



**TC 027.605/2015-9**

**Tipo:** Processo de contas anuais, exercício de 2014

**Unidade jurisdicionada:** Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A

**Unidade(s) Jurisdicionada(s) Agregada(s):** não há

**Responsável(is):** Ney Zanella dos Santos (CPF: 270.089.167-87) Luciano Pagano Junior (CPF: 727.692.467-04) Agostinho Santos do Couto (CPF: 551.688.417-91) Leonam dos Santos Guimarães (CPF: 466.200.367-91) Marco Antônio Calixto Pádua (CPF: 203.974.107-00) Marco Antônio Raupp (CPF: 076.608.801-44) Idervânio da Silva Costa (CPF: 794.129.981-04) Ari Matos Cardoso (CPF: 006.372.387-53) Jaqueline Sales Gorro i (CPF: 290.263.648-22) Sergio Roberto Fernandes dos Santos (CPF: 347.549.897-91) Wilson Barbosa Guerra (CPF: 275.427.007-82)

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais da Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. (Amazul), relativo ao exercício financeiro de 2014.
2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do anexo I à Decisão Normativa – TCU nº 134/2013 alterada pela de nº 139/2014.
3. A unidade jurisdicionada foi criada por meio do decreto nº 7.898, de 1º de fevereiro de 2013. Vinculada ao Ministério da Defesa por meio do Comando da Marinha, possui como principais finalidades a manutenção e a transferência de tecnologias sensíveis às atividades do Programa Nuclear da Marinha (PNM), do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) e do Programa Nuclear Brasileiro (PNB) e viabilizar o desenvolvimento do submarino de propulsão nuclear.
4. Para cumprir seus objetivos, a atuação da Amazul se dá nas seguintes áreas:
  - a) desenvolvimento de novas tecnologias;
  - b) gestão de pessoas e de conhecimento;
  - c) comercialização de produtos;
  - d) prestação de serviços técnicos;
  - e) gerenciamento de projetos;
  - f) implantação e gestão de empreendimentos;
  - g) operação de instalações.
5. A empresa possui as seguintes competências:

a) promover, desenvolver, absorver, transferir e manter tecnologias necessárias às atividades nucleares da Marinha do Brasil e do Programa Nuclear Brasileiro (PNB);

b) promover, desenvolver, absorver, transferir e manter tecnologias necessárias à elaboração de projetos, acompanhamento e fiscalização da construção de submarinhos para a Marinha do Brasil;

c) gerenciar o cooperar para o desenvolvimento de projetos integrantes de programas aprovados pelo Comandante da Marinha, especialmente os que se refiram à construção e manutenção de submarinos, promovendo o desenvolvimento da indústria militar naval brasileira e atividades correlatas.

6. O relatório de gestão elaborado pela unidade jurisdicionada (UJ) informou que ela ainda não realizou o mapeamento dos seus macroprocessos finalísticos.

### EXAME TÉCNICO

7. No exame das presentes contas, será dada ênfase na análise da estrutura de governança e de controles internos da unidade jurisdicionada (UJ), bem como das contratações por ela realizadas durante o período a que se referem as contas. Os critérios considerados para escolha desses aspectos residem no fato de a UJ ser uma empresa nova, surgida em decorrência da cisão parcial da Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) e, por essa razão, está em processo de maturação de seus controles internos e melhoria de suas estruturas de governança. Além disso, por ter sido ativada recentemente (agosto de 2013), está enfrentando alguns problemas nas contratações devido à falta de planejamento delas.

8. No que tange às contratações realizadas pela UJ, algumas impropriedades foram constatadas pelo Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR):

a) no item 2.2.8 do relatório de auditoria de gestão (peça 5, p. 9), o CCIMAR aponta a realização de despesas de mesma natureza sem a prévia realização de procedimento licitatório, indicando que houve fracionamento indevido de despesa, relativas a 3 (três) aquisições de vestuário para os funcionários da Amazul, infringindo o disposto no art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/1993;

b) no item 2.6.1, alíneas “a” e “b do relatório de auditoria de gestão (peça 5, p. 29), o controle interno aponta um pagamento efetuado a maior e em duplicidade, referente ao exercício de 2013, à Empresa Hoteleira – adesão ao pregão eletrônico (SRP) nº 09/2013 (UASG-158503) – e algumas impropriedades em processo de inexigibilidade de licitação – termo de justificativa de inexigibilidade de licitação (TJIL) nº 04/2014 – referente ao exercício de 2014.

9. Além disso, a própria empresa destacou em seu relatório de gestão (item 8.1.2, peça 1, p. 60) que não realizou estudo técnico que justificasse a opção pela terceirização da frota de veículos e dos serviços de transporte, o que contraria a normatização em vigor acerca do tema, conforme o disposto nos itens 52.1 a 52.6 dessa instrução.

10. Diante desses fatos, de modo a serem adotadas medidas de prevenção à ocorrência de outras falhas semelhantes, será proposto ao final desta instrução que seja dada ciência à unidade jurisdicionada a respeito do descumprimento dessas normas, sendo consideradas suficientes as recomendações já formuladas pelo Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR), sem prejuízo do acompanhamento das medidas adotadas pela UJ nas próximas contas.

11. Por evidenciarem apenas impropriedades formais relativas à realização e à execução de contratos, cujo gestor a quem compete tais atribuições é o diretor de Administração e Finanças da UJ, das quais não se constatou nenhum dano ao erário, propor-se-á, ao final desta instrução, pela regularidade com ressalvas, o julgamento das contas do Sr. Agostinho Santos do Couto pois, nesta condição, deixou de efetuar a supervisão que lhe competia em relação aos procedimentos adotados quando da realização dos procedimentos licitatórios e aqueles relativos à realização de contratações, incidindo na culpa in vigilando. No que diz respeito às contas dos demais responsáveis, será

proposto o julgamento pela regularidade, por não evidenciarem falhas/impropriedades.

### **Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo**

12. A Unidade Jurisdicionada (UJ) elaborou o relatório de gestão de acordo com as disposições da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, alterada pela de nº 72/2013, da Decisão Normativa TCU nº 134/2013 alterada pela de nº 139/2014, da Portaria TCU nº 90/2014, do TCU (peça 1).

13. No caso específico da Amazul, que é uma empresa pública constituída sob a forma de sociedade anônima, o art. 32, IX, de seu Estatuto Social estabelece que cabe à Diretoria Executiva *"promover a elaboração, em cada exercício, das demonstrações financeiras, na forma da legislação vigente, submetendo-as aos Conselhos Fiscal e de Administração e à Auditoria Independente"*. Além disso, o art. 40, da mesma peça estatutária, que trata da Auditoria Interna, dispõe que *"A AMAZUL disporá de Auditoria Interna, vinculada ao Conselho de Administração, a quem deverá se reportar diretamente"*, sendo que o § 1º do mesmo artigo prevê ainda que *"À Auditoria Interna compete executar as atividades de auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, administrativa, patrimonial e operacional da AMAZUL, bem como propor as medidas preventivas e corretivas dos desvios detectados e verificar o cumprimento e a implementação, pela AMAZUL, de recomendações ou determinações efetuadas pela Controladoria-Geral da União, pelo Tribunal de Contas da União e pelo Conselho Fiscal."* Dessa forma, não cabe à Auditoria Interna emitir parecer próprio sobre a prestação de contas da Amazul, uma vez que não há previsão para tal no Estatuto Social da empresa (peça 3).

14. O Conselho de Administração da Empresa Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A, após ter examinado as demonstrações contábeis relativas ao exercício social findo em 31 de dezembro de 2013, considerando o relatório da Partnership Auditores Independentes, manifestou-se favoravelmente à aprovação das contas da UJ. Ainda, o Conselho Fiscal analisou as demonstrações contábeis referentes ao mesmo exercício e concluiu, por unanimidade, que os referidos documentos societários refletem adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial, financeira e de gestão da Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A (peça 4).

