

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUARIA

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201701287

UCI Executora: SFC/DE/CGAGR - Coordenação-Geral de Auditoria da Áreas de
Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201701287, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 25/07/2017 a 18/08/2017, por meio de testes, análises, visitas 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.

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 Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

2. Resultados dos trabalhos

Dinheiro público é da sua conta
www.portaldatransparencia.gov.br



De forma a cumprir o escopo acordado por meio da Ata de Reunião realizada em 25/11/2016, entre CGU e TCU, foram analisadas as providências adotadas pela Embrapa para as recomendações dos órgãos de controle; a implementação e progresso da Embrapa para as ações do Plano ABC na perspectiva de cumprimento das metas firmadas internacionalmente pelo Brasil e as medidas praticadas visando a implantação do Programa de Integridade da Embrapa.

Além do escopo acordado, a CGU avaliou a gestão de compras e contratações de serviços terceirizados, a conformidade do Relatório de Gestão e do Rol de Responsáveis com as normas do TCU para o exercício de 2016 e a utilização do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD.

2.30 Composição do Relatório de Auditoria

Providências adotadas pela Embrapa para as recomendações da CGU.

No acompanhamento das providências adotadas pela Embrapa para as recomendações da CGU, a ausência de medidas por parte da empresa ensejou no aprofundamento de alguns temas específicos tratados nesta análise e abordados em item específico do Relatório Para as demais recomendações, o acompanhamento é realizado por meio do sistema Monitor.

- Controle das demonstrações contábeis:

Assim como havia sido apontado no Relatório CGU 201601676, a empresa não contabiliza os investimentos realizados em inovações tecnológicas patenteadas nos ativos intangíveis. A Unidade responsável alega a complexidade do assunto, notadamente no que tange à definição dos parâmetros que devem ser utilizados para estabelecer o custo da patente, em especial a divisão entre os estágios de pesquisa – considerada despesa sob a ótica contábil - e do desenvolvimento. No entanto, a CGU ratifica a importância da promoção desse registro, apontando o enfrentamento do processo a partir dos fundamentos técnicos disponíveis para dar início ao amadurecimento da contabilização de intangíveis na Embrapa.

É salutar destacar que esse tema se torna ainda mais relevante com a iminência da publicação do Decreto que vem a definir novas diretrizes para os Institutos de Ciência e Tecnologia. Eventuais flexibilidades e inovações trazidas pelo regulamento demandam maior controle e transparência das demonstrações contábeis, caso a Embrapa se enquadre.

Outro ponto abordado neste Relatório é a ausência de completude dos registros contábeis dos depósitos judiciais e fragilidades no acompanhamento periódico das movimentações financeiras realizadas nas contas de depósitos judiciais vinculadas à Embrapa.

De acordo com os exames realizados, foram identificadas contas bancárias vinculadas à Embrapa CPACT com saldo de depósitos judiciais que não foram devidamente contabilizados no SIAFI. Nessa mesma Unidade, também foi constatado que o acompanhamento e a contabilização da movimentação financeira nas contas judiciais não vêm sendo realizados periodicamente (mensal).

Destaca-se que as demais contas e registros contábeis não fizeram parte do escopo deste trabalho.



- Contrato para Construção da Sede Quarentena Vegetal:

Na verificação da ausência de realização da glosa no valor de R\$ 25.211,49 referente à aquisição indevida de 34 Kits de Controles Remotos no âmbito da construção e aparelhamento da Embrapa Quarentena vegetal (Relatório CGU 201601676), a equipe de auditoria optou por fazer nova visita às instalações da construção e constatou que as obras continuam no mesmo estágio verificado na auditoria do ano anterior e confirmou que estão suspensas desde outubro de 2016, embora não tenham formalizado Termo de Suspensão de Obra.

No intuito de identificar as possíveis causas, verificou-se falha no projeto original de drenagem de águas pluviais e autorização de início das obras sem a devida licença de instalação, acarretando inúmeros termos aditivos no contrato de construção, além da suspensão de execução da obra. O contrato de construção total da obra foi assinado em 01/2013 e em 08/2017 foi publicada a Concorrência n.º 01/2017 para nova contratação do serviço de drenagem que já estava contemplado no contrato de 2013, mas que teve que ser readequado.

O valor original do Contrato para construção era de R\$ 11.280.173,03, mas em agosto de 2016 já estava atualizado para R\$ 17.936.783,73. De setembro de 2016 a agosto de 2017 foram realizados pagamentos no valor total de R\$ 565.300,54.

Ademais, constatou-se fragilidade no planejamento de aquisição de equipamentos e materiais para a obra da Sede da Embrapa Quarentena Vegetal, haja vista que foram adquiridos e instalados aparelhos como condicionadores de ar, *no-break* e motor - que somam R\$ 874.235,00 – antes do término da obra cujas garantias do fabricante já expiraram ou expiram em 2017, antes mesmo de serem ativados para utilização, além de estarem expostos ao risco de obsolescência.

- Criação irregular da Embrapa Internacional:

Em 2016, a Corregedoria-Geral da União informou à Embrapa a necessidade de adoção das providências com vistas ao ressarcimento dos valores gastos com a criação irregular da Embrapa internacional. A necessidade de ressarcimento consiste em um dos encaminhamentos decorrentes do processo de apuração de responsabilidade pela criação irregular da referida unidade.

De acordo com a Comissão da Coordenadoria de Apoio a Apurações, o processo encontra-se em fase de encaminhamento ao Departamento de Gestão de Pessoas (DGP) para ciência do empregado ***.135.727-** e demais procedimentos inerentes ao desconto em folha de pagamento do débito apurado.

Os valores apurados somam R\$ 122.819,12, segundo informou a CAI. A CGU manterá o acompanhamento até que o valor seja ressarcido.

Implementação e progresso da Embrapa para ações do Plano ABC.

No intuito de avaliar a implementação do Plano ABC no âmbito da Embrapa, verificou-se que há ações de pesquisa da Empresa relacionadas com as metas do Plano, mas as ações estão sendo executadas sem sinergia, uma vez que não há uma visão holística e sistêmica da execução das atividades para alcance dos objetivos do Plano.

A ausência de estratégias pré-definidas, visando antecipar as atividades a serem realizadas no âmbito da Empresa, considerando suas particularidades, abrangência e o caráter transversal e multi-institucional do Plano, impactou no acompanhamento da execução, pois os papéis não estão claramente definidos de forma a evitar lacunas, fragmentação, sobreposição e/ou duplicidade de esforços.



Para avaliação do processo de implementação do Plano ABC na Embrapa foram elencadas oito sub-questões de auditoria, apresentadas com os resultados em parte específica deste Relatório.

Além disso, verificou-se que não foi instituído o Comitê Diretor - responsável pelas definições das diretrizes macroestratégicas da Plataforma ABC, unidade construída para promover o monitoramento da redução das emissões de gases de efeito estufa - (GEE) na agropecuária brasileira, bem como a dinâmica de estoque de carbono no solo, a partir da implantação de tecnologias referendadas.

A ausência do Comitê tem impactado desfavoravelmente o funcionamento da Plataforma, e o monitoramento da redução das emissões de GEE.

Medidas praticadas visando a implantação do Programa de Integridade da Embrapa.

A Embrapa apresentou, no início de 2017, Plano de Ação com cronograma para implementação de medidas que, somadas, compõem o Programa de Integridade da Empresa. O Plano é resultado de dois Grupos de Trabalho instituídos e das medidas de melhorias apontados no Relatório CGU 201601698.

De acordo com o cronograma apresentado, o único resultado esperado que já deveria estar aprovado seria a Política de Riscos, com o prazo previsto para 06/2017, mas encontra-se em fase de análise jurídica. O item deste relatório que trata das providências para o Acórdão TCU n.º 2524/2015 apresenta mais detalhamento sobre a gestão de riscos.

Em Reunião Ordinária da Diretoria-Executiva, definiu-se a Secretaria de Gestão e Desenvolvimento Institucional (SGI) como instância interna responsável pela Integridade. O Regimento Interno da Secretaria precisa ser aprovado para finalizar o processo de formalização e garantir independência e autoridade para que sejam estabelecidas as condições e termos de implementação das demais etapas do Programa de Integridade.

Cumpra mencionar, como boa prática, o processo de seleção dos candidatos para os três cargos de diretores-executivos da Embrapa nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, transferência de tecnologia e administração e finanças, que foi conduzido por Comissão Temporária de Elegibilidade delegada pelo Consad, conforme prevê a Lei das Estatais. Tal medida está alinhada com as ações de integridade.

Por outro lado, alguns pontos indicados no Relatório de Integridade CGU 201601698 e revisitados nesta auditoria ainda carecem de adoção de melhores práticas, notadamente, os registros e controles contábeis que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica e o Regulamento de Licitações, Contratos e Convênios da Embrapa, de 1º de agosto de 1996, que encontra-se desatualizado.

2.31 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Contratos de Vigilância

Com fim de analisar a prestação de serviços terceirizados de vigilância da Embrapa, foram analisados os seguintes contratos:

Contrato	Número	Data	Empresa	Valor Anual (exercício 2016)
----------	--------	------	---------	------------------------------



Embrapa Sede	12300.16/0001-2	03.01.2016	City Service	R\$ 1.857.437,040
Embrapa Cenargen	22300.16/0001-2	02.01.2016	City Service	R\$ 1.267.562,16
Embrapa Cerrados	22300.14/0080-7	26.08.2014	GSI	R\$ 1.679.398,66
Embrapa Hortaliças	21200.14/0020-6	10.07.2014	Confederal	R\$ 800.605,76

Em uma análise preliminar, foi verificado se os quantitativos de postos de trabalho contratados tinham respaldo em levantamentos técnicos preliminares. Considerando as características das unidades Embrapa Cerrados, Cenargen/Fazenda Sucupira e Hortaliças, os postos tinham a finalidade de guardar as entradas (guaritas) das Unidades e fazer ronda motorizada, com no máximo dois guardas por turno. Os quantitativos, nestes casos, demonstraram estar razoavelmente dimensionados e de acordo com os termos de referência elaborados.

Possibilidade de substituição dos postos desarmados 5x2 diurno por recepcionistas

Para a Embrapa Sede, foi verificada a Possibilidade de substituição dos postos desarmados 5x2 diurno por recepcionistas, tendo em vista se tratarem de vigias com jornada de 44h semanais, cuja tarefa principal é a identificação dos visitantes, ficando nas recepções do prédio Sede. A atividade desempenhada por estes vigilantes, a Embrapa poderia analisar a possibilidade de substituição desses vigilantes por recepcionistas, atentando, assim, para os princípios da economicidade e da eficiência, considerando a diferença remuneratória e todas as despesas adicionais que derivam dela (adicional de periculosidade, benefícios sociais e remuneração da empresa contratada), entre os dois cargos, sem prejuízo de eficiência nas atividades.

Pagamento de Auxílio Plano Saúde a terceirizados em desconformidade com Parecer nº 15/2014/DEPCONSU/PGF/AGU e Acórdão TCU nº1.033/2015

Em análise à Planilha de Formação de Custos do contrato nº 21200.14/0020-6, referente à contratação de serviços de vigilância da Embrapa Hortaliças, mais especificamente o Apostilamento nº 02 do contrato, de 26 de abril de 2016, verificou-se que a Unidade continua efetuando pagamento de benefício referente a Auxílio de Plano de Plano de Saúde, previsto no Módulo II – Benefícios Mensais e Diários.

Esse benefício foi considerado ilegal pelo Parecer nº 15/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, tendo em vista que afronta o art. 611 da CLT, por estipular em Convenção Coletiva de Trabalho o custeio de plano de saúde com oneração exclusiva da Administração Pública tomadora do serviço e beneficiando apenas à categoria de empregados terceirizados desta.

Contratos de Limpeza e Conservação

Com fim de analisar a prestação dos serviços de limpeza e conservação, foram analisados dois contratos celebrados pela Embrapa. O contrato nº 12300.16/0008-7, tem por objeto a prestação de serviço de limpeza e conservação para as unidades da Embrapa Sede, Agroenergia, Cenargen, Informação Tecnológica e Produtos e Mercado. O contrato, para o exercício de 2016, tem valor anual fixado em R\$ 8.041.390,80, com vigência de doze



meses. Já o contrato nº 22300.14/0089-8, com mesmo objeto, firmado pela Embrapa Cerrados, tem desembolso anual de R\$ 1.358.019,05 para o exercício de 2016, não tendo sido identificadas falhas relevantes.

Há de se destacar como boa prática, na gestão do contrato nº 22300.14/0089-8, a redução do efetivo de serventes e reescalonamento das frequências dos serviços em cada área da Unidade, com um cronograma com a frequência e o número de serventes para prestação dos serviços. Essa prática passará a ser regulamentada pela IN SLTI/MPDG nº 05/2017.

Divergência entre salários de encarregados, onerando a Administração

Foram levantados os valores dos salários-base para os empregados contratados para prestação dos serviços de limpeza:

	Salário	
Contrato	Encarregado	Servente
Sede, Agroenergia, Cenargen, SCT e SPM	R\$ 2.104,40	R\$ 1.052,20
Cerrados	R\$ 2.687,37	R\$ 1.052,20

Em análise à Convenção Coletiva do Trabalho nº DF000051/2016, do SindiServiços, constatou-se que a divergência salarial dos encarregados se deu em razão da divergência na denominação dos cargos em edital, sendo que a Embrapa Cerrados consignou em seu Termo de Referência o posto de encarregado-geral; e a Embrapa sede, encarregado de limpeza.

Considerando-se que o objetivo final da contratação é exclusivamente serviços de limpeza e conservação, não há justificativa para a admissão de encarregado-geral para gerenciamento e supervisão dos serviços, tendo o encarregado de limpeza as habilidades suficientes para seu adimplemento e atendimento do binômio custo-efetividade.

2.32 Avaliação do CGU/PAD

De acordo com informação contida no Relatório de Correição da Unidade, foram instaurados pela Embrapa 65 processos administrativos em 2016 e concluídos 07. Observou-se que um registro constante do CGU-PAD não se encontrava na relação (Processo nº 21148.033709/2016-62 – Embrapa Trigo). Segundo informado, essa divergência se deu por ter sido o processo cadastrado nos controles da Coordenadoria de Apoio a Apurações em período posterior ao envio das informações.

O Gestor apontou dificuldades quanto ao lançamento dos processos no CGU-PAD, tais como a inexistência de estrutura específica na Embrapa para tratar de Correição e o fato de o sistema ter como escopo o Processo Administrativo Disciplinar da Administração Direta, diferente do adotado por empresas públicas.

Ressalta-se que foi identificado que a Unidade empreendeu esforços para normalizar os cadastros no sistema, tendo em vista constatação no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201601676, referente ao exercício de 2015, que evidenciou quantidade significativa de processos administrativos instaurados não registrados no Sistema CGU-PAD.



Registra-se ainda que a inexistência de estrutura específica na Embrapa para tratar de Correição foi objeto do Relatório de Avaliação da Integridade em Empresas Estatais nº 201601698, que teve como Sugestão de Melhoria para a Empresa “*Avaliar a necessidade e conveniência de implantar uma corregedoria na Empresa, subordinada hierarquicamente ao dirigente máximo e com estrutura, corpo funcional e prerrogativas apropriadas à apuração de responsabilidade administrativa*”.

2.33 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

A partir dos exames ao Sistema e-Contas, verificou-se que a Unidade encaminhou ao TCU o Relatório de Gestão e o Rol de Responsáveis. Dessa forma, tais peças foram utilizadas como base para a análise.

