. O documento, portanto, encontra-se assinado nos autos.

Ciset - Alegação de uso de valores discrepantes, ou com alto nível de dispersão, embasando com a jurisprudência firmada pelo TCU no Acórdão 403/2013 – TCU 1ª Câmara.

O relatório questiona a utilização de valores considerados discrepantes para composição do valor médio da licitação. Esta questão já foi tratada através de resposta anterior à equipe de auditoria, entretanto, como parece não ter sido suficiente para esclarecer as dúvidas dos analistas de finanças e controle, passa-se a explicá-la de forma pormenorizada.

A análise da equipe de auditoria está toda baseada em itens individuais que compõem a solução. Este não é o caso do certame em questão, cujo objeto é uma solução integrada de segurança da informação e para o qual foi justificado e realizado agrupamento em lote dos itens adquiridos. Quando se está disposto a permitir a participação apenas de um fabricante no certame, representado por diferentes fornecedores, a análise elaborada pela auditoria faria todo sentido, pois ter-se-iam completamente definidos itens idênticos para comparações. Por outro lado, ao se permitir uma efetiva competitividade com a participação de fabricantes também distintos, **regra nos processos levados a cabo por este CENSIPAM**, é imperativo considerar que os fabricantes apresentam arquiteturas diferentes de soluções. Estas diferenças se refletem em preços também diferentes para os itens da solução, uma vez que determinado fabricante pode concentrar funcionalidades num item em detrimento de outro que compõe a arquitetura. Ao final, a solução quando comparada como um todo, uma com a outra, é compatível, mas pode apresentar itens individualmente bastante distintos em termos de custo e funcionalidades. Por isso, em alguns processos de TI, caracterizados pela aquisição de uma solução composta por itens agrupados e interdependentes, a simples análise individual de valores discrepantes não é possível. Para exemplificar a situação descrita acima, imagine-se o seguinte cenário:

1. Deseja-se adquirir uma solução de tecnologia composta por 3 itens, itens 1, 2 e 3. Estes itens trabalham em conjunto e integrados.

2. Existem três fabricantes capazes de cumprir todas exigências que a solução como um todo deve ter, fabricantes A, B e C.
3. Quando solicitados, os fabricantes apresentam as seguintes cotações de preços:

Descrição	Fabricante A	Fabricante B	Fabricante C
Item 1	R\$ 200,00	R\$ 1.000,00	R\$ 150,00
Item 2	R\$ 1.200,00	R\$ 300,00	R\$ 330,00
Item 3	R\$ 300,00	R\$ 250,00	R\$ 1.120,00
Valor total	R\$ 1.700,00	R\$ 1.550,00	R\$ 1.600,00

4. Note-se que o valor total das propostas de todos fabricantes é bastante semelhante, mas há diferenças significativas entre os valores dos itens de cada um que compõem a solução.
5. Se partirmos para desconsideração dos valores discrepantes individualmente, marcados com o símbolo “*” na tabela abaixo e desconsiderando as diferenças entre arquiteturas de cada fabricante, teremos:

Descrição	Fabricante A	Fabricante B	Fabricante C	Valor médio
Item 1	R\$ 200,00	R\$ 1.000,00*	R\$ 150,00	R\$ 175,00
Item 2	R\$ 1.200,00*	R\$ 300,00	R\$ 330,00	R\$ 315,00
Item 3	R\$ 300,00	R\$ 250,00	R\$ 1.120,00*	R\$ 275,00
Valor médio total de referência				R\$ 765,00

6. Obtendo um valor médio de R\$ 765,00 que é menor que a metade de todas as propostas apresentadas e que muito provavelmente excluirá todos do certame.

Quanto à utilização do Acórdão 403/2013 – TCU 1ª Câmara, o mesmo não se aplica neste caso específico, pois o Acórdão julgou uma contratação de serviços de manutenção predial, onde cada item da licitação é independente dos demais, e no processo em pauta, os itens estão agrupados em um lote, representando uma solução única, onde cada item é interdependente dos demais, não sendo possível, nem coerente, a análise de cada item individualmente, em qualquer contexto, principalmente na análise de valores discrepantes item a item. Essa análise item a item só seria possível, se estivessemos comparando propostas de fornecedores diferentes para um mesmo equipamento (de mesmo fabricante), o que não é o caso, pois o Censipam buscou propostas de fornecedores diferentes e de fabricantes diferentes, sempre ampliando a disputa.

Ciset - Apontamento da equipe de auditoria na página 34, alegando ter encontrado uma aquisição pela Fundação Universidade do Rio Grande que apresentaria valor para o item PA-3050 (R\$ 244.900,00) 14% abaixo do constante da ata do CENSIPAM (R\$ 285.364,00).

Acreditamos que tenha ocorrido um pequeno equívoco na avaliação por parte da equipe de auditoria, pois a ata apresentada confirma de forma contundente que o valor da ata do CENSIPAM está abaixo do valor de mercado praticado para este equipamento. Isto porque o item licitado no CENSIPAM é um **cluster de equipamentos 3050, ou seja, são dois equipamentos montados de forma redundante e em balanceamento de carga**. Já a FURG, licitou a unidade do equipamento, e para realizar a comparação é preciso multiplicar o valor de cada unidade por dois, obtendo o par de equipamentos necessários a montagem do cluster, e um valor de R\$ 489.800,00 (FURG) contra um valor de R\$ 285.384,00 (CENSIPAM). Isto significa que o valor apresentado pela equipe de auditoria como comparativo vantajoso está na verdade cerca de 71% maior.

Ciset - Apontamento da equipe de auditoria na página 34, concluindo que “caberia ao Censipam promover a reavaliação do preço estimativo da aquisição, mediante solicitação de nova proposta à NetSul buscando a cotação para o equipamento PA-3050, bem assim desconsiderar a Ata de Registro de Preços nº 22/2013 JFRN, por se tratar de equipamento PA-3020, e ainda incluir na pesquisa de mercado a aquisição do modelo PA-3050, adquirido pela Fundação Universidade do Rio Grande”

Como estamos analisando os fatos ocorridos no passado, não é mais viável a correção da estimativa de preços, ressaltando que tanto o Censipam quanto o próprio

fornecedor/fabricante desconheciam que o equipamento PA-3020 não atendia aos requisitos do termo de referência.

O que é possível realizar neste momento é a comprovação de que não houve prejuízo à administração e que a ata de registro de preços encontra-se abaixo ou dentro do preço de mercado. Segue uma tabela de estimativas de preço, contendo a ata de RP do Censipam, a aquisição da FURG e a Ata de Registro de Preços 18/2014 do Instituto Federal do Mato Grosso do Sul – IFMS, todas ajustadas para as mesmas quantidades e tipos de itens:

Item	FURG	IFMS	Menor Valor	Censipam
1 – PA3050	489.800,00		489.800,00	285.364,00
2 – PA500	449.400,00	306.552,00	306.552,00	330.384,00
3 – Sw Gerência				132.849,00
4 – Instalação		129.560,00	129.560,00	124.480,00

***Ressaltando novamente que para itens 1, 2 e 4, o Censipam especificou um **cluster** de 2 (dois) equipamentos, portanto é necessário dobrar o preço unitário das outras atas que previram apenas um equipamento singular.

***Aqui é possível e recomendado se adotar o menor valor, pois trata-se da comparação de preços entre equipamentos de fornecedores distintos, porém do mesmo fabricante.

[...]

Com relação ao Processo nº 60090.001243/2012-77, instado, por meio da Solicitação de Auditoria nº 03.02/2015/Geaud/Ciset-MD, de 24/4/2015, a prestar esclarecimentos, o gestor encaminhou o Memorando nº 540/CGTIC/DITEC/Censipam/SG-MD, de 11/5/2015, no qual declara tratar-se de “[...] erro no cálculo do valor unitário. O valor unitário correto deveria ser R\$ 42,67 ($298.666,66/7.000 = 42,67$).”.

Em sua manifestação, em função do conteúdo do relatório de auditoria, versão preliminar, o gestor, por intermédio do Memorando nº 763/DIGER/Censipam/SG-MD, de 3/7/2015, manifestou-se nos seguintes termos:

Por se tratar na época de um processo importante, baseado em um serviço intelectual do qual dependeria a execução correta dos outros dois contratos mantidos, um de desenvolvimento de software em Java e outro de desenvolvimento de software em PHP, aliando-se o fato de que na fase de pesquisa de mercado não está prevista a solicitação de atestados de capacidade técnica das empresas, ficou-se com receio da menor proposta, discrepante das demais representasse um fornecedor que não teria capacidade de fornecer a contento o serviço pretendido. Ao se analisar as três propostas e considerando um percentual aceitável de variação entre 20 e 30%, todas propostas recebidas podem ser consideradas discrepantes entre si. Diante deste cenário e, apesar de diversas tentativas terem sido efetuadas e nenhuma outra proposta recebida, adotou-se o procedimento de cálculo da média simples entre as três propostas recebidas. Considerou-se melhor este procedimento do que simplesmente escolher aleatoriamente alguma das três propostas que representassem a verdade de mercado. Ao se adotar o valor médio entre todas três propostas obteve-se um valor de referência ainda menor do que as duas propostas de maior vulto recebidas. **Salienta-se, entretanto que nenhum serviço foi executado nesse processo, nenhum pagamento é devido a empresa que assinou o contrato e, com a organização da equipe interna de desenvolvimento, nenhum serviço será solicitado nesse contrato.** Isto posto, não vemos necessidade de agora elaborar uma nova pesquisa de mercado para esclarecer quais valores devem ser desconsiderados ou não.

No que se refere ao Processo nº 60090.000743/2014-53, em sua manifestação, expressa diante do conteúdo do relatório de auditoria, versão preliminar, o gestor, por meio do Memorando nº 540/CGTIC/DITEC/Censipam/SG-MD, de 11/5/2015, informou que “*neste caso, repete-se exatamente da mesma forma o processo de aquisição da solução integrada de segurança (Pregão Eletrônico nº 44/2014).*”.

Disse, ainda, que “*novamente trata-se da aquisição de uma solução integrada de telefonia, cujos componentes individuais, ao se considerar fabricantes distintos, não podem sofrer análise simples de valores divergentes. Mais uma vez o processo está agrupado em lotes e a análise*”

da auditoria se baseia em cada item de forma individual. Como demonstrado anteriormente isto só seria válido caso apenas um fabricante estivesse apto a realizar o fornecimento mediante diversos fornecedores. Todo cuidado nos processos deste CENSIPAM é tomado para que isto não ocorra e seja incentivada a participação de fabricantes diversos. Neste processo participaram no mínimo os fabricantes Siemens, Avaya e Alcatel. Todos com particularidades de arquitetura em relação aos demais. A solução da Alcatel sagrou-se vencedora”.

