



CISET
Secretaria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE AVALIAÇÃO

CENTRO GESTOR E OPERACIONAL DO SISTEMA DE PROTEÇÃO DA
AMAZÔNIA (CENSIPAM)

Exercício 2019

4 de março de 2020

Ministério da Defesa - MD
Secretaria de Controle Interno - Ciset

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE AVALIAÇÃO

Órgão: MINISTÉRIO DA DEFESA

Unidade Examinada: CENTRO GESTOR E OPERACIONAL DO SISTEMA DE PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA (CENSIPAM)

Município/UF: Brasília/Distrito Federal

Ordem de Serviço: 02/2019/Geaud/Ciset-MD (SEI 1779341)

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CISET?

Trata-se da apresentação dos resultados dos trabalhos de auditoria de avaliação, estabelecida na Ordem de Serviço nº 2/2019/GEAUD/CISET-MD, de 06/08/2019.

A auditoria foi feita no Processo (Atividades) relacionado à Implantação da Infraestrutura do SipamSAR e está relacionada ao Macroprocesso (Iniciativa 3INI3) “Implantação de um sistema integrado de alerta de desmatamento com radar orbital SipamSAR, os quais estão ligados ao Tema (objetivo estratégico OSG3) *“aprimorar a capacidade de gerar informações em prol das ações de governo da Amazônia legal brasileira*

O referido trabalho se encontra previsto no Quadro 5 do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna/2019 (PAINT/2019), aprovado pelo Ministro de Estado do Ministério da Defesa

POR QUE A CISET REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho se insere no contexto das atividades de auditoria relacionadas no PAINT/2019, cuja escolha do MACROPROCESSO foi realizada mediante os critérios de materialidade, relevância e criticidade.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CISET? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

De uma maneira geral, a Unidade demonstrou que vem realizando a implantação do SipamSAR nos termos do contrato firmado com o BNDES, bem como vem aplicando os recursos nas finalidades previstas no contrato. No entanto, identificou-se necessidades de aperfeiçoar o controle da área efetivamente monitorada por imagens de radar orbital. Além disso, verificou-se a importância do Censipam em realizar ajustes em termos de cooperação técnica já existentes com os parceiros (usuários dos alertas), bem como a oportunidade de realizar acordos de cooperação técnica junto aos potenciais parceiros. Foi identificada a necessidade do Censipam manter a interoperabilidade no âmbito do MD, seja no auxílio ao mapeamento dos seus processos de riscos, seja na promoção de ações de sensibilização, capacitação e orientação. Assim, foram realizadas recomendações estruturantes, sobretudo quanto à instituição de indicadores, necessários para se tomar decisão e mudar rumos, bem como de um maior interrelacionamento com os parceiros, objetivando fazer com que os alertas fornecidos pelo Censipam se tornem eficazes no combate a queimadas e desmatamentos na região amazônica.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	7
1. INTRODUÇÃO	8
1.1 Escopo e Estrutura do Relatório	8
2. RESULTADOS DOS EXAMES	10
2.1 Achado: O Projeto não foi cumprido no prazo contratual de 48 meses, razão pela qual teve sua vigência prorrogada.	10
2.2 Achado: O Censipam realizou as divulgações de que é beneficiário do Fundo Amazônia.	10
2.3 Achado: O Censipam não apresentou ao BNDES o acompanhamento das avaliações de impacto.	10
2.4 Achado: O Censipam vem apresentando os Relatórios de Desempenho (RED) ao BNDES, no qual constam as informações financeiras e de andamento do projeto com os referidos indicadores previamente acordados.	10
2.5 Achado: O Censipam apresentou ao BNDES as comprovações dos cursos realizados no intuito de capacitar os agentes envolvidos.	11
2.6 Achado: O Censipam apresentou os relatórios referentes as manutenções do software previstas no Plano de Trabalho; porém não enviou os referentes às antenas, uma vez que ainda não foram instaladas.	11
2.7 Achado: O Censipam apresentou ao BNDES o ato formal que designou a equipe técnica responsável pelo acompanhamento e prestação de contas do projeto, objetivando a liberação da primeira parcela dos recursos.	11
2.8 Achado: O Censipam apresentou ao BNDES os documentos que comprovam a regularidade do projeto perante os órgãos ambientais, objetivando a liberação de cada parcela dos recursos.	11
2.9 Achado: O Censipam apresentou ao BNDES as comprovações da realização e conclusão do procedimento licitatório para contratação de serviços e aquisição de bens necessários à execução do projeto, objetivando a liberação de cada parcela dos recursos.	12
2.10 Achado: O Censipam apresentou ao BNDES as comprovações de inexistência de similares nacionais para fins de liberação de recursos destinados à aquisição de itens importados.	12
2.11 Achado: As imagens e números apresentados pelo Censipam evidenciam que a realidade aumentada, decorrente dos alertas, apresentam-se com melhorias nos percentuais de acertos.	12

