

TC 028.152/2017-4

Tipo: Processo de contas anuais, exercício de 2016

Unidade jurisdicionada: Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia, Ministério da Defesa

Responsáveis: Cristiano da Cunha Duarte (CPF 940.280.876-00), José Henrique Moraes Madeira (CPF 250.290.880-91), Péricles Riograndense Cardim da Silva (CPF 387.692.717-04) e Rogério Guedes Soares (CPF 554.988.250-72)

Procurador/advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) relativo ao exercício de 2016.

2. O Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia foi criado em 2002 com o objetivo de promover a proteção, inclusão social e o desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal (Decreto 4.200/2002). O órgão tem a missão de produzir informações e gerar conhecimentos integrados para ações globais de governo na região (Decreto 7.424/2011, art. 36-A, incisos I ao XVII). Sua estrutura compõe-se de três Centros Regionais (CRs): Belém/PA, Manaus/AM e Porto Velho/RO e de um Centro de Coordenação Geral (CCG) em Brasília/DF (Decreto 5.420/2015). Em 2011, o Censipam passou a integrar a estrutura do Ministério da Defesa, deixando assim de se vincular à Casa Civil da Presidência da República (Decreto 7.424/2011, art. 1º).

3. Entre as atividades a cargo do Censipam em 2016, destacam-se (peça 1, p. 11):

1) implantação da primeira fase do Projeto Amazônia SAR (monitoramento do desmatamento com radar orbital). Uma vez concluídas todas as etapas (com previsão para 2019), o Estado brasileiro poderá contar com estação de recepção e processamento de imagens de radar orbital, que permitirá o monitoramento sistemático da região. Além do Censipam, o Ministério do Meio Ambiente, por meio do Ibama, e o Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE) participam do Projeto.

2) prosseguimento de ações de mapeamento no âmbito do Projeto Cartografia da Amazônia, que objetiva auxiliar no conhecimento e no monitoramento da região para fins de segurança e defesa nacional, em especial das áreas fronteiriças. O Projeto também contribui no planejamento e na execução de projetos de infraestrutura: rodovias, ferrovias, gasodutos e hidrelétricas, demarcação de áreas de assentamentos, mineração, agronegócio, elaboração de zoneamento ecológico e econômico, entre outras áreas.

HISTÓRICO

4. No exame das contas do Censipam de 2015 (TC 001.874/2017-9), o TCU identificou falhas no Contrato 24/2015 firmado entre o órgão e a empresa AMS Kepler Engenharia de Sistemas Ltda, cujo objeto é a contratação de serviços especializados para elaboração de projeto básico para aquisição, implantação, operacionalização e manutenção de solução multissatelital, com vigência de 11/12/2015 a 10/6/2018.

5. Ao julgar as contas, o TCU prolatou determinação para que a Unidade Jurisdicionada (UJ) informasse ao Tribunal o resultado do acerto de contas da rescisão do Contrato 24/2015, bem como as medidas adotadas com vistas ao ressarcimento de valores indevidos eventualmente pagos (item 1.7 do Acórdão 8.994/2017-TCU-1º Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues). No item 1.8 do mencionado Acórdão, o TCU recomendou que o Censipam adotasse providências internas que prevenissem a ocorrência de impropriedades como as identificadas no Contrato 24/2015, vale dizer: (subitem 1.8.1.1) ausência de comprovação de critérios de inexigibilidade para a totalidade do objeto contratado e (subitem 1.8.1.2) falha na composição dos custos que fundamentaram a contratação por inexigibilidade.

6. Em novembro de 2017, o Censipam encaminhou ao TCU o Ofício 22.452/Ditec/Diger/Censipam/SG-MD, por meio do qual informa as providências adotadas, em atenção aos itens 1.7 e 1.8 do Acórdão 8.994/2017-TCU-1º Câmara – de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 12).

7. No documento, o órgão relata “todas as atividades desempenhadas e produtos entregues no âmbito do Contrato 24/2015, bem como esclarece a elaboração do acerto de contas” (peça 12, p. 2). Na prática, o gestor elaborou “cenários” tendo em vista a iminente rescisão unilateral do mencionado contrato (peça 12, p. 6). Tais cenários correspondem a três possíveis situações: a empresa contratada (AMS Kepler Engenharia de Sistemas Ltda.) apresenta a documentação total (cenário ‘a’) ou parcial (cenário ‘intermediário’), ou não fornece qualquer informação além daquelas já transmitidas (cenário ‘b’). No último caso, o “Censipam tomará as medidas necessárias ao ressarcimento ao erário” (peça 12, p. 2).