Quanto ao Rol de Responsáveis, observaram-se lacunas nos períodos de efetiva gestão e substituição dos titulares e divergências quanto às informações apresentadas no Relatório de Gestão.

Em relação ao Relatório de Gestão, observou-se que não constam nome e CPF dos ocupantes de alguns cargos em determinados períodos e, em adição, 11 itens não contemplaram os formatos obrigatórios contidos nas orientações à Embrapa.

Por meio do Memorando nº 38/2017-SGI/CHEFIA, a Unidade informou ter feito as alterações necessárias a fim de ajustar o Relatório de Gestão ao modelo sugerido pelo TCU. No entanto, não consta no Sistema e-contas versão atualizada do documento.

O detalhamento das informações repassadas pela Embrapa é tratado em item específico do Relatório.

2. 5 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

As providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. 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.



Achados da Auditoria - nº 201701287**1 Agropecuária Sustentável****1.1 Apoio ao Desenvolvimento de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono - ABC****1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS****1.1.1.1 CONSTATAÇÃO****Fragilidade na implementação das ações do Plano ABC pela Embrapa.****Fato**

Na avaliação da execução do Plano ABC no âmbito da Embrapa, verificou-se que existem atividades de pesquisa desenvolvidas que se relacionam com o Plano ABC, mas não há evidências de que as ações do Plano atribuídas à Embrapa norteiem novas frentes de pesquisa, uma vez que não há uma visão holística e sistêmica da execução das atividades para alcance dos objetivos do Plano.

Dentre as causas dessa situação, destacam-se a ausência de coordenação central e a falta de emprego de um conjunto de estratégias destinadas ao acompanhamento do Plano ABC, visando identificar de forma oportuna e tempestiva as vantagens e os pontos frágeis da sua execução, de modo a ajustar, integrar e corrigir as lacunas e gargalos relativos à consecução de suas metas e objetivos. As ações estão sendo executadas de forma diluída e sem interlocução entre as Unidades Centrais e Descentralizadas, a depender de sua área de atuação e atribuições.

Para avaliação do processo de implementação do Plano ABC na Embrapa foram elencadas oito sub-questões de auditoria, a serem apresentadas com os resultados a seguir.

I - Houve avaliação prévia das ações e projetos vinculados ao Plano ABC por parte da Embrapa, considerando seus custos, resultados e tempo para implementação?

A Embrapa não avaliou previamente as ações e os projetos que compõe o Plano ABC para implementação interna, seja em termos de custos, de resultados e de tempo para sua implementação.

Tal fato é corroborado pela ausência de relatórios, atas de reuniões, pareceres ou documentos equivalentes demonstrando a realização de análises das variáveis internas e externas sob as quais o Plano seria executado, considerando os recursos, as atividades e os resultados e suas relações causais, as necessidades e as expectativas dos beneficiários da política, bem como se tais variáveis poderiam afetar os resultados previstos.



De acordo com a Secretaria de Gestão e Desenvolvimento Institucional, o Plano ABC, assim como as demais Políticas Públicas, serve de insumo para elaboração do Plano Estratégico da Embrapa e este possui um plano de implementação com avaliações prévias das ações e projetos vinculados aos objetivos e diretrizes. No entanto, o Plano ABC não teve uma avaliação específica.

Cabe destacar que a realização do Plano tem sido executada tanto pelas Unidades Centrais como pelas diversas Unidades Descentralizadas da Embrapa. Em questionário de auditoria aplicado com 45 gestores (um representando cada Unidade), obteve-se informações que confirmam a ausência de avaliação prévia.

Dos 45 respondentes, 20 (44,44%) informaram que o Plano ABC não alterou a rotina dos trabalhos que já vinha acontecendo na Embrapa, mas intensificou os esforços das pesquisas voltadas para a agricultura de baixa emissão de carbono.

Afirmção análoga foi feita por 18 (33,33%) entrevistados que indicaram que as ações contidas no Plano ABC estão elencadas com base nas atividades que já estavam em andamento na Embrapa.

Por outro lado, 40% dos respondentes acredita que o Plano tem orientado as atividades realizadas pela Embrapa, uma vez que existem ações que indicam a Empresa como órgão responsável.

Não obstante, 13,33% informou saber da existência do Plano ABC, porém não conhecer suas metas, resultados e indicadores; 11% acredita que a Empresa está trabalhando nesse plano, mas de forma indireta; e 31,11% afirma que o Mapa é responsável pelo Plano e que a função da Embrapa é auxiliar aquele Ministério com suas pesquisas e atividades.

Embora os projetos submetidos à programação da Embrapa passem por um processo de avaliação institucional, estabelecido no âmbito do SEG, que envolve análise de conformidade (aderência da proposta aos critérios dos editais/chamadas), avaliação técnica (realizada por consultores *ad hocs* e comitês técnico internos) e avaliação estratégica (que compreende o enfoque estratégico das propostas), as ações e metas incorporadas ao Plano não foram previamente apreciadas dentro do seu contexto e da sua inter-relação com outras políticas públicas, em termos de custo, resultados esperados e tempo para implementação.

Importante mencionar que o Plano ABC prevê revisões e avaliações durante sua execução com abordagem longitudinal, ou seja, com avaliações periódicas ao longo de sua execução, em um período não superior a dois anos e a Embrapa não procedeu a essa análise a fim de propor medidas de revisão e/ou adequação ao Plano original.

Isso denota que, embora a Embrapa tenha um processo estruturado de avaliação, aprovação e monitoramento de sua programação, não houve avaliação considerando os objetivos e o caráter inter e intragovernamental das ações específicas do Plano ABC

II - Foi disponibilizado à Embrapa orçamento específico para a implementação das Ações descritas no Plano ABC?

O Plano ABC está consignado no PPA por meio da Ação Orçamentária 8593 - Apoio ao Desenvolvimento de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono – ABC. A dotação é destinada diretamente ao Mapa e a Embrapa não recebe orçamento específico para implementar as ações do Plano ABC.

De acordo com a Chefia da SGI, os orçamentos anuais da Empresa não contemplaram os recursos para execução das ações do Plano sob responsabilidade da Embrapa. De acordo com a SGI, o compromisso da Embrapa no Plano ABC não foi explicitamente formalizado no PPA e isso impacta nos esforços para prover meios orçamentários.



Em 2016, foram disponibilizados R\$ 3.960.620,00 para o Mapa realizar a Ação. Desse montante, o Mapa liquidou 44%, tendo destacado R\$ 371.779,98 para algumas unidades descentralizadas da Embrapa.

Execução Orçamentária da Ação 8593 em 2016.

Dotação Atualizada para o Mapa	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas	Destaque realizado à Embrapa
3.960.620,00	1.738.211,69	1.315.102,78	371.778,98

Fonte: Tesouro Gerencial.

O quadro a seguir demonstra as Unidades da Embrapa com os valores de destaque recebidos em 2016.

Unidade	Destaque recebido
Embrapa/CNPA	198.844,61
Embrapa/PPPSE	90.244,37
Embrapa/CNPSO	27.400,00
Embrapa/PPSUL	9.500,00
Embrapa/CNPAF	45.790,00

Considerando que 26% das ações do Plano ABC é de responsabilidade exclusiva da Empresa e 13% compartilhada com outros Órgãos, dentre eles o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e Ministério do Meio Ambiente (MMA), conclui-se que a Embrapa contribui de forma significativa para a geração desses resultados, uma vez que está envolvida, direta e indiretamente, com 39% das ações do Plano.

Apesar disso, no período de 2011 a 2015, foi identificada apenas o destaque de crédito no valor total de R\$ 771.705,61 (Ação 8593), que corresponde a 5% da dotação inicial.

III - A Embrapa possui participação na estrutura de governança do Plano ABC?

O Modelo de governança do Plano ABC é constituído pelo Comitê Interministerial do Clima (CIM), pelo Grupo Executivo (Gex), pela Comissão Executiva Nacional e pelo Grupo Gestor Estadual, além da previsão de Comitê Diretor para a Plataforma de monitoramento.

A Embrapa é integrante da Comissão Executiva Nacional, vinculada ao CIM/GEx, que tem por finalidade, principalmente, monitorar e acompanhar periodicamente a implementação do Plano ABC. No entanto, inexistente registro de participação da Embrapa nas reuniões dessa Comissão, ou seja, embora a Empresa esteja formalmente integrando esse colegiado, a sua participação não é efetiva, seja pelo fato de não ter sido convidada a participar das reuniões ou pelo fato de não ter ocorrido reuniões.

Em relação aos Planos Estaduais, cabe destacar que, de acordo com o responsável técnico pela Plataforma ABC, a Embrapa participou e participa da elaboração e implementação dos Planos na maioria dos Estados, bem como contribui quando demandada pelo Mapa.

A Embrapa também compõe a Comissão Executiva Nacional do Plano Setorial para Consolidação de Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (CENABC). Sendo os seguintes indicados: Eduardo Assad da Embrapa Informática (Campinas – SP) e Luiz Adriano da Embrapa Cerrados (Planaltina-DF).



Para a Plataforma ABC também está previsto um Comitê Diretor com integrantes do setor público e privado, presidido pelo representante do Mapa, conforme Deliberação nº 8/2015. Não obstante, os membros de cada órgão e instituição que integram o Comitê ainda não foram designados formalmente, com exceção dos da Embrapa, o que prejudica as ações da Plataforma, haja vista suas atribuições e responsabilidades.

IV - As ações sob responsabilidade da Embrapa foram executadas conforme previsto no Plano ABC, a partir de uma estratégia inicial para implementação das ações?

As ações sob responsabilidade da Embrapa estão sendo executadas sem a definição de uma estratégia inicial para a sua implementação.

O Plano ABC compreende duas fases (2011 a 2015 e 2016 a 2020), com 105 ações, incluindo as ações transversais e de monitoramento, que envolvem o setor público e privado. As ações diferem de acordo com os diferentes públicos-alvo e objetivos.

O arranjo institucional do Plano ABC instituído para realização dessas ações enseja a definição de mecanismos de operacionalização, conforme os descritos a seguir, que se não forem instituídos de forma adequada podem prejudicar o alcance dos objetivos perseguidos:

- Estabelecimento de uma estratégia inicial (antecipar a ação) para implementação das ações no âmbito da Empresa, com a definição de metas intermediárias e fluxo de decisão e comando.
- Definição clara e objetiva de procedimentos para organizar as interações e atribuições entre as diversas Unidades da Embrapa (matriz de responsabilidades e dispositivos de controle, acompanhamento/monitoramento e prestação de contas), a fim de evitar lacunas, fragmentação, sobreposição e/ou duplicidade de esforços.
- Implementação de medidas de interlocução com os demais atores, tanto do setor público com do privado, visando manter o alinhamento das ações e dos projetos com as diretrizes do Plano ABC.
- Criação de mecanismos de gestão instituídos, voltados para evitar lacunas, fragmentação, sobreposição e/ou duplicidade de esforços com outros órgãos.

As ações do Plano ABC sob responsabilidade da Embrapa foram executadas sem a definição de estratégias pré-definidas, visando antecipar as atividades a serem realizadas no âmbito da Empresa, considerando suas particularidades, abrangência e o caráter transversal e multi-institucional do Plano.

Segundo o gestor técnico da Plataforma ABC, as ações do Plano foram executadas em consonância com o PDE da Embrapa, porém ele não soube informar se foi elaborado um planejamento interno para executar tais ações. Tal percepção é compartilhada pela SGI. De acordo com a Chefe desta Secretaria, grande parte das ações previstas no Plano ABC são executadas pela programação da Embrapa em convergência com o PDE, embora não tenha sido definida uma estratégia inicial para implementação das ações do Plano.

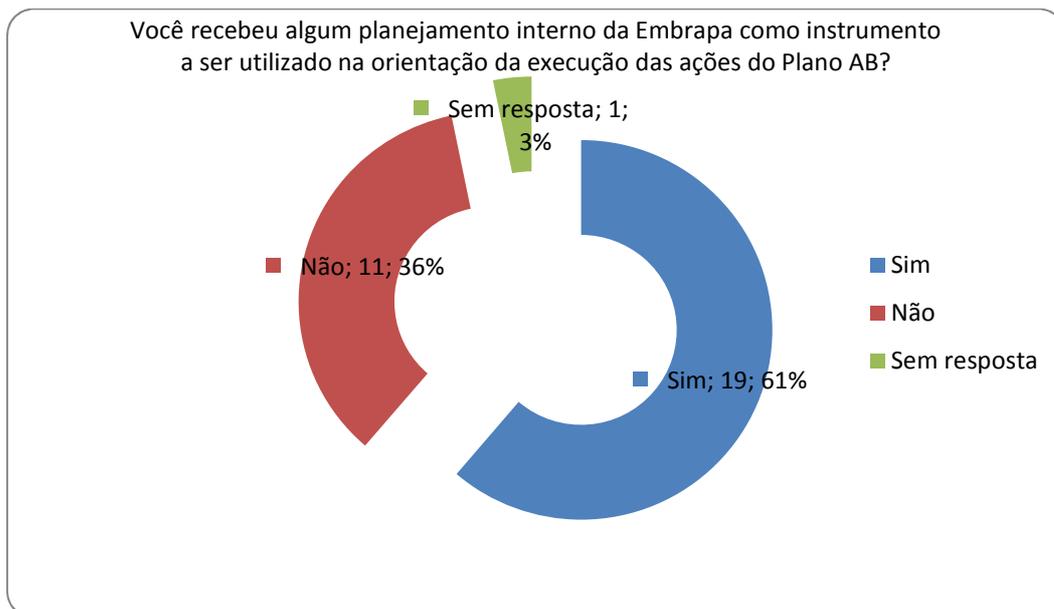
A maior parte das Unidades também considera o PDE como “Plano Interno” para execução do Plano, conforme se depreende do Gráfico I. Embora haja convergência entre as ações do Plano ABC com os objetivos estratégicos da PDE, o foco, o contexto, as interfaces e as inter-relações de ambos documentos não são idênticos.

Essa convergência é natural, pois as ações da Embrapa devem estar em sintonia com as políticas de Estado. O Plano ABC compreende particularidades, como o tempo de revisão



a cada dois anos, que o PDE não alcança ou não atende plenamente. Daí a necessidade de um processo contínuo e dinâmico para tornar em realidade o objetivo do Plano ABC.

Gráfico I. Existência ou não de plano interno para execução das ações do Plano ABC.



Fonte: AUD/CGU (2017), com base nos dados extraídos do Questionário Survey, com resultado disponibilizado em 20/6/2017.

Destaca-se que o Plano foi estruturado em sete programas, os quais atendem os princípios e diretrizes da Lei nº 12.187/2009 (PNMC). As ações estão relacionadas, especialmente, com: realização de campanhas publicitárias e de divulgação; capacitação de técnicos e produtores rurais; transferência de tecnologia; regularização ambiental e fundiária; assistência técnica e extensão rural; realização de estudos e planejamento; PEDE, disponibilização de insumos; produção de sementes e mudas; e crédito rural.

No que tange às ações sob responsabilidade da Embrapa, não houve um incremento das atividades da Empresa. Tais ações foram definidas com base em sua programação em curso naquela época, executada em consonância com o SEG e alinhada ao Plano Diretor (PDE), ocorrendo, desse modo, a incorporação dessas ações ao Plano ABC e não a criação de novas.

Portanto, embora as ações incorporadas ao Plano estivessem sendo desenvolvidas sob a perspectiva da Empresa, sob a ótica da política em questão não houve a definição de uma estratégia inicial, orientada para a implementação de suas ações.

V - Os procedimentos para organizar as interações e atribuições entre as diversas Unidades da Embrapa estão claramente definidos de forma a evitar lacunas, fragmentação, sobreposição e/ou duplicidade de esforços?