2.12 Achado: O Censipam não apresentou um sistema de monitoramento baseado em indicadores.	12
2.13 Achado: Não ficou evidenciado que o Censipam possui critérios para fins de medir a qualidade das imagens de satélite de radar orbital, considerando o disposto no Plano de Atividades de Imagens fornecido.	13
2.14 Achado: O Censipam não evidenciou a eficácia da capacitação, não obstante o fato de ter apresentado uma evolução nos índices de alertas tido como “classificados”.	13
2.15 Achado: O Censipam não possui instituído processos baseados em riscos.	13
2.16 Achado: O Censipam não realiza a mensuração da area desmatada, mas possui o número de alertas (polígonos) que é a indicação do local onde está sendo desmatado.	15
2.17 Achado: O Censipam não possui rotina institucionalizada que vise ao acompanhamento dos seus alertas gerados.	15
2.18 Achado: Ausência, nos acordos de cooperação técnicas firmados entre com o ICMBIO e IBAMA, de cláusulas relativas à periodicidade de fornecimento de alertas	16
2.19 Achado: Os parceiros não estão disponibilizando os resultados decorrentes dos alertas a eles fornecidos.	16
2.20 Achado: O Censipam não possui normativos com procedimentos de divulgação de seus produtos a potenciais parceiros.	16
2.21 Achado: O Censipam não possui institucionalizada rotina de comunicação da importância dos alertas às unidades vinculadas à ACMD.	17
2.22 Achado: O Censipam não possui tecnologia capaz de identificar, por meio de imagens de radar, plantações ilícitas.	17
3. RECOMENDAÇÕES	18
3.1. Achado 2.12: O Censipam não apresentou um sistema de monitoramento baseado em indicadores.	18
3.2. Achado 2.13: Não ficou evidenciado que o Censipam possui critérios para fins de medir a qualidade das imagens de satélite de radar orbital, considerando o disposto no Plano de Atividades de Imagens fornecido.	18
3.3 Achado 2.14: O Censipam não evidenciou a eficácia da capacitação, não obstante o fato de ter apresentado uma evolução nos índices de alertas tido como “classificados”.	18
3.4 Achado 2.15: O Censipam não possui instituído processos baseados em riscos.	18
3.5 Achado 2.17: O Censipam não possui rotina institucionalizada que vise ao acompanhamento dos seus alertas gerados, muito embora possua desempenho do número de alertas por responsável.	18

3.6 Achado 2.19: Os parceiros não estão disponibilizando os resultados decorrentes dos alertas a eles fornecidos.	19
3.7 Achado 2.20: O Censipam não possui normativos com procedimentos de divulgação de seus produtos a potenciais parceiros.	19
3.8 Achado 2.21: O Censipam não possui institucionalizada rotina de comunicação da importância dos alertas às unidades vinculadas à ACMD.	19
3.9 Achado 2.22: O Censipam não possui tecnologia capaz de identificar, por meio de imagens de radar, plantações ilícitas.	19
4. CONCLUSÃO	19

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABIMDE - Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança
ACMD - Administração Central do Ministério da Defesa
AGU – Advocacia-Geral da União
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CENSIPAM – Centro Gestor e Operacional de Proteção da Amazônia
CGU – Controladoria-Geral da União
CISSET – Secretaria de Controle Interno
DIPRO - Diretoria de Produtos
DIRAF - Diretoria de Administração e Finanças
DITEC - Diretoria Técnica
EMCFA – Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
ERM - Enterprise Risk Management
GEAUD – Gerência de Auditoria
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IN – Instrução Normativa
LOA – Lei Orçamentária Anual
MD – Ministério da Defesa
NAI - Núcleo da Assessoria de Integridade
OSG – Objetivo Estratégico da Secretaria Geral
PAINT – Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna
POP – Procedimento Operacional Padrão
RED - Relatório de Desempenho
SG – Secretaria-Geral do Ministério da Defesa
SIPAMSAR – Sistema Integrado de Alertas de Desmatamento da Amazônia
TCU – Tribunal de Contas da União
TED - Termo de Execução Descentralizada

1. INTRODUÇÃO

1.1 Escopo e Estrutura do Relatório

Trata-se da apresentação dos resultados dos trabalhos de Auditoria de Avaliação estabelecida na Ordem de Serviço nº 2/2019/GEAUD/CISET-MD (SEI 1779341), de 06/08/2019.

O presente trabalho consta do PAINT/2019 (aprovado pelo Ministro do MD), cujo MACROPROCESSO foi eleito levando-se em conta os critérios de materialidade, relevância e criticidade.

A auditoria foi feita no PROCESSO relacionado à Implantação da Infraestrutura do SipamSAR que tem por objetivo conferir maior rapidez, melhor precisão e menor custo, na emissão de alertas de desmatamento. Está previsto no Plano de Trabalho do contrato firmado com o BNDES, no valor de R\$ 25.960.380,00, objetivando garantir o nível operacional de monitoramento sistemático desejável.

Esse PROCESSO está relacionado ao seguinte MACROPROCESSO finalístico: *“implantação de um sistema integrado de alerta de desmatamento com radar orbital Sipam-SAR – Iniciativa 3INI3.”*

O referido MACROPROCESSO (Iniciativa 3INI3) faz parte do objetivo estratégico (OSG3), cujo TEMA é *“aprimorar a capacidade de gerar informações em prol das ações de governo da Amazônia legal brasileira”*. Esse TEMA tem como alvo criar condições para que o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) se posicione como referência nacional e internacional na geração, integração, disponibilização e utilização de conhecimento aplicado ao ambiente amazônico. Envolve a produção, a articulação, o planejamento, o compartilhamento do conhecimento e a otimização dos recursos em prol da presença efetiva do Estado na Amazônia legal brasileira.

O MACROPROCESSO (Iniciativa 3INI3) está relacionado ao OBJETIVO 1123 da AÇÃO ORÇAMENTÁRIA 15P5 (Implantação do Sistema Amazônia – SAR) do PROGRAMA 2058 (Defesa nacional), constantes da LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA 2019), no total de R\$ 15.446.564,00.