8. Ou seja, ainda restam pendentes providências para a UJ efetivamente efetuar “o acerto de contas”, nos termos do item 1.7 do referido *decisum*, uma vez que as medidas, a depender dos “cenários” verificados, ainda deverão ser tomadas, conforme informa o gestor no referido Ofício 22.452/Ditec/Diger/Censipam/SG-MD.

EXAME TÉCNICO

9. No exame das presentes contas, será dada ênfase na análise do planejamento estratégico e dos indicadores da gestão e na avaliação da gestão de compras e das contratações, em consonância com a atuação do Órgão de Controle Interno (OCI), conforme documento inserido à peça 5.

I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

10. O controle interno manifestou-se pela conformidade das peças obrigatórias (peça 5, p.2).

11. Ao proceder à avaliação da conformidade do Relatório de Gestão (peça 1), o controle interno identificou as falhas sistematizadas a seguir:

Quadro 1 – Falhas verificadas no Relatório de Gestão (RG), tendo como critério as orientações do e-Contas.

Localização no RG (Seção e item/subitem)	Constatação
Planejamento organizacional (3.1)	A unidade não informou os riscos identificados nem as estratégias para mitigá-los ao tratar dos objetivos estratégicos.
Formas e instrumentos de monitoramento da execução e dos resultados dos planos (3.2)	UJ não informou quais ferramentas de gestão utiliza para acompanhar o cumprimento de seus objetivos e gerar os dados necessários à tomada de decisão de forma tempestiva (monitoramento).
Execução descentralizada com transferência de recursos (3.3.7)	UJ não se pronunciou sobre os riscos envolvidos em suas descentralizações, nem demonstrou a existência de estrutura de controles internos para mitigar esses riscos; também não indicou caminho de acesso em seu sítio na Internet informando sobre a execução descentralizada ou delegada de ações relacionadas a políticas públicas de sua responsabilidade (para fins de transparência).



Gestão de pessoas (5.1)	Não informou ações adotadas para identificar eventual irregularidade relacionada ao pessoal, especialmente em relação à acumulação remunerada de cargos, funções e empregos públicos e à terceirização irregular de cargos, demonstrando as medidas adotadas para tratar a irregularidade identificada.
Gestão patrimônio imobiliário da União (5.2.1)	Não discorreu sobre as despesas para manutenção dos imóveis sob sua responsabilidade nem sobre os riscos relacionados à gestão e os correspondentes controles para mitigá-los.
Gestão de tecnologia de informação (5.3)	Não descreveu plano de capacitação do pessoal de TI, nem especificou os treinamentos efetivamente realizados.
Medidas administrativas para apuração de responsabilidade por dano ao Erário (8.3)	Não apresentou as informações constantes do quadro-modelo proposto nas orientações do e-Contas. Não informou possuir estrutura de controles para apuração e minimização de ocorrência de ilícitos administrativos*.

Fonte: Peças 1 e 5.

Nota: além do e-Contas, este item também possui a IN TCU 71/2012 como critério de auditoria (art. 18). Essa IN regula a instauração, a organização e o encaminhamento ao TCU dos processos de tomada de contas especial, mas possui no artigo referido recomendação que, nas situações ali expressas, deve ser observada nas contas ordinárias.

12. As constatações apontadas no quadro acima foram objeto de questionamento do controle interno e restaram esclarecidas ou mereceram recomendações por parte do gestor. Conforme apontado pelo Controle Interno, a UJ não adota a prática de avaliar riscos e buscar soluções para mitigá-los. Acerca dessa falha, o órgão setorial de controle interno ponderou que as dificuldades de pessoal por que passa o órgão prejudicam a implementação da gestão de riscos (peça 5, p.3).

13. No certificado de auditoria (peça 6), o representante da Secretaria de Controle Interno propôs o julgamento pela regularidade com ressalvas das contas do dirigente máximo do Censipam, Rogério Guedes Soares, em razão da ausência de monitoramento para avaliação de controles internos na área de licitações, ausência de providências tempestivas e morosidade injustificada nos procedimentos de aquisição de serviços de segurança para o Centro Regional de Belém (CR/BE) e o Censipam em Brasília (peça 8).

