

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Superintendência do Desenvolvimento - Amazônia

Exercício: 2017

Município: Belém - PA

Relatório nº: 201801533

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO PARÁ

Análise Gerencial

Senhor Superintendente da CGU-Regional/PA,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201801533, e consoante o estabelecido na Instrução Normativa n.º 03, de 09/06/2017, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia.

1. Introdução

O presente relatório apresenta os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, relativa ao exercício de 2017, em atendimento à Decisão Normativa TCU nº 163/2017.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 12 a 28 de setembro de 2018, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

De acordo com o escopo de auditoria consignado na Matriz de Escopo e firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em **15 de fevereiro de 2018**, entre a CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO PARÁ e a SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DO TCU – SECEX-PA, foram efetuadas as seguintes análises:

Quadro – Escopo da Auditoria

Conteúdo	Detalhamento do que será abordado
Conformidade das peças do processo	Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade jurisdicionada, da conformidade das peças exigidas nos incisos I e II do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas que regem a elaboração de tais peças
Cumprimento de deliberações do TCU	Cumprimento de deliberações do TCU, especificamente quanto ao cumprimento pela Coordenação-Geral do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA do disposto no Acórdão TCU 9.406/2015-2ª Câmara.
Atendimento das recomendações da CGU	Atendimento das Recomendações da CGU registradas no Sistema Monitor
Atuação do colegiado deliberativo e da SUDAM	Avaliação da conformidade da atuação do Conselho Deliberativo da SUDAM e da unidade auditada na Gestão do FDA com os normativos aplicáveis, especialmente as competências previstas no Decreto nº 7.839/2012, para garantir que os objetivos do Fundo, como instrumento da PNDR, sejam atingidos.
Gestão de Tecnologia da Informação	Avaliação sobre a gestão dos contratos de bens e serviços de tecnologia da informação (TI), especificamente quanto à: necessidade da contratação, adequação da solução escolhida, adequação do custo da contratação, adequação da execução contratual e implementação e efetividades dos controles instituídos.

Fonte: Ata de Reunião CGU/PA e Secex/PA c/c Matriz de Escopo.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Dos exames realizados nos documentos constantes do sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União - TCU, foi verificado que a SUDAM elaborou todas as peças obrigatórias de sua competência, tais como Rol de responsáveis, Relatório de gestão e Relatórios, Pareceres e Declarações de órgãos, entidades ou instâncias que deveriam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela Unidade, conforme previsto nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010.

Constatou-se, ainda, a fidedignidade das informações relativas aos agentes relacionados no Rol de responsáveis, tendo em vista as naturezas de responsabilidade previstas no art. 10 da IN TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010

Quanto à completude das informações apresentadas no Relatório de Gestão, alguns itens que haviam sido identificados como ausentes no Relatório de Gestão do exercício de 2015, foram estruturados de acordo com as orientações constantes no sistema E-Contas, tais como na seção relativa às áreas especiais de gestão, como as relativas à contratação de pessoal de apoio e à gestão da tecnologia da informação, que foram complementadas.



No entanto, os itens listados a seguir permanecem com informações incompletas no Relatório de Gestão 2017.

1. Seção “Visão Geral da Unidade”

Os macroprocessos finalísticos da Unidade permaneceram os mesmos do ano anterior, haja vista que as atribuições contidas na estrutura regimental estabelecida pelo Decreto nº 8.275, de 27 de junho de 2014 não sofreram alteração ao longo do exercício de 2017, quais sejam:

- Concessão de incentivos fiscais administrados pela Sudam;
- Concessão de incentivos financeiros a projetos privados situados na Amazônia Legal;
- Transferências Voluntárias/Convênios;
- Planejamento, Articulação e Integração de Políticas Públicas

Conforme já frisado no Relatório de Auditoria de avaliação da gestão 2015, a SUDAM utiliza o quadro sugerido nas orientações do sistema E-Contas para apresentar as informações dos macroprocessos finalísticos da Unidade, porém não complementa com dados referentes aos principais insumos (pesquisas de campo, estudos acadêmicos, por exemplo) e fornecedores (Universidades, Institutos de Pesquisa, etc.) que concorreram para execução dos macroprocessos, bem como com a identificação dos principais parceiros (Secretarias, Ministérios, etc..) externos à unidade jurisdicionada. Conforme orientações do Sistema E-Contas, a identificação dos macroprocessos, sua descrição, produtos/atividades gerados, clientes e subunidades responsáveis poderão também ser complementados com textos e quadros explicativos.

