

TC 029.867/2016-9

Tipo: Prestação de Contas Anuais - Exercício de 2015

Unidade Jurisdicionada: Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A - Comando da Marinha/Ministério da Defesa

Responsáveis: Ney Zanella dos Santos (CPF: 270.089.167-87), 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), Lorena Fonseca de Medeiros Ferreira (CPF: 716.206.991-68), Ari Matos Cardoso (CPF: 006.372.387-53), Eva Maria Cella Dal Chiavon (CPF: 400.606.759-34), Jaqueline Sales Gorroi (CPF: 290.263.648-22), Luciano Pagano Júnior (CPF: 727.692.467-04), Agostinho Santos do Couto (CPF: 551.688.417-91) e Sérgio Roberto Fernandes dos Santos (CPF: 347.549.897-91).

Procurador ou advogado: Não há

Interessado em sustentação oral: Não há

Proposta: Mérito

INTRODUÇÃO

Sob análise os autos da Prestação de Contas Anuais da Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. (Amazul) relativas ao exercício de 2015.

2. O processo de Contas da Unidade Jurisdicionada (UJ) encontra-se organizado com a classificação de “individual”, em conformidade com o art. 5º, I, da Instrução Normativa TCU (IN) 63/2010, alterada pela IN 72/2013, e com o Anexo I da Decisão Normativa TCU (DN) 147/2015.

3. Fruto da cisão parcial da Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), a Amazul foi criada pelo Decreto 7.898, de 1/2/2013 e vincula-se ao Ministério da Defesa, por intermédio do Comando da Marinha. A Estatal possui como principais finalidades a transferência e manutenção de tecnologias sensíveis às atividades do Programa Nuclear da Marinha (PNM), do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) e do Programa Nuclear Brasileiro (PNB), de modo a viabilizar o desenvolvimento do submarino de propulsão nuclear brasileiro.

4. Conforme consignado no relatório de gestão (RG), a Amazul possui as seguintes competências institucionais (peça 1, p. 8):

- 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 submarinos para a Marinha do Brasil;
- c) gerenciar e 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, bem como promover desenvolvimento da indústria militar naval brasileira e atividades correlatas.

5. O organograma institucional e os macroprocessos finalísticos da unidade prestadora de contas (UPC) encontram-se delineados no Relatório de Gestão (peça 1, p. 9-15).

EXAME TÉCNICO

6. Como núcleo duro desta instrução, o exame técnico realçará aspectos inerentes à gestão dos diversos setores da UJ, examinados pelo órgão de controle interno (OCI), em atendimento ao disposto no Anexo II, da DN TCU 147/2015. A análise levará em consideração as constatações/observações consignadas no relatório de auditoria de gestão (RAG) em conjunto com os documentos e informações colacionados nestes autos e outros elementos que se fizerem necessários, a exemplo de consulta a sistemas informatizados e informações oriundas das gestões de exercícios anteriores da Amazul.

7. Adiante-se que não foram constatados indícios de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico aptos a fundamentar o julgamento irregular das contas dos gestores da UPC. Entretanto o ambiente de controle da empresa revelou necessidades de melhorias, o que se evidencia pelas diversas impropriedades apontadas pelo órgão de controle interno, *verbi gratia* o comprometimento do princípio da segregação de funções, com riscos de conflitos de interesses, e necessidade de aprimoramento de indicadores de desempenho.

I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

8. Colacionado à peça 3, o parecer da auditoria interna concluiu que os controles internos, em geral, estão adequados às atividades desenvolvidas pela Amazul (peça 3, p. 1).

9. Levando-se em consideração o resultado do exame das demonstrações contábeis relativas ao exercício social findo em 31 de dezembro de 2015, bem como o relatório dos auditores independentes (Audimec Auditores Independentes S/S), o Conselho de Administração da estatal manifestou-se favoravelmente à aprovação das contas da UJ. Na mesma direção, o Conselho Fiscal analisou as demonstrações contábeis referentes ao mesmo exercício e concluiu, por unanimidade, que os referidos documentos societários refletiram adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial, financeira e de gestão da Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. (peça 4).

10. Elaborado em conformidade com a DN 146/2015 e Portaria TCU 321/2015, o relatório de gestão da estatal, foi colacionado à peça 1.

11. Por sua vez, o parecer da auditoria independente consignou que as Demonstrações Contábeis acima referidas apresentaram adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da Amazul em 31 de dezembro de 2015, o desempenho de suas operações e os fluxos de caixa para o exercício findo, naquela data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil (peça 5).

12. Com base em tais informações, o Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR), ao examinar a gestão dos responsáveis, não apontou ocorrência de impropriedades ou irregularidades capazes de macular a prestação de contas da UJ (peça 7). Nesse sentido, o certificado de auditoria do representante do Centro de Controle Interno da Marinha posicionou pela “REGULARIDADE” das

contas do dirigente máximo e demais responsáveis (peça 8), manifestação esta acolhida pelo dirigente do órgão de controle interno, conforme consignado no parecer à peça 9.

13. Por derradeiro, o Ministro de Estado da Defesa e o Comandante da Marinha atestaram haver tomado conhecimento das conclusões constantes do RAG, do certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peças 11 e 12).

14. Dessa forma, entende-se que os presentes autos reúnem os requisitos indispensáveis à tramitação nesta Corte de Contas, em atendimento ao disposto no art. 13 da IN TCU 63/2010.

II. Rol de responsáveis

15. Constaram do rol de responsáveis encaminhado os agentes que desempenharam funções, durante o período a que se referem as contas em apreço, assim como as naturezas das responsabilidades em conformidade com o art. 10 da IN TCU 63/2010 (peça 2).