14. O dirigente do OCI acolheu a manifestação consignada no certificado de auditoria (peça 7).

15. O Ministro de Estado da Defesa atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria de gestão, do certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do OCI (peça 9).

II. Rol de responsáveis

16. O rol de responsáveis inserido à peça 2 lista regularmente os responsáveis que desempenharam, durante o período a que se referem as contas, as naturezas de responsabilidade definidas nos artigos 10 e 11 da IN TCU 63/2010 (peça 5, p.2).

III. Contas e processos de exercícios anteriores

17. Os processos de exercícios anteriores aos das presentes contas estão relacionados no quadro:

Quadro 2 – Processos de contas de exercícios anteriores e processos conexos.

NÚMERO DO TC	TIPO	SITUAÇÃO
001.874/2017-9	Prestação de contas exercício de 2015	Julgado regulares com ressalva as contas dos responsáveis Rogério Guedes Soares (CPF 554.988.250-72), José Henrique Moraes Madeira (CPF 250.290.880-91), Péricles Riograndense Cardim da Silva (CPF 387.692.717-04), Cristiano da Cunha Duarte (CPF 940.280.876-00) e Vangela Monteiro de Sá Rabelo (CPF 787.268.241-91).

		Acórdão 8.994/2017-TCU-1ª Câmara– Walton Alencar Rodrigues.
027.669/2015-7	Prestação de contas exercício de 2014	Julgado regular com quitação plena Acórdão 9.225/2016-TCU-2ª Câmara – Ana Arraes.
021.013/2013-6	Prestação de contas do exercício de 2012	Julgado regular com quitação plena Acórdão 6.512/2014-TCU-2ª Câmara – Aroldo Cedraz
027.091/2011-2	Prestação de contas do exercício de 2010	Julgado regulares com ressalva as contas do responsável Rogério Guedes Soares (CPF 554.988.250-72). Acórdão 1.558/2013-TCU-2ª Câmara – Ana Arraes.
010.856/2004-6	Tomada de Contas Especial	Julgadas irregulares a conta de gestor, condenando-o ao ressarcimento e aplicando-lhe multa. Acórdão 5.061/2017 – Ata 19/2017 – TCU- 2ª Câmara. – José Múcio Monteiro

Fonte: Sistema Jurisprudência TCU – pesquisa em todas as bases.

IV. Avaliação do planejamento e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão

19. O planejamento estratégico do Censipam encontra-se institucionalizado e disponível no endereço eletrônico <http://www.sipam.gov.br/planejamento>, encontrando-se em fase de execução (peça 1, p. 28). No exercício de 2016, ele foi revisado e passou a contar com ações divididas em 10 objetivos e 60 ações estratégicos (peça 1, p. 27).

20. A seguir, são apresentados os objetivos do planejamento estratégicos da UJ (peça 1, p. 28):

- 1) contribuir para otimização da capacidade de comando e controle do Ministério da Defesa;
- 2) prover inteligência, planejamento e controle em apoio às operações de fiscalização e repressão contra ilícitos;
- 3) apoiar o desenvolvimento de pesquisa aplicada, inovação e formação de competências locais na região Amazônica;
- 4) fomentar a Articulação Internacional;
- 5) ampliar e garantir a gestão efetiva dos recursos humanos, materiais, financeiros, do conhecimento, dos processos e da infraestrutura.
- 6) apoiar as Políticas Públicas na Região Amazônica;
- 7) fortalecer a Imagem Institucional;
- 8) integrar e divulgar os conhecimentos gerados sobre a Amazônia;
- 9) ser um centro de excelência em Sensoriamento Remoto;
- 10) ser um centro de excelência em Apoio à Gestão Territorial e Ambiental na Região Amazônica.

21. Os seguintes exemplos de programas temáticos contaram com a colaboração do Censipam em sua execução (peça 1, p.33):

a) objetivo 1069 (Desenvolver tecnologias para o monitoramento por sensoriamento remoto do desmatamento, uso da terra e ocorrência de queimadas e incêndios florestais e disseminar as informações geradas) do Programa 2050 (Mudanças do Climas):

b) objetivo 0173 (Aumentar a capacidade de emitir alertas de desastres naturais por meio de aprimoramento da rede de monitoramento, com atuação integrada entre os órgãos Federais, Estaduais e Municipais) do Programa 2040 (Gestão de riscos).