O objetivo 1123 da Ação 15P5 visa *“monitorar, controlar e defender o espaço terrestre, aéreo e as águas jurisdicionais brasileiras”*, possuindo como PRODUTO *“ a implantação do Sistema Amazônia SAR, integrado ao Sistema Integrado de Alerta do Desmatamento da Amazônia”*.

A execução da citada Ação Orçamentária é realizada por meio de Contrato de Concessão Financeira não reembolsável entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a União, por meio do Censipam, no âmbito do Fundo Amazônia, destinada a implantar um sistema de detecção de desmatamento na Amazônia com uso de imagens de radar orbital.

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Unidade Executora, em Brasília-DF, e tiveram como objetivo verificar se a infraestrutura do SipamSAR está sendo implantada conforme o contrato assinado com o BNDES; se está contribuindo para maior rapidez e melhor precisão, na emissão de alertas de desmatamento; bem como sobre a eficácia dos alertas desenvolvidos pelo Censipam, para os quais faz-se necessário o relacionamento com órgãos parceiros, responsáveis por utilizar os alertas para evitar desmatamentos.

O escopo da auditoria está relacionadas a um conjunto de subquestões que estão ligadas às seguintes questões de auditoria:

a) A infraestrutura do Sipamsar está sendo implantada nos termos do contrato firmado com o BNDES, em 20/07/2015? (achados 2.1 a 2.6)

b) O recursos liberados pelo BNDES estão sendo aplicados nas finalidades previstas no contrato? (achados 2.7 a 2.10)

c) O controle da área efetivamente monitorada por imagens de radar orbital está alcançando aos objetivos? (achados 2.11 a 2.17)

d) Os alertas obtidos dos parceiros que firmaram acordo de cooperação estão sendo disponibilizados pelo Censipam e os resultados dos parceiros estão sendo encaminhados ao Censipam? (achados 2.18 a 2.19)

e) O Censipam está divulgando seus produtos a potenciais parceiros externos e internos? (achados 2.20 a 2.22)

Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames, tendo sido prestadas todas as informações e explicações solicitadas.

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

- a) **Resultados dos Exames:** onde estão registrados os achados de auditoria, ou seja, as impropriedades ou os pontos positivos identificados;
- b) **Recomendações:** apresentam as medidas propostas pela Ciset objetivando corrigir impropriedades identificadas;
- c) **Conclusão:** apresenta uma síntese dos resultados do trabalho de avaliação em auditoria, contemplando as principais impropriedades identificadas e as causas relevantes, bem como as boas práticas identificadas ao longo do exercício sob exame;
- d) **Anexos:** onde constam as manifestações da unidade examinada, a análise da equipe de auditoria sobre estas manifestações, bem como outros esclarecimentos que se fizeram necessários.

Nenhuma restrição foi imposta aos exames, tendo sido apresentadas todas as documentações e informações solicitadas.

2. RESULTADOS DOS EXAMES

2.1 Achado: O Projeto não foi cumprido no prazo contratual de 48 meses, razão pela qual teve sua vigência prorrogada.

No contrato realizado entre o Censipam e o BNDES ficou estabelecido o prazo de 48 meses a partir da assinatura para a conclusão do projeto. No entanto, por meio do ofício nº 23900/DIGER/CENSIPAM/SG-MD , o Censipam solicitou ampliação do prazo por mais um ano, tendo em vista o atraso no procedimento licitatório de equipamentos adquiridos no exterior. Portanto, foi autorizada pelo BNDES, por meio da Carta Resposta AGS/DEMAF nº 39/2019, a prorrogação até o dia 19/01/2020, período a partir do qual não mais será utilizado recurso do projeto.

2.2 Achado: O Censipam realizou as divulgações de que é beneficiário do Fundo Amazônia.

As análises efetuadas nas informações/documentações encaminhadas pelo Censipam evidenciam a observância às regras e padrões de comunicação do Fundo Amazônia, tais como: divulgação no sítio eletrônico, *link* com informações físicas e financeiras do projeto, placas indicativas de recursos do Fundo nos locais de execução do projeto, fixação de adesivos com logomarca do Fundo.

2.3 Achado: O Censipam não apresentou ao BNDES o acompanhamento das avaliações de impacto.

Não se localizou o envio pelo Censipam ao BNDES das avaliações de impacto do projeto, conforme estabelece o inciso XVI da cláusula 3ª do contrato firmado. Instado a manifestar-se, o Censipam registrou que o BNDES ainda não solicitou o envio. Não obstante, informou que a cada alteração no Plano de Trabalho são encaminhadas as justificativas, sejam em relação ao prazo de execução, nas aquisições de bens e serviços e na alteração de metas físicas.

2.4 Achado: O Censipam vem apresentando os Relatórios de Desempenho (RED) ao BNDES, no qual constam as informações financeiras e de andamento do projeto com os referidos indicadores previamente acordados.

Conforme estabelecido no item VI do contrato firmado, o Censipam deve encaminhar ao BNDES os relatórios de desempenho, contendo informações financeiras e de andamento do projeto, bem como os indicadores previamente acordados. Questionado sobre o envio dos relatórios ao BNDES, o Censipam informou que as referidas informações são apresentadas por meio do Relatório de Desempenho (RED). Este relatório é encaminhado ao BNDES a cada solicitação de recurso. Verificou-se, até a presente data, que os relatórios apresentados foram aceitos, uma vez que houve a liberação de recursos como ato decorrente. Com relação aos indicadores de desempenho, estes constam no Plano de Monitoramento (planilha padronizada pelo BNDES, a qual é encaminhada anexa ao RED).