Para execução das ações do Plano, com exceção do desenvolvimento do Projeto especial, que teve por objetivo a implantação do Laboratório Multi-institucional de Monitoramento do Plano ABC, não foram definidos procedimentos específicos, plano interno ou definida uma área para organizar as interações e atribuições entre as diversas Unidades da Embrapa.

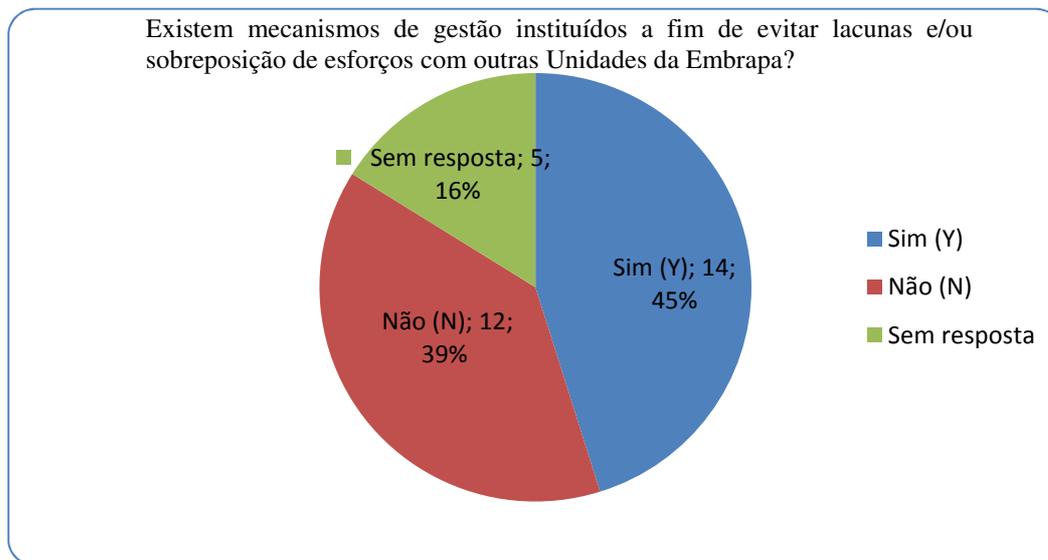
O processo de implementação do Plano ABC envolve atores de diferentes níveis governamentais, assim como organizações privadas e do terceiro setor. Esses atores, que têm distintamente interesses, expertises e formas institucionais, atuam para a consecução das ações do Plano ABC, sendo que as relações entre eles influenciam no desempenho,



impactando na obtenção dos resultados, o que exige um esforço intenso de coordenação interorganizacional para o alcance das metas propostas.

Porém, ao verificarmos a questão nas 45 Unidades da Embrapa envolvidas com a temática, foi obtido o seguinte resultado:

Gráfico II. Mecanismos de gestão.



Fonte: AUD/CGU (2017), com base nos dados extraídos do Questionário Survey, com resultado disponibilizado em 20/6/2017.

Dentre as UD's que responderam positivamente, consta a Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia (Cenargen), a Embrapa Rondônia (CPAF-RO) e a Embrapa Pesca e Aquicultura (CNPASA) as quais esclareceram que para identificar as lacunas e/ou sobreposições dispõem de uma Agenda de Prioridades que define o foco necessário, contando ainda com uma equipe multidisciplinar que atua junto à Chefia Adjunta de Pesquisa e Desenvolvimento, com o Núcleo de Apoio à Programação (NAP) e um Comitê Técnico Interno.

O Cenargen também enfatizou que os sistemas corporativos possibilitam que qualquer empregado da Empresa consulte os projetos em andamento e concluídos e seus respectivos resultados, e que as novas propostas de pesquisa são avaliadas tecnicamente e com rigor no DPD, utilizando também consultores *ad hocs* e que nessas avaliações esses aspectos são avaliados.

Apesar dos relatos das UD's a SGI informou, conforme apontado anteriormente, que não há plano específico de implementação entre Unidades para o Plano de Governo em questão e que as interações e articulações são definidos para melhor eficiência e efetividade no cumprimento dos objetivos estratégicos que, em grande parte, se alinham às ações previstas no Plano ABC.

VI - Quais as medidas de interlocução com os demais atores (a exemplo do MAPA) adotadas pela Embrapa a fim de manter o alinhamento dos projetos executados com as diretrizes do Plano ABC?

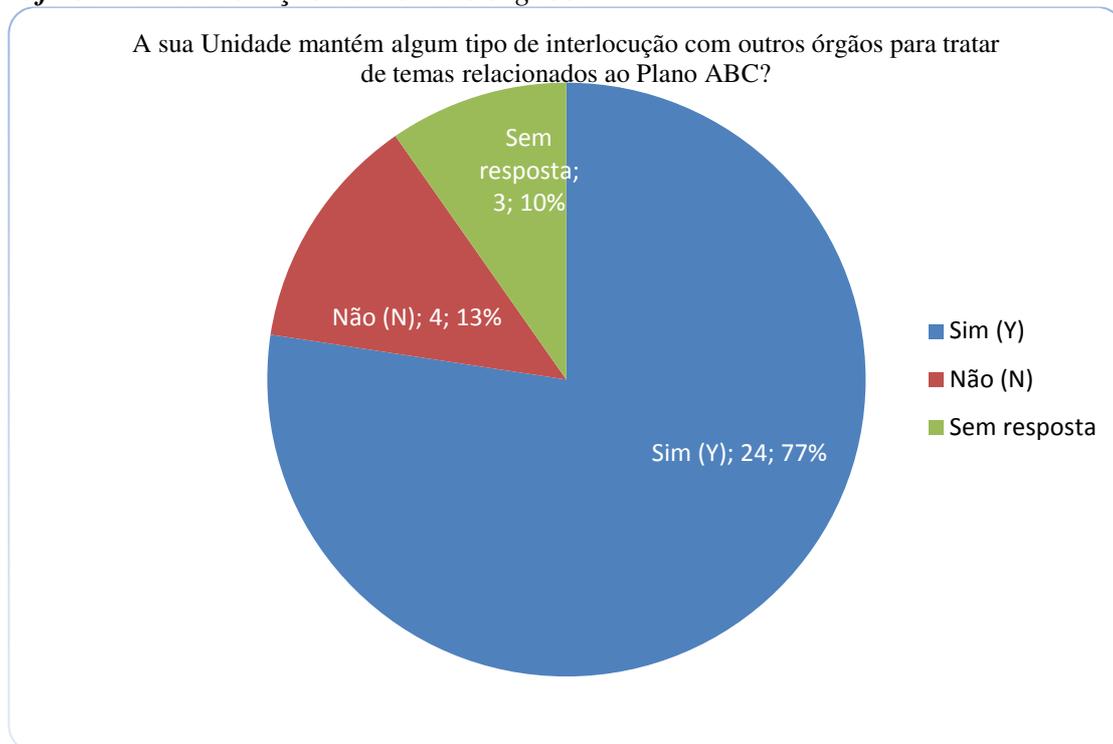
Foi indicada, como medida de interlocução, a participação de empregados da Embrapa na Comissão Executiva Nacional do Plano ABC, a qual não foi instituída, não sendo apresentadas atas das reuniões ou documentos equivalentes que demonstrem as medidas de alinhamento dos projetos com as diretrizes do Plano.



A interlocução com atores externos foi realizada eventualmente, na medida em que surgiam demandas específicas, para tratar de questões pontuais que não estavam relacionadas à manutenção do alinhamento dos projetos com as diretrizes do Plano.

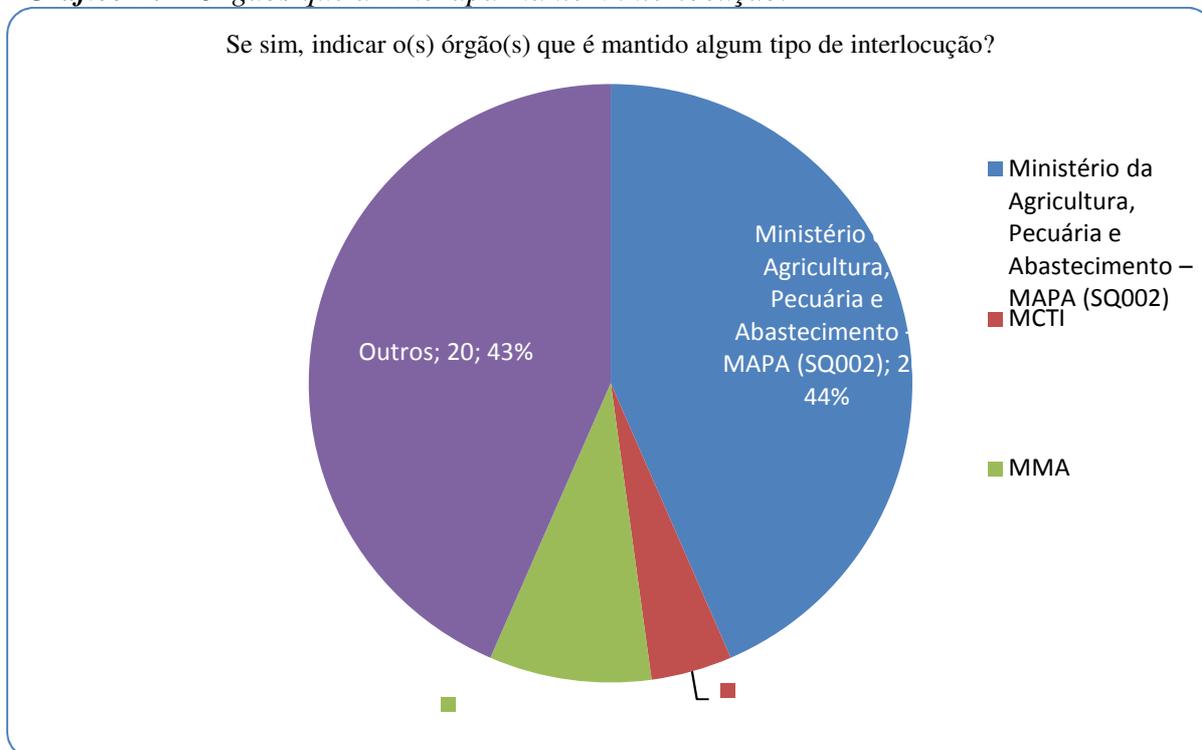
Porém, ao verificarmos a questão nas 45 Unidades da Embrapa envolvidas com a temática, obtivemos os seguintes resultados:

Gráfico III - Interlocução com outros órgãos.



Fonte: AUD/CGU (2017), com base nos dados extraídos do Questionário Survey, com resultado disponibilizado em 20/6/2017.

Gráfico IV - Órgãos que a Embrapa mantém interlocução.



Além disso, as entrevistas realizadas com os líderes de projetos, portfólios, arranjo, com o responsável técnico da Plataforma ABC e com os Chefes das Unidades Centrais (SGI e DPD) envolvidas no Plano, demonstram divergência na questão. Segundo o responsável técnico pela Plataforma, há interlocução da Plataforma com o Mapa e atuação junto à Rede Clima, sendo que a SGI tem estratégia de interlocução, em especial com o Mapa.

Tal interlocução conforme o responsável mencionado pode ser observada devido ao projeto ABC Cerrados, implementado pelo Mapa, Embrapa, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e Banco Mundial, para capacitar técnicos e médios produtores de propriedades rurais localizadas no bioma.

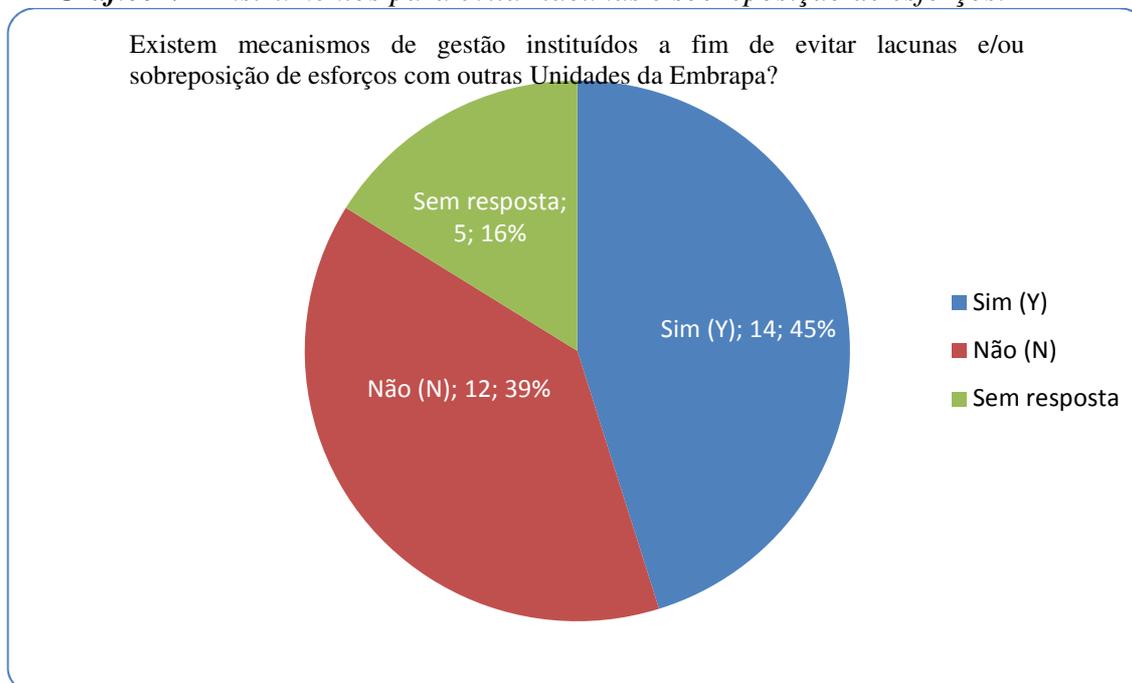
Apesar das afirmativas a SGI, em entrevista, informou que não foi estabelecida medida formal de interlocução da Secretaria com os demais atores do Plano.

VII - Existem mecanismos de gestão instituídos a fim de evitar lacunas, fragmentação, sobreposição e/ou duplicidade de esforços com outros órgãos?

A Embrapa conta com instrumentos internos, implementados no âmbito do SEG, para realizar a gestão de sua programação de pesquisa. A Empresa também definiu, por meio da Deliberação nº 8/2015, mecanismos de controle e gestão para a Plataforma ABC, mediante o desenvolvimento de Projeto Especial.

As entrevistas realizadas evidenciam que não foram instituídos mecanismos específicos a fim de evitar lacunas, fragmentação, sobreposição e/ou duplicidade de esforços, a exceção do SEG e do Projeto Especial, cujos resultados ainda não foram implementados. Apesar disso, ao verificarmos a questão nas 45 Unidades da Embrapa envolvidas com a temática, obtivemos o seguinte resultado:

Gráfico V - Instrumentos para evitar lacunas e sobreposição de esforços.



Fonte: AUD/CGU (2017), com base nos dados extraídos do Questionário Survey, com resultado disponibilizado em 20/6/2017.



O responsável técnico pela plataforma informou que o DPD e os Portfólios de Pesquisa administram a carteira de projetos procurando evitar tal ocorrência e que a competitividade no meio científico atua como motivador de novas proposições e em certa medida dificulta também possíveis sobreposições. Entretanto, para a SGI e o DPD não há uma sistemática definida especificamente para o Plano ABC. A SGI espera que tal análise seja feita pelo Mapa.

