

TC 001.874/2017-9

Tipo: Processo de contas anuais, exercício de 2015

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

Responsáveis: Cristiano da Cunha Duarte (CPF 940.280.876-00), Eristelma Teixeira de Jesus Barbosa Silva (CPF 758.964.601-63), José Henrique Moraes Madeira (CPF 250.290.880-91), Pericles Riograndense Cardim da Silva (CPF 387.692.717-04), Rafael Pinto Costa (CPF 920.322.490-49), Rogério Guedes Soares (CPF 554.988.250-72) e Vangela Monteiro de Sá Rabelo (CPF 787.268.241-91)

Procurador ou advogado: não há

Interessado em Sustentação Oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), relativo ao exercício de 2015.
2. O processo foi organizado de forma individual, conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU (IN TCU) 63/2010 e do anexo I à Decisão Normativa – TCU (DN TCU) 147/2015.
3. O Censipam foi criado pelo Decreto 4.200, de 17 de abril de 2002, com objetivo de promover a proteção e o desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal. Sua atual estrutura é constituída por três Centros Regionais, localizados em Belém (PA), Manaus (AM) e Porto Velho (RO) e o Centro de Coordenação Geral em Brasília (DF) (peça 1, p. 13).
4. Para o cumprimento de suas atribuições institucionais, o Censipam desenvolveu três macroprocessos finalísticos: monitoramento ambiental e territorial na região Amazônica, apoio ao combate a ilícitos e comunicação via satélite para apoiar políticas públicas naquela região (peça 1, p. 22-24).
5. Os principais produtos gerados pelo órgão são: boletins e previsões meteorológicos; mapas temáticos gerados a partir de imagens aéreas e orbitais; relatórios de inteligência em apoio aos órgãos de combate aos crimes e ilícitos praticados na Amazônia legal; e instalação e manutenção de terminais de comunicação via satélite na região (peça 1, p. 22-25).

HISTÓRICO

6. Em instrução anterior (peça 10), foi identificada a necessidade de promover diligência junto ao órgão, com vistas a suprir lacunas no rol de responsáveis e obter esclarecimentos adicionais sobre o Contrato 24/2015, de 11/12/2015, firmado com a empresa AMS Kepler Engenharia de Sistemas Ltda.
7. Em resposta à diligência promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 310/2017-TCU/SecexDefesa, de 2/5/2017 (peça 14), o Censipam apresentou tempestivamente as informações

solicitadas, que serão considerados na análise de mérito desta instrução.

EXAME TÉCNICO

8. No exame das presentes contas, será dada ênfase à análise do planejamento estratégico e às avaliações dos resultados da gestão, dos indicadores, da gestão de compras e contratações e dos controles internos. A escolha baseia-se na atuação do Órgão de Controle Interno (OCI) na auditoria de gestão (peça 5).

I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

9. O controle interno manifestou-se pela conformidade das peças obrigatórias ante o preceituado na DN TCU 146/2015, na DN TCU 147/2015 e na Portaria - TCU 321/2015, exceto em relação aos seguintes aspectos (peça 5, p.1):

i) as informações referentes à avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos da gestão apresentam algumas inconsistências e não contemplaram todas as ações orçamentárias sob responsabilidade do Censipam (subitem 2.2 do relatório de auditoria de gestão);

ii) as informações inerentes aos indicadores utilizados com a finalidade de monitorar e avaliar o desempenho operacional da unidade se mostraram insuficientes (subitem 2.3 do relatório de auditoria de gestão);

iii) as informações relativas ao quantitativo de pessoal do Censipam, no decorrer do exercício de 2015, consignadas nos quadros A.8.1.1 e C.8.1.1, divergem dos dados levantados por ocasião da auditoria (subitem 2.4 do relatório de auditoria de gestão);

iv) as informações relativas às transferências voluntárias, consignadas no Quadro E.4.3.7, divergem das constantes no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi (subitem 2.5 do relatório de auditoria de gestão);

v) as informações referentes aos passivos sem previsão orçamentária, consignadas no Quadro A.4.3.5, não contemplam os motivos de reconhecimentos de dívidas de todos os credores (subitem 2.7 do relatório de auditoria de gestão);

vi) as informações referentes à política de acessibilidade, consignadas no relatório de gestão são, em parte, divergentes com as verificações in loco (subitem 2.12 do relatório de auditoria de gestão).

10. As constatações acima foram objeto de questionamento do controle interno e restaram esclarecidas ou mereceram recomendações, não sendo necessárias outras providências por esta Corte.

11. No certificado de auditoria (peça 6), o representante da Secretaria de Controle Interno propôs o julgamento pela regularidade com ressalvas das contas dos responsáveis Rogério Guedes Soares, José Henrique Moraes Madeira, Vangela Monteiro de Sá Rabelo, Pericles Riograndense Cardim da Silva e Cristiano da Cunha Duarte, em razão da ausência de comprovação dos requisitos para realização de inexigibilidade para a totalidade do objeto do Contrato 24/2015, de 11/12/2015, firmado com a empresa AMS Kepler Engenharia de Sistemas Ltda., e falhas na composição dos custos que fundamentaram o valor da contratação.

