



Unidade Auditada: COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO RIO SÃO FRANCISCO E PARNAÍBA

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201701468

UCI Executora: SFC/DI/CGIMA - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Integração Nacional e Meio Ambiente

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201701468, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf.

1. Introdução

Segundo o Manual de Auditoria Anual de Contas da Controladoria-Geral da União (CGU), de setembro de 2017, a “*Auditoria Anual de Contas (AAC) é uma auditoria de caráter anual que tem por objetivos: avaliar os principais resultados alcançados, com ênfase na **eficácia, eficiência e economicidade da gestão** dos programas de governo (ou equivalentes) pela unidade auditada; informar e destacar as **boas práticas administrativas e seus impactos no desempenho** da unidade e destacar as **falhas que impactaram o atingimento dos resultados**, informando as providências corretivas necessárias, as que estão em andamento e/ou previstas.*”.

Além disso, a AAC realizada pelo Órgão de Controle Interno (CGU) visa verificar as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União - TCU.

A presente avaliação da gestão da Codevasf visa observar o nível de **governança**, e se este concorre para o alcance dos objetivos da organização nos termos da Lei nº



13.303/2016, denominada Lei de Responsabilidade das Estatais, regulamentada pelo Decreto nº 8945, de 27 de dezembro de 2016.

Na prática, essa norma estabelece à Empresa a obrigação de implementar estruturas e práticas de gestão de risco e controle interno, por meio da criação da Área de Integridade e Gestão de Riscos, do Comitê de Auditoria Estatutário, e definição de métricas de desempenho de dirigentes de modo a produzir os resultados preconizados em seu plano estratégico.

Ressalta-se que as novas regras de governança não deverão apenas serem definidas a nível documental e normativo, mas produzir efeitos e mudanças processuais e comportamentais extensivos a toda a Empresa na totalidade de sua área de atuação.

Nesse aspecto o presente trabalho visa identificar lacunas e deficiências presentes no atual modelo de governança para subsidiar a Codevasf na sua revisão, no redesenho de áreas e processos, na definição de políticas e modelos de gestão de riscos e de controles internos, na elaboração de Código de Conduta e Integridade, na adequação de práticas contábeis, bem como a revisão do papel desempenhado pela auditoria interna, que será a responsável por aferir a adequação de tais processos, em cumprimento à legislação aplicável.

Como exemplo em relação ao aspecto dos controles internos, o COSO¹ (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) define controle interno como “*um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade.*”.

Em grande parte da doutrina, o objetivo implícito da Governança é a gestão de recursos públicos para concretizar objetivos políticos e atender a sociedade que representa. A partir da qualificação dos conceitos, observam-se mecanismos e processos que suportam a ação governamental no cumprimento de suas metas sociais e políticas. Quanto aos resultados esperados, observa-se que na Governança Pública o **resultado** a ser obtido é a **melhoria dos serviços prestados à sociedade e dos benefícios auferidos pela população**.

Para TIMMERS, 2000, o objetivo da Governança Pública é criar **salvaguardas** que viabilizem o alcance de objetivos políticos. O Governo está preocupado com objetivos políticos (programas de governo), enquanto o Ministério será cobrado pelo cumprimento desses objetivos. Essas salvaguardas devem existir por meio de um ciclo que envolve quatro elementos: **gerenciamento, controle, supervisão e responsabilização (accountability)**. Esses elementos e seus inter-relacionamentos estão representados na Figura a seguir.

¹ COSO é uma entidade sem fins lucrativos, dedicada à melhoria dos relatórios financeiros através da ética, efetividade dos controles internos e adoção das melhores práticas de governança corporativa, cujo objetivo é auxiliar as entidades empresariais e demais organizações a avaliar e aprimorar seus sistemas de controle interno



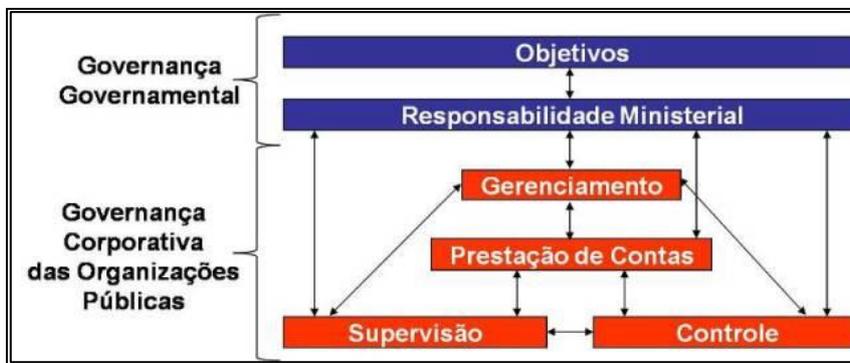


Figura: Elementos e seus inter-relacionamentos da governança no setor público

Portanto, a avaliação da gestão da Codevasf considerará todos os aspectos mencionados anteriormente, visando principalmente agregar valor à gestão da Unidade.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 26 de junho a 30 de setembro de 2017, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Cabe registrar restrição à realização a parte dos exames decorrente da não disponibilização de parte de dois processos relacionados ao Projeto Público de Irrigação Pontal. Tal fato está detalhado em ponto específico do relatório.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: **Resultados dos Trabalhos**, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e **Achados de Auditoria**, que contém o detalhamento das análises realizadas, consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Codevasf ao Tribunal de Contas da União.

2. Resultados dos trabalhos

O escopo da auditoria foi discutido em reunião realizada no dia 10/02/2017 com a Secretaria de Infraestrutura Hídrica, de Comunicações e de Mineração (SeinfraCOM/TCU), tomando como base os conteúdos de referência estabelecidos no Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 156, de 30/11/2016. A partir desse encontro, e da análise da sistemática de funcionamento da Codevasf, realizada durante a fase de planejamento dos trabalhos, ficou definido que a auditoria de gestão para o exercício de 2016 realizaria as seguintes análises:

- Avaliação da conformidade das peças do processo de contas;
- Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão;
- Avaliação do modelo de gestão;
- Avaliação da gestão de compras e contratações;
- Avaliação da gestão das transferências concedidas;
- Avaliação do cumprimento das deliberações do TCU;
- Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU; e
- Avaliação do sistema correcional.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Em atendimento ao que estabelece a Portaria TCU nº 59/2017, foi realizada a análise das peças que compõe o Relatório de Gestão referente à prestação de contas anual da



Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), exercício 2016, inserido no Sistema de prestação de contas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal ao TCU – e-Contas.

Verificou-se assim, que as peças apresentadas contemplam os formatos e os conteúdos obrigatórios, nos termos da Decisão Normativa TCU nº 154, de 19 de outubro de 2016, e da Decisão Normativa TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão teve como objetivo analisar de que modo a Codevasf contribui para execução dos programas de governo pactuados para o exercício de 2016.

2.2.1. Cenário de atuação

Instituída por meio da Lei nº 6.088, de 16 de julho de 1974, a empresa no decorrer dos anos foi ampliando sua área de atuação, tendo atualmente por finalidade o aproveitamento, para fins agrícolas, agropecuários e agroindustriais, dos recursos de água e solo dos vales dos rios São Francisco, Parnaíba, Itapecuru e Mearim, diretamente ou por intermédio de entidades públicas e privadas, promovendo o desenvolvimento integrado de áreas prioritárias e a implantação de distritos agroindustriais e agropecuários, podendo, para esse efeito, coordenar ou executar, diretamente ou mediante contratação, obras de infraestrutura, particularmente de captação de água para fins de irrigação, de construção de canais primários ou secundários, e também obras de saneamento básico, eletrificação e transportes.

Trata-se de uma sociedade anônima de capital fechado. Possui como único acionista o Tesouro Nacional que, por meio do Orçamento Geral da União (OGU), realiza aportes de recursos para o pagamento de despesas de custeio e investimentos da empresa.

Dentre as fontes de receitas próprias, estão as provenientes da venda dos lotes de terras nos Projetos Públicos de Irrigação e a receita de tarifa d'água, referente à amortização da infraestrutura de uso comum (canais, estradas, drenos, estações de bombeamento, etc.) e ao rateio dos custos operacionais que permitem o suprimento de água destinada à irrigação. No entanto os valores arrecadados são recolhidos diretamente na conta única do tesouro.

No quadro a seguir é apresentado o resumo financeiro dos resultados operacionais e não operacionais da empresa no período de 2010 a 2016.

Quadro: Resultados Operacionais Codevasf – Período 2010 a 2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
RECEITA DAS VENDAS E SERVIÇOS	10.863.512	10.900.834	9.931.590	11.750.967	3.326.259	16.633.717	42.747.042
DESPEASAS OPERACIONAIS	(531.454.014)	(503.197.253)	(904.895.803)	(1.017.946.322)	(1.447.169.146)	(1.247.858.430)	(533.800.080)
RECEITAS (DESPEASAS) FINANCEIRAS	786.079	1.145.955	18.286.759	(39.751.366)	(136.649.424)	(315.740.941)	(452.324.348)
SUBVENÇÃO DE CUSTEIO	497.459.361	483.137.722	587.923.847	739.292.361	653.787.476	459.794.378	417.439.151
GANHOS DE CAPITAL	5.199.484	5.949.669	5.922.551	5.977.097	2.269.104	2.124.945	6.019.081
LUCRO (PREJUÍZO) NO EXERCÍCIO	(17.145.574)	(2.063.070)	(282.831.055)	(300.677.261)	(924.435.730)	(1.085.046.330)	(519.919.152)
LUCRO (PREJUÍZO) ACUMULADO	(17.145.574)	(0)	(272.354.062)	(571.483.304)	(954.412.682)	(2.039.455.099)	(2.582.929.653)



Ao analisar tais dados evidencia-se que as receitas próprias ao longo dos exercícios de 2010 a 2015 não ultrapassaram os 3% do montante das despesas operacionais, tendo aumentado esse percentual no exercício de 2016, para 9% em decorrência da revogação de Portaria que suspendia a cobrança da tarifa d'água em razão da estiagem que atingiu boa parte dos Projetos Públicos de Irrigação.

Quando avaliada a autossuficiência dos perímetros irrigados implantados, verificou-se, em números absolutos, que as receitas não são suficientes para cobrir as despesas operacionais. O Relatório de Gestão da UPC informa que no exercício de 2016 o indicador O4 – Autossuficiência Financeira² alcançou o resultado de 73,7%, abaixo da meta prevista para o ano.

No entanto, a situação de maior relevância a se observar no quadro é o recorrente prejuízo apresentado ano a ano pela empresa. Nos últimos 5 anos o valor acumulado do prejuízo registrado atingiu o valor de R\$ 2.528.929.653. O fator preponderante desse acréscimo deve-se a não incorporação, ao capital social da empresa, das transferências do Tesouro Nacional por meio da rubrica Adiantamento Futuro para Aumento de Capital (AFAC) para a execução de investimentos principalmente no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Conforme se observa no quadro acima, e detalhado no item 1.1.2.4 deste relatório, a não incorporação da AFAC tem impactado no aumento das despesas financeiras devido a necessidade de correção dos valores a partir da taxa Selic.

Nos números do exercício de 2016, observa-se a diminuição dos repasses do Tesouro Nacional à Empresa devido aos cortes orçamentários vivenciados por toda a administração pública federal, sendo priorizada a execução de obras já iniciadas e que se encontravam aptas a serem concluídas até 2018, em atendimento às orientações da Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI).

Atualmente incorpora-se aos desafios da Empresa o de atuar como operadora federal do PISF, cujo início das atividades está previsto para o primeiro semestre de 2018; e estruturar adequadamente a 8ª Superintendência Regional, em São Luis/MA. Para alcançar tais objetivos a Empresa está solicitando a expansão do seu quadro de funcionários.

Não obstante o cenário de restrições orçamentárias observado na Empresa e das limitações alegadas na presente força de trabalho para o avanço de novas frentes de atuação, cabe registrar um aumento ainda maior de suas responsabilidades perante a sociedade, seja pela edição da Lei nº 13.481, de 18 de setembro de 2017, que incluiu o vale do rio Vaza-Barris na área de atuação da Codevasf, seja pelo Projeto de Lei (PL) nº 4450/16, o qual tramita na Câmara dos Deputados, visando incorporar também à atuação da Empresa os vales dos rios Paraíba, Mundaú, Jequiá, Tocantins, Munim, Gurupi, Turiaçu e Pericumã.

Salienta-se que a ampliação da atuação da empresa necessita de fundamentação por meio de estudos técnicos de avaliação dos resultados e impactos prévio à expansão.

Diante do exposto, apresenta-se a seguir uma análise sobre a maneira como a Codevasf encontra-se estruturada para executar as suas atividades mais relevantes.

² Fórmula de Cálculo = [(Tarifa d'água recebida no ano R\$ +Outras receitas recebidas em R\$)/ Custo operacional total em R\$]*100.



2.2.2. Execução física e financeira de programas

Em termos de classificação orçamentária, o programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade. Na Codevasf os programas são executados de maneira direta ou mediante parcerias firmadas com diferentes entes federativos, sendo os objetivos e iniciativas materializados na forma de obras e ações voltadas ao desenvolvimento regional na forma de implantação de perímetros de irrigação; revitalização de bacias hidrográficas; oferta de água para consumo humano e animal; arranjos produtivos e obras de infraestrutura hídrica.

Toda ação finalística do Governo Federal deverá ser estruturada em programas, orientados para consecução dos objetivos estratégicos definidos, para o período, no PPA. A ação finalística é a que proporciona bem ou serviço para atendimento direto às demandas da sociedade.

No caso da Codevasf, devido a execução de projetos com duração que excedem o exercício, a utilização dos recursos na consecução do objetivo específico de cada ação é realizada de modo quase indistinto entre a execução do orçamento anual ou de restos a pagar, ou seja, os recursos inscritos em restos a pagar, ainda que possam ensejar distorções e possíveis pontos negativos na execução da despesa pública, apresentam-se como forma necessária à viabilização dos projetos executados na Empresa.

Para fins de controle de sua atuação, o monitoramento da execução e dos resultados das ações é realizado por cinco entes distintos: a Unidade de Monitoramento e Avaliação (Codevasf); a Secretaria de Orçamento Federal (SOF); a Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura do Ministério do Planejamento (SDI/MP); o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GPAC); e o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC). Os dados relativos às ações são cadastrados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Verifica-se que maior parte dos gastos da Codevasf corresponderam no período de 2013 a 2015 a execução de 5 (cinco) Programas de Governo, dos quais 2 (dois) foram substituídos no PPA 2016-2019. São eles: 2051 – Oferta de Água pelo 2084 – Recursos Hídricos; e 2013 – Agricultura Irrigada pelo 2077- Agropecuária Sustentável.

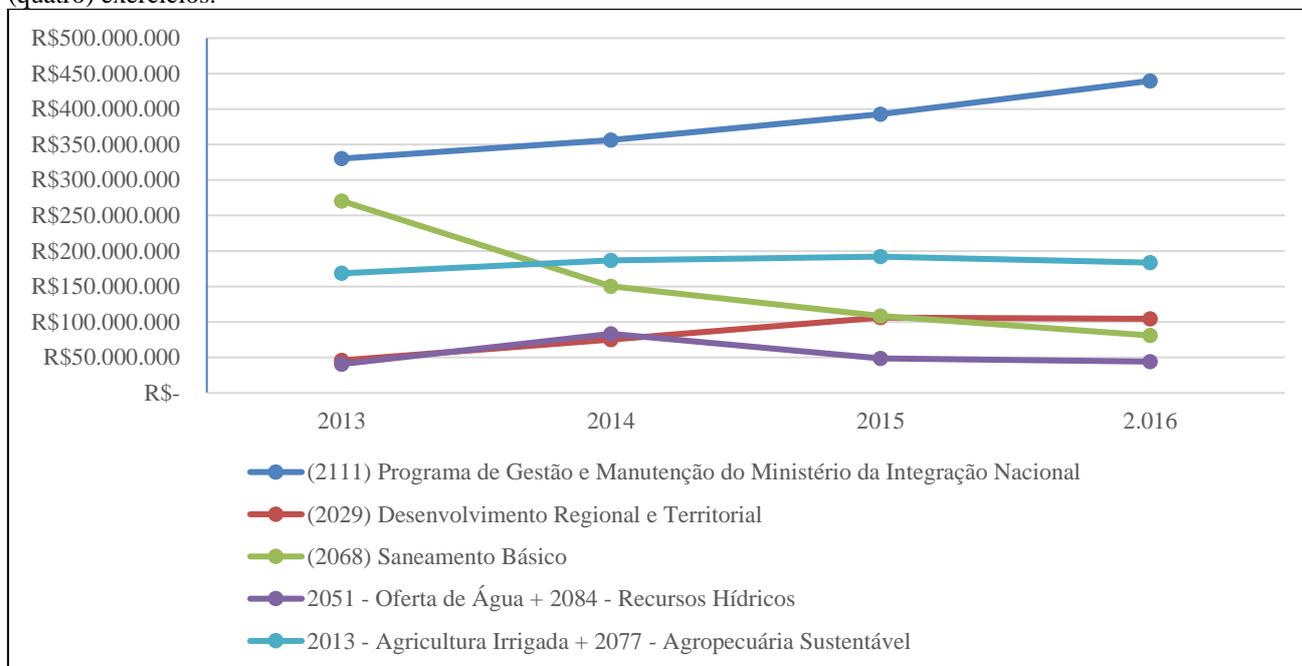
Quadro : Principais Despesas executadas pela Codevasf por Programa.

Programas	Pago 2013	Pago 2014	Pago 2015	Pago 2016
2111 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Integração Nacional	330.243.632	356.244.019	392.989.009	441.243.828
2029 - Desenvolvimento Regional e Territorial	45.824.117	75.313.675	106.194.676	105.934.498
2068 - Saneamento Básico	270.621.021	150.293.813	108.575.271	80.939.331
2051 - Oferta de Água	40.640.143	83.324.213	48.753.162	41.680.029
2084 - Recursos Hídricos	-	-	-	2.651.986
2013 - Agricultura Irrigada	168.567.927	186.613.338	192.029.865	84.969.387
2077 - Agropecuária Sustentável	-	-	-	98.618.682
Total de Gastos com os Programas (a)	855.896.840	851.789.058	848.541.983	856.037.741
Total de Gastos da Empresa (b)	993.684.372	906.840.573	903.538.249	884.964.832
Relação (a)/(b)	86%	94%	94%	96%

Fonte: SIOP, extraído em 08/09/2017. Valores em R\$.



Gráfico : Evolução de Despesas Pagas nos Programas de Maior Relevância da Codevasf nos últimos 4 (quatro) exercícios.



Fonte: SIOP, extraído em 08/09/2017

Quando avaliada a qualidade dos gastos, e a eficiência da empresa na distribuição dos gastos, verifica-se com certa preocupação que o custo de manutenção da estrutura administrativa tem aumentado a uma mediana de 11,8% ao ano, representando 50% dos gastos da empresa no exercício de 2016.

Sobre esses aspectos registra-se a seguir uma análise sobre os programas que corresponderam a 96% dos gastos da Empresa no exercício de 2016.

2.2.2.1. Programas 2111 – Gestão e Manutenção do Ministério da Integração Nacional

Por meio deste programa a Codevasf estabelece suas ações de custeio operacional como pagamento de salários, auxílio-alimentação, assistências médica, odontológica e pré-escolar, e capacitação aos empregados; construção, reforma e serviços de manutenção de sistemas prediais; assim como contratos de prestação de serviços firmados com terceiros.

No exercício de 2016 os gastos decorrentes de ações inseridas no programa somaram R\$ 441.243.828, correspondendo a 49,8% das despesas executadas pela empresa.

No quadro abaixo é possível verificar que despesas com pessoal possuem o maior impacto nos gastos com o programa. Com o crescimento médio de 11,36%, os custos com pessoal corresponderam no exercício de 2016 a um percentual de 46,2% das despesas pagas pela empresa. Ressalta-se que tal percentual tende a aumentar a medida que o orçamento impositivo tende a contingenciar os recursos nos anos vindouros.

Quadro : Principais Despesas executadas pela Codevasf no Programa 2111.

Despesas	Pago 2013	Pago 2014	Pago 2015	Pago 2016
Pessoal (a)	296.035.481	326.949.696	364.632.625	408.828.687
Administração da Unidade	27.308.410	25.033.265	25.286.739	28.008.300
Construção, Reforma e Ampliação de Prédios	3.916.559	2.536.718	711.306	617.479
Gestão do PAC	2.983.182	1.724.340	2.358.338	2.289.362



Operação de linhas de navegação	1.200.000	0	1.202.361	1.500.000
Total de Gastos com o Programa (a)	331.443.632	356.244.019	394.191.370	441.243.828
Relação (a)/(b)	89,3%	91,7%	92,5%	92,6%
Total de Gastos da Empresa (c)	993.684.372	906.840.573	903.538.249	884.964.832
Relação (a)/(c)	33,3%	39,2%	43,6%	46,2%

Fonte: SIOP, extraído em 08/09/2017. Valores em R\$.

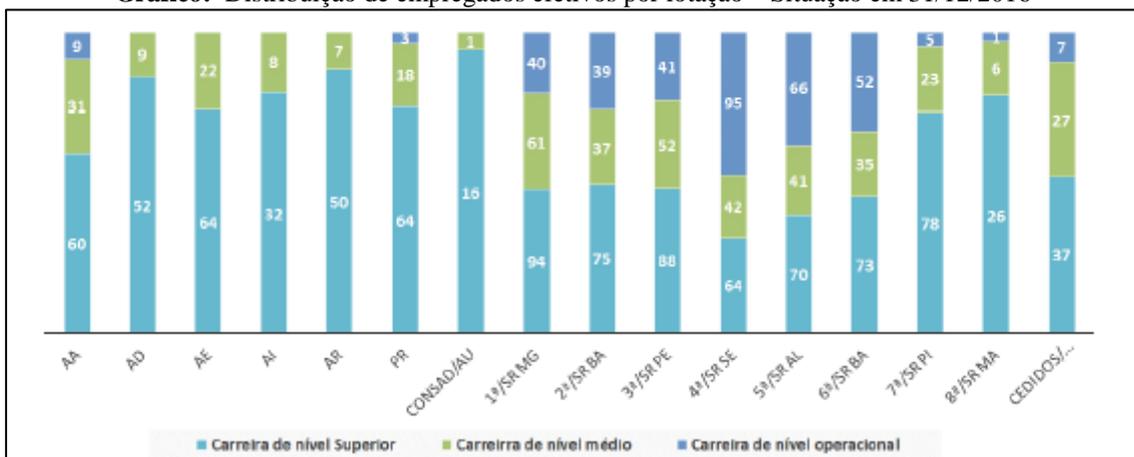
Diante desse cenário, como objetos de exame envolvendo as ações desenvolvidas pela Codevasf no âmbito do programa, foram tratadas as questões da adequabilidade da força de trabalho e infraestrutura física.

Avaliação da adequabilidade da força de trabalho

No final de 2016, a força de trabalho totalizava 1.754 empregados, englobando neste número os empregados efetivos e os ocupantes de cargo comissionado, correspondendo a 98,92% do quadro aprovado.

Os efetivos de empregados estão distribuídos entre a Sede, Superintendências Regionais, Escritórios de Representação e Unidades Especiais. Em resumo, tem-se 70% da força de trabalho nas unidades regionais, 26% atendem à Sede e 4% encontram-se cedidos a outros órgãos. As alterações quantitativas registradas do quadro funcional nos últimos 3 anos não foram superiores a 1%.

Gráfico: Distribuição de empregados efetivos por lotação – Situação em 31/12/2016



Fonte : Codevasf

Com a nova missão de atuar como responsável pela operação do PISF, cujo início das atividades está previsto para o primeiro semestre de 2018; e com o aumento de demandas correspondentes à implantação, no final de 2012, da 8ª Superintendência Regional, em São Luis/MA, a Empresa apresentou diversas solicitações junto à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEST), para que seja autorizada a expansão de seu quadro em 170 vagas, basicamente com profissionais de Nível Superior (com ênfase em Engenharia) – sendo 100 para atuação no PISF e 70 para a 8ª SR.

Considerando o fato do dimensionamento quantitativo e qualitativo de equipes não utilizar ainda insumos de mapeamento de processos ou competências, visto que essas metodologias não estão implantadas completamente na Empresa, não se vislumbra soluções fáceis junto ao SEST no atual cenário de restrição orçamentária.



Adicionalmente, com a transferência da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF) para a Codevasf, no final de 2015, dos Perímetros Irrigados que compõem o Sistema Itaparica (nove implantados e um em construção), nos estados da Bahia e Pernambuco, e com o recente lançamento do Programa Novo Chico, tendo por foco a revitalização do Rio São Francisco, é importante que seja reavaliada a distribuição do quadro de empregados da Empresa.

Atualmente as análises para composição do quadro passam por um levantamento de necessidades, entrevistas com os gestores, análise das justificativas, combinadas com análises dos perfis do quadro de pessoal (perfil etário, área de formação, escolaridade, etc.) e das atribuições regimentais das unidades orgânicas demandantes.

Como tentativa de estabelecer um panorama da atual necessidade de servidores nas diferentes unidades finalísticas da empresa, foi realizada a análise da atual demanda de projetos da empresa. A partir da análise do Plano Anual de Negócios – PAN 2017 verifica-se uma carteira de 124 projetos relacionados ao 6 (seis) programas finalísticos elencados no quadro anterior, considerados os principais da empresa. Na tabela abaixo é possível observar a distribuição dos 928 empregados envolvidos diretamente com esses projetos, os quais correspondem a 53% da força de trabalho disponível na empresa.

Tabela: Distribuição de empregados responsáveis pela execução dos Programas 2013, 2051, 2068, 2077 e 2084.

UNIDADE	Projetos PAN 2017	Quantitativo de empregados				Empregados/ Projetos	Analistas/ Projetos
		Total	Analista	Assistente	Auxiliar		
1ª Superintendência Regional	23	127	64	37	26	5,5	2,8
2ª Superintendência Regional	32	113	51	27	35	3,5	1,6
3ª Superintendência Regional	14	117	67	28	22	8,4	4,8
4ª Superintendência Regional	9	161	42	28	91	17,9	4,7
5ª Superintendência Regional	17	122	45	28	49	7,2	2,6
6ª Superintendência Regional	7	47	29	9	9	6,7	4,1
7ª Superintendência Regional	16	56	41	8	0	3,5	2,6
8ª Superintendência Regional	6	13	13	0	0	2,2	2,2
Área de Revitalização das Bacias Hidrográficas	84	60	50	10	0	0,7	0,6
Área de Desenvolvimento Integrado e Infraestrutura	24	65	55	10	0	2,7	2,3
Área de Gestão dos Empreendimentos de Irrigação	12	47	36	9	2	3,9	3,0

Fonte : Codevasf, 10/07/2017

Diante dos dados apresentados na tabela, verifica-se que a Área de Revitalização é a que possui a menor quantidade de empregados disponíveis para o desenvolvimento dos seus projetos. Por outro lado, unidades como a 3ª, 4ª e 6ª SR possuem mais de 4 (quatro) analistas disponíveis por projeto previstos a serem executados no exercício de 2017, situação que pode resultar em ociosidade de mão de obra.

De modo geral, o número de empregados para a execução dos 124 projetos apresenta-se confortável, considerando em que boa parte dos projetos relacionados a estudos, os quais demandariam maiores alocação de mão-de-obra especializada (analistas), são realizados por meio de contratação de terceiros.



Portanto, antes de pleitear autorização de novos concursos ao SEST, é importante que seja reavaliada a distribuição do quadro de empregados da Empresa, considerando, inclusive, a transferência à Codevasf, no final de 2015, dos Perímetros Irrigados que compõem o Sistema Itaparica (nove implantados e um em construção), nos estados da Bahia e Pernambuco, pela Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF)

Cabe registrar que existem iniciativas relacionadas com a definição de metodologia de dimensionamento de equipes no PEI 2017-2021, a saber: aperfeiçoar os processos de missão crítica da Empresa, aperfeiçoar a gestão de desempenho, o reconhecimento e o desenvolvimento profissional. Essas iniciativas devem ser consideradas prioridades diante do cenário de elevadas despesas de custeio que a empresa apresenta.

Avaliação da adequabilidade da infraestrutura física e tecnologia da informação

A avaliação da adequabilidade da infraestrutura física (prédios, equipamentos, tecnologia, mobiliário, etc.), afeta às áreas finalísticas da Sede e Superintendências Regionais, teve como objetivo verificar a necessidade de ajustes frente as demandas atuais e futuras.

No que se refere a adequabilidade física de prédios e mobiliário, a Gerência de Patrimônio e Serviços e Auxiliares (AA/GSA) informou que a estrutura administrativa disponibilizada na Sede e nas Superintendências Regionais, para o desenvolvimento de suas atividades, atendem razoavelmente bem, salvo algumas carências pontuais de reformas e adequações prediais, não realizadas por falta de dotação orçamentária específica.

No que se refere a adequabilidade física de equipamento e tecnologia a Gerência de Tecnologia da Informação (AE/GTI) indica preocupação.

O PDTI atual identificou que seriam necessários 70 milhões de investimentos em 4 anos, para manter uma estrutura adequada a todas as áreas da empresa, conseqüentemente, a Sede e as Superintendências Regionais (SR) apresentarão uma situação com um cenário não muito otimista quando se trata de bens e serviços de TI. Pois, as dificuldades enfrentadas por conta dos baixos volumes de orçamentos alocados, e conseqüentemente, em baixos valores de investimentos realizados nos últimos anos, trouxeram alguns problemas, afetando o escopo de parte das atividades desempenhadas pela TI, gerando grande preocupação para os gestores de TI.”

Ao realizar exame sobre os gastos relacionados à área de informática no exercício de 2016, verificou-se pagamentos no montante de R\$ 2.155.186,27. Desse valor, 88% (R\$ 1.897.017,71) referente a despesas de manutenção e suporte, e somente 12% (R\$ 258.168,56) para aquisição e desenvolvimento de novas ferramentas.

As fragilidades da atual estrutura de TI (fraquezas e ameaças), que podem comprometer a execução adequada das atividades regimentais das áreas da Codevasf e com isso prejudicar o alcance dos objetivos institucionais da Empresa, estão relatadas no PDTI, e, portanto, são de conhecimento da alta administração da Empresa.

Maiores detalhes da fragilidade indicada encontram-se descritos no item 2.1.1.2 dos Achados de Auditoria deste Relatório.

2.2.2.2. Programas 2013 – Agricultura Irrigada e 2077 – Agropecuária Sustentável



O programa 2013 – Agricultura Irrigada, estabelecido no PPA 2012-2015, foi descontinuado no PPA 2016-2019, sendo substituído pelo programa 2077 – Agropecuária Sustentável.

Nesses programas a Codevasf atua sobre os objetivos: (0175) Concluir a implantação, melhorar a gestão, recuperar e modernizar os projetos públicos de irrigação existentes visando à emancipação; e (0549) Formular a Política Nacional de Infraestrutura Hídrica e elaborar seus principais instrumentos, de forma a organizar o setor e a atuação do Estado.

Dentre as ações desenvolvidas pela empresa no âmbito do programa estão: a expansão da agricultura irrigada; e a implantação de gestão autossustentável nos Projetos Públicos de Irrigação - PPI.

No exercício de 2016 os gastos decorrentes de ações inseridas nos dois programas somaram R\$ 183.588.069, correspondendo a 20,7% das despesas executadas pela empresa.

Quando analisado o índice de liquidação do orçamento disponibilizado na LOA 2016, verifica-se que dos R\$ 142,25 milhões empenhados, apenas R\$ 101,15 milhões (71,10%) foram liquidados, sendo o restante inscrito em restos a pagar.

Isso ocorre porquê parte dos recursos orçamentários destinados ao programa no exercício de 2016 foram oriundos de emendas parlamentares que, em sua maioria, têm as metas e objetos definidos ou ajustados no final do exercício, impossibilitando a execução/conclusão das ações no mesmo exercício, gerando os restos a pagar, cujas liquidações só ocorrerão ao longo dos exercícios seguintes.

Quando analisados os controles internos da gestão do programa pela Empresa, evidencia-se a presença de indicadores para verificar os benefícios a sociedade decorrente da implementação do programa, tais como: a redução dos custos operacionais e otimização do uso da água dos projetos de irrigação; a elevação da produção agrícola; e a geração de emprego e renda.

No que tange a utilização de ferramentas computacionais para a melhoria dos processos de trabalho as principais necessidades identificadas estão relacionadas a implantação de novos módulos no Sistema de Gestão Fundiária (SIGESF) e no Sistema de Cobrança (SICOB), que deverão ser desenvolvidos por meio do Contrato nº 0080.00/2011. Em complementação a tais atividades há previsão no PDTI 2017 das ações “realizar estudo de viabilidade para implantação de solução de TI para implementar modelos de gestão sustentáveis e inovadores nos perímetros públicos irrigados” e “realizar estudo de viabilidade para implantação de solução de TI de apoio a expansão da área irrigada no país”, ambos a um custo estimativo de R\$ 40.000,00, no entanto sem previsão de início.

Dentre os projetos entregues em 2016 no âmbito do Programa 2013 e 2077, o Relatório de Gestão da Codevasf destaca:

- No Estado de Alagoas: recuperação das estações de bombeamento do PPI de Itiúba.
- No Estado da Bahia: recuperação das estações de bombeamento dos PPIs de Nilo Coelho, Maria Tereza e Curaçá; cadastro ambiental rural dos PPIs de Mirorós, Formoso, Curaçá e Maniçoba.



- No Estado de Minas Gerais: projeto executivo de recuperação do PPI de Gorutuba; cadastro ambiental rural do PPI de Gorutuba.
- No Estado de Pernambuco: cadastro ambiental rural do PPI de Bebedouro.
- No Estado do Piauí: distribuição de 786 kits de irrigação.

Conforme informado no relatório de gestão, devido à restrição financeira optou-se em priorizar projetos cujos contratos se encontravam em execução a fim de evitar paralisações por falta de pagamento, em atendimento às orientações da Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI), integrante da estrutura do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que priorizou a execução de obras já iniciadas e que se encontravam aptas a serem concluídas até 2018.

Ressalta-se que a morosidade na conclusão da carteira de projetos de irrigação reflete na qualidade do gasto público ou no desperdício dos recursos públicos, hipótese em que os serviços entregues à Administração sofrem deterioração ou desatualização, o que repercute em novo dispêndio de recursos orçamentários e financeiros necessários à conclusão do objeto. Maiores detalhes sobre esse aspecto encontra-se descrito no item 2.1.1.5 dos Achados de Auditoria deste Relatório.

A análise do Plano Anual de Negócios – PAN 2017, indica uma carteira de projetos relacionados a perímetros públicos de irrigação no montante de R\$ 246.589.138,00, composta por 4 estudos para implantação, 5 obras de implantação, 5 reabilitações e 12 transferências de gestão.

Os projetos desenvolvidos são gerenciados durante a fase de implantação pela Área de Desenvolvimento Integrado e Infraestrutura (AD), sendo transferido para a Área de Gestão de Empreendimentos de Irrigação (AI) quando concluída essa etapa, área responsável pela operacionalização/ produção do empreendimento.

A Área de Desenvolvimento Integrado e Infraestrutura (AD) é responsável pela definição de padrões, parâmetros e serviços técnicos em geral para a elaboração de projetos de infraestrutura; análise e avaliação das composições de custos e orçamentos de bens e serviços e subsídio às licitações e gestão de contratos e convênios.

A Área de Gestão de Empreendimentos de Irrigação (AI) é responsável pela definição das diretrizes para a gestão integrada e a transferência de gestão dos perímetros de irrigação; pela definição dos modelos de ocupação e de gestão fundiária; pela gestão de informações dos perímetros; pelo acompanhamento e controle de implantação do modelo produtivo; e pela gestão e consolidação dos resultados gerados pelos empreendimentos de irrigação e drenagem em andamento na Codevasf.

Quanto aos 12 projetos relacionados a transferência de gestão indicados no PAN 2017, cabe a 93 empregados lotados nas Unidades Regionais de Gestão dos Empreendimentos de Irrigação, no âmbito das Superintendências Regionais, e na Gerência de Gestão dos Empreendimentos de Irrigação, no âmbito da AI. Ao analisar a distribuição desses empregados nas diferentes unidades, verifica-se o risco de mal aproveitamento da força de trabalho disponível nas Unidades Regionais de Gestão dos Empreendimentos de Irrigação da 4ª, 5ª 7ª e 8ª Superintendências Regionais devido a ausência de projetos previstos no PAN 2017.

Embora conste a priorização de 12 processos de transferências de PPIs no PAN 2017, A Codevasf indica já ter iniciado a transferência dos seus 24 PPIs. A Empresa ressalta que o processo de transferência da gestão se inicia com a assinatura de um termo de cessão



de infraestrutura de irrigação de uso comum (ou qualquer outro instrumento congênere que delegue a competência aos produtores a operar e manter a infraestrutura de irrigação com a arrecadação da tarifa de água) e esta etapa é denominada de “Cogestão”. Ao atingir sua sustentabilidade financeira o PPI passa para a etapa da “Autogestão” a qual é finalizada com a transferência definitiva da gestão ou seja, sua “Emancipação”. Entretanto, tendo em vista a ausência da regulamentação da Política Nacional de Irrigação, Lei nº 12.787, de 11 de janeiro de 2013, a Codevasf não tem como evoluir além da etapa da Autogestão.

Já os 14 projetos relacionados estudos, implantação e reabilitação de PPIs estão sob a responsabilidade de 166 empregados lotados nas Gerências Regionais de Infraestrutura, no âmbito das Superintendências Regionais, e nas Gerências de Estudos e Projetos e de Implantação de Obras, no âmbito da AD.

Ao analisar a distribuição desses empregados nessas diferentes unidades, verifica-se o risco de mal aproveitamento da força de trabalho disponível nas Gerências Regionais de Infraestrutura da 3ª, 4ª, 7ª e 8ª Superintendências Regionais devido a ausência ou baixo número de projetos previstos no PAN 2017.

2.2.2.3. Programa 2029 – Desenvolvimento Regional e Territorial

Neste programa a Codevasf atua sobre os objetivos: (0789) Promover o desenvolvimento regional e o ordenamento do território brasileiro por meio do planejamento da ocupação e do uso do espaço de forma sustentável e com abordagem territorial; e (0840) Promover a estruturação de atividades produtivas, arranjos produtivos e rotas de integração para o Desenvolvimento Regional e Territorial.

Dentre as ações desenvolvidas pela empresa no âmbito do programa estão a elaboração de projetos integrados de estruturação e adensamento de arranjos produtivos locais, construção e reforma de unidades produtivas e pontos de comercialização, compra de máquinas, equipamentos e insumos, capacitação de técnicos e produtores, e promoção comercial.

No exercício de 2016 os gastos decorrentes de ações inseridas no programa somaram R\$ 105.934.498, correspondendo a 11,9% das despesas executadas pela empresa.

Quando analisado o índice de liquidação do orçamento disponibilizado na LOA 2016, verifica-se que dos R\$ 150,12 milhões empenhados, apenas R\$ 14,08 milhões (9,38%) foram liquidados, acarretando um alto montante de restos a pagar inscritos.

Isso ocorre porque a parte significativa dos recursos orçamentários destinados ao programa foram oriundos de emendas parlamentares que, em sua maioria, têm as metas e objetos definidos ou ajustados no final do exercício, impossibilitando a execução/conclusão das ações no mesmo exercício, gerando os restos a pagar, cujas liquidações só ocorrerão ao longo dos exercícios seguintes.

Dentre os projetos entregues em 2016 no âmbito do Programa 2029, o Relatório de Gestão da Codevasf destaca:

- No Estado do Piauí: a construção de 1 atracadouro e de 1 praça pública; aquisição de 130 kits de irrigação; obras de pavimentação em 7 municípios; aquisição de equipamentos agrícolas; implantação de sistemas simplificados de abastecimento em 14 municípios.



- No Estado de Pernambuco: a recuperação de 1 barragem, a construção de 1 pátio de eventos.
- No Estado de Alagoas: obras de pavimentação em 1 município.
- No Estado da Bahia: instalação de poços artesianos e implantação de sistemas simplificados de abastecimento em municípios no âmbito da 2ª SR; aquisição de equipamentos agrícolas; e recuperação de 1 estrada vicinal.
- No Estado de Minas Gerais: obras de pavimentação em 2 municípios; aquisição de equipamentos agrícolas e reservatórios de água, instalação de 2 estações meteorológicas.

Quando analisados os controles internos utilizados pela Empresa para gerir o programa, evidencia-se carência de dados técnicos para verificar os benefícios apresentados à sociedade pela implementação do programa, tais como: a geração de emprego e renda; e a melhoria dos índices locais de qualidade de vida. Segundo a Empresa, a execução das atividades-fim foram prejudicadas no exercício de 2016 devido ao contingenciamento orçamentário, sendo grande parte dos recursos disponibilizados utilizados para pagamentos de contratos continuados de vigilância e manutenção de projetos em operação.

No que tange à utilização de ferramentas computacionais para a melhoria dos processos de trabalho não foram identificadas a utilização de ferramentas específicas destinada a gestão do programa. Entretanto, há previsão no PDTI 2017 da ação “realizar estudo de viabilidade para implantação de solução de TI para fortalecer as cadeias e arranjos produtivos locais”, a um custo estimativo de R\$ 40.000,00, no entanto sem previsão de início.

Ao analisar o Plano Anual de Negócios – PAN 2017, verifica-se uma carteira de 18 projetos relacionada ao programa, no montante de R\$ 1.880.000,00, visando a operação e manutenção de unidades de produção para apoio aos Arranjos Produtivos Locais - APL's; o apoio a estruturação da cadeia produtiva da apicultura; o apoio a estruturação da Cadeia Produtiva da Aquicultura; a capacitação de jovens (Projeto Amanhã); e a capacitação de irrigantes. Tal número deve ser aumentado a partir da aprovação de emendas parlamentares como mencionado anteriormente.

Esses 18 projetos estão sob a responsabilidade de 189 empregados lotados nas Unidades Regionais de Desenvolvimento Territorial, Centros Integrados de Recursos Pesqueiros e Aquicultura e Unidade de Bovinocultura, no âmbito das Superintendências Regionais, e na Gerência de Desenvolvimento Territorial, no âmbito da AR.

Ao analisar a distribuição desses empregados nessas diferentes unidades, verifica-se o risco de mal aproveitamento da força de trabalho disponível nas Unidades Regionais de Desenvolvimento Territorial da 3ª, 5ª e 6ª Superintendências Regionais devido a ausência de projetos previstos no PAN 2017.

2.2.2.4. Programa 2068 – Saneamento Básico

Neste programa a Codevasf atua sobre os objetivos do PPA: (0355) Implementar medidas estruturais e estruturantes em áreas rurais e comunidades tradicionais, que assegurem a ampliação do acesso, a qualidade e a sustentabilidade das ações e serviços públicos de saneamento básico; e (0610) Implementar medidas estruturais em áreas urbanas, por meio de ações que assegurem a ampliação da oferta e do acesso aos serviços públicos de saneamento básico.



No exercício de 2016 os gastos decorrentes de ações inseridas no programa somaram R\$ 80.939.331, correspondendo a 9,1% das despesas executadas pela empresa.

Quando analisado o índice de liquidação do orçamento disponibilizado na LOA 2016, verifica-se que dos R\$ 100,97 milhões empenhados, apenas R\$ 11,8 milhões (11,71%) foram liquidados, acarretando um alto montante de restos a pagar inscritos.

De acordo com as informações apresentadas pela Área de Revitalização de Bacias Hidrográficas - AR, o programa trabalha com uma carteira de projetos selecionada em 2006, com níveis de conclusão de projetos de esgotamento sanitário em 60%, de projetos de ligações intradomiciliares em 20%, e projetos de abastecimento de água em 74%.

Dentre as justificativas apresentadas para a morosidade na conclusão da carteira de projetos de 2006 estão: projetos de baixa qualidade; rescisão de contratos em virtude da maior parte das obras serem pequenas e contratadas pequenas empresas para executá-las, as quais não conseguiam concluir o empreendimento; falta de experiência dos servidores; regularização fundiária e morosidade no licenciamento ambiental, com diversas exigências que dificultaram a regularização.

Quando analisados os controles internos da Empresa para gerir o programa, evidencia-se carência de dados técnicos para verificar os benefícios apresentados à sociedade pela implementação do programa, tais como: o aumento da disponibilidade hídrica; a melhoria dos índices locais de qualidade de vida; e a mitigação de impactos ambientais. A percepção sobre a suficiência das ações atualmente ocorre por meio de relatos informais dos beneficiários no sentido de que a situação melhorou.

No que tange a utilização de ferramentas computacionais para a melhoria dos processos de trabalho não foram identificadas a utilização de ferramentas específicas destinada a gestão do programa. Entretanto, há previsão no PDTI 2017 da ação “realizar estudo de viabilidade para implantação de solução de TI para fortalecer o programa de revitalização de bacias hidrográficas”, a um custo estimativo de R\$ 40.000,00, no entanto sem previsão de início.

A análise do Plano Anual de Negócios – PAN 2017, indica uma carteira de projetos relacionada ao programa no montante de R\$ 68.500.000,00, composta pela implantação de 5 sistemas de abastecimento de água em comunidades ribeirinhas, complementação de 40 Sistemas de esgotamento sanitário, e 15 projetos municipais de ligações intradomiciliares de esgotos sanitários e módulos sanitários domiciliares.

Esses 60 projetos estão sob a responsabilidade de 70 empregados lotados nas Unidades Regionais de Empreendimentos Socioambientais, no âmbito das Superintendências Regionais, e na Gerência de Empreendimentos Socioambientais, no âmbito da AR.

Ao analisar a distribuição desses empregados nessas diferentes unidades, verifica-se o risco de mal aproveitamento da força de trabalho disponível nas Unidades Regionais de Empreendimentos Socioambientais da 1ª, 2ª, 3ª e 6ª Superintendências Regionais devido ao baixo número de projetos previstos no PAN 2017.

Maiores detalhes da Atuação da AR estão descritos nos itens 1.2.1.2 , 1.2.1.3 e 1.2.1.4 dos Achados de Auditoria deste Relatório.

2.2.2.5. Programas 2051 – Oferta de Água e 2084 – Recursos Hídricos



O programa 2051 – Oferta de Água, estabelecido no PPA 2012-2015, foi descontinuado no PPA 2016-2019, sendo substituído pelo programa 2084 – Recursos Hídricos.