VIII - Em que medida a emissão de GEE pelos subsetores da agropecuária e os compromissos do Brasil para mitigação dos referidos gases orientam a aprovação de projetos vinculados ao Plano ABC e a aplicação de recursos da Embrapa?

Quando da concepção dos projetos, os pesquisadores consideraram os compromissos assumidos pelo Brasil no que tange às emissões de GEE. Desde o II PDE (1994-1998) a Empresa tem a questão ambiental como referência para a concepção de programas e projetos. Em outros termos, um dos critérios para a aprovação é o alinhamento estratégico da proposta submetida para avaliação.

As ações do Plano foram compostas por projetos que faziam parte da programação da Empresa e embora não façam referência expressa ao Plano, os projetos foram concebidos considerando os compromissos assumidos pelo Brasil para a mitigação de GEE.

Pelas formulações dos Planos Diretores da Empresa, depreende-se que o Plano ABC incorporou ações executadas na Embrapa.

Outro fato relevante foi a indicação pelo DPD de que houve inovação em se estabelecer metas robustas quanto à redução das emissões de GEEs, as quais foram ampliadas com a Contribuição Nacionalmente Determinada (iNDC), onde se registrou os principais compromissos e contribuições do Brasil para o acordo climático negociado na 21^a Conferência das Partes realizada em Paris (COP-21).

Assim, entende-se que a aprovação de projetos vinculados ao Plano ABC com aplicação de recursos da Embrapa, considerou a emissão de GEE pelos subsetores da agropecuária e os compromissos do Brasil para mitigação dos referidos gases.

Causa

- Ausência de coordenação central por algum departamento ou área competente da Embrapa.
- Falta de emprego de um conjunto de estratégias destinadas ao acompanhamento do Plano ABC.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Carta n.º 226/2017-GPR/CHEFIA, de 25 de setembro, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

A primeira sub-questão sobre o Plano ABC (pág. 10) traz duas afirmativas contraditórias no primeiro e terceiro parágrafos.

O primeiro parágrafo traz uma afirmativa que pode induzir o cidadão a interpretações equivocadas. A afirmativa “A Embrapa não avaliou previamente as ações e os projetos que compõe o Plano ABC para implementação interna, seja em termos de custos, de resultados e de tempo para sua implementação” descreve uma Empresa que realiza ações e projetos sem observar elementos básicos para sua gestão.



Como é de ciência da CGU, todas as ações previstas no próprio Plano foram elaboradas por Grupo de Trabalho com vários membros da Embrapa e foram, portanto, avaliadas quanto a sua exequibilidade. Ao executar as ações previstas no Plano, as ações de transferência de tecnologia e projetos são sempre avaliados por processo robusto de gestão, o Sistema Embrapa de Gestão (SEG).

Reconhecemos as oportunidades de melhoria apontadas no relatório, mas é necessário cuidado para não repassarmos ao cidadão uma imagem equivocada das fragilidades e que, nesse ponto, refere-se a ter um sistema de gestão específico para as metas do Plano ABC, como descrito no terceiro parágrafo desta sub-questão.

Ainda na primeira sub-questão, no penúltimo parágrafo, reiteramos nossa solicitação de revisão sobre “recursos abaixo ou acima da estimativa inicial” e de “recursos financeiros, em alguns casos foram superdimensionados ou subdimensionados”. Essas afirmativas transmitem ao público em geral uma ausência de gestão do orçamento estimado para implementação do Plano ABC. No entanto, como é apresentado pelo relatório na sub-questão 2, o “orçamento previsto” no Plano ABC não foi descentralizado para a Embrapa. A “dotação extra” prevista no Plano ABC, chamada de “orçamento estimado” na tabela da página 21, não foi alocada na Embrapa. O orçamento executado refere-se ao orçamento próprio da Embrapa, da programação geral da Empresa que, na medida do possível, frente a todas as demandas, pode ser direcionado aos temas do Plano ABC. Ou seja, o correto seria dizer que o orçamento previsto no Plano ABC (PPA e dotação extra) foi zero (com exceção dos TED's). Também entendemos que deveria ser destacada a responsabilidade da Embrapa frente aos compromissos estabelecidos que, com seu orçamento global, ainda cumpriu e vem cumprindo suas metas. Nesse mesmo parágrafo, as menções relativas às metas estão corretas tendo em vista a necessidade de gestão específica, conforme já discutido.

Na sub-questão IV solicita-se rever, frente às planilhas já apresentadas, a afirmativa de que “não houve um incremento das atividades da empresa”. Como foi demonstrado, foram abertos editais, portfólios e arranjos para atendimento dos temas e houve aumento das atividades de pesquisa para as metas do Plano ABC. De fato, houve e há uma convergência natural do objetivo do Plano ABC e da agenda da Embrapa, visto que a questão ambiental é pilar de atuação da Embrapa desde o II PDE (como relatado na questão VIII), o que deveria ser interpretado como ponto forte do Plano e não o contrário.

Na sub-questão VII, assim como na sub-questão I, o fato de não haver um “mecanismo específico” para análise de “lacunas, fragmentação, sobreposição e ou duplicidade de esforços” reforça a análise da oportunidade de melhoria para o método e não para o resultado. Os mecanismos adotados pela Embrapa garantem que não há lacunas, fragmentação, sobreposição ou duplicidade de esforços entre as suas Unidades. Destacamos que a mesma gestão para os demais atores deve ser feita pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), o coordenador do Plano ABC.

Análise do Controle Interno

Sobre a implementação do Plano ABC pela Embrapa, o resultado dos trabalhos de auditoria indica que as ações em curso na empresa contribuem significativamente para os resultados do Plano, mas isso não acontece de forma orientada e planejada e sim porque há uma convergência natural do objetivo do Plano ABC e da agenda da Embrapa.



Isso não se traduz em uma empresa que realiza ações e projetos sem observar elementos básicos para sua gestão, mas, no caso específico da implementação das ações do Plano ABC atribuídas à Embrapa, não foi evidenciada análise prévia de forma coordenada.

De fato, todas as ações previstas no Plano ABC foram elaboradas por Grupo de Trabalho com participação de membros da Embrapa. Foram realizadas mais de 30 reuniões para consolidar o Plano Nacional, ocorre que, quando da implementação das ações sob responsabilidade da Embrapa, não há respaldo da internalização desse Plano.

Durante os trabalhos de auditoria, a assimetria de conhecimento entre os gestores de portfólios em relação ao Plano ABC denota a ausência de sinergia na implementação do Plano na empresa.

Mais uma vez, destaca-se que isso não expressa falta de conhecimento técnico ou científico que possa contribuir para as ações do Plano, mas revela fragilidade na estratégia da gestão que, para esse caso específico, pode ser otimizada.

Sobre a estratégia de implantação do Plano ABC pelo Mapa mencionada pela Unidade, é importante destacar que embora o Ministério seja o coordenador da Política, a Embrapa está diretamente envolvida na execução das ações e tem competência para apresentar propostas de revisão/readequação/melhoria baseadas no conhecimento técnico científico que possui de modo a contribuir para o compromisso brasileiro.

Ainda sobre a opção do Mapa por mobilização por estado federativo, entende-se relevante a contribuição que as Unidades Embrapa Descentralizadas podem gerar. No entanto, frisa-se para o acompanhamento gerenciado com controles para a gestão (sistema informatizado, diretrizes, técnicas administrativas, dentre outros) visando garantir que as ações se desenvolvam conforme planejadas, de modo a aumentar a probabilidade de que as metas estabelecidas sejam atingidas, evitando lacunas, fragmentação, sobreposição e/ou duplicidade de esforços.

Finalmente, quanto a gestão da estratégia da Embrapa, a unidade de controle reconhece a estrutura já existente na empresa e, em que pese o SEG venha se demonstrando uma ferramenta essencial para realizar a gestão da programação de pesquisa, entende-se que a implementação do Plano ABC na Embrapa pode ser otimizada por meio das recomendações da CGU.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar se são necessárias mudanças nas ações do Plano ABC sob sua responsabilidade, de modo a alinhar a contribuição da Empresa às suas atividades precípuas, considerando os custos, os resultados e o tempo para sua implementação. Em seguida, submeter essa reavaliação para aprovação do Mapa.

Recomendação 2: Articular junto ao Mapa a obtenção de recursos da Ação de Governo 8593 visando custear, totalmente ou parcialmente, as ações do Plano ABC, bem como propor nos próximos orçamentos recursos específicos para o financiamento de ações da Embrapa alinhadas com políticas públicas do Ministério, de modo a atender tanto a programação da Empresa quanto as demandas provenientes do Órgão Superior.

Recomendação 3: Comunicar formalmente à área do Mapa responsável pela coordenação do Plano ABC sobre a situação atual da Embrapa na participação nas Comissões que possuem governança sobre o Plano.



Recomendação 4: Instituir um conjunto de ações integradas, coordenadas e orientadas para a execução do Plano ABC, considerando aspectos como o prazo, o custo, os recursos, o desempenho, dentre outros, de modo a possibilitar a tomada de decisão antecipada, visando o alcance dos objetivos do referido Plano, utilizando mecanismos de coordenação que também promovam a comunicação e interação entre as áreas.

Recomendação 6: Estabelecer controles para a gestão (sistema informatizado, diretrizes, técnicas administrativas, dentre outros) visando garantir que as ações se desenvolvam conforme planejadas, de modo a aumentar a probabilidade de que as metas estabelecidas sejam atingidas, evitando lacunas, fragmentação, sobreposição e/ou duplicidade de esforços com outros órgãos.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Morosidade na instauração do Comitê Diretor da Plataforma ABC.

Fato

No intuito de avaliar as medidas de monitoramento do Plano ABC, constatou-se que não foi instituído o Comitê Diretor da Plataforma Multi-institucional de Monitoramento das Reduções de Emissões de Gases de Efeito Estufa na Agropecuária (denominada Plataforma ABC) previsto na Deliberação n.º 8/2015.

Situada nas instalações da Embrapa Meio Ambiente, em Jaguariúna (SP), a Plataforma ABC foi lançada em março de 2016. Para a construção do espaço físico com mobílias e parte dos equipamentos elétricos e de campo, houve a aplicação de R\$ 2.000.000,00 - segundo descrição do Plano de Aplicação para a Plataforma ABC.

A Plataforma tem o objetivo de monitorar a redução das emissões de gases de efeito estufa - (GEE) na agropecuária brasileira, bem como a dinâmica de estoque de carbono no solo, a partir da implantação de tecnologias referendadas.

Conforme Deliberação n.º 8/2015 da Diretoria Executiva da Embrapa, cabe ao Comitê a responsabilidade pela definição das diretrizes macroestratégicas da Plataforma ABC, além do acompanhamento do funcionamento da Unidade.

O Comitê deve ser composto por um representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), que atuará como presidente, e um representante indicado pela Diretoria Executiva da Embrapa, que atuará como secretário Executivo. Também participarão do Comitê, representantes do Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC), Rede Clima, instituições do sistema bancário (Banco Central ou Banco do Brasil), além da sociedade civil e do setor agropecuário privado.

Deve-se realizar, no mínimo, duas reuniões ordinárias a cada ano civil, no entanto, o Comitê ainda não foi instituído e é essencial a indicação, pelo MAPA, do membro que presidirá o grupo.

De acordo com a equipe de analistas e pesquisadores que está atuando na Plataforma, a ausência do Comitê tem acarretado alguns prejuízos ao funcionamento apropriado da Unidade, entre eles destacam-se:

- Fragilização de formação de parcerias para conseguir apoio financeiro para projetos de pesquisa;



- Dificuldade de suporte para o investimento de, pelo menos, R\$ 5.477.018,00 em equipamentos de campo para coleta e registro de dados – conforme levantamento feito pela equipe técnica (Programação de Investimento – Plataforma ABC 2017).

- A Embrapa conta com sistema de avaliação de desempenho dos pesquisadores e os que estão atuando na Plataforma ABC acabaram afetados, pois tiveram que colocar outros projetos para serem avaliados, pois o funcionamento da Plataforma não está formalmente instituído;

- Alguns projetos ficam estagnados por falta de apoio dos próprios membros que deveriam compor o Comitê. Como exemplo, pode-se mencionar o aplicativo AGROTAG - desenvolvido pelos pesquisadores da Plataforma - que visa contar com dados colaborativos dos agricultores e os potenciais canais de interlocução seriam os bancos que trabalham com o Crédito Rural.

Ademais, cumpre destacar que o MCTIC é o órgão que coordena a elaboração do Inventário Nacional de Emissões Antrópicas por Fontes e Remoções por Sumidouros de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal – instrumento de comunicação do Brasil para os compromissos assumidos internacionalmente.

De acordo com o Coordenador de Mudanças Globais do Clima do MCTIC, a constituição da Comitê da Plataforma ABC seria relevante para o monitoramento das ações do Plano ABC, pois assim seria possível ter coeficientes técnicos (MRV por ações), além de estreitar o relacionamento do Governo Federal de modo que os membros possam manifestar-se quanto ao Inventário.

Frisa-se que o Plano ABC resultou de um acordo voluntário de redução de emissão de GEE, no entanto, desde o NDC (Contribuição Nacionalmente Determinada ao Acordo de Paris), as metas deixaram de ser pretendidas e o Brasil assumiu o compromisso no plano internacional.

Desse modo, entende-se impreterível o início das atividades de monitoramento da redução das emissões de GEE no âmbito da Plataforma ABC, levantando e sistematizando dados, informações e coeficientes técnicos que possam contribuir para o aprimoramento da linha de base, monitoramento e inferências quanto a mitigação de GEE previstos no Plano ABC.

Causa

- Fragilidade na interlocução com o Mapa e demais órgãos que compõem o Comitê.
- Falta de priorização do tema por parte dos responsáveis pela Indicação dos membros.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Carta 219/217-GPR/CHEFIA, de 15 de setembro de 2017, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

Conforme mencionado no texto da CGU, o Comitê Diretor da Plataforma ABC é presidido pelo Mapa, conforme Deliberação nº 8/2015 e cabe a este as providências para formalização do Comitê. A Embrapa tem empreendido todos os esforços de colaboração e não obstante os membros de cada órgão e instituição que integram o Comitê ainda não terem sido designados formalmente, a Embrapa tempestivamente indicou seus representantes que estão engajados nas metas estabelecidas para a Plataforma.

Análise do Controle Interno

Dinheiro público é da sua conta
www.portaldatransparencia.gov.br



Considerando as atribuições definidas no próprio Plano ABC e o compromisso da Embrapa em assumir a Plataforma Multi-Institucional de Monitoramento das Reduções de Emissões de Gases de Efeito Estufa – GEE na Agropecuária, é essencial que a Embrapa reforce as gestões junto ao Mapa de modo a priorizar a instituição do Comitê Diretor da Plataforma ABC.

Recomendações:

Recomendação 1: Fazer gestão junto ao Mapa de modo a priorizar a instituição do Comitê Diretor da Plataforma ABC.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Divergência de informações entre Rol de Responsáveis e Relatório de Gestão.

Fato

A partir dos exames ao Sistema e-Contas, verificou-se que a Unidade encaminhou ao TCU o Relatório de Gestão e o Rol de Responsáveis. Dessa forma, tais peças foram utilizadas como base para a análise.

Quanto ao Rol de Responsáveis, observou-se que a composição está de acordo com o previsto no artigo 10 da IN 63/2010 no Sistema e-Contas. Todavia, constam lacunas nos períodos de efetiva gestão e substituição dos titulares e divergências quanto às informações apresentadas no Relatório de Gestão.