2. Seção “Planejamento Organizacional e Desempenhos Orçamentário e Operacional”

Com relação ao Item de informação “Execução descentralizada com transferência de recursos”, permanece a ausência de informações quanto à avaliação dos riscos envolvidos nas descentralizações e da estrutura de controles internos para mitigar os riscos. Tal medida torna-se ainda mais relevante em decorrência do aumento significativo no número de instrumentos celebrados pela SUDAM nos últimos dois exercícios, em relação a 2015, último exercício em que a Unidade passou por avaliação da gestão. Entre 2015 e 2017, o número de instrumentos de transferência, entre convênios e termos de cooperação, saltou de 34 para 244, e o montante de recursos envolvidos mais que dobrou, passando de cerca de R\$ 22.500.000,00 para aproximadamente R\$ 50.000.000,00 (página 44 do Relatório de Gestão 2017).

3. Seção “Desempenho Financeiro e Informações Contábeis”

Com relação à sistemática de apuração de custos no âmbito da unidade, a SUDAM novamente se ateve a informar que ainda não implantou o referido sistema que realizará a apuração de custos, sem apresentar as razões para que o sistema de informações de custos ainda não tenha sido adotado.

4. Seção “Conformidade da gestão e demandas dos órgãos de controle”

No item de informação relativo às medidas administrativas para apuração de responsabilidade por danos ao erário, permanece a ausência de informações sobre a



estrutura e controles de que a unidade dispõe para apuração e minimização de ocorrência de ilícitos administrativos de uma maneira geral.

5. Seção “Declarações de integridade”

- Na declaração de integridade e completude dos registros no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (Sisac), não há informações adicionais sobre a estrutura de controles internos utilizada para garantir o cumprimento dos comandos da Instrução Normativa TCU nº 55, de 24 de outubro de 2007.

2.2 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

A partir de levantamento das determinações constantes em acórdãos e decisões do TCU emitidos à Sudam, entre os exercícios de 2014 a 2017, com determinação expressa para que a CGU realize o acompanhamento, foi identificado o Acórdão nº 9.406/2015-2ª Câmara, conforme quadro abaixo:

Quadro – Acórdão com determinação expressa de acompanhamento pela CGU.

Acórdão	Descrição
Acórdão nº 9406/2015 - TCU - 2ª Câmara	1.7.2. Determinar à Controladoria-Geral da União que, no próximo Relatório de Auditoria de Gestão da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, avalie o efetivo cumprimento pela Coordenação-Geral do FDA, do disposto nos itens 2.3.4, da NP 451 - Análise de Projetos de Fomento, e 2.9.2, da NP 434 - Assistência Técnica.

Fonte: listas com os Acórdãos do TCU que contêm determinações para a CGU que deram entrada na SFC e relação de processos que contêm Acórdãos com determinações/recomendações para a CGU constante do SEI.

As Normas de Procedimento citadas no Acórdão acima, são normativos internos do Banco da Amazônia. O item 2.3.4 da NP 451 estabelece que deverá constar nos pareceres de análise de projetos a estimativa dos benefícios sócio-econômicos gerados pelo projeto nos empregos, salários, PIB e arrecadação de tributos e o item 2.9.2 da NP 434 dispõe que deverá ser exigida, das empresas responsáveis por projetos de financiamento do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA, a apresentação de orçamento analítico com as composições de todos os custos unitários dos serviços integrantes dos investimentos fixos, bem como das respectivas especificações técnicas e pranchas de projeto básico/executivo.

Com relação ao atendimento da determinação do TCU, não foi possível avaliar seu efetivo cumprimento, visto que nenhum projeto foi aprovado, com recursos do FDA, desde o exercício de 2015, situação apontada em ponto específico deste Relatório.

Ressalta-se, ainda que, como atualmente qualquer Instituição Financeira pode atuar como Agente Operador do FDA, conforme Decreto 7.839/2012, entendemos que o acórdão do TCU deve ser revisto no sentido de ampliar o entendimento do fim a que se propõe a determinação sem, contudo, citar normativos específicos do Banco da Amazônia.