15. O parecer da auditoria independente sobre as demonstrações contábeis da UJ indicou que não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre a liquidação financeira da folha de pagamento realizada pela pagadoria de pessoal da Marinha, referente às despesas de folha de pagamento ocorrida no período compreendido entre 16 de agosto de 2013 a 31 de dezembro de 2013 e que também não foi possível efetuar procedimentos de auditoria apropriados e suficientes sobre o saldo contábil registrado de provisão para férias e encargos sociais em 31 de dezembro de 2013. Dessa forma, a opinião da auditoria independente foi pela regularidade com ressalva (peça 1, p. 182).

16. O Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR), ao examinar a gestão dos responsáveis, não apontou, no relatório de auditoria de gestão, a ocorrência de impropriedades ou irregularidades capazes de macular a prestação de contas da UJ (peça 5).

17. No certificado de auditoria, o representante do Centro de Controle Interno da Marinha propôs o julgamento pela REGULARIDADE das contas do dirigente máximo e demais responsáveis pela UJ tratados nesta prestação de contas (peça 6).

18. O dirigente do órgão de controle interno acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria (peça 7).

19. O Ministro de Estado da Defesa e o Comandante da Marinha atestaram haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório de auditoria de gestão, do certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peças 8 e 9).

### **Rol de responsáveis**

20. Constam do rol de responsáveis encaminhado todos os responsáveis que desempenharam, durante o período a que se referem as contas, as naturezas de responsabilidade definidas no art. 10 da IN TCU 63/2010.

21. Foram disponibilizadas, para cada responsável, as informações requeridas pelo art. 11 da mencionada IN.

#### **Processos conexos e contas de exercícios anteriores**

22. Não há processos conexos nem contas de exercícios anteriores capazes de influir no julgamento das presentes contas.

#### **Avaliação do planejamento de ação e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão**

23. O plano estratégico da UJ é composto por 30 objetivos estratégicos, apresentados em Mapa Estratégico e com desdobramento em um Plano tático-operacional para cada uma das 5 áreas de planejamento (Diretoria de Administração e Finanças; Diretoria Técnico-Comercial; Coordenadoria-Geral de Gestão de Pessoas; Assessoria de Comunicação Social e Assessoria de Planejamento). Os 30 objetivos estratégicos se dividem em 2 categorias: 15 objetivos de aprendizagem e crescimento e 15 objetivos finalísticos. A Amazul destacou em seu relatório de gestão (peça 1, p. 36) que os esforços de sua gestão, no que se refere ao seu plano estratégico, em 2014, se concentraram em avançar nos quinze Objetivos Estratégicos de Aprendizagem e Crescimento, em vista de ser uma empresa recém ativada e necessitando que as metas relativas a esses objetivos sejam atingidas até dezembro de 2015, de forma a que se tenha todo o apoio para que a ela atue de forma adequada e eficiente em seu ambiente de negócios (objetivos finalísticos).

24. O Planejamento Estratégico da Amazul foi elaborado no exercício de 2014, tendo sido iniciado em janeiro e encerrado em junho. Ainda, a aprovação desse planejamento se deu apenas em novembro de 2014. Dessa forma, não é possível avaliar se as ações executadas nos exercícios de 2013 e 2014 (período referente à gestão avaliada neste processo de contas ordinárias) contribuíram de fato para alcançar os objetivos estratégicos, tampouco o grau de alcance desses objetivos ou o impacto dos seus resultados no Plano Estratégico da unidade jurisdicionada.

25. Vale destacar que a Amazul não realizou o mapeamento de seus macroprocessos finalísticos. A identificação e o mapeamento destes processos apoiam o entendimento das necessidades e expectativas dos seus clientes e demais partes interessadas, permitindo-se um planejamento adequado das atividades, a definição das responsabilidades das pessoas envolvidas e o uso adequado dos recursos disponíveis. Assim, o planejamento estratégico da UJ deve ser aprimorado, de modo a contemplar os macroprocessos, demonstrando o alinhamento dos objetivos estratégicos e operacionais com esses macroprocessos, bem como efetuar a atualização dos indicadores de desempenho, conforme essa atualização, a fim de fortalecer a governança da UJ.

26. Em relação ao aspecto quantitativo da gestão, os resultados das ações levadas a cabo pela Amazul não foram quantificados, tornando difícil o estabelecimento de uma conexão segura e específica entre as ações realizadas e os objetivos traçados pela UJ. Assim, a avaliação desse quesito restou prejudicada.

#### **Avaliação dos indicadores**

27. A Amazul foi criada recentemente, tendo apenas aprovado seu Planejamento Estratégico em novembro de 2014. Somente nesta data a UJ formalizou os indicadores de desempenho. Assim, a base de dados dos indicadores informados no Relatório de Gestão do exercício de 2014 foi considerada incipiente para a avaliação em todos os aspectos definidos no item 3 do Anexo IV da DN nº 140/2014-TCU. Uma melhor avaliação desses indicadores poderá ser feita no próximo exercício.

#### **Avaliação da estrutura de governança e de controle internos**

28. De acordo com o relatório de gestão (peça 1, p. 18), a estrutura de governança da

Amazul é composta pelo Conselho de Administração, pela Assessoria de Controle Interno, pelo Conselho Fiscal e por uma Diretoria Executiva. O Conselho de Administração, constituído em conformidade com a Lei 6.404/1976, é composto por 6 (seis) membros, que se reúnem trimestralmente, dentre os quais um é necessariamente representante dos funcionários, o qual é eleito por meio de votação direta, conforme a Lei 12.353/2010. A Assessoria de Controle Interno da Empresa é vinculada ao Conselho de Administração. O Conselho Fiscal é integrado por 3 membros e respectivos suplentes, que se reúnem mensalmente. Há ainda a Diretoria Executiva, que é um colegiado composto por quatro membros, Diretor Presidente, Diretor Técnico-Comercial, Diretor de Administração e Finanças e Coordenador-Geral de Gestão de Pessoas.

29. As atribuições de cada colegiado, bem como suas responsabilidades, estão definidas no Estatuto Social da empresa. No âmbito da estrutura organizacional, as atribuições de cada diretoria e seus respectivos órgãos subordinados estão definidas no Regimento Interno. Foram aprovadas, pela Diretoria Executiva, as normas relativas às principais atividades de gestão e de processos administrativos.

30. A Amazul também possui uma estrutura de auditoria interna ligada diretamente ao Conselho de Administração, órgão administrativo máximo da estrutura organizacional da UJ. Verifica-se, portanto, que a estrutura de governança da UJ, no que diz respeito ao posicionamento dessa unidade de autocontrole no organograma da organização, está adequado, indicando que há autonomia e isenção por parte dela.

31. A Empresa conta, ainda, conforme exigência legal, com uma empresa de auditoria independente.

#### **Avaliação da estrutura de controle internos**

32. Quanto à avaliação dos controles internos da Amazul, o Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR), no Relatório de Auditoria de Gestão (peça 5), analisou os cinco componentes da estrutura de Controle Interno da UJ, sob a ótica do *Committee of Sponsoring Organizations* (COSO), organização de referência internacional no estudo de prevenção de fraudes nas demonstrações contábeis das empresas.