22. Embora o Censipam tenha consignado ter colaborado para a execução dos programas temáticos mencionados acima, o cotejamento dessa informação com dados do Siafi pelo Controle Interno constatou não terem sido destinados à UJ recursos desses programas (peça 5, p. 3).

23. A Secretaria de Controle Interno elaborou quadros com demonstrativos da situação orçamentário-financeira da unidade no exercício sob exame (Quadros I, II, III e IV, peça 5, p. 3-6). Depreende-se da análise dos quadros que as ações de responsabilidade do Censipam não apresentam execução física e financeira satisfatória, como será demonstrado nos próximos parágrafos.

24. A UJ recebeu recursos correspondentes às dotações de duas ações orçamentárias vinculadas ao Programa 2058 (Defesa Nacional), quais sejam as ações de códigos 13F9 e 20X4. A primeira (13F9) possui objeto único, pois destina-se à construção de Edifício-Sede do Centro Gestor. Já os recursos alocados na segunda (20X4) devem ser aplicados na manutenção do sistema de proteção da Amazônia, comportando assim diversas formas de utilização dos recursos.

25. A seguir, quadro com o demonstrativo da execução das referidas ações:

Quadro 3 – Ações orçamentárias com dotações alocadas ao Censipam em 2016 (desconsiderados destaques; créditos oriundos de outros órgãos).

Programa – 2058 (Defesa Nacional), em 2016.					
(R\$)					
Ação	Dotação (D)	Empenhado	Liquidado (L)	Inscrito em RPNP	Execução (L/D)
13F9	1.945.316	146.231,64	146.231,64	0	8%
20X4	65.807.392	33.811.133,9	22.419.633,9	12.846.322,02	34%
Total	67.752.708	33.957.365,54	22.565.865,54	12.846.322,02	33%

Fonte: Peça 5 e SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

Ação 13F9 (Construção do Edifício-Sede)

26. Conforme indicado pelo Controle Interno, os valores correspondentes à ação 13F9 executados em 2016 no montante de R\$ 146.231,64 foram aplicados na realização de despesas de exercício anterior (DEA) inscritas em restos a pagar (RP) para fins de quitação de serviços de estudos preliminares para a construção do Edifício-Sede (Contrato 17/2014). Constata-se dessa forma que os únicos dispêndios relacionados a essa ação no exercício de 2016 dizem respeito aos mencionados “estudos preliminares” (peça 5, p. 5).

27. De acordo com o que o gestor informou ao Controle Interno, o início da obra está condicionado à autorização de realização de concurso pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o que vale dizer que o concurso não ocorreu no período. Dessa forma, o Censipam “julgou inapropriada” a construção do prédio, uma vez que não havia a “perspectiva de que (o prédio) seja devidamente ocupado por pessoal da instituição” (peça 5, p.5).

Ação 20X4 (Manutenção do Sistema de Proteção da Amazônia)

28. Em relação ao desempenho orçamentário-financeiro correspondente à ação 20X4, o Controle Interno chamou a atenção para o fato de que a UJ deve melhorar o planejamento e a execução do gasto, considerando que os 34% obtidos no exercício relativos à execução da despesa (Quadro X, acima) evidenciam o comprometimento do alcance das metas de curto e médio prazos do Censipam.

29. Em relação ao mencionado baixo desempenho, o OCI ponderou que o gestor “pouco evoluiu” no planejamento e na execução de medidas voltadas a mitigar os efeitos deletérios de cenários macroeconômicos desfavoráveis (peça 5, p.5). Afinal, baixo desempenho econômico, como o enfrentado pelo Brasil nos últimos anos, deveria ensejar ainda mais cuidados no planejamento institucional de qualquer gestor público, uma vez que contingenciamentos e atrasos na liberação dos recursos tornam-se ‘rotineiros’ nesses períodos.

30. Assim, o controle interno agrega que, além do déficit de pessoal alegado pelos gestores – como se verá adiante –, falhas no planejamento dos gastos também contribuem para os baixos índices de execução física e orçamentária da UJ (peça 5, p. 5, p. 9).