2.3 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão



Os exames aplicados abrangem os resultados das avaliações realizadas no intuito de verificar a atuação do Conselho Deliberativo (CONDEL) e da Diretoria Colegiada da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) na gestão do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA). Os exames objetivaram, ainda, avaliar a gestão dos contratos de bens e serviços de tecnologia da informação (TI), especificamente quanto à necessidade da contratação, adequação da solução escolhida, adequação do custo da contratação, adequação da execução contratual e implementação e efetividades dos controles instituídos.

Para cada uma das três áreas de exame foram elaboradas questões de auditoria específicas para os temas analisados.

1. Atuação do CONDEL, na gestão do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA).

Com relação à atuação do Conselho Deliberativo (CONDEL) na gestão do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) foram propostas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: O CONDEL tem exercido adequadamente sua competência reguladora no âmbito do FDA?

Da análise dos documentos produzidos pelo CONDEL e das respostas apresentadas pela SUDAM, foi verificado que o CONDEL não vem atuando da melhor forma na condução do FDA, deixando de ser protagonista das ações relativas ao FDA e ao desenvolvimento da Amazônia para ser um órgão que apenas referenda as ações da SUDAM e de sua Diretoria Colegiada. O próprio Ministério da Integração Nacional (MI) tem se apropriado das competências do CONDEL, o que torna o conselho cada vez mais inerte.

Foi verificado, ainda, que o CONDEL, na sua composição, não vem respeitando o disposto em seu Regimento Interno e que muitas das atribuições do CONDEL não estão sendo desempenhadas, como:

- Ausência de condução e monitoramento das ações do FDA com de estudos e projetos necessários à tomada de decisões;
- Ausência de regulamentação no âmbito do FDA;
- Ausência de incentivo à participação social civil na gestão do FDA, por meio da criação de Comitês de Gestão, provisórios ou permanentes.

Questão 2: As reuniões do CONDEL foram realizadas de acordo com as disposições regimentais?

Foi verificado que o CONDEL não vem respeitando o seu Regimento Interno, no tocante ao número mínimo de reuniões a serem realizadas durante o ano, situação que vem ocorrendo desde o ano da criação do CONDEL.

Questão 3: O CONDEL possui rotinas e controles internos para acompanhamento do cumprimento de suas Resoluções ou das Resoluções aprovadas pela Diretoria Colegiada?



O CONDEL não efetua o acompanhamento de suas Resoluções ou das Resoluções aprovadas pela Diretoria Colegiada, atuando apenas como órgão validador das decisões da Diretoria Colegiada. Também foi verificado que o CONDEL não possui rotinas e controles internos para acompanhamento do cumprimento de suas Resoluções ou das Resoluções aprovadas pela Diretoria Colegiada.

2. Atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), na gestão do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA).

Com relação à atuação da SUDAM na gestão do FDA, os exames se detiveram à conformidade da atuação da Sudam aos normativos aplicáveis, especialmente no que se refere às competências previstas no Decreto nº 7.839/2012.

Para tanto, propôs-se a seguinte questão de auditoria:

A Sudam está cumprindo as normas legais e regulamentares relativas à aprovação, à fiscalização da execução e ao controle de projetos financiados pelo FDA/Sudam, por parte do órgão ou entidade supervisora e do banco operador, para garantir que o objetivo do Fundo, como instrumento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR seja atingido, conforme Lei nº 12.712/2012, Decreto nº 7.839/2012 e Resolução nº 4.171/2012?

Com o objetivo de responder à questão de auditoria em referência, foram elaboradas as subquestões a seguir:

Subquestão 1: A Sudam está realizando a avaliação, em articulação com o Ministério da Integração Nacional, das atividades desenvolvidas e os resultados obtidos com a aplicação dos recursos do FDA, conforme disposto no Decreto nº 7.839/2012?

Com base em nossas avaliações, verificou-se que a Sudam elaborou inicialmente o Relatório de Avaliação do FDA, relativo ao período de 2006 a 2014, disponível no site da Unidade. Em 2017 foi publicado o segundo relatório do FDA, relativo ao período de 2015 a 2016. Neste Relatório, os impactos previstos com a aplicação dos recursos do Fundo foram considerados apenas potenciais, a partir das consultas prévias aprovadas pela Sudam, tendo em vista que nesse período não houve aprovação de projetos, por parte dos agentes operadores.

Conforme informações disponibilizadas pela Sudam, o último projeto aprovado para o FDA data de 2014, no valor de R\$ 783.743.996,00, sendo R\$ 576.067.000,00 com recursos do Fundo.