Asseverou, também, que toda explicação para questionamento referente ao Pregão Eletrônico nº 44/2014, cabe no citado processo, em especial a não aplicabilidade do Acórdão nº 403/2013-TCU 1ª Câmara na avaliação de itens que compõem uma solução e são interdependentes entre si.

2.6.1.2. Análise da Justificativa

Com relação ao Processo nº 60090.000712/2014-01, inicialmente, cabe registrar que a proposta foi revalidada quanto à vigência, porém, o gestor perdeu a oportunidade de, ao deixar de verificar a similaridade do objeto em relação ao termo de referência, conforme recomendado pela Conjur, e, por conseguinte, concluir que a proposta da empresa NetSul não atendia ao objeto licitado.

No que se refere ao uso indevido de propostas, por se tratarem de equipamentos que não atendem aos requisitos do edital, o próprio gestor reconheceu a falha apontada, informando que a “CGTIC implementará novos pontos de controle no processo de elaboração do termo de referência, nas propostas de fornecedores e na estimativa de preços de mercado, de forma a evitar que tal fato se repita.”.

Em relação ao esclarecimento de que o lote 2, referente à capacitação, não será contratado por apresentar valor muito acima do padrão de mercado, concordamos com a decisão do gestor, dado que, a necessidade do órgão, relativa à capacitação, poderá ser atendida mediante contratação específica e menos onerosa para Administração.

No que diz respeito ao Processo nº 60090.001243/2012-77, referente ao Pregão Eletrônico nº 35/2014, o gestor também reconheceu a discrepância dos preços pesquisados, informando que nenhum serviço será solicitado quanto ao contrato em referência.

No que se refere ao Processo nº 60090.000743/2014-53 o fato de tratar-se de aquisição de solução integrada não justifica a utilização de valores discrepantes no cálculo da média de cotações para cada item que compõe o lote, ainda mais quando, em se tratando de ampla pesquisa de mercado, cabe a avaliação crítica sobre os valores a serem considerados no cálculo da média, desconsiderando aqueles destoantes em relação aos demais.

Além disso, não se pode perder de vista que na fase de lances, embora a classificação final seja pelo valor global do lote/grupo, a disputa será por item. A cada lance ofertado (por item), o sistema eletrônico atualiza automaticamente o valor global do lote/grupo, sagrando-se vencedora a licitante que ofertar o menor valor global do lote/grupo. Como os valores estimados para cada item servirão de base para as cotações por parte dos fornecedores, caso os valores de referência estejam superdimensionados ou subdimensionados, acarretará distorções no preço global estimado para a licitação, potencializando os riscos de prejuízos para a administração ou de licitações desertas.

2.6.1.3. Recomendação

i) Realizar, nas aquisições futuras, ampla pesquisa de mercado, evitando a utilização de cotações discrepantes no cálculo da média dos itens a serem adquiridos, mesmo em se tratando de licitações por lote;

ii) Verificar a compatibilidade das propostas comerciais dos fornecedores com as especificações do edital, de forma a evitar estimativas de preços de bens e serviços que não se coadunam com o objeto licitado.

2.6.2. **Constatação: Cotações insuficientes para fins de definição do preço de referência de objeto de certames.**

Na análise do Pregão Eletrônico nº 43/2014 (Processo nº 60090.000743/2014-53), verificamos a utilização de apenas uma proposta para fins de definição da estimativa do preço de referência concernentes aos itens 4 (Fonte para aparelhos IP tipo 1), 6 (Fonte para aparelhos IP tipo 2) e 14 (Instalação), componentes do objeto do certame.

2.6.2.1. **Justificativa do Gestor**

Em face ao requerido na Solicitação de Auditoria nº 03.02/2015/Geaud/Ciset-MD, de 27/4/2015, o gestor, mediante o Memorando 540/CGTIC/DITEC/Censipam/SG-MD, de 11/5/2015, encaminhou o Despacho nº 086/2015-Diraf/Censipam/MD, de 14/5/2015, contendo informação na linha de que “[...] *apenas a empresa A. Telecom forneceu os valores solicitados e acabou se tornando a única proposta que embasou o valor de referência deste item [...]*”.

Por ocasião da manifestação sobre o conteúdo do relatório de auditoria, versão preliminar, o gestor, por meio do Memorando nº 763/Diger/Censipam/SG-MD, de 3/7/2015, encaminhou justificativas nos seguintes termos:

Conforme já explicitado anteriormente, inclusive com anexação de mensagens trocadas com fornecedores, todo esforço foi feito para obtenção do mínimo de três propostas para todos itens do certame.

Em relação aos itens 4 e 6, trata-se das fontes elétricas dos telefones adquiridos. O Censipam optou por separá-las e comprá-las em número inferior ao número de aparelhos, pois existe uma tecnologia denominada Power Over Ethernet, disponível nos equipamentos de rede utilizados na infraestrutura do órgão que dispensa o uso de fontes para a maioria dos casos. Esta medida traz uma economia significativa para a aquisição da solução como um todo. Entretanto, não é costume de mercado e daí a enorme dificuldade em se encontrar outras compras públicas que apresentassem estes itens em separado ou de obtenção destes valores junto aos fornecedores.

Grande dificuldade também foi encontrada para apresentação de propostas separadas para o item 14 (instalação do módulo de comunicação celular). Não foram encontradas itens de instalação separados para módulos semelhantes em outras contratações públicas que pudessem ajudar neste ponto. Além disso, do ponto de vista da avaliação crítica da proposta recebida o valor pareceu coerente, uma vez que obriga a ida de um técnico a cada uma das localidades do SIPAM (Brasília, Manaus, Belém e Porto Velho). Mesmo que a empresa esteja localizada em alguma destas cidades, significaria custos de passagens e hospedagem para as outras três, fora as horas do técnico empregado na instalação.

2.6.2.2. **Análise da Justificativa**

A informação prestada, indicando a utilização de proposta única para fins de estabelecimento do preço de referência, denota deficiência nas pesquisas de mercado. Assim, vale frisar a jurisprudência firmada pelo Tribunal de Contas da União, bem como a orientação promovida pela Advocacia-Geral da União acerca do assunto:

Do Tribunal de Contas da União

Assunto: LICITAÇÕES. DOU de 2.12.2010, S. 1, p. 170. Ementa: determinação à Eletrobrás para que observe, **quando da aquisição de bens**, a Decisão nº 431/1993-P, **no que concerne à realização de pesquisa de preços em pelo menos 3 empresas pertencentes ao ramo do objeto licitado**, visando a comprovação da compatibilidade dos preços propostos com os praticados no mercado, e que seja feita inclusão da pesquisa de preços nos processos licitatórios (item 9.2.10, TC-010.173/2004-9, Acórdão nº 7.049/2010-2ª Câmara).

No processo de licitação do Pregão nº 27/2004, houve falhas nas estimativas de preços dos serviços a serem contratados.' (AC-1382-25/09-P Sessão: 24/6/09 Grupo: I Classe: V Relator: Ministro Benjamin Zymler - Fiscalização - Auditoria de Conformidade).

A principal deficiência na estimativa de preços relacionou-se à falta de amplitude na pesquisa das cotações. De fato, o [...] limitou-se, na maioria dos itens, a consultar fornecedores, sem ter estendido a pesquisa a órgãos e entidades da Administração Pública e sem ter realizado ampla pesquisa de mercado, procedimento que contraria o art. 15, inciso V e parágrafo 1º, da Lei nº 8.666/93. Como resultado, a estimativa de preço da contratação [...] suplantou em muito o valor final do pregão [...]. Não restou configurado dano ao erário, contudo, porque a grande participação de licitantes acabou aproximando os preços da realidade de mercado. Como não há garantia de que isso volte a ocorrer em futuras licitações, **cabe expedir alerta à entidade com vistas à adoção de medidas que possibilitem uma avaliação acurada dos preços dos bens e serviços de TI a serem licitados futuramente, possibilitando, com isso, a elaboração de pesquisas de preço confiáveis.** (AC-0299-04/11-P Sessão: 09/2/11 Grupo: I Classe: V Relator: Ministro José Múcio Monteiro - Fiscalização – Acompanhamento). (Grifo nosso)
Da Advocacia Geral Da União

Sob outro aspecto, citamos o Parecer Normativo nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU da Procuradoria-Geral Federal orientando pela adoção das seguintes diretrizes, por parte do administrador, na elaboração da pesquisa de preços:

20. Compete ao gestor demonstrar a regularidade dos atos que pratica, conforme dispõe o art. 113 da lei nº 8.666³, tendo obrigação de fiscalizar os atos de instrução processual realizados pelos servidores a ele subordinados⁴.

21. De igual forma, compete à Comissão de licitação ou ao pregoeiro, antes de passar à fase externa do certame, verificar se a pesquisa de preços foi realizada observando-se os parâmetros expostos neste parecer.⁵

22. Portanto, é imperioso que a Administração registre nos autos do processo administrativo os atos de pesquisa de preços, atentando para as seguintes orientações:

A) Deve haver a identificação do servidor responsável pela cotação (AC-0909-10/07-1)

B) As empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão nº 1.782/2010-Plenário)

C) Não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara)

D) Em relação aos orçamentos apresentados, exige-se:

D.1) caracterização completa das empresas consultadas (endereço completo, acompanhado de telefones existentes) (AC-3889-25/09-1)

D.2) Indicação dos valores praticados (AC-2602-36/10-P) de maneira fundamentada e detalhada (AC-1330-27/08-P)

D.3) data e local de expedição (AC-3889-25/09-1)

23. Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta⁶. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.

Em adendo, destaca-se a Conclusão do documento intitulado DEPCONSU/PGF/AGU Nº 02/2012, parte do Parecer Normativo da Procuradoria-Geral Federal, que trata sobre pesquisa de preços:

³ Neste sentido confira item 93.2 do voto do Ministro André Luís de Carvalho no Acórdão nº 2183/2008 – Plenário.

⁴ Item 16 do voto do Ministro Relator José Múcio Monteiro no Acórdão nº 1.618/2012 – 1ª Câmara.

⁵ Acórdão n.º 3026/2010-Plenário, TC-006.150/2004-8, rel. Min. Raimundo Carreiro, 10/11/2010.