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

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

II. Rol de responsáveis

14. Na instrução anterior (peça 10) constataram-se impropriedades no rol de responsáveis, no que tange à ausência de identificação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração, com data de publicação em órgãos oficiais, endereço residencial completo e endereço de correio eletrônico (peça 2), conforme previsto no artigo 11, incisos IV a VI, da IN 63/2010.

15. A fim de obter os elementos faltantes, foi realizada diligência ao Censipam, por meio do Ofício 310/2017-TCU/SecexDefesa, de 2/5/2017 (peça 14), com vistas a obter as informações ausentes. Em resposta, foi encaminhado o Ofício 10409/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, de 31/5/2017 (peça 17), contendo os elementos solicitados, de modo que se encontra saneado o rol de responsáveis constante do processo.

III. Contas e processos de exercícios anteriores

16. Os processos de contas de exercícios anteriores ao exercício em exame estão relacionados no quadro que se segue:

NÚMERO DO TC	TIPO	SITUAÇÃO
027.669/2015-7	Prestação de contas exercício de 2014	Julgada regular com quitação plena – Acórdão 9.225/2016-TCU-2ª Câmara
TC 021.013/2013-6	Processo de contas exercício de 2012	Julgada regular com quitação plena Acórdão 6.512/2014-TCU-2ª Câmara

17. A unidade não apresentou contas individualizadas relativas ao exercício de 2013. Não há processos conexos.

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

18. O planejamento estratégico do Censipam estruturou-se por meio das definições de missão, visão e valores do órgão, análises dos ambientes interno e externo e o mapeamento dos fatores críticos de sucesso. Desse modo, foram definidos dez objetivos estratégicos para o período 2012 a 2023. No nível tático foram estabelecidas 65 ações estratégicas. No nível operacional, o órgão definiu 501 metas, dentre as quais foram selecionadas as pertinentes ao exercício de 2015 e consolidadas para execução por meio de projetos (peça 1, p. 26).

19. Informou o gestor que o planejamento estratégico foi revisado em 2015, com a homologação das alterações ocorrida em 25/2/2016 pela Portaria 10 GAB Censipam/DigerCensipam/Censipam/SG-MD, tendo sido promovida a atualização da matriz Swot e de algumas ações estratégicas, sem prejuízo dos objetivos estratégicos (peça 1, p. 34).

20. Os objetivos estratégicos estabelecidos pelo Censipam são:

- contribuir para otimização da capacidade de comando e controle do Ministério da Defesa;
- prover inteligência, planejamento e controle em apoio às operações de fiscalização e repressão contra ilícitos;
- apoiar o desenvolvimento de pesquisa aplicada, inovação e formação de competências locais na Região Amazônica;
- fomentar a articulação internacional;
- ampliar e garantir a gestão efetiva dos recursos humanos, materiais, financeiros, do conhecimento, dos processos e da infraestrutura;
- apoiar as políticas públicas na Região Amazônica;
- fortalecer a imagem institucional;

- integrar e divulgar os conhecimentos gerados sobre a Amazônia;
- ser um centro de excelência em Sensoriamento Remoto;
- ser um centro de excelência em apoio à gestão territorial e ambiental na Região Amazônica.

21. Para o cumprimento dos objetivos, as ações e as metas foram consolidadas na forma de projetos, destacando-se os seguintes: Amazônia Sensoriamento Remoto (SAR); Cartografia da Amazônia; Adequação das Antenas de Recepção Satelitais; Atualização da Malha Viária Rural de Rondônia; Elaboração de Mapas de Suscetibilidade; Estruturação de Pesquisa Aplicada; Expansão da Rede de Sensores Meteorológicos; Implantação do Sistema de Alertas Hidrometeorológicos; Monitoramento de Focos de Calor; Regularização Fundiária no Nordeste do Pará; Ampliação de Segurança da Rede; Projeto de Modernização da Infraestrutura Básica de Tecnologia da Informação e Projeto de Ampliação da Comunicação de Dados.

22. De acordo com o controle interno, 25% das metas estabelecidas no PPA 2012-2015 extrapolaram a previsão inicial e 55% das metas tiveram desempenho menor do que 50% do previsto (peça 5, p. 3). As principais dificuldades relatadas para o cumprimento das metas foram a aprovação tardia do orçamento em 2015 e o contingenciamento de recursos orçamentários, principalmente, para aerolevantamentos, diárias e passagens (peça 1, p. 29 a 34).

23. Até o encerramento do PPA 2012-2015, destacam-se os seguintes resultados alcançados pelo órgão: elaboração de 268.711 boletins de previsão diária de tempo; emissão de 2.429 produtos da área de inteligência; monitoramento de 10,5 milhões de Km² no programa de áreas especiais; processamento de 2.228 ortoimagens obtidas por radar; processamento de 1.693 modelos digitais de terreno; disponibilização de 504 antenas; elaboração de 1.520 arquivos de estratificação vegetal; e a produção de 78 cartas geológica e de 149 cartas aerogeofísicas (peça 1, p. 30 a 33).