31. Uma das principais dificuldades gerenciais em 2016 apontadas pelo gestor (peça 1, p.33 p.38, p.39) e consignado pelo Controle Interno no relatório de auditoria (peça 5, p. 7) foi a redução do quantitativo de recursos humanos no exercício, com impacto negativo no desempenho da execução orçamentária e financeira da UJ (peça 5, p. 9 – subitem 2.2.1).

32. A Ação 20X4 vincula-se a planos orçamentários por meio dos quais estão associadas metas físicas. Cabe esclarecer que Plano Orçamentário (PO) é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não consta, portanto, da Lei Orçamentária Anual), cuja finalidade é detalhar a ação orçamentária e permitir o acompanhamento físico e financeiro da execução.

33. Assim, com base na correlação entre as metas físicas e os respectivos valores de execução, é possível identificar a ‘correspondência’ entre os dispêndios incorridos e o alcance dos objetivos:

Quadro 4 – Planos Orçamentários (meta financeira/orçamentária e física). (1)

Plano Orçamentário – 0001 – Sistema de Cartografia p. Amazônia Legal						
Dados Orçamentário/Financeiro				Meta Física (Cartas)		
Dotação	Empenhado	Liquidado	%	Prevista	Realizada	%
9.794.917,00	9.339.307,09	1.416.263,78	14	1.659	135	8

Plano Orçamentário – 0002 – Sensoriamento Remoto						
Dados Orçamentário/Financeiro				Meta Física (Área monitorada – km2)		
Dotação	Empenhado	Liquidado	%	Prevista	Realizada	%
28.758.380,00	2.797.999,36	799.240,00	3	6.650.000	1.537.000	23

Plano Orçamentário – 0005 – Capacitação de Recursos Humanos						
Dados Orçamentário/Financeiro				Meta Física (Alunos capacitados)		
Dotação	Empenhado	Liquidado	%	Prevista	Realizada	%
40.209,00	40.208,40	34.018,40	84	214	39	18

Fonte: Peça 5. Quadro IV, p. 5-6.

Nota 1: Os percentuais (%) dos dados ‘orçamentário/financeiro’ do Quadro possuem como base os ‘valores liquidados’ em relação à ‘dotação recebida’ pela UJ (**Liquidado/Dotação**). Já os percentuais relativos à ‘meta física’ constituem o resultado do ‘realizado’ frente ao ‘previsto’ (**realizada/prevista**).

34. Conforme consignado no Relatório de Auditoria de Gestão (RAG), a ação ‘capacitação de recursos humanos’ (plano orçamentário - 0005) contava com a meta física de atingir 214 alunos, no entanto apenas 39 dos servidores receberam algum tipo de capacitação (18%). Em contraste, 84% dos recursos alocados foram aplicados nessa ação. O Controle Interno identificou esse descompasso (executado x gasto) e registrou que, embora instado, “o gestor não se manifestou” a esse respeito (peça 5, p. 7).

35. Em relação ao Plano Orçamentário 0002, Sensoriamento Remoto, vale registrar que ele recebeu R\$ 28.758.380,00, resultado de convênio firmado com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Fundo da Amazônia. Daquele montante, R\$ 25.960.380,00 destinam-se à aquisição de infraestrutura satelital e R\$ 3.298.000,00 a contratos de aquisição de imagens. Ocorre que não houve dispêndios nessa ação (peça 5, p. 7). Convém esclarecer que o referido PO relaciona-se ao Projeto Amazônia – SAR.

36. Constata-se assim que baixo desempenho físico-financeiro da UJ foi justificado pelo gestor em razão de problemas de carência de pessoal. Mas o OCI apontou que falhas no planejamento de gastos também contribuíram para esse resultado. Segundo o Controle Interno (peça 5, p. 9), a administração do Censipam “não tem levado em conta” no planejamento riscos de natureza orçamentária (contingenciamentos, desequilíbrio orçamentário, atrasos na liberação de recursos).

V. Avaliação dos indicadores

37. Em relação aos indicadores formulados pelo Censipam para auxiliar na tomada de decisões, o Controle Interno apontou que eles necessitam ser aperfeiçoados, de modo que se “tornem verdadeiramente úteis à gestão” (peça 5, p. 13).

38. A unidade jurisdicionada formulou três tipos de indicadores: o de gestão, o de projeto e o operacional. No modelo adotado, em tese, os indicadores de gestão devem estar alinhados com as metas institucionais e com os objetivos estratégicos do Censipam, juntamente com os Planos Plurianuais. Os de projeto, por sua vez, visam a sinalizar o desempenho específico de projetos do Censipam, nas áreas de sensoriamento remoto e cartografia.