⁶ Assunto: Dispensa De Licitação, DOU de 28.07.2010, S. 1, p. 188. Ementa: alerta à Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri no sentido de que: (...) b) instrução dos processos de dispensa por emergencialidade com a necessária e imprescindível justificativa de preços, **não sendo suficiente apenas a inserção das cotações de preços obtidas com três ou mais empresas desacompanhada de análise fundamentada dos valores apresentados e contratados** (itens 1.5.1.2 e 1.5.1.3, TC-015.455/2009-0, Acórdão nº 4.442/2010-1ª Câmara).

“I - A Administração deve instruir todos os autos de processos administrativos voltados à contratação de bens e serviços com pesquisa de preços adequadamente parametrizada, ampla e atualizada, que reflita, efetivamente, o preço praticado no mercado.

II – Com o intuito de disciplinar a correta instrução dos autos com a pesquisa de preço adequada, é recomendável que a Administração edite ato normativo interno, disciplinando, os seguintes aspectos:

- a) Indicação do setor responsável pela realização da pesquisa de preços;
- b) Definição de modelo de formulário de pesquisa de preços, que imponha a indicação da empresa consultada, com a sua qualificação completa, ramo empresarial a que se dedique, e indicação dos seus sócios;
- c) Determinação de padrão de análise das pesquisas de preços, e a responsabilidade pela execução deste estudo.

III – A consulta às empresas do ramo pertinente não deve ser dispensada ou substituída pela consulta a preços públicos, mesmo que nas prorrogações ou repactuações.”

2.6.2.3. Recomendação

Adotar procedimentos voltados ao levantamento dos efetivos preços de mercado dos itens adjudicados (4 - Fonte para aparelhos IP tipo 1; 6 - Fonte para aparelhos IP tipo 2; e 14 - Instalação), de forma a convalidar os resultados do Pregão Eletrônico nº 43/2014, e, caso não fique caracterizada a vantajosidade para a Administração, apurar a responsabilidade pelos atos de gestão praticados em desacordo com a legislação.

2.6.3. Constatação: Falta de fundamentação, embasada em estudo, capaz de definir a base quantitativa das aquisições.

i) Da análise do Processo nº 60090.001243/2012-77, que trata do Pregão Eletrônico nº 35/2014, realizado em 25/11/2014, tendo por objeto a prestação de serviços de qualidade de software em PHP e Java, visando o atendimento das demandas do Censipam, adjudicado, em 1/12/2014, em favor da empresa Eficácia Organização Ltda. – ME, no valor total de R\$ 199.500,00, verificamos a ausência de pareceres, embasados em estudos, de modo a fundamentar a estimativa do quantitativo dos pontos de função brutos (PFB), relativos às Fábricas de Software em PHP ou em Java presentes no órgão.

Cabe ressaltar que na minuta do Termo de Referência do referido pregão, elaborado no exercício de 2012, apontava estimativa anual de 6.000 PFB (fl. 35), enquanto na versão definitiva, a quantidade prevista é de 7.000 PFB (fl. 365), não constando nos autos documentos que justifique tais quantitativos, bem como a alteração da estimativa para 7.000 PFB.

ii) Da análise do Processo nº 60090.000261/2014-01, tendo por objeto o fornecimento de Block Up-Converter (BUC), aparelho para antena de comunicação via satélite, homologado em 14/11/2014, em favor da empresa Nortron Ind., Com., Serv., Imp., e Expo. (CNPJ: 00.254.343/0001-82), no valor total de R\$ 816.800,00, verificamos a ausência da documentação que fundamentou as estimativas de quantitativo do bem (400 unidades), conforme exposto no Termo de Referência nº 03/2014 - CGMAT (fls. 15 a 18), de forma a justificar a quantidade da aquisição dos equipamentos.

Nesse caso, a Consultoria Jurídica deste Ministério, no item 26 do Parecer nº 469/2014/Conjur-MD/CGU/AGU, de 22/7/2014 (fls. 92 a 96), recomendou ao gestor que justificasse o quantitativo a ser adquirido por meio de relatório idôneo, comprovando o planejamento das compras, o qual, por sua vez, exarou o Despacho nº 09/2014/CGMAT, de 5/8/2014, contendo as seguintes considerações:

O cumprimento da exigência fica garantido, uma vez que a quantidade de componentes em aquisição surgiu do levantamento efetuado por meio dos relatórios das missões realizadas pelas equipes de campo, na manutenção das antenas VSAT distribuídas pela Amazônia Legal, oportunidade em que fica registrado o continuado crescimento de avaria do componente transmissor BUC, fazendo com que o número de antenas inoperantes na atualidade alcance uma quantidade superior a 300 unidades, prejudicando sobremaneira o cumprimento da Missão deste Órgão.

Ocorre que, apesar dos esclarecimentos prestados, indicando que a demanda foi levantada com base nas avaliações promovidas por ocasião das visitas *in loco*, não constam nos autos os relatórios emitidos com o mencionado fim, indispensáveis para fundamentar a decisão da deflagração do processo de contratação.

iii) Da análise do Processo nº 60090.000729/2013-79, relativo ao Pregão Eletrônico nº 4/2014, realizado em 26/11/2014, tendo por objeto a contratação do serviço de manutenção do Sistema de Telecomunicações HFDF (*High Frequency Direction Finding*), cujos quantitativos dos serviços e dos itens de reposição estão definidos nos Apêndices II a IV do Termo de Referência, vinculado ao edital do pregão, adjudicado, em 1/12/2014, em favor da empresa Atmos Sistema Ltda. – CNPJ: 06.916.109/0001-50, no valor total de R\$ 2.420.350,00, verificamos a ausência da documentação que fundamentou as estimativas de quantitativo dos serviços a serem executados pela empresa contratada.

No caso em pauta, a Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa, no item 36 do Parecer nº 646/2014/Conjur-MD/CGU/AGU, de 14/10/2014 (fls. 205 a 213), recomendou “*ao gestor acostar ao processo licitatório, sempre que possível, um relatório idôneo do planejamento que dimensionou o quantitativo previsto para contratação, evitando, ao máximo, estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciam a exata correlação entre a quantidade contratada e a demanda prevista (TCU. Acórdão nº 1380/2011 – Plenário), conforme, aliás, determina a legislação de regência (Lei nº 8.666/93 e IN SLTI nº 02/08)*”.

Referindo-se à recomendação promovida pela Consultoria Jurídica da Pasta, o Coordenador-Geral de Manutenção do Centro Gestor, no item 4 do Despacho CGMAT nº 20/2014 (fls. 265 a 267), de 3/11/2014, informou que a estimativa de consumo foi “*baseada em observações realizadas pelos operadores quanto à incidência de falhas no sistema que acarretem em substituição e ou manutenção de equipamentos. O levantamento foi realizado durante as videoconferências técnicas realizadas no Censipam e através da troca de e-mail entre a Coordenação de Manutenção e os operadores do sistema*”.

2.6.3.1. Justificativa do Gestor

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 03.02/2015/Geaud/Ciset-MD, de 24/4/2015 (Processo nº 60090.001243/2012-77), o gestor, mediante o Memorando nº 540/CGTIC/DITEC/Censipam/SG-MD, de 11/5/2015, informou que “*o quantitativo dos pontos de função na fábrica de qualidade é relativo à soma do quantitativo das fábricas de desenvolvimento*”, e que, “*no caso do SIPAM a fábrica de desenvolvimento JAVA previa a utilização de 3000 PF e a fábrica PHP 4000 PF*”. Ressaltou, ainda, que “*o processo foi instruído inicialmente com 6000 pontos de função de forma equivocada e quando este equívoco foi percebido, alterado para o quantitativo correto de 7000 PF*”.

Frente ao conteúdo da versão preliminar do relatório de auditoria, o gestor, mediante o Memorando nº 738/2015/CGAFI/Diraf/Censipam, de 3/7/2015, assim manifestou-se:

Ao analisar apenas o processo de contratação da fábrica de qualidade de software em PHP e Java a equipe de auditoria não conseguiu visualizar o cenário completo que envolveu a contratação de fábricas de desenvolvimento de software. O ponto fundamental aqui é observar que a contratação efetiva foi realizada através de três processos distintos:

- Processo 1: Contratação de empresa para desenvolvimento na linguagem JAVA
- Processo 2: Contratação de empresa para desenvolvimento na linguagem PHP

- Processo 3: Contratação de empresa para garantir a qualidade dos produtos gerados nos dois primeiros contratos

Desta forma, é preciso compreender que a função da chamada “Fábrica de Qualidade” é de que uma terceira empresa, não envolvida nos demais contratos, possa conferir os quantitativos e a qualidade do trabalho executado pelas empresas vencedoras dos Processos 1 e 2 (Java e PHP) de modo a garantir a efetiva execução do contrato e validade dos produtos entregues. Funciona com uma espécie de escrutínio sobre o trabalho das demais de forma a embasar a equipe gestora do CENSIPAM sobre a qualidade do trabalho técnico executado.

Esta figura de um terceiro em processos de fábrica de software é prática comum de mercado e incentivada por órgãos de controle. Para que o trabalho seja verificado esta empresa obrigatoriamente precisa ser contratada sobre o mesmo quantitativo de pontos de função utilizados nos demais processos. Neste caso, dois processos, um com 3000 pontos de função e outro com 4000 pontos de função. A justificativa técnica para a contratação de 7000PF de qualidade é extremamente simples, e representa tão somente a soma aritmética dos outros dois, ou seja, $3000+4000=7000$. Esta é a única forma de garantir que todo o trabalho dos primeiros pudesse ser inspecionado pela empresa contratada no Processo 3.

Salienta-se mais uma vez, entretanto, que nenhum serviço foi executado em nenhum dos três contratos resultantes dos processos citados, nenhum pagamento é devido às empresas e, com a organização da equipe interna de desenvolvimento, nenhum serviço será solicitado no futuro.