24. Depreende-se das informações apresentadas (peça 1, p. 26 a 51) aderência entre os objetivos estratégicos e os projetos do órgão e o programa temático Política Nacional de Defesa, constante do PPA 2012-2015, que tem como objetivo:

Modernizar o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), por meio do aperfeiçoamento dos instrumentos de integração e geração de informações, criando condições propícias ao apoio às políticas públicas na região, inclusive com ações subsidiárias para o apoio à defesa da Amazônia (peça 1, p. 43).

25. Constata-se ainda, que o Censipam implantou uma sistemática de planejamento estratégico, cujas ações e metas estão alinhadas com as funções institucionais do órgão, bem como alcançou resultados satisfatórios no exercício, ante as restrições orçamentárias ocorridas.

VI. Avaliação dos indicadores

26. A unidade jurisdicionada utilizou cinco indicadores para monitorar e avaliar o desempenho no exercício, que apresentaram as seguintes medições:

Indicador	Unidade	Previsto	Observado
Disponibilidade de infraestrutura satelital	%	99,5	99,5
Operacionalidade do parque de antenas	%	85	87,6
Modernização de infraestrutura	%	75	71
Meteorologia, clima e hidro meteorologia	Número de boletins, alertas e previsões - unidade	39.312	127.381

Indicador	Unidade	Previsto	Observado
Análise da dinâmica de uso e ocupação	Área territorial processada e analisada em Km2	6.000.000	1.460.246

Fonte: Relatório de auditoria de gestão (peça 5, p. 11)

27. O controle interno apontou que os indicadores “Meteorologia, Clima e Hidro meteorologia” e “Análise da dinâmica de uso e ocupação” são insuficientes à mensuração do desempenho do órgão, porque inexistente metodologia na definição dos índices de referência e falta a exposição dos critérios utilizados na apuração dos índices previstos e observados, assim como não possuem critérios de comparabilidade com metas pré-estabelecidas (peça 5, p. 13).

28. Sobre os demais indicadores avaliou o controle interno que não retrataram o atingimento das metas, dos macroprocessos ou dos objetivos estratégicos da Unidade e dessa forma não permitiram aferir o alcance dos objetivos institucionais (peça 5, p. 13).

29. Os indicadores apresentados pelo Censipam enfatizaram os processos e produtos gerados pelo órgão. Não existem indicadores que possibilitem medir a efetividade dos resultados oriundos da atividade da unidade. O gestor informou que houve a concepção de novos indicadores em fevereiro de 2016 e até julho de 2017 estará concluída a primeira série anual dos indicadores (peça 1, p. 65, e peça 5, p. 13). Desse modo, mostra-se mais oportuno verificar nas contas do próximo exercício os avanços na utilização de indicadores de desempenho pelo Censipam.

VI. Avaliação da gestão de compras e contratações

30. O controle interno examinou 75,21% dos valores referentes aos procedimentos de pregão, dispensa e inexigibilidade. Foram detectadas as falhas a seguir:

- deficiência na pesquisa de preços de referência de objetos de licitação, em decorrência da: a) utilização de valores discrepantes no cálculo da estimativa de preço, obtida pelo valor médio, e consulta a atas de registro de preços vigentes, em detrimento de outros meios – Pregão Eletrônico 27/2015; b) aceitação de propostas apresentadas pelas empresas Master e MS Telecon Services Ltda., com indícios de vínculos familiares entre as empresas – Pregão Eletrônico 17/2005 (item 2.6.1 do relatório de auditoria de gestão, peça 5, p. 18);

- falhas na atuação de processos, bem como ausência de assinaturas em documentos – processos de dispensa de licitação 60091.000331/2012-41, 60091.000256/2014-81 e 60090.000210/2015-52 (item 2.6.2 do relatório de auditoria de gestão peça 5, p. 19);

- ausência de comprovação dos requisitos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93, para realização de inexigibilidade para a totalidade do objeto contratado – processo de inexigibilidade 60090.001160/2015, Contrato 24/2015 (item 2.6.5 do relatório de auditoria de gestão, peça 5, p. 22);

- falhas na composição dos custos que fundamentaram o valor da contratação por inexigibilidade – processo de inexigibilidade 60090.001160/2015, Contrato 24/2015 (item 2.6.6 do relatório de auditoria de gestão, peça 5, p. 29);

- ausência de aplicação de penalidades previstas em contrato a empresas contratadas – Pregões 4/2015 e 6/2015, processo de inexigibilidade 60090.001160/2015 (itens 2.6.4 e 2.6.7 do relatório de auditoria de gestão, peça 5, p. 21 e 32);

- ausência de documentação comprobatória da realização de estudos prévios das alternativas ao Projeto Amazônia – SAR e baixa atuação do Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia (Consipam) na formulação de diretrizes para o projeto (item 2.6.8, peça 5, p. 33).