16. Por outro lado, deve ser ressaltado que omitiram-se do rol de responsáveis apensado a estes autos os endereços residenciais e eletrônicos dos agentes, assim como o número dos atos administrativos que tornaram públicas as correspondentes nomeações/exonerações para as funções, desatendendo o disposto no art. 11, IV, V e VI, da IN TCU 63/2010.

17. Levando-se em consideração que a impropriedade não prejudica a análise do mérito das presentes contas, deve-se expedir ciência ao CCIMAR acerca da ausência, no rol de responsáveis, dos endereços residenciais e eletrônicos dos agentes, assim como dos números dos atos administrativos que tornaram públicas as correspondentes nomeações/exonerações para as funções, em desconformidade com o disposto no art. 11 da IN TCU 63/2010.

III. Processos conexos e contas do exercício anterior

18. TC 013.515/2013-6 - Trata de representação acerca da revisão de preços nos contratos firmados com empresas beneficiadas pelo Plano Brasil Maior, em face da desoneração da folha de pagamento para alguns setores da economia. O processo encontra-se aberto e sob responsabilidade da Selog em grau recursal.

19. Como o tema relaciona-se à gestão de contratos da Amazul, foi informado pelo OCI que, tão logo transite em julgado a decisão correspondente ao aludido TC, a UPC realizará reavaliação dos contratos firmados, para identificação de eventuais empresas beneficiadas com a aludida desoneração (peça 7, p. 26).

20. TC 027.605/2015-9 - Neste processo de contas anuais relativas ao exercício de 2014 da Amazul, parte dos responsáveis tiveram as contas julgadas regulares, sendo as contas anuais dos demais julgadas regulares com ressalvas em virtude de diversas impropriedades. Na mesma oportunidade, foram expedidas ciências à Amazul, bem como determinação ao Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR), para que informassem, no próximo relatório de auditoria de gestão, as providências adotadas para obtenção, junto à sociedade DF Turismo e Representações Ltda. - ME, o ressarcimento dos pagamentos efetuados a essa sociedade, a maior e/ou em duplicidade (Acórdão 12167/2016 - TCU - 2ª Câmara, de 16/11/2016).

21. Como o *decisum* que veiculou a determinação em tela apresenta-se mais contemporânea que o relatório de gestão constante destes autos (sobre atos da gestão de 2015), o implemento da aludida determinação deverá ser monitorado nas contas relativas ao exercício de 2016.

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

22. Sobre este tópico, o RG consignou que o planejamento estratégico da estatal veiculou 29 objetivos assim distribuídos: objetivos de aprendizagem e crescimento (15 objetivos estratégicos, todos com ações sendo empreendidas); e objetivos finalísticos - com 9 objetivos estratégicos ativados e 5 em fase de estudos (peça 1, p. 13). Embora existentes objetivos estratégicos em estudo (não

ativados), observou-se correlação direta do objetivo preestabelecido no plano plurianual para a estatal - Promover o desenvolvimento e a capacitação tecnológica da Marinha, visando à ampliação da capacidade de defesa e segurança marítima - com a discriminação/descrição sucintas dos macroprocessos de trabalho, produtos e serviços decorrentes das atividades da empresa (peça 1, p. 13-16 e 20). Portanto, entende-se que o planejamento estratégico da Amazul se encontra alinhado com o Plano Plurianual.

23. Nas verificações do órgão de Controle Interno, restou constatado que o planejamento estratégico da Amazul (PEA), aprovado para o período 2014-2030, apresentou necessidades de aprimoramento de modo a contemplar os macroprocessos finalísticos, desalinhamento dos objetivos estratégicos com os indicadores de desempenho estabelecidos, bem como existência de cinco objetivos estratégicos não ativados (peça 7, p. 7 e 8).

24. Importa considerar que o mapeamento dos processos de trabalho viabiliza identificar as melhorias que podem fazer com que os processos em análise tenham maior eficiência e eficácia. Constitui fator crítico de sucesso para implantação de sistemas de gestão, a exemplo de sistemas informatizados para gerenciamento de documentos e informações das organizações. Embora, nas presentes contas, o OCI registre a ausência do mapeamento dos processos finalísticos no planejamento estratégico da estatal, o RG da unidade jurisdicionada trouxe evidências de que a estatal elaborou de, certa forma, o levantamento e análise dos macroprocessos em conformidade com os objetivos estratégico finalísticos da empresa. Ou seja, houve identificação e enumeração dos objetivos, discriminação dos macroprocessos correspondentes, descrição sucinta da condução dos macroprocessos, produtos e serviços, principais clientes, subunidades responsáveis e parceiros (peça 1, p. 13-16).

25. Diante disso, levando-se em consideração o fato de a UPC ser recém-criada, oriunda da cisão parcial da Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), entende-se que os sistemas de controles internos e as estruturas de governança correspondentes encontram-se em processo de aprimoramento e maturação, e que a ausência dos macroprocessos finalísticos, no planejamento estratégico da empresa, reputa-se falha de natureza formal que poderá ser saneada mediante as recomendações emanadas do órgão de controle interno.

26. No que concerne ao desalinhamento dos objetivos estratégicos com os indicadores de desempenho, de fato observou-se que a UJ não dispensou ao tema o devido tratamento. Inexistiu sequer elaboração de indicadores associados aos objetivos estratégicos, sendo apresentado apenas o “indicador” sintético denominado “percentual de execução dos objetivos estratégicos” (peça 1, pág. 27). Portanto, há riscos de impactos negativos nos diversos setores que exercem as atividades fim e meio da Amazul, em decorrência das fragilidades no processo de avaliação de desempenho, ocasionando o comprometimento da distribuição adequada de responsabilidades, a cada um dos atores envolvidos, da coordenação necessária para o atingimento dos objetivos institucionais, bem como do próprio controle do desempenho e resultados alcançados tanto no curto quanto no médio prazo. Dessa forma, como não constituam indícios de dano ao erário ou má-fé dos agentes arrolados, tais falhas, em conjunto com os problemas analisados no tópico seguinte (subitem V), ensejam apenas encaminhamento de ciência à Amazul.