No que se refere ao Processo nº 60090.000261/2014-01, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 03.02/2015/Geaud/Ciset-MD, de 24/4/2015, o gestor, por intermédio do Despacho nº 087/2015-Diraf/Censipam/MO, de 12/5/2015, ratificou a justificativa elaborada em função da recomendação promovida pela Conjor-MO. Posteriormente, mediante o Memorando nº 738/2015/CGAFI/Diraf/Censipam, de 3/7/2015, posicionou-se nos seguintes termos:

Conforme informado anteriormente, as demandas surgiram das necessidades de manutenção dos Terminais VSAT, onde se constatavam que as inoperâncias se davam por problemas no equipamento BUC. Na aquisição do sistema de comunicação satelital, estavam inclusos um BUC para cada antena e um quantitativo sobressalente que foi consumido e esgotado ao longo de 4 anos. Em anexo foram incluídas cópias de mensagens eletrônicas onde o gestor informa da inexistência de BUC:

Email do dia 26/02/2014: “Como vc sabe estamos sem BUC, devido às queimas excessivas e à falta de testes dos BUC substituídos em campo”.

Email do dia 07/03/2014: “A mesma dificuldade pela qual eles estão passando, também nos aflige”, “A aquisição, ainda que em caráter emergencial, é difícil para eles e para nós também”, “Tivemos um grande número de queima desses equipamentos em 2013” e “Só em Manaus foram 106 unidades substituídas até FEV último”

Portanto, fica clara a situação da inexistência de sobressalentes do tipo BUC no depósito do Censipam, e que dezenas de terminais de órgãos parceiros estavam inoperantes devido às queimas excessivas e inexistência de BUC para reposição.

Frente a essa situação crítica, que baixou drasticamente o “Indicador de operacionalidade do parque de antenas”, o Censipam acionou, por meio do Ofício nº 294/DIGER/Censipam/SG-MO, de 24 de junho de 2014 (cópia em anexo), a empresa Gilat do Brasil para que se pronunciasse sobre a excessiva queima de BUC, pois já contabilizavam 238 (duzentas e trinta e oito) unidades avariadas, encaminhando 4(quatro) dessas unidades para análise do problema nos laboratórios da Gilat Israel.

Conclui-se, enfim, que a previsão de 400 BUC além de realista, possui fundamento na situação relatada nas mensagens e constante do sistema PIM, que retratava o decrescente índice de operacionalidade do parque de antenas.

Relativamente ao Processo nº 60090.000729/2013-79, diante do requerido na Solicitação de Auditoria nº 13.02/2015/Geaud/Ciset-MO, de 22/5/2015, o gestor, por intermédio do Memorando nº 594/Diger/Censipam, de 26/5/2015, encaminhou listagem de itens não dedicados e dedicados. Em aditamento, mediante o Memorando nº 626/2015/CGAFI/Censipam, de 2/6/2015, apresentou cópia de Relação de Itens de Reposição HF DF Manaus/Boa Vista, relativa aos equipamentos não dedicados e dos dedicados, da Composição do Sistema de Aquisição e de Localização de Sinais de HF (HF-DF) em Banda Estreita do Centro Regional de Belém, bem assim da Composição do Sistema HFDF do SIPAM no Centro Regional de Porto

Velho e Material para aquisição HF-DF na área do Centro Regional de Belém.

Adicionalmente, mediante o Memorando nº 738/2015/CGAFI/Diraf/Censipam, de 3/7/2015, o gestor se posicionou nos seguintes termos:

Conforme informado anteriormente, a base quantitativa das aquisições foi estabelecida em videoconferências e mensagens eletrônicas (em anexo), onde também são mencionados os equipamentos que apresentavam falha:

Email do dia 16/05/2014: “Realizamos a 2ª videoconferência hoje. E outra está prevista para a próxima sexta-feira”.

Além disso, também foi observado o Manual de Operações do Sistema HFDF (extrato em anexo) elaborado pela fabricante TCI, no que tange a frequência da manutenção preventiva (semestralmente).

Os quantitativos de itens registrados levou em consideração as falhas que já se apresentavam e o quantitativo mínimo de 1 unidade de cada componente que pudesse vir a falhar ao longo de um ano. Cumpre ressaltar, que trata-se de registro de preços, onde os componentes são adquiridos à medida que apresentam falhas, sendo que até o momento nenhum componente foi adquirido, pois a empresa contratada conseguiu reparar, em seu laboratório, os equipamentos danificados.

Já o quantitativo de manutenções corretivas, cabe ressaltar que são para intervenções de alta complexidade, foi estimado na probabilidade de ocorrência de avarias ao longo de um ano nos 3 sítios HF/DF, ou seja, uma probabilidade de cerca de duas intervenções corretivas de alta complexidade em um ano por sítio. Ressalta-se aqui que as manutenções foram registradas para uso quando necessário, sendo que **até o momento nenhuma manutenção corretiva de alta complexidade foi realizada**, pois a empresa está realizando as manutenções básicas dentro do item de manutenção preventiva.

Portanto, as estimativas de quantidade e de tipo de serviço, ou de componente a ser fornecido, guarda estrita relação com os manuais do fabricante, com o registro das avarias existentes e com a expectativa de utilização anual, sendo que o formato de registro de preços permite a utilização de todos esses à medida que se tornem necessários.

2.6.3.2. Análise da Justificativa

Preliminarmente, cumpre recordar que a constatação reside na ausência, nos processos examinados, de justificativas técnicas, devidamente fundamentadas, relativamente aos quantitativos e custos definidos, segundo as especificações definidas pelos setores competentes do Censipam. Não houve questionamentos, por parte da auditoria, sobre a definição das quantidades previstas pelo Centro Gestor em suas contratações, o que, a nosso ver, trata-se de decisão de caráter discricionário da administração do órgão. Assim, o cerne da questão refere-se tão somente à ausência da adequada e suficiente fundamentação dos quantitativos definidos pelo gestor no termo de referência ou projeto básico, e sua juntada aos processos licitatórios.

Dessa forma, de maneira geral, as justificativas trazidas a lume após nossas observações e questionamentos deveriam constar nos processos antes citados, mediante relatórios que consolidassem, de forma clara e objetiva, as informações detalhadas e fundamentadas, objetivando comprovar as avaliações procedidas pelas áreas competentes do órgão quanto aos quantitativos dos bens e serviços a serem adquiridos. Nesse sentido, conforme anteriormente comentado, a Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa tem, reiteradamente, recomendado às unidades desta Pasta Ministerial que, sempre quando possível, possam constar dos processos licitatórios relatórios idôneos do planejamento que dimensionou os quantitativos previstos para as contratações.

Com relação ao Processo nº 60090.001243/2012-77 (Pregão Eletrônico nº 35/2014), foi solicitado ao gestor que apresentasse documentação de suporte, de forma a justificar o quantitativo de 7.000 pontos de função da fábrica de software. Nesse caso, em que pese à manifestação definitiva do gestor, no sentido da fácil compreensão matemática do cálculo do quantitativo total dos pontos de função, como sendo uma mera soma da contratação de fábricas de desenvolvimento de software, não foi enviada a esta setorial de controle interno cópia dos documentos, tais como os processos ou contratos firmados, relativos às aquisições desses serviços com as empresas de fábricas de software, de forma a ratificar as justificativas do gestor.

No tocante ao Processo nº 60090.000261/2014-01 (Pregão Eletrônico nº 26/2014), solicitamos ao gestor a apresentação de documentos comprobatórios dos levantamentos realizados por ocasião das missões *in loco*, conforme mencionado no Despacho nº 09/2014/CGMAT, de 5/8/2014. Em vez disso, foram encaminhadas cópias de diversas mensagens eletrônicas transmitidas pelos servidores do Censipam, do Ministério da Defesa e do Tribunal de Justiça do Amazonas, relatando as situações em que se encontram os equipamentos. Mas, em termos de definição do quantitativo a ser adquirido, as informações são gerais, as quantidades relatadas não guardam coerência com o total adjudicado e, ainda, inexistente documento, instruído pela área responsável pela licitação, consolidando tais dados.

Também foi apresentado à Ciset-MD cópia do Ofício nº 294/DIGER/Censipam/SG-MD, de 24/6/2014, apontando para o total de 238 unidades do item, divergente, a menor, das 400 unidades do edital do pregão em referência, o qual, além de consistir em expediente dirigido à empresa Gilat do Brasil, não serve, em nosso entendimento, como instrumento da administração do Censipam, a título de levantamento dos quantitativos necessários do equipamento.

Com relação ao Processo nº 60090.000729/2013-79 (Pregão Eletrônico nº 4/2014), objetivando a contratação do serviço de manutenção do Sistema de Telecomunicações HFDF, importa registrar que a documentação apresentada não pode ser aceita como instrumento capaz de atender a legislação, bem assim os termos da recomendação emanada pela Conjur-MD, no que concerne à fundamentação das estimativas dos quantitativos dos serviços a serem fornecidos pela empresa contratada, em especial com relação aos itens de reposição, equipamentos não dedicados e dedicados, discriminados no Apêndice IV ao edital do pregão.

Além do mais, as relações dos itens provenientes dos Centros Regionais do Censipam não estão datadas, não possuem identificação dos servidores que as elaboraram ou, no caso do documento intitulado “Composição do Sistema de Aquisição e de Localização de Sinais de HF (HF-DF) em Banda Estreita do Centro Regional de Belém” não dispõe das assinaturas dos responsáveis. Esses documentos, embora se tratando de listagens dos serviços ou equipamentos de reposição, não indicam os expedientes de solicitação emanados pelas áreas demandantes do órgão.

Esclareça-se que os documentos apresentados pelo Censipam constituem-se basicamente dos elementos constantes nos Apêndices II e IV do Anexo I ao edital do Pregão Eletrônico nº 4/2014, em que são listadas, respectivamente, a relação de equipamentos de software e de documentação técnica dos sítios de Belém, Porto Velho, Manaus e Boa Vista, além da relação dos itens de reposição (equipamentos não dedicados e dedicados).

No que concerne à manifestação do gestor, as cópias das mensagens eletrônicas apresentadas, a exemplo da ocorrência relatada no caso anterior, as informações nelas contidas, de maneira geral, tratam da situação em que se encontra o sistema HF/DF, sem, contudo, apresentar dados de levantamentos das quantidades previstos no edital do Pregão Eletrônico nº 4/2014, bem como não há documentos, elaborados pela área responsável pela licitação, consolidando tais dados. Ainda a respeito do assunto, o extrato do Manual de Operações do Sistema HFDF, disponibilizado a esta setorial de controle interno, não trata dos quantitativos dos equipamentos não dedicados e dedicados.