31. O órgão apresentou justificativas que depois de analisadas pelo OCI resultaram na formulação das seguintes recomendações:

- realizar, nas aquisições futuras, ampla pesquisa de mercado, evitando a utilização de cotações discrepantes no cálculo da média dos itens a serem adquiridos, mesmo em se tratando de licitações por lote (item 2.6.1.3 do relatório de auditoria – peça 5, p. 19);
- fortalecer os mecanismos atinentes a pesquisas da composição societária das empresas consultadas, de modo a assegurar o cumprimento dos princípios enumerados no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, que busca a escolha da proposta mais vantajosa para a administração, e, ainda, contribuir para o processo de transparência dos atos de gestão (idem ao anterior);
- implementar medidas com vistas ao aprimoramento dos controles internos administrativos com vistas à adequada autuação dos processos, bem como o devido preenchimento dos documentos que compõem os autos (item 2.6.2.3 do relatório de auditoria – peça 5, p. 20);
- adotar providências para a efetiva aplicação das penalidades previstas nos editais dos processos licitatórios realizados pelo Censipam, bem como na legislação vigente, mantendo os devidos registros das ocorrências no Sicaf. (item 2.6.4.3 do relatório de auditoria – peça 5, p. 22);
- suspender a execução do Contrato nº 24/2015 para realização de estudos quanto as alternativas ao Projeto Amazônia - SAR, levantamentos comparativos, análises de custo-benefício, estudos de viabilidade e implantação, e da adequabilidade do projeto básico proposto pela empresa, submetendo à avaliação do Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia – CONSIPAM (item 2.6.5.3 do relatório de auditoria – peça 5, p. 29);
- em caso de continuidade do contrato após avaliação do Conselho Deliberativo, promover adequação para a retirada dos serviços que não são de natureza singular ou cuja notória especialização não foi comprovada pela empresa, bem como dos serviços subcontratados (idem ao anterior).
- adotar providências para verificação da composição dos custos que serviram de fundamento para o valor do Contrato nº 24/2015, de 11/12/2015, firmado com a empresa AMS Kepler Engenharia de Sistemas Ltda., incluindo análises comparativas com os pagamentos efetivados pela empresa junto aos seus empregados e contratado, e, caso verificado sobrepreço, promover a apuração de responsabilidades e o ressarcimento ao erário (item 2.6.6.3 do relatório de auditoria – peça 5, p. 32).
- adotar providências para a cobrança do efetivo pagamento, por parte da empresa AMS Kepler Engenharia de Sistemas Ltda., da multa pelo descumprimento de cláusula do Contrato nº 24/2015, de 11/12/2015, referente ao atraso da apresentação da garantia de execução do objeto contratado (item 2.6.7.3 do relatório de auditoria – peça 5, p. 33).
- realizar gestão junto à Administração Central do Ministério da Defesa, bem como com demais órgãos e instituições, no sentido de promover a efetiva atuação do Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia (CONSIPAM) dentro das suas competências previstas na legislação, com o fito de estabelecer as diretrizes para a coordenação e a implementação de ações de governo, no âmbito do Sistema de Proteção da Amazônia (item 2.6.8.3 do relatório de auditoria – peça 5, p. 36);
- realizar estudos quanto as alternativas ao Projeto Amazônia - SAR, levantamentos comparativos, análises de custo-benefício, estudos de viabilidade e implantação, e da adequabilidade do projeto básico proposto pela empresa, submetendo à avaliação do Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia – CONSIPAM (idem ao anterior).

32. Diante das constatações no processo de inexigibilidade, também foi proposto na instrução anterior diligência ao órgão no sentido de que apresentasse dados sobre a atual situação do Contrato 24/2015, de 11/12/2015, firmado com a empresa AMS Kepler Engenharia de Sistemas

Ltda., em decorrência da contratação direta, incluindo informações sobre as medidas tomadas com o intuito de atender às recomendações formuladas pelo órgão de controle interno e a descrição dos resultados obtidos, relativamente às impropriedades registradas nos subitens 2.6.5 a 2.6.8 do relatório de auditoria de gestão (peça 10, p. 3).

33. O Contrato 24/2015, no valor de R\$ 4.666.832,03, encontra-se no âmbito do projeto de Monitoramento Sistemático da Amazônia com Radar Orbital (Amazônia-Sar) e tinha por objeto a contratação de serviços visando à elaboração de projeto básico de licitação para aquisição de sistema multissatelital, contendo especificações técnicas e operacionais relativas a obras civis; antena e estação de recepção; imagens de radar; telemetria; manutenção; treinamento dos colaboradores e servidores; equipamentos e serviços; conceito operacional; e também o acompanhamento de todas as etapas da licitação, contratação e execução do futuro contrato (peça 5, p. 22).

34. Relatou o controle interno que não havia, na documentação constante do processo de inexigibilidade, menção à qualificação técnica da empresa contratada com relação a todos os itens descritos no projeto básico, notadamente quanto às especificações de obras civis, estruturas da antena e estação de recepção, manutenção de equipamentos e serviços referentes à gestão da documentação técnica, operacional, logística e administrativa. Dessa forma, concluiu que, para parte do objeto contratado, não houve a comprovação dos requisitos para a realização da inexigibilidade (peça 5, p. 22 a 24).