Nesses programas a Codevasf atua sobre os objetivos do PPA: (0479) Ampliar a oferta de água para usos múltiplos por meio de infraestruturas hídricas; e (0480) Garantir a operação e a funcionalidade das infraestruturas hídricas por meio de sua recuperação e manutenção indução de boas práticas de uso de água e solo e da revitalização de bacias hidrográficas; e (1027) Promover a conservação, a recuperação e o uso racional dos recursos hídricos, por meio da indução de boas práticas de uso de água e solo e da revitalização de bacias hidrográficas.

Dentre as ações desenvolvidas pela empresa no âmbito do programa estão: a implantação de poços; cisternas; sistemas coletivos de abastecimento; barreiros ou pequenas barragens; kits de irrigação; bem como contratação de caminhões-pipa para municípios do semiárido com menos de 50 mil habitantes, contenção de processos erosivos.

Como benefícios esperados a sociedade estão: o aumento da disponibilidade hídrica; a elevação da produção agrícola; a geração de emprego e renda; o aumento da qualidade de vida; e a mitigação de impactos ambientais.

No exercício de 2016 os gastos decorrentes de ações inseridas nos dois programas somaram R\$ 44.332.015, correspondendo a 5% das despesas executadas pela empresa. Quando analisado o índice de liquidação do orçamento disponibilizado para a LOA 2016, verifica-se que dos R\$ 96,78 milhões empenhados, apenas R\$ 2,75 milhões (2,84%) foram liquidados, acarretando um alto montante de restos a pagar inscritos.

Isso ocorre porquê parte significativa dos recursos orçamentários destinados ao programa no exercício de 2016 foram oriundos de emendas parlamentares que, em sua maioria, têm as metas e objetos definidos ou ajustados no final do exercício, impossibilitando a execução/conclusão das ações no mesmo exercício, gerando os restos a pagar, cujas liquidações só ocorrerão ao longo dos exercícios seguintes.

Dentre os projetos entregues em 2016 no âmbito do Programa 2084, o Relatório de Gestão da Codevasf destaca:

- 44 inspeções de segurança de barragens.
- No Estado de Alagoas: projeto básico de adequação de 1 Centro Integrado de Recursos Pesqueiros.
- No Estado da Bahia: instalação de 91 poços, a recuperação de 1 barragem, a limpeza e manutenção de 1 barragem, 2ª etapa da Adutora Guanambi – Fase 1, estudos de anteprojeto do Canal do Sertão Baiano – Eixo Sul, obras de contenção de barrancas em 2 municípios
- No Estado de Minas Gerais: instalação de 258 poços e a aquisição de 294 reservatórios de polietileno, a limpeza e manutenção de 1 barragem.
- No Estado de Pernambuco: recuperação de estações de tratamento de água e rede de distribuição em 2 municípios, recuperação de 1 barragem
- No Estado do Piauí: elaboração de 4 projetos básicos de adutoras, contenção/estabilização de dunas no perímetro urbano de 1 município.
- No Estado de Sergipe:, estudos de anteprojeto do Canal Xingó.

Dentre as justificativas apresentadas para a morosidade na conclusão dos projetos estão: pendências em projetos; rescisão de contratos; regularização fundiária, reassentamento de famílias residentes em áreas de inundação de barragens. Maiores detalhes da Atuação



da Codevasf está descrito nos itens 1.2.1.5, 1.2.1.6, 1.2.1.7 dos Achados de Auditoria deste Relatório, que trata do caso da Barragem de Jequitaiá.

Quando analisados os controles internos da Empresa para gerir os Programas 2051 e 2084, evidencia-se carência de dados técnicos para verificar os benefícios apresentados à sociedade pela implementação do programa, tais como: o aumento da disponibilidade hídrica; a elevação da produção agrícola; a geração de emprego e renda; o aumento da qualidade de vida; e a mitigação de impactos ambientais.

No que tange a utilização de ferramentas computacionais para a melhoria dos processos de trabalho não foram identificadas a utilização de ferramentas específicas destinada a gestão do programa. Entretanto, há previsão no PDTI 2017 das ações “realizar estudo de viabilidade para implantação de solução de TI para apoio a universalização a oferta de água” e “realizar estudo de viabilidade para implantação de solução de TI para fortalecer o programa de revitalização de bacias hidrográficas”, ambas a um custo estimativo de R\$ 40.000,00, no entanto sem previsão de início.

A análise do Plano Anual de Negócios – PAN 2017 relacionada ao programa, indica uma carteira de projetos sob responsabilidade da AD no montante de R\$ 84.799.360,00, composta pela construção de 3 barragens, reabilitação de 4 barragens, implantação de 1 sistema adutor, implantação de 1 sistema integrado de abastecimento de água, operação do PISF.

Esses 10 projetos estão sob a responsabilidade de 197 empregados lotados nas Gerências Regionais de Infraestrutura, no âmbito das Superintendências Regionais, e na AD.

Ao analisar a distribuição desses empregados nessas diferentes unidades, verifica-se o risco de mal aproveitamento da força de trabalho disponível nas Gerências Regionais de Infraestrutura em todas as 8 (oito) Superintendências Regionais devido à ausência ou baixo número de projetos previstos no PAN 2017.

Também consta no Plano Anual de Negócios – PAN 2017 uma carteira de projetos voltada para a recuperação e controle de processos erosivos no montante de R\$ 5.500.000,00, composta pela realização de 3 diagnósticos ambientais, implantação de 3 centros integrados de recursos pesqueiros e aquicultura.

Esses 6 projetos estão sob a responsabilidade de 98 empregados lotados nas Unidades Regionais de Empreendimentos Socioambientais, no âmbito das Superintendências Regionais, e nas Unidades de Conservação da Água, Solo e Recursos Florestais e de Recursos Pesqueiros e Aquicultura, no âmbito da AR.

Ao analisar a distribuição desses empregados nessas diferentes unidades, verifica-se o risco de mal aproveitamento da força de trabalho disponível Unidades Regionais de Empreendimentos Socioambientais nas 8 (oito) Superintendências Regionais devido a ausência ou baixo número de projetos previstos no PAN 2017.

Operação e Manutenção do PISF

A Codevasf foi designada – inicialmente pela Portaria nº 603/2012 do Ministério da Integração (MI) e, posteriormente, pelo Decreto nº 8.207/2014 – para exercer a função de Operadora Federal do PISF.



Embora não haja uma rubrica orçamentaria definida para tal objetivo, gastos incorridos com a manutenção do projeto estão sendo vinculados, até o presente momento, a Ação de Governo “213R – Manutenção Operacional do Projeto de Integração do Rio São Francisco na Fase de Pré-Operação”, inserida no âmbito do Programa 2084, sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional. A Empresa, no presente momento, tem intermediado a aquisição da Energia Elétrica necessária a pré-operação, atuando também como indutora no processo de definição do modelo de gestão a ser adotado no sistema.

No que concerne ao modelo de gestão do PISF, foi verificada indefinição quanto a forma e método utilizados para prestação de serviços de operação e manutenção, alcançando até a avaliação da própria continuidade da Codevasf como operadora.

Avalia-se as vantagens e a modelagem de uma desestatização para a O&M do PISF, tendo o Ministério já solicitado à Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) da Presidência da República a verificação da possibilidade de inclusão do Projeto no Programa de Parcerias de Investimentos para o início do estudo das alternativas (Processo SEI nº 00130.000044/2017-19).

Quanto a estrutura necessária à Codevasf para assumir a função de operação e manutenção do PISF, verificou-se que a empresa ainda não possui adequada capacidade e qualidade institucional para absorver tais atividades. Cita-se: domínio de competências, prontidão para atuar, capacidade de atuação na escala do problema e modelos de gestão e jurídico-institucional.

Nesse aspecto, a Codevasf afirma que está aprimorando o seu conhecimento sobre o complexo mercado de energia, insumo de maior peso nos custos variáveis da operação do sistema, e não poderá prescindir do apoio de consultoria especializada. Aguarda-se o resultado do grupo de trabalho formado pelas Secretarias do MI e pela Codevasf com o propósito de acompanhar e propor a melhor estratégia de compra de energia na pré-operação, afetada também pela imprevisão do cronograma de entregas das obras

Diante das indefinições apresentadas, a Codevasf, para viabilizar sua atuação como Operadora Federal, tem ofertado a proposta de utilizar a mão-de-obra do quadro efetivo da empresa para as atividades de planejamento estratégico, gestão e fiscalização e as atividades de execução, propriamente ditas, serem terceirizadas.

Maiores detalhes sobre o assunto encontram-se descritos no item 1.2.1.1 dos Achados de Auditoria deste Relatório.

2.3 Composição do Relatório de Auditoria

Um modelo de gestão pública orientado por resultados supõe que a instituição pública deva ser capaz de responder, à luz de sua própria missão institucional, uma série de perguntas essenciais que determinam seu desempenho, tais como: Quais são os **objetivos** e as políticas que orientam sua gestão? Quem são os **usuários dos bens** e serviços que produz e suas necessidades? Quais são os **programas estratégicos** para satisfazer essas necessidades? Quais são as **metas anuais e plurianuais**? Quais são os **recursos disponíveis** para atingir os objetivos esperados? Quem são os **empregados responsáveis** pelos programas? Quais são os **mecanismos para controlar** sua execução? O seu desenho deve permitir a retroalimentação da gestão pública visando a efetividade da ação pública, por meio da aferição de padrões de qualidade/atingimento de resultado satisfatório.



A Lei nº 13.303, de 30/06/2016, conhecida como Lei das Estatais, vincula-se a esse objetivo. A Lei foi criada no intuito de desenvolver e implantar uma nova dinâmica gestora as empresas estatais baseada em planejamento, metas e um trabalho de governança forte, que prioriza a interação entre as diversas áreas, de forma a trabalhar mais organizadamente as políticas públicas.

A avaliação do modelo de gestão adotado pela UPC possui o objetivo de verificar a sua adequação à nova Lei das Estatais, servindo, quando for o caso, como subsídio ao redesenho de áreas e processos, na definição de políticas de integridade e gestão de riscos, de controles internos de gestão, na adequação de práticas contábeis, bem como na revisão do papel desempenhado pela auditoria interna que será a responsável por aferir a adequação de tais processos, em cumprimento à legislação aplicável.

2.3.1. Planejamento Estratégico

A Codevasf com o objetivo de melhorar a sua gestão e governança e atender as orientações dos órgãos de controle, da Resolução nº 17, editada pela Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR) em 10 de maio de 2016, e da Lei nº 13.303/2016, instituiu Grupo de Trabalho, em setembro de 2016, através da Decisão nº 1.358/16, para revisar o Planejamento Estratégico Institucional (PEI), alinhando-o às diretrizes de seu órgão supervisor, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e do Plano Plurianual 2016-2019.

O Planejamento Estratégico Institucional 2017-2021 (PEI) foi revisado e aprovado no final de 2016, por meio da Resolução nº 837, de 15/12/2016, devidamente alinhado com a missão institucional que é “desenvolver bacias hidrográficas de forma integrada e sustentável contribuindo para redução das desigualdades regionais”.

Considerando informações apresentadas no Relatório de Gestão da UPC e coletadas junto a Gerência de Planejamento e Estudos Estratégicos, unidade responsável pela implementação e gestão do modelo na empresa, observa-se a participação de representantes de cada uma das áreas da Sede, bem como de cada uma das Superintendências Regionais no Grupo de Trabalho, ou seja, para sua elaboração houve a participação de todas as áreas da Codevasf. Destaca-se também a ampla divulgação do Planejamento Estratégico para toda a Empresa, por meio da confecção e afixação de banners, realização e apresentação de vídeos sobre o assunto, e divulgação na intranet.

Além disso, ainda em 2016, objetivando materializar a execução do PEI, a Gerência de Planejamento e Estudos Estratégicos, com a colaboração das Áreas da Empresa e de sua Presidência, elaborou o Plano Anual de Negócios (PAN 2017) com base no levantamento das ações descritas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA de 2017) e de outros projetos considerados prioritários para o alcance da missão institucional. A partir deste levantamento foram solicitadas às 5 cinco áreas da Empresa e à sua Presidência validação das ações objeto de execução no exercício de 2017. O PAN 2017 encontra-se aprovado por meio da Deliberação nº 17, de 20/12/2016.

Embora tenha sido definidas, nos documentos citados acima, as metas e indicadores para medir o desempenho da Empresa, ainda não existe uma avaliação dos resultados considerando que esses documentos estão sendo utilizados a partir desse ano. A partir de informações prestadas pelo Gerente da Área foi nos informado que atualmente o monitoramento está sendo realizado por meio de Planilha do Excel, mas que está previsto



para ser elaborado a partir do próximo ano (2018) um Sistema para acompanhar o andamento dos objetivos, metas e indicadores do Planejamento Estratégico (SISPLAN).

Maiores detalhes sobre o Planejamento Estratégico da Codevasf estão descritos no item dos Achados 2.1.1.1 de Auditoria deste Relatório.

2.3.2. Avaliação da Gestão da Integridade

No desempenho de sua missão institucional, e alinhada com a evolução do marco jurídico – com a edição das Leis nº(s) 12.846/2013 e 13.303/2016, denominadas de Lei Anticorrupção e de Lei das Estatais, respectivamente – a CGU tem estabelecido o diálogo e a parceria com as empresas estatais no sentido de impulsioná-las a adotar medidas de integridade, por meio do estabelecimento de ações voltadas à prevenção, detecção, pronta interrupção, solução ou remediação de atos de fraude e corrupção.

Nesse contexto, em setembro de 2016, a CGU aplicou procedimentos específicos para avaliação de integridade no âmbito da Codevasf (Relatório de Avaliação da Integridade em Empresas Estatais nº 201601720). Como resultado desse trabalho, foi realizado o diagnóstico do estágio das políticas e das medidas de integridade adotadas pela empresa, sob os aspectos da existência, qualidade e efetividade; bem assim foram feitas sugestões de melhorias para cada item examinado. A ideia era que, a partir das fragilidades e das oportunidades de melhoria identificadas no relatório, a Empresa teria elementos necessários para a elaboração de um plano de ação com vistas a promover o aprimoramento de seus mecanismos de integridade.

Acerca dos posicionamentos explicitados no Relatório nº 201601720, a Codevasf, por meio de sua Gerência de Planejamento e Estudos Estratégicos (AE), elaborou plano de ação visando o aperfeiçoamento e adoção de medidas complementares alinhadas às práticas de gestão de riscos, integridade, conformidade e controles internos.

Para modelagem de seu Plano de Ação a Empresa traçou linhas gerais de iniciativa, entre as quais a instituição de uma Unidade Orgânica responsável pela implantação e gestão do Programa de Integridade e Riscos Institucionais. Propôs também o aperfeiçoamento dos processos decisórios do seu Corpo Dirigente e a promoção da transparência dos Atos de Liderança Executiva.

Nesse contexto, em fevereiro de 2017 foi criado um Grupo de Trabalho Multisetorial, encarregado de apresentar propostas para estruturar as gestões de Integridade, de Riscos e de Controles Internos; bem assim apresentar propostas para as Políticas de Gestão de Integridade, de Riscos e de Controles Internos no âmbito da Empresa.

As primeiras etapas do Plano de Ação no intuito de estabelecer um Programa de Integridade na Codevasf foram iniciadas em março de 2017 com previsão, de acordo com o novo cronograma, para o término da implantação em 31/06/2018. Foram implementadas até o momento as etapas iniciais referentes à proposição e aprovação das estruturas internas responsáveis pelas gestões de integridade, de riscos e de controles internos, assim como a proposição das Políticas de Integridade, de Riscos e de Controles Internos. Há previsão da aprovação das Políticas ainda no mês de dezembro/2017.

O quadro na sequência apresenta as etapas do Plano de Ação a serem ainda implementadas e os prazos pactuados, de acordo com o novo calendário apresentado pela Unidade após o encaminhamento do Relatório Preliminar:



Quadro : Cronograma de implementação do Programa de Integridade da Empresa

Item do Plano	Prazo implem.
1.6 Aprovação da estrutura de instância interna resp. e política. de Gestão de Integridade.	15/12/2017
2.5 Aprovação da instância responsável e da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos.	Excluído pois está contido no item 1.6
3.3. Aprovação do Código de Conduta Ética e Integridade.	30/11/2017
1.5 Apresentação da estrutura de instância interna resp. pela gestão de Integridade. 2.6 Apresentação da estrutura da instância interna resp. pela Gestão de Riscos e Controles Internos, e da Política de Gestão de Riscos e Controles Internos.	Excluído pois está contido no item 1.6
3.4 Apresentação do Código de Ética.	Excluído pois está contido no item 3.3
1.6 Implantação da política de Gestão de Integridade. 2.7 Definição e desenvolvimento de Metodologia de Gestão de Riscos 3.5 Divulgação do Código de Conduta Ética e Integridade.	30/06/2018
3.6 Canal de Denúncias. 3.7 Plano de Capacitação e Educação Continuada. 3.8 Rotatividade de Cargos. 3.9 Compliance de Procedimentos de Integridade. 4.1 Plano de Comunicação sobre Integridade, Riscos e Controles Internos. 4.2 Plano de Capacitação sobre Integridade, Riscos e Controles Internos.	30/06/2018
2.8 Implantação da política de Gestão de Risco e Controles Internos com o desenvolvimento de Projeto Piloto. 4.1 Plano de Comunicação sobre Integridade, Riscos e Controles Internos. 4.2 Plano de Capacitação sobre Integridade, Riscos e Controles Internos. 4.3 Plano de monitoramento de Integridade.	30/06/2018
4.4 Plano de monitoramento da Gestão de Risco e Controles Internos.	30/06/2018

Fonte: Codevasf

Ainda não é possível emitir juízo sobre o grau de atingimento das proposições pactuadas no Plano de Ação para implantação das diretrizes estabelecidas para a Política de Gestão da Integridade no âmbito da Codevasf, uma vez que as providências para implementação se encontram em curso.

2.3.3. Avaliação da Gestão de Riscos e Controles Internos

A avaliação da gestão de riscos adotado pela UPC teve como objetivo verificar o cumprimento do previsto no Art. 9º da Lei n° 13303/2016, e no artigo 15 do Decreto n° 8945/2016, que determina a adoção, pelas empresas públicas, de regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e de controle interno.

A partir dos exames verifica-se que a Codevasf ainda não possui metodologia formal para realizar a análise de riscos institucionais e nem tampouco para identificar e mensurar os



processos críticos inerentes à consecução dos seus objetivos e metas. Sobre o assunto, a Empresa informou que elabora instrumentos normativos (normas, procedimentos, manuais, etc.) que permitem documentar as rotinas de trabalho e que foi constituído Grupo de trabalho por meio da Decisão nº 12/2017, para elaborar a “Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos”, dentre outras atividades. O trabalho relativo a elaboração da supracitada política encontra-se concluído, sendo emitido parecer Jurídico sobre o instrumento elaborado.

Atualmente, o Documento encontra-se na Gerência de Planejamento e Estudos Estratégicos para análise e considerações finais, para posterior encaminhamento a Diretoria Executivo e Conselho de Administração para aprovação e implementação no âmbito da Codevasf. As etapas do Plano de Ação podem ser visualizadas no quadro anteriormente apresentado.

Ainda não é possível emitir juízo sobre o grau de atingimento das proposições pactuadas no Plano de Ação para implantação das diretrizes estabelecidas para a Gestão de Riscos e Controles Internos no âmbito da Codevasf, uma vez que as providências para implementação se encontram em curso.

Considerando informações apresentadas pela a Gerência de Planejamento e Estudos Estratégicos, unidade responsável pela implementação e gestão do modelo na empresa, observa-se, no âmbito da Codevasf, a incipiência dos trabalhos de mapeamento e identificação de riscos de processos, situação que compromete os resultados esperados com uma adequada metodologia de gestão de riscos. Somente o mapeamento do macroprocesso de “Rotina de Análise de Projetos Básicos de Irrigação” encontra-se implementado na Codevasf, por meio da Resolução nº 803, de 07/12/2016.

Dentre as medidas de controle que são adotadas atualmente pela Empresa para minimizar a ocorrência de eventos que possam comprometer negativamente o atingimento dos objetivos, a Empresa informou que utiliza o uso de planilhas e sistemas informatizados, dentre eles o Sistema de Gestão de Contratos e Convênios (SIGEC), desenvolvidos para facilitar o desempenho de atividades das áreas meio ou finalísticas da empresa. Sobre o SIGEC verificou-se, em visita à Empresa, que a Gerência de Planejamento e Estudos Estratégicos (GPE) realiza o monitoramento desses instrumentos, por meio da extração, periódica, de relatórios gerenciais que apresentam indicativos de problemas (convênios expirados, contratos sem designação de fiscal...) e a partir desses relatórios encaminha e-mail alertando às unidades finalísticas.

Segundo norma do COSO de avaliação dos controles internos administrativos, “controle interno” consiste em um plano de organização e conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela unidade, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada. Com o propósito de verificar se o controle interno está adequadamente concebido e se funciona de maneira eficaz foram avaliadas os 5 (cinco) componentes que compõe o modelo de controle interno estabelecido pelo COSO (a- Ambiente de controle, b- Avaliação de Risco, c- Procedimentos de Controle, d- Informação e Comunicação, e- Monitoramento) a partir da aplicação do Questionário de Avaliação dos Controles Internos (QACI) **em nível de entidade**.

As respostas ao questionário totalizaram 58 pontos de 90 possíveis, que representa um percentual de 64%. Segundo os Acórdãos TCU Plenário nº 2.467/13, 568/14 e 476/15, o percentual corresponde ao nível de maturidade “INTERMEDIÁRIO”, ou seja, **“Há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos.”**



Cabe ressaltar que dos quesitos avaliados os que foram inexistentes ou apresentaram maior deficiência foram: códigos formais de conduta adaptados as necessidades da Organização e atuação da comissão de ética; manuais e normas de procedimentos para todas as atividades estratégicas; o plano institucional ou política de avaliação de riscos internos e externos; testes de confiabilidade de fluxos de processos adotados e adoção de procedimentos de monitoramento de eficiência pelo gestor.

Maiores detalhes da presente avaliação estão descritos no item 1.1.2.1 dos Achados de Auditoria deste Relatório.

2.3.4. Avaliação das Demonstrações Contábeis

A Codevasf é uma empresa pública dependente que tem sua execução orçamentária e financeira realizada por meio do Sistema Siafi na modalidade total. Por ser empresa pública, a elaboração das Demonstrações Contábeis deve observar às disposições da Lei Federal nº 6.404/76, às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao setor Público, aos Pronunciamentos Contábeis - CPC, aos Princípios Contábeis Geralmente Aceitos, à Lei nº 4.320/64 bem como ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público.

A necessidade de evidenciar com qualidade e transparência os fenômenos patrimoniais do setor público, tornou-se uma exigência em virtude da edição da Lei da Transparência (Lei 12.527/2011). A boa governança pública se pauta na *accountability*, que além de outros significados, corresponde principalmente à prestação de contas da administração pública para a sociedade. As Demonstrações Financeiras não deixam de ser um ato de prestação de contas, tendo em vista que é através dela que a entidade demonstra os seus ativos e passivos, lucro e prejuízo, a capacidade de honrar compromissos, a capacidade de assumir compromissos, ou seja, a sua situação patrimonial.

Outrossim, a Lei nº 13.303/2016, Lei de Responsabilidade das Estatais veio com o intuito de conferir maior credibilidade à administração pública, com foco primordial na implementação de melhores práticas de governança.

As novas regras de governança, apontadas no campo “Apresentação” do Relatório de Gestão da Companhia, exercício 2016 informa que elas *“não poderão apenas serem definidas a nível documental e normativo, mas produzir efeitos e mudanças processuais e comportamentais extensivos a toda Empresa na totalidade de sua área de atuação. Exigirão a revisão do atual modelo de governança, o redesenho de áreas e processos impactados, a definição de políticas e modelos de gestão de riscos e controles internos, a adequação de práticas contábeis, o mapeamento de controles contábeis e financeiros, para que seja possível identificar lacunas e deficiências presentes no atual modelo para viabilizar a idealização de novos e, cumprimento à legislação aplicável”*. (grifo nosso).

Levou-se também em consideração, o Mapa Estratégico, onde a Companhia apresenta o principal objetivo orçamentário e financeiro: **1. Garantir a disponibilidade orçamentária e financeira; 2. Elevar o grau de sustentabilidade financeira da empresa.**

Desta forma, a harmonização dos procedimentos contábeis, com a finalidade de melhor expressar a situação patrimonial da empresa, tornou-se evidente com a convergência das normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público. Assim sendo, procedeu-se análise de contas apresentadas no Balanço Patrimonial, verificando-se se as mesmas



estavam de acordo com a legislação e expressavam a real situação do fato gerador e/ou da posição da Companhia em 31/12/2016.

Em análise as Demonstrações Financeiras, foram identificadas diversas impropriedades, ilustradas na figura abaixo: (destaca-se que este Relatório não elide outras impropriedades caso auditorias futuras venham a constatar):

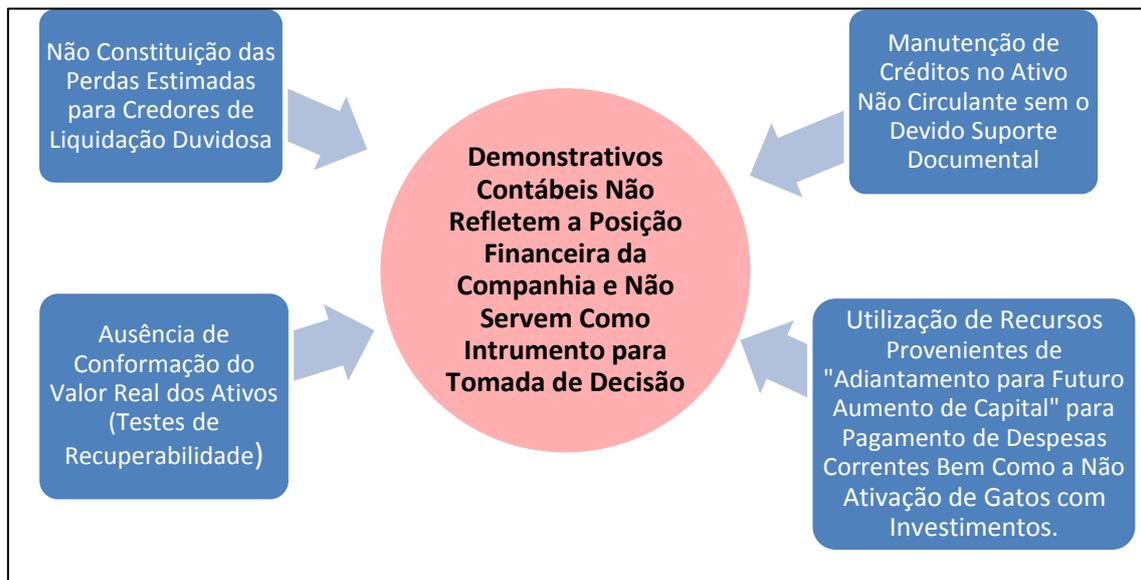


Figura: Impropriedades observadas nas Demonstrações Contábeis

Fonte: CGU

a) Não constituição das perdas estimadas para credores de liquidação duvidosa: o Balanço Patrimonial deve apresentar de maneira fiel a situação patrimonial e financeira de uma entidade. Caso esta provisão não seja constituída, os valores a receber, apresentados no Ativo Circulante e/ou Não Circulante não vão espelhar os valores a serem recebidos a curto e/ou longo prazo de forma fidedigna.

b) Não realização dos testes de recuperabilidade dos ativos: ainda, considerando que o Balanço Patrimonial deve espelhar de maneira mais fiel a situação patrimonial e financeira da entidade, caso os testes não sejam realizados, o valor contábil do ativo será apresentado no Demonstrativo Financeiro com montante superior ao valor recuperável, ocasionando distorção na apresentação das informações.

c) Manutenção de valores no Ativo Não Circulante Realizável a Longo Prazo sem o devido suporte documental, a base dos registros contábeis: constatou-se que a Companhia mantém em conta do Ativo Não Circulante Realizável a Longo Prazo o montante de R\$ 1.239.242,67 (em 31/12/2016), que se refere ao falecido tributo Empréstimos Compulsórios sobre Combustíveis e Veículos, sem a existência de ação de repetição de indébito bem como o direito de ação prescrito.

d) Utilização do Instrumento "Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (AFAC)" para receber repasses da União objetivando o pagamento recorrente de despesas correntes e bem como a ausência de ativação dos investimentos. Identificou-se que ano após ano a Companhia tem se utilizado do AFAC como forma de receber repasses da União com o objetivo de pagamento das mais variadas despesas, como por exemplo a contribuição previdenciária. Este fato desnatura o instituto e deixa margem para que o fisco o considere como contrato de mútuo com todas as repercussões tributárias inerentes. Outrossim, constatou-se que a Companhia não tem condições de desenvolver suas atividades sem os referidos repasses. Este fato faz com que a finalidade do Capital Social seja desnaturada



e o seu montante, com o passar dos anos, tenha como limite o infinito, conforme demonstrado no gráfico na segunda parte deste Relatório.

Desta forma, constata-se que as práticas contábeis adotadas pela Companhia não estão alinhadas com a legislação pertinente, o que fragiliza o processo de convergência das normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público aos padrões internacionais. A não harmonização de práticas contábeis dificulta a prestação de contas e põe em risco a credibilidade da Entidade na implementação de melhores práticas de Governança. Outrossim, o fato de a Codevasf necessitar de repasses anuais para pagamento de despesas correntes, se utilizando do Adiantamento para Futuro Aumento de Capital, desnatura o instituto, e por consequência, faz com que os Demonstrativos Financeiros não reflitam a posição financeira da Companhia tendo em vista a sua natureza de empresa pública. Por Consequência o objetivo de elevar o grau de sustentabilidade financeira, no qual o Mapa Estratégico faz alusão, tornar-se praticamente inalcançável, considerando este tipo de prática adotada.

Bem assim, a importância das informações veiculadas nos Demonstrativos Financeiros (Relatórios Contábeis de Propósitos Gerais – RCPGs) para os usuários de serviços e provedores de recursos no que diz respeito a prestação de contas, responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão, pode ser encontrada nos itens 2.12 e 2.13 da NBC TSP.

Para os usuários de serviços são relevantes as seguintes informações: a) se a entidade está utilizando os recursos com eficácia, eficiência e economicidade, e da maneira pretendida, e se tal uso corresponde ao interesse público; b) se o alcance, o volume e o custo dos serviços prestados durante o exercício são apropriados, bem como os montantes e as fontes de recuperação dos custos; e c) se a carga tributária atual e outros recursos angariados são suficientes para manter o volume e a qualidade dos serviços prestados atualmente. Ainda segundo a citada Norma, *“os usuários dos serviços exigem, também, informação sobre as consequências das decisões tomadas e das atividades realizadas pela entidade durante o exercício e sobre os recursos disponíveis para dar suporte à prestação de serviços em períodos futuros, às atividades e objetivos da prestação de serviços, aos montantes e às fontes de recuperação dos custos necessários para dar suporte a essas atividades”*.

Por outro lado, os provedores de recursos exigem informação como subsídio para as avaliações sobre se a entidade: a) está alcançando os objetivos estabelecidos de modo a justificar os recursos angariados durante o exercício; b) financiou as operações atuais a partir dos recursos angariados dos contribuintes, de empréstimos ou de outras fontes no período atual; e c) provavelmente necessita de recursos adicionais (ou menos recursos) no futuro e as fontes prováveis destes recursos. Ainda, segundo NBC TSP *“os credores por empréstimos e outros credores exigem informação como insumo para avaliações da liquidez da entidade, e portanto, se o montantes e o prazo para pagamento estarão em conformidade com o que foi contratado. Os doadores exigem informação para dar suporte às avaliações se a entidade está utilizando os recursos com eficácia, eficiência e economicidade, e da maneira pretendida. Eles também exigem informação sobre as atividades previstas de prestação de serviços e as necessidades de recursos.”*

Por fim, tornar-se evidente que as informações extraídas dos Demonstrativos Financeiros (Relatórios Contábeis de Propósitos Gerais – RCPGs) funcionam como ferramenta para tomada de decisão, tornando a gestão mais econômica, eficiente e eficaz. Para tanto, torna-se necessário que as informações representem de forma fidedigna os fenômenos econômicos e obedeçam a legislação pertinente.



Evidências dos apontamentos indicados acima estão descritos nos itens 1.1.2.2, 1.1.2.3, 1.1.2.4, 1.1.2.5 e 1.1.2.6 dos Achados de Auditoria deste Relatório.

2.3.5. Avaliação da Auditoria Interna

A presente avaliação possui o objetivo de verificar o atendimento pela Auditoria Interna da Codevasf (Consad/AU) do disposto na Instrução Normativa CGU nº 24/2015, de 17/11/2015, que dispõe sobre a elaboração, a apresentação e o acompanhamento do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) e do Relatório Anual de Auditoria Interna (RAINT), e os aspectos operacionais relativos aos trabalhos de auditoria.

Trata-se de normativo em consonância com a norma do COSO que busca efetuar a avaliação dos controles internos com base nos seguintes componentes: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e atividades de monitoramento.

A partir da análise do PAINT/2017 não se verificou a relação dos macroprocessos ou temas passíveis de serem trabalhados, classificados por meio de matriz de risco, com a descrição dos critérios utilizados para a sua elaboração. A matriz de risco deveria conter o resultado da análise dos riscos associados a um macroprocesso ou tema, em termos de impacto e de probabilidade, que possam vir a afetar os objetivos da empresa. A justificativa apresentada pela Consad/AU para não ter cumprido com a instrução normativa de maneira plena foi que durante a elaboração do PAINT/2017 o Planejamento Estratégico da Codevasf encontrava-se em elaboração, prejudicando a seleção de ações com base no critério de relevância, sendo utilizadas como parâmetro para o Paint as atividades previstas pela Empresa no PLOA/2017, com base nos critérios de materialidade e criticidade, principalmente no primeiro.

Por oportuno, é importante registrar que, nos termos do art. 5º da Instrução Normativa nº 24/2015, a Consad/AU submeteu a este órgão de controle interno, no exercício de 2016, a proposta do PAINT 2017, que foi acatada na íntegra, ressalvando-se que a Unidade deveria aprimorar as propostas de PAINT dos exercícios futuros, conforme consignado no Relatório de Auditoria nº 201604580.

Verificou-se também que as informações constantes do RAINTE/2016 se limitaram a descrever fragilidades identificadas e as providências adotadas, não havendo evidências de que Consad/AU tenha realizado a avaliação dos controles internos da Empresa, tendo por base os normativos preconizados e boas práticas. As informações apresentadas (fragilidades e providências) não são suficientes para se estabelecer o nível de maturação dos controles internos segundo metodologia COSO.

Ressalta-se que a responsabilidade da Consad/AU na correção dessas situações é reforçada por meio da edição do Decreto nº 8.945/2016, de 27/12/2016, que especificamente em seu art. 17, inc. II, dispõe que a auditoria interna de empresas estatais deverão ser responsáveis por aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do processo de coleta, mensuração, classificação, acumulação, registro e divulgação de eventos e transações, visando ao preparo de demonstrações financeiras.

Cabe mencionar que, a partir de dezembro de 2017 entrará em vigor a Instrução Normativa CGU nº 3/2017, que aprovou o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Esse referencial estabelece os



princípios, as diretrizes e os requisitos fundamentais para a prática profissional da atividade de auditoria interna governamental. Na prática, o normativo, elenca que a atividade de auditoria interna governamental tem como propósito aumentar e proteger o valor organizacional das instituições públicas, fornecendo avaliação, consultoria e aconselhamento baseados em riscos.

Ante o exposto, entende-se que a auditoria interna da Codevasf tem a possibilidade de contribuir de forma relevante com a gestão da Empresa ao prestar serviços de avaliação e consultoria que melhorem os processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos, bem como elaborar seu PAINT com a utilização de critérios baseados em riscos.

Evidências dos apontamentos indicados acima estão descritos nos itens 1.2.4.1, 1.2.4.2 e 1.2.4.3 dos Achados de Auditoria deste Relatório.

2.4 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

A avaliação da gestão de compras e contratações no âmbito da Codevasf visou responder as questões sobre a regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas na gestão 2016 por inexigibilidade e dispensa de licitação; a utilização dos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras; a adequação dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações, assim como de gestão de contratos.

Em relação a regularidade nas contratações optou-se por selecionar somente um contrato para análise. Considerando os critérios de materialidade, de relevância e de criticidade. No quadro abaixo segue as conclusões acerca da adequabilidade dos elementos avaliados.

Quadro: Contrato analisado e conclusões acerca do procedimento de seleção adotado

Contrato	Objeto	Oportunidade e Conveniência do Motivo da Licitação	Modalidade da Licitação	Fundamentação da Dispensa
0.062.00/2016	Contratação de serviços especializados de engenharia para desassoreamento do canal de acesso e de saída à captação do Sistema Integrado de Propriá, localizado no município de Telha/SE – valor R\$ 1.911.881,76.	Adequada (obra emergencial)	Não se Aplica (Dispensa de Licitação)	Adequada (Art. 24, Inciso IV, Lei nº 8666/93)

Fonte: Processo 59540.001153/2016-85, Codevasf

Sobre a execução do contrato, verificou-se, a partir de informação veiculada pela Codevasf no sítio <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2017/03/obra-no-rio-sao-francisco-abastece-700-mil-em-sergipe>, que os serviços foram concluídos antes do prazo estabelecido, não havendo celebração de termo aditivo, o que evitou o colapso no abastecimento de água, viabilizando o funcionamento adequado dos sistemas de bombeamento mesmo com a redução da vazão do rio São Francisco. Foram beneficiadas com os serviços, aproximadamente, 700 mil pessoas dos municípios de Propriá, Telha, Cedro de São João e na Grande Aracaju.

No que tange a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nos processos de contratações de serviços e obras e aquisições de bens realizados no exercício, verifica-se avanços a partir da implantação do Plano de Gestão de Logística Sustentável – PLS na Empresa. No Relatório de Acompanhamento das ações definidas no PLS para o exercício



de 2016, constam medições realizada pela Sede quanto à economia no consumo de água e energia, minimização na geração de resíduos e sua destinação adequada, racionalização do uso de matérias primas, redução de emissão de poluentes, adoção de tecnologias menos agressivas ao meio ambiente. Resta as Superintendências Regionais apresentarem os seus resultados.

Por vez, para avaliar a consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de contratos, foi utilizado o Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI – Licitação), segundo a metodologia COSO, visando obter a percepção do gestor quanto ao grau de atingimento dos objetivos operacionais propostos para a área de compras e contratações; à confiabilidade e tempestividade das informações fornecidas pelos relatórios e sistemas corporativos; ao cumprimento de leis, regulamentos e normas pertinentes.

A partir da aplicação de testes de validação sobre as manifestações apresentadas pelo gestor, classificamos como “APRIMORADO” o nível de maturidade dos controles internos adotados pela área de compras e contratações, conforme pontuação obtida na tabela de interpretação dos resultados apresentada no Acórdão - TCU Plenário nº 2467/2013 (53 pontos de um total de 66, o que resulta em 80%), ou seja, **“Os controles internos obedecem aos princípios estabelecidos, são supervisionados e regularmente aprimorados”**.

Considera-se que os maiores riscos observados na área estão relacionados à inexistência de manuais com normas e procedimentos prevendo sistemática de autorização e aprovação, linhas de autoridade definidas e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas. Essa avaliação reflete-se nos quesitos avaliados como inexistentes ou em desenvolvimento no QACI – Licitação apresentados a seguir:

- a) Relação padronizada de especificações para itens de serviços rotineiros (limpeza, vigilância, etc).
- b) Critérios de pesquisa de preços formalmente instituído, de modo a orientar as equipes de planejamento da contratação.
- c) Monitoramento das fases do processo licitatório, com identificação de tempo médio e indicadores de gestão

Por fim, para a verificação da gestão de contratos em vigência, adotou-se a análise processual como teste de validação de controles internos. No caso específico do Contrato nº 0.083.00/2014 (1ª etapa do projeto de irrigação do Iuiú/BA), vigente no exercício de 2016, ficou evidenciado a necessidade de aprimoramento de controles quanto a formalização de termos aditivos. Maior detalhamento sobre o caso analisado pode ser obtido no item 1.2.1.5 dos Achados de Auditoria deste relatório.

2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A avaliação da regularidade das transferências realizadas pela Codevasf teve como objetivo verificar se os instrumentos firmados reúnem requisitos afins com os objetivos da ação governamental e a adequação dos controles internos administrativos relacionados ao acompanhamento dos financiamentos realizados. Nos Quadros a seguir são apresentados números relacionados a gestão de transferências no exercício de 2016.

Quadro: Transferências Concedidas no Exercício



Quantidade total de transferências concedidas no exercício	Volume de recursos de transferências concedidas no exercício	Quantidades avaliadas	Volume de recursos avaliados	Quantidade em que foi detectada alguma irregularidade	Volume dos recursos em que foi detectado alguma irregularidade
114	R\$ 67.199.242,05	3	R\$ 13.368.555,48	2	R\$ 5.050.000,00

Fonte: SICONV e SIGEC

Foram concedidas, em 2016, 114 (cento e quatorze) transferências, entre convênios e termos de compromisso. Do total das transferências, 100 (cem) aparecem no SICONV na situação “Empenhado, Publicado e Assinado”, e noventa e nove estão vinculadas à emenda parlamentar.

Observa-se ainda a existência de 30 (trinta) instrumentos na situação “cancelados/anulados” e 2 (dois) instrumentos na situação de “rescindidos”. Os 30 (trinta) instrumentos que foram “cancelados/anulados” totalizam R\$ 14.741.149,76, ou seja, perda de 17% do orçamento disponibilizado.

Quadro: Prestação de Contas de Transferências realizadas no Exercício

Situação	Quantidade	Valores (R\$)
Transferências com vigência final no Exercício	122	85.189.382,46
Transferências com valores liberados	86	52.212.623,28
Transferências Aguardando Prestação de Contas	11	14.487.774,58
Transferências com Prestação de Contas em Análise	31	18.033.289,97
Transferências Aprovadas	38	23.386.814,03
Transferências Reprovadas	2	2.093.798,68
Transferências com Omissão na Prestação de Contas - Inadimplentes/Reprovadas.	10	4.754373,68
TCE instauradas*	2	2.093.798,68

* Das que em que houve reprovação, omissão ou inadimplência

Fonte: SICONV e SIGEC

Considerando os números apresentados acima observa-se as seguintes situações quanto às prestações de contas: das 122 (cento e vinte duas) transferências com vigência final em 2016, 11 (onze) estão aguardando prestação de contas. No entanto, observa-se que 3 (três) instrumentos que estão na situação “aguardando prestação de contas”, no SICONV, aparecem como cancelados no SIGEC. Considerando que nessas transferências não houve liberação de recursos, e conseqüentemente, não houve a execução do objeto dentro do prazo de vigência do instrumento, esses precisam ser concluídos no SICONV, conforme apontamento do TCU, reforçado pela orientação do MPOG, e que está transcrita abaixo:

“ Ressaltamos que a não conclusão desses convênios pelos órgãos concedentes tem gerado inconsistências, podendo causar prejuízos ao processo de tomada de decisão, às atribuições fiscalizatórias dos órgãos de controle e da sociedade em geral, pois apresentam informações baseadas em “falsos positivos” de omissões na apresentação de prestações de contas”, conforme destacado no Acórdão nº 446/2016-TCU-Plenário ”

Por vez, para avaliar a consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de transferências, foi utilizado o Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI – Gestão de Transferências), segundo a metodologia COSO, visando obter a percepção do gestor quanto ao grau de atingimento dos objetivos operacionais propostos pela Codevasf; à confiabilidade e tempestividade das informações fornecidas pelos relatórios e sistemas corporativos; ao cumprimento de leis, regulamentos e normas pertinentes.



A partir da aplicação de testes de validação sobre as manifestações apresentadas pelo gestor, classificamos entre o nível “INTERMEDIÁRIO” o nível de maturidade dos controles internos adotados pela área de transferências, conforme pontuação obtida na tabela de interpretação dos resultados apresentada no Acórdão - TCU Plenário nº 2467/2013 (35 pontos de um total de 60, o que resulta em 58%), ou seja, “**Há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos.**”.

Essa avaliação reflete-se nos quesitos avaliados como frágeis no QACI – Gestão de Transferências apresentados a seguir:

- O Manual de Gestão de Convênios da Codevasf, aprovado em março de 2013, necessita de atualização (Decreto Nº 8.943, de 27 de dezembro de 2016; Decreto Nº 8.915, de 24 de novembro de 2016; Portaria Nº 66, de 31 de março de 2017; Portaria Nº 67, de 31 de março de 2017; Portaria Interministerial Nº 424, de 30 de dezembro de 2016).
- Não há rotinas/procedimentos de supervisão das inspeções de campo (planos anuais de fiscalização, formulários de inspeção pré-estabelecidos, etc.);
- Desenho de processos inerentes a área de transferências com definição de responsabilidades e prazos de execução de cada uma das tarefas; e
- Deficiência na alimentação do SIGEC e SICONV, nos termos do art. 91 da Portaria Interministerial nº 507/2011.
- Não há Plano de Capacitação específico para os servidores responsáveis pela instauração e instrução dos processos de TCE

Evidências de parte dos apontamentos indicados acima estão descritos no item 1.2.3.1 dos Achados de Auditoria deste Relatório.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Durante o exercício de 2016 e 2017 o Tribunal de Contas da União (TCU) não emitiu Acórdãos com determinações específicas à CGU. No entanto, registra-se o acompanhamento das providências da Codevasf em relação a ação judicial ajuizada por produtores do Perímetro Irrigado de Estreito, nos termos do Acórdão nº 2678/2015-Plenário:

1.6.1. Determinar à Controladoria Geral da União (CGU) que informe nas próximas prestações de contas da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) quanto ao andamento da Ação Ordinária 4155-62.2011.4.1.3309, movida pelo Distrito de Irrigação do Projeto Estreito (DIPE), com o objetivo de homologar acordo de indenização pela Codevasf aos produtores do Perímetro de Estreito em virtude das perdas de safras decorrentes de estiagem ocorrida nos exercícios de 2009 e 2010.