Cargo	Relatório de Gestão	E-contas
Representante 1 do Mapa - Presidente	28/11/2016 a 28/11/2019	19/10/2016 a 31/12/2016
Representante 2 do Mapa - Vice-Presidente	28/08/2013 a 18/11/2016	01/01/2016 a 17/11/2016
Representante 3 do Mapa	26/05/2015 a 07/07/2016	01/01/2016 a 06/07/2016
Representante do MP	28/11/2016 a 28/11/2019	19/10/2016 a 31/12/2016
Representante do MDA	26/05/2015 a 17/05/2016	01/01/2016 a 15/05/2016
Representante dos empregados da Embrapa	17/05/2016 a 17/05/2019	14/04/2016 a 31/12/2016



Foi solicitado à Unidade que informasse nome e CPF dos ocupantes dos cargos acima nos períodos com lacunas de informação, ou que justificasse a ausência de ocupação, conciliando as informações constantes no Relatório de Gestão com o Rol de Responsáveis no e-contas.

Causa

Ausência de unicidade de informações sobre o rol de responsáveis na Embrapa.

Manifestação da Unidade Examinada

A auditada informou, por meio do Memorando 38/2017-SGI/CHEFIA, de 02/08/2017, ter revisado e corrigido nomes e CPFs dos representantes dos Conselhos de Administração no Relatório de Gestão e no e-contas.

Análise do Controle Interno

Embora a Unidade informe ter realizado as correções necessárias para a adequação do Rol de Responsáveis e do Relatório de Gestão, as mesmas não constam nos documentos presentes no Sistema e-contas.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se a efetiva atualização dos dados referentes aos representantes do Conselho de Administração tanto no Relatório de Gestão de 2016 como no Sistema e-contas.

Recomendação 2: Recomenda-se à Embrapa definir uma área responsável pela alimentação de dados tanto no Rol de Responsáveis do Sistema e-contas como no Relatório de Gestão, a fim de evitar divergências de informações.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES INTERNOS

3.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Inconsistências no Relatório de Gestão

Fato

A fim de atender ao ajuste de escopo realizado entre a CGU e o TCU para este item, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o



exercício de 2016? As peças contemplam os formatos e conteúdos estabelecidos em normas do TCU?

A partir dos exames ao Sistema e-Contas, verificou-se que a Unidade encaminhou ao TCU o Relatório de Gestão e o Rol de Responsáveis. Dessa forma, tais peças foram utilizadas como base para a análise.

Quanto ao Rol de Responsáveis, observaram-se lacunas nos períodos de efetiva gestão e substituição dos titulares e divergências quanto às informações apresentadas no Relatório de Gestão.

Em relação ao Relatório de Gestão, observou-se que não constam nome e CPF dos ocupantes de alguns cargos em determinados períodos e, em adição, 11 itens não contemplaram os formatos obrigatórios contidos nas orientações à Embrapa.

Por meio do Memorando nº 38/2017-SGI/CHEFIA, a Unidade informou ter feito as alterações necessárias a fim de ajustar o Relatório de Gestão ao modelo sugerido pelo TCU. No entanto, não consta no Sistema e-contas versão atualizada do documento.

Cabe destacar, quanto ao agrupamento de informações sobre P&D no item 3.1.13, que a Unidade informou que o macroprocesso responsável por toda a programação de P&D é único, articulando as contribuições das Unidades Centrais e Unidades Descentralizadas para o alcance dos resultados obtidos. Trata-se do Sistema Embrapa de Gestão (SEG), que organiza toda programação de pesquisa, desde a submissão, análise até o acompanhamento dos projetos, e é conduzido sem distinção por sistemas informatizados IDEARE, SISGP e Integro. Portanto, a análise crítica, independentemente do objetivo estratégico, seria a mesma e geraria uma repetição ao longo do relatório.

Quanto à agregação de informações sobre objetivos estratégicos em um único item, a Unidade atribui ao fato de as estruturas de planejamento, desde o PPA e LOA até o PDE, não terem um alinhamento, seja metodológico, de cronograma ou de objetivos.

A Embrapa reconheceu a importância da orçamentação por objetivo estratégico como componente na gestão da estratégia, e informou buscar melhorias metodológicas e articulações com o órgão supervisor que facilitem essa gestão. No entanto, apontou questões que fogem a suas iniciativas, como por exemplo: 1) solicitação da SOF/MP para que as ações orçamentárias fossem agrupadas em somente uma ação; 2) utilização de metodologia de planejamento própria por cada instância de Governo (ex. MP e MAPA), dificultando a linguagem entre os instrumentos e medidas de alinhamento; 4) por se tratar de pesquisa, o planejamento da Embrapa é de médio-longo prazo e o planejamento de governo é de curto prazo.

Com relação aos itens referentes a desafios e oportunidades de melhorias, a Unidade informou que foram agrupados por apresentarem resultados muito comuns. No entanto, se comprometeu a avançar na análise individual dos pontos no próximo relatório.

No que tange ao subitem ii.b (análise dos principais indicadores e macroprocessos, bem como contribuição das Unidades Centrais e/ou Unidades Descentralizadas para os resultados obtidos) do item 3.2 foi informado:

“A metodologia adotada, à época da elaboração do Plano Diretor da Embrapa, estabeleceu “resultados de gestão” para apoio aos esforços de PD&I. Portanto, a simples



medição do índice de execução dos mesmos não reflete da melhor maneira as melhorias advindas dos processos, tendo que vista que se tratam de ações contínuas e, na grande maioria das vezes, de metas qualitativas (executada/não-executada).

No entanto, as melhorias no processo de gestão são naturais e demonstram a maturidade e seriedade da análise crítica do mesmo. Nesse sentido, a Embrapa estabeleceu novos indicadores que vêm sendo gerenciados pelas Unidades Centrais, responsáveis pela coordenação das Diretrizes, conforme se observa no anexo 1.

Além disso, a metodologia de planejamento está sendo revisada para um modelo mais dinâmico, composto por painel de indicadores de efetividade e eficiência. O novo modelo deve ter seu processo de validação finalizado até final de 2017 para revisão do PDE em 2018”.

Por fim, a Unidade solicitou uma reavaliação do limite de páginas dos tópicos do Relatório de Gestão, alegando insuficiência de espaço para responder as informações solicitadas pelo Tribunal de Contas.

3.1.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

3.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de contabilização do investimento em patentes nos ativos intangíveis da Embrapa.

Fato

Os investimentos realizados em inovações tecnológicas patenteadas pela Embrapa não foram contabilizados a fim de que os resultados alcançados fossem refletidos nos demonstrativos e relatórios da Empresa, conforme esta CGU recomendou no Relatório de Auditoria nº 201601676.

Segundo o Gestor, a valoração e contabilização das patentes é um assunto complexo que envolve várias áreas da Empresa, bem como uma série de variáveis e competências que a Embrapa ainda não domina plenamente.

Mesmo considerando que o processo de valoração e contabilização de ativos não seja algo trivial, é necessário que a Embrapa dê início ao enfrentamento do processo, como primeira etapa de amadurecimento da contabilização de intangíveis na Empresa. Nesse sentido, propõe-se a contabilização dos investimentos realizados em inovações tecnológicas patenteadas pela Embrapa seguindo os fundamentos do CPC 04, emitido pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis, e alinhando-se às Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor Público (*International Public Sector Accounting Standards - IPSAS*).

Cumpra esclarecer que a inovação tecnológica patentada pela Embrapa atende aos critérios de reconhecimento como ativo intangível (item 18 do CPC 04), a saber:

- a) Definição de ativo intangível – a patente satisfaz aos critérios de identificação e controle, bem como tem o potencial de gerar benefícios econômicos futuros para a entidade.



- b) Critérios de reconhecimento – a avaliação quanto à geração de benefícios econômicos futuros é uma etapa necessária no processo decisório sobre o pedido de patente. Além do mais, os custos incorridos no projeto podem ser mensurados com confiabilidade.

O item 24 do CPC 04 estabelece que um ativo intangível deve ser reconhecido inicialmente ao custo. E, nesse sentido, verifica-se que a apropriação de custos relacionados aos projetos de pesquisa já vem sendo realizada pela Embrapa por meio do Sistema de Custos (SIC). Como exemplo, citam-se os custos totais apurados dos dois projetos seguintes:

Inovação Tecnológica Patentada	Custo Total (R\$)
Sensor Diédrico para medir tensão e potencial de água: Desenvolvimento e aplicações para manejo de irrigação e fisiologia vegetal	670.215,44
Aperfeiçoamento de bico de pulverização pneumática eletrostática para aumento da eficiência de deposição de agrotóxico	445.467,52

Ocorre que esse mesmo Pronunciamento Técnico estabelece que, para fins de avaliação do ativo intangível gerado internamente, devem-se distinguir os gastos incorridos durante a fase de pesquisa, reconhecendo esses como despesa, dos gastos incorridos na fase de desenvolvimento do projeto que compõem o ativo intangível.

Nesse contexto, é essencial que a Embrapa tenha clareza da(s) etapa(s) que caracterizam o encerramento da pesquisa e o início do desenvolvimento. Para tal delimitação, traz-se à discussão os conceitos apresentados pelo CPC 04:

- Pesquisa: investigação original, planejada com a expectativa de adquirir novo conhecimento e entendimento científico ou técnico;
- Desenvolvimento: aplicação dos resultados da pesquisa ou de outros conhecimentos em um plano ou projeto visando à produção de materiais, dispositivos, produtos, processos, sistemas ou serviços novos ou substancialmente aprimorados, antes do início da sua produção comercial ou do seu uso.

Em relação a essa delimitação, o Gestor informou que é um dos aprimoramentos da gestão de P&D que está para ser implementado na Embrapa. E acrescentou dizendo que: *“Trata-se de uma evolução necessária em nível de gestão, mas extremamente complexa em nível de pesquisa, pois essas etapas têm forte interação e até mesmo uma sobreposição natural no processo de validação entre a saída do laboratório e os testes de viabilidade”*.

Ainda de acordo com o CPC 04, para reconhecimento do ativo intangível resultante de desenvolvimento, deve-se demonstrar os seguintes aspectos:

- a) viabilidade técnica para concluir o ativo intangível de forma que ele seja disponibilizado para uso ou venda;
- b) intenção de concluir o ativo intangível e de usá-lo ou vendê-lo;
- c) capacidade para usar ou vender o ativo intangível;
- d) forma como o ativo intangível deve gerar benefícios econômicos futuros. Entre outros aspectos, a entidade deve demonstrar a existência de mercado para os



- produtos do ativo intangível ou para o próprio ativo intangível ou, caso este se destine ao uso interno, a sua utilidade;
- e) disponibilidade de recursos técnicos, financeiros e outros recursos adequados para concluir seu desenvolvimento e usar ou vender o ativo intangível; e
 - f) capacidade de mensurar com confiabilidade os gastos atribuíveis ao ativo intangível durante seu desenvolvimento.

Do exposto, verifica-se que a delimitação entre as fases de pesquisa e desenvolvimento se constitui como entrave existente para contabilização dos investimentos em inovações tecnológicas patenteadas pela Embrapa.

Todavia é um aprimoramento que, de acordo com o Gestor, está para ser implementado. Cumprindo esta etapa, será possível a contabilização dos ativos intangíveis em conformidade com os preceitos do CPC 04 e da IPSAS 31.

Causa

Ausência de delimitação entre as fases de pesquisa e desenvolvimento nos projetos de inovação tecnológica da Embrapa; e falha na avaliação prévia ao registro da patente pela Embrapa quanto ao potencial de gerar benefícios econômicos.

Manifestação da Unidade Examinada

Após o Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, por meio da Carta nº 226/2017 – GPR/CHEFIA, de 25/09/2017, a Unidade apresentou a seguinte manifestação quanto ao fato:

“Ao longo do processo de auditoria, as áreas envolvidas na identificação das patentes concluíram que, apesar das inovações tecnológicas terem sido patenteadas com potencial perspectiva de gerar benefícios econômicos, esta expectativa não se concretizou na maioria dos casos e, portanto, atendem parcialmente aos fundamentos do CPC4 emitido pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis.

O atendimento parcial se justifica pela métrica de avaliação de desempenho das instituições de pesquisa, em vigor desde o início da década de 90, que avaliava o benefício da ciência pelo número de patentes depositadas no Brasil e no exterior, bem como pela condição de risco inerente ao processo de proteção de tecnologias que poderiam ou não tornarem-se inovações. Cabe lembrar que a decisão pela proteção de uma tecnologia deve, na maioria dos casos, ocorrer em momento anterior à sua efetiva adoção pelo mercado.

No entanto, a Embrapa já vem adotando algumas medidas de gestão de ativos de propriedade intelectual (incluindo patentes) tais como:

1. Constituição, por meio de Portaria da Diretoria Executiva de 23/6/2017, de Grupo de Trabalho para a definição de critérios mínimos para o enquadramento de



tecnologias numa escala de maturidade tecnológica. Com o resultado do trabalho desse GT, espera-se ter uma clara e exata definição da separação entre as etapas de Pesquisa e Desenvolvimento, necessárias para a adequada contabilização dos ativos intangíveis gerados;

2. Aprovação, pela Diretoria Executiva da Embrapa, em 22/8/2017, da Norma N° 051.013.002.001, que trata dos procedimentos relacionados à proteção e manutenção de ativos e propriedade intelectual de titularidade da Embrapa (cópia anexa); e

3. Execução da revisão do portfólio de ativos de propriedade intelectual, a partir dos critérios definidos na referida Norma, de forma a identificar aqueles que se enquadram no critério de “gerar benefício econômico”.

Com a implantação das melhorias citadas, o Departamento de Administração Financeira (DAF) passará a ter os elementos necessários para a adequada contabilização dos ativos de propriedade intelectual (patentes) nos demonstrativos contábeis da Embrapa.”

Análise do Controle Interno

Segundo o Gestor, a maioria das inovações tecnológicas patenteadas não concretizaram o benefício econômico previsto. Assim, não atendem ao critério de identificação como ativo intangível com base nos fundamentos do CPC 04.

Cumprе ressaltar a definição de Benefício Econômico Futuro, transcrito no item 17 do CPC 04: “*Os benefícios econômicos futuros gerados por ativo intangível podem incluir a receita da venda de produtos ou serviços, redução de custos ou outros benefícios resultantes do uso do ativo pela entidade*”. Dessa forma, a redução de custos de produção com o uso do ativo também representa um benefício econômico.

A declaração do Gestor, portanto, evidencia a existência de falha na avaliação do potencial econômico da inovação tecnológica pela Embrapa, pois uma das premissas para que uma inovação seja patenteadada deveria ser as perspectivas comerciais para o ativo, ou seja, a tecnologia desenvolvida deveria agregar valor ao negócio.

O Gestor reconhece a necessidade de melhoria no processo de proteção das tecnologias da Embrapa e comunica que, dentre as medidas adotadas, está sendo realizada a revisão do portfólio de ativos de propriedade intelectual de forma a identificar aqueles que se enquadram no critério de “gerar benefício econômico”.

Em relação à delimitação entre as fases de pesquisa e desenvolvimento nos projetos de inovação tecnológica da Embrapa, segundo o Gestor, espera-se ter a definição da separação dessas duas etapas com o resultado do grupo de trabalho constituído para a definição de critérios mínimos para o enquadramento de tecnologias numa escala de maturidade tecnológica.



Diante disso, mesmo considerando as providências já adotadas pela Gestão da Embrapa, a falha constatada persiste, qual seja: ausência de contabilização do investimento em patentes nos ativos intangíveis da Embrapa. Aguarda-se, portanto, a implementação das recomendações na forma proposta.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer projeto piloto de mensuração e contabilização de patentes, utilizando como base os fundamentos do CPC 04, e identificando as inovações tecnológicas patenteadas que têm potencial de gerar benefícios econômicos futuros.