33. O primeiro componente avaliado foi o Ambiente de Controle. O ambiente de controle abrange a integridade e os valores éticos da organização, os parâmetros que permitem à estrutura de governança cumprir com suas responsabilidades de supervisionar a governança, a estrutura organizacional e a delegação de autoridade e responsabilidade, o processo de atrair, desenvolver e reter talentos competentes e o rigor em torno de medidas, incentivos e recompensas por *performance*. O ambiente de controle resultante tem impacto sobre todo o sistema de controle interno.

33.1 O relatório de gestão (peça 1) indica que a comunicação não é adequada e nem eficiente dentro da organização. Indica ainda que não é possível avaliar se os procedimentos e as instruções operacionais são padronizados e formalizados, tampouco se há mecanismos de incentivo à participação dos empregados dos diversos níveis da estrutura da UJ na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais ou código de ética de conduta. Por fim, não há mecanismos de incentivos e recompensas por desempenho.

33.2 É necessário que a UJ desenvolva uma cultura organizacional que possibilite uma identificação de todos os seus funcionários com os valores da empresa, o que só será atingido com o melhoramento do fluxo de comunicação entre os integrantes da empresa, a fim de fortalecer a cultura de controle. A Amazul já está ciente dessa necessidade. Ela informou que elaborou um Plano de Desenvolvimento da Cultura Organizacional, referenciado em seu Planejamento Estratégico, estruturado em uma fase preliminar e cinco fases anuais, que compreendem ações desde 2015 até 2019.

33.3 Quanto à falta de recompensas por *performance*, consideram-se suficientes as recomendações feitas pelo CCIMAR em seu relatório de auditoria de gestão, no sentido de antecipar a data de implementação do prêmio “Empregado de Valor”, previsto apenas para 2019,

não esgotando a possibilidade de criação de outros prêmios ou ações de incentivo motivacional (item 2.11.2, alínea b, peça 5, p. 37).

34. Quanto ao componente Avaliação de Riscos, quando da realização da auditoria de gestão pelo CCIMAR, a UJ ainda não havia concluído formalmente a identificação de seus riscos estratégicos, mas havia previsto para dezembro de 2015 a aprovação de um Plano de Prevenção e Gerenciamento de Crises da empresa, com orientações para identificar os fatores de risco e preparar a organização para enfrentar e controlar crises. Considera-se suficiente a recomendação feita pelo CCIMAR à UJ, para que ela concluísse o gerenciamento de riscos, formalizando estratégias capazes de avaliar e acompanhar os riscos identificados.

35. No que diz respeito às Atividades de Controle, não foram constatadas quaisquer falhas ou impropriedades que comprometessem a gestão.

36. Em relação ao componente Informação e Comunicação, os procedimentos adotados pela UJ foram considerados satisfatórios pela avaliação do controle interno. Entretanto, o CCIMAR ressaltou que a UJ não possui em sua página eletrônica um sistema de informação ao cidadão (SIC). A administração obtém e utiliza informações importantes e de qualidade, originadas tanto de fontes internas quanto externas, a fim de apoiar o funcionamento de outros componentes do controle interno. 36.1A comunicação externa apresenta duas vertentes: permite o recebimento, pela organização, de informações externas significativas, e proporciona informações a partes externas em resposta a requisitos e expectativas. Considera-se suficiente a recomendação do controle interno para que, em atenção à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a UJ inclua em seu sítio na internet uma ferramenta voltada para os cidadãos, de forma que permita a eles a realização de consultas junto à empresa e que o CCIMAR monitore essa inclusão.

37. Os procedimentos de Monitoramento também foram considerados satisfatórios. Eles têm permitido avaliar a qualidade do sistema de controle interno ao longo do tempo, além de terem contribuído para a melhoria do desempenho deste.

38. No contexto do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a UJ está submetida ao controle realizado pelo CCIMAR e, em atenção ao disposto na Lei nº 6.404/1976, as demonstrações contábeis da Amazul são submetidas à análise de uma auditoria independente contratada. Além dessas atividades de monitoramento, a Amazul possui um Conselho Fiscal e uma unidade de Auditoria Interna, sendo esta ligada diretamente ao Conselho de Administração. Contudo, em que pese possuir uma unidade de auditoria interna, na auditoria de gestão realizada pelo CCIMAR, foi constatado que esta unidade possuía somente um integrante (Auditor Chefe), quando deveria haver, conforme dispõe o regimento interno do Conselho de Administração, no mínimo 4 integrantes. A Amazul informou ao CCIMAR que um processo seletivo estava em andamento e que a empresa estava buscando a contratação de auditores para compor a unidade de Auditoria Interna. Informou ainda que essa contratação estava prevista para ocorrer ainda em 2015, para regularizar essa situação.

39. Deve-se destacar que a Amazul foi ativada há pouco tempo, em decorrência de uma cisão parcial da Empresa Gerencia de Projetos Navais (Emgepron), e ainda se encontra em processo de estruturação, inclusive com um concurso público em andamento para a contratação de pessoal para completar seus quadros, em especial da área administrativa. Esses fatos devem contribuir para o aprimoramento dos controles internos da UJ.

40. Assim, com base na avaliação empreendida pelo órgão de controle interno e por essa Corte de Contas, é possível concluir que, embora possa haver falhas pontuais associadas aos controles internos, de modo geral, verifica-se adequação quanto à estrutura de governança da Unidade e quanto ao funcionamento de seus controles internos.

#### **Avaliação da execução orçamentária e financeira**

41. Foram realizadas avaliações da execução orçamentária e financeira referentes aos exercícios de 2013 e de 2014.

42. Em relação ao exercício de 2013, de acordo com os exames realizados no relatório de

gestão, a auditoria de gestão realizada pelo Centro de Controle Interno da Marinha constatou que a UJ atendeu ao que foi programado em seu Plano de Ação, no planejamento realizado pelo Comando da Marinha, em consonância com a lei orçamentária anual (LOA) e com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

42.1 O relatório de gestão da UJ não evidencia ocorrência de problemas que tenham comprometido a execução dos programas/ações.

42.2 As inscrições em restos a pagar não processados representaram aproximadamente 20% dos empenhos emitidos no exercício. Não foram constatadas, pelo controle interno, quaisquer irregularidades ou impropriedades que comprometessem a gestão.

43. No que diz respeito ao exercício de 2014, o volume de restos a pagar não processados inscritos no exercício se elevou de forma expressiva, representando aproximadamente 35% do total dos empenhos emitidos nesse ano. A Amazul informou, em seu relatório de gestão (peça 1, p. 35), que foi contingenciada em cerca de 50% dos créditos alocados à LOA de 2014, o que restringiu de forma significativa sua execução orçamentária e comprometeu a execução dos programas/ações.

43.1 O quadro 1 e o gráfico 1, relacionados abaixo, demonstram o aumento de empenhos inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício.