Ao analisar o andamento da citada ação ordinária, verifica-se que essa segue pendente de julgamento pelo TRF 1ª Região. Assim, o assunto permanecerá em acompanhamento por esta CGU em auditorias futuras a serem realizadas na Codevasf, até que a ação esteja julgada e concluída na esfera judicial.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU



A atuação da CGU no acompanhamento da gestão da Codevasf em 2016 englobou o monitoramento do Plano de Providências Permanente da unidade, cujo acompanhamento das recomendações emitidas é feito por meio do Sistema Monitor (sistema *online* via *web*), tanto para o gestor inserir suas manifestações como para acompanhar as análises da CGU.

No início de 2016 havia 18 recomendações em monitoramento. O acompanhamento realizado durante o exercício, tanto da Codevasf quanto da CGU, permitiu que ao final do ano 13 recomendações tivessem o monitoramento encerrado, e 5 recomendações permanecessem em monitoramento.

Destaca-se em relação às recomendações em monitoramento, que a Codevasf informou as providências adotadas no Sistema Monitor, estando em análise pela CGU. Com relação ao informado, nota-se que a Codevasf vem realizando gestões junto aos Convenientes e Empresas visando ao ressarcimento dos recursos financeiros glosados.

Ao longo de 2016 houve o cadastramento de outras 80 recomendações, das quais 9 tiveram o monitoramento encerrado e 71 continuarão a serem monitoradas em 2017. Destaca-se, novamente, em relação às recomendações em monitoramento, que a Codevasf informou as providências adotadas no Sistema Monitor, estando em análise pela CGU.

Assim, em pesquisa ao Sistema Monitor, verificou-se que ao final de 2016 havia 22 recomendações atendidas, e 76 recomendações em monitoramento, totalizando 98 recomendações.

2.8 Avaliação do CGU/PAD

A atuação correcional da Unidade deve permitir a apuração e a responsabilização de empregados e de pessoas jurídicas por infrações administrativas, constituindo importante elemento no contexto das medidas necessárias para adoção de Programa de Integridade.

Quanto às apurações em face de empregados públicos, pode-se afirmar que, de modo geral, os resultados da atividade correcional da Codevasf são positivos se comparados aos indicadores do Poder Executivo Federal - PEF. Nesse sentido, observa-se que, apesar de o tempo médio dos processos disciplinares instaurados estar em 45 dias (22%) acima da média do PEF, em 2016 não foi identificado nenhum caso de prescrição, enquanto o percentual de processos julgados que resultaram na aplicação de penalidades foi de 55%. Observa-se que, segundo o sistema da Corregedoria-Geral da União, no âmbito Poder Executivo Federal tais índices foram de 24% e 29,2% respectivamente.

Como fragilidades citam-se a falta de tempestividade dos cadastros no sistema CGU-PAD e a utilização insatisfatória do módulo “processos a instaurar”, uma vez que nenhum dos nove processos pendentes de instauração informados pela Unidade está registrado no referido sistema.

No tocante à apuração em face de pessoas jurídicas, cumpre registrar que a Portaria nº 1.196, publicada no D.O.U. de 29/05/2017, regulamentou o Sistema CGU-PJ, que trata dos registros pertinentes aos processos administrativos de responsabilização instaurados com base na Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção. A Unidade indicou os nomes para coordenador e administrador do sistema, mas não há cadastro de processo, uma vez que ainda não foi identificado caso que ensejasse tal modalidade de apuração.



Em relação à estrutura correcional da empresa, importa destacar que o reduzido número de empregados na Corregedoria – atualmente o setor conta apenas com uma funcionária, além da Corregedora - é certamente um dificultador para casos mais complexos, que demandem experiência e capacitação específicas. A fim de mitigar essa dificuldade, está prevista a realização de curso de processo administrativo disciplinar e sindicância exclusivo para empregados da empresa, customizado a suas peculiaridades. Fundamental, portanto, que os empregados capacitados possam efetivamente participar de futuros processos correccionais, sem que haja óbice das respectivas chefias.

Como recomendações destinadas à alta Administração, cita-se a necessidade de observância ao Decreto 5.480/2005, especialmente no que tange à submissão do nome da Corregedora à Controladoria-Geral da União, para apreciação, e posterior nomeação para mandato fixo de dois anos, de forma a conferir a autonomia necessária às atividades inerentes ao cargo.

Ademais, cumpre ressaltar que no Regimento Interno da Unidade não consta definição expressa acerca do setor competente para condução dos processos administrativos de responsabilização instaurados em face de pessoas jurídicas, sendo conveniente a inclusão de dispositivo nesse sentido. Conforme constante do Ofício-Circular nº 224/2015/GM/CGU-PR, de 24/07/2015, da lavra do então Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União, a orientação desta Controladoria é que a competência seja atribuída à Corregedoria da empresa.

Evidências dos apontamentos indicados acima estão descritos nos itens 1.1.1.1, 1.1.1.2, 1.1.1.3, 1.1.1.4 e 1.1.1.5 dos Achados de Auditoria deste Relatório.

2. 9 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

De acordo com os achados desta auditoria, pode-se concluir que a gestão da Codevasf necessita de aperfeiçoamento. No cenário de restrições orçamentárias imposta a empresa, o qual tem impactado a continuidade de parte significativa de seus projetos em andamento e o desenvolvimento de novos, há a necessidade de a empresa realizar com urgência estudos sobre a alocação da força de trabalho frente às ações priorizadas no seu Planejamento Estratégico e Plano de Negócios.

Também é necessário o alinhamento de práticas contábeis a legislação pertinente. O fato da Empresa necessitar de repasses anuais para pagamento de despesas correntes, se utilizando do Adiantamento para Futuro Aumento de Capital, desnatura o instituto, e por consequência, faz com que os Demonstrativos Financeiros não reflitam a sua real posição financeira.

Considera-se o momento propício para a empresa aprimorar seus processos internos, já que tem se dedicado a implementar as diretrizes de governança estabelecidas por meio do Decreto nº 8.945/2016. Nesse aspecto, cria-se a expectativa de que os apontamentos apresentados no presente relatório possam subsidiar melhorias na política de integridade, gestão de riscos e controles internos.



Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UPC e monitorado pelo Controle Interno.

Dessa forma, tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF.

Nome: ANDRE GUSTAVO DA GAMA SANTOS
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: ANDRE RODRIGUES
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: HAROLDO SILVA CARDOZO
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: JOAO LUIZ DOMINGUES
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: JULIA RODRIGUES LIRIO
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: LARISSA BARBOSA MEDEIROS COSTA
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: MANOEL ADELINO DE MEDEIROS FILHO
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE



Assinatura:

Nome: MARCIO TRAMONT CISNEIROS

Cargo: TÉCNICO FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: RAFAEL LEAL GARCIA

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: SILVIA HELENA ESCOVAR

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: WILBUR CESAR MACIEL

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral



Achados da Auditoria - nº 201701468

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA ATIVIDADE CORRECIONAL

Fato

A Unidade Jurisdicionada informou não trabalhar com indicadores de desempenho no âmbito correcional. Cumpre destacar, contudo, que a construção de indicadores a partir de dados do sistema CGU-PAD é extremamente simples, além de ser de grande utilidade a fim mensurar e direcionar os esforços da unidade.

Nesse sentido, foram observados, a partir da extração dos dados do sistema CGU-PAD, os seguintes aspectos:

- Tempo médio de duração dos processos disciplinares;
- Prescrição;
- Penalidades aplicadas;

Tempo médio de duração dos processos disciplinares

A fim de realizar a avaliação, verificou-se o tempo médio de duração dos processos considerando-se exclusivamente os processos instaurados entre 01/01/2016 e 31/12/2016 que já haviam sido julgados e/ou encaminhados para julgamento, conforme extração do CGU-PAD.

Como parâmetro de comparação, foram utilizados os dados relativos a todo Poder Executivo Federal, extraídos mediante sistema da Corregedoria-Geral da União e calculados de acordo com a mesma metodologia.

Quadro: Tempo médio dos processos disciplinares - 2016



	Nº de dias entre instauração e encaminhamento para julgamento	Nº de dias entre encaminhamento para julgamento e julgamento	Total
Codevasf	182	65	247
Poder Executivo Federal	149	53	202

Fonte: CGU-PAD

Assim, vê-se que o tempo de duração dos processos da Unidade está relativamente próximo ao da Poder Executivo Federal, com uma diferença a maior de 45 dias – ou 22%.

Prescrição

Tendo em vista que os normativos da Unidade não estabelecem prazos prescricionais para o exercício da pretensão punitiva da empresa, aplicam-se, subsidiariamente, os prazos previstos na Lei nº 8.112/90. Nesse sentido, a Unidade relatou não ter ocorrido qualquer caso de prescrição em 2016, sendo que os registros constantes do CGU-PAD confirmam a informação. Cumpre observar que no âmbito do Poder Executivo Federal a média percentual de penalidades prescritas, em comparação com a média de penalidades aplicadas, foi de aproximadamente 24% em 2016.

Aplicação de penalidades

O percentual de processos que resultaram em aplicação de penalidades é um importante indicador para a Unidade, uma vez que pode ser utilizado para aferir a eficácia das Comissões.

Nesse sentido, observa-se que, se por um lado não se pode esperar que 100% dos processos administrativos disciplinares concluídos resultem na aplicação de penalidade, dado que o procedimento deve se fundar em um conjunto probatório que justifique a aplicação ou não da sanção disciplinar, por outro pode-se esperar que o aperfeiçoamento dos procedimentos apuratórios e do juízo de admissibilidade correcional conduzam a significativo percentual de processos com aplicação de sanções.

No que tange à aplicação de penalidades, verificou-se que dentre as onze sindicâncias julgadas em 2016, seis (55%) resultaram na aplicação de penalidades – quatro suspensões e duas advertências. Considerando que, no âmbito do Poder Executivo Federal, o percentual de processos administrativos disciplinares encerrados com a aplicação de ao menos uma penalidade em 2016 foi de 29,2%, percebe-se que a Corregedoria da Codevasf apresentou eficácia acima da média.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

AUSÊNCIA DE CADASTROS NO SISTEMA CGU-PAD

Fato

Os cadastros no sistema CGU-PAD podem ocorrer em dois módulos distintos, a saber: módulo de processos a instaurar e módulo de processos instaurados. Enquanto no primeiro devem ser cadastrados os casos pendentes de juízo de admissibilidade e posterior conclusão a partir desse juízo (por exemplo, arquivamento, determinação de instauração



e prescrição), o segundo destina-se aos casos que já passaram por juízo de admissibilidade positivo, tendo sido designada Comissão para apuração dos fatos.

Módulo processos a instaurar

No que tange ao módulo “processos a instaurar” a Unidade informou possuir sete processos pendentes de juízo de admissibilidade, e dois processos pendentes de designação de Comissão. Verificou-se, contudo, que nenhum desses processos estava cadastrado no CGUPAD.

Quadro : Processos a instaurar informados pela Unidade

Processo	Cadastro CGU-PAD	Situação
59500.000093/2012-26	não	Aguarda Juízo de Admissibilidade
59500.001032/2017-91	não	
59500.000577/2016-07	não	
59500.001068/2017-74	não	
59500.000904/2017-01	não	
59520.001561/2012-41	não	
59570.000754/2016-13	não	
59500.001031/2017-46	não	Aguarda designação de Comissão
59500.000027/2017-61	não	

Fonte: Codevasf

Verificou-se, ainda, que no Relatório emitido pelo CGU-PAD constavam apenas dois casos pendentes de instauração na situação “aguardando análise”, cujos registros foram realizados diretamente pela Corregedoria-Setorial e posteriormente informados à Unidade. Tais registros - processos nºs 00224.000265/2015-78 e 00205.000309/2012-45 - não foram listados no controle da Unidade.

Dessa forma, infere-se que a Unidade não tem utilizado o módulo processos a instaurar satisfatoriamente, não sendo o sistema utilizado para gerenciar as demandas pendentes na área correcional.

Módulo processos instaurados

No item 3.4 do Relatório de Gestão, a Unidade Jurisdicionada informou que no exercício de 2016 teriam sido instauradas 11 sindicâncias administrativas. Informou também que teriam sido julgadas 12 sindicâncias e 17 investigações, totalizando 29 julgamentos de processos de natureza disciplinar. Tendo em vista que o cadastro dos procedimentos de natureza investigativa no CGUPAD é facultativo, verificou-se a correção dos registros referentes apenas às sindicâncias administrativas.

No que tange aos processos julgados, em resposta à Solicitação de Auditoria, a Unidade elencou 11 sindicâncias.

Em consulta ao CGU-PAD, verificou-se que das seis penalidades aplicadas no exercício, duas não haviam sido registradas, a saber:

Quadro: Processos Julgados Informados pela Unidade

Número do Processo	Data de Instauração	Data de Julgamento	Penalidade Aplicada	Registros CGU PAD
59540.000739/2016-22	24/05/2016	04/11/2016	Advertência	Penalidade não cadastrada
59500.000880/2016-00	17/05/2016	22/12/2016	Advertência	Penalidade não cadastrada



Em relação à tempestividade da alimentação do CGU-PAD, verificaram-se alguns casos em que o a data de inclusão de documentos no sistema ocorreu após os 30 dias regulamentares dispostos na Portaria CGU nº 1.043/2007. Apenas a título de exemplo, citam-se os processos 59500.001591/2016-10 e 59560.001359/2016-77, em que as decisões foram incluídas no sistema com até três meses e oito meses de atraso, respectivamente.

Finalmente, cumpre desde já ponderar que durante o ano de 2016 a Corregedoria da empresa não dispunha propriamente de uma equipe, mas tão somente da Chefe de Corregedoria, a qual ficava responsável por todas as atribuições do Setor. Com o ingresso de nova empregada no setor, em 2017, espera-se que alimentação do sistema ocorra de forma mais célere.

Causa

Deficiência na sistemática de supervisão dos cadastros do CGU-PAD.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve nova manifestação da Unidade Examinada para este item.

Análise do Controle Interno

Tendo em vista que não houve nova manifestação, mantem-se as análises relatadas no campo fato.

Recomendações:

Recomendação 1: Registrar, no CGU-PAD, as penalidades aplicadas no âmbito dos processos 59540.000739/2016-22 e 59500.000880/2016-00.

Recomendação 2: Proceder aos devidos registros no módulo "processos a instaurar" do CGU-PAD.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

INOBSERVÂNCIA AO NORMATIVO QUE DISCIPLINA A INDICAÇÃO E NOMEAÇÃO DE CORREGEDORES

Fato

No âmbito do Relatório de Avaliação da Integridade em Empresas Estatais nº 201601720, realizado em 2016, foi recomendado à unidade que adotasse providências para a inclusão do cargo de Corregedor no Plano de Funções e Gratificações da Codevasf, bem como que observasse as disposições do Decreto nº 5.480/2005 no que tange à indicação e à nomeação do titular da Unidade de Correição.

A primeira das recomendações citadas foi atendida por meio da Resolução nº 333, que autorizou a alteração do Plano de Funções e Gratificações a fim de converter uma vaga de Assessor de Presidente em uma vaga de Chefe de Corregedoria, ambas com símbolo



FC-3. Posteriormente, a Decisão nº 1210, de 17/7/2017, concretizou a alteração, designando Assessora Jurídica para exercer a função de Chefe da Corregedoria da Presidência.

Contudo, quanto à observância ao Decreto nº 5.480/2005 que, entre outras disposições, estabelece mandato fixo de dois anos para o Corregedor e prévia submissão do nome à CGU, necessário reiterar a recomendação anterior.

Com efeito, embora esta Controladoria não veja nenhum óbice ao exercício das funções pela atual Chefe da Corregedoria, a instituição de mandato fixo é salutar a fim de assegurar a autonomia necessária ao desempenho das atividades inerentes ao cargo.

Nesse sentido, cumpre registrar que o Parecer nº 00132/2017/CONJUR-CGU/CGU/AGU pronunciou-se especificamente sobre a aplicabilidade do Decreto 5.480/2005 às empresas públicas federais:

Diante do exposto, entendemos que a melhor interpretação das normas jurídicas brasileiras relativas à supervisão da atividade correcional nas empresas públicas e sociedades de economia mista, leva à conclusão hermenêutica de que aplicasse a elas o comando do § 1º do art. 8º do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Ou seja, efetuando uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico, chega-se à conclusão de que há obrigatoriedade das empresas públicas e sociedades de economia mista submeterem a indicação dos titulares de suas unidades seccionais de correição à apreciação prévia deste Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União CGU, não importando, outrossim, o nome específico que a entidade descentralizada dê à sua unidade de serviço que cuide das atividades correicionais da empresa.

Causa

Inobservância ao Decreto nº 5.480/05.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve nova manifestação da Unidade Examinada para este item.

Análise do Controle Interno

Tendo em vista que não houve nova manifestação, mantem-se as análises relatadas no campo fato.

Recomendações:

Recomendação 1: Submeter a indicação do nome do Corregedor(a) Seccional à CGU, de modo a dar início aos trâmites necessários para o cumprimento dos parágrafos 1º e 4º, art. 8º, do Decreto nº 5.480/2005.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

PENDÊNCIAS QUANTO ÀS ANÁLISES RELATIVAS A RECOMENDAÇÕES DE APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADES

Fato



Esse ponto refere-se às providências de competência da Corregedoria da Codevasf em face das recomendações de apuração de responsabilidade emitidas pela Controladoria-Geral da União.

Em consulta ao plano de Providências Permanente da Unidade, foram verificadas duas recomendações de apuração de responsabilidades pendentes de atendimento, as quais foram registradas no módulo processos a instaurar do CGU-PAD:

Quadro: Plano de Providencias Permanente pela Unidade

Assunto	Origem da Recomendação	Registro CGU-PAD (nº documento)
Constatação: 12 - Superfaturamento de R\$ 891.059,13 decorrente de execução a maior de itens com sobrepreço. Recomendação 136241 - Que a Codevasf apure a responsabilidade pela autorização de pagamento da despesa em desacordo com o aprovado no Plano de Trabalho.	OS: 201205125 Constatação: 12	00205.000309/2012-45 (Aguardando análise)
Constatação: 1 - Ausência de peças fundamentais no Projeto da Concorrência nº 036/2011 (Contrato nº 3.050.00/2011). Recomendação 156592: Apurar responsabilidade pela aprovação de projeto e utilização dele na contratação, em que faltam peças fundamentais para a caracterização do objeto e estimativa do custo da obra.	OS: 201317001 Constatação: 1	00190.022933/2013-91 (Determinação de instauração)

Fonte: MONITOR

Em relação ao Relatório de Demandas Externas nº 00190.022933/2013-91, verificou-se que a recomendação deu origem à Investigação Preliminar nº 59500.000898/2016-01 (instaurada por meio da Portaria 1448, de 10/10/2016). A partir do resultado da Investigação foi instaurada Sindicância Administrativa nos autos de nº 59560.001359/2016-77, atualmente em fase de instrução.

Nesse contexto, merece menção o fato de, no âmbito dos cadastros dos referidos processos, a data da ciência da suposta irregularidade pela autoridade instauradora estar registrada como 21/09/2016. Contudo, no sistema monitor consta que a Corregedoria teria tido ciência da constatação em 15/01/2016 e que a recomendação teria sido enviada ao gestor por meio do Ofício 28848/2015/SFC/DI/DIINT (registro realizado em 15/12/2015). Nesse sentido, importante sublinhar a importância do correto preenchimento do campo “data da ciência da autoridade instauradora”, uma vez que o erro pode prejudicar a adequada priorização dos trabalhos e eventualmente conduzir à prescrição da pretensão punitiva da administração.

No que tange à recomendação originada do Relatório de Auditoria 00205.000309/2012-45, cumpre observar que a Unidade foi alertada sobre a necessidade de realização de juízo de admissibilidade por meio do Ofício nº 14542/CSIN/CRG/CGU-PR, de 01/08/2016, contudo a medida não foi efetivada até o momento.

Causa

Inexistência de critérios de priorização dos casos a serem apurados.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve nova manifestação da Unidade Examinada para este item.



Análise do Controle Interno

Tendo em vista que não houve nova manifestação, mantem-se as análises relatadas no campo fato.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar juízo de admissibilidade quanto ao possível cometimento de infração disciplinar apontado no Relatório de Auditoria 00205.000309/2012-45.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

DEFICIÊNCIAS NA ATUAÇÃO DE MEMBROS DE COMISSÃO DE SINDICÂNCIA

Fato

Com vistas a avaliar a qualidade das apurações empreendidas pela Unidade Jurisdicionada, foram analisados os trabalhos da Comissão de Sindicância designada Processo nº 59500.001809/2015-55, decorrente da Operação Boca de Lobo, desenvolvida pela Ministério Público Federal, em parceria com a Polícia Federal e com a Controladoria-Geral da União.

O primeiro Relatório Final apresentado não foi aceito pela autoridade julgadora da Codevasf, tendo a Comissão sido reconstituída por meio da Decisão nº 1258, de 1/9/2016, para realização de diligências complementares. Após realização de Relatório Complementar ao Relatório Final, o processo foi analisado pela área correcional da CGU, tendo sido identificadas as seguintes deficiências:

- a) Elaboração do primeiro Relatório Final sem acesso aos autos da Ação de Improbidade Administrativa apresentada em face de empregado da Codevasf, a qual continha registro de interceptações telefônicas e outros elementos probatórios fundamentais para elucidação dos fatos;
- b) Não efetivação de diligências para comprovar, ou refutar, as informações prestadas pelo acusado.
- c) Ausência de questionamentos fundamentais quando da oitiva do indiciado, demonstrado falta de clareza sobre a cadeia acontecimentos que deu origem à recomendação de apuração de responsabilidade.
- d) Realização de questionamentos à testemunha quando da notificação, comprometendo a validade das informações obtidas e a própria utilidade da audiência.

Na oportunidade, verificou-se também que entre os três integrantes da Comissão de Sindicância, apenas 1(um) havia participado de treinamento específico em Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância.

Cumprir informar que, a pedido da Corregedora, foi acordado com a CGU a realização de curso de Sindicância a ser ministrado no segundo semestre de 2017, exclusivamente para empregados da Codevasf e baseado em suas peculiaridades.

Nesse sentido, é fundamental o comprometimento da alta administração da empresa para que os empregados capacitados possam efetivamente participar de futuros processos correcionais, sem que haja óbice das respectivas chefias.



Cumpra ressaltar que a capacitação de empregados de diversos setores para atuação na atividade correcional é importante, mas não cumpre o ideal, que seria dotar a Corregedoria de funcionários permanentes, com experiência e treinamento para conduzir os processos disciplinares de maior complexidade.

Causa

Falta de servidores com capacitação e experiência necessárias à condução processos correcionais.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve nova manifestação da Unidade Examinada para este item.

Análise do Controle Interno

Tendo em vista que não houve nova manifestação, mantem-se as análises relatadas no campo fato.

Recomendações:

Recomendação 1: Capacitar empregados da sede e das Superintendências Regionais para atuação em processos correcionais.

1.1.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

DEFICIÊNCIA DOS CONTROLES INTERNOS DA UNIDADE

Fato

Segundo norma do COSO sobre avaliação dos controles internos administrativos, “controle interno” consiste em um plano de organização e conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela unidade, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada. Essa norma se concentra em analisar “o que é” e “para que serve” o controle interno, a saber, um processo desenvolvido para garantir, com razoável certeza, que sejam atingidos os objetivos da entidade. Este processo é constituído dos 5 elementos definidos no Quadro 7 a seguir.

Quadro: Descrição dos componentes do COSO

Componentes	Descrição dos componentes
Ambiente de controle	Cultura de uma organização e a consciência de controle das pessoas que nela trabalham (estrutura organizacional e a competência do pessoal da organização; forma pela qual a administração atribui alçadas e responsabilidades, bem como organiza e desenvolve o seu pessoal);
Avaliação de Risco	Avaliação do impacto de determinados eventos na realização de seus objetivos, definindo forma de mensurá-los
Procedimentos/ Atividades de Controle	Políticas e atividades que contribuem para assegurar que os riscos sejam geridos. Esses procedimentos ocorrem em toda a organização: áreas, funções, processos, rotinas, procedimentos, projetos, pois compreendem uma série de atividades, tais como: aprovação, autorização, verificação, reconciliação e revisão do desempenho operacional, da segurança dos bens e da segregação de responsabilidades



Informação e Comunicação	Identificação, coleta e comunicação de informações relacionadas a atividades e eventos internos e externos, necessárias ao alcance dos objetivos da organização, bem como à efetividade das atividades por ela desenvolvidas
Monitoramento	Acompanhamento das atividades de controle da Unidade, com a finalidade de diminuir riscos e de implementar melhorias

Fonte: Sumário executivo COSO 2007

A avaliação de Controles Internos da Unidade tem por objetivo verificar se a estrutura de controle está adequadamente concebida, e o teste de eficácia operacional busca verificar se esse controle funciona de forma eficaz, ou seja, constatar a presença e o efetivo funcionamento de todos os componentes da estrutura de controle interno, quais sejam: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e monitoramento. Além disso, essa avaliação também consiste em verificar se os controles existentes garantem o atingimento dos objetivos estratégicos da unidade. Os aspectos avaliados de cada componente da estrutura de controle interno estão descritos no Quadro 8 a seguir.

Quadro: Aspectos avaliados de cada componente da estrutura de controle interno

Componentes	Aspectos avaliados
Ambiente de controle	<ol style="list-style-type: none"> 1) Códigos formais de conduta e outras políticas relacionadas à ética, complementar ao Código de Ética Profissional do Servidor Público (Decreto 1.171/1994) e sua divulgação, e existência de Comissão de Ética ou órgão equivalente; 2) Regimento Interno (competências, estrutura administrativa, hierarquia, atribuições e responsabilidades); 3) Organograma completo da estrutura funcional da unidade; 4) Manuais de normas e procedimentos prevendo sistemas de autorizações e aprovações e práticas operacionais e rotinas, devidamente formalizados; 5) Portarias de delegação de competências vigentes no exercício auditado; 6) Manuais de normas e procedimentos para todas as suas atividades prevendo sistemas de autorizações e aprovações e práticas operacionais e rotinas, devidamente formalizados; 7) Avaliação da Unidade (estrutura organizacional apropriada ou não, frente ao tamanho e a natureza); 8) Existência de previsão normativa que garantem ou incentivem a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da UPC na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais ou código de ética ou conduta;
Avaliação de Risco	<p>Plano Institucional da UPC ou instrumento normativo que contemple a avaliação de risco que contenha as seguintes informações:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Objetivos e metas; ii. Processos críticos para consecução dos objetivos e metas da unidade; iii. Diagnóstico, probabilidade e meios de mitigação de riscos; iv. Níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos; v. Acompanhamento/atualização dos riscos identificados; vi. Mensuração e classificação dos riscos.
Procedimentos/ Atividades de Controle	<ol style="list-style-type: none"> 1) Políticas e ações de natureza preventiva visando mitigar os riscos existentes; 2) Aplicação efetiva e correta das atividades de controle dos manuais de políticas e procedimentos; 3) Exame regular pela Alta Administração do desempenho efetivo em relação a orçamentos, previsões e resultados de períodos anteriores; 4) Exame pelos gestores (todos os níveis de atividades) dos relatórios de desempenho, análise de tendências e mensuração de resultados em relação às metas; 5) Instituição de medidas e indicadores de desempenho na organização como um todo e em nível de atividade.
Informação e Comunicação	<ol style="list-style-type: none"> 1) Existência de instrumentos de comunicação institucional (manuais de políticas e procedimentos, memorandos, mensagens de correio eletrônico, quadro de avisos, videoconferências, vídeos institucionais, páginas na internet/intranet, blogs, canais de redes sociais, entre outras);



Componentes	Aspectos avaliados
	2) Divulgação em seu sítio da internet de informações de interesse geral ou coletivo (registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das unidades e horários de atendimento ao público; registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; registros das despesas; informações concernentes a procedimentos licitatórios - editais e resultados, e contratos celebrados; dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras, respostas a perguntas mais frequentes da sociedade, em atendimento a Lei de Acesso à Informação).
Monitoramento	Relatórios que evidenciem a sistemática de acompanhamento (monitoramento) dos controles internos

Fonte: Elaborado pela CGINTE/DI/SFC/CGU

Nesse sentido, visando uma avaliação objetiva dos aspectos da estrutura de controles internos da Unidade segundo o COSO, foi aplicado o Questionário de Avaliação dos Controles Internos (QACI) junto à Unidade. As respostas ao questionário totalizaram 58 pontos de 90 possíveis, que representa um percentual de 64%. Segundo os Acórdãos TCU Plenário nº 2.467/13, 568/14 e 476/15, esse percentual corresponde ao nível de maturidade “INTERMEDIÁRIO”, ou seja, “**Há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos**”, conforme a tabela a seguir.

Tabela: Níveis de maturidade dos controles internos

TABELA PARA INTERPRETAÇÃO DO RESULTADO		
Pontuação Média	Interpretação	Descrição
0 a 20%	Inicial	Baixo nível de formalização; documentação sobre controles internos não disponível; ausência de comunicação sobre controles internos.
20,1 a 40%	Básico	Controles internos tratados informalmente; ainda não há treinamento e comunicação sobre controles internos.
40,1 a 70%	Intermediário	Há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos.
70,1 a 90%	Aprimorado	Controles Internos obedecem aos princípios estabelecidos; São supervisionados e regularmente aprimorados.
90,1 a 100%	Avançado	Controles Internos otimizados; princípios e processos de controles internos estão integrados aos processos de gestão da organização.

Fonte: Acórdãos TCU - Plenário nºs 2.467/13, 568/14 e 476/15

Cabe esclarecer que dos quesitos avaliados, os inexistentes ou que apresentaram maior deficiência foram: códigos formais de conduta adaptados às necessidades da Organização e à atuação da comissão de ética; manuais e normas de procedimentos para todas as atividades e previsão normativa de participação dos funcionários no desenvolvimento desses procedimentos e normas; plano institucional ou política de avaliação de riscos internos e externos; testes de confiabilidade de fluxos de processos adotados e adoção de procedimentos de monitoramento de eficiência pelo gestor. O Quadro 9 a seguir demonstra as deficiências constatadas na Gestão 2016 pela equipe de auditoria.

Quadro: Deficiências constatadas na Gestão 2016 e as tratativas existentes na Codevasf

Deficiências constatadas em 2016	Avaliação da CGU
Há fragilidades na aderência da empresa a normas de condutas de colaboradores, embora procedimentos para sua	O programa de ética na Empresa segue o Decreto nº 1.171/94, sendo estabelecido grupo de trabalho para discutir a coerência da norma com as atividades específicas da instituição segundo Decreto nº 8.945/2016, Decreto nº 8.420/2015, e Portaria CGU nº 909/2015; e



adequação estejam em andamento.	Não há registros de atividades desenvolvidas pela comissão de ética em 2016 ou exercícios anteriores no sítio eletrônico da empresa.
Deficiências no mapeamento das vulnerabilidades que impactam os objetivos, impossibilitando que sejam adequadamente identificados os riscos a serem geridos	Não há manuais e normas de procedimentos para todas as atividades consideradas estratégicas pela empresa; e Há necessidade de prosseguimento, por parte da Gerência de Gestão Estratégica, no desenho de processos da Codevasf que descrevam claramente as responsabilidades de gestores quanto as decisões tomadas e prestações de contas.
A empresa não identifica os riscos relativos à realização de seus objetivos estratégicos.	A Codevasf não identifica nem avalia os riscos nos níveis de entidade, secretarias, diretorias, unidades operacionais e áreas funcionais relevantes à realização dos objetivos; Os pontos críticos são apresentados e avaliados em reuniões mensais de área finalísticas com a Presidência; e Encontra-se em estudo a criação de unidade orgânica para fazer gestão e avaliação de riscos.
Há riscos de fraudes e corrupção afetarem diretamente os objetivos estratégicos da empresa	A Codevasf não possui ainda programa de integridade instituído, embora esteja se estruturando para atendimento ao Decreto nº 8.945/2016. Controles existentes se limitam a análises de certidões emitidas pelas empresas durante procedimentos licitatórios.
A empresa não identifica nem avalia mudanças que poderiam afetar, de forma significativa, o sistema de controle interno.	A Codevasf não identifica os riscos decorrentes de mudanças no ambiente regulatório, econômico e físico nos quais opera; Não há instrumentos que tratem de riscos decorrentes de ambiente de operação; e Há necessidade de identificar riscos, estabelecer parâmetros para decisões de aceitá-los, transferi-los, evitá-los ou mitigá-los por meio de um plano institucional.
Há fragilidades no monitoramento de avaliações contínuas e/ou independentes para se certificar da presença e do funcionamento dos componentes de controle interno.	O monitoramento do sistema de controle interno da organização é incipiente; Não há documentos/relatórios de monitoramento produzidos pelo próprio gestor/dirigente, avaliando a validade e a qualidade dos controles ao longo do tempo; e Há necessidade de definir políticas e normas que suportem as atividades de controles internos, como forma de identificar e mitigar fragilidades observadas rotineiramente nos processos.

Fonte: Elaborado pela CGIMA/DI/SFC/CGU

Consoante a avaliação realizada pela UPC (item 4.3 do Relatório de Gestão), verifica-se, a partir dos exames aplicados, que as principais fragilidades da estrutura de controle, segundo a metodologia COSO, encontram-se nos componentes “Avaliação de Risco” e “Procedimentos/Atividades de Controle”.

Causa

Fragilidades na política adotada pela Empresa sobre implementação de controles internos efetivos e gestão de riscos, à luz das orientações do COSO.

Manifestação da Unidade Examinada



Em resposta ao Relatório Preliminar, a Gerência de Planejamento e Estudos Estratégicos, apresentou a seguinte informação:

“Em atendimento às exigências preconizadas pela Lei nº 13.303 de 30 de junho de 2016 e sua regulamentação pelo Decreto nº 8.945 de 27 de dezembro de 2016 a Codevasf iniciou encaminhamentos e ações alinhadas com a melhoria da gestão e governança, conforme acostadas aos processos nº 59500.001020.2017-66, nº 59500.000945.2017-90 e 59500.000785.2017-89 (trâmites em anexo) para reforma do Estatuto Social, adequação da Estrutura Orgânica da Empresa e aprovação da Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos - PGIRC, respectivamente, visando dentre outras, a criação de instância orgânica na forma de uma Secretaria para gerenciamento de integridade, riscos e controles internos vinculada ao Diretor- Presidente da Codevasf à luz de recomendações emanadas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

A criação da Secretaria será submetida à Assembleia Geral Extraordinária agendada para 25/10/2017 mediante reforma do Estatuto Social da Codevasf já aprovado pela Diretoria Executiva da Codevasf, por meio da Resolução nº 558 de 12/09/2017 (cópia anexa), e pelo Conselho de Administração da Codevasf, por meio da Deliberação nº 13 de 20/09/2017 (cópia anexa).

Dentre as competências previstas para a nova Secretaria estão:

1. Propor, revisar e aprovar na ambiência do Conselho de Administração políticas de gestão de integridade, riscos e controles internos provendo meios para sua ampla divulgação na Codevasf;
2. Verificar a aderência da estrutura organizacional e dos processos, produtos e serviços da Empresa às leis, políticas, diretrizes internas, aos normativos e demais regulamentos aplicáveis;
3. Comunicar à Diretoria Executiva, aos Conselhos de Administração e Fiscal e ao Comitê de Auditoria Estatutário a ocorrência de ato ou conduta em desacordo com as normas aplicáveis à Empresa;
4. Verificar a aplicação adequada do princípio da segregação de funções e o cumprimento do Código de Conduta Ética e Integridade;
5. Coordenar os processos de identificação, classificação e avaliação dos riscos aos quais a Empresa está sujeita, assim como os planos de ação para mitigação dos mesmos, verificando continuamente a adequação e a eficácia dos mesmos;
6. Estabelecer planos de contingência para os principais processos de trabalho da Empresa;
7. Elaborar relatórios periódicos de suas atividades, submetendo-os à Diretoria Executiva, aos Conselhos de Administração e Fiscal e ao Comitê de Auditoria Estatutário; e
8. Disseminar a importância da Política de Integridade, Riscos e Controles Internos, bem como definir a responsabilidade de cada unidade orgânica da Empresa sobre o tema.”

Análise do Controle Interno

Acredita-se que a criação da Secretaria de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos irá fortalecer os controles internos da Codevasf principalmente os componentes de “Avaliação de Risco” e “Procedimentos/Atividades de Controle”, que estão mais fragilizados. Entretanto, além da criação da Secretaria, é necessário que as competências



previstas sejam executadas. Dessa forma esta CGU irá monitorar os avanços obtidos a partir da criação da Secretaria.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer junto à Gerência de Gestão Estratégica plano para a realização de avaliação de riscos dos processos de trabalho/atividades de cada área da Codevasf, assim como proposta de implementação de mecanismos de controle necessários à gestão de riscos, por meio de normas/procedimentos/rotinas/ manuais visando sua institucionalização.

1.1.2.2 CONSTATAÇÃO

AUSÊNCIA DE CONSTITUIÇÃO DAS PERDAS ESTIMADAS COM CRÉDITOS DE LIQUIDAÇÃO DUVIDOSA

Fato

Sabe-se que o Balanço Patrimonial deve apresentar de maneira fiel a situação patrimonial e financeira de uma entidade. Para garantir esta informação, as estimativas de valores que afetam o patrimônio devem refletir a aplicação de procedimentos de mensuração que prefiram montantes, menores para ativos, e valores maiores para passivos. Este fato materializa-se no Princípio da Prudência, esculpido na Resolução CFC nº 750/1993 e alterações. Embora a Resolução em comento tenha sido revogada pela Resolução NBC TSP/2016 (tendo em vista a convergência das normas brasileiras aos padrões internacionais) cuja alteração é válida a partir de 1º de janeiro de 2017, a essência deste princípio ainda se encontra presente na nova Resolução, só que de maneira mais sutil.

Sendo assim, em análise ao Balanço Patrimonial da Companhia, identificamos que, durante o exercício de 2016 e anteriores, a CODEVASF não vem constituindo as perdas estimadas com créditos de liquidação duvidosa (PECLD), conforme previsto no Pronunciamento nº 85/2012 do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e Macrofunção 020330.

O ajuste em comento é uma conta retificadora do Ativo Circulante e/ou do Ativo Não Circulante Realizável a Longo Prazo. Quando do registro contábil deste ajuste, a contrapartida é uma despesa, que afetará o Demonstrativo do Resultado da Companhia.

Causa

Utilização de critério inadequado para a não constituição das perdas. Inobservância do art. 183 da Lei 6.404/76, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e Macrofunção 02.03.42.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionada por meio de Solicitação de Auditoria, a companhia apresentou os seguintes esclarecimentos abaixo transcritos:



“O critério estabelecido para que a Companhia deixasse de constituir a provisão para créditos de liquidação duvidosa - PCLD, foi o de não ter expectativa de perdas no recebimento das contas a receber, tendo em vista que seus créditos somente deixarão de ser recebidos por decisão judicial, nos termos da legislação vigente.

Cumprе ressaltar que com a edição da Lei 9.430/1996, conforme art. 14, essa provisão, que decorre de uma estimativa, deixou de ser dedutível para fins de apuração do Imposto de Renda e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Companhia apresentou dois critérios para a não constituição das perdas estimadas, ou seja, *“que seus créditos somente deixarão de ser recebidos por decisão judicial, nos termos da legislação vigente”* e que com a edição da Lei 9.430/96 essa provisão deixou de ser dedutível do imposto de renda

O fato de os créditos da companhia somente deixarem de ser recebidos em virtude de decisão judicial não é motivo para deixar de constituir as PECLD. É preciso ressaltar que o crédito devido e legalmente constituído deverá ser honrado pelo devedor. Caso não ocorra o seu pagamento, o credor sempre estará aparado pelo princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional (art. 5º, XXXV, CF). Ou seja, o Poder Judiciário sempre ditará a palavra final, se o crédito é ou não devido.

No que diz respeito a edição da Lei 9.430/96, de fato, o normativo proibiu dedução no Imposto de Renda (IR) da despesa lançada em contrapartida à perda estimada. Apenas as perdas efetivamente confirmadas poderão ser deduzidas da base de cálculo do IR (art. 9º e seus incisos). Este fato também não é motivo para a não constituição da PECLD. Conforme o Pronunciamento nº 85/2012 do CFC a constituição da PECLD está calcada nos Princípios da Prudência e Oportunidade. Em essência, a aplicação dos dois princípios busca um retrato mais coerente à realidade do patrimônio.

Outrossim, de acordo com o art. 183 da Lei 6.404/76, as aplicações mantidas até o vencimento e os direitos e títulos de crédito que não se enquadrem como aplicações destinadas à negociação ou aplicações disponíveis para venda serão avaliados pelo custo de aquisição ou valor de emissão, atualizado conforme disposições legais ou contratuais, ajustado ao valor provável de realização quando este for inferior. Quando a lei diz que os direitos e títulos de crédito devem ser ajustados ao seu valor provável de realização, quando este for inferior significa a constituição da PECLD.

A Companhia só poderia deixar de constituir a PECLD se houvesse histórico de que todos os seus créditos são recebidos considerando a sua classificação (Ativo Circulante ou não Circulante) ou detenha reserva de domínio, alienação fiduciária ou garantia real (hipoteca, anticrese, penhor).

Ao tomar ciência dos pontos levantados acima, por via do Relatório Preliminar, a Unidade examinada apresentou manifestação nos seguintes termos:

“Registra-se que entendemos não ter expectativa de perdas no recebimento das contas a receber, tendo em vista que seus créditos somente deixarão de ser recebidos por decisão judicial, nos termos da legislação vigente, em virtude que esses recebimentos em sua



maioria referem-se à devolução do investimento aplicado nos perímetros de irrigação, portanto não seria necessária a provisão. Mas diante da recomendação a CODEVASF irá realizar a provisão para perdas em crédito a receber, utilizando a metodologia apresentada na Macrofunção 02.03.42 – Ajustes para Perdas Estimadas, itens 6 e 7 e apresentará e divulgará os resultados em suas demonstrações financeiras e em notas explicativas a partir do exercício de 2018”.

No que diz respeito a nova manifestação, observa-se que a Companhia não apresentou novos elementos, apenas reiterou o que já havia dito. Todavia, cabe razão a Unidade em realizar a provisão de acordo com a Macrofunção 02.03.42 – Ajustes para Perdas Estimadas e não de acordo com a Macrofunção 02.03.30 conforme consta no campo “Fato.”

Recomendações:

Recomendação 1: Que a Companhia, nos próximos exercícios, constitua as Perdas Estimadas com Crédito de Liquidação Duvidosa de acordo com o Pronunciamento do Conselho Federal de Contabilidade nº 85/2012 e/ou de acordo com a Macrofunção 02.03.42.

1.1.2.3 CONSTATAÇÃO

AUSÊNCIA DE TESTES DE RECUPERABILIDADE DOS ATIVOS

Fato

De acordo com a Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23/09/2016, “para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda apresentar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material”. O preceptivo informa ainda que “a omissão de algumas informações pode fazer com que a representação do fenômeno econômico ou outro qualquer seja falsa ou enganosa, não sendo útil para os usuários dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPGs)”. Como exemplo, a Norma cita a descrição de um item do ativo imobilizado, que para ser considerada completa deve incluir a representação numérica do montante agregado do item juntamente com outras informações quantitativas, descritivas e explicativas necessárias para representar fielmente essa classe de ativo.

Nesse sentido, foi verificado a fidedignidade das informações apresentadas no Ativo Não Circulante Imobilizado e Intangível, constatando-se que a Companhia não realiza os testes de recuperabilidade previstos no MCASP, Lei 6.404/76, CPC 01 (R1) Redução ao Valor Recuperável e Macrofunção 020335.

Cabe destacar, que a base para emissão de opinião com ressalva do parecer da auditoria independente se constituiu da não realização dos testes de recuperabilidade de ativos.

Causa



Inobservância das normas aplicáveis ao tema (§3º art. 183 Lei 8.404/76, Macrofunção 020335, CPC 01 (R1) e MCASP) tendo em vista restrição orçamentária em contratar empresa especializada na realização dos testes de recuperabilidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionada por meio de Solicitação de Auditoria sobre o ponto acima descrito, a companhia apresentou os seguintes esclarecimentos:

“Até a presente data, a Codevasf não realizou o teste de recuperabilidade pelo motivo apresentado na Nota Técnica nº 004/2017 (anexa no e-mail). Cabe informar que a Administração da Companhia está tomando as seguintes providências:

- *Curso de capacitação e qualificação de avaliação de bens móveis e imóveis;*
- *Constituição de comissões de avaliação, após a realização do curso”.*

Abaixo, segue alguns parágrafos transcritos da Nota Técnica nº 004/2017:

“No que diz respeito à identificação do valor justo e da vida útil dos ativos, consideram-se avaliadores aqueles especialistas que tenham experiência, competência profissional, objetividade e conhecimento técnico dos bens. Adicionalmente, para realizar seus trabalhos, os avaliadores devem buscar conhecimento a respeito de sua utilização, bem como das mudanças tecnológicas e do ambiente econômico onde ele opera, considerando o planejamento e outras peculiaridades do negócio da entidade.

Nesse contexto, a avaliação pode ser efetuada por avaliadores internos ou externos à entidade. A Lei 6.404/76, em seu art. 8º, que trata da matéria relativa à formação do Capital Social, disciplina que os bens entregues a essa formação estão suscetíveis à avaliação por 3 (três) peritos ou por empresa especializada, nomeados em assembleia geral dos subscritores. Os peritos ou a empresa avaliadora deverão apresentar laudo fundamentado, com a indicação dos critérios de avaliação e dos elementos de comparação adotados e instruídos com os documentos relativos aos bens avaliados.

EMPRESA ESPECIALIZADA: *Hoje na conjuntura econômica para as empresas públicas dependentes, vivem com relação aos seus dispêndios, tornar-se inviável a contratação de uma empresa especializada para a realização desse trabalho.*

PERITOS: *Assim como a legislação permite a realização por peritos, a empresa S.M.J; tem como realizar esse trabalho haja vista que a empresa proporcionou vários cursos de avaliação de imóveis rurais, engenharia de avaliações aplicada em propriedades rurais e inferência estatística aplicada à avaliação imobiliária, onde a formação dos técnicos é: administrador, economista, estatística, engenheiro agrônomo, civil, ambiental e agrimensor, de maneira que a empresa vem praticando avaliação e emissão de laudo de avaliação de conveniência econômica conforme Norma Técnica ABNT nº 14.653 e Norma 454 – Norma para Alienação de Bens, conforme foram expedidas várias determinações e decisões nesse sentido.*

CAPACITAÇÃO DE AVALIADORES



A Gerência de Contabilidade realizou uma pesquisa de mercado, a procura de cursos de capacitação “IN COMPANY”, no intuito de capacitar os nossos empregados que já realizaram cursos de avaliação, mas não direcionados a NBC TG 01 e 27, em que a legislação imputa realização (...).