39. Já os indicadores operacionais abrangem os eixos que “sustentam” o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam) em termos de infraestrutura e operação. Tais indicadores podem ser esquematizados da seguinte forma (peça 1, p. 51):

a) conectividade (satélite, antenas e aparatos tecnológicos correlatos): 1) disponibilidade de infraestrutura satelital, 2) operacionalidade do parque de antenas e 3) modernização da infraestrutura;

b) sensoriamento remoto e produtos de clima e tempo: 4) meteorologia, clima e hidro meteorologia e 5) análise da dinâmica de uso e ocupação.

Quadro 5 – Indicadores de desempenho do Censipam de natureza operacional.

Item	Indicador	Índice Referência	Índice Previsto	Observado
1	Operacionalidade do parque de antenas	93	90	84,5
2	Modernização de infraestrutura	59	75	68
3	Meteorologia, clima e hidro meteorologia	Número de boletins, alertas e previsões (39.312)	39.312 Und./ano	273.680 Und./ano.
4	Análise da dinâmica de uso e ocupação	Área territorial processada e	6.000.000	6.839.283

		analisada 6.000.000 km²		
--	--	----------------------------	--	--

Fonte: Peça 1, p. 54. Tabela 14.

40. Observa-se do quadro acima ausência do indicador “disponibilidade de infraestrutura satelital”. Em relação a isso, o gestor informou que a unidade responsável (para gerar as informações desse indicador) “trocou o *firewall* e o *proxy* do Censipam”, impossibilitando a permanência do indicador no exercício de 2016 (peça 1, p.54).

41. O Órgão de Controle Interno apontou diversas falhas nos indicadores formulados pelos gestores do Censipam, cabendo ressaltar as seguintes: os indicadores dos itens 3 e 4 do Quadro 5 são “números puros, informação, não têm o caráter gerencial, não indicam a evolução do aspecto observado” e, de maneira geral, a fórmula de cálculo utilizada para compor os parâmetros dos indicadores é imprecisa (peça 5, p. 12).

42. Observa-se assim que os indicadores apresentados pelo Censipam ainda carecem de melhorias. Vale destacar que indicadores são ferramentas de auxílio à gestão e precisam aferir com acurácia a efetividade dos resultados alcançados pela UJ.

VI. Avaliação da gestão de compras e contratações

43. O Controle Interno examinou 61,64% dos R\$ 8.930.261,11 referentes a procedimentos licitatórios (pregão, dispensa e inexigibilidade), tendo apontado as seguintes falhas, que culminaram no encaminhamento pelo julgamento com ressalvas das contas do dirigente máximo da unidade:

Contratação de empresa de segurança para o Centro Regional de Belém (CR/BE)

44. O processo licitatório Censipam 60092.000357/2015-22, no âmbito do qual ocorreu o Pregão 11/2016, para contratação de empresa especializada para prestação de serviços de segurança patrimonial do CR/BE, foi autuado em 3/12/2015 e a homologação do certame ocorreu em 23/12/2016.

45. Entre 11/5/2016 a 11/11/2016 – ou seja, ao longo do processo licitatório mencionado –, o Censipam contratou de maneira emergencial empresa prestadora de serviços de segurança patrimonial para o CR/BE (processo 60092.000217/2016-35).

46. Ocorre que a contratação emergencial mencionada no parágrafo anterior já sucedia outro contrato, cuja vigência decorria de prorrogação excepcional, qual seja o Contrato 8/2010, o qual teve 4 termos aditivos, além da mencionada prorrogação: de 11/4/2010 a 10/4/2016.

47. A respeito da situação explicitada acima, o Controle Interno destaca o seguinte (peça 5, p. 17):

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

48. O gestor alegou que a contratação emergencial se deu em razão de o processo licitatório (Pregão 11/2016) encontrar-se em andamento na época (peça 5, p. 19). Depreende-se assim que poderia ter havido um ‘vácuo’ na prestação desse tipo de serviço. Se as instalações do Centro Regional restassem desprovidas de segurança adequada, configuraria falha grave no planejamento das contratações. A prática demonstra que contratações ‘montadas’ de ‘afogadilho’ constituem risco para a Administração Pública (más contratações, dispensas não justificáveis, sobrepreço etc.). Com efeito, não restou explicitado pelo gestor os motivos que o levaram a abrir o processo licitatório

faltando quatro meses para o final da vigência da prorrogação última do Contrato 8/2010.