2.5 Achado: O Censipam apresentou ao BNDES as comprovações dos cursos realizados no intuito de capacitar os agentes envolvidos.

Conforme estabelecido no inciso XXVIII da cláusula 3ª do contrato firmado, o Censipam deve apresentar ao BNDES as comprovações das capacitações dos agentes envolvidos. O Censipam registrou que, após cada curso ou seminário, custeado integralmente ou parcialmente pelo BNDES, são enviados relatórios ao Banco. Da mesma forma, quando a meta é cumprida com recursos de contrapartida, o Banco toma conhecimento por meio do RED (envio de caráter obrigatório sob pena de não receber recursos financeiros do BNDES).

2.6 Achado: O Censipam apresentou os relatórios referentes às manutenções do *software* previstas no Plano de Trabalho; porém não enviou os relatórios referentes às antenas, uma vez que ainda não foram instaladas.

De acordo com o estabelecido na letra “e” do item 1 do Plano de Trabalho Amazônia SAR, de 01/06/2015, o Censipam deve apresentar ao BNDES os relatórios referentes às manutenções dos equipamentos (*software* SAR Scape, processadores e antenas) que estão previstas para ocorrerem nos dois últimos anos do projeto.

Verificou-se que o Censipam apresentou os relatórios referentes à manutenção do *software* SAR Scape. Entretanto, no caso das antenas e processadores, o Censipam registrou que ainda não foram ativados, pois alguns desses equipamentos ainda não foram fisicamente entregues aqueles que foram entregues se encontram dentro da garantia básica de 1 ano.

2.7 Achado: O Censipam apresentou ao BNDES o ato formal que designou a equipe técnica responsável pelo acompanhamento e prestação de contas do projeto, objetivando a liberação da primeira parcela dos recursos.

Conforme estabelece o inciso I, letra “b” da cláusula 4ª do contrato, o Censipam para receber a primeira parcela dos recursos deve apresentar os documentos que comprovem o ato de designação da equipe técnica responsável pelo acompanhamento e prestação de contas do projeto. Verificou-se que o Censipam apresentou as Portarias que designaram as equipes técnicas responsáveis pelo acompanhamento e prestação de contas do projeto, atendendo ao quesito para fins de recebimento da primeira parcela dos recursos.

2.8 Achado: O Censipam apresentou ao BNDES os documentos que comprovam a regularidade do projeto perante os órgãos ambientais, objetivando a liberação de cada parcela dos recursos.

De acordo com o inciso II, letra “d” da cláusula 4ª do contrato firmado, o Censipam deve apresentar as certidões negativas de comprovação de regularidade do projeto perante os órgãos ambientais, necessária à liberação de cada parcela dos recursos. Verificou-se que o Censipam apresentou as certidões negativas que evidenciam sua regularidade perante os órgãos ambientais.

2.9 Achado: O Censipam apresentou ao BNDES as comprovações da realização e conclusão do procedimento licitatório para contratação de serviços e aquisição de bens necessários à execução do projeto, objetivando a liberação de cada parcela dos recursos.

De acordo com a letra “e”, inciso II da cláusula 4ª do contrato, a liberação de cada parcela dos recursos pelo BNDES está condicionada à apresentação, pelo Censipam, de documentos que comprovem a realização e conclusão do procedimento licitatório ou justificativa de sua dispensa/inexigibilidade, destinado à contratação de serviços e/ou aquisição de bens necessários à execução do projeto. Verificou-se, com base nas documentações fornecidas, que as aquisições realizadas com recursos da fonte 181 foram comprovadas junto ao BNDES.

2.10 Achado: O Censipam apresentou ao BNDES as comprovações de inexistência de similares nacionais para fins de liberação de recursos destinados à aquisição de itens importados.

Conforme estabelece o inciso IV da cláusula 4ª do contrato firmado, o Censipam deve apresentar o documento de remessa ao BNDES da comprovação da inexistência de similares nacionais, para fins de liberação de recursos destinados à aquisição de itens importados. Verificou-se que na declaração de não similaridade fornecida pela Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE), datada de 05/09/2017, que os produtos com as características discriminadas pelo Censipam, constantes da referida declaração, não possuem similar de fabricação nacional.

2.11 Achado: As imagens e números apresentados pelo Censipam evidenciam que a realidade aumentada, decorrente dos alertas, apresentam-se com melhorias nos percentuais de acertos.

O Censipam deve evidenciar se as imagens (realidade aumentada) estão condizentes com a inspeção *in loco*. Verificou-se, que os relatórios fornecidos pelo Censipam contêm os resultados dos alertas. Nesses documentos constam que a validação realizada em 2018 obteve um percentual de 86,4% de alertas confirmados, já a validação realizada em 2019, obteve o índice de exatidão global em 90%, demonstrando uma evolução nos percentuais alcançados.

2.12 Achado: O Censipam não apresentou um sistema de monitoramento baseado em indicadores.

O Censipam deve realizar o monitoramento e controle do mapeamento dos alertas de desmatamento. Quanto ao monitoramento há necessidade de existir atividades que permitam ser medidas continuamente, ser possível comparar o resultado obtido e o previsto e possibilitar a tomada de decisões sobre medidas corretivas que reduzam falhas e elevem a eficiência. O Censipam registrou que realiza o controle de todas as fases do ciclo de monitoramento (planejamento, programação, catalogação, análise, interpretação, auditoria, armazenamento e distribuição). No entanto, não apresentou indicadores que permitam realizar comparações que auxiliem na tomada de decisão.