Observa-se que após a 1ª avaliação realizada pela empresa, este procedimento deverá ser realizado anualmente ou como os avaliadores determinarem.

Com isto o custo benefício para a empresa será grande, em virtude que o próprio corpo técnico poderá realizar esse trabalho, não tendo assim que contratar empresa especializada para esse fim, a cada ciclo de avaliação de bens (...).

Teremos também profissionais capazes de treinar outros empregados, no momento de perda de avaliador para aposentadoria, saída da empresa etc.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Companhia faz alusão a Nota Técnica nº 004/2017. No Documento, a Unidade faz uma exposição apropriada da NBC TG (R3) – Redução do Valor Recuperável do Ativo e da NBC TG 27 – Ativo Imobilizado, demonstrando a importância da aplicação destas duas normas no ativo Imobilizado e Intangível da Companhia.

Todavia, conforme exposto na referida Nota Técnica, a Companhia não realiza os testes de recuperabilidade sobre ativos tendo em vista a restrição orçamentária. Como forma de compensar tal fato, a CODEVASF vem buscando a realização de cursos para que seus colaboradores internos realizem estes procedimentos exigidos na legislação.

Nesse sentido, convém transcrever o art. 8º (caput) e seu §6º da Lei 6.404/76: ***“A avaliação dos bens será feita por 3 (três) peritos ou por empresa especializada, nomeados em assembleia-geral dos subscritores, convocada pela imprensa e presidida por um dos fundadores, instalando-se em primeira convocação com a presença de subscritores que representem metade, pelo menos, do capital social, e em segunda convocação com qualquer número. §6º Os avaliadores e o subscritor responderão perante a companhia, os acionistas e terceiros, pelos danos que lhes causarem por culpa ou dolo na avaliação dos bens, sem prejuízo da responsabilidade penal em que tenham incorrido; no caso de bens em condomínio, a responsabilidade dos subscritores é solidária.*”**

Quando a Lei faz alusão a empresa especializada e a peritos, significa que ambos devem possuir registro no conselho competente, sendo parte independente da Companhia, tendo em vista a responsabilidade a eles imputadas no §6º do citado dispositivo.

Ademais, não se deve descartar a situação de restrição orçamentária da Codevasf, sendo louvável a Companhia apresentar caminhos alternativos objetivando a aplicação da norma.

Após tomar ciência dos pontos levantados acima, por meio do Relatório Preliminar, a Unidade examinada concordou com as recomendações ora apresentadas, todavia acrescentou novas informações transcritas no parágrafo abaixo:



“Destaca-se que o art 8º da Lei 6.404/76 trata da avaliação dos bens com destinação ao aumento do capital social (arts. 6º, 7º e 166) e o teste de recuperabilidade tem o objetivo de verificar se há na empresa a existência de ativos desvalorizados, ou seja, quando seu valor contábil excede seu valor recuperável”.

Observa-se que os testes de recuperabilidade irão influenciar de forma direta o Capital Social da Companhia caso sejam realizados em ativos (bens imóveis) que contribuíram para o seu aumento (ou seja, caso haja aumento do Capital Social por meio de incorporação de bens imóveis). Sendo assim, se um ativo ao ser incorporado ao Capital Social for avaliado a preço justo, pode apresentar grande desvalorização, caso ocorram erros nos testes de recuperabilidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a Companhia realize tratativas com o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) e com a Secretaria do Tesouro Nacional, no sentido da possibilidade de realização dos testes de recuperabilidade e avaliação dos Ativos prescritos no CPC 01 (R1) e demais normas correspondentes, por colaboradores da própria Companhia levando em consideração que devem ser peritos registrados no conselho bem como a responsabilidade imputada no §6º art. 8º da Lei nº 6.404/76.

Recomendação 2: Que a Companhia, quando da realização dos testes de recuperabilidade, evidencie em Notas Explicativas: a) o valor da perda (reversão da perda) com desvalorizações reconhecidas no período e eventuais reflexos em reservas de reavaliações (se constituída); b) relação dos itens que compõe a unidade geradora de caixa e uma descrição das razões que justifiquem como foi composta; c) se o valor recuperável é o valor líquido de venda, divulgar a base usada para determinar esse valor (se o valor justo foi determinado tendo como referência um mercado ativo); d) se o valor recuperável é o valor em uso, divulgar e explicar a taxa de desconto usada na estimativa; e) os eventos e circunstâncias que levaram ao reconhecimento ou reversão da desvalorização.

1.1.2.4 CONSTATAÇÃO

PAGAMENTO DE DESPESAS CORRENTES COM RECURSOS PROVENIENTES DE ADIANTAMENTO PARA FUTURO AUMENTO DE CAPITAL (AFAC). RISCO DO AFAC DE SER ENQUADRADO COMO CONTRATO DE MÚTUO. INTEGRALIZAÇÃO DE DESPESAS OPERACIONAIS E FINANCEIRAS AO CAPITAL SOCIAL. APRESENTAÇÃO DE PREJUÍZOS RECORRENTES

Fato

A importância do Capital Social de uma Sociedade Empresária pode ser encontrada no Código Civil e na Lei das Sociedades Anônimas. O Código Civil (Lei 10.406/2002) em seu art. 1.052 disciplina a responsabilidade dos sócios em uma sociedade limitada nos seguintes termos: *“Na sociedade limitada, a responsabilidade de cada sócio é restrita ao valor de suas quotas, mas todos respondem solidariamente pela integralização do capital social.”* Em paralelo, na Lei das Sociedades Anônimas (Lei 6.404/76), destaca-se o art. 1º: *“A Companhia ou sociedade anônima terá o capital dividido em ações, e a responsabilidade dos sócios ou acionistas será limitada ao preço de emissão das ações*



subscritas ou adquiridas”. Neste sentido, a responsabilidade dos sócios nas sociedades anônimas e limitadas traduz-se na irresponsabilidade pelas dívidas que porventura não sejam honradas. Ou seja, os sócios só responderão pelo valor de suas quotas e ações subscritas e integralizadas em contrato ou estatuto social. Este é o princípio da personificação da sociedade empresária (no direito) ou o princípio da entidade (na contabilidade), onde o patrimônio dos sócios é apartado do patrimônio da sociedade. Levando este fato em consideração, a formação do Capital Social é de extrema relevância, pois na hipótese de insucesso da empresa, a análise das consequências terá como fiel da balança a formação do Capital Social. Em resumo, o Capital Social se transforma em uma garantia para os credores das sociedades empresárias.

Em análise ao histórico da conta Adiantamento Para Futuro Aumento de Capital (AFAC) da Companhia, no SIAFI, identificamos a seguinte situação:

Saldo Final de AFAC (R\$)							
Saldos em 31/12	2016	2015	2014	2013	2012	2011	
Adiantamento AFAC	4.238.060.138,32	3.178.244.325,25	2.244.324.912,76	1.410.013.639,67	678.631.069,21	85.648.863,03	
Conta (SIAFI)	2.2.8.4.2.00.00	2.2.8.4.2.00.00	2.2.9.1.0.00.00	2.4.2.1.4.00.00	2.4.2.1.4.00.00	2.4.2.1.4.00.00	
Grupo	Passivo Não Circulante	Passivo Não Circulante	Passivo Não Circulante	Patrimônio Líquido	Patrimônio Líquido	Patrimônio Líquido	
Capital Social Realizado	40.128.672,70	40.128.672,70	40.128.672,70	40.128.672,70	40.128.672,70	40.128.672,70	

Fonte: SIAFI Operacional

Da tabela acima, podemos observar que o Capital Social Realizado da Companhia permanece inalterado, enquanto o AFAC vem em uma linha de crescimento exponencial. Em 31/12/2016, apresenta um montante de R\$ 4.238.060.138,32 sem ter sido devidamente integralizado.

No intuito de verificar a finalidade dos recursos repassados sob o título de Adiantamento Para Futuro Aumento de Capital (AFAC), consultou-se algumas Notas de Programação Financeira -PF (apresentadas nas contas que estão referenciadas na tabela acima) nas quais no campo “observação” traz a finalidade do repasse dos recursos. Abaixo estão transcritos os números das Notas de Programação Financeira bem como a observação.

Finalidade Nota de Programação Financeira

PF	Data	Valor (R\$)	Observação
2013PF000210	31Jan13	18.301.528,62	Liberação para pagamento da folha de pessoal e benefícios de janeiro de 2013.
2016PF000111	22Jan16	10.000.000,00	Financeiro p/ pagamento de Aceleração do Crescimento-PAC, restos a pagar,
2016PF000662	25Fev16	20.000.000,00	Limite financeiro de R\$ 20.000.000,00 para ser utilizado no pagamento das faturas dos empreendimentos contemplados na carteira do PAC revitalização.
2016PF000471	12Fev16	10.000.000,00	Recurso disponibilizado à Codevasf para ser utilizado no pagamento das faturas dos empreendimentos contemplados na carteira do PAC revitalização.
2016PF001177	30Mar16	30.000.000,00	Financeiro para pagamento dos credores referente despesas empenhadas com crédito do programa de aceleração do crescimento PAC, inscritas em restos a pagar.
2016PF001467	27Abr16	2.770.000,00	Disponibilizado à Codevasf o limite financeiro de R\$ 2.770.000,00 para ser utilizado no pagamento das faturas dos empreendimentos contemplados na carteira do PAC revitalização.



2016PF001608	03Mai16	8.200.000,00	Disponibilizado à Codevasf o limite financeiro de R\$ 8.200.000,00 para ser utilizado no pagamento das faturas dos empreendimentos contemplados na carteira do PAC.
2016PF002323	18Jul16	18.326.711,38	Recursos para atender demanda da Codevasf, para revitalização.
2016PF002940	10Set16	14.122.174,66	Programação Financeira da Codevasf para pagamento de Emendas Parlamentares inscritas em restos a pagar.
2017PF000105	18Jan17	900.000,00	Financeiro da Codevasf para pagamento de INSS com vencimento em 20/01/2017 conforme email da área de gestão administrativa e suporte logístico, transmitido em 18/01/2017.
2017PF000374	20Fev17	500.000,00	Programação Financeira da Codevasf para pagamento de INSS com vencimento em 20/02/2017.

Fonte: Siafi Operacional

Levando em consideração que o Passivo representa as origens de recursos e o Ativo representa as aplicações de recursos, pode-se representar o quanto do AFAC está financiando o Ativo Não Circulante Imobilizado bem como o Ativo Total por meio de dois índices: 1. Índice de imobilização de recursos de AFAC, representado pela fórmula: (Imobilizado) / (AFAC) e 2. Índice de Investimento do AFAC no Ativo Total, representado pela Fórmula: (Ativo Total) / (AFAC).

Índice de Imobilização/Investimento do AFAC

Discriminação/Exercício	2014	2015	2016
AFAC	2.244.324.912,76	3.178.244.325,25	4.238.060.138,32
Imobilizado	29.072.847,35	475.670.300,29	746.801.105,44
Ativo Total	1.984.879.702,93	1.888.667.080,91	2.142.471.551,4
Índice de Imobilização do AFAC	0,013	0,150	0,176
Índice de Investimento do AFAC no Ativo Total	0,884	0,594	0,506

Fonte: Balanço Patrimonial Codevasf

Da tabela acima pode-se extrair que em 2016 temos um índice de investimento do AFAC no Ativo Total da Companhia de 0,50, ou seja, para cada R\$ 1,00 de AFAC temos aplicado no Ativo R\$ 0,50. Isto significa que todo o Ativo da Companhia está sendo financiado por meio do instituto e ainda com sobra de recursos financeiros. Em 2016, para cada R\$ 1,00 de AFAC existem R\$ 0,18 investido no Ativo Imobilizado da Companhia. Desta forma, infere-se que os recursos repassados a título de AFAC estão sendo utilizados no pagamento de despesas, e/ou os gastos não estão sendo ativados de forma devida.

Sobre o tema, existem decisões do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) no qual considera o desvio de forma, desqualificando o negócio jurídico original, requalificando-o de acordo com a descrição normativo tributária. Ou seja, a equiparação do AFAC a negócio de mútuo, imputando-lhe a tributação de IOF, conforme Ementa do Acórdão 3301-002.282 (Processo 16682.721207/2011-91) a seguir transcrita: Ementa: *“Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários – IOF Ano-Calendário: 2007, 2008 IOF RECURSOS CONTABILIZADOS EM ADIANTAMENTO PARA FUTURO AUMENTO DE CAPITAL. EQUIPARAÇÃO A NEGÓCIO DE MÚTUO. POSSIBILIDADE. Não estando demonstrado que os recursos repassados representavam realmente um pagamento antecipado para aquisição de ações de capital (AFAC), o aporte de recursos financeiros*



efetuados (sic) sistematicamente caracterizam-se como operação de crédito correspondente a mútuo, nos exatos termos da configuração do fato gerador do IOF, previsto no art. 13 da Lei nº 9.779/99. A ocorrência de uma operação de crédito, para fins de incidência do IOF, independe da formalização de um contrato de mútuo. IOF. ADIANTAMENTO EFETUADOS PARA EMPRESAS LIGADAS COM A FINALIDADE DE PAGAMENTO DE DESPESAS. A utilização de uma rubrica contábil com a finalidade de pagamento de despesas de empresas ligadas, sem contrato formal de mútuo, caracteriza a existência de uma conta-corrente, devendo-se apurar o IOF devido segundo as regras próprias das operações de crédito rotativo (...)”.

No que diz respeito à integralização de despesas operacionais e financeiras ao Capital Social, observe a tabela abaixo:

Discriminação	2011	2012	2013	2014	2015	2016
AFAC Saldo Final em 31/12	85.648.863,03	678.631.069,21	1.410.013.639,67	2.244.324.912,76	3.178.244.325,25	4.238.060.138,32
Despesas Taxa Selic	0,00	0,00	42.983.302,93	141.007.292,85	319.600.345,53	471.276.706,24

Fonte: Siafi Operacional

Os recursos a título de AFAC foram repassados com a finalidade de pagamento das mais variadas despesas como se pode observar na tabela “Finalidade da Nota de Programação Financeira”, como, por exemplo, pagamento de folha de pessoal e despesas com INSS. A despesa financeira referente à atualização do AFAC pela Taxa Selic corresponde ao montante acumulado de R\$ 974.867.647,55. Considerando que a contabilização da atualização da Taxa Selic se dá com um débito na conta Despesas Financeiras (Conta de Resultado) e um crédito na Conta de AFAC (Instrumento Patrimonial) significa que 23% do saldo final em 31/12/2016 na conta de AFAC corresponde a atualização monetária do instrumento.

É importante frisar que os recursos já chegaram, por meio do AFAC, determinados e prontos para pagamento de despesas específicas, considerando que algumas delas o fato gerador já tinha ocorrido.

Em consulta a Ata da Assembleia Geral realizada em 08/08/2017, houve integralização ao do Capital Social no montante de R\$ 2.167.927.738,87. Considerando que 23% desse valor corresponde a atualização monetária pela Taxa Selic (R\$ 498.623.379,94) e considerando também que os valores foram utilizados para pagamento das mais variadas despesas, apenas uma parte deste montante está aplicado na Companhia conforme apresentado em parágrafos acima (Índice de Imobilização e Índice de Investimento do AFAC).

De acordo com o art. 7º da Lei 6.404/76, *o Capital Social poderá ser formado com contribuições em dinheiro ou em qualquer espécie de bens suscetíveis de avaliação em dinheiro*. O art. 122 da mesma Lei elenca as competências da assembleia geral nos seguintes termos: “ *art.122. Compete privativamente à assembleia geral: (...) VI – deliberar sobre a avaliação de bens com que o acionista concorrer para a formação do capital social;* ”. De acordo com o Estatuto Social da Companhia (Resolução nº 133, de 06/03/2017), Assembleia Geral será convocada para deliberar sobre a avaliação de bens do acionista para a formação do Capital Social e aumento do Capital Social (I, II art. 20). Observe-se que, os recursos, a despeito de terem sido em dinheiro, foram repassados com



uma espécie de carimbo para pagamento de despesas cujo fato gerador, em algumas vezes, já tinha ocorrido. Em consulta a Ata da Assembleia Geral, realizada em 08 de agosto de 2017 não houve manifestação de nenhum órgão colegiado a respeito do referido assunto.

Causa

Geração de receitas própria insuficiente para o desenvolvimento das atividades da Companhia. Os pagamentos referentes as obras do PAC não estão sendo ativados.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionada sobre os pontos acima elencados, a Companhia apresentou as seguintes informações transcritas abaixo:

“A proposta de aumento do capital social, com utilização de recursos do AFAC dos exercícios de 2012 e 2013, foi deliberada e aprovada pela Assembléia Geral Extraordinária, no dia 08/08/2017, tendo sido contabilizada em 09/08/2017.

Destaca-se que o recebimento de recursos por meio de AFAC está previsto na legislação, que ainda determina que os valores recebidos sejam corrigidos pela Taxa SELIC. A CODEVASF sempre entendeu que esses recursos não deveriam ser corrigidos e que a sua contabilização se desse no Patrimônio Líquido”.

Análise do Controle Interno

De acordo com a Companhia, a proposta de aumento de capital, com recursos de AFAC referente aos exercícios de 2012 e 2013, foi aprovada pela Assembleia Geral em 08/08/2017 e contabilizada em 09/08/2017.

Em consulta ao sistema SIAFI e a Demonstração do resultado do Exercício (DRE), identificamos o seguinte histórico:

Capital Social + AFAC e Resultado por exercício

Discriminação/Exercício	2013	2014	2015	2016	28/08/2017
AFAC Passivo Não Circulante	0,00	2.244.324.912,76	3.178.244.325,25	4.238.060.138,32	2.462.294.899,333
AFAC Patrimônio Líquido	1.410.013.639,67	0,00	0,00	0,00	97.345.688,63
Capital Social	40.128.672,70	40.128.672,70	40.128.672,70	40.128.672,70	2.208.056.411,57
Capital Social + AFAC	1.450.142.312,37	2.284.453.585,46	3.218.372.997,95	4.278.188.811,02	4.767.696.999,53

Fonte: Siafi Operacional e Demonstração do Resultado do Exercício

De fato, houve contabilização da integralização do Capital Social no Montante de R\$ 2.167.927.738,87 (2.208.056.411,57 – 40.128.672,70). Todavia, em 28 de agosto de 2017, o Capital Social somado ao AFAC já representava 229% dos valores correspondentes ao exercício 2013. Em 31/12/2016 este percentual era de 195%. Este fato somado aos dois índices apresentados na constatação (índice de investimento e imobilização do AFAC) demonstra o quanto a Companhia é dependente dos recursos movimentados a título de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital, isto sem levar em consideração os aportes a título de subvenção de custeio realizados pela União. O fato



de ter sido integralizado o valor de R\$ 2.167.927.738,87 não elide o risco do abuso de forma (Acórdão CARF 204-02.895, Processo 10510.00337/2006-41), no qual o CARF desqualificou o AFAC e o qualificou como contrato de mútuo, conforme excerto do Acórdão a seguir transcrito: “*A mim resta evidente pelos fatos narrados que, de fato, o aporte de capital pelo longo período entre ele e o efetivo aumento de capital assim como o desvirtuamento de sua aplicação, como pagamento de empréstimos, aplicações financeiras e repasse do valor a terceiras empresas do grupo, se caracteriza como verdadeiro mútuo travestido de AFAC (...)*”.

Na tentativa de obstaculizar a inércia na integralização do Capital Social, no que diz respeito às Estatais, o art. 2º (*caput*) do Decreto nº 2.673/98 dispõe que “*sobre os recursos transferidos pela União ou depositados por acionistas minoritários, para fins de aumento do capital de empresa ou de sociedade de que trata o artigo anterior, incidirão encargos financeiros equivalentes à Taxa Selic, desde o dia da transferência até a data da capitalização.*” Todavia, o preceptivo não foi suficiente na tentativa de barrar esse comportamento, tendo em vista que os valores à título de AFAC permaneceram no Patrimônio Líquido e/ou Passivo não Circulante por vários exercícios sem a sua devida integralização. Apesar de o AFAC ter sido parcialmente integralizado no Capital Social da Companhia apenas em agosto de 2017, é nítida a dependência de repasses anuais, sob este título, a fim de que o Órgão desenvolva suas atividades, ainda assim com prejuízos constantes.

De acordo com a Unidade examinada, os recursos recebidos a título de AFAC está previsto na legislação, determinando a correção dos valores pela taxa Selic. Informa ainda que a Codevasf sempre entendeu que esses recursos não deveriam ser corrigidos e que a sua contabilização se desse no Patrimônio Líquido. Todavia, a Taxa Selic é justamente aplicada com objetivo de encorajar a rápida integralização do AFAC ao Capital Social da Entidade, evitando o comportamento detalhado na constatação.

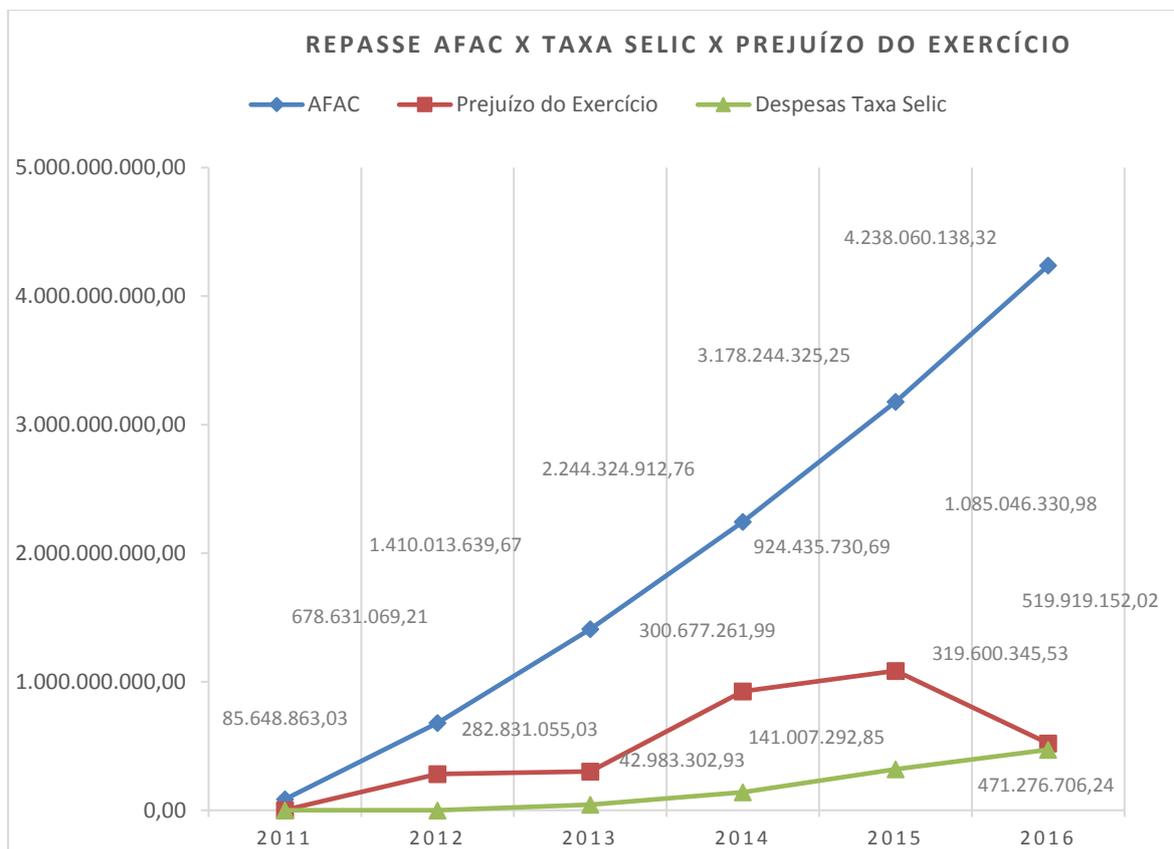
Deve-se observar que, de acordo com a Macrofunção 02112 da STN e após a publicação do Decreto nº 8.945/2016, ocorreu um leve afrouxamento na regra. Pois, segundo o item 2.3.7 e 2.3.8 da precitada Macrofunção, “*os recursos transferidos pela União ou depositados por acionistas minoritários a partir de 1 de janeiro de 2017, para fins de aumento de capital de empresa ou de sociedade cujo capital social seja constituído de recursos provenientes exclusivamente do setor público, cujo montante efetivamente investido deverá ser capitalizado até a data limite de aprovação das contas do exercício em que ocorrer a transferência, não estão sujeitos à correção pela Taxa Selic. (...). Entende-se que para as empresas com capital 100% público, os AFAC transferidos a partir de 1 de janeiro de 2017 podem ser classificados como instrumentos patrimoniais, desde que os repasses sejam capitalizados até a Assembleia Geral Ordinária (AGO) do exercício subsequente (art. 2, único, Decreto n 2.673/1998).*” (Grifo nosso).

Pois bem, observe que para os recursos de AFAC serem contabilizados no Patrimônio Líquido da Companhia e conseqüentemente não incidência da Taxa Selic é necessário observar a condição que foi negritada acima, ou seja, a total integralização do capital no exercício posterior, até data Assembleia Geral Ordinária. Sendo válido a partir dos recursos repassados a partir de 01 de janeiro de 2017. Adquire-se, primeiro, o direito de contabilizar os recursos de AFAC no Patrimônio Líquido sem incidência da Taxa Selic,



desde que uma condição posterior seja observada. A doutrina, a Jurisprudência e a Legislação nomeiam esse tipo de condição, como *Condição Resolutiva ou Resolutória*, prevista no art. 127 e 128 do Código Civil nos seguintes termos: art 127 “*Se for resolutiva a condição, enquanto esta não realizar, vigorará o negócio jurídico, podendo exercer-se desde a conclusão deste o direito por ele estabelecido.*” Art. 128 “*Sobrevindo a condição resolutiva, extingue-se, para todos os efeitos, o direito a que ela se opõe; mas se aposta a um negócio de execução continuada ou periódica, a sua realização, salvo disposição em contrário, não tem eficácia quanto aos atos já praticados, desde que compatíveis com a natureza da condição pendente e conforme os ditames de boa-fé.*” Em resumo, na Condição Resolutiva, o direito é adquirido no ato, caso venha sobrevir a condição, o direito se extingue no ato, com efeitos *ex tunc* (retroagirá desde a data em que o direito foi adquirido), neste caso. Ou seja, o novo Decreto não fulmina a atualização do AFAC pela Taxa Selic caso não sobrevenha uma integralização ao Capital no prazo estipulado pelo preceptivo.

Abaixo, apresenta-se um gráfico no qual estão distribuídos os saldos da Conta Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (saldo acumulado), o Prejuízo do Exercício, e as Despesas Financeiras decorrentes das atualizações da Taxa Selic prevista no art. 2º (*caput*) do Decreto nº 2.673/98.



Fonte: Siafi Operacional e Demonstração do Resultado do Exercício

Observa-se o constante repasse de recursos a título de AFAC acompanhado do aumento das despesas financeiras e do prejuízo de exercício. O saldo final da conta em 31/12/2016 corresponde a 4.848,18% ao saldo final da conta do exercício findo em 31/12/2011. No que diz respeito as Despesas Financeiras, referente a atualização do AFAC pela Taxa Selic, esta alcançou um montante acumulado de R\$ 974.867.647,55 em 31/12/2016. Tendo em vista que a atualização pela Taxa Selic se dá com um crédito no AFAC (instrumento patrimonial) em contrapartida com um débito na Despesa Financeira (Conta



de Resultado), deduz-se que no valor de R\$ 4.238.060.138,32 (saldo final da conta AFAC em 31/12/2016) está embutido o valor de R\$ 974.867.647,55 que será integralizado no Capital Social da Companhia. Ou seja, 23% dos valores a título de AFAC correspondem a despesas com atualização monetária.

A força geradora de caixa e o impacto da Despesa Financeira pode ser sentido na Demonstração do Resultado, por meio do cálculo do Lajida. O Lajida mostra o potencial de geração de caixa (operacional) de um negócio pois indica quanto dinheiro é gerado a partir dos ativos operacionais sem considerar os gastos financeiros. Indica apenas quanto dinheiro os ativos operacionais produzem. No caso da CODEVASF, soma-se os valores das subvenções de custeio. Observa-se também a dependência de repasses anuais de AFAC para que Companhia continue operando. A tabela abaixo apresenta os valores do Lajida:

Discriminação/Exercício	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Resultado Antes do IR/CSLL	-2.063.070,39	-282.831.055,03	-300.677.261,99	-924.435.730,69	-1085.046.330,98	-519.919.152,03
Depreciação/Amortização	894.003,67	1.355.422,22	1.591.600,62	1.894.711,21	2.086.977,62	2.266.472,31
Despesas Financeiras	6.555,07	20.633,65	43.003.310,54	141.038.414,99	319.704.541,44	475.165.603,31
LAJIDA	-1.162.511,65	-281.454.999,16	-256.082.359,83	-781.502.604,49	-763.254.811,92	-42.487.076,41

Fonte: Demonstração do Resultado

Da tabela acima, conclui-se que os ativos operacionais da companhia não geram caixa suficiente para o pagamento das despesas operacionais (já considerando as subvenções de custeio).

De mais a mais, o repasse de forma constante de recursos a título de AFAC com a finalidade de pagamento das mais variadas despesas, o fato de o Órgão está dependente destes repasses para o desenvolvimento de suas atividades, os prejuízos recorrentes apresentados pela Companhia (prejuízo acumulado em 31/12/2016: R\$ 2.528.929.653,65) fazem com que o instrumento tenha finalidade diversa a que se propõe: o aumento do capital social com todas as repercussões a ele inerentes.

Bem assim, faz-se necessário que todos os gastos que foram realizados na obtenção, produção ou construção de um ativo imobilizado sejam contabilizados de acordo com o item 5 da Macrofunção SIAFI 020344 “Bens Imóveis” de modo que o Capital Social da Companhia seja refletido em seu Ativo.

Considerando os fatos relatados acima, o Relatório Preliminar apresentou as seguintes recomendações:

- 1) Recomendação 1: Observar o prazo previsto no Parágrafo Único, art. 2º do Decreto nº 2.673/1998 na integralização do AFAC, a fim de evitar a sua atualização monetária e lançamento da despesa ao Resultado do Exercício sob pena responsabilização por conduta omissiva.
- 2) Recomendação 2: Providenciar a integralização do montante de R\$ 2.462.294.899,33 a título de AFAC contabilizado no passivo não circulante objetivando a não incidência da correção monetária e lançamento da despesa na Demonstração do Resultado do Exercício.
- 3) Recomendação 3: Deixar de realizar pagamento, com recursos provenientes do AFAC, de forma frequente, de despesas correntes, como por exemplo, folha de pessoal, INSS



patronal, etc. a fim de evitar desnaturamento do Instituto “Adiantamento para Futuro Aumento de Capital” e consequente enquadramento do Fisco como Contrato de Mútuo.

4) Recomendação 4: que todos os gastos realizados ou a realizar com a obtenção, produção, construção do Ativo Imobilizado, sejam contabilizados de acordo com a Macrofunção SIAFI 020344 “Bens Imóveis” de modo que o Capital Social da Companhia seja refletido em seu Ativo.

A manifestação da Companhia em relação aos pontos levantados no Relatório Preliminar tomou como base as recomendações acima transcritas. Desta forma, foram transcritas apenas as manifestações que apresentaram divergência com as recomendações e/ou após a análise, alteraram o teor das respectivas recomendações.

Nos parágrafos abaixo, segue transcrição da manifestação da Unidade examinada e respectiva análise do seu teor.

*“**Providência 3:** Referente a 2013PF000210 demonstrada, cabe esclarecer que até o mês de fevereiro/2013 todas as PF’s de custeio e investimentos caíam na conta do AFAC (PL) e após a Nota Técnica Conjunta STN-CCONT/COPAR/COFIN 013/2013, a STN corrigiu os roteiros contábeis das PF’s de custeio. Após esse procedimento foi realizado o estorno no mês de dezembro/2013 os valores de custeio que transitaram na conta do AFAC. Quanto a despesas com INSS referem-se as retenções das notas fiscais de prestação de serviço, e não pagamento de custeio com INSS.*”

***Providência 4:** Todos os gastos realizados com recursos de investimentos são contabilizados no Ativo Imobilizado, principalmente nas contas de Obras em Andamento, Estudos e Projetos e Instalações pertencentes ao grupo de Bens Imóveis. No Balanço consta o Ativo Imobilizado (Bens móveis, Bens imóveis e depreciação) sem as subcontas. Destaca-se que a SEST e a COPAR/STN preferem um Balanço mais sintético. Em virtude disto estamos realizando um estudo na estrutura das demonstrações nesse sentido para o exercício de 2018 diante das recomendações que foram apresentadas. Caso essa CGU queira fazer alguma recomendação também nesse sentido sugerimos nos informar para que possamos atender tanto a SEST e COPAR/STN quanto a CGU”.*

No que diz respeito à Providência 3 (referente à Recomendação 3), a Companhia informa que a STN corrigiu os roteiros contábeis das PF’s de custeio, e que, em dezembro de 2013 aquelas que transitavam na conta de AFAC foram estornadas. A companhia informa também que as despesas com INSS se referem as retenções das notas fiscais de prestação de serviço, e não o pagamento de custeio com INSS. Todavia, embora seja retenção de INSS e não representem despesas da Companhia, o fato de esses valores transitarem em conta de AFAC faz com que o saldo desta conta apresente valores distorcidos não condizentes com a natureza do instrumento.

No que concerne à Providência 4 (referente à Recomendação 4), a Companhia informa que todos os gastos realizados com recursos de investimentos são contabilizados no Ativo Imobilizado. Ocorre que, como demonstrado em parágrafos acima, o índice de imobilização do AFAC em 2014 representou 0,013 (ou seja, para cada R\$ 100,00 de AFAC, temos R\$ 1,30 aplicados no Imobilizado), em 2015 representou 0,15 (ou seja, para cada R\$ 100,00 de AFAC, temos R\$ 15,00 aplicados no Imobilizado) e em 2016 representou 0,1756 (ou seja, para cada R\$ 100,00 de AFAC temos R\$ 17,56 aplicados no Imobilizado). Ou seja, os recursos com investimentos não estão sendo refletidos no Ativo Imobilizado.



Recomendações:

Recomendação 1: Observar o prazo previsto no Parágrafo Único, art 2º do Decreto nº 2.673/1998 na integralização do AFAC, a fim de evitar a sua atualização monetária e lançamento da despesa ao Resultado do Exercício sob pena responsabilização por conduta omissiva.

Recomendação 2: Providenciar a integralização do montante de R\$ 2.462.294.899,33 a título de AFAC contabilizado no passivo não circulante objetivando a não incidência da correção monetária e lançamento da despesa na Demonstração do Resultado do Exercício bem como afastar a possibilidade de o fisco considerar o AFAC como um contrato de mútuo.

Recomendação 3: Deixar de realizar pagamento, com recursos provenientes do AFAC de despesas correntes, como por exemplo, folha de pessoal, INSS patronal, etc; bem como evitar que transitem valores estranhos ao AFAC (retenção de INSS) a fim de evitar desnaturamento do Instituto.

Recomendação 4: Que todos os gastos realizados ou a realizar com a obtenção, produção, construção do Ativo Imobilizado, sejam contabilizados de acordo com a Macrofunção SIAFI 020344 - Bens Imóveis, de modo que o Capital Social da Companhia seja refletido em seu Ativo.

1.1.2.5 CONSTATAÇÃO

EMPRESTIMOS COMPULSÓRIOS SOBRE AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS E CONSUMO DE COMBUSTÍVEIS NO MONTANTE DE R\$ 1.239.242,67 CONTABILIZADOS NO ATIVO NÃO CIRCULANTE SEM AJUIZAMENTO DE AÇÃO DE REPETIÇÃO DE INDEBITO. PRAZO DE PRESCRIÇÃO DA AÇÃO VENCIDO.

Fato

O Empréstimo Compulsório sobre Combustíveis e Veículos, instituído pelo Decreto-Lei nº 2.288/86, foi uma medida complementar ao Programa de Estabilização Econômica, estabelecido pelo Decreto-Lei nº 2.284/86, e tinha como principal objetivo a absorção temporária do excesso do poder aquisitivo (art.10 do Decreto-Lei nº 2.288/86). Originalmente, o valor dos empréstimos foi estipulado no art. 11 conforme alíquotas a seguir discriminadas: 1) 28% do valor do consumo de gasolina e álcool carburante; 2) 30% do preço de aquisição de veículos novos e de até um ano de fabricação; 3) 20% do preço de aquisição de veículos com mais de um e até dois anos de fabricação e 4) 10% do preço de aquisição de veículos com mais de dois e até quatro anos de fabricação.

O prazo de vigência do referido tributo foi estabelecido no art. 14, nos seguintes termos: *“O empréstimo de que trata este decreto-lei incidirá sobre os fatos ocorridos no período entre a data de sua publicação e 31 de dezembro de 1989.”* Todavia o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da instituição do empréstimo compulsório sobre a aquisição de veículos (RE 121.336-CE), em 11/10/1990 e sobre o consumo de combustíveis (RE 175.385-SC), em 1/12/1997.

De acordo com a Nota Explicativa, o subgrupo “Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados”, localizado no Ativo Não Circulante, *“Representam depósitos em juízo, em grau de recurso, decorrentes de ações trabalhistas movidas por empregados e ex-*



empregados contra a Codevasf, como também os depósitos compulsórios referentes a combustíveis e veículos”. Neste caso, depósitos compulsórios é a conta que registra os valores dos Empréstimos Compulsórios. No intuito de verificar o registro histórico dos referidos Empréstimos, consultou-se o Siafi Operacional, obtendo-se os montantes relacionados na tabela abaixo:

Tabela: Empréstimos Compulsórios Sobre Combustíveis e Veículos Por Exercício

Saldo em 31/12	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Combustíveis	560.341,78	596.625,91	634.906,75	679.716,51	734.177,18	795.111,60
Veículos	312.994,15	333.261,62	354.644,39	379.674,08	410.094,54	444.131,07
Total	873.335,93	929.887,53	989.551,14	1.059.390,59	1.144.271,72	1.239.242,67

Fonte: Siafi Operacional

Observar-se que anualmente os valores estão sofrendo incremento. Este fato se deve ao Ato Declaratório Normativo Cosit nº 15, de 31/06/1992, onde informa em seu item 1.1 que *“os valores da variação monetária e dos juros, apurados na forma do subitem precedente, serão, ambos, registrados a débito da conta que registra o empréstimo compulsório e a crédito de variação monetária ativa de receitas financeiras, respectivamente (os juros são calculados sobre o saldo do empréstimo compulsório atualizado) ”.*

O art. 168 do Código Tributário Nacional (CTN) menciona que o direito de pleitear a restituição de tributo indevido ou pago a maior extingue-se com o decurso do prazo de cinco anos, contados; I – nas hipóteses dos Incisos I e II do art. 165, da data da extinção do crédito tributário. Todavia, o §1º do art. 150 dispõe que no lançamento por homologação, a extinção do crédito tributário se dá sob condição resolutória da ulterior homologação ao lançamento. O §4º do mesmo artigo, dispõe que *“se a lei não fixar prazo para homologação, será ele de cinco anos, a contar da ocorrência do fato gerador; expirado esse prazo sem que a Fazenda Pública se tenha pronunciado, considera-se homologado o lançamento e definitivamente extinto o crédito, salvo se comprovada a ocorrência de dolo, fraude ou simulação”.*

Desta forma, o prazo de prescrição para restituição do tributo pago indevidamente ou a maior submete-se a teoria dos cinco mais cinco cancelada pelo Superior Tribunal de Justiça segundo a qual a restituição de tributo constituídos por lançamento por homologação obedece a um prazo de 10 anos, ou seja, 5 anos para homologar e mais 5 para a prescrição da ação. Observa-se que segundo o STJ, o Empréstimo Compulsório trata-se de lançamento por homologação, segundo o julgado transcrito a seguir: Ementa: *“PROCESSUAL. AGRAVO REGIMENTAL. EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO. DL 2.288/86 (...) A primeira seção do STJ assentou orientação a dizer que o tributo arrecadado a título de empréstimo compulsório sobre consumo de combustíveis é daqueles sujeitos a lançamento por homologação. Em não havendo tal homologação, faz-se impossível cogitar em extinção do crédito tributário. (...)”* (AgRg no REsp 373.189/BA). O julgado trata justamente do Empréstimo Compulsório sobre o Consumo de Combustíveis.

Posteriormente a Lei Complementar nº 118/2005 reduziu o prazo de prescrição, pois em seu art. 3º aduz que a extinção do crédito tributário ocorre, no caso de tributo sujeito por homologação, no momento do pagamento antecipado de que trata o §1º do art. 150 do CTN. Ou seja, deslocou o prazo de início da contagem da prescrição da data da homologação para a data do pagamento antecipado. Surgiram dúvidas quanto a aplicação desta Lei a fato pretérito. Sem adentrar nesta seara, considerando o prazo máximo dos 10 anos, comentado nos parágrafos anteriores, caso o fato gerador tenha ocorrido no último



dia de vigência do Decreto-Lei nº 2.288/86, ou seja, 31 de dezembro de 1989 (art. 14), o prazo para fazenda pública homologar seria de cinco anos, e, de acordo com o §4º do art. 150 do CTN, após esse período, o crédito tributário será extinto. A partir daí começa a contar o prazo de prescrição arrolado no Inciso I do art. 168 do CTN que é de cinco anos a partir da extinção do crédito tributário, ou seja, 10 anos a partir do fato gerador. No pior das hipóteses, a Companhia teria até 01/01/2000 para ingressar com a ação de repetição de indébito objetivando reaver os valores registrados no Ativo Não Circulante.

Causa

Ausência de interação entre a área de contabilidade e da assessoria jurídica. Inobservância dos prazos de prescrição arrolados no Código Tributário Nacional para a manutenção dos valores contabilizados a título de empréstimos compulsórios no Ativo não Circulante. Deficiência nos controles contábeis. Inobservância dos itens 7 e 14 da Norma ITG 2000 (R1) – Escrituração Contábil. Incompatibilidade com a NBC TSP Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público.

Manifestação da Unidade Examinada

Questionada sobre os fatos apontados acima e sobre a existência de ação de repetição de indébito que possa está tramitando no judiciário, a Companhia apresentou o razão da conta Depósitos Compulsórios de Veículos e Combustíveis, informando apenas que *“estamos aguardando resposta da nossa Assessoria Jurídica a respeito de ação de repetição do indébito”*.

Posteriormente, a Assessoria Jurídica apresentou manifestação nos seguintes termos: *“(...) informamos que não há em trâmite ação de repetição de indébito referente a depósitos compulsórios de combustíveis e veículos. Ainda, ressalta-se que não foi encontrada solicitação da área técnica para ajuizamento de tal ação, tampouco individualização dos montantes e documentos pertinentes para instrução (...)”*.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação a Unidade informou que não existe ação de repetição de indébito no intuito de suportar os valores contabilizados na conta contábil “Depósitos Compulsórios sobre Combustíveis e Veículos”. Por consequência, o Demonstrativo apresenta informações distorcidas, indo de encontro a NBC TSP Estrutura Conceitual, bem como aos itens 7 e 14 da Norma ITG 2000 (R1) Escrituração Contábil. A NBC TSP apresenta a importância da informação contábil fidedigna em relação a prestação de contas do setor público. O Item 2.14 da citada Norma, a seguir transcrita, apresenta um bom exemplo:

“2.14 a informação sobre a situação patrimonial do governo ou outra entidade do setor público possibilita aos usuários identificarem os recursos da entidade e as demandas sobre esses recursos na data de divulgação do relatório. Isso fornece informação útil como subsídio às avaliações de questões como: (a) a extensão na qual a administração cumpriu suas obrigações em salvaguardar e administrar os recursos da entidade; (b) a extensão na qual os recursos estão disponíveis para dar suporte às atividades relativas à prestação de serviços futuros e as mudanças durante o exercício relativas ao montante ou à composição desses recursos, bem como as demandas sobre esses recursos; e (c)



os montantes e o cronograma de fluxos de caixa futuros necessários aos serviços e ao pagamento das demandas existentes sobre os recursos da entidade.” (grifo nosso).

Por outro lado, a contabilização de fatos contábeis sem a sua documentação de suporte (ação de repetição de indébito) vai de encontro também a Norma ITG 2000 (R1). Segundo o item 7 da citada Norma “o registro contábil deve conter o número de identificação do lançamento em ordem sequencial relacionado ao **respectivo documento de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem os fatos contábeis.** (grifo nosso). Por fim, o item 14 da mesma Norma informa que “no Livro Diário devem ser lançadas, em ordem cronológica, com individualização, clareza e **referência ao documento probante,** todas as operações ocorridas, e qualquer outros fatos que provoquem variações patrimoniais”. (grifo nosso).

Recomendações:

Recomendação 1: Que a área de contabilidade da Codevasf verifique junto à Assessoria Jurídica o prazo de prescrição da ação do indébito tributário. Caso prescrito o direito de ação, providenciar a baixa dos valores contabilizados como Depósitos Compulsórios sobre o Consumo de Combustíveis e Aquisição de Veículos. Caso o direito não esteja prescrito, providenciar as medidas cabíveis para reaver os valores despendidos com o tributo ora mencionado.

1.1.2.6 CONSTATAÇÃO

DEMONSTRATIVO DO FLUXO DE CAIXA DIVULGADO NO SÍTIO DA COMPANHIA DESTOANTE COM O DEMONSTRATIVO EXTRAÍDO DO SISTEMA SIAFI WEB

Fato

Cotejando o Demonstrativo do Fluxo de Caixa divulgado pela Companhia com o extraído do Sistema Siafi Operacional, obteve-se os seguintes resultados:

Atvidades /Exercício	2015		2016	
	Divulgado	Siafi	Divulgado	Siafi
Fluxo de Caixa das Atividades Operacionais	-438.972.248,28	503.098.255,06	-802.963.437,48	448.785.858,21
Fluxo de Caixa das Atividades de Investimentos	-448.575.896,93	-513.792.257,82	-272.907.939,30	-464.841.421,92
Fluxo de Caixa das Atividades de Financiamentos	933.919.412,49	0,00	1.059.815.813,07	0,00
Aumento Líquido no Caixa e Equivalente	46.371.267,28	-10.694.002,76	-16.055.563,71	-16.055.563,71
Caixa e Equivalente Inicial	26.142.722,43	83.207.992,47	72.513.989,71	72.513.989,71
Caixa e Equivalente Final	72.513.989,71	72.513.989,71	56.458.426,00	56.458.426,00

Fonte: Siafi Web e Fluxo de Caixa Divulgado

Observa-se que o valor dos fluxos de caixa difere em relação as atividades operacionais, de investimentos e financiamentos nos dois exercícios. Todavia o aumento líquido de caixa no exercício de 2016 são coincidentes, já no exercício de 2015 não são.