Recomendação 2: Reavaliar as patentes registradas que não têm a perspectiva de benefício econômico futuro quanto à manutenção ou não da proteção intelectual.

3.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de completude dos registros contábeis dos depósitos judiciais e fragilidades no acompanhamento periódico das movimentações financeiras realizadas nas contas de depósitos judiciais vinculadas à Embrapa.

Fato

Visando verificar a efetividade dos controles da Unidade implementados para registro e acompanhamento de depósitos judiciais, levantou-se a última demonstração contábil realizada pela Embrapa para apuração da conformidade dos valores referentes aos citados depósitos. Também foi realizada reunião com os gestores, inclusive da área contábil, para conhecer as rotinas adotadas para o acompanhamento desses registros.

Verificou-se que consta, nas Notas Explicativas (NE) do Balanço Patrimonial da Embrapa referente ao segundo trimestre de 2017, o montante de R\$ 218.686.057,38 em contas relacionadas a depósitos judiciais, valor que representa 93,55% da conta “Demais Créditos e Valores a Longo Prazo” do Ativo Não Circulante no referido Balanço.

Para apurar a conformidade dos valores registrados nas demonstrações, foi realizado o cotejamento entre as informações obtidas da Conta Contábil nº 1.2.2.1.0.6.0.3 (depósitos judiciais efetuados) e a movimentação financeira demonstrada por meio extratos bancários emitidos pela Caixa Econômica Federal, utilizando-se como referência as contas relacionadas à Embrapa DAF/CAF (UG 135046) e Embrapa CPACT (UG 135031), selecionadas por amostra.

Após confrontadas essas informações, verificou-se que, na Embrapa DAF/CAF, os registros contábeis examinados, que somam R\$ 197.252.165,41 (99,85% do que consta no SIAFI), estão em conformidade com os registros financeiros demonstrados nos extratos até 04/07/2017. Quanto à Embrapa CPACT, os registros contábeis examinados, que somam R\$ 259.118,82 (99,66% do que consta no SIAFI), estão em conformidade com os registros financeiros apresentados nos extratos até 03/07/2017. Cabe esclarecer, que não foi possível



examinar 100% dos registros, pois não foram apresentados os extratos bancários de determinadas contas.

Cumprе ressaltar, no entanto, que o resultado dos exames realizados não garante que a movimentação de contas judiciais esteja devidamente contabilizada, como no caso da Embrapa CPACT, da qual foram identificadas duas contas bancárias com depósitos judiciais cujos saldos atualizados até 30/06/2017 somam R\$ 27.646,87 que não foram contabilizadas no SIAFI.

No que se refere à Conta Contábil nº 1.2.1.2.1.06.05 (depósito efetuado para interposição de recursos), onde consta registrado o valor de R\$ 14.391.934,49 até o fim de junho de 2017, não foi possível apurar a conformidade, haja vista que a Embrapa não possui acesso aos extratos bancários das referidas contas que estão vinculadas ao FGTS. Para esses depósitos, o Gestor informou que, em razão do sigilo das contas bancárias, não é realizado acompanhamento periódico, mas apenas quando há autorização judicial para sua movimentação.

No tocante às rotinas de acompanhamento adotadas pela Embrapa, verificou-se que a contabilização mensal da movimentação financeira realizada nas contas judiciais não vem sendo realizada por todas unidades, como no caso da Embrapa CPACT, que após os registros realizados no final de março de 2017, contabilizou a movimentação nas referidas contas, apenas, em julho de 2017, não tendo sido, por conseguinte, considerados nas demonstrações referentes ao segundo trimestre deste exercício.

Causa

Ausência de orientação normativa no âmbito da Embrapa para realização de acompanhamento e registro contábil das movimentações financeiras nas contas de depósitos judiciais, definindo periodicidade mínima a ser observada.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício SEI nº0471235, de 11/09/2017, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“Com o objetivo de aprimorar o controle do registro dos rendimentos sobre os depósitos judiciais, o DAF vem sistematicamente cobrando dos gestores a contabilização mensal dos extratos disponibilizados pelas instituições financeiras”.

Análise do Controle Interno

É importante ressaltar que houve um esforço empreendido pela Embrapa no sentido de sanar as inconformidades relacionadas à existência de valores em contas da Caixa Econômica Federal vinculados à Embrapa referente a depósitos judiciais ou recursais sem



os respectivos registros contábeis, refletindo-se em acréscimos substanciais nos últimos balanços da empresa.

Nesse sentido, é imprescindível a existência de um acompanhamento permanente dessas contas judiciais vinculadas à Embrapa, de modo que seja mantida a equalização dos registros contábeis com os saldos bancários. Para isso, além da cobrança sistemática já realizada pelo Departamento de Administração Financeira – DAF, faz-se necessário a existência de um normativo interno que oriente as unidades quanto à periodicidade mínima a ser observada na contabilização dos saldos atualizados das referidas contas.

Além do mais, cabe à Embrapa contabilizar o saldo de contas não identificadas nos demonstrativos da Embrapa CPACT, cuja soma do valor atualizado até 30/06/2017 era de R\$ 27.646,87, ao passo em que deve ser apurada eventual omissão também nas demais UGs quanto aos lançamentos contábeis referente a depósitos judiciais.

Recomendações:

Recomendação 1: Orientar as unidades da Embrapa quanto à rotina de acompanhamento e registro contábil das contas relacionadas a depósitos judiciais, estabelecendo periodicidade mínima para atualização dos referidos registros.

Recomendação 2: Contabilizar o saldo de contas judiciais não relacionadas no Demonstrativo de Contas da Embrapa CPACT, que totalizava R\$ 27.646,87 até 30/06/2017, e identificar se houve omissão de registros também em relação às demais UGs.

3.1.2.3 INFORMAÇÃO

Morosidade na glosa de R\$ 25.211,49, recomendado no Relatório CGU n.º 201601676.

Fato

No intuito de acompanhar as providências adotadas pelo gestor para cumprimento às recomendações da CGU, verificou-se que não foi realizada a glosa no valor de R\$ 25.211,49 - referente à aquisição indevida de 34 Kits de Controles Remotos no âmbito da construção e aparelhamento da Embrapa Quarentena vegetal.

A recomendação em comento se deu por conta de pagamento por itens (kit de controle remoto sem fio) que já estavam inseridos na composição de outro item (ar-condicionado tipo “split”) da 31ª medição referente à obra da Sede da Embrapa Quarentena Vegetal, segundo item 2.1.1.1 do Relatório CGU n.º 201601676.

Em decorrência da auditoria realizada, a Embrapa informou à contratada que o valor seria glosado em futuras medições, segundo Carta n.º 37/2016 -DPS/CPE, de 08/09/2016. Ademais, em 13/09/2016, a contratada encaminhou expediente à Embrapa comunicando que acatava a decisão formalizada pela Embrapa.

Ocorre que até julho de 2017 o valor não foi glosado, não obstante tenham ocorrido diversos pagamentos posteriores à decisão pela glosa, consoante quadro a seguir:



Mês de referência	Total pago à contratada
NOV/2016	59.134,20
FEV/2017	214.892,21
JUN/2017	135.609,22

Fonte: Tesouro Gerencial – base dez/2016 e jul/2017.

Por meio da Carta n.º 219/2017-GPR/CHEFIA, de 15 setembro de 2017, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

*Quanto a Primeira Glosa no valor de R\$ 15.000,00, ratificamos a providência adotada e reenviamos a documentação correspondente: Conforme documentos anexos demonstramos as providências adotadas pela Embrapa cuja glosa foi efetuada no valor de **B\$ 15.000,00 (quinze mil reais)** da Nota Fiscal N° 124 faturada pela Exata Engenharia. Verifica-se na Ordem Bancária, N° **20170802399**, emitida pelo Departamento de Administração Financeira da Embrapa o valor pago de 3.453,38 (Três mil quatrocentos e cinquenta e três reais e trinta e oito centavos). No que diz respeito ao saldo da glosa, no valor de R\$ 10.211,49 (dez mil duzentos e onze reais e quarenta e nove centavos), este será descontado no próximo pagamento a ser efetuado para Contratada. Verifica-se ainda nos anexos que a informação referente à glosa foi protocolada pela Embrapa no Sistema Monitor da CGU, pela Chefia do Departamento de Patrimônio e Suprimentos.*

Quanto a Segunda Glosa, no valor de R\$ 10.211,49 (dez mil duzentos e onze reais e quarenta e nove centavos), informamos que o valor foi glosado na Nota Fiscal nO125, de 11 de setembro de 2017, referentes à 34ª Medição

Informamos que a não tempestividade em adotar as medidas não causou prejuízos às partes e a reparação no valor total de R\$ 25.211,49 está concluída.

Em que pese a Unidade apresente glosa efetuada em agosto e setembro de 2017, não foram apresentadas as motivações para ausência de providências em 2016. Além disso, instrui-se para que a Coordenadoria de Patrimônio e Edificações encaminhe questionamento à Assessoria Jurídica sobre eventual atualização do valor glosado para que a reparação seja considerada concluída.

Após a emissão do Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade informou que a Chefia do Departamento de Patrimônio e Suprimentos (DPS) irá acatar a orientação da CGU e demandará as providências necessárias para a análise da correção e devolução pela contratada do valor a ser calculado, se for o caso. Informou, ainda, que o atraso na glosa decorreu do acúmulo de demandas dos responsáveis pela gestão contratual. Os procedimentos internos estão sendo revisados para evitar que novas disfunções como essa voltem a ocorrer.

3.1.2.4 CONSTATAÇÃO

Falha no projeto original do sistema de drenagem de águas pluviais da obra da Sede Embrapa Quarentena Vegetal e autorização do início das obras sem a devida licença de instalação.

Fato

No acompanhamento da construção da Sede da Embrapa Quarentena Vegetal identificou-se falha no projeto original de drenagem de águas pluviais e autorização de início de obras sem a devida licença de instalação, acarretando em inúmeros termos aditivos, além da suspensão de execução da obra.



Conforme consignado no Parecer CPE/DPS n.º 33/2016, os valores mais significativos de serviços aditados com a empresa contratada para construção da Sede Embrapa Quarentena Vegetal decorreram de falhas no projeto original de drenagem.

O referido projeto foi contratado em janeiro de 2012, por meio do Contrato Embrapa 12300.12/0002-4 – cujo objeto consistia no *Desenvolvimento de Projeto Básico e Projetos Executivos de engenharia e arquitetura da Sede da Embrapa Quarentena Vegetal - Nível 2 de risco biológico*.

Em janeiro de 2013, foi assinado o Contrato 12300.13/0001-5 com o objeto de construção da Sede da Embrapa Quarentena Vegetal – Nível 2 de risco biológico.

Todavia, somente em setembro de 2013 foi expedida a Licença de Instalação Ibram n.º 41/2013, que continha exigências e condicionantes referentes ao sistema de recolhimento e destinação de águas pluviais do empreendimento. Destaca-se que, conforme estabelece o Decreto n. 99.724/1990, a licença de instalação autoriza o início da implantação do empreendimento, a partir das especificações constantes do Projeto Executivo aprovado.

Em março de 2014, o DPS emitiu o Memorando CPE/DPS n.º 099/2014 sugerindo a contratação de empresa para execução de análise de balanço hídrico, visando o redimensionamento do projeto de drenagem de águas pluviais, alegando novas diretrizes da Novacap.

Em outubro de 2015 foi realizada a contratação, por meio da Ordem de Compra/Serviço 153/2015, de empresa especializada para elaboração de projetos de drenagem pluvial para a Quarentena Vegetal e Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia. A contratação teve o intuito de atender às demandas do órgão licenciador e de corrigir o projeto inicial.

Desde outubro de 2016 que a execução da obra está suspensa devido à necessidade de alteração na rede de drenagem, além da necessidade de outras providências na celebração de pretenso aditivo: disponibilidade de orçamento e definições da alta gestão quanto à realização de nova contratação para execução do novo sistema de drenagem ou assinatura de Termos Aditivo ultrapassando os 25% para readequação da obra.

Por meio da Carta n.º 199/2017-GPR/CHEFIA, a Unidade informou que o sistema de drenagem não poderia ser executado como originalmente projetado por conta de alteração e publicação do novo normativo da Novacap, cabendo à Embrapa providências na adequação do projeto e sistema propostos.

Ocorre que durante os trabalhos de auditoria verificou-se que o normativo que estabelece os procedimentos gerais para requerimento e obtenção de outorga de lançamento de águas pluviais em corpos hídricos de domínio do Distrito Federal é de abril de 2011 (Resolução Adasa n.º 9 de abril de 2011), ou seja, é anterior à contratação dos projetos básico e executivo (janeiro de 2012).

A Unidade Técnica alega que, embora a resolução seja de 2011, a Novacap só alterou o "Termo de Referência e Especificações de Projetos de Sistema de Drenagem Pluvial no Distrito Federal" em outubro de 2012 e que, portanto, os projetos foram elaborados com base no Termo de Referência anterior, o de 2005.

Desse modo, importa mencionar que o Termo de Referência de 2005 já previa que a projetista deve pesquisar, proceder levantamentos, processamento e análise de todos os elementos existentes disponíveis nos órgãos envolvidos, além de programar a complementação de novos dados que possam influir ou ter alguma relação com os serviços.

Nessa mesma esteira, vale transcrever partes do texto do referido Termo de Referência:



*Ao final do projeto o ponto de lançamento definido deverá estar em conformidade com as exigências do órgão ambiental para a obtenção da **Licença Prévia** e da **Licença de Instalação da obra**. Para tanto o projetista deverá realizar consultas à SEMARH e visitas e inspeção à área do projeto acompanhada de técnicos desse órgão.*

...

*A **conclusão do projeto** estará **condicionada** a emissão de **Parecer Técnico do Órgão Ambiental Licenciador**, com a aprovação do relatório e da alternativa locacional e estrutural dos lançamentos finais.*

Com base nos documentos apresentados, verifica-se que a Licença de Instalação (setembro de 2013) é posterior à contratação de construção da obra (janeiro de 2013).

Considerando que até outubro de 2016 foram firmados dezesseis termos aditivos e três apostilamentos ao contrato de execução da obra; que, por decisão da Diretoria Executiva, haverá nova licitação para execução do novo projeto de drenagem – por ultrapassar o reajuste de 25%; e que de novembro de 2016 a junho de 2017 foram pagos R\$ 135.609,22 à empresa contratada em razão de custos administrativos - apesar da suspensão da obra, instrui-se para que os mecanismos de controle na gestão do contratos da obra sejam revistos e reforçados.

Causa

- Autorização de início das obras antes de possuir Licença de Instalação.
- Ausência de formalização de Ordem de Suspensão das Obras tempestivamente.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Carta 226/2017-GPR/CHEFIA, de 25 de setembro de 2017, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

Entendemos que o trecho do texto relatando que "a falha no projeto original de drenagem de águas pluviais" acarretou inúmeros termos aditivos, além da suspensão da obra, é equivocado. Todos os aditivos até então celebrados com a Contratada não se referem aos serviços de drenagem pluvial, mas sim, conforme documentos arquivados no processo, à adequações quantitativas e qualitativas de outros serviços, tais como: pintura, estrutura, alvenaria, divisórias, entre outros, uma vez que o contrato celebrado é sob o regime de preço unitário, justamente com esta finalidade, considerando a complexidade da construção. Reiteramos que ocorreram fatos supervenientes, desconhecidos à época, que caracterizaram a necessidade de revisão dos projetos de drenagem.