35. Em sua resposta à diligência, a unidade jurisdicionada pontuou que:

(...) entende o Censipam que, por se tratar de objeto singular, composto e complexo, não é razoável se exigir que a contratada tenha notória especialização em digitação e revisão de projetos básicos, ou em construção de bases de antena ou de prédios de apoio, ou de avaliação do espectro eletromagnético, pois essas atividades são acessórias ao objeto principal. No entanto, tais atividades integram o objeto principal e dele não podem ser separadas, pois são necessárias para compor o objeto singular como um todo. Assim, não tem sentido se exigir um projeto básico, que não seja completo, que não atinja seu propósito, que é definir critérios objetivos necessários e suficientes para um procedimento licitatório.

(...)

No caso do Contrato n. 24/2015, não existem produtos separados de cada área, pois todas se fundem para gerar um produto único, por esse motivo é um produto composto, além de complexo. (...) a terceirização das áreas de Engenharia de Telecomunicações, Engenharia Civil e Apoio Técnico-Administrativo, não implicam em terceirização do objeto principal, pois são atividades acessórias na construção desse objeto composto.

Por isso, o Censipam previu no contrato a possibilidade de terceirização (cabível nos serviços acessórios) sendo que não poderiam (e não foram) terceirizados serviços da essência do objeto (Sensoriamento Remoto, Sistemas Espaciais, Geoprocessamento e Gerência de Projetos). Portanto, no entendimento do Censipam não houve impropriedade no ato de contratação por notória especialização, por se tratar de objeto singular (também composto e complexo) e pela contratada possuir notória especialização no objeto em questão, dominando o conhecimento necessário para aglutinar, avaliar e validar todos os itens, essenciais e acessórios, de forma a realizar o objeto. Além disso, todos os itens acessórios somados contribuem com apenas 14,9% (7,5% engenharia de telecomunicações, 4,2% engenharia civil e 3,2% técnico/administrativo) do valor total da contratação e, dentro do princípio da razoabilidade, não podem ser equiparados aos essenciais.

Portanto, o atendimento da recomendação com a retirada dos itens julgados “não notórios” pela Ciset-MD faria com que, por exemplo, o projeto básico ficasse incompleto, ou seja, no lugar de um projeto que deveria contemplar uma antena instalada, um sistema de processamento e de análise acoplado a esta antena e demais serviços, seria um projeto que conteria apenas parte da

especificação da antena (sem a atividade de engenharia de telecomunicações), nenhuma especificação da base da antena ou de estruturas prediais de apoio (sem a atividade de engenharia civil) e, o que é pior, sem ser digitado, formatado ou revisado (atividade de apoio técnico-administrativo) (peça 17, p. 10-11).

36. Apesar desse entendimento, o órgão informou ter encaminhado à contratada o Ofício 20.932/DIGER/CENSIPAM/SG-MD (0326469), de 9/11/2016, suspendendo o Contrato 24/2015 por noventa dias, que posteriormente foi prorrogada por mais 20 dias. Decorrida a suspensão, o contrato voltou a vigor em 7/3/2017. Porém, aduziu o gestor que a situação orçamentária do Censipam em 2017 não permite manter o contrato em vigência e está sendo preparado termo de rescisão unilateral do contrato por interesse público (peça 17, p. 8 e 11).

37. Discorda-se do posicionamento esposado pelo Censipam no processo de inexigibilidade. O projeto básico contratado previa a inclusão de especificações técnicas e operacionais sobre as seguintes obras civis (peça 5, p. 22-23):

(...) todo serviço e material de construção civil que irá abrigar e suportar a estação de recepção. Inclui o prédio que abrigará a estação de recepção, com capacidade para apoio aos servidores até a instalação e proteção da antena receptora (pedestal) e demais equipamentos.

Área da Estação = 2500 m² e área livre em um raio de 300 m. Instalações a serem construídas: Pedestal Antena 100 m²; Casa de Força - 20 m²; Prédio de Processamento - 120 m²; Prédio de Apoio a terceiros - 220 m²; Cerca de Proteção 200 m; Estrada de Acesso 500 m; e Garagem 25 m²; Equipamentos: uma antena multissatelital de 11 a 15 m de diâmetro, malha de cobre, aterramento e protetor de descargas atmosféricas; cabeamento estruturado, antena, fibra ótica; ar condicionado; gerador, nobreak; sistema de vigilância e controle de acesso; sistema de alerta de incêndio (...).

38. Os projetos para as obras civis não são singulares, tanto que o contrato previa a subcontratação parcial do objeto. A contratada detém notória especialização em sensoriamento remoto e geoprocessamento, não nas demais áreas de engenharia contempladas no objeto licitado. A inexigibilidade com base no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93 exige três requisitos cumulativos para caracterizar a inviabilidade de competição: 1) serviço técnico, 2) serviço singular e 3) notória especialização da contratada. Constata-se assim que para parte do objeto contratado diretamente, a empresa AMS Kepler Engenharia de Sistemas Ltda. deixou de satisfazer os requisitos dois e três mencionados, fazendo-se necessário o órgão licitá-lo separadamente.