O Acórdão 23/2008 do Tribunal de Contas da União, em seu item 9.2 trata do assunto nos seguintes termos: “9.4. *determinar às empresas estatais dependentes e ao Banco Central que, em cumprimento ao art. 18 da Lei 10.180/2001, divulguem em seus respectivos sites, até o dia 20 de março de cada ano, as informações relativas à conciliação das demonstrações contábeis emitidas segundo a Lei 6.404/1976 com aquelas levantadas pela ótica da Lei 4.320/1964 e obtidas via Siafi*”.

Causa

Inobservância do Acórdão TCU nº 23/2008

Manifestação da Unidade Examinada

Questionada por Solicitação de Auditoria sobre a existência de ajustes referidos no Acórdão TCU nº 2016/2006 e 23/2008 a Unidade Examinada apresentou esclarecimentos nos seguintes termos:

“A CODEVASF utiliza o SIAFI para análise e elaboração das suas demonstrações contábeis. Esse sistema é a fonte dos dados do Balanço. Até o exercício 2014, o SIAFI disponibilizava os dois tipos de Balanços, com as respectivas nomenclaturas, isto é, o Balanço Patrimonial com base na Lei 4.320/1964 e Balanço Patrimonial com base na Lei 6.404/76 (transação Balansint).

A Secretaria do Tesouro Nacional – STN implantou, no exercício 2015, o novo Plano de Contas – PCASP e o novo Manual de Contabilidade – MCASP aplicados ao setor público. O enfoque da Contabilidade Pública passou a ser patrimonial. Em consequência dessa situação, não temos mais disponibilizado no SIAFI, o Balanço na estrutura da Lei nº 4.320/64.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Companhia informa que a STN implantou, no exercício de 2015, o novo Plano de Contas – PCASP e o novo Manual de Contabilidade aplicados a setor público. Desde então, o enfoque da Contabilidade pública passou a ser patrimonial.

Cabe razão a Companhia quando aduz que a Contabilidade Pública passou a ter enfoque patrimonial, todavia, conforme demonstrado no campo constatação, as diferenças ainda persistem. E, neste caso, refere-se ao Demonstrativo do Fluxo de Caixa.

Verificou-se que a Companhia divulga um demonstrativo de conciliação em seu sítio, mas apenas em relação ao Balanço Patrimonial. Outrossim, as Notas Explicativas não veiculam nenhuma conciliação.

Desta forma, cabe a Companhia realizar as conciliações de todos os seus Demonstrativos Financeiros divulgados em seu sítio (não apenas do Balanço Patrimonial) com os Demonstrativos Financeiros extraídos do Sistema SIAFI.



Após tomar ciência dos pontos acima apresentados, por meio do Relatório Preliminar, a Unidade examinada apresentou informações cujo teor encontra-se transcrito abaixo:

“Observa-se que o Acórdão trata do Balanço e não do Demonstrativo do Fluxo de Caixa.

9.1. Determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que, em cumprimento aos incisos II e IV do art. 18 da Lei n.º 10.180/2001, reavalie as rotinas contábeis atuais aplicáveis às empresas estatais no âmbito do Siafi, bem como dissemine as informações e promova os treinamentos pertinentes, de forma que:

*9.1.1. A partir do exercício de 2008, seja dado o adequado tratamento às empresas estatais dependentes, de modo que elas possam, exclusivamente a partir dos lançamentos no Siafi, estruturar **balanços** de acordo tanto com os ditames da Lei 4.320/64 quanto com os da Lei 6.404/76; (grifo nosso).*

9.4.1.1. Determinar às empresas estatais dependentes e ao Banco Central que, em cumprimento ao art. 18 da Lei n.º 10.180/2001, incluam, nas notas explicativas publicadas em conjunto com as demonstrações contábeis emitidas segundo a Lei 6.404/76, conciliação dos valores destas com aqueles relativos aos demonstrativos levantados pela ótica da Lei 4.320/64 e obtidos via Siafi;

Como a ótica do SIAFI em 2008 era orçamentária, o Acórdão veio justamente para fazer a comparação entre os dois Balanços, SIAFI com foco orçamentário com o Balanço Patrimonial da Lei 6.404/76, fazia sentido este Acórdão.

Em 2015 em observação do item 9.1 do Acórdão, a STN fez as adequações e continua fazendo, o que o Acórdão determinou e implantou o PCASP, portanto o SIAFI hoje gera o Balanço com foco Patrimonial, entendemos que não tem mais sentido a comparação determinada pelo Acórdão TCU 23/2008-PL, mesmo assim o comparativo dos 02 Balanços (SIAFI Patrimonial com 6.404/76 - Patrimonial os dados serão praticamente os mesmos) constam no site da empresa até o exercício de 2016.

Com relação ao Demonstrativo do Fluxo de caixa emitido pelo SIAFI, as informações são extraídas das contas orçamentárias e não patrimoniais. O emitido pela empresa as informações são extraídas das contas patrimoniais.

Em sua manifestação, a Unidade afirma que o Acórdão TCU nº 23/2008 trata do Balanço e não do Demonstrativo de Fluxo de Caixa. A Companhia cai em erro quando restringe a palavra “**Balanços**”, citada no Acórdão, apenas ao Balanço Patrimonial.

A palavra “**Balanços**” refere-se a todos demonstrativos contábeis cuja legislação obrigue a entidade a publicar. Ademais, no item 9.4, o Tribunal determina que as empresas estatais dependentes incluam em Notas Explicativas em conjunto com as **demonstrações contábeis, emitidas segundo a Lei 6.404/76, conciliação dos valores destas com aqueles relativos aos demonstrativos levantados sob a ótica da Lei 4.320/64 e obtidos via Siafi.**

Sendo assim, não há lógica em afirmar que o Acórdão em epígrafe não faz mais sentido, tendo em vista que a própria Companhia informou que o Demonstrativo de Fluxo de Caixa tem como base informações extraídas de contas orçamentárias enquanto o emitido pela Unidade tem como base informações extraídas de contas patrimoniais.

Recomendações:



Recomendação 1: Realizar as conciliações de seus Demonstrativos Contábeis publicados com aqueles extraídos do Sistema Siafi quando seus valores não coincidirem, conforme disposto no item 9.4 do Acórdão TCU nº 23/2008.

1.2 Composição do Relatório de Auditoria

1.2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

DAS ATRIBUIÇÕES DA CODEVASF NO PISF

Fato

A Codevasf foi designada – inicialmente pela Portaria nº 603/2012 do Ministério da Integração (MI) e, posteriormente, pelo Decreto nº 8.207/2014 – para exercer a função de Operadora Federal do PISF.

Sua escolha fundamenta-se nas seguintes vantagens:

- i) Ser um agente de desenvolvimento regional com atuação na área de abrangência do PISF;
- ii) Possuir experiência na implantação de projetos de irrigação de grande porte;
- iii) Ter um corpo técnico experiente na implantação de grandes projetos públicos;
- iv) Possuir experiência na implantação e gestão de infraestruturas hídricas, que incluem barragens e adutoras; e
- v) Proporcionar economia mediante o aproveitamento da estrutura patrimonial e de recursos humanos existente.

Como Operadora Federal do PISF, a Codevasf possui os seguintes papéis (conforme art. 12, 14, 18 e 19 do Decreto nº 5.995/2006, com as alterações do Decreto nº 8.207/2014; e art. 6 e 7 da Resolução/Outorga da Ana nº 411/ 2005):

- a) Operacionalizar e manter a infraestrutura o PISF (art. 12, Decreto nº 8.207/2014), observando o disposto pela ANA;
- b) Monitorar os usos dos recursos hídricos no âmbito de atuação (nas captações, nas divisas dos estados e nos portais) (art. 14, inciso V, Decreto nº 5.995/2006);
- c) Enviar à ANA a Declaração Mensal de Uso (art. 6 da Resolução/Outorga da Ana nº 411/ 2005);
- d) Inserir dados ou interligar o sistema de monitoramento do PISF no Sistema Nacional de Informação de Recursos Hídricos (SNIRH) (art. 7 da Resolução/Outorga da Ana nº 411/ 2005); e
- e) Preparar a proposta de Plano de Gestão Anual (PGA) e submetê-la ao Conselho Gestor, observando orientações do MI e da ANA (art. 19, Decreto 5.995/2006).

Da dimensão da sua atuação

Além da dimensão da operação e da manutenção do PISF, existem outras duas dimensões: a gestão de recursos hídricos e o desenvolvimento regional, para as quais precisam ser estabelecidas as atribuições e responsabilidades em um cenário que interveem múltiplos atores.



Considerando a extensão da crise hídrica, das três dimensões do PISF a mais fácil de gerenciar e também a mais urgente tanto para o MI como para a Operadora Federal tem sido a dimensão do serviço de adução de água bruta, focando justamente nos desafios mais críticos do modelo de gestão para permitir a entrega comercial de água nos portais. Nesse sentido, o MI opina que as atividades da Codevasf, nesse momento, devem se concentrar principalmente nessa dimensão, assumindo que as outras duas dimensões (gestão de recursos hídricos e desenvolvimento regional) deverão ser trabalhadas posteriormente devido à complexidade das articulações institucionais e os desafios das obras.

Quanto aos programas que induzam ao uso eficiente e racional dos recursos hídricos disponibilizados pelo PISF e que potencializem o desenvolvimento econômico e social da região beneficiada, inclusive as fontes de recursos e responsabilidades pela implementação (Art. 18., inciso VIII, do Decreto nº 5.995/20061), coube a Secretaria de Desenvolvimento Regional, área especializada no tema dentro do MI, elaborar o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da Área de Abrangência do PISF (PDRS), contendo o planejamento de intervenções consideradas pertinentes para estimular o desenvolvimento da região beneficiada, a partir da utilização dos instrumentos e das metodologias previstas na Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Já sob a responsabilidade da Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI) do MI existem outros mecanismos de indução ao desenvolvimento regional, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), bem como os incentivos fiscais.

Sob o aspecto dessas duas dimensões não priorizadas no PISF até então, o DPE afirma que iniciará a discussão com os técnicos da SFRI e da SDR para estudar quais as ações do ministério devem ser priorizadas nesse sentido, assim como as possibilidades quanto aos mecanismos sob a responsabilidade dessas secretarias servirem aos propósitos estabelecidos pelo Decreto nº 5.995/2006. Essa estratégia é tratada como uma alternativa pragmática adotada pelo DPE para poder atender aos objetivos do PISF com os instrumentos já à disposição do MI sem a necessidade de articulações institucionais mais complexas.

Por outro lado, a Codevasf evidencia vontade de ampliar sua atuação além da operação e manutenção, sugerindo participar como braço executivo das ações necessárias à gestão do Sistema, subsidiariamente ao MI e o Conselho. Refere-se às atividades operacionais para a gestão, conforme recomendação constante do P6- Guia de Elaboração do Plano Diretor de Gestão (PDG). às fls. 102. Deve-se considerar que a Codevasf precisará estruturar-se para exercer as atividades inerentes à operação e manutenção da infraestrutura federal, envolvendo atividades de planejamento de curtíssimo, médio e longo prazos, acompanhamento e monitoração, apenas relativas à operacionalização dessa infraestrutura.

Para as atividades que envolvem elaboração de diagnósticos de estudos de planejamento de acompanhamento de dados, entre outras, a Codevasf deverá obter delegação formal por Portaria do MI ou por alteração do Decreto, e acima de tudo, apoio do MI, que tem apresentado restrições, e do Conselho Gestor. De qualquer forma, constata-se que um dos dois participantes federais deverá se estruturar para absorver essas atividades de diagnósticos, planejamento e acompanhamento.

Cabe registrar que a Codevasf é objeto em propostas de projetos de lei de ampliação de sua área de atuação para as regiões receptoras das águas transpostas (conforme Decreto



5.995/06). Nesse sentido, a empresa argumenta que seria possível também contribuir com ações de desenvolvimento regional, considerando seu negócio e experiência nesse tipo de atividade de desenvolvimento.

Assim, deve se aguardar a definição no âmbito do SGIB das responsabilidades da Codevasf pela promoção da gestão integrada, descentralizada e sustentável dos recursos hídricos, bem como se irá prosperar as propostas de projetos de lei de ampliação de sua área de atuação para as regiões receptoras das águas transpostas. De qualquer maneira, a Codevasf deve acompanhar e discutir com ministério o trabalho conjunto que está ocorrendo entre os técnicos da SFRI, da SDR e do DPE sobre o assunto a fim de evitar desperdício de esforços.

Da estrutura da Codevasf para a Operação e Manutenção do PISF

A despeito da dimensão da sua atuação, verificou-se que a Codevasf ainda não possui adequada capacidade e qualidade institucional para absorver o PISF (domínio de competências, prontidão para atuar, capacidade de atuação na escala do problema e modelos de gestão e jurídico-institucional).

Para a Codevasf absorver a atribuição de Operadora Federal do PISF, além do crescimento de seu quadro de pessoal, necessita também desenvolver novos processos de trabalho com a finalidade de sustentar todos os processos e atividades necessárias à Operação e Manutenção do PISF.

Ocorre que a Codevasf teve uma solicitação de pessoal e estrutura frustrada perante o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Para atender provisoriamente as demandas do PISF, criou a Gerência de Operação do Projeto de Integração do São Francisco, a Unidade Regional de Operação do Projeto de Integração São Francisco na 3ª Superintendência Regional e o Escritório de Apoio Técnico na cidade de Salgueiro/PE.

A recomendação de apresentar novo pleito ao MP com vistas à criação de estrutura física e de pessoal, na Codevasf, para atendimento das atribuições de Operadora Federal do PISF, não foi retomada. As circunstâncias de restrição orçamentária da União devem sustentar a decisão do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) e, no entendimento do MI, não há previsão de reforço do quadro no curto prazo.

Diante desse cenário, duas alternativas deverão ser avaliadas pelo DPE em conjunto com a Codevasf: discutir com a Casa Civil a viabilidade de novamente apresentar a questão ao MP, ou estudar com a Codevasf o remanejamento da força de trabalho de áreas menos prioritárias para a Gerência do PISF.

Ocorre que, por meio do Ato Administrativo nº 1645, de 25 de novembro de 2016, a presidente da Codevasf constituiu o grupo de trabalho para realizar diagnóstico da estrutura organizacional da Codevasf, procedendo à análise e avaliação das Unidades Especiais e Escritórios de Representação, e propor nova estrutura para alinhar-se às novas diretrizes governamentais, em especial à operação e manutenção do PISF, à execução do Programa de Revitalização da Bacia do Rio São Francisco - Novo Chico, e ao atendimento à Lei nº 13.303/2016, que estabelece o Estatuto Jurídico das Estatais e observância, no que couber, às Resoluções da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societária da União - CGPAR, do Ministério, Desenvolvimento e Gestão.



Espera-se, portanto, que após concluído o diagnóstico, o novo pleito seja submetido ao Ministério da Integração Nacional, ministério supervisor, e conseqüentemente ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Dessa forma, o Ato Administrativo nº 1645 representa uma medida concreta com vistas à criação de estrutura com a finalidade de sustentar todos os processos e atividades necessárias à Operação e Manutenção do PISF. Após a realização do diagnóstico há a expectativa que se obterá melhor fundamentação para a submissão de novo pleito ao MP.

Da forma e método para prestação de serviços de operação e manutenção

Ainda, no que concerne o modelo de gestão, foi verificada indefinição quanto a forma e método utilizados para prestação de serviços de operação e manutenção.

Com vistas a analisar as vantagens e a modelagem de uma desestatização para a Operação e Manutenção do PISF, o MI já apresentou à SPPI da Presidência da República a demanda pela verificação da possibilidade de inclusão do Projeto no Programa de Parcerias de Investimentos para o início do estudo das alternativas (Processo SEI nº 00130.000044/2017-19).

No que lhe compete, como Operadora Federal, a Codevasf, conforme Decreto nº 5.995/2006, oferece a proposta de utilizar a mão-de-obra do quadro efetivo da empresa para as atividades de planejamento estratégico, gestão e fiscalização, e as atividades de execução, propriamente ditas, serem terceirizadas.

A equipe da Codevasf seria composta por Analistas de Desenvolvimento experientes, pertencentes ao atual quadro de funcionários e por recém-contratados, conforme as necessidades e especialidades necessárias. Ressalta-se que desde 2012 a empresa já possui unidades orgânicas específicas do PISF, que, conforme dito anteriormente, estão sendo reestruturadas por grupo de trabalho formado por empregados da Codevasf. Um dos resultados desse trabalho de reestruturação visa atender às necessidades da Codevasf para iniciar a operação comercial do Projeto, que até então tem executado, por delegação do Ministério da Integração, parte das atividades de pré-operação, tais como aquisição de energia elétrica e segurança patrimonial.

Já os serviços de operação, manutenção, segurança, entre outros, seriam terceirizados e contratados por meio de licitação, nos termos da Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), ou pela própria Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), até que se esgotasse o prazo legal de adequação ao disposto nesta. Ademais, as aquisições de energia elétrica seriam feitas conforme legislação e regulamentos do setor elétrico brasileiro, especificamente no Ambiente de Contratação Livre – ACL, segmento do mercado no qual se realizam as operações de compra e venda de energia elétrica, objeto de contratos bilaterais livremente negociados, conforme regras e procedimentos de comercialização específicos (Lei nº 9.074/1995, Decreto nº 5.163/2004, etc).

Da atribuição de contratação de energia e a definição da melhor estratégia

Ainda, no que concerne aos custos de aquisição de energia, contando com os valores referenciais, verificou-se que os custos variáveis (predominantemente energia elétrica) chegaram a representar cerca de 70% da Receita Requerida Total necessária para a Operação e Manutenção do PISF. Ressalta-se que essa proporção sofre alterações significativas com a alteração do preço da energia.



Entre as incertezas e fragilidades que impedem uma avaliação mais acurada está a falta de conhecimento especializado da empresa no mercado de energia e falta de planejamento energético de longo prazo, devido à imprevisão do cronograma de entregas.

As diretrizes para a contratação de energia a longo prazo para a Operação e Manutenção do PISF, condição necessária para se buscar melhores preços no mercado, dependem da garantia da demanda de água aduzida por parte dos estados. Na Carta que os Governadores entregaram aos representantes da União, os quatros estados indicam seu compromisso de contratar toda a vazão firme outorgada por um período de cinco anos contanto que a Operadora Federal providencie a compra de energia nas condições mais propícias para garantir preços razoáveis do insumo. Essa iniciativa surgiu por conta do impacto observado do custo de aquisição de energia na tarifa proposta pela ANA ao longo da discussão do modelo tarifário, sobretudo a partir da Audiência Pública nº 002/2016.

Desse modo, foi um avanço na previsibilidade necessária para a contratação de energia a longo prazo a Carta dos Governadores. Aguarda-se o resultado do grupo de trabalho estabelecido pelo MI e a Codevasf para acompanhar e propor a estratégia de compra de energia na pré-operação.

Para tanto, a Codevasf afirma que está aprimorando o seu conhecimento sobre o complexo mercado de energia e não poderá prescindir do apoio de consultoria especializada no momento de tomar decisão. Segundo a empresa, essa questão teria sido levada ao MI, a fim de poder ser discutida num nível hierárquico superior e até mesmo no Conselho Gestor do PISF. Algumas dessas medidas dependem de autorização legislativa.

No que se refere a contratação de consultoria especializada, a Codevasf elaborou os termos de referência para a contratação e aguarda os desdobramentos das discussões com os Estados Receptores para submeter minuta de Edital ao MI para autorizar a contratação.

Vale registrar a iniciativa da Codevasf, no intuito de diminuir custos da operação do PISF, de encaminhar, em 05 maio de 2017, os ofícios nº 317/2017/PR/GB, 318/2017/PR/GB, 319/2017/PR/GB, 320/2017/PR/GB às secretarias de fazenda estaduais e, em 25 de maio de 2017, o ofício nº 361/2017/PR/GB ao Ministério da Fazenda e Receita Federal do Brasil consultando sobre a possibilidade imunidade tributária recíproca, com fulcro no art. 150, VI, “a” da Constituição Federal de 1988.

Quanto ao plano de ação, contendo estratégia de aquisição de energia, a Codevasf afirma que sua elaboração deve estar atrelada a um cronograma que pressupõe a disponibilização das mais diversas informações e o envolvimento dos diversos atores envolvidos. Caberia então a Codevasf juntamente com o MI a elaboração do referido plano, levando em consideração projeção de cenários de atuação.

Dessa forma, em função da falta desse cronograma de entregas das obras por parte do empreendedor, segundo a Codevasf, seria prematuro querer indicar uma melhor estratégia para aquisição de energia elétrica no longo prazo. O Conselho Gestor, instância superior do PISF, precisaria também ser chamado para esta discussão e decidir sobre qual procedimento a Codevasf deveria adotar: se permanece no mercado livre de energia elétrica, se migra para o mercado cativo de energia elétrica ou se implanta e opera as instalações de geração de energia elétrica (PCH, solar e eólica).



1.2.1.2 INFORMAÇÃO

MOROSIDADE NA CONCLUSÃO DAS INTERVENÇÕES DE REVITALIZAÇÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

Fato

Na Codevasf, a Área de Revitalização de Bacias Hidrográficas – AR é responsável pela execução e o acompanhamento das ações referentes à revitalização de bacias hidrográficas.

Segundo o Relatório de Gestão Codevasf – RG 2016, as ações de revitalização de bacias hidrográficas se desenvolvem, por meio de execução direta ou mediante parcerias firmadas com diferentes entes federativos e se constituem em iniciativas materializadas em obras e ações nos seguimentos de esgotamento sanitário, controle de processos erosivos, sistemas de abastecimento de água e ligações intradomiciliares e resíduos sólidos.

As ações de revitalização de bacias hidrográficas executadas pela Codevasf são realizadas no âmbito do Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do São Francisco – PRSF. Segundo o Acórdão nº 1.457/2012 – Plenário TCU, o PRSF se divide em 41 orçamentárias, a cargo de diversas entidades. A Codevasf executa basicamente 4 (quatro) dessas ações orçamentárias:

- 10ZW – recuperação e Controle de Processos Erosivos em Municípios das Bacias do São Francisco e Parnaíba;
- 10RM – implantação, ampliação ou melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios das Bacias do São Francisco e Parnaíba;
- 116F – Abastecimento Público de Água em Comunidades Ribeirinhas do Rio São Francisco – Água Para Todos; e
- 141J – Ligações Intradomiciliares de Esgotos Sanitários e Módulos Sanitários Domiciliares nas Bacias do Rio São Francisco e Parnaíba.

No quadro a seguir, apresenta-se a execução orçamentária das ações orçamentárias executadas pela Codevasf para a revitalização de bacias hidrográficas, no exercício de 2016, sendo possível observar que parte significativa das despesas liquidadas no exercício se refere a Restos a Pagar Não Processados (RAP-NP) de exercícios anteriores:

Quadro: Demonstrativo da execução financeira das ações de revitalização de bacias hidrográficas no exercício 2016

Ação de Governo	Dotação autorizada	Despesa empenhada (a)	Despesa liquidada (b)	RAP-NP exercícios anteriores (c)	RAP-NP Liquidado no exercício (d)	(b)/(a)	(d)/(c)
10ZW – recuperação e Controle de Processos Erosivos em Municípios das Bacias do São Francisco e Parnaíba	49.274.849	47.430.370	1.909.148	37.982.486	8.067.150	4%	21%
10RM – implantação, ampliação ou	44.232.923	44.232.077	9.729.984	177.914.139	40.553.664	22%	23%



melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios das Bacias do São Francisco e Parnaíba.								
116F – Abastecimento Público de Água em Comunidades Ribeirinhas do Rio São Francisco – Água Parazw Todos.	4.259.651	4.256.812	185.590	28.831.611	9.599.761	4%	33%	
141J – Ligações Intradomiciliares de Esgotos Sanitários e Módulos Sanitários Domiciliares nas Bacias do Rio São Francisco e Parnaíba.	3.205.003	3.205.003	2.273	16.351.991	3.142.056	0%	19%	

Fonte: Relatório de Gestão e Siga Brasil, 15/08/2017.

O quadro acima retrata que o nível de execução das ações orçamentárias relativas aos projetos sob responsabilidade da AR/Codevasf, no exercício de 2016, não se demonstrou compatível com a disponibilização orçamentária do exercício, que pode ser demonstrado pelo baixo índice de liquidação no exercício, ou seja, dos R\$ 100,97 milhões empenhados, apenas R\$ 11,8 milhões (11,71%) foram liquidados, acarretando um alto montante de restos a pagar inscritos.

Dentre os fatores que contribuíram para o não alcance das metas financeiras, constam as seguintes informações no Relatório de Gestão 2016:

i) ações de revitalização e controle de processos erosivos: tempo necessário para obter a adesão dos proprietários aos projetos; a autorização para implementação das ações; e o compromisso de manutenção das intervenções; demora na realização de aditivo de prazo em contratos e atrasos em processos licitatórios realizados pelos convenientes;

ii) ações de esgotamento sanitário: acompanhamento dos contratos e termos de compromisso em razão do reduzido número de funcionários; problemas fundiários e ambientais; abandono de obras por parte das contratadas; demora na aprovação de aditivos contratuais; projetos básicos mal elaborados; demora na análise e autorização de serviços por parte de órgãos governamentais, atraso no pagamento das faturas devido à restrição orçamento e financeira do exercício de 2016.

No que concerne à seleção dos empreendimentos de revitalização de bacias hidrográficas, questionou-se à AR/Codevasf quanto à forma de priorização e seleção das ações que assim se manifestou:

“Em 05 de junho de 2001, foi publicado o Decreto que criou o Projeto de Conservação e Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. A formação da carteira de “Projetos” do Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do São Francisco – PRBHSF – fundamentou-se nas diretrizes do



De fato, o Plano Decenal de Recursos Hídricos estabelece uma série de regras relativas à seleção dos empreendimentos no Capítulo 4 “Capítulo 4 – Estratégia de Recuperação e Conservação Hidroambiental e Programa de Investimentos” e, especialmente no item 4.1. Metodologia para a seleção de intervenções, ressaltando a participação de diversos atores nas decisões sobre os investimentos na Bacia, vejamos:

“As medidas selecionadas para integrarem o PBHSF foram identificadas pelos atores envolvidos no processo de decisão da Bacia, por meio da visão das demandas desejadas. Essas demandas foram estabelecidas a partir do diagnóstico do quadro existente e foram identificadas na fase de elaboração do DAB e do PAE desenvolvidos entre os anos de 2002 e 2003 e durante a elaboração do PBHSF por ocasião das rodadas de discussão públicas nas Câmaras Consultivas Regionais nas quatro regiões fisiográficas e no Fórum de Discussão do Plano em Brasília-DF, passando por sucessivos refinamentos em cada uma dessas etapas principais.”

O Plano Decenal estabeleceu ainda diretrizes e critérios para seleção de intervenções, ressaltando que se deve eleger determinadas ações em detrimento de outras, respeitando-se a seguinte premissa: *“É necessário, ainda, compatibilizar o atendimento das necessidades identificadas com a disponibilidade de recursos, seu fluxo no tempo e a capacidade de aplicá-los eficientemente.”*

Desse modo, segundo os gestores da AR/Codevasf, a seleção da carteira de intervenções se basearam nas premissas do Plano Decenal de Recursos Hídricos, dando-se prioridade aos entes que apresentaram projetos. Ressalte-se, entretanto, que a seleção da carteira atual de ações de revitalização de bacias hidrográficas foi realizada em 2006 com recursos do PAC, havendo, posteriormente, nova avaliação de outras ações prioritárias, considerando a intenção do Governo Federal/Entes Federativos para realizar a intervenção. Desse modo, até hoje a Codevasf administra a carteira captada na seleção de 2006. Não houve, portanto, novas seleções.

1.2.1.3 INFORMAÇÃO

AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE REVITALIZAÇÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

Fato

Durante os trabalhos de auditoria, questionou-se à AR/Codevasf sobre o andamento das obras de revitalização de bacias hidrográficas, especificamente sobre a paralisação de obras e rescisões contratuais, que se manifestou conforme a seguir:

“Dentre os empreendimentos de competência da Área de Revitalização da Codevasf na carteira de esgotamento sanitário constam 45 empreendimentos paralisados de um total de 148, perfazendo 30% da carteira. Enquanto que na carteira de abastecimento de água constam 69 localidades paralisadas de um total de 370, perfazendo 18,65% da carteira. E, na carteira de controle de processos erosivos consta 1 empreendimento paralisado de um total de 17, perfazendo 5,88% da carteira.”



As providências para a retomada dependem, em sua grande maioria, da disponibilização de limite orçamentário para a nova contratação passando, algumas vezes, por questões fundiárias e ambientais.

Os principais motivos para rescisão contratual são abandono de obras pelas contratadas ante aos reiterados atrasos de pagamento, e em alguns casos, a própria incapacidade técnico-executiva das contratadas para a execução dos empreendimentos para o qual foram contratadas. ”

Conforme manifestação da AR/Codevasf, o percentual de paralisação é maior nas obras de esgotamento sanitário, possivelmente pela maior complexidade das intervenções. Entretanto, a retomada depende de disponibilização de limite orçamentário para nova contratação, bem como de resolução de questões fundiárias e ambientais que muitas vezes fogem da governança da Companhia.

Segundo os gestores da AR/Codevasf, os projetos em execução apresentam morosidade em razão das seguintes limitações: projetos de baixa qualidade; rescisão de contrato em virtude da maior parte das obras serem pequenas e contratadas pequenas empresas para executá-las, as quais não conseguem concluir os empreendimentos; falta de experiência dos servidores; regularização fundiária e morosidade no licenciamento ambiental, com diversas exigências que dificultaram a regularização.

Em relação a qualidade dos projetos apresentados, o Acórdão nº 1.457/2012 – Plenário TCU, que analisou especificamente as ações de recuperação e controle de processos erosivos, o TCU identificou a carência de projetos e seus impactos na quantidade de ações realizadas, a saber:

“A carência de projetos adequados impacta negativamente a quantidade de ações de recuperação e controle de processos erosivos até aqui realizadas. Segundo relatado pela Codevasf em entrevistas e também nos seus comentários ao relatório preliminar, as dificuldades encontradas na elaboração de projetos por municípios e por empresas contratadas pela Codevasf e por outros parceiros que receberam recursos via convênio ou destaque orçamentário (e também celebraram contratos), geraram atrasos na aprovação dos produtos e, conseqüentemente, baixa execução das ações do PRSF. Como forma de suprir esta deficiência, a Codevasf passou a atuar diretamente na elaboração dos projetos a serem executados, porém de forma tímida e ainda com foco nas obras de saneamento. ”

O Tribunal recomendou, nesse caso específico, que a Codevasf assumisse a elaboração e execução de projetos capazes de promover soluções efetivas para toda uma região, como, por exemplo, uma sub-bacia inteira, a fim de maximizar os resultados das ações. Entretanto, segundo os gestores da Codevasf, não foi possível atender ao Tribunal em virtude de limitações orçamentárias.

Em entrevista realizada com gestores da AR/Codevasf foi ressaltado que cada tipo de parceria (entes públicos, concessionárias, universidades) apresenta suas limitações que convergem para a morosidade na execução das intervenções.

Sobre as formas de acompanhamento e controle da execução dos empreendimentos, a Codevasf monitora o andamento das ações de revitalização de bacias em reuniões periódicas da “Sala de Situação”, sendo que o relatório, referente ao período de junho a dezembro de 2016, revelou a seguinte fotografia das intervenções:



Quadro: Estágio das intervenções de revitalização de bacias hidrográficas

Seguimento	Ação preparatória	Em licitação/ Redef. escopo	Em execução	Paralisadas	Concluídas
Esgotamento sanitário	3	-	21	45	102
Ligações intradomiciliares	25.782	-	36.441		15.610
Controle de processos erosivos	4	12	23	1	51
Abastecimento de água	-	3	38	66	303
Resíduos sólidos	-	-	-	-	5

Fonte: Relatório da Sala de Situação – Área de Revitalização de Bacias/Codevasf

De acordo com as informações apresentadas, verifica-se que mesmo em se tratando de carteira selecionada em 2006, ainda existem intervenções em diversos estágios de execução, havendo morosidade na conclusão dessas intervenções.

Ações integradas com o Projeto Novo Chico

Quanto ao Projeto Novo Chico, questionou-se à AR\Codevasf sobre a integração das ações de revitalização de bacias hidrográficas e as ações do Projeto Novo Chico.

De acordo com os gestores da AR/Codevasf, a competência para a realização do planejamento das ações do Projeto Novo Chico compete à Câmara Técnica do Projeto. Foi informado que, basicamente, alguns projetos já executados pela Codevasf passaram a compor a carteira do Projeto Novo Chico e as novas intervenções foram incluídas, mas ainda não iniciadas por falta de recursos orçamentários.

Segundo as informações encaminhadas pela AR/Codevasf, são vinte as ações integradas ao Projeto Novo Chico, relacionadas aos seguintes temas: saneamento, controle de poluição e obras hídricas; gestão e educação ambiental; proteção e uso sustentável dos recursos naturais; economias sustentáveis. Dentre essas intervenções, 03 estão em andamento, 01 em reforço de ações e 16 ainda não iniciaram por carência de recursos orçamentários.

Conclui-se, portanto, que a maior parte das ações do Projeto Novo Chico a serem executadas pela AR/Codevasf sequer iniciaram, forte indicativo de morosidade e ineficiência que podem comprometer os resultados do Projeto Novo Chico.

1.2.1.4 INFORMAÇÃO

FRAGILIDADES NO MONITORAMENTO DAS AÇÕES DE REVITALIZAÇÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

Fato

A carteira de projetos executados pela Codevasf em relação à revitalização de bacias hidrográficas remonta à seleção realizada em 2006.



Questionados acerca do atingimento dos resultados dos projetos de revitalização de bacias hidrográficas e das formas de controle existentes para a avaliação desses resultados, os gestores da AR/Codevasf se posicionaram da seguinte forma:

“A Codevasf é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Integração Nacional – MI, e por consequência, seu principal “braço” executivo, portanto, limita-se a execução das ações definidas em sua carteira de projetos. Segundo o Acórdão nº 1457/2012 do Tribunal de Contas da União – TCU, aquele órgão, observou Ausência de indicadores e diagnóstico relativos aos PRBHSF, conforme item 5.3., conforme anexo II.

Na atualização do Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do São Francisco foi observada “...uma tendência de melhoria de diversas situações de contaminação com origem em esgotos domésticos, ...”.

No âmbito do Projeto Novo Chico, compete à Câmara Técnica propor metodologia de monitoramento, avaliação e medidas de aprimoramento do PRSF.

Segundo os gestores da AR/Codevasf, a falta de dados técnicos confiáveis sobre a Bacia do Rio São Francisco dificulta a mensuração dos resultados. Foi ressaltado que no Plano Decenal de Recursos Hídricos não houve um mapeamento adequado da situação inicial das bacias e das metas a serem atingidas, pois apenas foram identificados os problemas, faltando um diagnóstico preciso para a Bacia, o que dificulta a mensuração da efetividade das ações implementadas. Dessa forma, a percepção sobre a suficiência das ações atualmente ocorre por meio de relatos informais dos beneficiários no sentido de que a situação melhorou, mas há carência de dados técnicos e científicos que possam comprovar adequadamente esses fatos.

De acordo com o Relatório de Gestão 2016, a Codevasf não dispõe de indicadores específicos para monitorar a efetividade das ações de revitalização de bacias hidrográficas.

Com a aprovação do Planejamento Estratégico Institucional – PEI (2017-2021), entretanto, foram definidos dois indicadores, no âmbito do objetivo estratégico “contribuir para a revitalização de bacias hidrográficas”. Dessa forma, passaram a constar no PEI os seguintes indicadores de desempenho: “índice de obras de esgotamento sanitário concluídas” e “produção de formas jovens destinadas à recomposição da ictiofauna”. Entretanto, considerando que o Planejamento Estratégico da Codevasf se refere ao quinquênio 2017-2021, ainda não foram divulgados os dados de apuração dos mesmos.

1.2.1.5 INFORMAÇÃO

MOROSIDADE NO DESENVOLVIMENTO E NA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO DE IRRIGAÇÃO IUIÚ, MALHADA E SEBASTIÃO LARANJEIRA NO SEMIÁRIDO BAIANO

Fato

A implantação do projeto público de irrigação Iuiú, Malhada e Sebastião Laranjeira vai possibilitar a agricultura irrigada numa área de 30,3 mil hectares, beneficiando cerca de 40 mil pessoas no Médio São Francisco baiano. O projeto de irrigação está situado no



sudoeste do estado da Bahia, na região do Médio São Francisco, próximo à confluência do rio Verde Grande, que serve de divisa entre os estados de Minas Gerais e Bahia.

De acordo com o Processo nº 59500.001936/13-92, fls. 01, Volume I, no dia 05/09/2013 houve a retomada da implantação do projeto de irrigação Iuiú, Malhada e Sebastião Laranjeira com objetivo de adequar e atualizar os estudos e projetos referentes ao Projeto de Irrigação do Iuiu – 1ª Etapa, iniciados em 1999 com a publicação do edital de Concorrência nº 33/1999.

À época a empresa contratada foi a Ecoplan Engenharia, sendo celebrado o Contrato nº 0.08.00.0004/00 no dia 27/01/2000, por R\$ 1.804.459,96, com vigência inicialmente de 420 dias, contada de 01 de fevereiro de 2000. O objeto do contrato consistia na “Elaboração do projeto básico e complementação dos estudos ambientais da 1ª Etapa de implantação do projeto Iuiú, municípios Iuiú, Malhada e Sebastião Laranjeira, no estado da Bahia”. Durante a execução contratual foram celebrados três termos aditivos tendo como objeto a dilatação do prazo de vigência e do acréscimo contratual.

O primeiro termo aditivo prorrogou a vigência contratual por 180 dias, enquanto o segundo termo aditivo acresceu mais 150 dias ao prazo contratual. Quanto ao valor final da contratação, considerando os termos aditivos celebrados, alcançou a importância R\$ 2.177.043,36, o que representou um acréscimo de 20,65% sobre o valor inicial do contrato.

Contudo, o que chamou a atenção foram as várias interrupções da prestação dos serviços identificadas durante a execução contratual, como por exemplo, em janeiro de 2002 com reinício dos trabalhos setembro do mesmo ano e nova paralisação em outubro quando faltavam apenas vinte dias para a conclusão do contrato, o que perdurou até a rescisão contratual.

Consta nos autos examinados, a informação da conclusão dos serviços referentes ao projeto de engenharia da 1ª Etapa do Projeto Iuiú e o respectivo encaminhamento dos relatórios finais do Projeto Básico para avaliação e aprovação da Codevasf. No que tange aos serviços referentes à complementação dos estudos ambientais, não foram executadas as atividades referentes ao licenciamento ambiental em virtude à falta de aportes de recursos.

Entretanto, em consulta ao Sistema Siafi nos anos de 2000, 2001 e 2002, identificamos a emissão de empenhos ao Contrato nº 0.08.00.0004/00 no montante de R\$ 2.175.397,52, representando 99,92% do total do contrato, e o pagamento na ordem de R\$ 2.130.843,29, o que não condiz com a informação de que a falta de recursos não possibilitou a complementação dos estudos ambientais.

Após doze anos de interrupção houve a retomada do Projeto de irrigação Iuiú, Malhada e Sebastião Laranjeira o que demandou a adequação e a atualização dos relatórios finais do Projeto Básico produzidos no âmbito do Contrato nº 0.08.00.0004/00 em virtude da mudança de cenário, como por exemplo, a ocupação de 4.000 ha pelo Movimento dos Sem Terras.

A materialização da retomada do Projeto de Irrigação no semiárido baiano foi concretizada com a contratação da empresa Ecoplan Engenharia por inexigibilidade em virtude de direito autoral dos projetos de engenharia desenvolvidos pela referida empresa durante a execução do Contrato nº 0.08.00.0004/00, sendo celebrado, no dia 07 de outubro, o Contrato nº 0.083.00/2014, com vigência de 360 dias a contar da assinatura,



ao custo total de R\$ 7.039.449,28, sendo R\$ 3.522.046,13 referente à Parte A – Adequação do Projeto Básico, e R\$ 3.517.403,15 referente à Parte B – atualização e Complementação dos Estudos Ambientais.

Não obstante a celebração contratual no valor de R\$ 7.039.449,28, identificou-se apenas o empenho de R\$ 3.000.000,00 (2014NE400335) e o pagamento de apenas R\$ 236.999,46 à empresa contratada nos anos de 2014 e 2015, o que culminou na paralisação dos serviços em 27 de julho de 2015, em virtude de solicitação da contratada.

Segundo o documento acostado às fls. 8, Volume VI, além da falta de pagamento, a empresa contratada alegou como motivação à paralisação da prestação de serviços a falta de celebração de aditivo contratual para dilação do prazo e para o acréscimo contratual, este em virtude do ajustamento da execução contratual na substituição do conceito de “perímetros irrigados” por “sistema adutor”.

A Codevasf autorizou a interrupção da prestação dos serviços, conforme se verifica no documento acostado às fls. 10, Volume VI, com a respectiva publicação no DOU no dia 24 de agosto de 2015. Os serviços foram paralisados quando restavam apenas sessenta e sete dias para o término dos trabalhos previstos originalmente. A paralisação dos serviços perdurou por dezenove meses.

A Nota Técnica acostada às fls. 16, Volume VI, datada de 12 de agosto de 2016, traz a informação em seu item 4 de que houve pagamento de R\$ 813.583,56, 11,30% do total do contrato, contudo, em consulta ao Sistema Siafi identificou apenas o pagamento no montante de R\$ 720.428,23, considerando as ordens bancárias expedidas em 2015, 2016 e 2017. No dia 09/12/2016, foi emitido o empenho 2016NE440097 no valor de R\$ 4.039.449,28, complementando, assim, o empenho total do Contrato n. 0.083.00/2014.

A empresa Ecoplan Engenharia expediu documento, fls. 36 a 38, Volume VI, comunicando o reinício das atividades do Contrato nº 0.083.00/2014 para o dia 06/03/2017 e término em 12/01/2018, o que acarretou a celebração e termo aditivo alterando o cronograma físico financeiro inicialmente previsto e estendo a vigência contratual por mais 245 dias. A Resolução nº 115, de 23 de fevereiro de 2017, autorizou a celebração do primeiro termo aditivo ao Contrato nº 0.083.00/2014.

Se não houver novas paralisações durante a execução do Contrato nº 0.083.00/2014, a 1ª Etapa do Projeto de irrigação Iuiú, Malhada e Sebastião Laranjeira no semiárido baiano será concluída após dezoito anos de seu início. Cabe ressaltar que o multicitado Projeto é composto por outras duas etapas e, portanto, há necessidade, em fase futura, a elaboração do projeto executivo da 1ª Etapa e os Projetos Básico e Executivo da 2ª e 3ª Etapas, seguindo-se da respectiva execução das obras.

A detença na implementação da Política Pública na região dos municípios de Iuiú, Malhada e Sebastião Laranjeira retarda o alcance dos objetivos propostos, dentre os quais podemos citar o desenvolvimento regional, com vistas a minimizar o êxodo rural e melhoria do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano).

Outro aspecto perverso na morosidade da conclusão da Política Pública reflete na qualidade do gasto público ou no desperdício dos recursos públicos, hipótese em que os serviços entregues à Administração sofrem deterioração ou desatualização, o que repercute em novo dispêndio de recursos orçamentários e financeiros necessários à conclusão do objeto. No caso em tela, observou-se que após dezenove anos e ter efetuado o pagamento de R\$ 2.130.843,29 à empresa Ecoplan Engenharia, a Codevasf efetivou



nova contratação para conclusão do objeto inicial previsto em 1999 ao custo de R\$ 7.039.449,28, por meio da celebração do Contrato nº 0.083.00/2014.

Portanto, o volume de recursos alocados à região do Iuiú é elevado, cerca de R\$ 9.200.000,00, considerando apenas os Contratos nºs 0.08.00.0004/00 e 0.083.00/2014. Não obstante essas despesas, identificou-se o Contrato nº 0.079.00/20014, também celebrado com a empresa Ecoplan Engenharia no valor de R\$ 5.512.344,44, tendo como objeto é a atualizar o estudo de viabilidade elaborado em 1997 e consolidar o anteprojeto de engenharia da alternativa selecionada para o projeto de irrigação do Iuiu, localizado nos municípios de Malhada, Iuiu e Sebastião Laranjeiras, no Estado da Bahia, o que elevaria os gastos para, aproximadamente, R\$ 15.000.000,00, sem contabilizar o valor da contratação realizada em 1997.

Percebe-se que o Contrato nº 0.079.00/20014 tem como fundamento da contratação origem semelhante àquela conferida ao Contrato nº 0.083.00/2014, o que permite inferir a falta de continuidade na Política Pública do Projeto de irrigação Iuiú, Malhada e Sebastião Laranjeira. No entanto, não se identificou o motivo para a descontinuidade da Política Pública por quase 18 anos, se está relacionada com a falta de recursos orçamentários e financeiros, ou se a prioridade conferida à região do semiárido baiano não apresenta precedência frente às diversas Políticas Públicas em que a Codevasf atua na bacia do rio São Francisco.

Os principais riscos identificados para implementação implantação do Projeto de irrigação Iuiú, Malhada e Sebastião Laranjeira no semiárido baiano são:

- a) Falta de recursos orçamentários e financeiros;
- b) Falta de priorização da Política pública; e
- c) Solução de continuidade na Política Pública.