Quanto à emissão da Licença de Instalação do Ibram Nº 41/2013, com exigência e condicionantes, esta não possui vínculo como a posterior adequação do projeto, devido a mudanças das diretrizes da Novacap. De fato, a resolução da Adasa Nº 9, de abril de 2011, é anterior à contratação dos projetos, entretanto a Embrapa não tem autonomia para elaborar e definir diretrizes para elaboração de Projetos de Drenagem de Águas Pluviais à revelia do órgão distrital que detém a atribuição, sendo esta responsabilidade exclusiva da Novacap. Assim, o projeto original do sistema de drenagem, conforme já informado e



enviado à CGU, foi baseado nas Normas e Diretrizes da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - Novacap, de 2005, vigente quanto da elaboração dos projetos.

No que diz respeito à ausência de formalização de Ordem de Suspensão das obras, conforme informado na reunião de apresentação do relatório da CGU com a Presidência da Embrapa e documentos que constam nos autos do processo, a continuidade da obra foi respalda pelas providências e decisões adotada pela Empresa. Enfatizamos que, desde 2013, foi implementada a Resolução Normativa nº 24/2013, para a melhoria nos procedimentos, instruções, avaliações e aprovações de projetos de Engenharia e Arquitetura da Embrapa, como método para mitigação de riscos nesta área.

Acatamos as recomendações emitidas e reiteramos o que foi relatado na reunião de busca de soluções, apontando que o andamento da obra da Embrapa Quarentena Vegetal é um assunto constantemente acompanhado pela Alta Gestão da Embrapa.

Análise do Controle Interno

No que se refere à alegação da Unidade de que o trecho do texto relatando que "a falha no projeto original de drenagem de águas pluviais" acarretou inúmeros termos aditivos, além da suspensão da obra, é equivocado, destaca-se, mais uma vez, o Parecer emitido pela própria área técnica da Embrapa:

2 – A fiscalização ao analisar os pedidos feitos pela firma Exata, nossa Contratada para executar a obra, observa que os valores mais significativos de serviços a serem aditadas decorrem de falhas no projeto original de drenagem, substituído por um novo contratado pelo CENARGEM e que atendeu as exigências do IBRAM e da ADASA quanto à qualidade e quantidade da água de drenagem pluvial a ser lançada no Ribeirão Bananal (Parecer. CPE/DPS n.º 33/2016, de 17/08/2016)

E, ainda, o Parecer n.º CPE/DPS n.º 091/2016, de 02/08/2016, afirma que “Inicialmente, **vale frisar que a rede não poderia ser executada como originalmente contratada.** Teria se ser adequada, independente da ampliação poligonal.”

Registra-se, também, que por meio da Carta n.º 199/2017-GPR/CHEFIA, de 29/08/2017, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

Em 25/09/2013, foi expedida pelo Ibram a licença de Instalação n.º 41/2013, contendo exigências e condicionantes, dentre elas:

- Apresentação de Memorial Descritivo com a referida planta de captação. Armazenamento, tratamento e distribuição das águas pluviais do empreendimento;

- Projeto definitivo do sistema de recolhimento e destinação de águas pluviais do empreendimento.

...

Em 16/02/2016, o Ibram, por meio do Ofício n.º 401.000.066/2016-SULAM/PRESI/IBRAM, já havia solicitado as seguintes providencias:

- Apresentação do projeto definitivo do sistema de recolhimento e destinação de águas pluviais que será executado no empreendimento. Os documentos deveriam contemplar a descrição do sistema, devido os cálculos e planta baixa.

- Apresentação de Relatório com as medidas a serem adotadas para se evitar a erosão do terreno à jusante e assoreamento do Córrego Bananal.



Com base nessas informações, a Licença de Instalação do Ibram possui vínculo com o projeto de drenagem e esteve na lista de exigências e condicionantes.

Conforme já demonstrado no campo “fato”, o Termo de Referência de 2005 da Novacap já previa que a projetista deve pesquisar, proceder levantamentos, processamento e análise de todos os elementos existentes disponíveis nos órgãos envolvidos, entre eles a ADASA.

Ademais, além de o projeto inicial de drenagem não atender às exigências e necessidades já previstas e, portanto, não se tratar de fato superveniente, outro ponto a ser abordado trata-se de irregularidade grave de acordo com o Tribunal de Contas da União– Acórdão n.º 516/2003 – Plenário:

*9.2.3. inclui no Fiscobras, como **indício de irregularidade grave**, as seguintes ocorrências:*

9.2.3.1. a contratação de obras com base em projeto básico elaborado sem a existência da licença prévia, conforme art. 2º, § 2º, inciso I e art. 12, ambos da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/97;

9.2.3.2. o início de obras sem a devida licença de instalação, bem como o início das operações do empreendimento sem a licença de operação com base nas Resoluções Conama nº 237/97 e 06/87;

Finalmente, em que pese a Unidade mencione já possuir norma que define pela "Aprovação Técnica de Projetos de Engenharia e Arquitetura", neste caso específico ela não foi suficiente para dirimir os impactos que, eventualmente, extrapolem as falhas mencionadas nesta análise.

O valor original do Contrato para construção era de R\$ 11.280.173,03, mas em agosto de 2016 já estava atualizado para R\$ 17.936.783,73. De setembro de 2016 a agosto de 2017 foram realizados pagamentos no valor total de R\$ 565.300,54.

Apesar desses valores sofrerem atualização pelo Índice Nacional de Custo da Construção (INCC), de janeiro de 2013 a agosto de 2016 o valor estaria atualizado em R\$ 14.717.939,89. Além disso, conforme consignado no Memorando CPE/DPS n.º 255/2016, de 01/08/2016, algumas etapas previstas nesse contrato são predecessoras à execução da rede de drenagem e, portanto, não foram executadas ainda, quais sejam: pavimentação, paisagismo, redes elétricas, iluminação externa, pinturas e demarcação de vagas de estacionamento entre outros serviços que deverão ser feitos após a drenagem.

É certo que não se exige da Administração Pública estrito desempenho conforme inicialmente planejado, para tanto o princípio da autotutela funciona como medida de controle interno que se dá em dois aspectos, quais sejam: a anulação de atos ilegais e contrários ao ordenamento jurídico e a revogação de atos em confronto com os interesses da Administração, cuja manutenção configura-se inoportuna e inconveniente – sendo este o caso em tela.

Mesmo acompanhando os sucessivos aditamentos e atrasos na execução da obra, a Unidade não promoveu a formalização do Termo de paralização/suspensão da obra com a respectiva repactuação dos termos de remuneração da contratada tempestivamente.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar o período em que a obra de construção ainda deverá permanecer suspensa, de modo a adequar os itens do contrato (mão de obra, serviços) à necessidade de manutenções pontuais e à situação atual de suspensão



Recomendação 2: Recomenda-se à alta administração que acompanhe a situação específica até a finalização total da obra, considerando os custos já incorridos e os riscos relacionados à falta de manutenção e perda de garantia dos bens já adquiridos e instalados.

3.1.2.5 CONSTATAÇÃO

Falha no planejamento e na execução da aquisição de equipamentos para a obra da Sede da Embrapa Quarentena Vegetal.

Fato

No acompanhamento da execução do Contrato Embrapa Código 12300.13/0001-5 – que se refere à construção da Sede da Embrapa Quarentena Vegetal - identificou-se falha no planejamento das etapas de aquisições de equipamentos e materiais.

Ocorre que os equipamentos listados no quadro abaixo, que somam R\$ 874.235,00, foram adquiridos e instalados antes do término da obra. Além disso, não foram contratados dissociados dos materiais da obra – conforme preconiza o Acórdão n.º 325/2007 – TCU – Plenário:

9.1.4. o gestor deve promover estudos técnicos demonstrando a viabilidade técnica e econômica de se realizar uma licitação independente para a aquisição de equipamentos/materiais que correspondam a um percentual expressivo das obras, com o objetivo de proceder o parcelamento do objeto previsto no art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993; caso seja comprovada a sua inviabilidade, que aplique um LDI reduzido em relação ao percentual adotado para o empreendimento, pois não é adequada a utilização do mesmo LDI de obras civis para a compra daqueles bens;

Equipamento	Quant.	Valor de Aquisição	Valor Total	Período de Instalação	Garantia do Fabricante
CONDICIONADOR DE AR VRF, TIPO PAREDE, 7.000 BTU/H (0,8 HP)	17	2.400,00	40.800,00	10/07 a 07/10/15	2 anos
CONDICIONADOR DE AR VRF, TIPO PAREDE, 12.000 BTU/H (1,25 HP)	17	2.500,00	42.500,00	10/07 a 06/11/15	2 anos
CONDICIONADOR DE AR VRF, TIPO CASSETE, 12.000 BTU/H (1,25 HP)	18	2.800,00	50.400,00	10/07 a 08/08/15	2 anos
CONDICIONADOR DE AR VRF, TIPO CASSETE, 18.000 BTU/H (2 HP)	17	3.400,00	57.800,00	10/07 a 06/11/15	2 anos
CONDICIONADOR DE AR VRF, TIPO CASSETE, 30.000 BTU/H (3,2 HP)	5	3.600,00	18.000,00	10/07 a 06/11/15	2 anos
CONDICIONADOR DE AR VRF, TIPO CASSETE, 36.000 BTU (4 HP)	3	3.700,00	11.100,00	10/07 a 08/08/15	2 anos
UNIDADE CONDENSADORA VRF, INVERTER, 36 HP (09 X 12HP)	3	84.000,00	252.000,00	10/07 a 08/08/15	5 anos



NO-BREAK TRIFÁSICO + N FREQUÊNCIA 60HZ, 100KVA, CONFORME ESPECIFICAÇÃO - FRETE E INST. INCLUSOS	1	160.000,00	160.000,00	14/01 12/02/15	a	2 anos
GRUPO MOTO GERADOR TRIFÁSICO 380/220 V C/ UNIDADE DE SUPERVISÃO (USCA), 60 HZ, POTÊNCIA 635 KVA INTERMITENTE, 600 KVA EM REGIME CONTÍNUO, SISTEMA DE ABAFADOR DE RUÍDOS P/ 85 DB, CONFORME PROJETO E ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS	1	215.000,00	215.000,00	14/05 12/06/15	a	2 anos
SPLIT SYSTEM MODELO SSP/16 VERSÃO RF, TECTERMICA OU SIMILAR - 2,30 X 2,90 X 2,50	1	12.066,25	12.066,25	15/03/15 13/04/15	a	2 anos
SPLIT SYSTEM MODELO SSP/16 VERSÃO RF, TECTERMICA OU SIMILAR - 4,60 X 5,75 X 2,50	1	14.568,75	14.568,75	15/03/15 13/04/15	a	2 anos

Importa destacar que, por necessidade de providências na adequação do projeto e sistemas, a execução da obra está suspensa desde outubro de 2016 e tais equipamentos já perderam ou estão por perder a garantia do fabricante antes mesmo de serem ativados para utilização, além de estarem expostos ao risco de obsolescência.

A unidade tem conhecimento dos condicionantes apontados pelo Ibram desde setembro de 2013, conforme consignado no registro anterior. Portanto a alegação de que houve fato superveniente se fragiliza, tendo em vista o decurso de tempo, pois os equipamentos foram instalados em 2015 e naquele momento o redimensionamento da drenagem não estava definido e mesmo assim a área técnica deu seguimento à aquisição desses itens.

Além disso, a Unidade alega que adotou exatamente a premissa e orientação que preconiza o Acórdão n.º 325/2007 - TCU – Plenário, no entanto não encaminhou o estudo técnico que demonstre a inviabilidade técnica e econômica de se realizar licitação independente de equipamentos e materiais.

Causa

Falha no acompanhamento das etapas de aquisição do Contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do anexo à Carta 226/2017-GPR/CHEFIA, de 25 de setembro de 2017, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

Esclarecemos que os serviços e itens referentes ao "Sistema de Climatização da Obra" no escopo do planejamento não se enquadram como aquisição de equipamentos em si, mas como itens a serem executados em conjunto com as obras, os quais foram analisados pela Área Técnica da Embrapa e incluídos no processo, sendo também justificados e



submetidos à análise da Assessoria Jurídica da Embrapa (AJU) quando da aprovação do Edital da Concorrência da Obra.

Haveria inviabilidade técnica e consequente prejuízo ao andamento dos trabalhos caso o sistema de climatização fosse licitado isoladamente ou tratado como item distinto. O planejamento e consequente definição do que poderia e deveria ser contratado em conjunto com a obra, foi definido desde o início do projeto entre as áreas competentes da Embrapa. Todavia, estamos revisitando nossos normativos internos impactados pela Lei nº 13.303, de 30/6/2016, dentre eles o Manual de Licitações da Embrapa cujas recomendações serão consideradas na elaboração do documento.

Análise do Controle Interno

Além de não apresentar o estudo técnico que demonstre a inviabilidade técnica e econômica de se realizar licitação independente de equipamentos e materiais, conforme já mencionado anteriormente, a Unidade alega que se trata de “Sistema de Climatização da Obra” e, mais uma vez, não encaminha o caderno de encargos ou documento de planejamento que demonstre a estrita necessidade de promover a instalação de equipamentos condicionadores de ar do tipo “split” em uma obra antes do término.

Ademais, os equipamentos listados nesse registro são os declarados pela própria Unidade, todavia, na oportunidade da visita técnica realizada na auditoria, foram constatados outros equipamentos já adquiridos, como as esteiras transportadoras horizontais (avaliadas em cerca R\$ 8.000,00 cada na minuta do contrato), que por sua natureza não compõem o Sistema de Climatização mencionado.

É pertinente ressaltar que a Administração Pública deve indicar os pressupostos de fato e de direito que determinam suas decisões. De acordo com a Lei Federal de processo administrativo, o inciso VIII do Artigo 2.º determina a observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados.

Não há que se falar em excesso de formalidades, pois o formalismo somente se justifica na medida em que seja essencial ao controle e garantia do interesse público, mas atos da Administração Pública Federal não podem ser motivados com dados auto declaratórios.

Desse modo, entende-se que a fiscalização do contrato deveria ter observado tempestivamente que as alterações necessárias na adequação do projeto implicariam em valores superiores ao limite legal de 25% e então proposto uma redução de escopo contratual, retirando do contrato os equipamentos, tanto para viabilizar que a obra fosse entregue com funcionalidade (se o valor dos equipamentos dava para concluir o mínimo para o prédio começar a funcionar), quanto para evitar a perda da garantia dos equipamentos.

Recomendações:

Recomendação 1: Atualizar o manual de licitações da Empresa incluindo previsão de que, previamente ao processo licitatório, promova estudos avaliando a viabilidade técnica e econômica de se realizar uma licitação independente para a aquisição de equipamentos/materiais nos contratos de obras, além de adquirir e instalar equipamentos considerando o estágio da construção e a previsão de uso dos bens.

Recomendação 2: Verificar se a contratada vem realizando eventuais manutenções nos equipamentos com acondicionamento, caso haja indicação pelo fabricante.



3.2 CONTROLES EXTERNOS

3.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

3.2.1.1 INFORMAÇÃO

Providências sobre o Acórdão TCU nº 2.524/2015 - Plenário.

Fato

Trata-se da avaliação de cumprimento das recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão TCU nº. 2524/2015 Plenário - que avaliou a maturidade da gestão de riscos na Embrapa.