No tocante à argumentação (Processos nºs 60090.001243/2012-77 e 60090.000729/2013-79), de que até o momento não foram realizados nenhum dos serviços contratados, entendemos que a falta de fundamentação técnica dos quantitativos pode resultar em superestimativa de fornecimento de bens/serviços. Diante disso, há o risco de inibir a participação de empresas de menor porte comercial, instaladas no mercado, no procedimento licitatório, as quais, diante de previsão de fornecimento em menor quantidade, poderiam perfeitamente atender as necessidades do Centro Gestor. Assim, caso o planejamento espelhasse melhor a realidade, verificada, *a posteriori*, o certame poderia propiciar maior competitividade, em razão do incremento do número de participantes.

Por conseguinte, vale lembrar que, conforme preconizado no inciso II, § 7º, art. 15 da Lei nº 8.666/1993, nas compras deverá ser observada “a definição das unidades e das quantidades

a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação”.

2.6.3.3. Recomendação

i) Realizar, nas aquisições futuras, estudos no tocante ao quantitativo de materiais e de serviços necessários ao pleno funcionamento do Centro Gestor, a fim de subsidiar a elaboração do planejamento anual de aquisições do Censipam, juntando a documentação pertinente nos respectivos processos licitatórios; e

ii) Utilizar o planejamento anual de aquisições como ferramenta gerencial para subsidiar a decisão sobre as compras que efetivamente serão realizadas, de forma a otimizar a aplicação dos recursos públicos.

2.6.4. Constatação: Descumprimento de cláusula contratual.

Dos exames realizados nos processos de pagamentos referentes ao serviço de manutenção preventiva e corretiva com fornecimento de peças, objeto do Pregão Eletrônico nº 19/2014 (Processo nº 60090.000774/2013-23), verificamos a ocorrência sistemática de pagamento de despesas sem as correspondentes tabelas dos preços praticados pelas concessionárias e/ou fabricantes, de modo a demonstrar a regularidade dos valores cobrados pela empresa Rizza & Araújo Auto Centro Ltda., por conta do fornecimento de peças e serviços prestados nos meses de julho a agosto de 2014, conforme verificado nos processos atinentes às Notas Fiscais nº 17, nº 20, nº 23, nº 24, nº 27, nº 29 e nº 37.

Do edital do certame, destacamos, para fins de melhor compreensão do assunto, os subitens 9.6.1 e 9.6.2, transcritos a seguir, ambos estabelecendo a obrigatoriedade da apresentação das citadas tabelas, de fundamental importância como mecanismo de comparação entre os preços cobrados pela contratada e aqueles praticados pelo mercado:

[...]

9.6.1 - A expressão “Percentual de Desconto” refere-se ao percentual cotado pelos licitantes a ser calculado sobre o valor praticado pelos fabricantes, a fim de se obter, quando da emissão de faturas por parte do licitante vencedor, os valores efetivos correspondentes às peças e acessórios.

9.6.2 - O custo/Hora de mão de obra terá o menor valor dentre os praticados pelas revendas de cada marca, constante da Tabela de Tempo de Serviço, deduzido o desconto ofertado pelo licitante vencedor. (grifos nossos).

2.6.4.1. Justificativa do Gestor

Inicialmente, diante da solicitação de esclarecimento expedida por ocasião da auditoria de acompanhamento da gestão da unidade, o gestor, por intermédio do Memorando nº 1049/Diger/Censipam/SG-MD, de 5/11/2014, informou que *“a empresa Rizza & Araújo emitiu declaração atestando que as concessionárias não fornecem tabelas de preços de peças e de mão de obra e que as informações são obtidas por meio de consultas formalizadas por email ou telefone, conforme anexo”*, bem assim que a Coordenação de Serviços Gerais (Cosec) dispõe para consultas de *“CD e de catálogo da GM para comparação dos códigos informados para essa marca”*.

Na oportunidade, reportando-se aos veículos da marca Mitsubishi L200, informou que *“consta o código de cada item no próprio orçamento para fim de averiguação, conforme anexo”*, entendendo, assim, que estaria suprida a questão suscitada pela auditoria desta Secretaria.

Logo após, diante do teor da Informação nº 11/2015/Geaud/Ciset-MD, de 25/2/2015, expedida por esta Secretaria em função dos esclarecimentos prestados pelo órgão, por conta das recomendações consignadas no Relatório de Auditoria de Acompanhamento de Gestão nº 019/2014/Geaud/Ciset-MD, de 9/12/2014, o gestor, por meio do Memorando nº 276/2015/CGAFI/Censipam, de 3/3/2015, prestou os seguintes esclarecimentos:

As tabelas de preços foram solicitadas ao fornecedor (empresa Rizza & Araújo Auto Centro Ltda.), sem sucesso até o momento. O mesmo foi notificado, mediante o Ofício nº 054/2014, de 27 de janeiro de 2015, sem manifestação da empresa. A mesma foi advertida mediante Ofício nº 113/2015, de 23 de fevereiro de 2015, visando o cumprimento do previsto em contrato. Em paralelo, além do curso ministrado pelo Coordenador de Licitações e Contratos sobre procedimentos dos fiscais, a fiscal deste contrato, foi devidamente orientada quanto à observância minuciosa das cláusulas contratuais e a obrigatoriedade do cumprimento das mesmas.

Por ocasião da manifestação sobre o conteúdo da versão preliminar do presente relatório de auditoria, o gestor, mediante Memorando nº 763/Diger/Censipam/SG-MD, de 3/7/2015, informou que, *“houve manifesto formal da empresa Conape Distribuidora de Autopeças Ltda., relatando sobre a dificuldade em apresentar as referidas tabelas de preços, conforme documentos anexos, sendo encaminhado a Ciset o Despacho nº 072/2015-Diraf/Censipam/MD, de 13 de abril de 2015, visando orientações a respeito.”*. Relatou, ainda, que *“os serviços de manutenção não estão ocorrendo devido à falta de comprovação das referidas tabelas, e o MD está apoiando o Censipam, implantando os sistemas existentes para fins de averiguação dos valores”*.

2.6.4.2. Análise da Justificativa

Importa lembrar que, como suporte da despesa realizada, notadamente no caso em pauta, é dever da administração fazer constar dos processos de pagamentos elementos (orçamentos, tabelas etc.) capazes de servir de parâmetros entre os preços dos serviços e/ou das peças correntes no mercado e os praticados pela contratada, de modo a confirmar se os descontos ofertados por ocasião da licitação estão efetivamente sendo concedidos.

Além disso, o argumento de que não consegue obter das concessionárias a tabela de preços não procede, haja vista o verificado no Contrato nº 005-Dipos-Colic/2012 celebrado entre o Ministério da Defesa e a empresa Laicom, dispondo em sua Cláusula 10.2.41 obrigações contratuais nos seguintes termos, fielmente cumpridas pela contratada:

10.2.41. Fornecer, às suas expensas, à época da assinatura do contrato e a cada alteração de preços, as Tabelas abaixo relacionadas, fornecidas pelas respectivas revendas/fabricantes:

10.2.41.1. 1 (uma) Tabela de Preço de Peças;

10.2.41.2. 1 (uma) Tabela de Tempo de Serviço;

10.2.41.3. Com relação às peças que porventura não constarem da Tabela de Preço fornecida pelas revendas/fabricantes, a CONTRATADA deverá apresentar ao fiscal do contrato a nota de compra, para ser juntada ao processo, devendo ser aplicado o mesmo desconto nas peças, conforme pactuado em contrato.

Com relação ao esclarecimento prestado mediante o Memorando nº 763/Diger/Censipam/SG-MD, de 3/7/2015, de que *“os serviços de manutenção não estão ocorrendo devido à falta de comprovação das referidas tabelas”*, a eficácia da medida anunciada será avaliada oportunamente por esta Secretaria.

2.6.4.3. Recomendação

i) Adotar providências objetivando a verificação da compatibilidade entre os preços de mercado e os preços praticados pelas empresas contratadas, referentes à prestação de serviços e fornecimento de peças para veículos no âmbito dos contratos firmados com o Centro Gestor, providenciando, na hipótese de constatação de prática em desacordo com o contratado, motivada pela falta da concessão do desconto devido, incidente sobre a tabela do fabricante, as medidas de apuração de responsabilidade, com vistas à indenização ao erário;

ii) Adotar providências junto às empresas contratadas buscando garantir o fiel cumprimento das cláusulas contratuais, notadamente quanto à disponibilização das tabelas referentes aos serviços prestados e peças fornecidas, ou, na falta da obtenção de tais elementos,

levantar instrumentos correlatos, que sirvam de parâmetro de comparação entre os preços praticados pelos fornecedores e os de mercado, fazendo-se juntada aos processos de pagamentos; e

iii) Instruir os fiscais dos contratos para que observem rigorosamente o cumprimento das cláusulas contratuais, de forma a evitar potenciais prejuízos aos interesses da administração pública.

2.6.5. Utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras.

Neste tópico, em atendimento ao disposto no item 6 do Anexo IV da Decisão Normativa TCU nº 140, de 15/10/2014, promovemos avaliação no tocante à aplicação de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, diante do informado no Quadro A.9.1 – Aspecto da Gestão Ambiental, do Relatório de Gestão, dando conta de que o Centro Gestor não realiza seleção dos resíduos recicláveis descartados, não os destina a associações e cooperativas de catadores, bem assim não dispõe de plano de gestão de logística sustentável (PLS), indicando descumprimento aos Decretos nº 5.940/2006 e art. 16 do Decreto nº 7.746/2012.

Instado a apresentar justificativas a respeito do assunto (cf. por meio da Solicitação de Auditoria nº 02.02/2015/Geaud/Ciset-MD, de 16/3/2015), o gestor, por meio do Despacho nº 064/2015-Diraf/Censipam/MD, de 2/4/2015, informou que o Censipam, mediante o Termo de Compromisso nº 001/ANA/2013, firmado com os órgãos que compõem o Condomínio da Agência Nacional de Águas – ANA, participa do Programa Esplanada Sustentável, bem assim que, no exercício de 2015, o Programa está sendo implantado em todas as suas unidades administrativas na forma da Portaria nº 556/Censipam/SG/MD, de 5/3/2015.

Na avaliação promovida no referido Termo de Compromisso, verificamos a previsão da coleta seletiva solidária de papel branco, papel misto, papelão, embalagens tipo PET, latas de alumínio, lixo eletrônico e resíduo da construção civil, e, ainda, da doação à Cooperativa de Coleta Seletiva de Material Reciclagem com Formação de Educação Ambiental (Cooperfenix), de todo material selecionado, mediante recolhimento a cada quinze dias.