27. Ainda neste tópico, importa considerar que a não ativação de cinco objetivos estratégicos informados pela Amazul não gerou repercussão no mérito das presentes contas, vez que os aludidos objetivos dizem respeito a empreendimentos cujos desdobramentos se darão a curto, médio ou longo prazo, conforme desenvolvimento de outros empreendimento associados, a exemplo da prontificação e comissionamento do submarino nuclear brasileiro; do laboratório de fusão nuclear (a ser ativado em 2035); do repositório nacional de rejeitos radioativos de baixo e médio níveis de radiação; do veículo de imersão profunda (contatos com Vale e Petrobras); do depósito complementar de armazenamento de combustível nuclear (parceria com a Eletronuclear, aguardando recursos); e da

obtenção e licenciamento na área nuclear (dependendo da conclusão da implantação do sistema de gestão integrada dos processos da área nuclear da Amazul).

V. Avaliação dos indicadores

28. Segundo o OCI, ainda que inexistente uma série histórica de indicadores para ser analisada, em razão da ativação da empresa em 2013 e aprovação do planejamento estratégico organizacional em novembro de 2015, foi identificada oportunidade de aprimoramento dos indicadores de desempenho elaborados, a fim de atender aos requisitos estabelecidos no item 3 do Anexo II da DN TCU 147/2015 (peça 7, p. 8).

29. Importante ressaltar que não supre as necessidades deste item a informação ventilada no RG de que o conselho de administração da empresa aprovou em novembro de 2014 o planejamento estratégico da Amazul (PEA); e que 2015 foi, efetivamente, o primeiro exercício de execução do planejamento, resultando na ativação de 83% dos objetivos estratégicos planejados (peça 1, p. 13-18). De certa forma, chama a atenção a inexistência no RG de um rol de indicadores associados ao controle do alcance ou consecução dos objetivos estabelecidos no planejamento estratégico da Estatal. Conforme mencionado no item anterior, observou-se apenas o “indicador” sintético denominado “percentual de execução dos objetivos estratégicos”, quando o ideal seria o desdobramento dos objetivos estratégicos em indicadores, a exemplo do planejamento estratégico do Tribunal de Contas da União, para com o objetivo estratégico de número 15 (peça 1, pág. 16 e 27 e peça 15, p. 31-32):

15. Aperfeiçoar a gestão do desempenho, o reconhecimento e o desenvolvimento profissional

Adoção de medidas efetivas que propiciem o aprendizado e a execução de ações que importem em real planejamento, execução, acompanhamento, avaliação e reconhecimento do desempenho dos servidores do Tribunal de Contas da União, bem como a implementação de mecanismos capazes de incentivar o auto aperfeiçoamento e motivar o desenvolvimento profissional do servidor.

Indicadores de Desempenho

1. Índice de adequação da gestão do desempenho - avalia as condições e a qualidade da gestão do desempenho do TCU.

2. Índice de adequação do reconhecimento - avalia as condições e a qualidade da gestão do conhecimento do TCU.

3. Índice de certificação profissional em áreas relevantes - mede o percentual de auditores certificados em áreas relevantes.

30. Ressalte-se que indicador de desempenho é ferramenta de gestão importante, pois define previamente critérios objetivos para avaliação da gestão reconhecidos pela instituição, otimiza a transparência na divulgação de resultados, assim como garante o alinhamento dos esforços por meio do estabelecimento de linguagem e objetivos comuns. Embora o planejamento estratégico da estatal apresente os objetivos estratégicos da organização, inexistente o desdobramento dos aludidos objetivos em metas a serem atingidas, conforme avaliação a ser implementada por intermédio de indicadores de desempenho, apresentando como insuficiente para sanar o problema o rol de indicadores veiculado no RG da Amazul (peça 1, página 17). Nesse contexto, problemas envolvendo inexistência de indicadores sinalizam que as diversas repartições da Amazul, tanto na atividade-fim quanto na atividade-meio, podem estar orientando suas estratégias de atuação com base em instrumentos de controle deficientes (indicadores de desempenho).

31. Contudo, abstém-se de propor o julgamento com ressalva das contas do dirigente máximo da empresa, pelo fato de a estatal ser recém-criada, ensejando-se apenas o encaminhamento de ciência à unidade prestadora de contas acerca da inexistência dos indicadores de desempenho associados com os objetivos estratégicos veiculados no planejamento organizacional.

VI. Avaliação da estrutura de governança e de controle internos

32. Conforme consignado pelo órgão de controle, os exames neste tópico levaram em conta os seguintes componentes do controle interno: ambiente de controle, avaliação de risco, atividade de controle, informação, comunicação e monitoramento, em conformidade com DN TCU 146/2015. Neste contexto, deve-se realçar que foram identificados os seguintes riscos corporativos com gerenciamento deficitário para mitigação, eliminação ou aceitação correspondente (peça 7, p. 22 e 23):

I - Risco 1 - Não aprovação da contratação de novos empregados para a Amazul, conforme planejamento feito até 2020;

II - Risco 2 - Falta de recursos orçamentários para a participação da Amazul nos empreendimentos e ações constantes de seus objetivos estratégicos;

III - Risco 3 - Impossibilidade de as instituições líderes dos projetos constantes da área de negócios da Amazul levarem adiante os aludidos projetos.