Foram apontadas, no Relatório de Auditoria Anual de Contas exercício de 2015, recomendações pendentes quanto à gestão de riscos em projetos de pesquisa, no sentido de analisar a viabilidade de elaborar diretrizes e procedimentos para análise qualitativa de riscos no gerenciamento dos projetos de pesquisa. Sobre o assunto, a Embrapa informou, na ocasião, que vinha adotando medidas, estando a metodologia de avaliação de gestão de riscos passando por uma fase piloto para posterior adoção da política de gestão na empresa.

No Relatório de Gestão da Unidade referente ao exercício de 2016, informa-se que a estruturação do processo de gestão de riscos ainda não foi concluída, embora venham sendo realizadas ações visando à sua instituição efetiva, como a realização de estudos pilotos.

Todavia, durante os trabalhos de campo relativos ao exercício de 2016, foi observado que não há plano de implementação da gestão de riscos em execução na Empresa.

Questionada sobre o estágio atual de implementação do Acórdão TCU nº 2.524/2015, a Embrapa informou que há necessidade de se elaborar novo plano de implementação da gestão de riscos, tendo em vista: novas legislações e orientações sobre o tema; a integração do processo de gestão de riscos com o programa de integridade e controles internos da gestão; a necessidade de elaboração de nova Política de Gestão de Riscos; a necessidade de revisão da metodologia de gestão de riscos; o estágio de formalização da instância responsável; e a necessidade de estruturar a área para implementação das ações.

Destaca-se que, conforme cronograma apresentado pela Unidade para implantação do Programa de Integridade da Embrapa, a Política de Riscos estava com prazo previsto para junho de 2017, mas encontra-se em fase de análise jurídica e constitui-se em uma atualização da Política de Gestão de Riscos Corporativos da Embrapa, elaborada em atendimento ao Acórdão TCU nº 2524/2015.

Quanto à necessidade de revisão da versão elaborada em 2015, justifica que *“o processo de Gestão de Riscos da Administração Pública é um processo muito novo, que requer um tempo de maturação e compreensão metodológica de sua abordagem, em especial na atividade fim, que entrega valor à sociedade”*.

Entre as razões elencadas para a revisão citada, tem-se:



- discussões geradas pelo tema "gestão de riscos" entre as áreas técnicas e gerenciais para melhor entendimento terminológico, de escopo e finalidade, por se confundir com um tema técnico, de larga experiência na empresa, que é a gestão de riscos agroclimáticos na agricultura, também denominado ZARC;

- novas orientações trazidas pela publicação da IN CGU/MP nº. 01/2016 e da Lei das Estatais (Lei 13.303/MP);

- a estratégia de estabelecer uma gestão de riscos que não comprometa a inovação, objetivo maior da pesquisa, que é desenvolvida na fronteira do conhecimento, com riscos inerentes e elementos de análise mais fluídos;

- incluir aspectos do Programa de Integridade, compromissos que vieram ao longo deste período.

A própria Unidade destacou, em seu Relatório de Gestão, que a falta de implementação de um processo estruturado de gestão de riscos impacta o mapeamento efetivo de situações que possam impedir o alcance dos objetivos estabelecidos e a identificação de atividades de controle necessárias para assegurar respostas efetivas, tanto em nível das suas Unidades Centrais e Descentralizadas, como em seus processos e atividades.

Tendo sido demonstrado, por diferentes documentos, empenho em se aprovar a Política de Gestão de Riscos e elaborar plano de implementação da gestão de riscos na Embrapa, mantém-se o registro para fins de monitoramento do cumprimento do Acórdão TCU nº. 2524/2015 Plenário.

4 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

4.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

4.1.1 CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Divergência entre salários de encarregados que oneram desnecessariamente a Administração

Fato

Foram levantados os valores dos salários-base para os empregados contratados para prestação dos serviços de limpeza:

Contrato	Salário	
	Encarregado	Servente
Sede, Agroenergia, Cenargen, SCT e SPM	R\$ 2.104,40	R\$ 1.052,20
Cerrados	R\$ 2.687,37	R\$ 1.052,20

Como se pode notar, há divergência para os salários dos encarregados. Em análise à Convenção Coletiva do Trabalho nº DF000051/2016, do SindiServiços, constatou-se que a divergência salarial dos encarregados se deu em razão dos diferentes cargos explicitados em edital, sendo que a Embrapa Cerrados consignou em seu Termo de Referência o posto de encarregado-geral; e a Embrapa sede, encarregado de limpeza.



Considerando-se que o objetivo final da contratação é exclusivamente serviços de limpeza e conservação, não há justificativa para a admissão de encarregado-geral para gerenciamento e supervisão dos serviços, tendo o encarregado de limpeza as habilidades suficientes para seu adimplemento e atendimento do binômio custo-efetividade.

Causa

Fragilidade dos estudos técnicos para elaboração do Termo de Referência e Contrato de Prestação de Serviços, quanto à delimitação de habilidades e competências para prestação do serviço.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade manifestou-se no sentido de que fosse observado que o contrato em questão já passou por redução unilateral de 25% em 2016 e, posteriormente, por nova supressão de 17,22%, em 2017, para atender limitações orçamentárias; sendo que, na segunda negociação, a contratada alegou que o contrato está muito próximo de tornar-se inexecutável, devido à diminuição dos serventes e dos insumos.

Adicionalmente, solicitou: *“Caso as nossas argumentações sejam consideradas, solicitamos que permaneça no contrato o encarregado-geral e que buscaremos a formalização da produtividade real estimada. Caso não seja o entendimento dessa Auditoria, acataremos as recomendações de substituição de encarregado-geral por encarregado de limpeza.”*

Análise do Controle Interno

Considerando manifestação do gestor e supressões realizadas em contrato, é notório o esforço da Unidade em manter o contrato dentro das possibilidades orçamentárias. Tendo em vista que a substituição de encarregado-geral por encarregado de limpeza pode levar à inexecutabilidade do contrato e que o serviço de limpeza é de natureza contínua, mantém-se a recomendação, adicionando-se a avaliação de, caso o contrato tornar-se inexecutável, qual medida é mais vantajosa à Administração: rescindir o contrato e promover nova licitação ou manter o encarregado-geral até o término da vigência contratual.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar Termo Aditivo de forma a substituir o encarregado geral por encarregado de limpeza, de forma a reduzir custo adicional desnecessário.

Recomendação 2: Atentar, para as próximas contratações com mesmo objeto, o rol de cargos previstos na Classificação Brasileira de Ocupações-CBO e suas respectivas remunerações, de forma a contratar com maior eficiência.

4.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Possibilidade de substituição dos postos desarmados 5x2 diurno por recepcionistas

Fato

Conforme verificado pela equipe de auditoria, os postos desarmados com turno de 5x2 desempenham papel de recepcionistas, cuja tarefa principal é a identificação dos visitantes, ficando estas, em sua maioria, atrás do balcão das recepções do prédio Sede e do Bloco D.



Segundo o Termo de Referência (anexo I) do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 32/2015, em seu item 4.1.1, é atribuição dos vigilantes: “*Receber, com cortesia, presteza e educação o público visitante da Embrapa, cabendo ao vigilante, **na ausência de recepcionista, identificar todo visitante, em obediência as normas em vigor emitidas pela Embrapa. Após a autorização da entrada, acompanhá-lo, sendo responsabilidade do vigilante de plantão, na ausência de recepcionista, a entrega de documento de identificação (crachá, adesivos, etc.) a ser definido pela Embrapa e o controle de horário de entrada e saída do visitante***”.

Tendo em vista a atividade desempenhada por estes vigilantes, de identificação e credenciamento de visitantes, a Embrapa cabe análise sobre a possibilidade de substituição de pelo menos quatro de seis guardetes por recepcionistas, atentando, assim, para os princípios da economicidade e da eficiência, considerando a diferença remuneratória entre os dois cargos, sem prejuízo de eficiência nas atividades.

Causa

Necessidade fortuita de rescisão contratual dos serviços de recepcionista, que levou ao deslocamento de vigilantes desarmados para cobrir os serviços de identificação e liberação de acesso aos visitantes da Embrapa Sede.

Manifestação da Unidade Examinada

Diante da apresentação dos fatos, a Unidade auditada manifestou-se no sentido de que, com a rescisão contratual para prestação de serviços de recepcionista, houve necessidade de alocação provisória de vigilantes desarmados para cobrir essa carência. Destaca que a Administração buscou a melhor relação custo-benefício-eficiência diante da situação, tendo em vista a impossibilidade de renunciar a postos armados do contrato, em razão da existência de agências bancárias no prédio.

Diante da situação exposta, manifestou a necessidade de manter a vigilância 5x2 desarmada responsável pela identificação de visitantes na Sede, até a disponibilidade de recursos para suportar os custos com contrato de serviço de recepcionista.

Análise do Controle Interno

A rescisão referente ao contrato nº 12300.14/0029-5 se deu em razão de prática reiterada de atrasos de pagamentos de salários, vales transportes e vales alimentação aos seus empregados, fato ocorrido sem culpa da Unidade Auditada. A solução apresentada pela Unidade é possivelmente a mais econômica no curto prazo, mas não se justifica quando prolongada demasiadamente.

Considerando as diferenças salariais, pagamento de adicional de periculosidade e os reflexos financeiros que derivam desse pagamento maior caracterizam esses gastos como desnecessários à Administração.

Dessa forma, acata-se a argumentação da Unidade, mas mantém-se a recomendação para acompanhamento.

Recomendações:



Recomendação 1: Elaborar estudos sobre possível economicidade na substituição dos vigilantes em turno 5x2 diurno que realizam a identificação e credenciamento de visitantes na recepção das Unidades da Embrapa.

4.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Pagamento de Auxílio Plano Saúde a terceirizados em desconformidade com Parecer nº 15/2014/DEPCONSU/PGF/AGU e Acórdão TCU nº1.033/2015 - Plenário

Fato

Em análise à Planilha de Formação de Custos do contrato nº 21200.14/0020-6, referente à contratação de serviços de vigilância da Embrapa Hortaliças, mais especificamente o Apostilamento nº 02 do contrato, de 26 de abril de 2016, verificou-se que a Unidade continua efetuando pagamento de benefício referente a Auxílio de Plano de Plano de Saúde, previsto no Módulo II – Benefícios Mensais e Diários.

Todavia, esse benefício foi considerado ilegal pelo Parecer nº 15/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, tendo em vista que afronta o art. 611 da CLT, por estipular em Convenção Coletiva de Trabalho o custeio de plano de saúde com oneração exclusiva da Administração Pública tomadora do serviço e beneficiando apenas à categoria de empregados terceirizados desta.

Assim, considerando-se o Parecer e o Acórdão TCU nº 1.033/2015-Plenário que o ratifica, deve-se, de imediato, interromper o pagamento do benefício.

Causa

Inobservância ao parecer vinculante da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos, da Advocacia-Geral da União, que obsta pagamento de Auxílio Plano de Saúde em contratos de terceirização de serviços.

Manifestação da Unidade Examinada

Diante da apresentação do fato à Unidade Examinada, foi informado que readequando a Planilha de Formação de Custos do contrato nº 21200.14/0020-6 será readequada, efetuando a supressão do item referente à Auxílio de Plano de Saúde. Além disso, a Contratada foi informada e será notificada para ressarcir os valores pagos indevidamente por meio de GRU - Guia de Recolhimento à União.

Análise do Controle Interno

Diante da manifestação da Unidade Examinada, mantém-se a constatação para acompanhamento da recomendação no Plano Permanente de Providências, até seu atendimento.

Recomendações:

Recomendação 1: Interromper de imediato o pagamento de Auxílio Plano de Saúde previsto no Módulo II da Planilha de Formação de Custos do Contrato nº 21200.14/0020-6.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201701287

Unidade(s) Auditada(s): Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa

Ministério Supervisor: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA

Município (UF): Brasília/DF

Exercício: 2016

Autoridade Supervisora: Blairo Borges Maggi

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2016 e 31/12/2016 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Ausência de contabilização do investimento em patentes nos ativos intangíveis da Embrapa. (item 3.1.2.1)

- Ausência de completude dos registros contábeis dos depósitos judiciais e fragilidades no acompanhamento periódico das movimentações financeiras realizadas nas contas de depósitos judiciais vinculadas à Embrapa. (item 3.1.2.2)

- Falha no projeto original do sistema de drenagem de águas pluviais da obra da Sede Embrapa Quarentena Vegetal. (item 3.1.2.4)

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

6. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 9º, § 6º, da Decisão Normativa TCU nº 147/2015.

Brasília (DF), 28 de setembro de 2016.



Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201701287

Unidade Auditada: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa

Ministério Supervisor: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Município/UF: Brasília (DF)

Exercício: 2016

Autoridade Supervisora: Blairo Borges Maggi

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2016, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Dos resultados finalísticos analisados, destaca-se a atuação da Embrapa no âmbito do Plano ABC. Embora o compromisso da Embrapa no Plano não tenha sido explicitamente formalizado no PPA, 26% das ações do Plano são de responsabilidade exclusiva da Empresa e 13% são compartilhadas com outros Órgãos, dentre eles o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e Ministério do Meio Ambiente (MMA). Há de se destacar que, embora a Embrapa não receba orçamento específico para implementar as ações do Plano ABC, ela contribui de forma significativa para a geração dos resultados, uma vez que está envolvida, direta e indiretamente, com 39% das ações do Plano.

Verificou-se que há ações relevantes desenvolvidas pela Embrapa



associadas ao Plano ABC, mas que não há sinergia entre as áreas envolvidas, uma vez que não há uma visão sistêmica da execução das atividades para alcance do Plano. Nesse sentido, foi recomendado à Empresa que institua mecanismos de coordenação das ações, considerando aspectos como o prazo, o custo e os recursos disponíveis.

Em adição, no decorrer dos trabalhos constataram-se as seguintes fragilidades:

- Ausência de contabilização do investimento em patentes nos ativos intangíveis da empresa;
- Ausência de completude dos registros contábeis dos depósitos judiciais e fragilidades no acompanhamento periódico das movimentações financeiras realizadas nas contas de depósitos judiciais vinculadas à Embrapa; e
- Falha no projeto original do sistema de drenagem de águas pluviais da obra da Sede da Embrapa Quarentena Vegetal, bem como início das obras sem a devida licença de instalação.

Nesse contexto, verificou-se a ausência de delimitação entre as fases de pesquisa e desenvolvimento nos projetos de inovação tecnológica da Embrapa, de modo a permitir a contabilização dos custos associados à patente, além de falha na avaliação prévia ao registro da patente pela Embrapa quanto ao potencial de gerar benefícios econômicos; ausência de orientação normativa no âmbito da Embrapa para realização de acompanhamento e registro contábil das movimentações financeiras nas contas de depósitos judiciais, definindo periodicidade mínima a ser observada; além de fragilidades nos mecanismos de controle na gestão do contrato da obra da Sede da Quarentena Vegetal.

Acerca da Ausência de contabilização do investimento em patentes nos ativos intangíveis da empresa, foi recomendado que a Embrapa realize projeto piloto de mensuração e contabilização de patentes, utilizando como base os fundamentos do CPC 04. Quanto à ausência de completude dos registros contábeis dos depósitos judiciais, foi recomendado que a Embrapa orientasse as unidades quanto à rotina de acompanhamento e registro contábil das contas relacionadas a depósitos judiciais, estabelecendo periodicidade mínima para atualização dos referidos registros. Em relação às falhas na obra da Sede da Embrapa Quarentena Vegetal, além de recomendações visando sanear as falhas identificadas, foi recomendado que a alta administração acompanhe a situação



específica até a finalização total da obra, considerando os custos já incorridos e os riscos relacionados à falta de manutenção e perda de garantia dos bens já adquiridos e instalados.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 28 de setembro de 2017.

Diretor de Auditoria de Políticas
Econômicas e de Produção