No que se refere às contratações realizadas, informou o gestor que a Unidade vem observando os parâmetros estabelecidos no Decreto nº 7.746/2012, o que guarda conformidade com os resultados das avaliações promovidas por ocasião dos exames de auditoria.

Complementando a informação apresentada, por ocasião da manifestação sobre o conteúdo do relatório de auditoria, versão preliminar, o gestor, mediante Memorando nº 763/Diger/Censipam/SG-MD, de 3/7/2015, encaminhou Despacho nº 064/2015-Diraf/Censipam/MD, dando conta de que o Centro Gestor *“participa do Plano de Logística Sustentável do Ministério da Defesa alimentando o Sistema SISPEs com os dados de consumo de energia e água e implementando ações para a redução destes custos.”*. Ainda nesse cerne, ratificou que o Censipam participa do *“[...] Plano Esplanada Sustentável do Condomínio SPO gerenciado pela Agência Nacional de Águas – ANA, com o descarte de papel”* e que *“as lâmpadas fluorescentes são descartadas pela empresa prestadora de serviços de manutenção predial conforme cláusula contratual.”*

2.6.5.1. Avaliação da Auditoria

Observa-se do exposto, a ocorrência de divergência entre as informações consignadas no Relatório de Gestão e aquelas fornecidas por ocasião de nossos trabalhos de que o órgão participa do Programa Esplanada Sustentável, no bojo do termo de compromisso, contemplando a coleta seletiva solidária de papel branco, papel misto, papelão, embalagens tipo PET, latas de alumínio, lixo eletrônico e resíduo da construção civil, inclusive mediante a doação do material à Cooperativa de Coleta Seletiva de Material Reciclagem com Formação de Educação Ambiental.

Conquanto esses esclarecimentos, o gestor nada disse em relação à divergência entre as informações consignadas no relatório de gestão e os compromissos firmados com a Agência Nacional de Águas, notadamente no que se refere à informação, expressa no relatório de gestão, de que o Centro Gestor não realiza a separação dos resíduos recicláveis descartados, bem como sua destinação a associações e cooperativas de catadores, em cumprimento ao disposto no Decreto nº 5.940/2006, e, ainda, que não possui plano de gestão de logística sustentável (PLS) em cumprimento ao previsto no art. 16 do Decreto 7.746/2012.

Ante o exposto, conquanto as informações conflitantes do relatório de gestão, em relação à realidade do Centro Gestor, com base nos resultados dos exames realizados, damos como suficientes os controles internos administrativos adotados pelo Censipam, quanto aos critérios de sustentabilidade ambiental.

2.7. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.

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

Consta do referido PETIC que as *“ações e metas táticas para alcance dos objetivos e metas estratégicas de TIC devem ser obrigatoriamente contempladas no Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações - PDTIC, com indicadores mensuráveis de desempenho que permitam o monitoramento da execução das ações”*.

Em nossos exames, verificamos que o PDTIC, válido para o biênio 2014/2015, foi homologado pelo Diretor-Geral do Centro Gestor, mediante a Portaria nº 1.943/Diger/Censipam/SG/MD, de 7/8/2014, publicada no Boletim de Pessoal e Serviços nº 32, do dia 8 subsequente.

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 02.02/2015/Geaud/Ciset-MD, de 16/3/2015, o gestor, por meio do Memorando nº 392/Diger/Censipam/SG-MD, 7/4/2015, encaminhou o Plano Estratégico Institucional, relativo ao período de 2012 a 2023, porém desacompanhado do respectivo ato de aprovação, conforme solicitado pela auditoria. Diga-se que, o gestor, por ocasião da apreciação do conteúdo do relatório de auditoria, versão preliminar, embora solicitado, deixou de manifestar-se a respeito do assunto.

No que se refere à atuação do Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicação do Centro Gestor, constituído pela Portaria nº 1.696/Censipam/MD, de 22/6/2011, o gestor, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 02.02/2015/Geaud/Ciset-MD, de 16/3/2015, encaminhou apenas a Ata de Reunião do Comitê, ocorrida em 31/7/2014, cuja pauta trata da avaliação e aprovação do Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação (PETIC) e do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) para o biênio 2014-2015, indicando que as reuniões daquele Comitê não vêm ocorrendo regularmente.

Com relação a esse ponto, ao se manifestar sobre o conteúdo do relatório de auditoria, versão preliminar, o gestor, mediante o Memorando nº 763/Diger/Censipam/SG-MD, de 3/7/2015, informou que providências estão em andamento para estabelecer reuniões bimestrais do Comitê, e o devido registro em Ata.

No que se refere ao PDTIC, verificamos que, em geral, as ações descritas no referido documento estão definidas de forma genérica, podendo ocasionar contratação de objetos diversos, além de não estarem relacionadas aos indicadores de desempenho e metas físicas e financeiras, para aferição dos resultados alcançados.

No caso, a título de exemplo, citamos a aquisição de licenças do Microsoft Windows

Server 2012, objeto do Pregão Eletrônico nº 39/2014, realizado em 31/10/2014 (Processo nº 60090.000874/2013-50), visando à modernização da infraestrutura de TI, cuja ação (Ditec. 2 - Modernização da Infraestrutura de TIC), informada pelo gestor no item 4 (Alinhamento ao PDTIC 2014/2015), do Documento Solicitação de Contratação de Bens e Serviços de TIC do mencionado processo, carece de detalhamento, de indicadores de desempenho e de metas físicas e financeiras para aferição dos resultados, consoante o estabelecido na Instrução Normativa nº 04/SLTI/MPOG, de 12/11/2010, bem assim no Plano Estratégico, ao qual o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação 2014-2015 encontra-se vinculado.

Chamado a prestar esclarecimentos a respeito do assunto (cf. Solicitação de Auditoria nº 03.02/2015/Geaud/Ciset-MD, de 27/4/2015), o gestor, mediante o Despacho nº 086/2015-Diraf/Censipam/MD, de 14/5/2015, informou que *“o processo teve início no ano de 2013, com alinhamento realizado com a versão anterior do PDTIC. O novo Plano Diretor de TIC (2014/2015) também recepcionou a iniciativa da Ação de número 37 e a gama de indicadores a serem acompanhados para a modernização geral da infraestrutura definida do documento de nível superior que é o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicações (2013/2023)”*.

Posteriormente, por meio do Memorando nº 763/Diger/Censipam/SG-MD, de 3/7/2015, informou as seguintes providências e justificativas:

Quanto às ações descritas no PDTIC serem genéricas, não estarem relacionadas aos indicadores de desempenho e metas físicas e financeiras, concordamos com os apontamentos apresentados, e serão resolvidos na revisão do PDTIC que se inicia neste mês de julho.

Acrescentamos ainda que as ações específicas são definidas em reunião anual de planejamento estratégico, onde é estabelecido o plano de ação do Censipam e o orçamento necessário para cada ação específica, aí incluídas as ações embasadas no PDTIC.

Com base nos resultados dos exames realizados, e não obstante a ausência de detalhamento das ações previstas no PDTI, damos como suficientes os controles internos administrativos adotados pelo Centro Gestor, no que se refere à Gestão de Tecnologia da Informação adotada pelo órgão.

2.8. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DE PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO.

As demonstrações contábeis do Censipam (UG: 110511) registram na conta 1.4.2.1.1.10.02 – Edifícios, o valor de R\$ 14.562.836,47, relativa ao prédio situado no SPO, Área 05, Quadra 03, Bloco “K” – Setor Policial Sul, em Brasília – DF, Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) no SPIUnet nº 9701.30495.500-2 (RIP Utilização), o que guarda conformidade com os dados consignados no Sistema de Gerenciamento de Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet).

No que se refere aos imóveis de uso especial, utilizados pelos Centros Regionais em Belém, Manaus e Porto Velho, cujos valores patrimoniais não estão registrados no Siafi, o gestor informou que atualmente esses imóveis se encontram em processo de regularização patrimonial, junto aos órgãos competentes da União, instalados nas unidades federativas de localização dos respectivos imóveis. No tocante ao assunto, o relatório de gestão consta as seguintes informações:

a) Centro Regional de Belém (UG 110586): Em 23/4/2014 foi firmado o Termo de Entrega Provisório do Imóvel pelos representantes do SPU-PA e do Censipam, contendo os seguintes dados: Área Total 61.095,66 m², Tombo PA. 001-001, sob o número de ordem 88.273 à margem de transcrição nº 7178, folhas nº 148, Livro 3-F, e 19/12/1978, no Cartório do 2º Ofício de Registro da Comarca de Belém-PA. A área construída é de 9.806,98 m² e o imóvel ainda não possui RIP utilização, motivo pelo qual não existe valor contábil registrado no SPIUnet/Siafi.

b) Centros Regionais de Manaus (UG 110573) e de Porto Velho (UG 110572):

averiguações promovidas por conta dos diversos quesitos elencados. Registre-se, no entanto, que no cotejo das avaliações realizadas pelos gestores com as constatações realizadas por ocasião da auditoria, verificamos a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle administrativo adotados pelo órgão, com a adoção dos procedimentos detalhados a seguir:

i) Ambiente de Controle – adotar medidas com vistas a prevenir ou detectar os riscos inerentes ou potenciais à fidedignidade e precisão da informação contábil (cf. subitem 2.5);

ii) Avaliação de Risco - instituir mecanismos com vistas a mitigar o risco de não cumprimento das metas institucionais vinculadas aos objetivos atribuídas à unidade, assim como elaborar indicadores capazes de mensurar o efetivo desempenho alcançado pelo órgão (cf. subitens 2.2 e 2.3);

iii) Procedimentos de Controle – adotar mecanismos de controle buscando inibir a ocorrência de impropriedades relacionadas à condução das licitações e contratos, notadamente em relação ao estabelecimento do valor de referência da licitação (cf. subitens 2.6.1 a 2.6.4.);

iv) Monitoramento - adotar providências com vistas à instituição de ações detalhadas e de indicadores mensuráveis de desempenho que permitam o acompanhamento da execução das metas físicas e financeiras, relacionadas à gestão de TI (cf. subitem 2.7).