2.13 Achado: Não ficou evidenciado que o Censipam possui critérios para fins de medir a qualidade das imagens de satélite de radar orbital, considerando o disposto no Plano de Atividades de Imagens fornecido.

O Censipam deve apresentar os critérios adotados para fins de medir a qualidade das imagens recebidas. Instado a manifestar-se, o Censipam disponibilizou o Plano de Atividades de Imagens e registrou que *“as imagens são requeridas a partir de parâmetros específicos de coleta, tidas como aquisição, ângulo de incidência, tipo de órbita”*. Registrou, ainda, que *“as primeiras imagens de um sensor de órbita passam por testes de qualidade, precisão posicional, aplicação de filtros, entre outros”*. Não obstante os registros realizados pelo Censipam, constatou-se que o Plano de Atividades de Imagens não evidencia os critérios utilizados para medir a qualidade das imagens. Portanto, há necessidade de estabelecer-se critérios de medição das imagens de satélite de radar orbital.

2.14 Achado: O Censipam não evidenciou a eficácia da capacitação, não obstante o fato de ter apresentado uma evolução nos índices de alertas tido como “classificados”.

O Censipam deve apresentar indicadores que evidenciem a eficácia da capacitação, ou seja, que a mesma está contribuindo para uma redução na relação falso/positivo dos alertas.

Sobre o assunto, o Censipam registrou que *“os cursos básicos de radar foram realizados com a finalidade de irradiar o uso dessas imagens para os órgãos que atuam na Amazônia. Este nível não tem repercussão no público interno que gera o alerta. Em 2020, serão realizados cursos específicos para os analistas aprimorarem a análise e interpretação de alertas, visando à melhoria na detecção. Cabe ressaltar que a medição de performance do ciclo mais recente apontou menos de 10% de falsos positivos, restando concluir a análise individual de quais analistas necessitam aprimorar seu desempenho.”*

Além disso, o Censipam apresentou relatório de curso de capacitação e a lista de participantes dos cursos. Verificou-se, ainda, no Relatório de Desempenho Geral (posição de maio/2019, consolidado em suas unidades de Brasília, Porto Velho, Manaus e Belém), registros de um alto percentual de “classificados” (99,3%) contra 0,7% de “faltantes”. O Censipam registrou, ainda, em decorrência de reunião realizada com a equipe de auditoria, que o alto índice de “classificados” deve-se à experiência adquirida durante o processo de interpretação das imagens de radar para identificação de desmatamento.

Tais informações não evidenciam que a eficácia da capacitação foi alcançada, ou seja, não demonstrou que o alto índice de “classificado” alcançado esteja relacionado à realização das capacitações.

2.15 Achado: O Censipam não possui instituído processos baseados em riscos.

A avaliação de risco é o processo permanente de identificação e análise de riscos relevantes que impactam o alcance dos objetivos da organização e determina a resposta apropriada ao risco. Envolve identificação, avaliação e resposta aos riscos, devendo ser um processo permanente. Tal conceito está consignado na IN Conjunta nº 1 – CGU/MP/2016.

A política de gestão de riscos, no âmbito da Administração Central do Ministério da Defesa (ACMD), está tratada na Portaria nº 29/GM-MD, de 22/05/2018. O artigo 23 da referida

Portaria estabelece que a implementação da gestão de riscos na ACMD será realizada de forma progressiva e contínua, com prazo de conclusão de 48 meses a contar da publicação dessa Portaria.

Por ocasião da auditoria realizada pela Gerência de Auditoria desta Ciset no Termo de Execução Descentralizada (TED 09) e Operação Acolhida, no âmbito do EMCFA, verificou-se a necessidade do EMCFA reforçar a atuação de suas 02 linhas de defesa da gestão, com a primeira instituindo mecanismos robustos para processar transações, sustentar a qualidade das informações, aumentar a velocidade e a confiabilidade com que operações são iniciadas e concluídas e para garantir a confiabilidade e a integridade de registros e dados; e a segunda apoiando, supervisionando e monitorando o desenvolvimento dessas atividades instituídas pela primeira.

Como consequência foi elaborado o Ofício Circular nº 566/Ciset-MD, de 03/07/2019 (SEI 1725743) endereçado ao EMCFA e à Secretaria Geral do MD, ratificando o disposto na referida auditoria com vistas a fortalecer a 2ª linha de defesa da gestão do MD.

Dessa forma, foi publicada a Portaria Normativa nº 2/GM-MD, de 07/01/2020, a qual instituiu, a partir de 1º de janeiro de 2020, o Núcleo da Assessoria de Integridade (NAI) que atuará na gestão da conformidade, com a finalidade de sistematizar e aperfeiçoar práticas relacionadas à governança, à gestão de riscos, ao controle interno, à integridade e à ética no âmbito da ACMD. Dentre outras competências, cabe ao NAI propor a implementação de diretrizes, políticas, normas e procedimentos para aperfeiçoar a gestão de riscos, o controle interno, a integridade e a ética no âmbito da ACMD. (grifo nosso)

A identificação e gerenciamento dos riscos é uma ação preventiva, de responsabilidade da administração, a qual permite evitar desvios de rumos; portanto, é recomendável, considerando o grau de maturidade da gestão de riscos no âmbito da unidade, a adoção de medidas com vistas ao mapeamento dos seus processos internos e o estabelecimento de metas e indicadores com o intuito de avançar na identificação dos riscos que possam impactar o atingimento dos seus objetivos Estratégicos; Operacional; Divulgação e Conformidade.