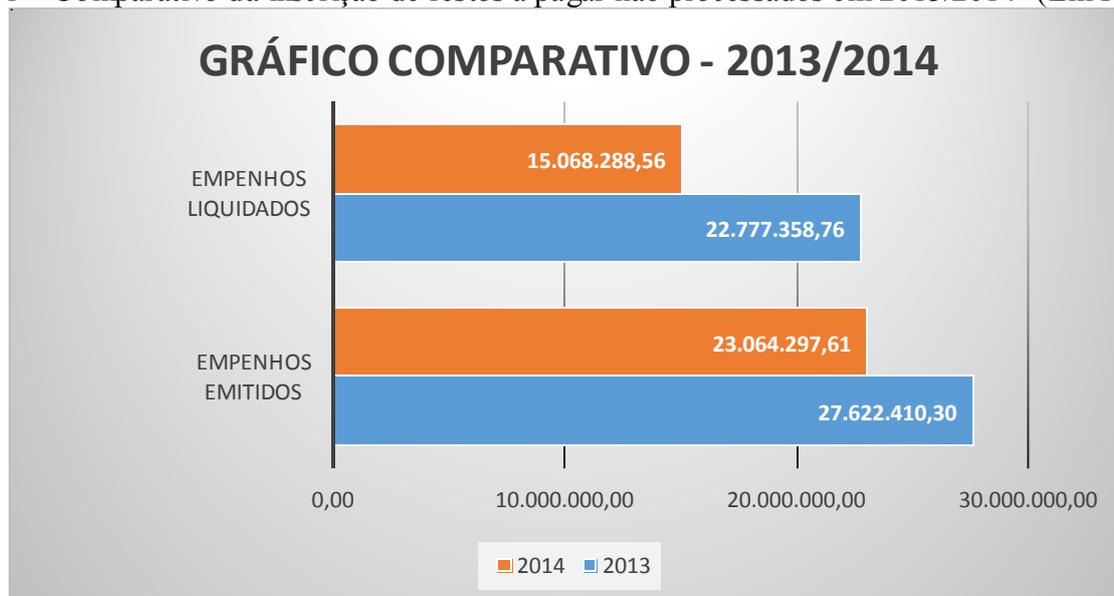
Quadro 1 – Demonstrativo da inscrição de restos a pagar não processados em 2013/2014<sup>1</sup> (Em R\$)

<b>TOTAL GERAL</b>			
<b>EXERCÍCIO</b>	<b>EMPENHOS EMITIDOS</b>	<b>EMPENHOS LIQUIDADOS</b>	<b>EMPENHOS INSC. RP NÃO PROCESSADOS</b>
<b>2013</b>	<b>27.622.410,30</b>	<b>22.777.358,76</b>	<b>4.845.051,54 (18,54%)</b>
<b>2014</b>	<b>23.064.297,61</b>	<b>15.068.288,56</b>	<b>7.996.009,05 (34,67%)</b>

Fonte: SIAFI Gerencial

Nota: <sup>1</sup> Dados extraídos do relatório de gestão referentes aos exercícios de 2013 e de 2014

Gráfico 1 – Comparativo da inscrição de restos a pagar não processados em 2013/2014<sup>2</sup> (Em R\$)



Fonte: SIAFI Gerencial

Nota: <sup>2</sup> Dados extraídos do relatório de gestão referentes aos exercícios de 2013 e de 2014

43.2 É importante destacar que a elevação do volume de despesas inscritas em restos a pagar, principalmente em relação aos não processados, representa um risco fiscal do ponto de vista orçamentário. Essa prática dificulta o planejamento e a execução do orçamento, pois promove o

acúmulo de passivos anteriores, gerando riscos ao cumprimento das metas fiscais. O pagamento dessas despesas impacta o cálculo do resultado primário. Assim, a execução orçamentária de determinado exercício acaba por concorrer com a execução de restos a pagar, pois o cálculo do resultado primário é feito pelo regime de caixa (despesas pagas no exercício versus receitas arrecadadas no exercício). De igual forma, o não pagamento de despesas primárias no exercício de competência impacta positivamente o resultado primário.

43.3 Caso esse volume de despesas inscritas em restos a pagar continue crescendo, a UJ corre o risco de criar um orçamento paralelo de restos a pagar, o que pode comprometer gravemente sua execução orçamentária e financeira em exercícios futuros, pondo em risco o atingimento de seus objetivos.

43.4 Em relação à execução de restos a pagar não processados, realizada no exercício de 2014, restaram R\$ 4.454.694,43 ainda pendentes de pagamento. De acordo com as avaliações realizadas pelo CCIMAR, esse fato deveu-se basicamente a 2 (dois) fatores:

a) não cumprimento de procedimentos de execução da despesa, como medição, regularização, entre outros, o que impediu sua liquidação no exercício de 2014 e, conseqüentemente, seu pagamento;

b) reinscrição de empenhos vinculados ao contrato formalizado com o Instituto Brasileiro da Qualidade Nuclear que não puderam ser liquidados no exercício de 2014, tendo em vista a alta complexidade do objeto do contrato.

43.5 Quanto à inscrição de restos a pagar não processados realizada no exercício de 2014, não foram constatadas, pelo controle interno, quaisquer irregularidades ou impropriedades que comprometessem a gestão, sendo considerado normal esse aumento do volume de restos a pagar dessa natureza inscritos no exercício devido ao elevado contingenciamento sofrido pela UJ.

43.6 Ainda no que tange ao exercício de 2014, de acordo com os exames realizados no relatório de gestão, a auditoria de gestão realizada pelo Centro de Controle Interno da Marinha constatou que a UJ atendeu ao que foi programado em seu Plano de Ação, no planejamento realizado pelo Comando da marinha do Brasil, em consonância com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

44. Em relação às despesas por modalidade de contratação (modalidade de licitação, contratações diretas, regime de execução especial, pagamento de pessoal e outros), o quadro 2 evidencia a materialidade delas, comparando as liquidadas e as pagas.

Quadro 2 – Execução das despesas por modalidade de contratação em 2013/2014<sup>3</sup> (Em R\$)

Modalidade de Contratação	Despesa Liquidada (Em R\$ 1,00)		Despesa Paga (Em R\$ 1,00)	
	2014	2013	2014	2013
<b>1.Modalidade de Licitação (a+b+c+d)</b>	<b>3.341.188,56</b>	<b>214.853,30</b>	<b>3.336.188,56</b>	<b>214.853,30</b>
a) Convite	0	0	0	0
b) Tomada de Preços	106.975,83	0	106.975,83	0
c) Concorrência	0	0	0	0
d) Pregão	3.234.212,73	214.853,30	3.229.212,73	214.853,30
<b>2.Contratações Diretas (h+i)</b>	<b>5.296.021,83</b>	<b>1.019.411,79</b>	<b>5.264.051,83</b>	<b>1.016.605,29</b>
h) Dispensa	918.167,46	465.929,86	886.197,46	463.123,36
i) Inexigibilidade	4.377.854,37	553.481,93	4.377.854,37	553.481,93
<b>3.Regime de Execução Especial</b>	<b>138.542,31</b>	<b>3.202,09</b>	<b>138.542,31</b>	<b>3.202,09</b>
j) Suprimento de Fundos	138.542,31	3.202,09	138.542,31	3.202,09
<b>4.Pagamento de Pessoal (k+l)</b>	<b>169.095.750,04</b>	<b>40.915.994,21</b>	<b>169.095.750,04</b>	<b>40.386.989,83</b>
k) Pagamento em Folha	168.982.859,46	40.841.133,80	168.982.859,46	40.312.129,42
l) Diárias	112.890,58	74.860,41	112.890,58	74.860,41
<b>5.Outros</b>	<b>908.092,22</b>	<b>44.280.913,15</b>	<b>908.092,22</b>	<b>43.751.908,77</b>
<b>Total (1+2+3+4+5)</b>	<b>178.779.594,96</b>	<b>86.434.374,54</b>	<b>178.742.624,96</b>	<b>85.373.559,28</b>

Nota: Dados extraídos do relatório de gestão referentes aos exercícios de 2013 e de 2014

44.1 Percebe-se que, das despesas realizadas com licitação, 100% delas foram realizadas

mediante preção em 2013 e quase 100% em 2014. Além disso, é possível notar que a maior parte das despesas contratuais são oriundas de contratações diretas e que há uma grande elevação nos valores relativos às contratações realizadas mediante inexigibilidade ou dispensa de licitação no exercício de 2014 em relação ao exercício de 2013. O quadro 3 e o Gráfico 2 demonstram essa evolução.