Por meio do Memorando nº 763/DIGER/Censipam/SG-MD, de 3/7/2015, apresentado a título de esclarecimentos complementares, frente ao conteúdo do relatório de auditoria, versão preliminar, o gestor, em relação aos procedimentos detalhados nas alíneas “i” a “iv”, com vistas ao aprimoramento dos controles internos administrativos, informou que *“observará os apontamentos e adotará como providências para os próximos exercícios.”*

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

Em atendimento ao disposto no item 12 do Anexo IV da Decisão Normativa TCU nº 140, de 15/10/2014, avaliamos a confiabilidade e efetividade dos controles internos, relacionados às demonstrações contábeis, tendo verificado, com base nos resultados das consultas promovidas no Sistema Integrado de Administração Financeira, bem assim nos relatórios produzidos pela Gerência de Acompanhamento Financeiro e Orçamentário desta Secretaria, que a Declaração Plena exarada pela Contadora (cf. item 11.4 do Relatório de Gestão), preconizando que os demonstrativos contábeis do órgão (Balanço Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais) atendem às exigências legais e guardam compatibilidade com os resultados alcançados nos exames de auditoria (item 12.4 do Anexo II à Decisão Normativa-TCU nº 134, de 4/12/2013).

2.11. AVALIAÇÃO SOBRE AS MEDIDAS DECORRENTES DA DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL DE EMPRESAS CONTRATADAS.

No intuito de avaliar a abrangência, a suficiência e os resultados das medidas adotadas pela unidade auditada, em função da deliberação contida no Acórdão 1.212/2014 – TCU – Plenário, por meio da Solicitação de Auditoria nº 07.02/2015/Geaud/Ciset-MD, requisitamos informação acerca das providências adotadas pelo Censipam, frente ao contido no Memorando nº 171/2014/Geori/Ciset-MD, de 15/5/2014, expedido por esta setorial de controle interno com a finalidade de orientar a administração do Centro Gestor sobre a necessidade da desoneração da folha de pagamento nos contratos com a Administração Pública Federal, por força do disposto no art. 13 da Lei nº 12.844/2013, que alterou as disposições contidas nos arts. 7º, 8º e 9º da Lei nº 12.546/2011, mediante a inclusão de diversos setores da economia, na condição de beneficiários do

Continuam sendo realizados os procedimentos relativos à divisão das glebas, de modo a viabilizar a regularização do terreno e dos prédios de uso do Centro Regional.

A esse respeito, vale registrar que as informações consignadas no Relatório de Gestão, em relação aos Centros Regionais de Manaus e de Porto Velho, assemelham-se àquelas constantes no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 039/2013/Geaud/Ciset-MD, de 19/6/2013.

Instado a apresentar documentos que comprovem a atuação do órgão, nos exercícios de 2013 e 2014, com vistas à regularização da referida pendência, o gestor, mediante Memorando nº 763/Diger/Censipam/SG-MD, de 3/7/2015, apresentou as seguintes informações:

Centro Regional de Manaus:

Conforme e-mail da Coordenadora de Administração do Centro Regional de Manaus, de 26/05/2015 um representante militar do CINDACTA IV (unidade militar da Amazônia) no qual o Censipam divide área, esteve entregando um croqui com os limites da área do Censipam e CINDACTA IV conforme foi definido em reunião do dia 03/03/2015 entre comando do CINDACTA IV e Diretoria de Administração e Finanças do Censipam. O processo se encontra na Divisão de Patrimônio do COMAR com o Cel Eudes para realizar as medições no terreno.

Centro Regional de Porto Velho:

Conforme o Ofício nº 070/2015/SPU/RO/MP foi solicitado ao 7º COMAR pedido de regularização do imóvel utilizado pelo Censipam.

Na reunião em Manaus no dia 03/03/2015 o responsável pela Divisão de Patrimônio da Aeronáutica, Cel Eudes, nos informou que a área do aeroporto no qual está localizado uma unidade militar da Aeronáutica e o Censipam está em litígio na justiça de Rondônia pelo motivo do Governo de Estado implantar um projeto de revitalização em área militar sem autorização.

Em relação ao gerenciamento e controle do patrimônio imobiliário, verificamos que as atribuições encontram-se sob a responsabilidade da Coordenação de Patrimônio e Almoxarifado – Copal, subordinada à Coordenação Geral de Administração e Finanças (CGAFI), da Diretoria de Administração e Finanças (Diraf), cuja força de trabalho constituída de um assessor administrativo, dois militares e dois terceirizados, possui formação profissional adequada ao desempenho das tarefas que lhes são afetas.

Em relação à estrutura tecnológica, sistemas e equipamentos utilizados, verificamos que o controle patrimonial vem sendo realizado adequadamente, via Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União - SPIUnet, da Superintendência de Patrimônio da União – SPU/MPOG.

2.8.1. Avaliação da Auditoria

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

2.9. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS DA UNIDADE.

A avaliação do funcionamento da estrutura de controle interno do Censipam foi realizada tendo como parâmetro o questionário preenchido pela unidade jurisdicionada, parte do relatório de gestão, elaborado nos termos da DN-TCU nº 134, de 4/12/2013, contemplando os aspectos atinentes ao Ambiente de Controle, Avaliação do Risco, Procedimentos de Controle, Informação e Comunicação, e Monitoramento.

2.9.1. Avaliação da Auditoria

A autoavaliação dos mecanismos de controles internos promovida pelo Censipam, consignada no Quadro A.2.3 do Relatório de Gestão, guarda coerência com os resultados das

regime diferenciado, no bojo do Plano Brasil Maior (item 13 do Anexo IV da Decisão Normativa TCU nº 140, de 15/10/2014).

Em resposta, o gestor, por meio do Memorando nº 530/2015/CGAFI/Censipam, de 12/5/2015, informou que o Centro Gestor não possui ou possuiu a partir da vigência da regra, contrato (com dedicação exclusiva de mão de obra) incluído nos setores da economia beneficiados pelo novo regime de desoneração, o que se confirmou nas análises realizadas pela auditoria nos contratos firmados pelo órgão.

2.12. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ACESSIBILIDADE.

Ao avaliarmos a política de acessibilidade adotada pelo Centro Gestor, em atendimento ao contido no item 14 do Anexo IV à Decisão Normativa TCU nº 140, verificamos a existência de portas de acesso automáticas com sensores de presença, acesso para cadeirantes pela lateral do posto de controle das recepcionistas responsáveis pela orientação de pessoas com deficiência, de sanitários adaptados para pessoas portadoras de necessidades especiais, de estacionamento coberto para veículos e de vagas para pessoas portadoras de necessidades especiais devidamente sinalizadas.

Por ocasião da avaliação *in loco* das medidas implementadas pela administração do Centro de Coordenação Geral – CCG, em Brasília, em cumprimento às exigências previstas na Lei nº 10.098/2000, no Decreto nº 5.296/2004 e nas normas técnicas da Associação Brasileira Normas Técnicas (ABNT) aplicáveis à matéria, verificamos as seguintes deficiências/ocorrências:

- a) existência de piso irregular e trepidante na área de estacionamento reservada para deficientes, dificultando o acesso à rampa de acesso ao edifício principal;
- b) ausência de piso tátil de alerta e piso tátil direcional no acesso ao edifício principal, dificultando a orientação de pessoas com deficiência visual;
- c) ausência de guarda-corpo na rampa de acesso ao edifício principal;
- d) ausência de sinalização direcional de acesso ao balcão de informação na entrada do edifício principal;
- e) ausência de mapa tátil em relevo e Braille na entrada do edifício principal, dificultando a orientação de pessoas com deficiência visual;
- f) ausência de porta específica para acesso de cadeirantes ao edifício principal (existe aparador móvel improvisado, que necessita da intervenção de outra pessoa para fins de remoção do caminho);
- g) ausência de piso tátil de alerta e piso tátil direcional na área de circulação interna do edifício principal, dificultando a orientação de pessoas com deficiência visual; e
- h) ausência de sinalização tátil em relevo e Braille nas portas internas do edifício principal, dificultando a orientação de pessoas com deficiência visual.

Instado a manifestar-se a respeito do assunto (cf. Solicitação de Auditoria nº 11.02/2015/Geaud/Ciset-MD, de 15/5/2015), o gestor, por meio do Memorando nº 593/Diger/Censipam/SG-MD, de 26/5/2015, informou que no projeto de construção do edifício sede do Censipam (60090.001303/2012-51), em fase de elaboração por empresa contratada, está sendo considerada a legislação vigente no atendimento às normas de acessibilidade.

Acrescentou, ainda, que o Censipam “[...] *incluirá na sua Pré-proposta orçamentária (PPLOA) solicitação de recursos para o exercício de 2016, objetivando a contratação de técnico para elaboração de um projeto para modernização e adequação do prédio operacional a legislação vigente (Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, Portaria nº – 241(SPU), de 20 de novembro de 2009, Decreto Nº 5.296 de 2 de dezembro de 2004 e legislação estadual e municipal em suas unidades administrativas)*”.

Dessa forma, e considerando que as providências informadas voltadas ao saneamento das deficiências apontadas ultrapassam o exercício financeiro em curso, consideramos insuficientes

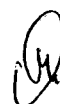
as medidas planejadas em relação à Política de Acessibilidade adotada pelo órgão, notadamente de forma a tender legislação de regência da matéria.

3. DA CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando que não foram evidenciados fatos que comprometessem as ações relativas à utilização dos recursos públicos geridos pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia, concluímos pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas dos dirigentes da Unidade, relacionados no denominado Anexo - Matriz de Responsabilização.

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

Brasília, 5 de agosto de 2015.