33. Além disso, o RAG apontou necessidade de aprimoramento da estratégia formal para identificação e gerenciamento de riscos aos objetivos estratégicos. Apesar da magnitude das constatações, restou demonstrado no RAG que a UPC adotou, de certa forma, gestão de riscos em face de eventos que pudessem afetar os objetivos estratégicos da organização. Como produto desta política, foram detectados e avaliados 69 eventos identificados como potenciais geradores de crise para a Amazul, resultando numa matriz de riscos e posterior confecção de planos contingentes para cada evento tratado (peça 7, p. 23).

34. Quanto à governança, verificou-se que a estrutura delineada no RG apresentou omissões relevantes quando cotejada com o Referencial Básico de Governança do TCU (peça 1, p. 29-42 e peça 16, p. 40 e 47). Por exemplo, no que concerne à liderança, omitiram-se as diretrizes com indicadores de desempenho para a avaliação dos agentes considerados da alta administração; bem como as disposições acerca da necessidade de balanceamento de poder e segregação de funções de modo a evitar conflitos de interesses.

35. À guisa de conclusão deste tópico, levando-se em consideração que as impropriedades apontadas não constituem indícios de dano ao erário ou má-fé dos agentes e que os sistemas de controle interno da novel empresa encontram-se em estágio de implantação e aprimoramento, em razão do curto tempo de criação da estatal, entende-se que as recomendações emanadas do OCI bastam para o saneamento das impropriedades detectadas neste tópico. Ademais, fragilidades envolvendo indicadores de desempenho e segregação de funções são tratados com maior abrangência e profundidade em pontos específicos no bojo da presente análise.

VII. Avaliação da execução orçamentária e financeira

36. Neste tema, o RAG registrou que a UJ atendeu aos pressupostos básicos do planejamento da Marinha, bem como aos instrumentos legais de planejamento governamental (LOA, LDO e PPA), tendo em vista a utilização de 99,9% dos créditos provisionados. E, em relação às metas financeiras, houve necessidade da inscrição em restos a pagar não processados de 29,35% dos empenhos emitidos no programa Política Nacional de Defesa (peça 7, p. 6).

37. Não foram constatadas irregularidades/impropriedades na inscrição de restos a pagar não processados realizada no exercício de 2015 que comprometessem a gestão da empresa. O saldo final dos restos a pagar em 2015 disse respeito, principalmente, a serviços ainda não concluídos, como, por exemplo, os relacionados ao desenvolvimento de sistema de gerenciamento integrado no âmbito do Prosub; ao desenvolvimento de sistema integrado de gestão; à arquitetura para ampliação e revitalização do prédio da futura sede da Amazul; e a estudos e pesquisas para o desenvolvimento da área de segurança nuclear e à capacitação do pessoal (peça 7, p. 6).

38. O quadro abaixo retrata a evolução dos empenhos inscritos em restos a pagar não processados ao final dos exercícios 2013, 2014 e 2015:

Quadro 1 - Evolução da inscrição em restos a pagar pela estatal (2013-2015 Em R\$)

EXERCÍCIO	EMPENHADO	LIQUIDADADO	INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR	%
2013	27.622.410,30	22.777.358,76	4.845.051,54	18,54%
2014	23.064.297,61	15.068.288,56	7.996.009,05	34,67%
2015	19.903.134,43	14.062.421,81	5.840.712,62	29,35%

Fonte: dados extraídos dos relatórios de gestão referentes aos exercícios de 2013, 2014 e 2015.

39. Verifica-se que o volume de restos a pagar não processados inscritos reduziu-se de 34,67% em 2014 para 29,35% em 2015, considerado o total dos empenhos emitidos. Ressalte-se que, apesar dessa perceptível redução, o volume de restos a pagar, na casa dos 30% dos empenhos emitidos, pode fragilizar, de certa forma, o planejamento e a execução orçamentária da UPC, bem como distorcer o resultado apurado do exercício vez que a execução financeiro-orçamentária do exercício acaba por concorrer com a execução (pagamento) de restos a pagar do exercício anterior. Entretanto, como se evidenciou real esforço da UJ para redução do percentual de restos a pagar em 2015, comparativamente a 2014, e não foram constatados indícios de dano ao patrimônio público, as impropriedades deste tópico não maculam a gestão dos responsáveis pela gestão da empresa no exercício de 2015.

40. Sobre a gestão de aquisições, notou-se que o RG da UPC de 2015 veiculou montante de aquisições diretas alto quando comparado ao total das aquisições licitadas (R\$ 6.773.354,26 e R\$ 9.476.926,03, respectivamente). Por outro lado, análise conjunta das aquisições nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 revelou que houve de fato notório êxito da UJ para redução das contratações diretas em prol de compras efetuadas mediante licitação.

Quadro 2 - Evolução das aquisições da estatal conforme modalidade de contratação (2013-2015 em R\$)

MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO	2013	2014	2015
AQUISIÇÕES LICITADAS	214.853,30	3.341.188,56	9.476.926,03
AQUISIÇÕES DIRETAS	1.019.411,79	5.296.021,83	6.773.354,26

Fonte: dados extraídos dos relatórios de gestão referentes aos exercícios de 2013 (TC 027.605/2015-9, peça 1, p. 54), 2014 e 2015 (peça 1, p. 24).

41. Ainda sobre a gestão das aquisições, foi constatada necessidade de a UJ corrigir as seguintes falhas a fim de se aperfeiçoarem os processos de licitações e contratos para melhor atender aos objetivos da Administração: a) ausência de demonstração de metas atingidas e programadas nos autos do acordo de parceria; b) comprometimento do princípio da segregação de funções; c) certificação de notas fiscais por agentes não designados formalmente; d) ausência de garantia financeira prevista no instrumento convocatório e/ou no contrato (peça 7, p. 17 e 18).