39. Dessa forma, como parte do objeto contratado por inexigibilidade não se submeteu aos ditames da Lei de Licitações, será proposta ciência ao órgão da falha apontada.

40. Em relação aos custos da contratação, verificou o controle interno que: o valor foi definido com base em tabelas constantes da proposta da empresa AMS Kepler Engenharia de Sistemas Ltda.; a empresa teria apresentado perfil de coordenador para os cargos de engenheiro de telecomunicações e analista administrativo sênior, sem fundamentar o motivo para essas escolhas; não havia na proposta a definição das atribuições e das competências de cada funcionário, de acordo com os cargos ocupados; e não foi informado o tempo alocado de cada trabalhador nas atividades do contrato (peça 5, p. 29).

41. O Censipam esclareceu na diligência ter promovido a readequação dos perfis profissionais necessários às atividades do objeto contratual, verificando que os perfis de "Engenheiro de Telecomunicações Sênior" no lugar de "Coordenador Infraestrutura Telecom", de "Analista Administrativo Sênior" no lugar de "Coordenador Administrativo" e de "Analista Administrativo Júnior" no lugar de "Assistente Administrativo III" também poderiam ser considerados adequados, levando a uma redução de 27% no valor total do contrato (peça 17, p. 12).

42. Por outro lado, o gestor disse ter realizado, após a interrupção do contrato, levantamento preliminar do saldo contratual, evidenciando que a empresa teria ainda a receber R\$ 400.000,00, por produtos já entregues e atividades realizadas, desde que comprovasse os pagamentos efetuados a sócios, empregados, terceirizados e contratados autônomos (peça 17, p. 12-13).

43. Noticiou o órgão que a empresa, por razões estratégicas, se recusou a apresentar comprovação dos pagamentos efetuados aos sócios e empregados que atuaram técnica e diretamente em atividades do contrato. Em face dessa situação, o órgão solicitou à Advocacia-Geral da União a adoção de providências necessárias para obrigar a contratada a apresentar os documentos comprobatórios. Dessa forma, o Censipam informou que aguarda a documentação solicitada para proceder ao acerto final do contrato (peça 17, p. 12-13).

44. Considerando que, em princípio, os elementos apresentados não configuraram a ocorrência de prejuízo ao erário, em decorrência da execução contratual, será proposta ciência ao órgão da falha na composição dos custos do contrato e determinação ao órgão para que informe, no próximo relatório de gestão, o saldo resultante do encontro de contas do Contrato 24/2015 e as eventuais medidas adotadas com vistas ao efetivo ressarcimento dos valores indevidamente pagos à AMS Kepler Engenharia de Sistemas Ltda.

45. No que tange à ausência de aplicação de penalidades à empresa em virtude do atraso da apresentação da garantia contratual, o gestor informou que, por meio do Ofício 1.141/COLIC CENSIPAM/CGAFI/DIRAF/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, a contratada foi notificada da aplicação da penalidade. A empresa interpôs recurso, que foi negado. Cientificada da decisão pelo Ofício 8.556/DIGER/CENSIPAM/SG-MD, a contratada solicitou vista do processo, o qual estaria sendo disponibilizado à empresa.

46. Sobre a pouca atuação do Consipam, o órgão esclareceu que, como forma de promover sua reativação, assessorou o Ministério da Defesa (MD) na transferência do conselho para aquela pasta ministerial, o que foi concretizado por meio da Lei 13.341, de 29/9/2016, e tem realizado visitas aos conselheiros a fim de conscientizá-los da sua importância para o Sipam (peça 5, p. 15).

47. Além disso, anunciou encontrar-se em processo de elaboração alteração do Decreto sem número de 18/10/1999, no sentido de estabelecer o Secretário-geral do MD como presidente do Consipam. Após essa alteração, pretende-se reunir o conselho para tratar de assuntos urgentes afetos ao Sipam.

48. Acerca da ausência de documentação comprobatória da realização de estudos prévios sobre as alternativas ao Projeto Amazônia-Sar, cabe trazer as justificativas apresentadas pelo Censipam ao controle interno (peça 5, p. 33 e 34).

49. Segundo a unidade, o Projeto de Monitoramento Sistemático da Amazônia com Radar Orbital (Amazônia SAR), visa:

implantar um sistema de detecção de desmatamento na Amazônia com uso de imagens de radar orbital, no período de alta cobertura de nuvens em complementaridade ao Sistema DETER do INPE, com o propósito de subsidiar as ações dos órgãos de fiscalização ambiental, no âmbito do Grupo de Gestão Integrada- GGI, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (peça 5, p. 33).