Quadro 3 – Evolução das contratações realizadas de forma direta (Em R\$)

<b>Contratações Diretas</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Dispensa	465.929,86	918.167,46
Inexigibilidade	553.481,93	4.377.854,37
<b>Total</b>	<b>1.019.411,79</b>	<b>5.296.021,83</b>

Nota: Dados extraídos do relatório de gestão referentes aos exercícios de 2013 e de 2014

Gráfico 2 - Evolução das contratações realizadas de forma direta (Em R\$)



Nota: Dados extraídos do relatório de gestão referentes aos exercícios de 2013 e de 2014

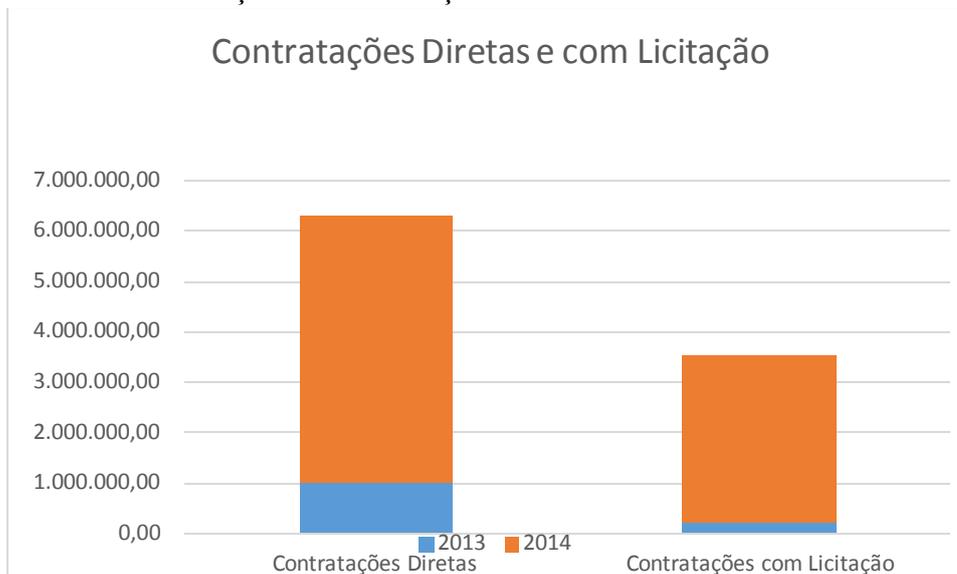
44.2 Por fim, depreende-se dos dados analisados no relatório de gestão que as contratações diretas são muito superiores às precedidas de procedimento licitatório. A regra é a obrigatoriedade de licitação, sendo a contratação direta uma exceção, de acordo com as hipóteses previstas em lei. Após análise das justificativas para a realização dessas contratações não precedidas de licitação, não foram constatadas irregularidades, mas apenas algumas impropriedades, sendo consideradas suficientes e adequadas as recomendações realizadas pelo Controle Interno no relatório de auditoria de gestão (item 2.6.2, peça 5, p. 32). O quadro 4 e o gráfico 3 relacionam essas contratações.

Quadro 4 – Comparação entre contratações diretas e precedidas de licitação (Em R\$)

<b>Exercício</b>	<b>Contratações Diretas</b>	<b>Contratações com Licitação</b>
<b>2013</b>	1.019.411,79	214.853,30
<b>2014</b>	5.296.021,83	3.341.188,56

Nota: Dados extraídos do relatório de gestão referentes aos exercícios de 2013 e de 2014

Gráfico 3 - Evolução das contratações realizadas de forma direta e com licitação (Em R\$)



Nota: Dados extraídos do relatório de gestão referentes aos exercícios de 2013 e de 2014

#### **Avaliação da gestão de pessoas e da terceirização de mão de obra**

45. De acordo com o quadro 7.1.1.1 do relatório de gestão (peça 1, p. 53), a UJ possui uma lotação autorizada de 1984 funcionários e uma lotação efetiva de 1389. Desses 1389, 65 atuam na área-meio e 1324 na área-fim da empresa. No que diz respeito aos cargos em comissão, a Amazul possui lotação autorizada de 95 cargos, sendo a lotação efetiva de 91.

46. A discrepância entre a lotação autorizada e a efetiva evidencia que a força de trabalho da empresa está aquém da necessária para o desempenho de suas funções. Aliado a esse ponto, está o fato de aproximadamente 40% dos empregados já possuírem idade superior a 50 anos, o que representa uma fragilidade, já que, em pouco tempo, parte expressiva do quadro de pessoal já estará apta a se aposentar. Além disso, a realidade salarial da UJ estava abaixo do necessário para evitar a evasão da mão-de-obra qualificada. A UJ destacou em seu relatório de gestão que um concurso público para a contratação de novos empregados estava em andamento e que um novo plano de cargos e salários já havia sido aprovado. Dessa forma, pretende reter essa mão-de-obra qualificada dentro da empresa. Além disso, com a realização do concurso público, os novos profissionais contratados por irão substituir gradativamente os empregados que optarem pela aposentadoria.

47. Não foram apuradas, nas avaliações realizadas pelo controle interno, ocorrências de acumulação ilegal cargos, funções e empregos. A UJ realiza a verificação de uma possível acumulação indevida no momento da admissão dos empregados e anualmente, por meio do preenchimento e assinatura, por parte de seus funcionários, da “declaração de não acumulação de cargos”. Devido a sua recente criação, a Amazul ainda está implantando, por meio de documentos normativos internos, novos procedimentos voltados para a identificação e consequente tratamento das acumulações ilegais de cargos.

48. No que tange à terceirização de mão-de-obra, o CCIMAR constatou, na auditoria de gestão, que a UJ não contratou empregados terceirizados para ocupar cargos previstos em seu plano de cargos.

#### **Avaliação da gestão do patrimônio**

49. O CCIMAR realizou a avaliação da gestão do patrimônio da de responsabilidade da UJ, em atendimento ao disposto no item 9, do anexo IV, da DN TCU nº 140/2014.

50. Quanto à avaliação da gestão do patrimônio imobiliário da Amazul, o CCIMAR constatou que a empresa não possui, sob sua responsabilidade, imóvel classificado como de uso especial, nos termos da legislação vigente, seja de propriedade da União ou locado de terceiros. Até

o término da auditoria de gestão realizada pelo CCIMAR, a UJ utilizava como sede provisória as instalações do Centro Cultural da Marinha em São Paulo, cuja responsabilidade é do Comando do 8º Distrito Naval. Em dezembro de 2013, foi adquirido, por R\$ 20.500.000,00, um prédio com recursos do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub), que abrigará a futura sede da empresa em 2015.

51. Em relação à correção dos registros contábeis, o TCU, por meio da publicação dos Acórdãos nº 6927/2014-TCU – 1ª Câmara, nº 2312/2008-TCU – 2ª Câmara e nº 7273/2010-TCU – 2ª Câmara, emitiu matéria sobre a obrigatoriedade de as empresas estatais dependentes efetuarem o registro de seus bens imóveis no Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de Uso Especial da União (SPIUNet). Visando a padronização dos procedimentos em relação ao registro dos bens imóveis da União, a Secretaria do tesouro Nacional do Ministério da fazenda e a Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão emitiram a portaria interministerial 703, de 10 de dezembro de 2014, que dispõe sobre os procedimentos e requisitos gerais para a mensuração, atualização, reavaliação e depreciação dos bens imóveis da União. A portaria estabelece em seu artigo 9º que “*Os bens imóveis de propriedade das empresas estatais federais dependentes deverão ser contabilizados direta e exclusivamente no SIAFI*”. Assim, conquanto a posição do TCU seja pela obrigatoriedade de as empresas estatais dependentes efetuarem o registro de seus bens imóveis no Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de Uso Especial da União (SPIUNet), a UJ, em cumprimento ao artigo 9º da mencionada portaria, efetua esse registro contábil direta e exclusivamente no SIAFI. Nesse contexto, não se observa nenhuma irregularidade no procedimento realizado pela UJ em relação ao registro desses bens.