42. Dessas fragilidades, chama a atenção as solicitações de aditamento contratual pelo agente a quem competia controlar os créditos, os recursos financeiros e os pagamentos da UJ, quando eventuais solicitações de aditamento contratual deveriam partir de manifestações formais do fiscal do contrato. Decorrente do princípio constitucional da moralidade (art. 37, da CF/88) e como princípio

básico do sistema de controle interno, a segregação de funções consiste na separação de funções ou procedimentos inter-relacionados como autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações financeiras das organizações. Embora, inexistente previsão legal específica ou explícita acerca da observância do princípio, a jurisprudência do TCU cristalizou entendimento acerca da compulsoriedade da segregação de funções pelos órgãos da administração pública federal:

ACÓRDÃO Nº 7.697/2010 - TCU - 1ª Câmara

9.9. determinar à GRA/MF/AP a adoção das seguintes medidas:

9.9.1. evite no âmbito dos processos de concessão de suprimento de fundos, com base no princípio da segregação de funções, que os próprios supridos atestem as notas fiscais comprobatórias das despesas realizadas;”. (O destaque consta do original)

ACÓRDÃO Nº 2.523/2011 - TCU - Plenário

9.2. determinar à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno, sem prejuízo ao Acórdão 3426/2010-Plenário, que:

9.2.1. adote a segregação de funções na operacionalização dos patrocínios, em observância ao Princípio da Segregação de Funções, este derivado do Princípio da Moralidade Administrativa, explicitado no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal;”. (O destaque consta do original)

ACÓRDÃO Nº 574/2012 - TCU - Plenário

9.1. com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar:

[...]

9.1.2. ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) que, no prazo de 90 (noventa) dias, elabore e encaminhe a esta Corte de Contas, conforme modelo A do Anexo 1 da Portaria-Segecex 27/2009, plano de ação que explicita as medidas a serem adotadas para:

9.1.2.1. aprimorar o sistema de contabilidade e administração financeira dos postos, de forma a melhorar a segurança e confiabilidade do sistema, principalmente no que se refere à definição de senhas pessoais para os usuários e restrições quanto à alteração e exclusão de registros, como estabelece o princípio da segregação de funções, implícito nos princípios da legalidade e da eficiência da Administração Pública, insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, e explicitado como princípio do controle interno administrativo no item 3.IV da Seção VIII do Capítulo VII do Anexo da IN 1/2001, de 06.04.2001, da Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda;”. (O destaque consta do original)

43. Ressalte-se que cabia ao dirigente máximo da Amazul efetuar as designações para as diversas funções dos servidores. Do mesmo modo, competia-lhe evitar o acúmulo de funções por parte do mesmo servidor, assim como fazer com que as funções de solicitação, aprovação, execução e contabilização das operações fossem distribuídas conforme competências dos correspondentes agentes no âmbito das repartições internas à organização. Contudo, como a empresa foi criada recentemente, encontrando-se o controle interno em fase de maturação, será proposta apenas expedição de ciência à Amazul acerca da inobservância da segregação de funções para mitigação dos riscos de conflitos de interesses.

44. No que concerne às demais impropriedades envolvendo aquisições: ausência de demonstração de metas atingidas e programadas nos autos do acordo de parceria; certificação de notas fiscais por agentes não designados formalmente; bem como ausência de garantia financeira prevista no instrumento convocatório e/ou no contrato; entende-se que se reputaram de natureza formal e foram saneadas mediante as recomendações emanadas do órgão de controle interno. Ademais, foram

consideradas regulares pelo órgão de controle interno as licitações e processos decorrentes, bem como as aquisições feitas mediante inexigibilidade e dispensa de licitação (peça 7, p. 17).

VIII. Avaliação da gestão de pessoas e da terceirização de mão de obra

45. Quanto à adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às atribuições institucionais, o RG evidenciou que a Amazul dispunha em 2015 de um efetivo de 1.689 servidores diante da lotação autorizada de 1.737 postos de trabalho. Foi informado, ainda, que cerca de 39% dos servidores da estatal possuíam idade superior aos 50 anos e cerca de 58% idade superior aos 40 anos (peça 1, p. 56).

46. De certa forma, observaram-se iniciativas da empresa no sentido de se mitigarem riscos associados ao déficit da força de trabalho e perda de pessoal qualificado. A Amazul realizou processo seletivo para contratação de pessoal (concurso, que se encontra aberto), o que viabilizou a reposição de empregados nos casos de sucessão (peça 1, p. 55-56). Na mesma direção, houve a elaboração do plano de capacitação a proporcionar oportunidade do desenvolvimento de competências para o pessoal da empresa, em conformidade com o caráter técnico das atividades desenvolvidas (peça 7, p. 10).

47. Entretanto, deve ser ressaltado que as medidas adotadas não eliminaram por completo os riscos associados à evasão de pessoal qualificado essencial aos projetos da estatal. As providências para contratação de pessoal condicionaram-se muita das vezes às autorizações do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (peça 1, p. 35). O desenvolvimento de competências mediante execução do plano de capacitação de pessoal foi limitado pelas imposições de ordem orçamentária no contexto da crise econômica vivenciada pelo País em 2015 (peça 1, p. 18, 59 e 65). Haja vista essas limitações impostas pelo ambiente de atuação da administração da Amazul, entende-se como satisfatórias as providências da UJ destinadas à mitigação dos riscos associados à perda de pessoal qualificado - realização de concurso público e elaboração de plano de capacitação.

48. No que concerne à consistência dos controles internos administrativos da gestão de pessoas, os exames efetuados pelo OCI identificaram as seguintes impropriedades: a) marcação de registro de ponto com antecedência de horário pelos empregados, ocasionando o pagamento de horas extras sem autorização da empresa; b) fragilidades no controle de frequência dos empregados na sede da estatal, com o controle de ponto dos empregados feito de forma manuscrita; c) pagamento dos empregados da Amazul não implantado no Siape, sendo utilizado o sistema corporativo próprio (ERP Benner/RH) para o gerenciamento da folha (peça 7, p. 11).