50. A gênese do projeto remonta ao ano de 2005, quando foi elaborado estudo técnico de viabilidade de implantação de estação multissatelital de observação da Terra pelo Grupo de Trabalho sobre as Estações de Recepção de Dados Orbitais (GT-ERDO), coordenado pelo Censipam, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. O GT-ERDO foi criado com o objetivo de elaborar um parecer à Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional sobre a viabilidade de implantação de uma ou mais estações de recebimento e

processamento de dados orbitais, tendo em vista a importância estratégica para o Estado brasileiro de dispor de insumos gerados a partir dos sensores remotos orbitais (peça 5, p. 34).

51. O grupo de trabalho, identificando a demanda então existente e o potencial de crescimento, concluiu pela necessidade de criação de um sistema único que centralizasse e coordenasse a demanda, a aquisição, o processamento e a distribuição de imagens orbitais no país, com a instalação de duas estações – idealmente três – para recebimento de imagens de satélites ópticos e de radar (peça 5, p. 34).

52. No planejamento estratégico de 2008, o órgão definiu como área prioritária de atuação institucional o processamento e a aquisição de imagens e sinais de sensores remotos. Já o planejamento estratégico de 2012 estabeleceu como meta a aquisição, a implantação e a manutenção de antena de recepção de multisensores satelitais, em articulação com parceiros (peça 5, p. 35).

53. Em 22/7/2014, o projeto Amazônia - SAR foi apresentado para o Ministério do Meio Ambiente, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente como alternativa tecnicamente viável e vantajosa para o monitoramento do desmatamento em período de chuvas e alta densidade de nuvens, em substituição ao monitoramento realizado com aeronaves R-99 e imagens orbitais, realizado até então (peça 5, p. 35).

54. Entende o Consipam que a implantação de um sistema de recepção satelital para viabilizar o monitoramento contínuo da Amazônia é a solução ideal, tendo em vista que, o custo de um monitoramento por aeronaves é superior ao monitoramento por satélites, o que inviabiliza o monitoramento de toda a região devido à sua dimensão continental, e o monitoramento por meio da aquisição de imagens satelitais processadas tem o prazo de entrega e custo também superiores ao da recepção satelital direta, permitindo, então, a intervenção efetiva dos órgãos de fiscalização, como o Ibama, que necessita das informações em prazo inferior a trinta dias para poder atuar de forma efetiva.

55. Para o Sipam, acrescentou o gestor, o projeto Amazônia-Sar permitirá a obtenção do domínio de todas as etapas do monitoramento com radar orbital: análise de cenários, programação de satélites, coleta de telemetria, processamento de sinais, tratamento, visualização, catalogação, análise e interpretação de imagens (peça 5, p. 35).

56. O projeto é financiado com recursos do Fundo Amazônia, disponibilizados por meio do Contrato de Concessão de Colaboração Financeira não Reembolsável 15.2.0335.1, de 20/7/2015, celebrado entre o Consipam e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), operador dos recursos do fundo, no valor de R\$ 63.923.626,00 (peça 5, p. 33).

57. Ante os esclarecimentos apresentados, restam demonstradas a existência de estudos prévios de alternativas ao projeto Amazônia-Sar e a relação custo-benefício do projeto.

58. Em relação à submissão dos documentos de planejamento do projeto e da contratação ao Consipam, o órgão solicitou análise da Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa (Conjur/MD) acerca da questão, que concluiu que, por força do art. 46, inciso VII, do anexo I ao Decreto 8.978/2017, o Consipam “tem atribuição para gerir seu aparato tecnológico, implementando medidas que garantam sua continuidade e aperfeiçoamento. A norma não exige que qualquer providência adotada para o alcance dessa finalidade seja avaliada pelo Consipam” (peça 17, p. 9).

59. Portanto, não existe norma exigindo que o Projeto Amazônia-Sar seja avaliado ou ratificado pelo Consipam. Apesar disso, o gestor informou que incluirá uma apresentação do projeto nas reuniões do conselho com o intuito de lhe dar ciência das atividades desenvolvidas (peça 17, p. 16).

60. Ao final, o órgão ainda esclareceu que o projeto básico da contratada foi avaliado com base nos documentos de planejamento da contratação e os fiscais constataram a sua adequabilidade (peça 17, p. 9). Desse modo, verifica-se que a unidade jurisdicionada vem atuando na condução do projeto Amazonia-Sar conforme o regramento que baliza as suas competências.

61. Cabe ressaltar que no ofício de atendimento da diligência promovida por esta Secretaria, o Censipam informou as medidas adotadas para correção das falhas apontadas nos itens 2.6.1, 2.6.2, 2.6.4 e 2.6.7 do relatório de auditoria de gestão (peça 17, p. 5 a 7, 13 e 14) as quais podem ser consideradas suficientes para evitar que venham a ocorrer novamente.

VI. Avaliação da estrutura de controles internos

62. A Secretaria de Controle Interno avaliou os seguintes componentes de controles internos da unidade: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento (peça 5, p. 38 a 41).

63. Com relação ao ambiente de controle, foi relatada a inexistência de código de ética próprio e de instrumentos formais de divulgação relacionados aos códigos e à política de gestão de ética, bem como a ausência de manuais com normas e procedimentos prevendo sistemas de autorizações e aprovações, linhas de autoridade definidos e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas devidamente formalizados (peça 5, p. 39).