O quadro a seguir, elaborado pelo IIA e divulgado pela CGU, com adaptações à IN SFC-CGU nº 3/2017, mostra os 5 níveis de maturidade do ERM (Enterprise Risk Management). Assim, para que a abordagem da auditoria interna possa galgar os níveis, faz-se necessário que as organizações se preparem de forma a atender cada uma das respectivas características.

nº	Grau de maturidade do ERM	Características	Abordagem da Auditoria Interna
1º	Ingênuo (risk-naive)	Inexistência de abordagem formal de ERM; foco na conformidade legal; controles ad-hoc; baixos investimentos	Consultoria Promoção do ERM Sensibilização
2º	Conciente (risk-aware)	Ênfase na mitigação; controles localizados (em “silos”); implementação fragmentada; gerenciamento de riscos táticos	Consultoria Promoção do ERM Apoio à Capacitação Busca de metodologia
3º	Definido (risk-definid)	Desenvolvimento e comunicação da Política de Gestão de Riscos e procedimentos do ERM; comprometimento da alta administração; pilotos em projetos-chave; definição e apetite a risco	Consultoria Avaliação (nível da cultura de riscos)
4º	Gerenciado (risk-managed)	Referencial de governança com coordenação entre riscos e controles; comunicação regular sobre riscos; ERM no lugar; linguagem consistente	Avaliação (cf. item 19 da IN SFC nº 3, de 09/06/2017)
5º	Habilitado (risk-enabled)	Processos totalmente incorporados; prática consistente; melhoria contínua	Avaliação (cf. item 19 da IN SFC nº 3, de 09/06/2017)

Fonte: palestra do Secretário Federal de Controle Interno Adjunto – SFC/CGU a profissionais do Ministério da Defesa, na tarde de 17 de setembro de 2019, sob o título “As Três Linhas de Defesa”, durante oficina “Estruturação da 2ª Linha de Defesa”, realizada no auditório do GAB-BR/Comandada Aeronáutica, Esplanada do Ministérios, Anexo do Bloco “M”, subsolo.

Ante o exposto, cabe à Unidade incentivar os seus servidores e militares a participarem de cursos de capacitação em gerenciamento de riscos, tais como COSO ERM Framework (Enterprise Risk Management Framework) e ISO 31.000 – Gestão de Risco.

É importante destacar que o item 78. da IN CGU nº 03/2017 estabelece que cabe à auditoria interna governamental fomentar a implementação de gerenciamento dos processos baseados em risco, bem como promover ações de sensibilização, capacitação e orientação daquelas unidades que ainda não possuem mapeados os processos em risco.

Questionado, o Censipam registrou que não possui instituída a gestão de riscos. Acrescentou que *“o motivo é que há necessidade de capacitação de servidores nesse domínio. Está planejado para 2020 a solicitação de capacitação envolvendo a identificação, classificação e gestão de riscos.”*

Ressalte-se que o mapeamento de processos baseados em risco visa o não comprometimento do alcance dos objetivos da organização, além de guardar consonância com o Guia da Política de Governança Pública (Pres. da República, 2018). Para tanto, faz-se mister que o Censipam mantenha a interoperabilidade, no âmbito da ACMD, no intuito de implantar paulatinamente a gestão de riscos em seus macroprocessos/processos de governança, finalísticos e de suporte, bem como de promover capacitação de servidores e militares quanto à gestão de riscos.

2.16 Achado: O Censipam não realiza a mensuração da área desmatada, mas possui o número de alertas (polígonos) que é a indicação do local onde está sendo desmatado.

O Censipam deve apresentar a forma/resultado de seu monitoramento do número de polígonos de desmatamento detectados e efetivamente localizados. Destaca-se que, segundo o Guia *Ex-ante*, quanto ao monitoramento, há necessidade de existir atividades que permitam ser medidas continuamente, ser possível comparar o resultado obtido e o previsto e possibilitar a tomada de decisões sobre medidas corretivas que reduzam falhas e elevem a eficiência.

O Censipam informou que desde de 2018 passou a gerar alertas de desmatamento que indicam o local que está sendo desmatado, não contabilizando o polígono (área desmatada).

A forma utilizada pelo Censipam para monitoramento é feita com base no número de alertas e não na área desmatada. Nesse contexto, entende-se como suficiente essa forma de mensuração feita pelo Censipam.

2.17 Achado: O Censipam não possui rotina institucionalizada que vise ao acompanhamento dos seus alertas gerados.

A rotina de acompanhamento da *performance* dos alertas emitidos deve estar institucionalizada, objetivando a padronização dos procedimentos internos para mitigar riscos e assegurar o alcance dos objetivos.

Constatou-se que o Censipam não possui uma rotina institucionalizada que vise ao acompanhamento dos seus alertas gerados. Em resposta, o Censipam registrou que *“está em fase de elaboração de normatização do processo de detecção denominado Procedimento Operacional Padronizado – POP”*

Entende-se que essa medida registrada pelo Censipam atende ao objetivo da institucionalização de procedimentos.

2.18 Achado: Ausência, nos acordos de cooperação técnicas firmados entre com o ICMBio e IBAMA, de cláusulas relativas à periodicidade de fornecimento de alertas.

O item 10 do Plano de Trabalho dos Acordos de Cooperação Técnica firmados junto ao IBAMA e ao ICMBio determinam o encaminhamento dos alertas pelo Censipam com certa periodicidade. Entretanto, os respectivos Acordos de Cooperação Técnica não estabelecem essa obrigatoriedade.

Questionado, o Censipam registrou que os alertas são disponibilizados *on line*, via geoserviço, assim que são homologados.