49. As duas primeiras observações dizem respeito à sistemática de registro de ponto por parte dos empregados, conforme regulamentado no art. 74, § 2º, da Consolidação das Leis Trabalhista (CLT). A norma trabalhista estabelece que, para os estabelecimentos com mais de dez trabalhadores, é compulsória a anotação da hora de entrada e saída, em registro manual, mecânico ou eletrônico, conforme instruções expedidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Ou seja, a CLT não impõe a forma de registro de ponto a ser adotada pelas empresas para fins de registro da jornada de trabalho, estabelecendo apenas a observância de instruções expedidas pelo MTE acerca dos meios utilizados (eletrônicos ou manuais).

50. Objetivando a potencialização da consistência dos controles internos administrativos da gestão de pessoas e a mitigação dos riscos associados ao controle de ponto, incluindo-se nisso pagamento indevido de horas adicionais não autorizadas, deve ser recomendado à Amazul que implemente o controle de ponto dos servidores em sistemas de registros eletrônicos de frequência, em conformidade com a Portaria 1.510/2009 do Ministério do Trabalho e Emprego (peça 14).

51. Acerca da utilização do Siape para execução e controle do pagamento de pessoal, o art. 9º do Decreto 2.028/1996 estabelece que as empresas públicas e as sociedades de economia mista que

recebem recursos financeiros do Tesouro Nacional, para o custeio parcial ou total da folha de pagamento de pessoal, devem ser integradas ao Siape. Portando, deverá ser determinado à Amazul que implemente o pagamento dos empregados por intermédio do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape).

52. Ainda no contexto da gestão de pessoas, importa considerar que foi apontada no RAG ausência das metas a serem alcançadas, conforme indicadores gerenciais na área de recursos humanos; indicadores de desempenho sem critérios para mensurar a evolução dos processos, para retratar o acompanhamento e o efetivo cumprimento de cada fase dos projetos; bem como ausência de metas para os indicadores gerenciais da gestão do conhecimento (peça 7, p. 12 e 13).

53. Como tais constatações referem-se ao planejamento estratégico e correspondentes indicadores de desempenho, já tratados em pontos específicos desta instrução (itens IV e V), entende-se que as recomendações emanadas pelo OCI são suficientes ao saneamento das impropriedades apontadas neste tema.

54. Por fim, a contratação de mão de obra terceirizada restringiu-se a serviços continuados de limpeza, asseio e conservação do patrimônio imobiliário, bem como a serviços de vigilância armada e desarmada, inexistindo constatações dignas de registros (peça 7, p. 12 e peça 1, p. 61).

IX. Avaliação da gestão do patrimônio imobiliário

55. Com base nas informações do OCI, a Amazul possui um imóvel no valor histórico total de R\$ 20.500.000,00, adquirido em 2013, conforme escritura de compra e venda registrada no 12º Tabelião de Notas da Comarca de São Paulo, e realiza seu controle mediante registros no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) (peça 7, p. 22).

56. Embora o RG da UPC informe que a empresa controla o patrimônio imobiliário mediante registros no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet), em conformidade com a legislação em vigor (peça 1, p. 63), inexistem tanto no RAG quanto no RG informações sobre valores de avaliação atualizados do patrimônio imobiliário, em conformidade com o Manual do Siafi que dispõe:

3.1.4.6 - As avaliações ou reavaliações dos imóveis cadastrados devem ser periodicamente realizadas/revisadas pelos órgãos ou Entidades, a fim de que os valores apurados estejam em consonância com mercado imobiliário.

57. Ressalte-se que inconsistências dessa natureza, na avaliação dos imóveis, seja subavaliação ou supervalorização, geram distorções na contabilização do ativo lançado no Balanço Geral da União. Como a Amazul é relativamente recente (criada em 2013, mesmo ano de aquisição do imóvel em questão), e o OCI consigna que as estruturas de tecnologias, pessoal e controles internos administrativos são adequadas para gerir o patrimônio da estatal (peça 7, p. 22), a falha reputa-se impropriedade de natureza formal, ensejando apenas expedição de ciência à empresa e ao CCIMAR acerca da falta, nas contas anuais, de dados e informações sobre reavaliação e gastos com manutenção dos imóveis da empresa, em desconformidade com orientações do Manual Siafi.

X. Avaliação da gestão de tecnologia da informação (TI) e da gestão do conhecimento

58. Sobre o assunto, o RG da Amazul veiculou informações sobre a gestão de tecnologia da informação (TI) da UPC, em atendimento ao disposto no item 8, do Anexo II, da DN TCU 147/2015 (peça 1, p. 64-67). Foi informado que a UPC constituiu comitê gestor de TI e os projetos desenvolvidos no período estavam alinhados ao PEA.

59. Do conjunto de informações prestadas, neste ponto, chamou a atenção a existência dos sistemas informatizados ERP Benner RH Recursos Humanos e ERP Benner ERP Corporativo, contratados por intermédio de empresa terceirizada, para gestão de pessoas e registro de dados e informações de natureza contábil, respectivamente, da estatal (peça 1, p.65).

60. Para mitigação dos riscos de dependência tecnológica desses sistemas, além das cláusulas contratuais que preveem multa em caso de rescisão de contrato, foram incluídas cláusulas de acordo de nível de serviço para definir a prioridade dos serviços de manutenção e suporte (peça 7, p. 21). Entretanto, não foram delineadas no plano diretor da tecnologia da informação (PDTI), ou em outras ferramentas de gestão, providências para identificação, avaliação e mitigação dos riscos associados à dependência tecnológica dos aludidos sistemas, na hipótese de rescisão contratual ou expiração do ajuste com a empresa fornecedora, ou à posse e propriedade pela contratada dos dados oriundos dos processamentos.