1.2.1.6 CONSTATAÇÃO

ATUAÇÃO DEFICIENTE DA CODEVASF QUANTO À ASSUNÇÃO DE RISCOS, PELA FORMALIZAÇÃO DE TERMO DE COMPROMISSO COM ENTIDADE QUE SE MOSTROU INAPTA PARA A EXECUÇÃO DE PARCELA DO PROJETO JEQUITÁI, E PELA FALTA DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE

Fato

Os primeiros estudos do Projeto Hidroagrícola Jequitáí datam da década de 50, e foram concebidos como empreendimento de desenvolvimento regional, que tinha como objetivo principal o uso múltiplo das águas de um imenso reservatório que seria criado a partir represamento do Rio Jequitáí para fins de irrigação, controle das cheias, bem como a geração de energia elétrica, abastecimento humano e lazer.

Passadas mais de seis décadas, a implantação do projeto apresenta-se incipiente – atualmente paralisada –, tendo passado por diversos estudos, reestruturações, atualizações, e tendo consumido vasta quantia de recursos sem apresentar nenhum resultado sensível para as populações atingidas. Some-se a isso, a atual realidade hídrica da região, que, muito provavelmente, é diferente da realidade hídrica da época em que o projeto foi concebido. Ademais, as implicações envolvidas para colocar em prática um



projeto dessas proporções, num cenário de restrições orçamentárias – realidade da Empresa e de toda a Administração Pública Federal –, nos faz questionar sua viabilidade atual.

Contextualizando a última década de execução do empreendimento, em 27/04/2011, a CODEVASF firmou o Convênio SIAFI nº 666740, que posteriormente teve sua denominação alterada para Termo de Compromisso – TC nº 0.008.00/2011 – com a Fundação Rural Mineira (Ruralminas), tendo como objeto: desenvolver a articulação entre as instituições com o objetivo de estabelecer a cooperação técnica e financeira, através da mobilização de recursos humanos e materiais disponíveis, visando: a atualização do cadastro fundiário; avaliação e aquisição de terras para implantação do sistema de barragem do projeto Jequitaí e bacia de acumulação; atualização do levantamento sócio econômico com vistas ao remanejamento e reassentamento das populações residentes na área de abrangência do Projeto Barragem Jequitaí I; proceder a participação conjunta no processo de licenciamento ambiental da obra e na elaboração de estudos de viabilidade direcionados para parceria; e outras providências em torno do projeto então com vigência 4 anos e valor de R\$ 95.000.000 (sendo R\$ 85.500.000 da Codevasf e R\$ 9.500.000 da Ruralminas). Posteriormente foi aditivado e até maio/2017 já havia sido liberado a quantia de R\$ 132.120.841,85.

Considerando-se que a Codevasf possui experiência e pessoal qualificado para executar as ações pactuadas no TC, a exemplo da expertise demonstradas em outras obras de grande porte, como: a Barragem Bico da Pedra em Janaúba/MG e Usina Hidrelétrica de Três Marias/MG, por óbvio que poderia executar o empreendimento diretamente, gerindo o andamento da obra da barragem juntamente com as ações sociais e fundiárias necessárias e concomitantes. Posto isto, resguardado o fato de que a Ruralminas pudesse deter a expertise necessária, e que a delegação da execução tenha sido em vista desta ter comprovado maior proximidade física com a localidade objeto da implantação do empreendimento, na realidade, não foi o que se evidenciou, pois a Fundação RURALMINAS não executou os serviços, subcontratou-os com a Fundação FRAMINAS e com o Consórcio RIO JEQUITAÍ (ENGESOLO/LEME).

Assim sendo, a Ruralminas não só subcontratou todas as atividades, como deixou de promover a articulação necessária junto às concessionárias locais, a fim de que juntamente com o Comitê Gestor, atuasse nas várias frentes do projeto – cadastramento, físico, questões fundiárias, jurídicas, sócio-econômicas negociais e ambientais – garantindo as condições necessárias para a resolução de conflitos e de forma a evitar que a não execução de uma das frentes de trabalho ocasionasse a paralização da execução do empreendimento, o que de fato acabou ocorrendo, a exemplo da alteração da linha de transmissão de energia elétrica, que não se concretizou, bem assim os atrasos ocorridos na regularização dos lotes e no atendimento das condicionantes ambientais do projeto, que culminaram com sua paralização.

Há que se perguntar se a própria Codevasf não reuniria expertise suficiente para licitar, executar e fiscalizar os trabalhos, além de conduzir as negociações de forma mais vantajosa para a União? Como agravante desse contexto, a constatação de que a Fundação FRAMINAS foi contratada por Dispensa de Licitação, conforme extrato do Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, DOE-MG de 18/10/2011.

Diante do exposto, e considerando a atual conjuntura, em que a Fundação Ruralminas encontra-se extinta, justificaria-se terceirizar a execução do empreendimento a uma Secretaria de Estado – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais (SEAPA/MG)?. Seria esse realmente o melhor arranjo para contornar os



entraves e dar seguimento a execução do empreendimento? Se a Codevasf repassou seu papel de articuladora das Instituições para a consecução dos objetivos pactuados, atuando como mera repassadora dos recursos, entende-se que seria mais eficiente para a União a transferência dos recursos diretamente do MI para o Estado.

Atualmente, diante da paralisação do empreendimento e da necessidade de resolução de pendências em diversas frentes do projeto, a saber: a paralisação das obras da barragem, com geração reivindicações monetárias por parte da empresa construtora; a indefinição quanto ao atendimento das condicionantes ambientais, agravada pela possibilidade iminente da perda de validade da Licença de Instalação, bem como a possibilidade de ocorrência de perdas por indenizações advindas de ações judiciais que possam ser instauradas em virtude da paralisação das obras, bem assim devido à escassez de recursos financeiros.

Salienta-se, ainda, que a Decisão nº 1332/2016 instituiu Grupo de Trabalho – composto por 03 técnicos da sede e 02 da 1º Superintendência Regional da Codevasf, com o objetivo de fazer diagnóstico e elaborar Plano de Ação para dar continuidade à Implantação da Barragem de Jequitaí. Ao final do diagnóstico, esse Grupo, concluiu que antes da retomada das obras, deveriam ser reavaliadas e detalhadas as ações fundiárias e socioambientais previstas no Termo de Compromisso, devendo serem retomadas, as ações, somente após a realização de uma avaliação pela Codevasf. O Grupo asseverou ainda que em função da falta de informações concisas fornecidas pela fiscalização do Termo de Compromisso, não teria sido possível realizar, com precisão, o diagnóstico das ações ainda pendentes, e de como elas poderiam impactar os prazos dos demais tópicos do cronograma. Essas conclusões a partir do diagnóstico, por si só, indicam insegurança quanto a confiabilidade dos trabalhos conduzidos pela Ruralminas, agora sub-rogada SEAPA/MG.

No entanto, o Grupo que realizou tal diagnóstico teve suas atividades encerradas em 09/02/2017, sendo substituído por outro Grupo de Trabalho – Decisão nº 253, de 22 de fevereiro de 2017, que está atualmente no comando das decisões sobre o pleito.

A fim de trazer esclarecimento sobre a atuação do Grupo vigente, seu posicionamento o diagnóstico e conclusões do Grupo anterior (Decisão nº 1332/2016), bem como a fim de tentar evitar ou minimizar a materialização dos riscos incorridos questionou-se a Codevasf quanto aos seguintes pontos:

- a) Qual a garantia hídrica de que o objeto será alcançado e o objetivo concluído?
- b) O Rio Jequitaí atualmente tem potencial para os múltiplos usos previstos, conforme objetivo previsto?
- c) Caso não consiga atender em sua plenitude, quais seriam as ações primordiais?
- d) Qual o percentual de água seria destinado para a irrigação dos assentados?
- e) Qual o potencial de geração de energia atual?
- f) Qual a garantia financeira para conclusão do empreendimento e porque os recursos não estão empenhados?
- g) O fiscal do instrumento possui atribuição técnica para atividade deste porte?
- h) Em caso de insucesso do empreendimento, quem seria os agentes responsáveis?

Causa

Assunção de riscos de forma arbitrária, sem considerar os efeitos nocivos para a gestão da Codevasf.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Nota Informativa, de 22/09/2017, o Grupo de Trabalho (Decisão nº 253) apresentou os esclarecimentos para cada item, abaixo reproduzidos:

a) *Qual a garantia hídrica de que o objeto será alcançado e o objetivo concluído?*

Os estudos mostraram que o AM Jequitai tem capacidade para atendimento dos objetivos propostos. A atualização dos estudos hidrológicos mostrou uma sequência de anos secos na década de 90. No entanto também foi demonstrado que a série de vazões médias mensais no aproveitamento Jequitai é homogênea e estacionária. As vazões médias no local do aproveitamento são:

- Para o período de 1948 a 1992 (estudo anterior) – 48,7 m³/s;
- Para o período de 1992 a 2009 – 44,7 m³/s; e
- Para o período total -1948 a 1992 – 47,2 m³/s.

b) *O Rio Jequitai atualmente tem potencial para os múltiplos usos previstos conforme objetivo previsto?*

Os estudos realizados demonstraram que o rio Jequitai tem potencial para atendimento dos múltiplos usos previstos. Entre os múltiplos usos se destacam:

- Controle de cheias, com amortecimento de 20 a 30 % dos picos de enchentes associadas a períodos de retorno entre 25 e 100 anos;
- Atendimento pleno dos usos outorgados atuais da bacia;
- Atendimento de uma demanda futura de abastecimento de 1,0 m³/s, com captação no reservatório do Jequitai I, que permitirá a distribuição por gravidade;
- Irrigação de 41.000ha, com garantia superior a 96 %, o que representa na prática uma garantia plena;
- Aumento das vazões garantidas a jusante do aproveitamento devido a regularização das aflúncias, com incremento significativo nas vazões com permanência entre 60 e 95 %; de geração de energia hidrelétrica entre 6,1 a 6,8 MWmed através do aproveitamento Jequitai I e entre 9,8 e 13,2 MWmed com a implantação do aproveitamento Jequitai II.

c) *Caso não consiga atender em sua plenitude, quais seriam as ações primordiais?*

Considerando o aspecto disponibilidade hídrica os estudos indicaram que o atendimento se dará em sua plenitude considerando as garantias estabelecidas.

d) *Qual o percentual de água seria destinado para a irrigação dos assentados?*

Cabe esclarecer que a Codevasf em processos de seleção de irrigantes atende a Lei de Irrigação nº 12.787/2013, que dispõe sobre a Política Nacional de Irrigação, onde estão estabelecidos que agricultor irrigante é a pessoa física ou jurídica que exerce agricultura irrigada, podendo ser classificado como familiar, pequeno, médio e grande, e estabelece que a seleção é realizada por Edital, entre outras disposições.

Na etapa atual de implantação do Projeto proceder-se-á o remanejamento e o reassentamento da população atingida, conforme Plano de Negociação amplamente



discutido com as comunidades em atendimento aos preceitos legais que regem a matéria. Ressaltamos que esta fase não contempla qualquer parcela irrigada.

O quadro a seguir apresenta um resumo das vazões alocadas pelo projeto.

Quadro: Resumo das vazões alocadas pelo projeto Jequitáí.

Descrição	Vazão (m ³ /s)	Percentual
Vazões outorgadas para particulares a montante de Jequitáí I	1,23	4,0%
Vazão média outorgada à CODEVASF para captação no reservatório de Jequitáí I (Irrigação)	3,62	11,8%
Uso para abastecimento no reservatório (Outorgado à CODEVASF)	1,00	3,3%
Vazões Outorgadas para particulares entre os eixos de Jequitáí I e II	0,75	2,4%
Vazão média outorgada para o Canal CP-1 - Margem esquerda (Irrigação)	7,88	25,6%
Vazão média outorgada para o Canal CP-2 - Margem esquerda (Irrigação)	3,01	9,8%
Vazão média outorgada a CODEVASF para captação por EB's a jusante de Jequitáí I (irrigação)	11,33	36,9%
Vazão mínima a ser mantida a jusante da última EB (70% da Q7,10)	1,92	6,2%
Total	30,74	100,0%

Fonte: Codevasf

O potencial para Irrigação/ Assentamento é de 25,84 m³/s (soma dos valores intermediários grafados em negrito na coluna da Vazão) [adição do Relator]. Entretanto, há que ressaltar que esta fase será precedida de um amplo estudo objetivando, entre outros, adequar a modelagem do projeto de irrigação visando atender aos quesitos legais, orçamentários e as modernas práticas agrícolas irrigáveis, por exemplo gotejamento.

e) Qual o potencial de geração de energia atual?

O potencial de geração de energia hidrelétrica atual é:

- Entre 6,1 a 6,8 MWmed através do aproveitamento Jequitáí I
- Entre 9,8 e 13,2 MWmed com a implantação do aproveitamento Jequitáí II.

f) Qual a garantia financeira para conclusão do empreendimento e porque os recursos não estão empenhados?

O Empreendimento do Projeto Hidroagrícola Jequitáí, faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal.

Em 30/06/2017, foi apresentada pela Codevasf ao Ministério da Integração Nacional a Nota Técnica nº 06, contendo a necessidade de complementação orçamentária para a conclusão do Projeto. Por sua vez, o Ministério respondeu à Codevasf por meio do Ofício nº 270/2017/GPAC/SECEX/MI em 10/07/2017, orientando sobre os procedimentos a serem adotados para solicitar a suplementação orçamentária para os anos de 2017, 2018 e 2019. Planejamento este que foi totalmente aceito pelo GPAC/MI, conforme contido no ofício adrede citado. Em suma, todas as ações que dizem respeito a este tópico, foram devidamente providenciadas junto ao MI e MP, e estamos aguardando resposta destes órgãos competentes.

g) O fiscal do instrumento possui atribuição técnica para atividade deste porte?



Considerando a complexidade do empreendimento, cabe esclarecer que a implantação do Projeto Hidroagrícola Jequitaí, está sob a Coordenação do Grupo de Trabalho constituído por meio da Decisão Nº 253, de 22 de fevereiro de 2017, em anexo. Grupo este interdisciplinar com autonomia para demandar todas as especialidades requeridas nas especificidades técnicas demandadas e cumpre fielmente todas as recomendações do Projeto.

Quanto ao fiscal designado este possuiu experiência e conhecimentos técnicos, já tendo participado e atuado nesta função em outros empreendimentos de grande porte implantados pela Codevasf.

h) Em caso de insucesso do empreendimento, quais seriam os agentes responsáveis?

Considerando a importância do empreendimento para a Região do Semiárido na qual está inserido, ou seja, o Norte de Minas, que vem sofrendo muito pela forte escassez hídrica e a efetiva participação política representado, entre outros pela Associação dos Municípios da Área Mineira da Sudene – AMAMS, que conta com participação de 92 (noventa e dois) municípios, parlamentares federais e estaduais, Governo Estadual e Federal não vislumbramos possibilidade de insucesso.

Após a Reunião de Busca Conjunta (Cadevasf – CGU), realizada em 10/10/2017, o Grupo de Trabalho Projeto Jequitaí (Decisão nº 253/2017), por meio da CI nº 182/2017, de 17/10/2017, encaminhou novas considerações sobre o potencial hídrico e a existência de lastro financeiro para continuidade do projeto da Barragem Jequitaí; cujo extrato reproduz-se na sequência:

“ (...) Utilizando a base dos descritivos do empreendimento e esclarecendo que o contrato nº 0.00.09.0108/00 – Operação e Manutenção das redes Hidrométricas Instaladas nas Bacias dos Rios Paracatu, Urucaia, das Velhas e Jequitaí, nos Estados de Goiás e Minas Gerais que gera informações no período entre 24/05/2010 a 10/09/2013 dá uma média de vazão de 37 m³/s, ressaltamos que tal período de três anos é parte de uma série histórica de 65 anos que citamos em nota técnica (do ano de 1948 a 2013). Entretanto, na Nota Informativa em atendimento à SA nº 201701468/030, as informações apresentadas referem-se às vazões médias mensais exclusivamente à bacia do Rio Jequitaí, sendo da ordem de 47,2 m³, sendo da ordem de 47,2 m³/s no local do aproveitamento.

O estudo hidrológico relativo ao contrato nº 0.00.09.108/00 foi realizado em período de longa estiagem na região (2010/2013), resultando em diferenças significativas em relação à série histórica utilizada no dimensionamento do Projeto Jequitaí.

Cabe ressaltar ainda, que nos Estudos de Atualização do Projeto Executivo do Aproveitamento Múltiplo da Barragem Jequitaí I – Vol. 1 – Tomo I – Relatório de Projeto apresentam, no Quadro 3.16 (pág. 51) as Vazões Naturais Médias Mensais do Rio Jequitaí no Aproveitamento Múltiplo Jequitaí I, considerando-se a série histórica de 1948 a 2003, perfazendo 55 anos, com vazão média anual de 15,43m³/s, com mínima de 19,67m³/s e máxima de 112,52m³/s.

Não obstante, não há como estipular 100% de garantia hídrica, haja vista exemplos recentes de empreendimentos como as barragens de Três Marias e de Sobradinho, que operam com os menores níveis da história devido à escassez hídrica, no entanto, são de grande importância para o desenvolvimento dos locais de sua implantação. Os dados considerados naquele estudo, não refletem a real



potencialidade do Rio Jequitáí, em contraponto à série histórica considerada nos demais estudos. Embora a atual realidade hídrica da região suscite questionamentos quanto ao atendimento aos objetivos do empreendimento, há de se considerar sua importância não só quanto à regularização de vazão e a reserva hídrica em si, mas da possibilidade de múltiplos usos, impulsionando o desenvolvimento regional (...)

Com o recente desenvolvimento da atualização dos estudos técnicos para a fase de Jequitáí I, estamos utilizando dados da série histórica que demonstram que o aproveitamento múltiplo (AM) Jequitáí tem capacidade para atendimento dos objetivos propostos, mostrando uma sequência de anos secos na década de 90. No entanto também foi demonstrado que a série de vazões médias mensais no aproveitamento Jequitáí é homogênea e estacionária. As vazões médias no local do aproveitamento são:

- Para o período de 1948 a 1992 (estudo anterior) – 49,3 m³/s;*
- Para o período de 1992 a 2009 – 45,9 m³/s;”*
- Para o período de 1948 a 2009 – 47,5 m³/s.*

Informamos que, na fase atual do empreendimento Jequitáí I não contempla o projeto de Irrigação conforme descritivo anterior.

Consequentemente, qualquer avaliação de utilização de água para irrigação não deve ser considerada neste momento, mesmo considerando que sua sustentação é validada nos cálculos de série histórica.

(...)

No que se refere à geração de energia, observa-se que o potencial é de 6,1 a 6,8 MWmed através de Jequitáí I e entre 9,8 a 13,2MWmed após a construção de Jequitáí II é oriundo de estudos diversos, consolidados no Capítulo 2 dos Estudos de Atualização do Projeto Executivo e Aproveitamento Múltiplo da Barragem Jequitáí I Vol I –Tomo I –Relatório do Projeto. (...)”

Sobre a garantia financeira para o Projeto, o Grupo Gestor assim se manifestou:

“ O Decreto nº 7.488, de 24/05/2011, que indica as ações do PAC, inclui a ação 5308 (Código do empreendimento MI.000600 – Construção da Barragem Jequitáí no Estado de Minas Gerais, com orçamento estabelecido em R\$ 304.000.000,00 (trezentos e quatro milhões de reais). Desse montante, atualmente o saldo orçamentário (PAC) do empreendimento é da ordem de R\$ 143.483.007,34 (cento e quarenta e três milhões, quatrocentos e oitenta e três mil, e sete reais e trinta e quatro centavos).

(...) todas as iniciativas que a Codevasf já providenciou junto ao Governo Federal para a garantia de recursos para o empreendimento. Todas as providências foram tomadas no sentido de garantir os recursos necessários. Cabe ao Governo Federal, representado pelo Ministério da Integração Nacional e ao Governo do Estado de Minas, bem como aos representantes da classe política do Estado de MG a articulação política necessária para obter sucesso na busca do atendimento das demandas do Empreendimento – Projeto Jequitáí. (...)

O Grupo Gestor do Projeto ressaltou ainda as perdas que a paralização do empreendimento poderia gerar, como o custo da desmobilização, multas e rescisões; custo ambiental; custo pelo pagamento de ITR de mais de 9.200 há de terras já adquiridas; risco de invasão e/ ou ocupação irregular; custo social e de imagem do Governo.



Análise do Controle Interno

Item a)

Conforme estudo contratado pela Codevasf por meio do contrato nº 0.00.09.0108/00 para Operação e Manutenção das redes hidrométricas instaladas nas bacias dos rios Paracatu, Urucúia, das Velhas e Jequitaiá, num período de medição entre 24/05/2010 a 10/09/2013 a média de vazão neste período foi de 37 m³/s, valor bem abaixo da informada na Nota Informativa.

Item b)

Como no item anterior, a informação prestada pelo Grupo de Trabalho diverge das informações contidas no estudo realizado (Contrato nº 0.00.09.0108/000, quanto ao potencial de usos múltiplos do Rio Jequitaiá.

Item c)

Os estudos mencionados anteriormente (Contrato nº 0.00.09.0108/000) indicam que não irá atender em sua plenitude, sobretudo alcançar potencial de irrigação de 41.000 ha.

Item d)

Foi informado na manifestação que o potencial para Irrigação/Assentamento é de 25,84 m³/s, entretanto observa-se que segundo estudo hidrológico da bacia do Jequitaiá a média a longo período é de 37 m³/s, chegando a 2.87 m³/s em setembro de 2011 conforme pág. 517 do Relatório Final (ver 03 – volume II).

Item e)

O gestor do empreendimento afirma que os estudos realizados demonstram o potencial de entre 6,1 a 6,8 MW med através do aproveitamento Jequitaiá I e entre 9,8 e 13,2 MW med com a implantação do aproveitamento Jequitaiá II mas não diz qual o estudo e nem de qual data foi elaborado o estudo, bem como em recente explanação sobre o empreendimento – a mais recente ocorrida por ocasião desta auditoria conjunta da Audint/Codevasf e CGIMA/CGU – o Grupo de Trabalho constituído por meio da Decisão Nº 253, de 22 de fevereiro de 2017, aventou a possibilidade de não implantação do segundo barramento (Jequitaiá II).

Item f)

No tocante a capacidade financeira para a continuidade do empreendimento, a manifestação do gestor foi no sentido de que sendo parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Projeto Hidroagrícola Jequitaiá , teria os recursos garantidos – e informou das providências que iniciara junto ao MI e o MP para tentar obter suplementação orçamentária para os anos de 2017, 2018 e 2019.

No entanto, considerando-se o horizonte de restrições financeiras da Administração Pública Federal; os constantes cortes no orçamento da Codevasf, inclusive de projetos prioritários, acautela-se que essas providências, por si só, não sejam capazes de garantir a segurança financeira do empreendimento, sobretudo diante do histórico de reestudos, recontrações, paralizações e idas e vindas de decisões gerenciais, sobre o projeto, que



se arrastam por seis décadas consumindo recursos e sem contraprestação na forma de benefícios à sociedade.

Item g)

Quando as atribuições técnicas do fiscal do empreendimento, o gestor afirma que o mesmo tem experiências em obras de grande porte da Codevasf, porem o grupo de trabalho da própria Codevasf (Decisão 1332/2016) já destituído, afirma ter encontrado dificuldades em se obter informações concisas da fiscalização para conclusão de seus trabalhos e sugeriu uma série de ações a serem tomadas para o reinício das obras, o que evidencia condução insatisfatória da execução do TC pela Ruralminas, e fiscalização deficiente da Codevasf.

Item h)

O Grupo de Trabalho (Decisão Nº 253) não deu explicação baseada em critérios objetivos, limitou-se a expressar opinião sobre não vislumbrar a possibilidade de insucesso do empreendimento, portanto considera-se não respondida a pergunta. Corroborar esse o entendimento o teor do Acórdão nº 3088/2015 TCU/2ª Câmara determinou à Codevasf:

“1.7.1.2. instaure a devida tomada de contas especial visando apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar os danos decorrentes da contratação e obter o respectivo ressarcimento, em virtude do emprego de R\$ 230.000,00 (valor originário) em uma obra que não foi concluída e que não trouxe o benefício esperado à população, em convênio celebrado com base em projeto sem respaldo de estudos técnico-ambientais que atestassem a sua viabilidade; ou apresente as justificativas para o não cumprimento da recomendação emitida pela CGU no Relatório de Auditoria 201306062, referente ao exercício de 2012;”

Em análise ao teor da manifestação do atual Grupo Gestor do Projeto (GT Decisão nº 253), apresentada após a reunião de busca conjunta, apresenta-se na sequência as conclusões do Controle Interno:

- No tocante ao Potencial Hídrico: A série histórica utilizada no projeto Jequitaiá compreendeu o período de 1948 a 2003, 55 anos, com vazão média anual de 45,43 m³/s, com mínima de 19,67 m³/s e máxima de 112,52 m³/s. Foi informado a ocorrência de anos secos na década de 90, sendo a vazão média no período de 1992 a 2009 (17 anos) de 45,9 m³/s. Já no Estudo Hidrológico relativo ao Contrato nº 0.00.09.108/00, o período analisado foi de 2010 a 2013 (4 anos), com vazão média de 37 m³/s, com vazão mínima de 2,87 m³/s e máxima de 97,6 m³/s. Verifica-se portanto a ocorrência de mínima histórica no período analisado no Contrato nº 0.00.09.108/00. Conclui-se pela necessidade de inclusão dos dados coletados nas últimas medições (período de estiagem) para efeito de atualização do cálculo da Série Histórica.
- Quanto à garantia orçamentário-financeira para o projeto: Embora o Grupo Gestor do Projeto tenha explicitado que o Projeto Jequitaiá é prioritário para o Governo Federal e para o Governo do Estado de Minas Gerais, e que o Decreto nº 7.488/2011 inclui a ação 5308 - construção da barragem Jequitaiá/MG, com orçamento de R\$ 304.000.000,00, possuindo



atualmente saldo orçamentário de R\$ 143.483.007,34, verifica-se constar inscritos na LOA/2017 sob responsabilidade da Codevasf – ação 5308, programa 2084 - Recursos Hídricos – a dotação de R\$ 1.000.000,00, sendo até o momento empenhados R\$ 328.066,00 e pagos R\$ 55.446,00. Em checagem à PLOA/2018 não se verifica na unidade orçamentária da Codevasf a existência da ação 5308.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar novos cálculos de vazão considerando a atualização da Série Histórica pela inclusão dos valores das medições correspondentes a estiagem dos últimos anos; bem assim, afim de dar maior segurança e pacificar os entendimentos, solicitar a emissão de Parecer Técnico da Agência Nacional de Águas (ANA), sobre o potencial hídrico do empreendimento

Recomendação 2: Somente retomar as atividades do empreendimento a partir de uma garantia financeira de que o objeto será concluído em sua plenitude, minimizando o risco de se tornar mais uma obra inacabada da União.

1.2.1.7 CONSTATAÇÃO

POSSIBILIDADE DE OCORRÊNCIA DE DUPLICIDADE DE PAGAMENTO NO CONTRATO FIRMADO COM A FUNDAÇÃO RENATO AZEREDO

Fato

Foram analisados diversos processos entre eles o Processo nº 59500.000756/2007-45 volumes I a IX, referente à contratação de empresa para atendimento das condicionantes do PCA (Plano de Controle Ambiental), elaborado inicialmente pela Codevasf e posteriormente pelo consórcio Engecorps/Floram e o processo nº 59500.000451/2011-10 volumes I a V, referente à implantação da Barragem de Jequitai/MG onde no volume II consta o PGAI (Plano de Gestão Ambiental Integrada), elaborado pela Fundação Renato Azeredo, através de dispensa de licitação nº008/2011, para a Ruralminas.

Confrontando as informações de ambos, percebe-se uma semelhança no texto dos documentos em diversas páginas, como ocorre na pág. 3.239 do volume 8º do Processo nº 59500.000756/2007-45 com a página 502 do volume 3º do processo nº 59500.000451/2011-10 referente ao item 10. Programa de Comunicação Sócio Ambiental. O que em um processo é chamado de Introdução, no outro é objetivo, mas o conteúdo é o mesmo.

No item Justificativa, em um programa é o mesmo que o objetivo do outro, assim como na Metodologia, conforme pág. 503 do volume III (PCA, processo nº 59500.000756/2007-45) que é a mesma Metodologia da pág. 3.290 do volume VIII do processo nº 59500.756/2007-45 (PGAI):

“10. Programa de Comunicação sócio-Ambiental

10.3 Metodologia

O programa de Comunicação Socioambiental visa á criação de um canal de comunicação continua e de fácil acesso entre o empreendedor e os diversos públicos-alvo identificado...”



Também no item 10.5.7 Identificação e Caracterização dos Públicos-alvo Específicos da pág. 511 do volume III do PGAI, está idêntico a página 3.243 do PCA:

“A equipe responsável pelo Programa de Comunicação Socioambiental deverá realizar também uma ação de identificação dos atores sociais atuantes na AID e o seu registro. Nesta ação deverá ser realizado um cadastramento das entidades/lideranças locais, contendo: nome da entidade e do seu representante legal (quando cabível), nome do contato, dados de endereços e de comunicação (telefone, endereço eletrônico etc.), área de atuação e de instituição/liderança, interesses ou áreas de potenciais parcerias com o empreendimento e histórico dos contatos estabelecidos”.

Observa-se na ortografia utilizada que os pontos, vírgulas, parênteses e barras no parágrafo em destaque acima são os mesmos, sem nenhuma diferença no texto do PGAI com o do PCA, o que evidencia indício de plágio de documento contratado pela Codevasf junto ao consórcio Engecorps/Floram e posteriormente aproveitado por contratada da Fundação Ruralminas, sem constar do processo qualquer repasse de informações da Codevasf para a Ruralminas ou sua contratada.

Do analisado, surgiram os seguintes questionamentos:

- a) Por quê foi contratado o PGAI (Programa de Gerenciamento Ambiental Integrado), considerando que a Codevasf já havia elaborado o PCA sendo que o conteúdo de ambos são semelhantes conforme fl. 3239, do 8º volume, do processo nº 59500.00756/2007-45X fl. 502, do volume 3º, do processo nº 59500.000451/2011-10?
- b) Em qual momento foi exigido a elaboração do novo PGAI e quais os programas se diferem do antigo PCA?
- c) Quando e em qual órgão o novo PGAI foi apresentado?
- d) Porque o PGAI não foi submetido para análise da área de meio ambiente AR/GMA e quem atestou e aprovou os programas contratados?
- e) Com base na Nota Técnica 014/2013, fl. 735, do volume 4º processo nº 59500.000451/2011-10, onde a análise de custo se teve apenas aos preços unitários, sendo os quantitativos de responsabilidade do Comitê Gestor, pergunta-se:
 - e.1) Onde está a aprovação do Comitê Gestor?
 - e.2) Com base em quais quantitativos foram aprovados?

Causa

Possibilidade de vazamento de documento interno da empresa ou contratação da mesma equipe que elaborou o primeiro documento, enriquecimento ilícito e plágio.

Manifestação da Unidade Examinada

Item a)



O Plano de Controle Ambiental (PCA) é documento complementar ao EIA/RIMA apresentado pelo empreendedor ao órgão ambiental quando da formalização do processo da fase de Licença Prévia (LP) do empreendimento, onde na Descrição da Condicionante Item 3, indica “Todos os Programas e Planos constantes nos estudos ambientais incorporados nas demais condicionantes detalhadas neste anexo, deverão ser transformados em projetos detalhados em nível executivo quando da elaboração do PCA. O PCA deverá, assim, esgotar a fase de planejamento, apresentando nível de detalhamento capaz de demonstrar claramente a factibilidade de implementação das ações previstas para a fase de instalação do empreendimento.” (LP n 013/2006 – verso, em anexo) composto por diversos programas ambientais com vistas a mitigar os impactos ambientais do empreendimento e deve ser executado paralelamente à execução da obra da implantação do empreendimento, podendo abranger também a etapa do mesmo. No caso do Projeto Hidroagrícola Jequitaiá, tanto o EIA/RIMA como PCA foram feitos considerando as três etapas previstas para o projeto, que são a barragem Jequitaiá I, a barragem Jequitaiá II e o perímetro de irrigação.

*O Programa de Gerenciamento Ambiental Integrado (PGAI) foi elaborado objetivando realizar a contratação da execução do PCA, assim, podemos dizer que é o projeto executivo do PCA. Conforme CI n°32/2007 da AR para AD (em anexo), em 07/02/2007 determinava que fosse priorizado o cumprimento das condicionantes previstas na LP n° 013 emitida pelo COPAM/MG, onde era previsto em planilha juntada à mesma os recursos “...para o atendimento de outros condicionantes prioritários como monitoramento de fauna e ictiofauna, elaboração do Plano Diretor da Bacia, dos municípios (04) e **detalhamento executivo do PCA**, necessários para a continuidade do processo de licenciamento..” (grifo nosso)*

Os diversos programas que compõem o PCA foram integrados em um único documento e foram feitas adequações necessárias, para cada programa, ajustando as ações previstas para abranger apenas a obra da barragem Jequitaiá I, os cronogramas e com melhor detalhamento do orçamentário.

Para atender ao órgão ambiental os programas previstos no PGAI necessariamente devem ser correspondentes aos programas do PCA apresentado no processo de licenciamento ambiental.”

Item b)

Conforme informado no item anterior, o PGAI foi elaborado com vistas a contratar a execução do PCA apresentado ao órgão ambiental quando da informalização do processo da LI do empreendimento. Os programas que compõem o PGAI são correspondentes aos programas ambientais previstos no PCA. A Título de informalização, a LI n° 337/2013 foi obtida em 09/09/2013. (Anexo)

Item c)

O PGAI é o detalhamento executivo do PCA, que foi apresentado ao órgão ambiental (SUPRAM-NM) na formalização do processo de Licença de Instalação do empreendimento. Os programas do PGAI correspondem aos programas do



PCA, apresentado ao órgão ambiental quando da formalização do processo de LI do empreendimento.

Item d)

O PGAI é uma adequação com detalhamento executivo do PCA e foi elaborado com vistas à contratação da execução do mesmo. A elaboração do PCA do Projeto Hidroagrícola Jequitai foi contratada pela Codevasf através da AR/GMA. É importante esclarecer que a AR/GMA conjuntamente com seu rebatimento na 1ª GRR/UMA tem participado de reuniões para tratar do Projeto Jequitai na sede da 1ª SR da Codevasf e teve ciência da elaboração da elaboração do documento desde sua concepção. O Consórcio Rio Jequitai, empresa contratada para execução do PGAI, elabora relatórios técnicos semestrais de acompanhamento de execução dos Programas Ambientais e Condicionantes Ambientais, que apresentados ao órgão ambiental, Superintendência Regional de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Norte de Minas Gerais – SUPRAM-NM, após análise da 1ª GRR/UMA. Salienta-se que as questões ambientais do empreendimento, em entendimento com a Gerência AR/GMA, são acompanhadas diretamente pela 1ª GRR/UMA (unidade de meio ambiente da 1ª Superintendência Regional) com sede em Montes Claros/MG, área de sua jurisdição onde se localiza o projeto Jequitai, bem como sede da SUPRAM-NM a quem compete o acompanhamento, fiscalização e licenciamento ambiental do empreendimento. Até o mês de agosto de 2016 foram apresentados 5 relatórios semestrais à SUPRAM-NM.

Item e.1)

Em reunião do Comitê Gestor do Projeto Jequitai, ocorrida nos dias 29 e 30 de agosto de 2012, o Senhor Diretor da Área de Desenvolvimento Integrado e Infraestrutura à época, salientou que o PGAI deveria ser aprovado pela Diretoria Executiva da Empresa e que no mesmo deveriam constar “todas as etapas e condicionantes ambientais necessárias para a concretização do projeto”. Indicou ainda que era necessária a “...contratação urgente do plano gestão ambiental, o qual deverá ser feito pela RURALMINAS” (Ver ajuda Memória da Reunião em anexo). Neste sentido, deu-se seguimento à instrução do processo nº 59500.000451/2011-10 para elaboração do segundo termo aditivo ao TC nº 0.008/00-2011 que implicava em aumento de valor e outras providências. Desta forma, o processo foi submetido à análise de todas as instâncias que precedem a apreciação da Diretoria Executiva, ou seja, área técnica e jurídica, culminando com a apreciação e aprovação da Diretoria Executiva Codevasf, mediante Resolução nº 517 de 22 de maio de 2013. (ANEXO).

Na retificação da Cláusula Quinta no Segundo Termo Aditivo ao Termo de Compromisso nº 0.008/00-2011, consta que:

“Retifica-se a cláusula quinta do instrumento para acrescer as obrigações das partes o seguinte:

I – DA CODEVASF:

J) Delegar à RURALMINAS a execução da implantação do Plano de Gestão Ambiental Integrada – PAGAI, da Supressão de Vegetação nas áreas do eixo da Barragem, da bacia Hidrográfica das áreas de reassentamento e seus acessos,



bem como do reassentamento das famílias remanejadas pela construção da barragem de Jequitaí I.

L) Prover à RURALMINAS em conformidade com o Plano de Trabalho específico de todos os recursos financeiros originários de conta e dotação orçamentária específica da CODEVASF, visando à execução do objeto deste instrumento e de seus termos aditivos.

II – DA RURALMINAS:

f.9) Executar direta ou ineditamente os serviços delegados pela CODEVASF de implantação do Plano de Gestão Ambiental Integrada (PGAI) da Supressão de Vegetação nas áreas do eixo da Barragem, da bacia Hidrográfica, das áreas de reassentamento e seus acessos, bem como do reassentamento das famílias remanejadas pela construção da barragem Jequitaí I.”

Item e.2)

Os quantitativos foram adequados pela Ruralminas, responsável pela contratação do PGAI, em função da necessidade de atendimento dos serviços constantes do PGAI e devidamente analisados pelo Comitê Gestor. A análise e aprovação dos custos pela CODEVASF se ativeram aos preços unitários, os quais foram apreciados e acatados no item 2 da Resolução nº 517/2013.

Análise do Controle Interno

O Gestor Central do Projeto Jequitaí se contradiz ao informar que "o Plano de Controle Ambiental - PCA, é documento complementar ao EIA/RIMA apresentado pelo empreendedor ao órgão ambiental quando da formalização do processo da fase de Licença Prévia - LP, do empreendimento". Quando questionado sobre o momento da exigência da elaboração do Programa de Gerenciamento Ambiental Integrado - PGAI, informou que "o PGAI foi elaborado com vistas a contratar a execução do PCA apresentado ao órgão ambiental quando da formalização do processo de LI do empreendimento".

A Licença Ambiental Prévia do Projeto Jequitaí - LP nº 013, foi emitida pelo Conselho Estadual de Política Ambiental - COPAM/MG em 01/12/2006. Em 23/01/2008, a Codevasf firmou o contrato nº 0.05.08.0011-00, no valor de R\$ 1.856.696,29, com o Consórcio Engecorps-Floram com o objeto de "elaboração dos estudos ambientais visando atender às condicionantes estabelecidas na licença prévia nº 013/2016 do Projeto Hidroagrícola Jequitaí", e no subitem 1.1 consta que "os serviços serão executados em consonância com o que estabelece os Termos de Referência, os termos da Licença Prévia nº 13 expedida pelo COPAM. A condicionante 03 da LP nº13 estabelece que "todos os Programas e Planos constantes nos estudos ambientais, deverão ser transformados em projetos detalhados em nível executivo quando da elaboração do PCA". Portanto, verifica-se que o PCA consta como produto do contrato firmado com o Consórcio Engecorps-Floram.

Em seguida é informado pelo Gestor Central que "o Programa de Gerenciamento Ambiental Integrado - PGAI, foi elaborado objetivando realizar a contratação da execução do PCA, assim podemos dizer que (o PGAI) é o projeto executivo do PCA". Destaca também que "os diversos programas que compõem o PCA foram integrados em um único documento e foram feitas adequações necessárias para cada programa, ajustando as ações previstas para abranger apenas a obra da barragem Jequitaí I, os cronogramas e com melhor detalhamento orçamentário".



Verifica-se, portanto, outra contradição pois a condicionante 03 da Licença Prévia nº 13/2006 é explícita ao estabelecer que o PCA deve conter projetos detalhados em nível executivo para o empreendimento, e segundo a área técnica o PGAI seria o "projeto executivo" abrangendo "apenas a obra da barragem Jequitaí I".

Sobre as possíveis diferenças dos documentos (PCA x PGAI), o Gestor Central informa que "os programas do PGAI correspondem aos programas do PCA". Apesar da informação de que o PGAI seria o projeto executivo do PCA, não foram apresentadas justificativas técnicas que caracterizem o PGAI como executivo, apesar da LP ser clara ao estabelecer que o PCA deve ser executivo.

Ao se analisar o PCA, versão datada de agosto/2010, verifica-se que o mesmo compreende 20 Relatórios Técnicos, relativos aos seguintes programas:

- RT-2 - Plano de Ação Ambiental
- RT-3 - Programa de Comunicação Socioambiental
- RT-4 - Programa de Educação Sócio-Ambiental
- RT-5 - Programa de Monitoramento do Nível Piezométrico
- RT-6 - Programa de Monitoramento Limnológico e da Qualidade das Águas
- RT-7 - Programa de Monitoramento Sismológico
- RT-8 - Programa de Interferências com Direitos Minerários
- RT-9 - Programa de Supressão da Vegetação e Limpeza das Áreas dos Reservatórios e Áreas de Obras
- RT-10 - Programa de Recuperação e Melhoria de Qualidade Ambiental
- RT-11 - Programa de Conservação da Flora
- RT-12 - Programa de Conservação da Fauna
- RT-13 - Programa de Monitoramento e Manejo da Ictiofauna
- RT-14 - Campanha de Confirmação e Monitoramento das Espécies da Ictiofauna
- RT-15 - Inventário para Comprovação de Espécies de Fauna
- RT-16 - Programa de Saúde e Meio Ambiente
- RT-17 - Programa de Redimensionamento e Adequação da Infraestrutura Diretamente Afetada
- RT-18 - Programa de Remanejamento da População Diretamente Atingida
- RT-19 - Programa de Proteção do Patrimônio Cultural e Natural da Área de Influência
- RT-20 - Prospecção do Patrimônio Arqueológico
- RT-21 - Programa de Licenciamento Ambiental
- RT-22 - Programa Ambiental para Construção

Nos relatórios técnicos observam-se ações, atividades e procedimentos para operacionalização dos programas, recursos humanos e materiais necessários, cronogramas, orçamentos e responsabilidade técnica de quem deve ser o executor do programa. Do verificado, o PCA aparenta possuir as características executivas constantes da condicionante 03 da Licença Prévia - LP 013/2006.

Portanto, diante dos indícios de plágio observados, da ausência de justificativas técnicas para a realização do Programa de Gerenciamento Ambiental Integrado - PGAI, e de sua diferenciação em relação ao Plano de Controle Ambiental - PCA, considerando que a LP nº 13/2006 exige a elaboração de PCA com detalhamento em nível executivo e que a Codevasf contratou empresa no valor de R\$ 1.856.696,29 para atendimento da LP e portanto elaboração do PCA, sendo verificado pela auditoria que o PCA apresenta



detalhamento de atividades, pessoal, cronograma e orçamento para execução, recomenda-se que a Área de Meio Ambiente da Codevasf se manifeste quanto aos indícios de plágio observados, apresentando justificativas técnicas que diferenciem as atividades constantes do PGAI em relação às constantes do PCA, do contrário que a Codevasf tome medidas administrativas visando ao ressarcimento dos recursos pagos à Fundação Renato Azeredo por meio do Contrato SIAD nº 415, no valor de R\$ 11.899.808,45, tendo como fonte de recursos o Termo de Compromisso nº 0.008.00/2011 firmado pela Codevasf com a Fundação Rural Mineira - Ruralminas.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a Área de Meio Ambiente da Codevasf - AR/GMA, se manifeste quanto aos indícios de plágio observados, apresentando justificativas técnicas que diferenciem as atividades constantes do PGAI em relação às constantes do PCA, do contrário que a Codevasf tome medidas administrativas visando ao ressarcimento dos recursos pagos à Fundação Renato Azeredo por meio do Contrato SIAD nº 415, no valor de R\$ 11.899.808,45, tendo como fonte de recursos o Termo de Compromisso nº 0.008.00/2011 firmado pela Codevasf com a Fundação Rural Mineira - Ruralminas.

1.2.2 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

1.2.2.1 INFORMAÇÃO

EXECUÇÃO DE NOVA TAREFA NO CATÁLOGO DE SERVIÇOS DO CONTRATO Nº 52/2014 SEM RESPALDO LEGAL

Fato

Foi analisada a execução do Contrato nº 52/2014, celebrado entre a Codevasf e a Central IT Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 07.171.299/0001-96), cujo objeto é a prestação de serviços de suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação.

A contratação decorreu de adesão ao Pregão Eletrônico para registro de preços nº 90/2013, realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

O contrato foi assinado em 01/06/2014, com valor global anual estabelecido em R\$2.505.600,00, correspondente a 80.000 Unidades de Medida de Serviço - UMS ao valor unitário de R\$31,32.

Desde então, foram firmados três termos aditivos, sendo que o último prorrogou o prazo de vigência contratual até 31/05/2018.

Considerando se tratar de adesão a ata de registro de preço, a análise realizada objetivou verificar se a execução contratual no âmbito da Codevasf encontrava-se aderente ao catálogo de serviço licitado no pregão nº 90/2013.

O período de execução contratual analisado foi de 01/01/2016 a 31/12/2016.

Inicialmente, cabe registrar que o Termo de Referência (TR) do Pregão nº 90/2013 estabeleceu que os serviços objeto da contratação seriam demandadas por meio de tarefas, mensuradas em UMS, as quais seriam classificadas em três tipos:

1. Tarefas Rotineiras: tarefas de periodicidade previamente definida para execução;



2. Sistêmicas: tarefas de que não possuem periodicidade de execução estabelecida, com características de curta duração e que são remuneradas pelo número de execuções no período;
3. Projetizadas – tarefas empreendidas, tempestivamente, para execução de serviço com resultado específico, executados de forma planejada, com início e término preestabelecido.

Além da classificação acima, o TR do INPE elencou as tarefas de cada categoria que podiam ser solicitadas. A lista de Tarefas Rotineiras apresentou onze tarefas, enumeradas de R-001 a R-011; a lista de Tarefas Sistêmicas apresentou 27 tarefas, enumeradas de S-001 a S-027; e, por sua vez, a lista de Tarefas Projetizadas apresentou dez tarefas, enumeradas de D-001 a D-010. Assim, houve 48 tarefas possíveis de serem demandadas.