Contratação de empresa de segurança para o Censipam em Brasília

49. Situação semelhante ao do Centro Regional de Belém (CR-BE) ocorreu na sede do Censipam em Brasília.

50. O Contrato 9/2010, por meio do qual o gestor contratou empresa especializada para prestar serviços de segurança patrimonial, vigeu por setenta e dois meses (4 aditivos), e foi prorrogado de maneira excepcional.

51. Em relação a essa prorrogação, o Controle Interno apontou a ausência de justificativa e de autorização da autoridade superior na forma estabelecida pela Lei das Licitações (§4º, art. 57), carecendo o processo de contratação dos pareceres da Consultoria Jurídica, “que, apesar de solicitado pela equipe de auditoria, não foram disponibilizados pelo gestor” (peça 5, p. 19).

52. O referido aditivo em caráter emergencial ao Contrato 9/2010 vigeu até 13/10/2016, após o que foi firmada segunda prorrogação emergencial para o período (13/10/2016 a 1/2/2017). O Controle Interno registra que, apesar de instado a isso (peça 5, p.19), o gestor não apresentou a documentação que dá suporte a esse aditivo (segunda prorrogação excepcional).

53. A contratação em ‘caráter estável’ de empresa de segurança patrimonial, em substituição ao serviço até então executado sob o albergue do Contrato 9/2010, demorou cerca de 24 meses para ocorrer. Tempo decorrido da solicitação do fiscal do contrato (expediente CI 094/CGINT/Censipam-MD, de 13/10/2014) à homologação do Pregão Eletrônico 15/2016.

54. Após analisar os esclarecimentos prestados sobre a situação encontrada (peça 5, p. 19 a 21), o Controle Interno concluiu que o gestor “limitou-se a informar em ordem cronológica os procedimentos e documentos que se encontram anexados ao processo em referência”. Assim, não restaram esclarecidos os motivos para o longo período transcorrido, superior a vinte e seis meses, desde a solicitação do fiscal do contrato até a homologação do pregão, como já apontado no parágrafo anterior.

55. Sendo assim, o OCI direcionou ao Censipam recomendação para que o gestor adote providências com vistas a aprimorar o planejamento das contratações da UJ, de modo a reduzir o tempo médio de instrução dos processos licitatórios, evitando assim prorrogações excepcionais e contratações emergenciais (peça 5, p. 21, item 2.6.1.3).

56. Diante da situação encontrada, a Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (Ciset-MD) concluiu pela regularidade com ressalvas das contas do dirigente máximo da unidade durante o exercício; encaminhamento adotado nesta instrução.

VII. Avaliação da estrutura de controles internos

57. A Secretaria de Controle Interno avaliou os controles internos da unidade por meio de testes de observância e substantivos, de análise documental, de pesquisas, com base na metodologia propugnada pelo “Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission” – Coso 2013 (peça 5, p. 25 a 28).

58. Os componentes do sistema de controle interno do Censipam avaliados compreendem os seguintes aspectos da gestão: Ambiente de Controle, Avaliação de Riscos, Atividades de Controle, Informação e Comunicação, Atividades de Monitoramento. Cada aspecto foi pontuado (conforme a aderência de 0% a 100% aos critérios avaliativos) e recebeu uma das seguintes interpretações, conforme o estágio em que se encontravam: **inicial, básico, intermediário, aprimorado, avançado** (peça 5, p. 29).

59. O componente da gestão do Censipam que recebeu o nível avaliativo **básico** – vale dizer: 40% – relaciona-se às ‘atividades de monitoramento’.

60. O nível ‘básico’ indica que os controles internos são tratados informalmente; não havendo treinamento e comunicação adequados. O nível ‘intermediário’ indica que “há princípios e padrões documentados”, assim como equipes treinadas em nível básico. O ‘aprimorado’, por sua vez, refere-se à situação em que os controles internos obedecem aos princípios estabelecidos, além de serem supervisionados e regularmente aprimorados (peça 5, p. 29).