ANEXO – MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

RESPONSÁVEL	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUITA	CRITÉRIO	ACHADO	NEXO DE CAUSALIDADE	CONSIDERAÇÕES SOBRE A RESPONSABILIDADE DO AGENTE
Diretor-Geral CPF: ***.988.250-**	1º/1 a 31/12/2014	Atuar, de forma insuficiente, na execução das políticas, diretrizes e ações voltadas ao alcance das metas previstas no PPA 2012-2015, relativas ao Sistema de Proteção da Amazônia.	Inciso II, art. 16 do Anexo XI da Portaria Normativa nº 564/MD, de 12/3/2014, publicada no DOU nº 49, de 13/3/2014 (Regimento Interno).	Baixa índice de realização das metas estabelecidas no PPA 2012-2015 (subitem 2.2.1).	O titular do órgão, embora cientificado sobre a baixa execução das metas, em relatório anterior expedidos pela setorial de controle interno (Relatório de Auditoria nº 39/Geaud/Ciset-MD, de 19/6/2013, que trata da avaliação da gestão da unidade, exercício de 2012), não adotou providências suficientes com vistas à ampliação dos níveis de execução das ações do PPA vigente.	É possível afirmar que era exigível do responsável conduta diversa, considerando as circunstâncias que o cercavam, voltadas a execução das ações, e, por conseguinte, ao alcance das metas previstas no PPA 2012-2015. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da impropriedade, uma vez que o quadro foi apontado pela Ciset-MD, por ocasião da avaliação da gestão da unidade, exercício de 2012.
		Atuar, de forma insuficiente, junto aos demais órgãos parceiros (Comandos das Forças e o Serviço Geológico do Brasil), a fim de promover e acompanhar a execução do projeto relativo à “Implantação do Sistema de Cartografia da Amazônia”.	Inciso II, art. 16 do Anexo XI da Portaria Normativa nº 564/MD, de 12/3/2014, publicada no DOU nº 49, de 13/3/2014 (Regimento Interno).	Baixa execução física dos projetos inerentes ao Sistema de Cartografia da Amazônia (subitem 2.2.3).	Informado sobre a baixa execução dos Projetos referentes ao Sistema de Cartografia da Amazônia, consoante Relatório de Auditoria nº 39/Geaud/Ciset-MD, de 19/6/2013, que trata da avaliação da gestão da unidade, exercício de 2012, o responsável não adotou providências necessárias, voltadas ao aumento dos níveis de execução das metas fixadas na	É possível afirmar que era exigível do responsável conduta diversa da praticada, diante das circunstâncias que o cercavam, buscando o acompanhamento e maior nível de execução das metas do Projeto Sistema de Cartografia da Amazônia. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência do quadro, uma vez que situação idêntica foi apontada pela Ciset-MD, quando da avaliação da gestão



2014

					LOA/2014.	da unidade, exercício de 2012.
Diretor de Administração e Finanças (DiraF) CPF: ***.290.888-**	1º/1 a 31/12/2014	Autorizar licitação com deficiências nas pesquisas de mercado, com vistas ao estabelecimento dos preços de referência.	Inciso II, art. 9º do Anexo XI da Portaria Normativa nº 564/MD, de 12/3/2014, publicada no DOU nº 49, de 13/3/2014 (Regimento Interno).	Deficiências nas pesquisas de preços (subitens 2.6.1 e 2.6.2).	A decisão de promover as licitações sem a suficiente realização de pesquisas de preços expõe o recurso público a riscos.	É possível afirmar que era exigível do responsável conduta diversa, consideradas as circunstâncias que o cercavam, e não dar prosseguimento ao certame com base na média de valores obtidos em pesquisas de mercado com valores discrepantes.

9

22



MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
GERÊNCIA DE AUDITORIA

CERTIFICADO DE AUDITORIA

TIPO DE AUDITORIA: Avaliação de Gestão
EXERCÍCIO: 2014
UNIDADE AUDITADA: Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam)
CÓDIGO DA UG: 110511
CIDADE: Brasília – DF

1. Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles previstos no art. 10, incisos I e II, da Instrução Normativa – TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010 (dirigentes máximos e substitutos), praticados no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2014.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho regularmente aprovado, para fins de realização da auditoria das contas em referência, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle promovidas pelas unidades técnicas desta Secretaria, no tocante à gestão do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia.

3. Assim, em face dos exames levados a efeito sobre o escopo selecionado e consubstanciado no Relatório de Auditoria de Contas Anual nº 057/Geaud/Ciset-MD, desta data, somos pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas dos seguintes responsáveis:

***.988.250-**:

Cargo: Diretor-Geral

Período: 1º/1/2014 a 31/12/2014

Fundamentação: As situações sintetizadas a seguir demonstram a atuação insuficiente do dirigente máximo do órgão na execução das políticas, diretrizes e projetos voltados ao alcance das metas previstas no PPA 2012-2015, bem assim na Lei Orçamentária Anual (LOA 2014), o que vai de encontro às orientações consignadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 39/Geaud/Ciset-MD, de 19/6/2013, e aos termos do inciso II, art. 16 do Anexo XI da Portaria Normativa nº 564/MD, de 12/3/2014 (Regimento Interno):

Relatório Atual		Relatório Anual de Contas Anterior	
Item	Constatação	Nº	Item
2.2.1.	Baixo índice de execução das metas estabelecidas no PPA 2012-2015.	39/Geaud/Ciset-MD	2.2
2.2.3.	Baixa execução física dos projetos inerentes ao Sistema de Cartografia da Amazônia, segundo o previsto na LOA/2014.	39/Geaud/Ciset-MD	2.2

***.290.888-**:

Cargo: Diretor de Administração e Finanças

Período: 1º/1/2014 a 31/12/2014

Fundamentação: As situações sintetizadas a seguir indicam a decisão do gestor de autorizar o prosseguimento das licitações sem a realização de pesquisas de preços adequadas, potencializando os riscos de prejuízos à administração, e, ainda, contrariando as disposições contidas no inciso II, art. 9º do Anexo XI da Portaria Normativa nº 564/MD, de 12/3/2014 (Regimento Interno):

Relatório Atual	
Item	Constatação
2.6.1.	Deficiências na elaboração das pesquisas de preços de referência da licitação.
2.6.2	Cotações insuficientes para obtenção do preço de referência.

4. Em relação aos demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63, de 1º/9/2010, que não foram explicitamente mencionados no presente certificado, somos pela **REGULARIDADE** da gestão, tendo em vista a não identificação de nexos de causalidade entre os fatos apontados e a conduta desses agentes.

Brasília, 5 de agosto de 2015.



**MINISTÉRIO DA DEFESA
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

PARECER DO DIRIGENTE DO CONTROLE INTERNO

Tipo de Auditoria: Avaliação de Gestão
Exercício: 2014
Unidade Auditada: Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam)
Código da UG: 110511
Cidade: Brasília – DF

1. Em conclusão aos encaminhamentos, sob a responsabilidade desta Secretaria de Controle Interno, quanto à prestação de contas do exercício de 2014 do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), expresse opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela auditoria.
2. Os trabalhos de auditoria evidenciaram a ocorrência de impropriedades que impactaram a gestão da unidade, citando-se: baixo índice de execução das metas estabelecidas no PPA 2012-2015 (cf. subitem 2.2.1); baixa execução física dos projetos inerentes ao Sistema de Cartografia para a Amazônia (cf. subitem 2.2.3); deficiência na elaboração das pesquisas de preços de referência para as licitações (cf. subitem 2.6.1); e cotações insuficientes para obtenção de preço de referência de licitação (cf. subitem 2.6.2 do Relatório).
3. Como causa das impropriedades encontradas, identificou-se: insuficiência de providências por parte do Diretor-Geral do órgão, com vistas a ampliar os níveis de execução das metas estabelecidas no PPA 2012-2015, bem assim em relação aos projetos vinculados ao Sistema de Cartografia da Amazônia, além da promoção de licitações sem a realização de pesquisas de preços adequadas, submetendo os recursos públicos a riscos de prejuízo.
4. Nesse sentido, recomendou-se à unidade a adoção das seguintes providências: realizar esforços com vistas a mitigar, ainda em 2015, o baixo índice de realização física das metas previstas no PPA 2012-2015; promover estudos com a finalidade de subsidiar a definição das metas exequíveis, relativas ao PPA 2016-2019, de forma a permitir o adequado planejamento dos projetos gerenciados pelo órgão; adotar providências buscando a conclusão da prestação de contas final do Acordo de Cooperação Técnica nº 03/2008, firmado no bojo da Ação 20X4 – Sistema de Proteção da Amazônia; elaborar Termo de Execução Descentralizada, com vistas a dar sequência às ações voltadas à execução do Projeto Cartografia da Amazônia; realizar, nas aquisições futuras, ampla pesquisa de mercado, evitando-se a utilização de cotações discrepantes no cálculo da média dos itens a serem adquiridos; verificar a compatibilidade das propostas comerciais dos fornecedores com as especificações do edital, de forma a evitar estimativas de preços de bens e serviços que não se coadunem com o objeto licitado; e avaliar e comprovar a compatibilidade dos preços de aquisição dos itens adjudicados no âmbito do Pregão Eletrônico nº 43/2014, tendo como parâmetro as aquisições realizadas por outros órgãos e pesquisas de preços junto a fornecedores do ramo.

5. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/92, c/c o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/86, inciso VI e no art. 13 da IN/TCU/nº 63/2010, e, ainda, com base nas fundamentações expressas no Relatório de Auditoria, acolho a opinião exarada no Certificado de Auditoria pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas do dirigente máximo e do Diretor de Administração e Finanças do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia, bem assim pela **REGULARIDADE** da gestão dos demais agentes públicos indicados no rol de responsáveis.

6. De todo o exposto, e para os fins previstos no art. 52, da Lei nº 8.443/1992, submeto a prestação de contas à apreciação do Senhor Ministro de Estado da Defesa, buscando o recebimento do Pronunciamento Ministerial, de modo a permitir posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília, 5 de agosto de 2015.



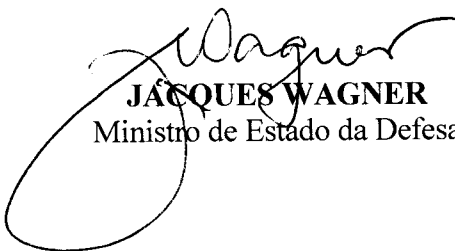
**MINISTÉRIO DA DEFESA
GABINETE DO MINISTRO**

PRONUNCIAMENTO MINISTERIAL

Tipo de Auditoria: Avaliação de Gestão
Exercício: 2014
Unidade Auditada: Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam)
Código da Unidade 110511
Cidade: Brasília – DF

1. Em conformidade com o disposto no artigo 52 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, atesto haver tomado conhecimento da prestação de contas, exercício de 2014, do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia, bem como das conclusões contidas nos pareceres emitidos pela Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa, cuja opinião foi pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas do dirigente máximo e do Diretor de Administração e Finanças da unidade e pela **REGULARIDADE** da gestão dos demais agentes indicados no rol de responsáveis.
2. À vista das conclusões da auditoria sobre as referidas contas, determino aos responsáveis pela gestão do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia que adotem providências voltadas ao saneamento das impropriedades apontadas pelo órgão de controle interno, bem assim no intuito de evitar ocorrências do gênero, objeto das recomendações consignadas no Relatório de Auditoria nº 057/2015/Geaud/Ciset-MD.
3. Encaminhem-se as peças complementares da prestação de contas em referência ao Tribunal de Contas da União, para o julgamento previsto no artigo 71, inciso II, da Constituição Federal.

Brasília, 19 de agosto de 2015.


JÁQUES WAGNER
Ministro de Estado da Defesa