52. No que tange à gestão da frota de veículos sob a responsabilidade da Amazul, o controle interno constatou que a estrutura de controles existente atende a prestação de serviço de transporte de forma satisfatória e de acordo com a legislação vigente. Contudo, essa estrutura de controles ainda não foi normatizada. A Amazul informou que uma norma de procedimento (NP) já está sendo elaborada para sanar essa deficiência (item 8.1, peça 1, p.60). O exercício dessa gestão é efetuado pelo Departamento de Administração da UJ.

52.1 A UJ possui apenas um veículo próprio, sendo o restante da frota terceirizada. De acordo com o relatório de gestão elaborado pela empresa (item 8.1.2, peça 1, p. 60), **não foi realizado um estudo técnico de viabilidade para justificar a opção pela terceirização da frota e dos serviços de transporte** (motoristas, combustível, manutenção de veículos, etc.). A Amazul justifica que a opção pela terceirização da frota e dos serviços de transporte deu-se por vários fatores, entre os quais se destaca a impossibilidade da aquisição de veículos sem ter como base um levantamento das reais necessidades da empresa, apenas alguns meses após sua criação, o que poderia levar a erros irreparáveis. Além disso, deve-se levar em consideração a inexistência de recursos humanos necessários para operar os veículos e de pessoal para gerenciar sua manutenção e, ainda, a opção por dirigir seus recursos humanos sempre para a atividade-fim (apenas 65 funcionários integrantes de seus quadros atuam na área meio da empresa). Diante disso, optou-se pela terceirização da frota de veículos.

52.2 O emprego da terceirização pela Administração Pública se mostra uma ferramenta vantajosa. Porém, é necessário que, antes que se decida por essa forma de prestação de serviços, a empresa realize um estudo prévio da real necessidade e vantajosidade do negócio, seguido de um minucioso planejamento da contratação. Mesmo que esse procedimento, em princípio, apresente vários benefícios para a administração pública, sempre há o risco de os objetivos por ela pretendidos não serem alcançados, tais como redução de custos, agilidade e melhora na qualidade de seus produtos ou serviços, justamente devido à falta ou inadequação na realização de um estudo e um planejamento prévio.

52.3 A norma que trata sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional é o Decreto no 2.271, de 7 de julho de 1997. A Instrução Normativa (IN) nº 02/2008 da SLTI/MPOG regulamenta a contratação de serviços terceirizados nesse âmbito. O art. 9º do Decreto 2.271/1997 dispõe que “as contratações visando à prestação de serviços,

efetuadas por empresas públicas, sociedades de economia mista e demais empresas controladas direta ou indiretamente pela União, serão disciplinadas por resoluções do Conselho de Coordenação das Empresas Estatais – CCE”. Contudo, essa norma ainda não foi elaborada. Nesse sentido, o entendimento desta Corte de Contas é de que inclusive as empresas estatais devem utilizar o modelo de contratação editado pela SLTI/MPOG, por meio da IN 02/2008, tendo em vista que é fundamentado em preceitos constitucionais, os quais devem ser observadas por todos os órgãos e entidades da Administração direta e indireta (Acórdão TCU nº 1.215/2009 – Plenário).

52.4 O art. 6º da IN 02/2008 (SLTI/MPOG) estabelece que os serviços que apoiam a realização da missão institucional do órgão podem ser contratados com terceiros, observado o disposto no Decreto 2.271/1997. O art. 2º do Decreto nº 2.271/1997 impõe que “a contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que conterà, no mínimo:

I- Justificativa da necessidade dos serviços;

II- Relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;

**III- Demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.**

52.5 Ademais, há que se levar em conta a Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho que dispõe que “*IV - o inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial.*” (art. 71 da Lei n. 8.666/1993). Ou seja, existe o risco de a tomadora de serviços (no caso a UJ) ser responsabilizada subsidiariamente pelo inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte da contratada. Em suma, a decisão em terceirizar não deve ser feita precipitadamente, e sim precedida de estudo sobre o assunto e confrontada com a realidade da organização, a fim de verificar se a ferramenta se aplica a ela e se ela se adequa da melhor forma aos fins pretendidos.

52.6 Diante do exposto, deve ser dada ciência à UJ do descumprimento do art. 6º da IN 02/2008 (SLTI/MPOG) e do art. 2º do Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal.

53. No que tange à qualidade dos controles internos administrativos, a auditoria de gestão realizada pelo controle interno aponta que os princípios previstos na Instrução Normativa nº 01/2001, da Secretaria Federal de Controle, estão sendo cumpridos, sendo esses controles considerados satisfatórios, julgando-se satisfatória, em seus aspectos relevantes, a gestão patrimonial realizada pela UJ.

### **Avaliação da gestão de tecnologia da informação (TI) e da gestão do conhecimento**

54. Em virtude de haver sido ativada a pouco tempo, além de não possuir um quadro de pessoal suficiente para executar todas as atividades, a Amazul ainda está em fase de implantação de sua estrutura de gestão de tecnologia da informação.

55. A UJ apresentou na seção 9.1 do relatório de gestão (peça 1, p. 62) um quadro com os contratos na área de TI executados em 2014 e a descrição dos sistemas computadorizados utilizados UJ, de acordo com a DN 134/2013 e as orientações contidas na portaria 90/2014 do TCU.

56. Após avaliação realizada pelo CCIMAR na gestão de tecnologia da informação da Amazul, foram observados os seguintes aspectos: a) a TI ainda não está inserida do planejamento estratégico; b) inexistência de um Plano Diretor de TI (PDTI) alinhado ao planejamento estratégico; c) inexistência de uma política de segurança da informação; d) inexistência de um plano de contingências.

57. Deve-se destacar que a Tecnologia da Informação, nos últimos anos, passou do status de ‘suporte’ da organização, para ser encarada como uma aliada estratégica.

58. Consideram-se suficientes as recomendações feitas pelo CCIMAR no relatório de auditoria de gestão.

### **Avaliação da gestão dos recursos renováveis e sustentabilidade ambiental**

59. O relatório de gestão elaborado pela UJ apontou poucos elementos sobre a utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras.

60. A auditoria de gestão realizada pelo CCIMAR apontou que há necessidade de a AMAZUL intensificar a utilização desses critérios para os próximos processos licitatórios.

61. Vale destacar que a promoção da sustentabilidade ambiental é uma das diretrizes do processo licitatório, nos termos da legislação que regula o tema. Assim, a UJ deve buscar meios de incentivar os futuros contratados a oferecerem produtos e serviços ambientalmente responsáveis e a considerar os impactos ambientais deles provenientes.

### **Principais constatações do Controle Interno**

#### **I. Pagamento efetuado em duplicidade**

62. Quanto à constatação apontada pelo Controle Interno no item 2.6.1, alínea “a”, do relatório de auditoria de gestão (peça 5, p. 29), acerca de um pagamento efetuado a maior e em duplicidade, referente ao exercício de 2013, à Empresa Hoteleira – adesão ao pregão eletrônico (SRP) nº 09/2013 (UASG-158503) – o CCIMAR recomendou à UJ que realizasse o levantamento de todos os valores pagos e que os comparasse com os acordados, a fim de que fossem verificados possíveis pagamentos indevidos e que, caso existissem, que fosse identificado aquele que deu causa e que fossem tomadas as medidas necessárias para ressarcir o erário.