61. Na avaliação do Controle Interno, nenhum aspecto dos controles internos avaliados foi considerado em estágio ‘inicial’, quando há baixo nível de formalização; documentação sobre controles internos não disponível; ausência de comunicação sobre controles internos (peça 5, p. 29). Como apontado acima (item 59), a pior avaliação obtida correspondeu ao nível “básico”.

62. A respeito das atividades de monitoramento dos controles internos realizado pela alta administração do Censipam, o gestor argumentou que “a assessoria direta do Diretor-Geral” realiza o acompanhamento dos processos licitatórios e contratuais da UJ (peça 5, p.28). O gestor não informou, no entanto, conforme aponta o Controle Interno (peça 5, p.28), a sistemática de monitoramento dos controles implementados, tampouco anexou ao SEI (Sistema Eletrônico de Informações usado pelo Poder Executivo Federal para tramitar, arquivar e produzir documentos) elementos que comprovem os eventuais procedimentos adotados pelo Órgão (peça 5, p. 28).

63. O Controle Interno elaborou tabela, a seguir reproduzida, por meio da qual demonstra o resultado da avaliação de todos os componentes de controle interno do Censipam.

Quadro 6 – Avaliação de Controles Internos.

Elementos do Sistema de Controles Internos Avaliados	Avaliação	
Sistema de Controle Interno	Pontuação	Interpretação
Ambiente de Controle	50%	Intermediário
Avaliação de Risco	50%	Intermediário
Atividades de Controle	50%	Intermediário
Informação e Comunicação	75%	Aprimorado
Atividades de Monitoramento	40%	Básico

Fonte: Peça 5, p.29.64. Dessa forma, o OCI concluiu que os controles internos apresentam fragilidades, precisando ser revistos e aperfeiçoados em prol da aderência aos normativos aplicáveis à espécie (Resolução 1.135/2008, do Conselho Federal de Contabilidade, IN TCU 63/2010, Coso 2013).

CONCLUSÃO

64. Considerando a análise realizada e o parecer da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (Ciset-MD), serão propostos os seguintes julgamentos:

a) regulares com ressalvas as contas de Rogério Guedes Soares (CPF 554.988.250-72), dando-lhe quitação, nos termos dos arts. 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 208 do Regimento Interno do TCU, em face da ausência de monitoramento para avaliação de controles internos na área de licitações (revisão de procedimentos para aquisição de materiais e contratações de serviços, de modo a otimizar e reduzir os processos de compras, racionalizar normas e procedimentos e melhorar a qualidade do gasto público), bem como da ausência de providências tempestivas e morosidade injustificada nos procedimentos de aquisição de serviços de segurança patrimonial para o Centro Regional de Belém e o Centro do Censipam em Brasília.

b) regulares as contas de José Henrique Moraes Madeira (CPF 250.290.880-91), Péricles Riograndense Cardim da Silva (CPF 387.692.717-04) e Cristiano da Cunha Duarte (CPF 940.280.876-00), dando-lhes quitação plena, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os artigos 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU, em virtude de não terem tido participação nas impropriedades apontadas pelo controle interno.

65. Cabe registrar que as motivações das ressalvas estão expressas em matriz específica, conforme orientação contida no §5º do art. 8º da Resolução – TCU 234/2010, alterada pela Resolução – TCU 244/2010.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

66. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) nos termos dos arts. 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 208 do Regimento Interno do TCU, sejam julgadas regulares com ressalvas as contas de Rogério Guedes Soares (CPF 554.988.250-72), dando-lhe quitação, em razão de deficiências de planejamento na contratação de empresas de segurança para o Centro Regional de Belém e o Centro do Censipam em Brasília, ausência de providências tempestivas e morosidade injustificada nos procedimentos de aquisição de serviços de segurança patrimonial para as referidas unidades.

b) nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o artigos 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno do TCU, sejam julgadas regulares as contas de José Henrique Moraes Madeira (CPF 250.290.880-91), Péricles Riograndense Cardim da Silva (CPF 387.692.717-04) e de Cristiano da Cunha Duarte (CPF 940.280.876-00), dando-lhes quitação plena.

c) enviar cópia do acórdão ao Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia, informando-o que o inteiro teor da deliberação, incluindo o relatório e o voto, pode ser acessado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos no dia seguinte ao de sua oficialização.

SecexDefesa, em 22 de agosto de 2018.

(assinado eletronicamente)

Frederico Lopes de Almeida

AUFC – Mat. 6568-4