Nesse diapasão, entende-se pertinente a justificativa apresentada, uma vez que o geoserviço com os alertas de desmatamento ficam permanentemente *online*.

2.19 Achado: Os parceiros não estão disponibilizando os resultados decorrentes dos alertas a eles fornecidos.

Os Acordos de Cooperação firmados pelo CENSIPAM com o IBAMA e o ICMBio possuem cláusulas de obrigatoriedade desses parceiros fornecerem os resultados decorrentes dos alertas de desmatamento. Entretanto, constatou-se que os mesmos não estão encaminhando os resultados decorrentes dos alertas recebidos. O não envio dos alertas pelos parceiros inviabiliza a criação de indicadores pelo CENSIPAM com vistas a medir o índice de desmatamento.

Instado a manifestar-se, o Censipam informou que, em ambos acordos coletivos, há o item 10.5 que prevê a emissão de um relatório de avaliação das detecções e suas repercussões em termos de autuações. Registrou, ainda, que apenas o IBAMA apresentou o relatório com o índice de acertos dos alertas disponibilizados e que em reuniões do Censipam com ambas instituições foi informada a dificuldade de obter-se as informações de campo relacionadas especificamente aos dados fornecidos pelo Censipam, pois as ações de campo são baseadas em uma série de informações, inclusive outros alertas, não podendo ser afirmado que uma ação é resultante do dado do Censipam.

Entende-se necessário o envio dos relatórios dos parceiros ao Censipam, objetivando cumprir o estabelecido nos Acordos.

2.20 Achado: O Censipam não possui normativos com procedimentos de divulgação de seus produtos a potenciais parceiros.

O Censipam deve apresentar nos normativos internos dispositivos que objetivam divulgar seus produtos a potenciais parceiros, no intuito de firmar novos acordos de cooperação técnica.

Assim, devem constar dos normativos procedimentos relacionados à: cláusula que estabeleça procedimentos para firmar acordos com potenciais parceiros; a periodicidade para realizar-se reuniões; apresentação da importância dos alertas no âmbito das reuniões; consolidação dos resultados obtidos decorrentes das reuniões realizadas; e motivos que impactaram a não concretização do acordo.

Questionado sobre o assunto, o Censipam informou que: "*após a conclusão do mapeamento de processos, o setor responsável pela instrução processual dos Acordos elaborou o passo a passo para efetivação dos Acordos, bem como os modelos de documentos conforme a AGU determina*".

Muito embora o Censipam tenha registrado que elaborou passo a passo para a efetivação de acordos, faz mister que a divulgação de seus produtos a parceiros potenciais seja inserida em seus normativos internos, no sentido de dar eficácia aos alertas obtidos, de forma institucionalizada.

2.21 Achado: O Censipam não possui institucionalizada rotina de comunicação da importância dos alertas às unidades vinculadas à ACMD.

O Censipam deve contribuir com seus alertas para unidades dentro da estrutura organizacional do MD, excetuando-se os Comandos.

Questionado sobre o assunto, o Censipam respondeu que *“o GEOSERVIÇO é disponibilizado para a Coordenação Geral de Inteligência do Censipam, que pode fornecer os dados à outros órgãos conforme o caso”*.

Não obstante o registro apresentado, não se evidenciou que alguma unidade vinculada à ACMD está usufruindo desses dados.

2.22 Achado: O Censipam não possui tecnologia capaz de identificar, por meio de imagens de radar, plantações ilícitas.

O Acórdão TCU 280/2020 originou-se de solicitação da Comissão de Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, objetivando avaliar os atos de gestão das políticas públicas associadas ao Plano integrado de enfrentamento ao Crack e outras drogas.

Instado a se manifestar acerca de existência de tecnologia (vinculada ou não ao SipamSAR) capaz de identificar plantações ilícitas, informou o que segue:

a) *“O CENSIPAM não possui metodologia desenvolvida para este tipo de identificação. Em levantamento recente realizado junto às agências americanas e européias que lidam com questões semelhantes, não há notícias de uma metodologia desenvolvida no mundo capaz de realizar identificação de plantio de ilícitos com base em sensores radar embarcados em satélites artificiais.”*

b) *“Este é um campo da ciência de sensoriamento remoto que ainda precisa ser desenvolvido através do fomento à pesquisa científica. Desta forma, não há como afirmar que uma tecnologia viável será desenvolvida.”; e*

c) *“O CENSIPAM incluiu em recente revisão de seu planejamento estratégico, ainda carente de aprovação formal, a previsão para fomento à pesquisa científica nesta área. Entretanto, como é um assunto que precisa ser pesquisado, desenvolvido e cujos resultados eventualmente obtidos precisam ser avaliados e validados quanto à eficácia, é prematuro afirmar que uma metodologia consistente de detecção será obtida ao final das pesquisas.”*.

3. RECOMENDAÇÕES

3.1 Achado 2.12: O Censipam não apresentou um sistema de monitoramento baseado em indicadores.

Instituir indicadores que permitam realizar a comparação de resultados, objetivando a tomada de decisão.

3.2 Achado 2.13: Não ficou evidenciado que o Censipam possui critérios para fins de medir a qualidade das imagens de satélite de radar orbital, considerando o disposto no Plano de Atividades de Imagens fornecido.

Estabelecer em normativo critérios que meçam a qualidade das imagens de satélite de radar orbital.

3.3 Achado 2.14: O Censipam não evidenciou a eficácia da capacitação, não obstante o fato de ter apresentado uma evolução nos índices de alertas tido como “classificados”.