64. Em sua manifestação ao relatório de auditoria de gestão, o Censipam afirmou seguir o código de ética do Ministério da Defesa, ter realizado no ano de 2015 um ciclo de palestras sobre ética no serviço público e que serão elaborados manuais com normas e procedimentos prevendo autorizações e aprovações, com cadeia de autoridade bem definida, e o estabelecimento de rotinas operacionais (peça 5, p. 39).

65. Quanto à avaliação de risco, constatou-se que não havia uma identificação formal e precisa dos processos críticos e dos riscos, de forma a permitir a detecção de sua ocorrência e a consequente adoção de medidas para mitigá-los. O gestor do Censipam, porém, informou estar em andamento trabalho visando a implementação do gerenciamento de riscos da unidade (peça 5, p. 40).

66. Com relação aos componentes atividades de controle e informação e comunicação, consignou o controle interno que o resultado da avaliação mostrou serem parcialmente consistentes.

67. Apesar das falhas relatadas no item VI desta instrução, que evidenciaram as fragilidades dos controles internos na gestão de compras e contratações, pode-se considerar que os mecanismos de controle adotados são suficientes para garantir o atingimento dos objetivos do órgão.

CONCLUSÃO

68. Considerando a análise realizada e o parecer da Secretaria do Controle Interno do Ministério da Defesa (Ciset/MD), propõe-se julgar regulares com ressalva as contas de Rogério Guedes Soares (CPF 554.988.250-72), José Henrique Moraes Madeira (CPF 250.290.880-91), Pericles Riograndense Cardim da Silva (CPF 387.692.717-04), Cristiano da Cunha Duarte (CPF 940.280.876-00) e Vangela Monteiro de Sá Rabelo (CPF 787.268.241-91), dando-lhes quitação, nos termos dos arts. 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 208 do Regimento Interno do TCU, em face da ausência de comprovação dos requisitos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93, para a totalidade do objeto contratado à AMS Kepler Engenharia de Sistemas Ltda. e de falhas na estimativa dos custos que fundamentaram a referida contratação (itens 32 e 37 desta instrução e itens 2.6.5 e 2.6.6 do relatório de auditoria de gestão).

69. Julgar regulares as contas de Eristelma Teixeira de Jesus Barbosa Silva (CPF 758.964.601-63) e Rafael Pinto Costa (CPF 920.322.490-49) e, dando-lhes quitação plena,

nos termos dos 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 do TCU, em virtude de não terem tido participação nas impropriedades apontadas pelo controle interno.

70. As falhas verificadas serão objeto de determinação e ciência ao Censipam e cabe registrar que as motivações das ressalvas estão expressas em matriz específica, conforme orientação contida no § 5º do art. 8º da Resolução - TCU 234/2010, alterada pela Resolução - TCU 244/2010.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) nos termos dos arts. 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 208 do Regimento Interno do TCU, sejam julgadas regulares com ressalvas as contas de Rogério Guedes Soares (CPF 554.988.250-72), José Henrique Moraes Madeira (CPF 250.290.880-91), Pericles Riograndense Cardim da Silva (CPF 387.692.717-04), Cristiano da Cunha Duarte (CPF 940.280.876-00) e Vangela Monteiro de Sá Rabelo (CPF 787.268.241-91), dando-lhes quitação, em razão da ausência de comprovação dos requisitos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93, para a totalidade do objeto contratado à AMS Kepler Engenharia de Sistemas Ltda. e de falhas na estimativa dos custos que fundamentaram a referida contratação (itens 32 e 37 desta instrução);

b) nos termos dos 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 do TCU, sejam julgadas regulares as contas de Eristelma Teixeira de Jesus Barbosa Silva (CPF 758.964.601-63) e Rafael Pinto Costa (CPF 920.322.490-49), dando-lhes quitação plena;

c) com fundamento no art. 249, inciso I, do RI/TCU, determinar ao Censipam que informe, no prazo de trinta dias, o resultado do acerto de contas da rescisão do Contrato 24/2015, celebrado com a AMS Kepler Engenharia de Sistemas Ltda., e as medidas adotadas com vistas ao ressarcimento de valores indevidos eventualmente pagos;

d) dar ciência ao Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) das seguintes impropriedades, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de sua futura ocorrência:

d.1) ausência de comprovação dos requisitos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93, para a totalidade do objeto contratado por meio de inexigibilidade de contratação, identificada no processo de inexigibilidade 60090.001160/2015, Contrato 24/2015;

d.2) falha na composição dos custos que fundamentaram a contratação por inexigibilidade da empresa AMS Kepler Engenharia de Sistemas Ltda., feita com base nas tabelas contidas na proposta da empresa, identificada no processo de inexigibilidade 60090.001160/2015, Contrato 24/2015, o que afronta o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, e o art. 15, inciso XII, da IN SLTI 2/2008;

e) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia/Ministério da Defesa.

SecexDefesa, em 9 de agosto de 2017

(Assinado eletronicamente)

Rogério F. R. Cordeiro

AUFC – Mat. 3152-6