61. Levando-se em consideração que os sistemas são críticos por concentrar a gestão de pagamento de pessoal e processamentos de dados contábeis e tributários da Empresa, os riscos associados à descontinuidade dos aludidos sistemas, dependência tecnológica e perdas de dados e informações apresentam-se como vulnerabilidade ou ameaça a que a empresa está exposta. Portanto, deverá ser dada ciência à Amazul da inexistência no PDTI do mapeamento, da análise e das formas de mitigação dos riscos associados ao término da vigência do contrato com a empresa fornecedora dos sistemas informatizados ERP Benner RH Recursos Humanos e ERP Benner ERP Corporativo.

62. Por fim, quanto à não realização de auditoria interna de segurança das informações digitais (SID), entende-se como suficiente para sanear a falha a recomendação emanada do órgão de controle interno para realização de auditoria interna de SID, anualmente, emitindo-se o relatório correspondente para acompanhamento das soluções em andamento.

XI. Avaliação da gestão dos recursos renováveis e sustentabilidade ambiental

63. Acerca deste tópico, o item 8.4 do Relatório de Gestão da Amazul veiculou as medidas e práticas adotadas pela UPC relacionadas ao tema, a exemplo do incentivo do uso de critérios de sustentabilidade nas aquisições e contratações.

64. Por outro lado, o RAG apontou que os instrumentos convocatórios dos processos analisados deixaram de evidenciar, de forma clara, os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e contratações de serviços e obras, em conformidade com a legislação em vigor (Instrução Normativa 1/2010 e a Portaria 2/2010, ambas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão).

65. Como se trata de falha formal, entende-se que saneia a impropriedade a providência do OCI no sentido de determinar à Amazul que estabeleça nos instrumentos convocatórios, projetos básicos e termos de referência das futuras contratações a utilização dos critérios de sustentabilidade ambiental, em conformidade com a legislação correlata, sem prejuízo da apreciação pela assessoria jurídica da empresa.

XII. Avaliação da situação das transferências voluntárias vigentes (convênios, contratos de repasse, termos de cooperação, termos de compromisso, bem como transferências a título de subvenções, auxílios ou contribuições)

66. Neste ponto, o órgão de controle interno assinalou que a UPC possui Acordo de Parceria com a Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia (FDTE), para cooperação em pesquisa e desenvolvimento do projeto conceitual do Complexo Radiológico do Estaleiro e Base Naval em Itaguaí-RJ.

67. Ao analisar o ajuste, o OCI detectou ausência de demonstração de metas atingidas e programadas nos autos do instrumento pactuado (peça 7, p. 13). Foi recomendado, então, à Amazul que instaurasse processo administrativo com as pendências relatadas. Diante disso, entende-se que tal recomendação saneia a impropriedade em tela, inexistindo necessidades de providências na órbita do controle externo, máxime, em razão da inexistência de indícios de dano ao erário ou má-fé dos agentes.

XIII. Avaliação do cumprimento de obrigações legais e normativas

68. Sobre o assunto, cumpre ressaltar que o TC 013.515/2013-6 tratou de representação acerca da revisão de preços nos contratos firmados com empresas beneficiadas pelo Plano Brasil Maior, em face da desoneração da folha de pagamento para alguns setores da economia.

69. Como o tema diz respeito à gestão de contratos da Amazul e o aludido TC encontra-se aberto (sob responsabilidade da Selog em grau recursal), foi informado pelo OCI que, tão logo transite em julgado a decisão correspondente ao processo citado, a UPC realizará reavaliação dos contratos firmados, para identificação de eventuais empresas beneficiadas com a aludida desoneração (peça 7, p. 26). Atendidos, portanto, os quesitos deste item.

CONCLUSÃO

70. A presente análise levou em consideração as constatações/observações consignadas no RAG em conjunto com os documentos/informações colacionados nestes autos, assim como outros elementos que se fizeram necessários, a exemplo de informações oriundas de gestões de exercícios anteriores da Amazul.

71. Não foram constatados indícios de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico aptos a fundamentar o julgamento irregular das contas dos gestores arrolados. As impropriedades concernentes aos seguintes pontos revelaram fragilidades nas ações de controle da estatal e, pelo seu conjunto, ensejariam proposta pelo julgamento regular com ressalva das contas do dirigente máximo da empresa: necessidade de aprimoramento dos indicadores de desempenho e comprometimento do princípio da segregação de funções com riscos de conflitos de interesses.

72. Contudo, como a empresa foi criada recentemente, encontrando-se o sistema de controle interno ainda em fase de maturação, será proposto julgamento regular das presentes contas, com quitação plena a todos os responsáveis arrolados, sem prejuízo do encaminhamento das seguintes providências à estatal a ao CCIMAR:

a) determinar à estatal que gerencie o pagamento dos empregados por intermédio do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), em sintonia com o art. 9º do Decreto 2.028/1996;

b) Determinar à Amazul que estabeleça nos instrumentos convocatórios, projetos básicos e termos de referência das contratações a utilização dos critérios de sustentabilidade ambiental, em conformidade com a legislação correlata, sem prejuízo da correspondente apreciação pela assessoria jurídica da entidade (Instrução Normativa 1/2010 e Portaria 2/2010, ambas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão);

c) recomendar à Amazul que implemente o controle de ponto dos servidores em sistemas de registros eletrônicos de frequência, em conformidade com a Portaria 1.510/2009 do Ministério do Trabalho e Emprego;

d) dar ciência à empresa da inexistência dos indicadores de desempenho associados aos objetivos estratégicos veiculados no planejamento estratégico organizacional;

e) dar ciência à Amazul da inobservância do princípio da segregação de funções para mitigação dos riscos associados a conflitos de interesses, erros em tarefas administrativas e disfunções éticas comportamentais, a luz do princípio da moralidade (Constituição Federal, art. 37), jurisprudência e Referencial Básico de Governança do TCU (peça 16, p. 47);

f) dar ciência à Amazul da ausência no PDTI do mapeamento, da análise e das formas de mitigação dos riscos associados ao término da vigência do contrato com a empresa fornecedora dos sistemas informatizados ERP Benner RH Recursos Humanos e ERP Benner ERP Corporativo;

g) dar ciência à estatal e ao CCIMAR acerca da inexistência nas contas anuais de dados e informações sobre reavaliação e gastos com manutenção dos imóveis da empresa, em conformidade com orientações do Manual do Siafi.