Apresentada a estrutura de execução prevista no Termo de Referência do pregão do INPE, a qual a Codevasf aderiu, passa-se aos resultados observados na análise da execução do contrato nº 52/2014, especificamente durante o ano de 2016, que é o período sobre o qual está sendo avaliada a prestação de contas da Unidade, conforme a seguir:

- Em 2016, a Codevasf executou sete tarefas distintas, as quais somaram o total pago de R\$1.025.756,25, conforme quadro abaixo:

Quadro: Valores executados em 2016 – Contrato nº 52/2014

Tarefa	Qtde. UMS	Valor Pago	% total
P003	748,00	R\$ 24.556,84	2,4%
P014	1.321,00	R\$ 41.373,72	4,0%
R002	9.128,00	R\$ 329.015,12	32,1%
R003	2.090,14	R\$ 73.339,32	7,1%
R004	11.941,73	R\$ 417.828,03	40,7%
R011	2.928,00	R\$ 102.414,00	10,0%
S025	1.134,00	R\$ 37.229,22	3,6%
Total Geral	29.290,87	R\$ 1.025.756,25	100,0%

Fonte: Codevasf

- Das sete tarefas executadas, uma – a tarefa R011 - não estava prevista inicialmente no Catálogo de Serviço que foi licitado no pregão nº 90/2013.

A citada tarefa foi adicionada em 2015 e refere-se ao serviço de “*suporte presencial ao ambiente de videoconferência em dias úteis pelo período de 08 horas*” e tem como atividades “*acompanhar, atender às solicitações e prestar apoio aos usuários dos sistemas e equipamentos de videoconferências existentes na contratante conforme demanda*”.

Instada a justificar a inclusão da tarefa, a Unidade informou que durante a execução do contrato verificou-se a necessidade de a sede da Codevasf ter suporte sobre o seu ambiente de videoconferência e que a adição foi acordada em reunião entre o órgão e a empresa, tendo sido formalizada por meio de registro em ata de reunião e da respectiva ordem de serviço e obedeceu ao disposto no modelo de prestação de serviços, item 7.f do Termo de Referência do INPE.

Observando-se a alínea “f” do item 7, verifica-se que haveria a possibilidade apenas de se adaptar tarefas já listadas e, portanto, segundo o edital, inexistiria, a princípio, a possibilidade de inclusão de novas tarefas, conforme a seguir:



“f) A adaptação das tarefas poderá ocorrer sempre que o CONTRATANTE avaliar esta necessidade em face de alterações/evoluções tecnológicas de equipamentos e sistemas em uso, e deverá ser integrada às tabelas referenciadas no Anexo I, observando: (...)”

Nesse sentido, vale registrar, conforme já apontado em relatório desta CGU nº 201505343 - o qual também avaliou a execução de um contrato firmado com a Central IT pelo Ministério da Integração Nacional (MI) após adesão ao mesmo Pregão Eletrônico nº 090/2013 do INPE -, que a Advocacia Geral da União (AGU), ao analisar a possibilidade de inclusão de novas tarefas, emitiu o parecer nº 142/2013/CJU-SJC/CGU/AGU, contido no processo nº 090/2013 do INPE, em que expôs o entendimento de que *“não existe amparo legal para a inclusão de tarefas não previstas originariamente no edital e nos seus anexos. A inclusão de ‘novas tarefas’ se configura como alteração do objeto da licitação, o que não pode ser admitido! (...) Dessa forma, não se pode admitir a criação de novas tarefas e a estipulação de novas quantidades de UMS depois de celebrado o contrato”*.

O parecer afirma ainda que:

“33.1 (...) a inalterabilidade do objeto licitado é também um direito dos licitantes, pois a criação de novas tarefas, no âmbito do contrato em vigor, lhes tolhe a possibilidade de participação em um novo certame.

33.2 Portanto, a inclusão de novas tarefas, durante a vigência do contrato poderá deixar a Administração em situação vulnerável, vez que não existe respaldo legal que autorize tal procedimento”

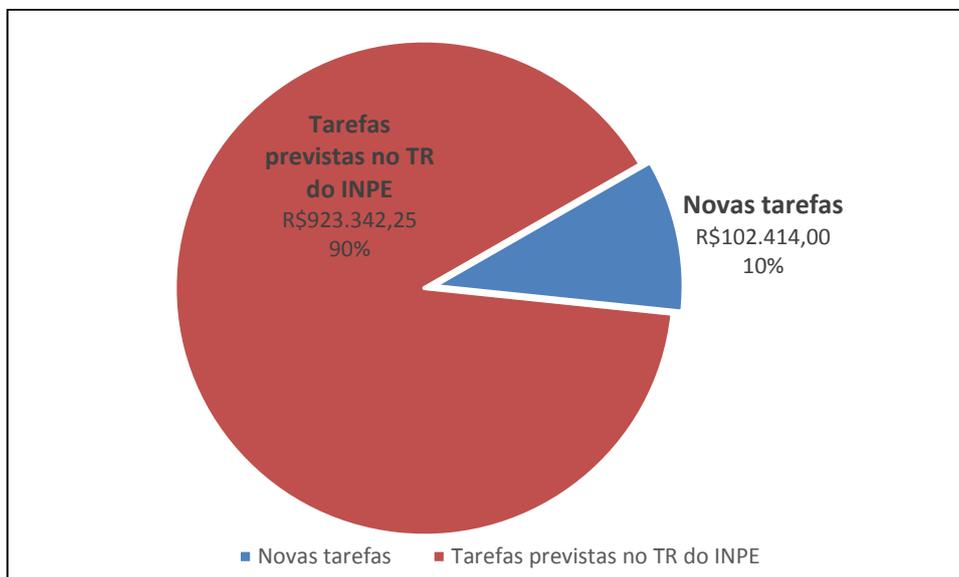
O entendimento da AGU, portanto, é pela inviabilidade de inclusão de novas tarefas não previstas no edital.

Trazendo para o presente caso, em que pese a aceitação de ambas as partes, Codevasf e Central IT, para inclusão da tarefa R011, não existiria amparo legal para execução dessa tarefa, haja vista que ela não estava prevista originalmente no catálogo de serviços licitado, sobre o qual se encontravam vinculados.

Por outro lado, analisando-se a execução do contrato nº 52/2014, observa-se que essa foi a única tarefa fora do catálogo de serviço contratado que foi demandada pela Codevasf. Em relação ao montante executado em 2016, verificou-se que 90% da execução contratual correspondeu a atividades que estavam previamente definidas no catálogo de serviços, conforme visto no gráfico abaixo:

Gráfico: Valores executados dentro e fora do escopo previsto originalmente





Fonte: CGU

Além disso, cabe registrar que a natureza da tarefa adicionada – ‘suporte ao ambiente de videoconferência’ – é compatível com objeto do contrato nº 52/2014 (suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação) e semelhante as demais tarefas do catálogo de serviços que foram originalmente licitadas, tais como “R-003 - Atendimento aos chamados técnicos dos usuários de TI” e “R004 - Operação de central de suporte em dias úteis pelo período contínuo de 10 horas”.

Desse modo, avalia-se que tal inclusão não se configurou como descaracterização do objeto.

Sobre a questão, vale mencionar que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no documento “Boas práticas, vedações e orientações para contratação de Serviços de Suporte e Atendimento em Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC”, vinculado à Portaria MP/STI nº 20/2016, dispõe, no parágrafo único do seu primeiro item, sobre a possibilidade de alteração do catálogo de serviço, desde que não descaracterize o objeto licitado:

“Parágrafo único. Ao longo da execução contratual, o catálogo de serviços poderá ser alterado nos termos do que dispõe o art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, desde que a alteração seja feita por aditivo contratual e que não descaracterize o objeto”

Portanto - embora a inclusão, *a posteriori*, de novas tarefas não previstas no catálogo de serviço original e, por consequência, não licitadas, seja formalmente inviável - tendo em vista que a adição referiu-se a uma única tarefa e que esta representou uma pequena parte do total executado em 2016 (10%) e considerando ainda que a referida tarefa é compatível com o objeto do contrato, avalia-se que, no presente caso, a inclusão da tarefa R-011, ainda que imprópria, não se configurou como descaracterização nem desvio do objeto contratado.

Todavia, haja vista se tratar de uma impropriedade, que não encontra amparo legal, cabe recomendar à Unidade que se abstenha de incluir novas tarefas durante a execução do contrato nº 52/2014, além da R-011, uma vez que estas novas tarefas estariam fora do catálogo de serviço licitado no pregão do INPE nº 090/2013, ao qual o contrato está vinculado.



Manifestação da Unidade

Após a entrega da versão preliminar do Relatório da Auditoria Anual de Contas da Codevasf, referente ao exercício de 2016, a Unidade a apresentou a seguinte manifestação sobre os fatos relatados:

“Considerando a análise da execução do contrato nº 52/2014, celebrado entre a Codevasf e a Central IT Tecnologia da Informação Ltda, foi avaliada, pelo relatório da CGU, a criação de tarefa que não estava prevista no Catálogo de Serviços do pregão nº 90/2013 licitado pelo INPE, utilizando como referência pela adoção inadequada pela imprevisibilidade, o item 7, alínea "f" do Termo de Referência do INPE.

RECOMENDAÇÃO: "Todavia, haja vista se tratar de uma impropriedade, que não encontra amparo legal, cabe recomendar à Unidade que se abstenha de incluir novas tarefas durante a execução do contrato nº 52/2014, além da R-011, uma vez que estas novas tarefas estariam fora do catálogo de serviço licitado no pregão do INPE nº 090/2013, ao qual o contrato está vinculado.

RESPOSTA: Cabe salientar que a inclusão de nova tarefa se pautou pelas seguintes considerações:

1. O item 7, alínea "f", estabelece que "A adaptação das tarefas poderá ocorrer [..], e deverá ser integrada às tabelas referenciadas no anexo I" (grifo nosso). A palavra integrada, foi interpretada como sinônimo de incorporar, incluir, compor as tarefas existentes ao Catálogo de Serviços do anexo I, sendo tratada como novo item do rol de tarefas existentes, atendendo aos seguintes requisitos:

a. Como adaptação de uma tarefa existente, conforme disposto na alínea "f". Consideramos a existência da tarefa S-026 que trata da Administração e Suporte de Videoconferência, que se tratava de uma tarefa com prazo definido, para adaptá-la para uma tarefa rotineira, tendo em vista que, havia necessidade de atendimento às demandas de videoconferência, que são diárias e evitaria a abertura mensal de uma tarefa sistêmica.

b. Mantendo o tipo e Numeração sequencial da tarefa, conforme alínea "f.1", do mesmo Termo de Referência do INPE. Foi considerada que novas tarefas deveriam respeitar a numeração sequencial existente e a sua respectiva classificação, como referência balizar das atividades desempenhadas pelo objeto do contrato.

c. Adaptação do nome identificador e objetivo da tarefa, observando os demais requisitos da alínea "f.2". Para atendimento desse item, foi adotado o nome "suporte presencial ao ambiente de videoconferência em dias úteis pelo período de 08 horas" cujo objetivo pretendia "acompanhar, atender às solicitações e prestar o apoio aos usuários dos sistemas e equipamentos de videoconferência existentes na contratante conforme demanda" como adaptação da tarefa para execução contínua, caracterizando-se como tarefa rotineira.

d. Adaptação das atividades a serem desenvolvidas, complexidades e demais quesitos da alínea "f.3". Foram realizados os ajustes para que a



tarefa corresponda a uma tarefa rotineira, considerando a complexidade, tempo de execução e período de execução previstos nas tarefas rotineiras do Catálogos de Serviços.

2. *NOVAS CONSIDERAÇÕES Justificativa dos motivos da não inclusão da atividade relacionada a operação da videoconferência como R-004.*

Diante dessas considerações é importante ponderar que:

1. *As considerações apresentadas divergem do entendimento da AGU quando trata que "não existe amparo legal para a inclusão de tarefas não previstas originariamente no Edital e seus anexos". A tarefa inclusa R-11, estava prevista como tarefa sistêmica, do Catálogo de Serviços, numerada como S-026.*

2. *As considerações apresentadas também divergem do entendimento da AGU quando consideram a "inviabilidade de inclusão de novas tarefas não previstas no edital". Conforme destacado anteriormente, a tarefa foi prevista no catálogo só que inicialmente com tipificação diferente daquela necessária a ser executada diariamente no ambiente da Contratante.*

3. *Concorda-se com o relatório da CGU quando registra que a tarefa adicionada "é compatível com o objeto do contrato nº 52/2014 (suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação) e semelhante as demais tarefas do catálogo de serviços que foram originalmente licitadas, tais como R-003 [...] e R004".*

4. *A Codevasf considerou a possibilidade de alteração do catálogo de serviço, previsto no documento "Boas práticas, vedações e orientações para a contratação de Serviços de Suporte e Atendimento em Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC", vinculado à Portaria MP/STI nº 20/2016, quando foi alterado o catálogo de serviços, ao longo da execução contratual, tal sem descaracterizar o objeto da contratação.*

5. *Discorda-se do relatório da CGU quando considera "se tratar de uma impropriedade, que não encontra amparo legal", pois não houve nenhuma impropriedade e ilegalidade quanto a adaptação do respectivo catálogo.*

Por fim, todas as explanações anteriores da Codevasf têm como objetivo esclarecer e demonstrar a correta forma da execução contratual, e assim, solicitar a reconsideração inferida pelo relatório da CGU, que se acredita ser equivocado tal entendimento apresentado pelo órgão federal de controle interno no respectivo caso relatado."

Análise do controle interno

De modo geral, o gestor argumenta que não houve inclusão de nova tarefa, mas sim adaptação de uma tarefa já existente e, nesse sentido, defende que não teria havido nenhuma impropriedade ou ilegalidade na alteração do catálogo de serviço, contrariando, portanto, tanto o posicionamento da AGU quanto o entendimento desta CGU.

Quanto às alterações no catálogo de serviço, que é o cerne da questão, vale registrar que, conforme previsto no edital no item 7.f, as adaptações que eventualmente poderiam ocorrer somente se dariam "em face de alterações/evoluções tecnológicas de equipamentos e sistemas em uso", o que não ocorreu no presente caso.



Portanto, na mesma linha do entendimento já exposto pela AGU no parecer supracitado, conclui-se que inexistente a possibilidade de inclusão de novas tarefas não previstas no edital e seus anexos, e que a possibilidade de adaptação, restrita às tarefas já existentes, está condicionada à ocorrência de mudanças tecnológicas.

Em relação a nova tarefa R-011, o gestor traz a informação de que a atividade associada ao serviço de suporte a videoconferência estava originalmente prevista no TR do INPE sob o título “S-026 - Administração e Suporte de Videoconferência” e que, portanto, teria ocorrido uma adaptação da referida tarefa, a qual mudou de classificação: de tarefa sistêmica para tarefa rotineira.

Avaliando-se o termo de referência elaborado pela Codevasf, a referida atividade estava cadastrada no catálogo de serviço com o código S-023, a qual tinha a previsão de 30 execuções anuais ao custo unitário de 4 UMS, correspondendo a um total de 120 UMS no ano.

Já a nova tarefa criada, R-011, foi definida com parâmetros de mensuração dos serviços e de periodicidade de execução distintos daqueles inicialmente previstos para a tarefa S-23 (ou S-026). O seu custo diário é de 12 UMS. No ano de 2016, a tarefa R-011 executou um total de 2.928 UMS.

Assim, comparando-se o custo das duas atividades, a nova tarefa criada (R-011) teve uma execução 24,4 vezes superior ao que estava previsto anualmente para a atividade S-23, ou seja, um acréscimo de 2.340%.

Nesse ponto, cabe registrar que o catálogo de serviços predefinido e que foi licitado, com os respectivos volumes de serviço previstos e custo das tarefas, é que subsidia a composição de preço apresentada pelas empresas na licitação. Desse modo, a inclusão de tarefas *a posteriori* - especialmente no presente caso, em que o custo anual da nova tarefa é bastante superior a inicialmente previsto - prejudica as propostas ofertadas pelas empresas durante a licitação, uma vez que altera a composição de custo global do contrato e, desta forma, não deve ser admitida.

Portanto, considerando que a inclusão (ou adaptação) da tarefa R-011 não foi motivada por questões tecnológicas de equipamentos e sistemas em uso, conforme prevê o edital, e que os custos entre as duas tarefas (S-023 e R-011) são muito díspares, esta CGU mantém o entendimento de que a alteração do catálogo de serviço para inclusão da tarefa R-011 não está aderente ao previsto nos normativos legais e no edital ao qual a contratação está vinculada.

1.2.3 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

1.2.3.1 INFORMAÇÃO

AVALIAÇÃO DE PROCESSOS DE CONCESSÃO E DE ACOMPANHAMENTO DE CONVÊNIOS

Fato

Na Codevasf compete a Área de Gestão Estratégica, através da Gerência de Planejamento e Estudos Estratégicos, na Unidade de Controle de Contratos e Convênios orientar, capacitar e disseminar boas práticas na gestão de contratos e convênios; monitorar o



registro e atualização dos dados dos instrumentos realizada pelo gestor, coordenador ou fiscal, em conjunto com as Áreas e as Superintendências Regionais responsáveis por sua execução; desenvolver inter-relações de apoio a instituições públicas e privadas, visando identificar e remover entraves à viabilização e adequação dos convênios; manter atualizadas as informações relativas aos planos de trabalho referentes aos destaques orçamentários.

Nas Superintendências as Unidades Regionais de Monitoramento e de Controle de Contratos e Convênios possuem a mesma competência, além de apoiar a elaboração de instrumentos normativos, que permitam documentar e otimizar os processos de trabalho da Empresa; e orientar e consolidar as informações pertinentes a contratos, convênios e outros instrumentos congêneres celebrados pelas Superintendências Regionais (Resolução nº 769 de 02 de dezembro de 2014).

A empresa possui o Sistema de Gestão de Contratos e Convênios - SIGEC, que é um sistema que permite coletar, recuperar, processar, armazenar e distribuir os dados de todos os instrumentos celebrados pela Empresa com a finalidade de facilitar o planejamento, controle, coordenação, análise e o processo decisório dos gestores dos níveis estratégico, tático e operacional da Codevasf.

Em extração realizada no Sistema Macros identificou -se 607 (seiscentas e sete) Transferências concedidas pela Codevasf, na situação “ em execução”, em 2016. Além disso constatou-se que há coerência entre o número de convênios registrados no SICONV e no SIGEC, em relação aos instrumentos firmados em 2016.

Alinhamento entre o objeto dos convênios e os objetivos do Programa e da Ação

Em relação a amostra selecionada teve-se como objetivo verificar a atuação das Superintendências Regionais na fase de concessão, avaliando se os instrumentos firmados reúnem requisitos afins com os objetivos da ação governamental. Os instrumentos selecionados estão relacionados abaixo:

Quadro: Convênios selecionados para análise.

SICONV	Conveniente	Número	Processo
820689/2015	CNPJ 13.891.528/0001-40 - MUNICIPIO DE LAPAO	21270/2015	59520.001005/2015-18
842330/2016	CNPJ 06.352.421/0001-68 - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHAO	80890/2016	59580.000584/2016-58
842341/2016	CNPJ 06.352.421/0001-68 - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHAO	80880/2016	59580.000581/2016-14
834354/2016	CNPJ 06.553.531/0001-98 - SECRETARIA DA INFRA-ESTRUTURA	70660/2016	59570.000328/2016-80
826507/2015	CNPJ 16.444.804/0001-10 - MUNICIPIO DE SOBRADINHO	60220/2015	59560.001217/2015-29

Fonte: Codevasf



Com objetivo de verificar o alinhamento entre o objeto dos convênios firmados pela Codevasf e os objetivos do Programa e da Ação, comparou-se o objeto do convênio com o plano de aplicação detalhado cadastrado no SICONV e o espelho da Ação/SIOP. Entre as transferências analisadas duas apresentaram problemas de compatibilidade, as de número 842330/2016 e 842341/2016. No caso da primeira o objeto do referido convênio não consta da descrição dos objetivos da Ação. Além disso, nas duas verificou-se, pelo Plano de Aplicação Consolidado, extraído do espelho SIOP, a existência de Despesas na categoria Corrente, enquanto na Ação 10.53201.18.544.2084.10ZW, que estão enquadradas as transferências, só há previsão de Despesas de Capital. Alerta-se que o TCU, através do Acórdão nº 463/2004, determinou à Codevasf que: “ 9.2.2. somente realize transferências voluntárias de recursos federais provenientes do Orçamento Geral da União mediante a existência de dotação orçamentária específica nas categorias de programação definidas pela Lei Orçamentária Anual, que atendam aos projetos apresentados, em estrita observância ao disposto no art. 25, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000 e no art. 3º, inciso I, alínea “a”, da IN/STN nº 01/2001 ”

Acompanhamento das transferências

No caso das metas qualitativas e quantitativas, é necessário registrar em relação ao convênio SICONV nº 820689/2015, a Analista Técnica do concedente solicitou a divisão das metas, o que não ocorreu. Outro registro importante, para o mesmo instrumento, é o desembolso de aproximadamente 78% do valor total e execução física de apenas 21% (Fonte: SIGEC, atualizado em 08/06/2017).

“ A exatidão das informações do plano de trabalho tem repercussão, também, na execução do convênio e na respectiva prestação de contas. A fiscalização dos órgãos federais de controle baseia-se nas informações do plano de trabalho para fixar critérios de avaliação do alcance das metas propostas. Subestimar ou superestimar as metas, os custos ou o cronograma de execução do objeto do convênio poderá trazer sérias consequências para o gestor do convênio. ” (Convênios e outros repasses - 6ª edição, TCU/2016).

Ainda em relação ao desembolso, em todos os instrumentos analisados houve atraso na liberação das parcelas, considerando o cronograma cadastrado no SICONV. Além disso, não foram localizadas no SICONV as justificativas para esses atrasos.

Constatou-se, ainda, a deficiência na alimentação do SICONV por parte das convenentes e concedente, pois todos os atos referentes à celebração, execução, acompanhamento e fiscalização dos termos de parceria celebrados deverão ser realizados ou registrados em módulo específico do SICONV, conforme preconiza o art. 91 da Portaria Interministerial nº 507/2011.

Verificou-se também divergências entre as informações existentes no SICONV e no SIGEC, principalmente para os convênios com cláusula suspensiva que estão registrados no SIGEC, na aba Pendências do Instrumento (Não foram identificadas pendências para este instrumento).

Na análise da prestação de contas foram selecionados três convênios, (SICONV Nº 766232/2011, 700817/2008 e 780198/2012), de onde se extraiu as conclusões a seguir.

Quanto ao instrumento SICONV Nº 766232/2011 observou-se que somente na primeira etapa a prestação de contas foi examinada de forma tempestiva, após a solicitação de complementação pelo concedente e envio pela convenente, a segunda análise ocorreu



após 286 dias, descumprindo, assim o prazo definido no próprio manual de convênios da empresa.

No caso dos convênios nº 780198/2012, nº 800361/2013 e nº 800363/2013 que se encontram na situação “Aguardando Prestação de Contas”, a empresa informou que os convênios serão cancelados. Sobre essa situação é importante que seja verificado a possibilidade de realizar o evento de anulação do instrumento no SICONV, de forma que fique registrado a situação real do convênio.

Por fim, quanto ao convênio nº 700817/2008, processo nº 59570.000419/2008-13, verificou-se que o instrumento foi rescindido, com devolução dos recursos não utilizados e glosados, e que ainda está em fase de aprovação da prestação de contas final. Para realização da prestação de contas foi aberto o processo nº 590570.000005/2017-77, onde consta a existência dos relatórios de fiscalização, os ofícios de notificação encaminhados ao conveniente, além das memórias de cálculos dos recursos devolvidos.

Fiscalização

De acordo com a Resolução nº 167 de 07.03.2013, a autoridade competente designará fiscal para acompanhar a execução físico-financeira do convênio. E ainda, o fiscal registrará no SIGEC, a cada 30 (trinta) dias, as informações referentes à execução físico-financeira do convênio, procederá à anexação dos relatórios fotográficos, quando houver, e fará o preenchimento do Relatório de Acompanhamento do Empreendimento –RAE (Anexo D).

Com objetivo de verificar se as fiscalizações das execuções dos objetos dos acordos estão sendo feita de forma regular e adequada foram selecionados, de forma aleatória, convênios e/ou termos de compromisso vigentes em 2016, de todas as Unidade descentralizada, com avanço físico acumulado do instrumento diferente de zero. Para os instrumentos selecionados verificou-se os relatórios anexados na aba Metas/Monitoramento Físico do SIGEC.

Não foram encontrados instrumentos, com os parâmetros descritos acima, para a 4ª Superintendência. Dos instrumentos selecionados apenas um apresentou os RAE anexados ao SIGEC. Os instrumentos da 1ª, 2ª e 5ª Superintendências continham relatórios e/ou fotos anexadas. No caso da 3ª, 6ª, 7ª e 8ª nenhum instrumento possuía registro de relatório e/ou fotos no sistema.

Conclui-se, portanto, que existe fragilidade no processo. Entende-se que não basta a existência de norma e de sistemas. É preciso alimentar o sistema.

Tomada de Contas Especial - TCE

Em relação a instauração de Tomadas de Contas Especial, em análise realizada nos instrumentos de 2016, verificou-se que cento e quatorze instrumentos foram firmados no referido ano; cento e vinte e duas transferências foram encerradas, sendo que trinta e uma ainda estão em processo de análise e dez foram reprovadas ou estão inadimplentes.

Foram instauradas duas TCE, sendo uma de convênio e outra de termo de compromisso, ou seja, em apenas 20% dos inadimplentes/reprovados foram instaurados o processo de Tomadas de Contas Especial. O convênio SICONV 759489/ 2011 apresentava mais de duzentos dias de atraso na prestação de contas.



Na Codevasf o tema “Tomadas de Contas Especial” é abordado no Manual de Gestão de Convênios, Resolução Nº 167, de 07 de março de 2013. Um aspecto importante que é tratado no Manual de Convênios trata da competência para instauração da TCE. Vejamos:

“ 7.1.15.3 Esgotados os prazos estabelecidos nos subitens 7.1.13.1, 7.1.13.3 e 7.1.15.2 sem que o conveniente tenha apresentado a correta prestação de contas, ou caso exista evidências de irregularidades que resultam em prejuízo ao erário, o Presidente ou Superintendente Regional encaminhará o processo à AA/GCB, na Sede, ou à GRA/UCB, nas SR, para que sejam tomadas as seguintes providências:

- a) efetue os registros de sua competência; e*
- b) instaure TCE.*

...
7.2.1 A AA/GCB, na Sede, ou a GRA/UCB, nas SR, após a instauração de TCE, realizará os seguintes procedimentos:

- a) registrar a inadimplência do conveniente no Siconv/SIAFI;*
- b) registrar os identificados como causadores do dano ao erário na conta “Diversos Responsáveis” do SIAFI. ”*

Recentemente foi aprovado o Manual de Tomadas de Contas Especial da Codevasf, Resolução Nº 471, de 21 de julho de 2017, “*com a finalidade de oferecer orientações básicas sobre o processo de TCE, no âmbito da Codevasf, bem como orientar gestores e empregados sobre este instrumento, considerando as suas características, os pressupostos para a instauração da TCE, a sua formalização, a apuração do dano e a legislação aplicável, além de outros elementos que possam, de algum modo, nortear as ações dos agentes públicos que irão atuar no processo.*”

Diante do exposto, acredita-se que com a recente aprovação do Manual de TCE o processo de TCE será aprimorado.

Considerando as informações apresentadas acima, conclui-se que: na maioria das transferências analisadas o objeto dos convênios estava alinhados com os programas/ações. Quanto ao acompanhamento das transferências verificou-se fragilidades nos controles internos no que se refere aos seguintes aspectos: registros do SICONV; divergências de informações no SIGEC e SICONV; tempestividade nas análises das prestações de contas; cobranças expedidas a conveniente para realização da prestação de contas; e cumprimento do cronograma de desembolso.

1.2.4 Estrutura e Atuação da Auditoria Interna

1.2.4.1 CONSTATAÇÃO

AUSÊNCIA DE CLASSIFICAÇÃO DE RISCOS DE PROCESSOS NO PAINT

Fato

A Instrução Normativa CGU nº 24/2015 dispõe sobre a elaboração, a apresentação e o acompanhamento do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) e do Relatório Anual de Auditoria Interna (RAINT), e os aspectos operacionais relativos aos trabalhos de



auditoria das unidades de auditoria interna da administração pública federal direta e indireta sujeitas à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central e dos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Na elaboração do PAINT, a unidade de auditoria interna deverá considerar o planejamento estratégico, a estrutura de governança, o programa de integridade e o gerenciamento de riscos corporativos, os controles existentes, os planos, as metas, os objetivos específicos, os programas e as políticas do respectivo órgão ou entidade. O PAINT conterá, no mínimo a relação dos macroprocessos ou temas passíveis de serem trabalhados, classificados por meio de matriz de risco, com a descrição dos critérios utilizados para a sua elaboração. A matriz de risco conterá o resultado da análise dos riscos associados a um macroprocesso ou tema, em termos de impacto e de probabilidade, que possam vir a afetar os objetivos do órgão ou entidade pública.

Por oportuno, é importante registrar que, nos termos do art. 5º da Instrução Normativa nº 24/2015, a Consad/AU submeteu a este Órgão de Controle Interno, no exercício de 2016, a proposta do PAINT 2017, que foi acatada na íntegra, ressalvando se que a Unidade deveria adotar ajustes nas propostas de PAINT dos exercícios futuros, conforme consignado no Relatório de Auditoria nº 201604580.

Em seu RAINT a Auditoria Interna da Codevasf apresenta quadro demonstrativo relativo aos trabalhos de auditoria previstos no PAINT 2016 que não foram realizados no exercício. A auditoria interna informa que a não execução dos trabalhos previstos decorreu de replanejamento, em função de contingenciamento de recursos orçamentários para despesas com diárias e passagens. Não obstante, ressalta que foram empreendidas ações de auditoria de gestão na 1ª, 4ª, 5ª e 8ª Superintendências Regionais. Cabe ressaltar que, no PAINT da Auditoria Interna da Codevasf não foram abordados aspectos relacionados ao planejamento estratégico, a estrutura de governança, ao gerenciamento de riscos corporativos, aos controles existentes e aos objetivos específicos da Empresa.

As Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna do Instituto dos Auditores Internos (IIA) orienta que a Auditoria Interna deve estabelecer um plano baseado em riscos para determinar as prioridades da atividade de auditoria interna, de forma consistente com as metas da organização e deve levar em consideração a estrutura de gerenciamento de riscos da organização, incluindo o uso dos níveis de apetite de risco estabelecidos pela administração para as diferentes atividades ou partes da organização. Se não houver uma estrutura, a auditoria interna deve utilizar seu próprio julgamento quanto aos riscos após considerar a opinião da alta administração e do conselho. A auditoria interna deve revisar e ajustar o plano conforme necessário, em resposta às mudanças do negócio, riscos, operações, programas, sistemas e controles da organização. Nessa linha, a atividade de auditoria interna deve avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria dos processos de gerenciamento de riscos. Determinar se os processos de gerenciamento de riscos são eficazes é um julgamento que resulta da avaliação da auditoria interna quanto a se: (i) os objetivos da organização dão suporte e estão alinhados com a missão da organização; (ii) os riscos significativos são identificados e avaliados; (iii) respostas apropriadas aos riscos são selecionadas de forma a alinhar os riscos com o apetite de risco da organização; e (iv) informações de riscos relevantes são capturadas e comunicadas de forma oportuna através da organização, permitindo que colaboradores, administração e conselho cumpram com suas responsabilidades.

Solicitou-se à Auditoria Interna da CODEVASF que informasse a abordagem desenvolvida para priorizar suas atividades com os objetivos estratégicos da Empresa. Em resposta a Auditoria Interna informou que:



“Quando da elaboração do Paint/2017 o Planejamento Estratégico da Codevasf encontrava-se em elaboração, prejudicando a seleção de ações com base no critério de relevância, sendo utilizadas como parâmetro para o Paint as atividades previstas pela Empresa no PLOA/2017, com base nos critérios de materialidade e criticidade, principalmente no primeiro.

Além do conteúdo mínimo exigido no Art. 4º da Instrução Normativa nº 24/2015 – CGU, também são observadas ações não realizadas e previstas no Paint do ano anterior, bem como a seleção dos fatos indicados para acompanhamento em função da criticidade da constatação.

Pode-se assim dizer que, alinhada aos objetivos estratégicos da empresa, a Auditoria Interna, durante a realização do Paint, promove a elaboração da matriz de risco, com vistas à avaliação dos parâmetros de materialidade, relevância e criticidade, para efeito indicador dos programas/ações a serem auditados. Essa matriz é formada levando em consideração a hierarquização dos valores de cada ação por meio da Curva ABC, pelo mapeamento das políticas públicas afetas à Codevasf evidenciando sua importância estratégica e pela utilização de trabalhos internos e externos de auditoria para identificação das situações críticas”.

Além disso, solicitou-se à Auditoria Interna da Codevasf que informasse qual a contribuição da Unidade para a melhoria dos processos de gerenciamento de riscos da Empresa. Em resposta a Auditoria Interna informou que:

“A Auditoria Interna atuou ao longo do exercício, por meio de acompanhamento de processos, avaliação de resultados e proposição de ações corretivas para desvios gerenciais detectados, com vistas ao assessoramento à alta administração da entidade, buscando agregar valor e fortalecer a gestão. Não obstante a baixa normatização das ações de gestão de riscos e controles internos pela Empresa, como também a ausência de unidade orgânica específica que os identifiquem, a verificação sistemática da Auditoria Interna, quanto a aplicação dos normativos e certificação quanto à execução dos principais empreendimentos programados, foram fatores determinantes para se evitar danos ao erário. Salienta-se que se encontra em andamento grupo de trabalho com foco na implementação da política de gestão de riscos na Codevasf”.

Em organizações com maturidade de riscos menor, a auditoria interna pode optar por alocar tempo para promover a introdução e a melhoria dos processos de gestão de riscos. O objetivo dessa atividade de consultoria é melhorar a maturidade de riscos da organização. A auditoria interna deve ter uma abordagem de trabalho de tal forma que a direção mantenha um senso de posse dos processos que estão sendo desenvolvidos. As Normas Internacionais do IIA definem as atividades de consultoria como serviços de aconselhamento, cuja natureza e escopo são acordados com a direção da organização e não pressupõe que a auditoria interna deva assumir a responsabilidade pela gestão de riscos. A declaração de posicionamento do IIA sobre o Papel da Auditoria Interna na Gestão Corporativa de Riscos traz orientações adicionais sobre os papéis que se pode assumir e aqueles que não se pode.

Cabe mencionar que, a partir de dezembro de 2017 entrará em vigor a Instrução Normativa CGU nº 3/2017, que aprovou o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Esse referencial estabelece os princípios, as diretrizes e os requisitos fundamentais para a prática profissional da atividade de auditoria interna governamental. A atividade de auditoria



interna governamental tem como propósito aumentar e proteger o valor organizacional das instituições públicas, fornecendo avaliação, assessoria e aconselhamento baseados em riscos.

Segundo o Referencial Técnico, por natureza, os serviços de consultoria representam atividades de assessoria e aconselhamento, realizados a partir da solicitação específica dos gestores públicos. Os serviços de consultoria devem abordar assuntos estratégicos da gestão, como os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos e ser condizentes com os valores, as estratégias e os objetivos da Unidade Auditada.

Ante o exposto, entende-se que a auditoria interna da Codevasf tem a possibilidade de contribuir de forma relevante com a gestão da Empresa ao prestar serviços de avaliação e consultoria que melhorem os processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos, bem como elaborar seu PAINT com a utilização de critérios baseados em riscos.

Causa

Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) elaborado sem considerar fatores estratégicos.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve nova manifestação da Unidade Examinada para este item.

Análise do Controle Interno

Tendo em vista que não houve nova manifestação, mantem-se as análises relatadas no campo fato.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a Auditoria Interna da CODEVAF ao elaborar seu PAINT 2018 contemple aspectos relacionados ao planejamento estratégico, a estrutura de governança, ao gerenciamento de riscos corporativos, aos controles existentes e aos objetivos específicos da Codevasf.

1.2.4.2 CONSTATAÇÃO

AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO DA ADEQUAÇÃO, EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E MATURIDADE DOS CONTROLES INTERNOS DA CODEVASF COM BASE EM BOAS PRÁTICAS.

Fato

Em 1992, o COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) publicou a obra Controle Interno – Estrutura Integrada, (Internal Control – Integrated Framework). Essa primeira versão obteve grande aceitação e tem sido aplicada amplamente em todo o mundo. É reconhecida como uma estrutura modelo para



desenvolvimento, implementação e condução do controle interno, bem como para a avaliação de sua eficácia.

Em consonância com esse referencial, a Instrução Normativa CGU nº 24, 17/11/2015, em seu artigo 10 estabelece que para efetuar a avaliação dos controles internos, as unidades de auditoria interna deverão adotar as melhores práticas, considerando, no mínimo, os seguintes componentes: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informação e comunicação e atividades de monitoramento. O § 2º desse artigo traz as seguintes definições desses componentes:

I - ambiente de controle - conjunto de normas, processos e estrutura que fornece a base para a condução do controle interno no órgão ou entidade;

II - avaliação de riscos - processo dinâmico e interativo que visa a identificar, a avaliar e a mensurar os riscos relevantes que possam comprometer a integridade do órgão ou entidade e o alcance das metas e dos objetivos organizacionais;

III - atividades de controle - conjunto de ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos que auxiliam o órgão ou entidade a mitigar os riscos que possam comprometer o alcance dos objetivos traçados;

IV - informação - processo de validação da consistência, documentação e guarda dos registros gerados a partir das atividades de controle interno necessárias para que o órgão ou entidade alcance seus objetivos;

V - comunicação - processo contínuo de compartilhamento e obtenção de informações que possibilita a compreensão do órgão ou entidade sobre as responsabilidades de controle interno e sua importância; e

VI - atividades de monitoramento - conjunto de ações destinadas a acompanhar e avaliar a eficácia dos controles internos.

O Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna – RAINT relativo ao exercício de 2016, elaborado pela Auditoria Interna, apresenta as seguintes informações:

“Nível de maturação dos controles internos da Codevasf

Trata-se de análise consolidada acerca do nível de maturação dos controles internos da estatal, com base nos trabalhos realizados, com a identificação das áreas que apresentaram falhas relevantes e a indicação das ações promovidas para regularização ou mitigação dos riscos delas decorrentes”.

Fragilidades Identificadas	Aperfeiçoamentos Implementados
<i>Falhas na formalização, execução, fiscalização e processo de pagamento de contratos e convênio; Descumprimento de normativos internos.</i>	<i>Trata-se de falhas de caráter formal, onde os setores responsáveis foram notificados e adotaram providências visando a não reincidência dos fatos.</i>
<i>Pendências em processos de prestações de contas de convênios e termos de compromisso.</i>	<i>A Empresa, por meio dos setores responsáveis, intensificou o acompanhamento da situação por meio de notificações e cobranças quanto ao cumprimento dos prazos para análise. O acompanhamento da situação é objeto de acompanhamento pela Auditoria Interna.</i>

O COSO entende que um sistema de controle interno eficaz exige mais do que a estrita observância a políticas e procedimentos: exige, sim, o uso de julgamento. A



administração e a estrutura de governança utilizam-se de julgamento para determinar que nível de controle é suficiente. A administração e outros membros do grupo usam julgamento todos os dias para selecionar, desenvolver e distribuir os controles por toda a entidade.

A administração e os auditores internos, entre outros membros do grupo, aplicam seu julgamento quando monitoram e avaliam a eficácia do sistema de controle interno.

Como pode se depreender dos normativos anteriormente mencionados, cabe à auditoria interna avaliar a adequação dos controles internos, com base nas melhores práticas, considerando, no mínimo, componentes que se encontram referenciados no COSO. Verificou-se que as informações constantes do RAINT se limitaram a descrever fragilidades identificadas e as providências adotadas, não havendo evidências de que a Auditoria Interna da Codevasf tenha realizado a avaliação dos controles internos da Empresa, tendo por base os normativos preconizados e boas práticas. Ademais, as informações apresentadas (fragilidades e providências) não são suficientes para se estabelecer o nível de maturação dos controles internos da Codevasf.

Cabe destacar que a responsabilidade da Consad/AU quanto ao tema foi reforçada por meio da edição do Decreto nº 8.945/2016, de 27/12/2016, que especificamente em seu art. 17, inc. II, dispõe que a auditoria interna de empresas estatais deverão ser responsáveis por aferir a adequação do controle interno, a efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade do processo de coleta, mensuração, classificação, acumulação, registro e divulgação de eventos e transações, visando ao preparo de demonstrações financeiras.

Causa

Falta de avaliação dos controles internos da Codevasf pela Auditoria Interna.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve nova manifestação da Unidade Examinada para este item.

Análise do Controle Interno

Tendo em vista que não houve nova manifestação, mantem-se as análises relatadas no campo fato.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a Auditoria Interna da Codevasf avalie se os controles internos da Codevasf são adequados, suficientes e contribuem para o alcance dos objetivos da Empresa.

1.2.4.3 CONSTATAÇÃO

AUSÊNCIA DE PROGRAMA DE GESTÃO E MELHORIA DA QUALIDADE

Fato



Em conformidade com o Regimento Interno da Codevasf, compete à Auditoria Interna elaborar e executar planos periódicos de inspeção das atividades da Empresa, preventiva e corretivamente; examinar e emitir parecer acerca da prestação de contas anual e tomada de contas especiais instauradas; prestar apoio logístico aos órgãos de controle externo e ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, quando solicitado; fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle das atividades da Empresa; e assessorar e orientar preventivamente a Assembleia Geral, o Conselho de Administração, o Conselho Fiscal, a Diretoria Executiva, o Presidente, os Diretores, os Gerentes-Executivos e os Superintendentes Regionais, por meio das seguintes estruturas orgânicas:

- Unidade de Apoio e Informação
- Unidade de Acompanhamento e Avaliação de Programas
- Unidade de Acompanhamento e Avaliação da Gestão

Atualmente, para execução das atribuições que lhe são afetas, a Auditoria Interna da Codevasf conta com 13 analistas auditores, 3 chefes de unidade e 1 Auditor Chefe.

Conforme consignado no Relatório de Gestão 2016, a Auditoria Interna da Codevasf vincula-se hierarquicamente ao Conselho de Administração, em consonância com o parágrafo único do artigo 13 do Estatuto Social, e se sujeita à orientação normativa e à supervisão técnica do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, nos termos do caput do artigo 15 do Decreto nº 3591/2000. A auditoria interna executa suas atribuições orientada pelo Regulamento de Auditoria aprovado pelo Conselho de Administração, publicado em maio de 2015, com a sua independência e imparcialidade garantidas pela direção superior da empresa.

Acerca das atividades de auditorias internas é relevante mencionar que o Instituto dos Auditores Internos (IIA) define a auditoria interna como uma atividade independente e objetiva de avaliação (assurance) e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. A Auditoria Interna auxilia uma organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança.

A independência é a imunidade quanto às condições que ameaçam a capacidade da atividade de auditoria interna de conduzir as suas responsabilidades de maneira imparcial. Para atingir o grau de independência necessário, a Unidade de Auditoria Interna deve ter acesso direto e irrestrito à alta administração e ao conselho do órgão ou entidade, e estar livre de influências no que tange ao escopo dos trabalhos, procedimentos e conteúdo das comunicações.

A auditoria interna é conduzida em diversos ambientes legais e culturais; entre organizações que variam de propósito, tamanho, complexidade e estrutura; e por pessoas dentro ou fora da organização. Enquanto as diferenças possam afetar a prática de auditoria interna em cada ambiente, a conformidade com as Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna do IIA (Normas) é essencial para o atendimento das responsabilidades dos auditores internos e da atividade de auditoria interna.

O propósito das Normas é delinear os princípios básicos que representam a prática de auditoria interna, fornecer uma estrutura para a execução e promoção de um amplo espectro de auditoria interna de valor agregado, estabelecer as bases para a avaliação de desempenho da auditoria interna e promover a melhoria dos processos e operações organizacionais. Além disso, as Normas são aplicáveis a auditores internos e a atividades



de auditoria interna. Todos os auditores internos são responsáveis pela conformidade com as normas em relação à objetividade, proficiência e zelo profissional devido.

A qualidade na auditoria interna começa com a estrutura e a organização da atividade de auditoria. A qualidade deve ser a essência, e não a base, da forma como a atividade conduz seu negócio – através de sua metodologia, políticas e procedimentos de auditoria interna e práticas de recursos humanos. Cada um desses itens deve ser preestabelecido com base em um entendimento comum de qualidade e da percepção de valor do stakeholder.

A Estrutura Internacional de Práticas Profissionais do IIA (IPPF) define um Programa de Avaliação de Qualidade e Melhoria (Quality Assurance and Improvement Program – QAIP) como uma avaliação contínua e periódica de todo o espectro do trabalho de auditoria e consultoria desempenhado pela atividade de auditoria interna. Um programa de avaliação da qualidade e melhoria é desenhado para permitir avaliar a conformidade, a eficiência e a eficácia da atividade de auditoria interna e identificar oportunidades de melhoria. O QAIP deve medir se a auditoria interna está alcançando seus próprios objetivos, assim como os da organização como um todo.

Nessa linha, o novo Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental, aprovado pela Instrução Normativa CGU nº 3/2017, que vigorará a partir de dezembro de 2017, dispõe que a unidade de auditoria interna deve instituir e manter um Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade (PGMQ) que contemple toda a atividade de auditoria interna governamental, desde o seu gerenciamento até o monitoramento das recomendações emitidas, tendo por base os preceitos legais aplicáveis e as boas práticas nacionais e internacionais relativas ao tema.

O Referencial Técnico dispõe que o programa deve prever avaliações internas e externas, orientadas para a avaliação da qualidade e a identificação de oportunidades de melhoria. As avaliações internas devem incluir o monitoramento contínuo do desempenho da atividade de auditoria interna e autoavaliações ou avaliações periódicas realizadas por outras pessoas da organização com conhecimento suficiente das práticas de auditoria interna governamental. As avaliações externas devem ocorrer, no mínimo, uma vez a cada cinco anos, e ser conduzidas por avaliador, equipe de avaliação ou outra Unidade de Auditoria Interna Governamental qualificados e independentes, externos à estrutura da unidade de auditoria. As avaliações previstas neste item podem ser realizadas por meio de autoavaliação, desde que submetida a uma validação externa independente. Em todos os casos, é vedada a realização de avaliações recíprocas.