Instituir indicadores evidenciando que a evolução dos índices de acertos correspondem às capacitações realizadas.

3.4 Achado 2.15: O Censipam não possui instituído processos baseados em riscos.

a) Considerando que compete ao NAI (segunda linha de defesa da gestão) aperfeiçoar, dentre outras, a gestão de riscos no âmbito da ACMD, e ainda, considerando a interoperabilidade entre as áreas do MD, faz-se mister que o Censipam interceda junto ao NAI, objetivando o auxílio no gerenciamento de riscos em seus macroprocessos, de forma aderente à política de gestão de riscos do MD.

b) Com base no item 78 da IN CGU nº 03/2017, e ainda, considerando a interoperabilidade existente entre as Gerências da Ciset/MD, faz-se mister que o Censipam interceda junto à Gerência de Consultoria da Ciset/MD, com a finalidade de demandar auxílio no desenvolvimento às suas atividades de treinamento, palestras, avaliação de maturidade de gestão de riscos e autoavaliação de controles.

3.5 Achado 2.17: O Censipam não possui rotina institucionalizada que vise ao acompanhamento dos seus alertas gerados, muito embora possua registro do desempenho do número de alertas por responsável.

Concluir o Procedimento Operacional Padrão (POP), visando a sua inclusão em normativos internos.

3.6 Achado 2.19: Os parceiros não estão disponibilizando os resultados decorrentes dos alertas a eles fornecidos.

Interceder junto a esses parceiros (IBAMA e ICMBio), no sentido de fazer cumprir o estabelecido nos respectivos acordos.

3.7 Achado 2.20: O Censipam não possui normativos com procedimentos de divulgação de seus produtos a potenciais parceiros.

Incluir, nos normativos internos, os seguintes dispositivos relacionados à divulgação dos alertas do Censipam a potenciais parceiros:

- a) periodicidade para realizar-se reuniões;
- b) apresentação da importância dos alertas no âmbito das reuniões;
- c) consolidação dos resultados obtidos decorrentes das reuniões realizadas; e
- d) motivos que impactaram a não concretização do acordo.

3.8 Achado 2.21: O Censipam não possui institucionalizada rotina de comunicação da importância dos alertas às unidades vinculadas à ACMD.

Instituir, em seus normativos internos, rotinas que estabeleçam a forma de comunicação entre o Censipam e as Unidades da ACMD, objetivando transmitir a importância dos seus alertas àquela organização.

3.9 Achado 2.22: O Censipam não possui tecnologia capaz de identificar, por meio de imagens de radar, plantações ilícitas.

Manter esta Ciset-MD informada acerca dos estudos relacionados à pesquisa científica, objetivando dar conhecimento sobre a viabilidade ou não de tecnologia que potencialize o combate às plantações ilícitas em todo território nacional.

4. CONCLUSÃO

Para fins de realização da auditoria, foram elaboradas um conjunto de subquestões que teve como objetivo de responder 5 grandes questões, cujos achados evidenciaram o seguinte:

Quanto à infraestrutura do Sipamsar, verificou-se que a mesma está sendo implantada nos termos do contrato firmado com o BNDES, em 20/07/2015.

No que se refere aos recursos liberados pelo BNDES, verificou-se que estão sendo aplicados nas finalidades previstas no contrato firmado.

Quanto ao controle da área efetivamente monitorada por imagens de radar orbital, verificou-se a necessidade do Censipam adotar a seguintes medidas estruturantes:

- a) instituir indicadores que permitam realizar uma comparação de resultados, uma vez que o Censipam não possui um sistema de monitoramento baseado em indicadores, os quais são essenciais para se tomar decisão e mudar rumos;
- b) estabelecer normativo com critérios que permitam medir a qualidade das imagens de satélite de radar orbital;
- c) instituir indicadores que relacionem o índice de acertos dos alertas às capacitações realizadas;
- d) com o intuito de manter a interoperabilidade no âmbito dos setores pertencentes à ACMD, interceder junto ao NAI, objetivando auxílio no mapeamento dos seus processos baseados em riscos, bem como junto à Gerência de Consultoria da Ciset/MD, com vistas a demandar auxílio no desenvolvimento às suas atividades de treinamento, palestras, avaliação de maturidade de gestão de riscos e autoavaliação de controles; e
- e) concluir o POP, objetivando instituir rotina institucionalizada que vise ao acompanhamento dos alertas gerados.

Relativamente aos alertas obtidos dos parceiros que firmaram acordo de cooperação, verificou-se que os parceiros não estão disponibilizando os resultados decorrentes dos alertas fornecidos pelo Censipam, razão pela qual faz-se mister envidar esforços para fazer cumprir o estabelecido nos respectivos acordos celebrados.

Verificou-se, ainda, que a divulgação dos alertas a potenciais parceiros carece de aprimoramento, razão pela qual cabe ao Censipam adotar medidas que normatize a divulgação dos alertas a potenciais parceiros. Verificou-se ainda a necessidade do Censipam inserir medidas que normatize a periodicidade de reuniões, mostre a importância dos seus alertas, consolide os resultados obtidos nas reuniões e também os motivos que impactaram a não concretização do acordo, se for o caso.

Além disso, o Censipam deve fortalecer a forma de comunicação com as unidades da ACMD, no intuito de transmitir a importância dos seus alertas àquela organização.

LINDOLFO BATISTA DA COSTA JUNIOR-CAP
Assistente Técnico Militar

PAULO NASCIMENTO DOS SANTOS- CAP
Assistente Técnico Militar

ARANTES JOSÉ DA SILVA
Gerente de Auditoria