74. Ao fim e ao cabo, ressalte-se que foram omitidos do rol de responsáveis os endereços residenciais e eletrônicos dos agentes, assim como o número dos atos administrativos que tornaram públicas as correspondentes nomeações/exonerações para as funções, desatendendo o art. 11, IV, V e VI, da IN TCU 63/2010. Embora a impropriedade seja de caráter formal, sem repercussões no mérito das presentes contas, deverá ser dada ciência ao CCIMAR acerca da necessidade de se encaminhar o rol de responsáveis em conformidade com o disposto no art. 11 da IN TCU 63/2010.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

75. Diante de todo o exposto, elevo os presentes autos à consideração superior com a seguinte proposta encaminhamento:

a) com fundamento nos artigos 1º, I, e 16, I e 17, da Lei. 8.443/92, julgar regulares as contas dos seguintes responsáveis, emitindo-se as correspondentes quitações plenas: Ney Zanella dos Santos (CPF: 270.089.167-87), 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), Lorena Fonseca de Medeiros Ferreira (CPF: 716.206.991-68), Ari Matos Cardoso (CPF: 006.372.387-53), Eva Maria Cella Dal Chiavon (CPF: 400.606.759-34), Jaqueline Sales Gorroi (CPF: 290.263.648-22), Luciano Pagano Junior (CPF: 727.692.467-04), Agostinho Santos do Couto (CPF: 551.688.417-91) e Sérgio Roberto Fernandes dos Santos (CPF: 347.549.897-91);

b) com respaldo no art. 250, II do Regimento Interno do TCU, determinar à estatal que:

1) implemente e gerencie, no prazo de 180 dias, o pagamento dos empregados por intermédio do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), em conformidade com o art. 9º do Decreto 2.028/1996;

2) estabeleça nos instrumentos convocatórios, projetos básicos e termos de referência das futuras contratações a utilização dos critérios de sustentabilidade ambiental, em atendimento da legislação correlata, sem prejuízo da apreciação pela assessoria jurídica da Entidade (Instrução Normativa 1/2010 e Portaria 2/2010, ambas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão);

c) com espeque no art. 250, III do Regimento Interno do TCU, recomendar à Amazul que implemente o controle de ponto dos servidores em sistemas de registros eletrônicos de frequência, em conformidade com a Portaria 1.510/2009 do Ministério do Trabalho e Emprego;

d) com fulcro no art. 9º, *caput* e parágrafo único, da Resolução - TCU 234/2010, alterada pela Resolução - TCU 244/2011, dar ciência à empresa das seguintes impropriedades:

1) ausência dos indicadores de desempenho associados ao planejamento estratégico organizacional, em descompasso com os princípios da eficiência (Constituição Federal, art. 37, *caput*) e do interesse público (Lei 9.784/1999, art. 2º);

2) inobservância do princípio da segregação de funções mediante solicitações de aditamento contratual pelo agente a quem competia controlar os créditos, os recursos financeiros e os pagamentos da UJ, quando eventuais solicitações de aditamento contratual deveriam partir de manifestações formais do fiscal do contrato, com afronta ao princípio da moralidade (Constituição Federal, art. 37), jurisprudência deste Tribunal e Referencial Básico de Governança do TCU);

3) Inexistência no PDTI do mapeamento, da análise e das formas de mitigação dos riscos associados à descontinuidade dos serviços ao término da vigência do contrato com a empresa



fornecedora dos sistemas informatizados ERP Benner RH Recursos Humanos e ERP Benner ERP Corporativo, que afronta os princípios da transparência e eficiência (Constituição Federal, art. 37, *caput*);

e) com alicerce no art. 9º, *caput* e parágrafo único, da Resolução - TCU 234/2010, alterada pela Resolução - TCU 244/2011, dar ciência à estatal e ao CCIMAR acerca da ausência, nas contas anuais, de dados e informações sobre reavaliação e gastos com manutenção dos imóveis da empresa, em desconformidade com orientações do Manual do Siafi;

f) com arrimo no art. 9º, *caput* e parágrafo único, da Resolução - TCU 234/2010, alterada pela Resolução - TCU 244/2011, dar ciência ao CCIMAR sobre a inexistência, no rol de responsáveis da Amazul, dos endereços residenciais e eletrônicos dos agentes, assim como dos números dos atos administrativos que tornaram públicas as correspondentes nomeações/exonerações para as funções, em descompasso com o disposto no art. 11 da IN TCU 63/2010;

g) determinar à estatal, com fundamento no art. 250, II do Regimento Interno do TCU, que informe, no próximo relatório de gestão, as medidas adotadas para cumprimento do acórdão que vier a ser proferido;

h) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, a Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A e ao Centro de Controle Interno da Marinha; e

i) encerrar e arquivar os presentes autos.

SecexDefesa-Didem, em 12 de junho de 2017.

(Assinado eletronicamente)

VANDER PEREIRA RODRIGUES

AUFC - Mat. 5691-0