Indagou-se à Auditoria Interna sobre a existência de um Programa de Avaliação de Qualidade e Melhoria implementado no âmbito da Unidade. Em resposta, a Auditoria Interna se limitou a informar que *“anualmente, conforme detalhado no RAINTE, é apresentada a relação das capacitações realizadas no ano de 2016, com a descrição das ações, a indicação do quantitativo de auditores capacitados, carga horária e temas abordados”*.

Além disso, visando avaliar a aderência da Unidade às boas práticas, solicitou-se que fosse informado o resultado de avaliação interna e/ou externa, que tenha tido por objetivo avaliar a atuação da Auditoria Interna da Codevasf no cumprimento de sua missão institucional. Em resposta a Auditoria Interna da Codevasf encaminhou cópia de extrato do Relatório de Avaliação Anual de Contas nº 201406275 – exercício 2013, elaborado pela CGU, no qual é apresentado o registro de informação “sobre a existência de unidade de auditoria interna e verificação dos elementos constantes do parecer da auditoria” (item 2.1.2.1).



Cabe destacar que, o relatório acima citado não teve por objetivo avaliar a conformidade, a eficiência e a eficácia das atividades desenvolvidas no âmbito da Auditoria Interna da Codevasf, mas tão somente informar sobre as atribuições da Unidade, que se encontravam consignadas no Relatório de Gestão, bem como informar sobre a conformidade do Parecer da Auditoria Interna, elaborado pela Auditoria Interna, com os pontos exigidos pelo Item 1 do Anexo III da Decisão Normativa TCU nº 132/2013.

Ante o exposto, entende-se que a Auditoria Interna da Codevasf pode se valer das boas práticas internacionais para implementar um Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade, de forma a antecipar disposições contidas no Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental, que entrará em vigor a partir de dezembro de 2017.

Causa

A auditoria interna da Codevasf não implementou medidas que possibilitem avaliar a eficiência de sua atuação no cumprimento de seu dever institucional.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve nova manifestação da Unidade Examinada para este item.

Análise do Controle Interno

Tendo em vista que não houve nova manifestação, mantem-se as análises relatadas no campo fato.

Recomendações:

Recomendação 1: Que a Auditoria Interna da Codevasf implemente um Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade, tendo por base os preceitos legais aplicáveis e as boas práticas nacionais e internacionais relativas ao tema.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

A ATUAÇÃO DA GERÊNCIA DE PLANEJAMENTO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS TEM CONTRIBUÍDO PARA A MELHORA NOS CONTROLES INTERNOS DA CODEVASF

Fato

O principal objetivo dessa análise é avaliar de que forma a atuação da Gerência de Planejamento e Estudos Estratégicos - GPE contribui para a melhora nos controles internos da Codevasf, considerando as competências regimentais definidas para a Gerência. Com isso será avaliado também o cumprimento do previsto no Art. 9º da Lei nº 13303/2016, e no artigo 15 do Decreto nº 8945/2016, que determina a adoção, pelas



empresas públicas, de regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e de controle interno.

Dessa forma a avaliação englobou as seguintes verificações:

- Existe Planejamento Estratégico formalmente instituído?
- A organização desdobra os objetivos estratégicos em planos táticos e operacional?
- Juntamente com a definição de objetivos, são estabelecidos padrões (indicadores, metas, resultados esperados) para medir o progresso, a qualidade e o desempenho desejado das ações da entidade?
- Existe Política de Gestão de Riscos detalhada, devidamente formalizada?
- A organização avalia continuamente a gestão de riscos estabelecidas de modo a mantê-la atualizada em razão de mudanças significativas?
- Existe processo de identificação de riscos de fraude e corrupção?

Além disso, verificou-se se a GPE dispõe de infraestrutura física (prédios, equipamentos, tecnologia, mobiliário) e de pessoal suficientes para exercer as competências definidas no regimento interno da Codevasf, quais sejam: *“Coordenar a realização de estudos de cenários e a elaboração/revisão dos planos estratégicos, táticos e operacionais da Empresa, compatibilizando-os com as orientações do Governo Federal; promover estudos e propor estratégias e linhas de ação de desenvolvimento organizacional voltadas para a melhoria da gestão e de processos; propor e validar métodos para avaliação de impactos econômico, social e ambiental de suas ações e projetos; acompanhar, no âmbito da Empresa, os processos administrativos de contratos, convênios e outros instrumentos; dar suporte geotecnológico aos estudos e levantamentos de recursos naturais e socioambientais dos vales, gerenciar os acordos de cooperação técnica internacionais.”*

A GPE, assim como a Gerência de Tecnologia da Informação - GTI e a Gerência de Gestão Orçamentária estão vinculadas à Área de Gestão Estratégica da Codevasf. A GPE conta com 34 colaboradores, sendo 26 de nível superior e 08 de nível médio. Em conversa realizada com representantes da Área de Gestão Estratégica, no dia 11 de agosto de 2017, foi nos relatado a quantidade de servidores não é suficiente para atender adequadamente as demandas da área. Em função dessa situação, a GPE informou que as seguintes demandas estão sendo reprimidas:

- Desenhar a Cadeia de Valor da Codevasf com base na estratégia definida e na missão estabelecida;
- Identificar, mapear, analisar e redesenhar os processos de missão crítica inerentes ao cumprimento da missão institucional da Codevasf e alinhados com a cadeia de valor estabelecida;
- Atualização do Plano de Desenvolvimento da Bacia do São Francisco – Planvasf e da Bacia do Parnaíba – Planap;
- Atualização/elaboração dos seguintes normativos: Norma de Alienação; Norma de Patrimônio; Termo de Execução Descentralizada; Regulamento de Licitações e Revisão do Manual de Convênio.

No que se refere à estrutura de Tecnologia da Informação, verificou-se que a área carece de recursos financeiros e de pessoal para exercer adequadamente as suas atividades. Quanto à infraestrutura física de prédios e mobiliário, a Unidade informou que atendem razoavelmente bem.



Não obstante os problemas relatados acima verifica-se que houve avanço no modelo de gestão da Codevasf. Das atividades realizadas pela GPE em 2016, destaca-se a aprovação da revisão do Planejamento Estratégico Institucional (2017-2021), que é um instrumento primordial de controles internos, visto que por meio desse documento a Empresa definiu os objetivos estratégicos a serem alcançados. Além disso, ressalta-se o fato do PEI ter sido elaborado por um Grupo de Trabalho contendo representantes de cada uma das áreas da Sede, bem como de cada uma das Superintendências Regionais, ou seja, para sua elaboração houve a participação de todas as áreas da Codevasf, além da aprovação do referido Documento pela alta administração.

Destaca-se também, de acordo com a GPE, que o Planejamento Estratégico foi bem divulgado para toda a Empresa, por meio da confecção e afixação de banners, realização e apresentação de vídeos sobre o assunto, e divulgação na intranet.

Além disso, em 2016, objetivando materializar a execução do PEI, a GPE, com a colaboração das áreas da Empresa e de sua Presidência, elaborou o Plano Anual de Negócios – PAN 2017.

O referido Plano foi elaborado com base no levantamento das ações descritas no Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA de 2017 e de outros projetos considerados prioritários para o alcance da missão institucional, sendo que a partir deste levantamento foram solicitadas às cinco áreas da Empresa e à sua Presidência validação das ações objeto de execução no exercício de 2017. Portanto, o PAN foi elaborado com base nas ações priorizadas pelas áreas e com base na força de trabalho e nos recursos financeiros disponíveis à época.

De acordo com a GPE para cancelamento e/ou inclusão de nova ação/subação, as áreas devem justificar tecnicamente o motivo da alteração e essas serão encaminhadas para análise e aprovação da Diretoria Executiva - Dex e do Conselho de Administração - Consad. Considera-se positivo o fato das alterações no PAN terem que passar por aprovação da DEX e do CONSAD pois demonstra que o Plano é um instrumento institucionalizado e efetivo de planejamento da Empresa.

Não obstante a importância do estabelecimento das metas e dos indicadores é necessário também monitorar e avaliar os resultados. Sobre o assunto, verificou-se, em conversa com o Gerente de Planejamento e Estudos Estratégicos, que atualmente o monitoramento está sendo realizado por meio de Planilha do Excel, mas que está previsto o desenvolvimento a partir do próximo ano (2018) um Sistema de Planejamento (SISPLAN) para acompanhar o andamento dos objetivos, metas e indicadores do Planejamento Estratégico. É importante ressaltar que o desenvolvimento do referido Sistema está em última prioridade dentre as ações elencadas no PDTI (2017-2020), o que indica que tal Sistema poderá não ser concluído nesse período. Sobre o Sistema a Unidade, informou, em resposta ao Relatório Preliminar, que poderá adquirir um software no mercado para acompanhar o andamento dos objetivos, metas e indicadores do Planejamento Estratégico.

Por outro lado, verifica-se que a Empresa ainda não possui metodologia formal para realizar a análise de riscos institucionais e nem tampouco para identificar e mensurar os processos críticos inerentes à consecução dos seus objetivos e metas. Sobre o assunto, a Empresa informou que elabora instrumentos normativos que permitem documentar as rotinas de trabalho e que foi constituído Grupo de trabalho em 2017, com vistas a elaboração da Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos, onde os



trabalhos relativos a elaboração da supracitada política encontra-se concluído, sendo emitido parecer Jurídico sobre o instrumento elaborado.

Dessa forma, embora a Empresa ainda não tenha uma Política de Gestão de Riscos devidamente formalizada, a sua elaboração está em andamento, o que indica preocupação da empresa com o seu modelo de gestão.

Por fim, quanto as medidas de controle que são adotadas pela Empresa para minimizar a ocorrência de eventos que possam comprometer negativamente o atingimento dos objetivos, a Empresa informou que utiliza o uso de planilhas e sistemas informatizados, dentre eles o Sistema de Gestão de Contratos e Convênios – SIGEC, desenvolvidos para facilitar o desempenho de atividades das áreas meio ou finalísticas da empresa. Sobre o SIGEC, que é o Sistema utilizado para registrar os convênios e contratos, verificou-se, em visita à Empresa, que a GPE realiza o monitoramento desses instrumentos, por meio da extração, periódica, de relatórios gerenciais que apresentam indicativos de problemas (convênios expirados, contratos sem designação de fiscal...) e a partir desses relatórios encaminha e-mail alertando às unidades finalísticas. Não obstante o acompanhamento realizado pela GPE verifica-se a existência de dados incompletos e de informações divergentes entre os dados do SIGEC e do SICONV.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

POUCO INVESTIMENTO NA ÁREA DE TI COLOCANDO EM RISCO O ALCANCE DOS OBJETIVOS INSTITUCIONAIS DA EMPRESA

Fato

Com objetivo de verificar a atual estrutura de tecnologia da informação, questionou-se à Gerência de Tecnologia da Informação – GTI da Codevasf, sobre a sua adequabilidade frente aos objetivos da Empresa.

A manifestação da área foi a seguinte: *“não há tecnologia na empresa tão adequada e equipamentos suficientes para atender a estrutura organizacional atual com o grau de satisfação esperado pelas áreas Finalísticas e das Superintendências Regionais da Codevasf”*.

As principais fragilidades relatadas na área de TI estão relacionadas abaixo:

- Ausência de solução de firewall atualizada; equipamentos de videoconferência descontinuados e sem garantia;
- Volume de licenças de software insuficientes no quantitativo para atendimento das demandas da Sede e Superintendências Regionais;
- Solução de rede wireless defasada tecnologicamente e com funcionamento precário;
- Ausência de solução de e-mail robusta com recursos de segurança e backup para preservação dos dados;
- Solução de backup aderente para as necessidades da organização;
- Ausência de switch core para atender a infraestrutura de TI de maneira adequada;
- Sistemas corporativos sem condições de expandi-los, por conta dos sistemas legados consumirem a maioria dos esforços de recursos humanos especializados



- para tal finalidade e não adotarem arquitetura integralmente de mercado;
- Dentre outros elencados no documento do PDTI.

A GTI informou também que a Codevasf passa por um contingenciamento de recursos orçamentários oriundo da crise política presente no governo federal que têm refletido direta e indiretamente no desempenho das competências institucionais da área de tecnologia de informação (TI) e que seriam necessários 70 milhões de investimentos, em 4 anos, para manter uma estrutura adequada a todas as áreas da empresa.

Além da falta de recursos financeiros a Unidade informou que existe uma carência de recursos humanos e no perfil técnico necessário para o desenvolvimento dos trabalhos na Gerência. Segundo a GTI as principais ações que ficaram prejudicadas em função dessa situação foram as seguintes:

- Formalização de processos de gestão de serviços internos de TI, incluindo, ao menos, gestão de configuração, gestão de incidentes, gestão de mudança e gestão de continuidade de negócios;
- Formalização do processo de gerenciamento de projetos de TI;
- Formalização e execução de políticas de segurança da informação;
- Estabelecimento de processo formal para contratação e gestão de soluções de Tecnologia da Informação;
- Mapeamento e gestão dos riscos relevantes ligados à TI;
- Implementar procedimentos de segurança da informação para garantir a confidencialidade, integridade e a disponibilidade das informações, bem como a continuidade do negócio, adotar critérios efetivos para a gestão da infraestrutura de TI.
- Realizar a segmentação da rede de dados da SEDE e Superintendências da empresa;
- Implementar melhorias na solução de backup disponível na empresa;
- Implantar uma base de conhecimento corporativa sobre os procedimentos de rede, garantindo a qualidade e integridade da informação;
- Implementação do módulo de doação de bens do Sistema de Administração de Patrimônio e Materiais (SIAMP);
- Manutenção evolutiva no módulo de Prestação de Contas do Sistema de Gestão de Contratos (SIGEC);
- Desenvolvimento do módulo de acompanhamento/monitoramento de projetos do Sistema de Gestão de Projetos e Atividades (SGPA);
- Desenvolvimento do Sistema de Gestão de Desempenho (SGD);
- Desenvolvimento ou aquisição de sistema para apoio ao planejamento estratégico da empresa;
- Desenvolvimento do módulo de regularização fundiária do novo Sistema de Gestão Fundiária (SIGESF);
- Formalização do processo de desenvolvimento de software;
- Realizar a evolução de sistemas de informação corporativos; e
- Pendência de 32 (trinta e duas) solicitações de atendimento para manutenção corretiva e ou evolutiva dos sistemas de informação em produção.

Destaca-se como ponto positivo, o fato de que todas fragilidades identificadas (fraquezas e ameaças) estão relatadas no PDTI, e, portanto, são de conhecimento da alta administração da Empresa.



Por fim foi solicitado a área de TI, que informasse se todos os sistemas existentes na Codevasf são homologados pela Empresa. Sobre o assunto, a GTI informou que:

“Em 2009, a Unidade Sistemas de Informação (AE/GTI/USI) publicou na intranet o Processo de Desenvolvimento de Sistemas da Codevasf (PDSC) e, a partir dessa data, os sistemas desenvolvidos na Empresa passaram a ter os requisitos do software e implantação formalmente homologados junto aos usuários das áreas de negócio.

Dessa forma, alguns dos sistemas identificados no PDTI não tiveram o procedimento formal de homologação, porém, foram aceitos pelos seus respectivos usuários, antes de serem implantados no ambiente de produção.

Sobre garantir a segurança das bases de dados, informo que os sistemas desenvolvidos pela empresa e disponibilizados no ambiente de produção possuem backup das bases de dados, solução de auditoria dos dados e restrição de acesso à informação.”

Diante do exposto, verifica-se a área de TI está fragilizada, pois além da carência de recursos financeiros e de pessoal da área, alguns sistemas utilizados não estão homologados. Tal situação acarreta os seguintes riscos: defasagem na infraestrutura de TI e nos sistemas corporativos; perdas de informação; descontinuidades de manutenção dos sistemas; baixa maturidade da Governança de TI; e morosidade nas atividades da Empresa.

Dessa forma, considerando a importância estratégica que a área de TI representa para a Empresa, conclui-se que a precariedade na estrutura atual de TI pode comprometer a execução adequada das atividades regimentais das áreas da Codevasf e com isso prejudicar o alcance dos seus objetivos institucionais.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

FALHAS NA GUARDA E RESTRIÇÃO À DISPONIBILIZAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO REFERENTE AO PROJETO PONTAL

Fato

Em fevereiro/2006 houve a formalização do Processo nº 59500.000337/2006-22, nº SRD 62902, (02 volumes) que trata da contratação da *International Finance Corporation* (IFC), Contrato nº 0.07.06.0018, cujo objeto consiste na prestação de serviços de assessoria técnica, jurídica e financeira especializada para a modelagem da concessão ao setor privado da construção, operação, manutenção e, ao final da concessão, transferência à contratante, da infraestrutura de irrigação do Perímetro Pontal. Em relação ao processo supra, cabe destacar que a Solicitação de Auditoria nº 201701468/022 não foi integralmente atendida, pois foram disponibilizados apenas os processos de pagamentos ao IFC para análise. Por duas vezes a Gerência de Concessões e Projetos Especiais (AD/GCO) solicitou a disponibilização ao setor onde constava o último monitoramento, a Assessoria Jurídica (PR/AJ), mas não obteve êxito até a presente data. Questionada, a AD/GCO informou que o objeto referente à execução do contrato supra foi integralmente executado. Em último monitoramento realizado em 14/09/17, o chefe da PR/AJ sugeriu encaminhar o fato à Corregedoria (PR/CO) para adoção das medidas cabíveis.



Concluída a modelagem referente à Parceria Público-Privada (PPP), em dezembro/2008, foi realizada a Concorrência Internacional nº 01/2009, cujos procedimentos licitatórios constaram do Processo nº 59500.002583/2008-81, nº SRD 112893. Solicitado o Processo para análises – Solicitação de Auditoria nº 201701468/022, de 9/7/2017 – foram disponibilizados dois Volumes e 13 processos apensos, no entanto, verificou-se pelo conteúdo ao final do Volume 2, que haveria um 3º volume e talvez outros subsequentes. Assim sendo, repetiu-se o não atendimento à Solicitação de Auditoria, pela restrição de acesso aos volumes, conteúdos do processo em tela, e, conseqüentemente, ocasionou restrição às análises a eles referentes. Registra-se que evidenciaram as conclusões sobre a existência de outros volumes do Processo 59500.002583/2008-81, o trâmite, em 05/01/2010, no setor SPROT/CODIB/DGI/SE/MI do Ministério da Integração Nacional (MI) e trecho constante do Diário Oficial da União (DOU) nº 234, seção 1, pg 34, de 08/12/2010.

A AD/GCO foi questionada pessoalmente e por e-mail em relação a esse fato, e reconheceu a possibilidade da existência de volumes adicionais, que possam estar localizados no MI, mas até o presente momento a documentação presente nos volumes subsequentes não foi apresentada. De acordo com o trecho presente no DOU é possível verificar que a empresa Tetto SPE6 Agronegócios Ltda sagrou-se vencedora da licitação, no entanto, não teria sido contratada sob a alegação de que não teria apresentado as garantias necessárias para a assinatura, conforme resposta da AD/GCO a esse questionamento na Solicitação de Auditoria 201701468/022.

Cabe destacar que o Processo nº 59500.002583/2008-81 contém os tramites relacionados ao insucesso da tentativa de realização da PPP, logo, é de se esperar que nele também estejam contidos documentos que atestem o não cumprimento das garantias citadas, bem como a motivação e as justificativas técnicas para a desistência da adoção do modelo de PPP. Em consulta ao Sistema de Registro de Documentos (SRD) foi observado que não consta menção ao número de volumes do Processo nº 59500.002583/2008-81.

Em março/2012 foi formalizado o Processo nº 59500.000595/2012-57, nº SRD 177340, que tratou da formalização do novo modelo definido pelo corpo diretivo da empresa para o Projeto Pontal, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), que em vista de guardar conformidade com a legislação vigente e eventuais similaridades com a PPP, seria o modelo ideal a ser aplicado no Pontal naquele momento, conforme informado pela AD/GCO. Vale ressaltar que o Processo 59500.000595/2012-57 não contém análises de juízo e de técnica para respaldar a motivação para a substituição do modelo de PPP para o CDRU para implantação do Projeto Pontal. Realizada a Licitação para a CDRU – Edital nº 060/2012, verificou-se que participaram duas empresas: Queiroz Galvão Alimentos SA e Polo de Consultoria e Marketing Ltda. Em abril de 2013 a empresa Polo foi declarada vencedora da concessão, tendo sido assinando o contrato em maio do mesmo ano.

À época, foram realizadas reuniões periódicas entre a Empresa Polo e a Codevasf, e do teor das atas que registraram essas reuniões, surgiram pendências relacionadas à questões ambientais e técnicas que foram sanadas pelas partes ao longo do tempo. Nos termos do Contrato CDRU, Cláusula 08, a Codevasf receberia valores mensais referentes a *Tarifa de Serviço de Irrigação e Tarifa Variável*, que seriam pagos após o período de carência de 01 ano e após a emissão da Notificação de Início de Operação.

De acordo com a Nota Técnica nº 009/2013-AD/GCO emitida em 19/12/2013, pág 1436, houve a sinalização do início das operações no Lote Empresarial 06 – Módulo 02. No entanto, em setembro/2014, a Empresa teria solicitado à Codevasf a adoção das medidas



legais cabíveis para conter a invasão das áreas públicas do Projeto Pontal, que estavam sendo ocupadas ilegalmente por integrantes do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST). Essa invasão paralisou os trabalhos de supressão vegetal e demais atividades que estavam sendo realizados pela Empresa concessionária Polo. Registra-se em referência, que a Cláusula 12 do contrato de CDRU traz o seguinte texto: “*Tanto o poder Concedente quanto a Concessionária de CDRU não responderão pelo descumprimento ou pelo atraso na satisfação das obrigações decorrentes deste Termo de Referência e do Contrato de CDRU nas hipóteses de ocorrência de caso fortuito ou força maior, de acordo com as definições da Lei n° 10.406, de janeiro de 2002 (Código Civil Brasileiro) ...*”.

Verificou-se, ao longo do processo, que as partes – Empresa Polo e Codevasf – envidaram esforços para sanar essa ocorrência, como reuniões realizadas com o Incra e com o MST; o cadastramento de famílias integrantes do MST para comporem os lotes de produção etc, porém essas ações não lograram êxito, culminando com a empresa Polo apresentando, em maio/2015, expediente informando estar impedida de operar o Projeto Pontal, em decorrência da invasão não solucionada na área do perímetro. Como justificativa para sua tomada de decisão, cita a Cláusula 11 de sua Apólice do Seguro Garantia, cujo teor expressa que “o segurado não fará jus a indenização na ocorrência de Casos Fortuitos ou de Força Maior”, fato que justificaria a dilatação do prazo para apresentação de apólices atualizadas.

Merece registro o fato informado pela AD/GCO, de que a Concessionária tomou as providências cabíveis frente a invasão, registrando boletim de ocorrência (n° 14E0303003004) e ingressando ação de reintegração de posse na Justiça Estadual (n° 00112985-70.2014.8.17.1130), cuja liminar foi deferida em outubro de 2014, não sendo cumprida até a data atual. A AD/GCO informou ainda que, em dezembro/2016, a Codevasf e a Empresa Polo teriam acordado na rescisão amigável do contrato de CDRU tendo em vista a não resolução do conflito agrário, e pelo fato de que já haveria uma movimentação em torno do Projeto Pontal, no sentido de se adotar o modelo de ocupação tradicional administrado por distrito de irrigação.

Em relação à problemática da invasão de terras públicas, a Área de Concessões da Codevasf informou que ocorreram solicitações e reuniões frequentes com a Polícia Federal para cumprimento dos mandatos de reintegração de posse e com o Incra para aquisição de área visando o assentamento do Movimento.

Questionada sobre o prognóstico para a programação financeira do Projeto Pontal no modelo tradicional, frente ao cenário de restrições financeiras enfrentados pela Empresa, a AD/GCO limitou-se a informar que a decisão pela nova orientação coube à alta administração da Codevasf.

Em função do Processo n° 59500.000595/2012-57 caminhar para o desfecho da CDRU e de não haver estudos técnicos realizados pela Codevasf em função dos impactos gerados pela nova mudança de modelo do Projeto Pontal de CDRU para ocupação tradicional administrado por distrito de irrigação, enumera-se os seguintes riscos para a Codevasf:

1. Indisponibilidade de recursos públicos para implantação das obras de infraestrutura hídrica no Pontal Norte, uma vez que foi alegado o contingenciamento de recursos para a não implantação até o momento, conforme informação prestada em resposta à Solicitação de Auditoria n° 201701468/022; e
2. Manutenção das invasões de terra pelo MST, replicando o ocorrido em região próxima ao Pontal, fato reportado no Relatório da Audint/Codevasf n° 024/2016, em inspeção realizada no Projeto Salitre localizado em Juazeiro-BA, cuja parte da



infraestrutura de irrigação foi depredada e a problemática da invasão ainda não foi solucionada.

Por fim, ao final das análises, devido a indisponibilidade de acesso à totalidade dos autos dos Processos nº 59500.000337/2006-22 e nº 59500.002583/2008-81, não há possibilidade de afirmar sobre a completa regularidade da contratação e execução dos serviços firmados junto ao IFC; e nem quanto à regularidade quanto à mudança de modelo de PPP para CDRU, respectivamente. Portanto, não há possibilidade de concluir sobre os resultados proporcionados pelas mudanças nas formas de contratação para implantação do PPP Pontal.

Causa

Deficiências no controle das Unidades quanto às movimentações processuais.

Manifestação da Unidade Examinada

Em manifestação, foi-nos disponibilizado expediente, de 10/10/2017, da Coordenadora do Contrato 0.061.00/2013 CDRU Pontal, dirigido à AD/SE (atendimento à CI nº 362/2017, de 05/10/2017), prestando as mesmas informações e Anexos (CI AD 51/2017, de 10/08/2017, e CI AD 53/2017, de 16/08/2017, e Tela com os trâmites do Processo nº 59500.000337/2006-22), cujo teor esta CGU já tivera ciência no decorrer dos trabalhos de campo, ou seja: do extravio de Processo nº 59500.000337/2006-22 (SRD 62902) e do Volume 3/ subsequentes do Processo nº 59500.002583/2008-81 (SRD 112893), conforme relatado no campo Fato; e das reiteradas solicitações do da AD/GCO à PR/AJ.

Análise do Controle Interno

Em vista de que a Codevasf não apresentou fatos novos para análise (os documentos e informações apresentados na resposta já eram de ciência da CGU e já relatados no campo Fato), subsistem a Constatação e a respectiva Recomendação.

Recomendações:

Recomendação 1: Instaurar o devido processo de apuração de responsabilidade sobre o extravio do Processo nº 59500.000337/2006-22 (nº SRD 62902) e do Volume 3/subsequentes do Processo nº 59500.002583/2008-81 (nº SRD 112893).

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

IMPROPRIIDADES NA FORMALIZAÇÃO DE TERMOS ADITIVOS DO CONTRATO Nº 0.083.00/2014 QUANDO DA SUA INTERRUPÇÃO E RETOMADA.

Fato

No dia 07 de outubro de 2014, a Companhia Desenvolvimento Vale São Francisco (Codevasf) e a empresa Ecoplan Engenharia celebraram o Contrato nº 0.083.00/2014, com vigência de 360 dias a contar da assinatura, ao custo total de R\$ 7.039.449,28. O objeto a ser entregue pela contratada dividido em duas partes: Parte A – Adequação do Projeto Básico, R\$ 3.522.046,13; Parte B – atualização e Complementação dos Estudos Ambientais, R\$ 3.517.403,15.



Contudo, em 27 de julho de 2015, a empresa Ecoplan Engenharia encaminhou ao fiscal do Contrato nº 0.083.00/2014 a Correspondência CDVF-IUE-16 comunicando a paralisação da prestação de serviços, tendo em vista da falta de pagamento pelos serviços já executados e da falta de celebração de aditivo contratual para dilação do prazo e para acréscimo contratual, este em virtude do ajustamento da execução contratual na substituição do conceito de “perímetros irrigados” por “sistema adutor”, conforme se verifica no documento acostado às fls. 8, Volume VI.

Em resposta, no dia 13/08/2015, o fiscal do Contrato nº 0.083.00/2014 elabora Nota Técnica e descreve todo o histórico contratual e se manifesta favoravelmente pela paralisação da execução do Contrato nº 0.083.00/2014 e encaminha a solicitação da empresa contratada à autoridade competente, Diretor da Área de Desenvolvimento Integrado e Infraestrutura, para conhecimento e manifestação a respeito, o qual autoriza a paralisação da prestação de serviços. No mesmo dia 13/08/2015, o Presidente da Codevasf ratifica a autorização para interrupção solicitada e tem como base legal o art. 57, § 1º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993. A publicação no DOU ocorreu no dia 24/08/2015.

A interrupção da prestação de serviços encontra abrigo nos arts. 57, § 1º, e 79, § 5º, e devem ser lidos de forma complementares. No primeiro caso, são elencadas as hipóteses de alteração dos prazos de início das etapas de execução, conclusão e entrega, desde que assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro.

Observa-se da leitura dos autos que a motivação da Codevasf recaiu sobre o inciso III, § 1º, art. 57, “Interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração”, conforme se verifica no documento de Solicitação de Interrupção de Contrato acostado às fls. 10, Volume VI. Ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual tempo. É o que preceitua o § 5º, art. 79, da Lei de Licitações. Contudo, cabe à Administração praticar certos atos administrativos de modo a convalidar a interrupção contratual.

Primeiramente, seria o enquadramento na hipótese legal para a interrupção da execução do contrato administrativo. Segundo, o fato que originou a situação impeditiva deve ser justificado pela autoridade competente, normalmente é aquela que assina o contrato, e comunicada à autoridade superior para ratificação e publicação na imprensa oficial no prazo de 05 (cinco) dias, como condição de eficácia.

Posteriormente, considerando que a interrupção da prestação dos serviços acarretará a modificação das condições inicialmente pactuadas, faz-se necessária a celebração de termo aditivo para materializar essas alterações, de modo a devolver o prazo de execução por igual prazo à empresa contratada. Em que pese constar do § 5º que o cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual tempo, é vedada a prorrogação sem a devida formalização. É o que prevê o Acórdão nº 2.353/2006-Plenário:

*12. A disposição contida no § 5º do art. 79 da mesma Lei (ocorrendo impedimento, paralisação ou sustação do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual tempo) **não respalda prorrogações sem a devida formalização**. Embora a devolução desses períodos de paralisação ou impedimento ao prazo de execução estabelecido na avença seja um direito subjetivo do contratado garantido pela Lei, devem ser observados, igualmente, além do disposto no parágrafo único do art. 60, os comandos dos parágrafos 1º*



*e 2º do art. 57 e do parágrafo único do art. 61. Assim, os motivos que ensejam a prorrogação devem estar apresentados e justificados no processo de contratação, a dilação tem que ser previamente autorizada pela autoridade competente e **formalizada mediante aditamento**, que deve ser publicado na imprensa oficial como condição indispensável para sua eficácia. (Grifos nossos)*

O Acórdão nº 1.588/2003-Primeira Câmara, em alinhamento com o Acórdão nº 2.353/2006-Plenário, esposa o seguinte entendimento:

O dispositivo legal invocado pelo responsável como justificativa para a inexistência de termo aditivo não pode ser interpretado isoladamente, mas em conjunto com os arts. 57, §§ 1º e 2º, 60, parágrafo único, e 61, parágrafo único. [...]

*Dessa forma, **conclui-se que o princípio de devolução do prazo ao contratado, insculpido no art. 79, § 5º, não desobriga o administrador de providenciar o aditamento do contrato, prorrogando sua vigência.** (Grifos nossos)*

No mesmo sentido, encontramos o Parecer nº 471/2011, enunciando que a expressão “automaticamente” deve ser compreendida como garantidora do direito do contratado à prorrogação, a qual para ser efetivada depende da alteração via termo aditivo, do tempo de duração do contrato inicialmente estipulado. O citado Parecer também conclui pela celebração de termo aditivo no momento de reativação do contrato; quem seria a autoridade competente pela autorização da suspensão da prestação dos serviços; e quem seria a autoridade superior responsável pela ratificação, conforme preceitua o *caput* do art. 26 da Lei nº 8.666/1993.

Acerca desse assunto, o TCU se manifestou sobre o assunto por meio do Acórdão nº 2.292/2010-Plenário, dirigido à Codevasf nos seguintes termos:

9.3. determinar à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf que, nas futuras licitações e contratos:

[...]

*9.3.2. **elabore termo aditivo para formalizar a alteração da vigência dos contratos firmados, em princípio pactuados, quando da prorrogação dos mesmos decorrentes da retomada da execução contratual após um período de paralisação, de forma a assegurar a necessária transparência e a viabilizar o maior controle dos atos praticados ao longo de sua realização.** (Grifos nossos)*

Da análise processual concluímos que a Codevasf praticou os atos necessários à suspensão da prestação de serviços requeridos pelos §§ 1º e 2º, art. 57, e § 5º, art. 79, ambos da Lei nº 8.666/1993, exceto quanto à celebração de termo aditivo, prorrogando a vigência contratual, vez que não pode haver prorrogação contratual nos casos em que houver solução de continuidade.

Nesse diapasão, considerando que o Contrato nº 0.083.00/2014 foi celebrado no dia 07/10/2014, a sua vigência expirou no dia 07/10/2015, e, portanto, não poderia ser celebrado o primeiro termo aditivo restabelecendo a prestação de serviços a partir de 06/03/2017 e estendendo-a até 12/01/2018.

Além desse fato, verificou-se que apesar da ratificação do ato de interrupção da prestação de serviços pela autoridade superior e da respectiva publicação na imprensa oficial, esta não ocorreu no prazo de prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.



De acordo com os documentos acostados nos autos, a ratificação ocorreu no dia 13/08/2015 e publicação no dia 24/08/2015.

Em relação ao restabelecimento dos serviços, a empresa Ecoplan Engenharia encaminhou a Correspondência CDVF-IUP-18, datada de 16 de fevereiro, informando que o reinício das atividades a partir de 06/03/2017, apresentando novos cronogramas físico e financeiros, levando em conta os serviços já executados e as atividades que precisam que ainda precisam ser desenvolvidas, e solicitando aditamento do prazo 245 (duzentos e quarenta e cinco dias), tendo como data para o término dos trabalhos o dia 12 de janeiro de 2018. Em resposta, a Codevasf emitiu a Nota Técnica AD/GEP acostada às fls. 42, Volume VI, manifestando-se a anuência com o inteiro teor da Correspondência CDVF-IUP-18.

Em função da paralisação da prestação de serviços por quase dezenove meses, 27 de julho de 2015 a 06 de março de 2017, a Codevasf assegurou a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 0.083.00/2014 ao aplicar a Cláusula Sétima – Reajustamento, ao valor inicialmente contratado, tendo por fundamento legal o art. 2º, da Lei nº 10.192/2001, e § 1º, art. 57, da lei nº 8.666/1993.

Superada essa fase de definição de prazos e valores contratuais, a Proposição nº 42/2017, datada de 17 de fevereiro de 2017, fls. 44 e 45, Volume VI, e a Resolução nº 115 da Diretoria Executiva, datada de 23 de fevereiro de 2017, autorizam com base na Nota Técnica AD/GEP e no Parecer nº 56/2017 - PR/AJ a celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 0.083.00/2014, cujo objeto consiste no reinício das atividades a partir de 06/03/2017, prorrogar o prazo de vigência por mais 245 (duzentos e quarenta e cinco dias) e aprovar o novo cronograma físico financeiro.

Apesar de autorização da celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 0.083.00/2014 apresentar lastro no Parecer nº 56/2017 - PR/AJ, este não foi emitido com fulcro no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, vez que a sua expedição resultou de consulta formulada pela fiscalização do Contrato nº 0.083.00/2014 em que questionava a possibilidade de celebração do aditamento multicitado. Cabe acrescentar, também, que não se identificou a análise da minuta do 1º Termo Aditivo pelo Órgão Jurídico da Codevasf, o que gera descumprimento de obrigação legal, vez que a manifestação jurídica é fator condicionante à celebração contratual ou de termo aditivo

Quanto ao Parecer nº 56/2017 - PR/AJ, conforme ressaltado anteriormente, encontra-se inserido apenas parte de seu conteúdo, o que *per se* impede conhecer da manifestação conclusiva do Órgão Jurídico acerca da celebração do aditamento ao Contrato nº 0.083.00/2014. Contudo, essa lacuna não impede a esse órgão de Controle Interno manifestar-se pela improcedência da celebração do 1º Termo Aditivo tendo em vista à falta da celebração de termo aditivo no momento da interrupção da prestação da prestação de serviços em 2017, em função da solução de continuidade, acrescida em 2018 da ausência da análise da minuta do 1º Termo Aditivo pelo Órgão Jurídico.

Causa

Deficiência no controle das unidades quanto às movimentações processuais.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade apresentou nos seguintes termos:



3. Quanto ao parágrafo, página 103, do relatório Preliminar da Auditoria, que diz: Primeiramente, seria o enquadramento na hipótese legal para a interrupção da execução do contrato administrativo. Segundo, o fato que originou a situação impeditiva deve ser **justificado** pela **autoridade competente**, normalmente é aquela que assina o contrato, e comunicada à autoridade superior para ratificação e **publicação** na imprensa oficial no prazo de 05 (cinco) dias, como condição de eficácia. (Negritei)

3.1. Consideração:

3.1.1. Conforme Anexo I – Solicitação de Interrupção de Contrato Consta: 1) a **justificativa** da interrupção do contrato, 2) o formulário assinado pelas autoridades competentes (Diretor da Área e Presidente da Codevasf), 3 bem como com o carimbo com a data da publicação na imprensa oficial (fl. 443 do processo administrativo 59500.1936/2013-92)

4. Quanto ao parágrafo, página 103 do relatório Preliminar da Auditoria, que diz:

Posteriormente, considerando que a interrupção da prestação dos serviços acarretará a modificação das condições inicialmente pactuadas, **faz-se necessária a celebração de termo aditivo para materializar essas alterações**, de modo a devolver o prazo de execução por igual prazo à empresa contratada. Em que pese constar do § 5º que o cronograma de execução será prorrogado automaticamente por igual tempo, é vedada a prorrogação sem a devida formalização. (Negritei)

4.1. Consideração:

4.1.1. Conforme Anexo 2 – Manual de Contratos, item 9.7.1.1 e 9.7.1.2:

9.7.1.1. A interrupção será feita a partir da data estabelecida no formulário 'Solicitação de Interrupção de Contrato' (Anexo C) que deverá ser anexado ao respectivo processo de contratação e autorizado pelas autoridades competentes.

9.7.1.2. Após a autorização do titular da área ou Superintendência Regional de origem do contrato e ratificação do Presidente da Codevasf, o processo será encaminhado à Assessoria Jurídica para providências quanto à publicação do extrato de interrupção do contrato na imprensa oficial.

Assim, o procedimento foi realizado conforme Anexo I – Solicitação de Interrupção de Contrato (fls. 443 do processo administrativo 59500.1936/2013-92, explicado no item 3.1.1 e 4.1.1.

5. Quanto ao parágrafo, página 104 do relatório Preliminar da Auditoria, que diz:

Nesse diapasão, considerando que o Contrato nº 0.083.00/2014 foi celebrado no dia 07/10/2014, a sua vigência expirou no dia 07/10/2015, e, portanto, não poderia ser celebrado o primeiro termo aditivo restabelecendo a prestação de serviços a partir de 06/03/2017 e estendendo-a até 12/01/2018.

5.1. Consideração:

5.1.1. O entendimento é que com a realização do procedimento descrito no item 4.1.1, que a interrupção do contrato será feita utilizando-se do formulário de Solicitação de Interrupção de Contrato, a vigência **não** expirou, sendo possível a celebração de primeiro termo aditivo, restabelecendo a prestação de serviços.

6. Quanto ao parágrafo, página 105 do relatório Preliminar da Auditoria, que diz:

Apesar de autorização da celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 0.083.00/2014 apresentar lastro no **Parecer n. 56/2017-PR/AJ**, este não foi emitido com fulcro no



*parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, vez que a sua expedição resultou de consulta formulada pela fiscalização do Contrato n. 0.083.00/2014 em que questionava a possibilidade de celebração do aditamento multicitado. Cabe acrescentar, também, que não se identificou a **análise da minuta do 1º Termo Aditivo pelo Órgão Jurídico da Codevasf**, o que gera descumprimento de obrigação legal, vez que a manifestação jurídica é fator condicionante à celebração contratual ou de termo aditivo. (Grifei)*

6.1.1. Com relação à primeira parte do parágrafo acima, quanto à emissão do Parecer Jurídico nº 56/2017, (fls. 481, do processo administrativo 59500.1936/2013-92), no mesmo parecer consta que (Anexo 3):

“Diante do exposto, sugere-se pela possibilidade legal da celebração do Termo Aditivo em epígrafe, para prorrogar o prazo contratual, com fundamento no art. 57, § 1º, inciso III, da Lei n. 8.666/1993 e para reiniciar o período de vigência.

6.1.1.1. Assim, o entendimento é que o Parecer Jurídico foi conclusivo quanto à possibilidade de celebração do termo aditivo.

6.1.2. Com relação à segunda parte do parágrafo do item 6 acima, em relação à análise da minuta do 1º termo aditivo pelo Órgão Jurídico da Codevasf, conforme página 10 do regimento Interno da Codevasf (Anexo 4), compete à Assessoria jurídica propor os instrumentos contratuais e similares, neste caso, o Termo Aditivo. Ou seja, a própria Assessoria Jurídica elabora o Termo Aditivo, não carecendo de análise.

6.1.2.1. Após a elaboração do Termo Aditivo, a Assessoria Jurídica encaminha o Termo Aditivo para a área gestora do contrato para recolher as assinaturas, conforme é verificado na folha 481, do processo administrativo 59500.1936/2013-92, Anexo 6.

7. Quanto à Recomendação 1 do relatório Preliminar de Auditoria, que recomenda celebrar termo aditivo de interrupção de serviços, entende-se que a explanação do item 4 supera a questão. Pois o item 4 explica que o Manual de Contrato diz que a interrupção do Contrato deverá ser feita com a utilização do formulário “Solicitação de Interrupção de Contrato”, e tendo em vista que o Diretor da Área de origem do Contrato e o presidente da Codevasf terem assinado o instrumento, bem como por a Assessoria Jurídica ter encaminhado para publicação na imprensa oficial.

8. Quanto à recomendação 2, que recomenda encaminhar ao órgão Jurídico as minutas de termo aditivo para análise e manifestação, entende-se que o item 6.1.2 mostra que a própria Assessoria Jurídica é que elabora os Termos Aditivos, não sendo necessário a análise e a manifestação da Assessoria, superando, assim, a questão.

Análise do Controle Interno

A partir do encaminhamento do Relatório de Auditoria, versão preliminar, por meio do Ofício nº 17053/2017/CGIMA-DIV4/CGIMA/DI/SFC-CGU, de 02/10/2017, a Codevasf apresentou argumentos e documentações visando trazer maior clareza aos fatos descritos no aludido Relatório.

A Codevasf expressou-se em duas frentes: a primeira voltada para o cumprimento dos requisitos para interrupção e retomada da vigência contratual, Recomendação 001; e pela legalidade da emissão do Parecer nº 56/2017 - PR/AJ, Recomendação 002.



Em relação ao primeiro item, apesar de a Codevasf ter praticado os atos necessários à suspensão da prestação de serviços requeridos pelos §§ 1º e 2º, art. 57, e § 5º, art. 79, ambos da Lei nº 8.666/1993, deixou de promover a celebração de termo aditivo materializando a interrupção da vigência contratual, residindo aqui a divergência com o Órgão de Controle Interno.

A Unidade sustenta que o preenchimento do formulário de 'Solicitação de Interrupção de Contrato' e a assinatura do titular da área ou Superintendente Regional, com posterior ratificação do Presidente da Codevasf e publicação no DOU contêm os elementos necessários e suficientes e para interromper a vigência do Contrato nº 0.083.00/2014.

Contudo, em que pese o Diretor da Área de Desenvolvimento Integrado e Infraestrutura autorizar a paralização da prestação de serviços no âmbito do Contrato nº 0.083.00/2014 e o Presidente da Codevasf ratificar essa autorização, a falta de celebração do termo aditivo não possibilita a retomada em data posterior.

O Parecer nº 56/2017 - PR/AJ, que manifesta pela possibilidade legal da celebração de termo aditivo para retomada da prestação de serviços ao prescrever que não há ilegalidade na prática adotada pela Codevasf na interrupção contratual, vez que se encontra delineada no Manual de Contratos aprovado pela Resolução nº 1.883/2009, item 9.7, se manifesta ser conveniente adotar, tanto na interrupção quanto na retomada da vigência contratual, a celebração de termo aditivo, em atendimento à recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU) contida no Acórdão nº 2.292/2010-Plenário e no teor do Parecer nº 471/2011, Processo nº 59500.000194/2011-16.

Cabe ressaltar que o Acórdão nº 2.292/2010-Plenário foi dirigido à Codevasf e o Parecer nº 471/2011 foi exarado em processo interno pelo Órgão Jurídico da aludida Empresa Pública, sendo ambos emitidos em data posterior à aprovação do Manual de Contratos aprovado pela Resolução nº 1.883/2009.

Em relação ao segundo item, legalidade da emissão do Parecer nº 56/2017 - PR/AJ, de acordo com a documentação encaminhada, verificou-se que é de competência do próprio Órgão Jurídico propor a elaboração de instrumentos contratuais, dentre os quais, termo aditivo, conforme se verifica no Regimento Interno da Codevasf, art. 14, aprovado pela Resolução nº 769/2014, estando, portanto, superada a ilegalidade suscitada inicialmente por esse Órgão de Controle Interno.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar a orientação contida nos Pareceres Jurídicos nº(s) 56/2017 e 471/2011 e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, materializada nos Acórdãos nº(s) 1.588/2003-Primeira Câmara, 2.353/2006 e 2.292/2010, ambos Plenário, celebrando termo aditivo ao suspender a prestação de serviços com posterior reativação do contrato.

Recomendação 2: Promover a revisão do Manual de Contratos aprovado pela Resolução nº 1.883/2009, adequando-o aos entendimentos firmados pelo Tribunal de Contas da União e aos normativos que regulamentam as contratações públicas, a exemplo da Lei nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