62.1 A Amazul, após a conclusão da auditoria de gestão, informou ao CCIMAR que já estava adotando os procedimentos necessários à regularização dessa situação.

62.2 Como a UJ já informou ao órgão de controle interno que já está adotando as medidas administrativas necessárias à verificação de eventuais pagamentos indevidos bem como os procedimentos necessários ao ressarcimento destes, entendemos que, em que pese serem consideradas suficientes as recomendações já formuladas pelo CCIMAR, é necessário que seja dada ciência dessa impropriedade à UJ, sem prejuízo do acompanhamento das medidas tomadas por ela nas próximas contas, que deverão ser informadas no próximo relatório de gestão.

#### **II. Impropriedades em processo de inexigibilidade de licitação**

63. Quanto às constatações apontada pelo Controle Interno no item 2.6.1, alínea “b”, do relatório de auditoria de gestão (peça 5, p. 29), acerca de algumas impropriedades em um processo de inexigibilidade de licitação – termo de justificativa de inexigibilidade de licitação (TJIL) nº 04/2014 – referente ao exercício de 2014, considerou-se relevante analisar, nesta instrução, as seguintes:

a) **Constatação:** emissão de Nota de Empenho em data posterior à assinatura do contrato;

a.1) **Análise:** A nota de empenho é um mecanismo utilizado pelo Poder Público para informar sobre a materialização da garantia de pagamento assegurada pela relação contratual entre o Estado e terceiros, ou seja, do empenho da despesa, devendo sua emissão ser prévia ou, no máximo, contemporânea à assinatura do contrato, conforme art. 60 da Lei 4.320/1964, que veda a realização de despesa sem prévio empenho. Além disso este é o entendimento deste Tribunal, consoante o Acórdão nº 1.404/2011, 1ª Câmara, de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar.

b) **Constatação:** abrangência na contratação;

b.1) **Análise:** A inexigibilidade licitação se fundamenta na inviabilidade de competição, conforme dispõe o art. 25 da Lei 8.666/1993. Entre o rol exemplificativo enumerado pelo mencionado artigo, no que tange a situações que normalmente caracterizam a inviabilidade de competições, está a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

b.1.1) No que diz respeito a esse tipo de inviabilidade competição, deve-se evidenciar a convergência de três fatores: o serviço técnico especializado (que deve estar incluído entre os mencionados no art. 13 da referida lei), a natureza singular do serviço e a notória especialização do contratado. A Amazul contratou serviços técnicos especializados de consultoria jurídica, serviço este elencado no rol do art. 13 da lei 8.666/1993, com empresa de notória especialização. Contudo, a delimitação do objeto relacionada à prestação do serviço ficou demasiada abrangente.

b.1.2) A Amazul delimita o objeto da seguinte forma “(...)serviços jurídicos especializados de consultoria visando atender a demanda urgente e específica de **estruturação das formas de participação da empresa em empreendimentos relacionados ao seu objeto social**”. Ao não definir de forma específica quais seriam os empreendimentos, delineando apenas de forma global “empreendimentos relacionados ao seu objeto social”, o objeto do contrato se tornou genérico, prejudicando a caracterização do requisito “natureza singular”, o que afronta o disposto no art. 25, inciso II da lei 8.666/1993. Deve-se ressaltar que a urgência da demanda não constitui elemento fático para caracterizar a inviabilidade de competição.

63.1 Dessa forma, embora sejam consideradas suficientes as recomendações já formuladas pelo CCIMAR, entende-se necessário que seja dada ciência acerca do descumprimento dessas normas à UJ, sem prejuízo do acompanhamento das medidas tomadas por ela nas próximas contas, que deverão ser informadas no relatório de gestão.

### III. Fracionamento de despesa

64. Em relação ao item 2.2.8 do relatório de auditoria de gestão (peça 5, p.9), que trata do exame da conformidade da gestão da execução financeira, o CCIMAR constatou que foi realizada a execução de despesas de mesma natureza, relativas a 3 (três) aquisições de vestuários para os funcionários da AMAZUL, sem a prévia realização de processo licitatório, ocorridas no exercício de 2014, por meio dos empenhos 2014NE000804, 2014NE001302 e 2014NE100415, cujo somatório total correspondeu a R\$ 24.091,30, indicando que houve fracionamento indevido da despesa.

64.1 A lei geral de licitações e contratos (Lei 8.666/1993) preceitua, em seu artigo 24, que é dispensável a licitação “*para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez*”. O valor a que se refere tal dispositivo é equivalente a R\$ 8.000,00. A realização de compras ou contratação de serviços acima desse valor, exceto em casos que se enquadrem em outras hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, nos termos da legislação em vigor, deverá ser precedida de procedimento licitatório. Em suma, a lei 8.666/1993 veda o fracionamento da despesa, que se caracteriza quando ela é dividida para se utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa ou para efetuar a contratação direta.

64.2 Como as aquisições mencionadas se referem a despesas de mesma natureza e o valor dessas aquisições superam o limite estabelecido pela lei de licitações para a contratação direta, evidencia-se que essa norma não foi observada. Se o ordenamento jurídico exige que a compra de determinados bens, pela administração pública, seja, em regra, precedida de licitação, a indevida e deliberada dispensa do certame público configura, portanto, violação do princípio da estrita legalidade. Além disso, viola a inteligência extraída do disposto no art. 23, § 5º, da Lei nº

8.666/1993.

64.3 Com relação a essa matéria, o entendimento desta Corte de Contas é de que a realização de contratações ou aquisições de mesma natureza, em idêntico exercício, cujos valores globais excedam o limite legal previsto para dispensa de licitação, demonstra falta de planejamento e caracteriza fuga ao procedimento licitatório e fracionamento ilegal da despesa. Nesse sentido são os Acórdãos 1.620/2010- TCU-Plenário, 4.279/2009-TCU-1ª Câmara, 834/2008-TCU-1ª Câmara, 1.559/2008-TCU-2ª Câmara, 1.973/2008-TCU-1ª Câmara, e 370/2007-TCU-2ª Câmara.

64.4 Dessa forma, além da recomendação feita pelo controle interno no relatório de auditoria de gestão (item 2.2.8, peça 5, p. 9), para que a empresa adote, quando da realização de compras, um planejamento anual, escolhendo a modalidade de licitação compatível com o montante estimado para o exercício para determinado objeto de gasto, de modo a evitar o fracionamento indevido da despesa, deve ser dada ciência à UJ sobre essa irregularidade, a qual deve atentar para o fato de que essa prática pode repercutir tanto na esfera criminal (art. 89, lei 8.666/1993) quanto em sede de responsabilidade civil, com a aplicação da lei de improbidade administrativa, por atentar contra os princípios da administração pública (art. 11, lei 8.429/92).

## **CONCLUSÃO**

65. Considerando a análise realizada e a opinião do Centro de Controle Interno da Marinha, propõe-se julgar regulares as contas dos Srs. Ney Zanella dos Santos, Luciano Pagano Junior, Leonam dos Santos Guimarães, Marco Antônio Calixto Pádua, Marco Antônio Raupp, Idervânio da Silva Costa, Ari Matos Cardoso, Jaqueline Sales Gorroi, Sergio Roberto Fernandes dos Santos, Wilson Barbosa Guerra, dando-lhes quitação plena, nos termos dos artigos 16, inciso I, e 17 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 207 do Regimento Interno do TCU, uma vez que suas contas lograram demonstrar a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficácia, a eficiência e a efetividade de suas gestões.

66. Considerando a análise realizada e a opinião do Centro de Controle Interno da Marinha, propõe-se julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Agostinho Santos do Couto, diretor de Administração e Finanças da Amazul, pessoa competente para autorizar a realização de contratações (bem como a execução de contratos), dando-lhe quitação, nos termos dos artigos 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 208 do Regimento Interno do TCU, em face das impropriedades/faltas formais verificadas em sua gestão, conforme apontado nos itens 52.1 a 52.2, 62, 63 e 64 a 64.4 desta instrução.

67. Cabe registrar que os fatores motivadores das ressalvas do responsável consistiram basicamente em falhas em processos relativos à realização e à execução de contratos (impropriedades em processo de inexigibilidade de licitação, fracionamento indevido de despesa, pagamentos efetuados a maior e falta de estudo de viabilidade técnico-econômica para atestar a real vantagem para a Administração Pública na contratação de prestação de serviços por terceiros, relativos a transportes). As referidas motivações estão expressas em matriz específica anexa a esta instrução (Anexo I, p. 17 desta instrução), conforme orientação contida no § 5º do art. 8º da Resolução - TCU 234/2010, alterada pela Resolução - TCU 244/2010.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

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

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares as contas dos Srs. Ney Zanella dos Santos (CPF: 270.089.167-87) Luciano Pagano Junior (CPF: 727.692.467-04) Leonam dos Santos Guimarães (CPF: 466.200.367-91) Marco Antônio Calixto Pádua (CPF: 203.974.107-00) Marco Antônio Raupp (CPF: 076.608.801-44) Idervânio da Silva Costa (CPF: 794.129.981-04) Ari Matos Cardoso (CPF: 006.372.387-53) Jaqueline Sales

Gorroi (CPF: 290.263.648-22) Sergio Roberto Fernandes dos Santos (CPF: 347.549.897-91) Wilson Barbosa Guerra (CPF: 275.427.007-82), dando-lhes quitação plena;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalvas contas do Sr. Agostinho Santos do Couto (CPF: 551.688.417-91), dando-lhe quitação, devido, pois, na condição de diretor de administração e finanças, deixou de efetuar a supervisão que lhe competia em relação aos procedimentos adotados quando da realização dos procedimentos licitatórios, incidindo na *culpa in vigilando* relativamente às seguintes falhas constatadas: realização de despesas de mesma natureza, sem prévio procedimento licitatório, caracterizando fracionamento da despesa (conforme o relatado nos itens 64 a 64.4 desta instrução), o que afronta o disposto no art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/1993, bem como o entendimento desta Corte de Contas a respeito do tema (Acórdãos 1.620/2010- TCU-Plenário, 4.279/2009-TCU-1ª Câmara, 834/2008-TCU-1ª Câmara, 1.559/2008-TCU-2ª Câmara, 1.973/2008-TCU-1ª Câmara, e 370/2007-TCU-2ª Câmara); impropriedades em processo de inexigibilidade de licitação (conforme o relatado nos itens 63 e 63.1 desta instrução) que afrontam o disposto no art. 60 da lei 4.4320/1964 e o entendimento desta Corte de Contas acerca do tema (Acórdão nº 1.404/2011, 1ª Câmara), bem como o disposto no art. 25, inciso II da lei 8.666/1993; e ausência de realização de estudo de viabilidade técnico-econômica para atestar a conveniência e os benefícios da opção pela terceirização da frota e dos serviços de transporte, conforme relatado nos itens 52.1 a 52.6 desta instrução, o que afronta o disposto no art. 6º da IN 02/2008 (SLTI/MPOG) e no art. 2º do Decreto nº 2.271/1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal.

c) dar ciência à Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. sobre as seguintes impropriedades:

c.1) realização de despesas de mesma natureza, sem prévio procedimento licitatório, caracterizando fracionamento da despesa, conforme relatado nos itens 64 a 64.4 desta instrução, o que afronta o disposto no art. 23, § 5º, da Lei nº 8.666/1993, bem como o entendimento desta Corte de Contas a respeito do tema (Acórdãos 1.620/2010- TCU-Plenário, 4.279/2009-TCU-1ª Câmara, 834/2008-TCU-1ª Câmara, 1.559/2008-TCU-2ª Câmara, 1.973/2008-TCU-1ª Câmara, e 370/2007-TCU-2ª Câmara);

c.2) pagamento efetuado a maior e em duplicidade, referente ao exercício de 2013, à Empresa Hoteleira – adesão ao pregão eletrônico (SRP) nº 09/2013 (UASG-158503) –, conforme relatado no item 62 desta instrução;

c.3) impropriedades em processo de inexigibilidade de licitação, conforme relatado nos itens 63 e 63.1 desta instrução, que afrontam o disposto no art. 60 da lei 4.4320/1964 e o entendimento desta Corte de Contas acerca do tema (Acórdão nº 1.404/2011, 1ª Câmara), bem como o disposto no art. 25, inciso II da lei 8.666/1993;

c.4) ausência de realização de estudo de viabilidade técnico-econômica para atestar a conveniência e os benefícios da opção pela terceirização da frota e dos serviços de transporte, conforme relatado nos itens 52.1 a 52.6 desta instrução, o que afronta o disposto no art. 6º da IN 02/2008 (SLTI/MPOG) e no art. 2º do Decreto nº 2.271/1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal;

d) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. (Amazul).

SecexDefesa, em 3 de fevereiro de 2016.



*(assinado eletronicamente)*

DANIEL LUÍS ANGELO PEREZINO

AUFC – Mat. 9817-5



ANEXO I – MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Achado	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Infração a norma legal ou regulamentar de natureza financeira/orçamentária	Agostinho Santos do Couto (CPF: 551.688.417-91)	01/01/2014 a 31/12/2014	Realização de despesas de mesma natureza, sem prévio procedimento licitatório, caracterizando fracionamento da despesa, com a finalidade de dispensar a realização de procedimento licitatório.	Na condição de diretor de administração e finanças, deixou de efetuar a supervisão que lhe competia em relação aos procedimentos adotados quando da realização dos procedimentos licitatórios, incidindo na <i>culpa in vigilando</i> .	É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência das impropriedades dos atos praticados e que era exigível conduta diversa daquele que ele adotou em relação à supervisão dos procedimentos licitatórios.
Infração a norma legal ou regulamentar de natureza financeira/orçamentária	Agostinho Santos do Couto (CPF: 551.688.417-91)	01/01/2014 a 31/12/2014	Impropriedades identificadas em processo de inexigibilidade de licitação: a) emissão de Nota de Empenho em data posterior à assinatura do contrato; b) objeto do contrato descrito de forma genérica, prejudicando a caracterização do requisito “natureza singular” para inexigir licitação nos casos de contratação de	Na condição de diretor de administração e finanças, deixou de efetuar a supervisão que lhe competia em relação aos procedimentos adotados quando da realização dos procedimentos licitatórios, incidindo na <i>culpa in vigilando</i> .	É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência das impropriedades dos atos praticados e que era exigível conduta diversa daquele que ele adotou em relação à supervisão dos procedimentos licitatórios.



			profissionais com notória especialização para realização de serviços técnicos-especializados.		
Infração a norma legal ou regulamentar de natureza financeira/orçamentária	Agostinho Santos do Couto (CPF: 551.688.417-91)	01/01/2014 a 31/12/2014	Ausência de realização de estudo de viabilidade técnico-econômica para atestar a conveniência e os benefícios da opção pela terceirização da frota e dos serviços de transporte	Na condição de diretor de administração e finanças, deixou de efetuar a supervisão que lhe competia em relação aos procedimentos adotados quando da realização dos procedimentos relativos às contratações, incidindo na culpa in vigilando.	É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência das impropriedades dos atos praticados e que era exigível conduta diversa daquele que ele adotou em relação à supervisão dos procedimentos de terceirização.