Entre os exercícios de 2015 a 2017, embora tenham sido aprovadas 21 consultas prévias, com previsão de investimentos no valor de R\$ 8.985.891.301,71, sendo R\$ 4.303.100.040,11 com recursos do FDA, nenhuma consulta resultou em projeto, pelos mais variados motivos, tais como pela não apresentação de documentação no prazo estabelecido pelo agente operador, pelo alto custo de oportunidade calculado em função da assunção integral do risco que teria que assumir ou porque não despertaram interesse da instituição financeira consultada pela empresa. Tal situação deve ser objeto urgente de análise pela Sudam, em conjunto com os demais atores envolvidos, tais como



Ministério da Integração Nacional, agentes operadores e entidades representativas empresariais.

Subquestão 2: A SUDAM está auditando a aplicação dos recursos do FDA, conforme disposto no Decreto nº 7.839/2012?

A partir de informações repassadas pela Auditoria Interna da Sudam, verificou-se que atualmente, encontra-se em curso trabalhos de auditoria em 03 processos de consultas prévias (Processos nºs 7173/2017-18, 7174/2017-62 e 7268/2017-31) relativas ao exercício de 2017, conforme previsto no Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT/2018 da Autarquia.

No exercício de 2017, a AUDIN realizou auditoria em dois processos de consultas prévias (Processos nºs 59004/000084/2016-60 e 59004/000688/2016-14), referentes ao exercício de 2016, para verificar a conformidade dos respectivos processos aos normativos legais, bem como os controles internos utilizados pela unidade responsável pelas avaliações.

Subquestão 3: A Sudam expediu normas, em articulação com os agentes operadores, para definir as informações do projeto necessárias à decisão sobre a participação do Fundo, conforme disposto no Decreto nº 7.839/2012?

Verificou-se que a Sudam ainda não elaborou normativos para definir, em conjunto com os agentes operadores, as condições de participação do FDA nos financiamentos aprovados pelos agentes operadores, conforme previsto no Inciso VIII, do artigo 8º do Decreto 7.839/2012.

Essa lacuna no regulamento complementar do FDA pode acarretar a adoção de critérios distintos pelos diversos agentes operadores na operacionalização do Fundo. Tal situação se torna premente dada a alteração sofrida no Artigo 6º da MP nº 2.157-5, por meio da Lei nº 13.682/2018, ao permitir que outras instituições financeiras, além dos bancos oficiais federais, possam atuar como agentes operadores do FDA.

Embora a Sudam tenha informado que a Coordenação-Geral de Fundos de Desenvolvimento e Financiamento - CGFIN elaborou uma proposta de norma para atendimento ao disposto no regulamento do FDA, a ser discutida com os agentes operadores, para posterior deliberação da sua Diretoria Colegiada, tal proposta ainda não havia sido debatida com os agentes operadores em razão de estar sendo discutida com o Ministério da Integração Nacional, há mais de dois anos, uma possível alteração no Regulamento do FDA que poderá vir a impactar na norma proposta pela Autarquia, conforme registrado em ponto específico deste relatório (item 1.1.1.1).

Subquestão 4: Os Projetos e consultas prévias aprovados se enquadram às prioridades estabelecidas pelo Conselho Deliberativo da SUDAM, conforme estabelecido no Decreto nº 7.839/2012?

Em análise a três dos sete processos de consultas prévias aprovadas pela Sudam no exercício de 2017 (Processos nº (59004/000826/2016-57, 59004/000827/2016-00 e 59004/000825/2016-11) verificou-se que todos se enquadram nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Conselho Deliberativo, estão em conformidade com o

Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia, estão em conformidade com o modelo e a instrução de preenchimento definidos pela Superintendência, e observam as regras previstas no Artigo 18º do Regulamento do FDA.

Não obstante, verificou-se a aprovação de Consulta Prévia sem a efetiva comprovação da capacidade econômico-financeira por parte da proponente, conforme registrado em ponto específico deste relatório (item 1.1.1.2).

Com base nas avaliações realizadas, verificou-se fragilidades relacionadas à atuação da Sudam como gestora do FDA, especialmente quanto ao não cumprimento por parte da Autarquia, da obrigatoriedade de expedir normas para definir as informações do projeto necessárias à decisão sobre a participação do Fundo quando da análise dos projetos por parte dos agentes operadores.

Observou-se, ainda, a necessidade de realizar a avaliação detalhada dos motivos pelos quais as consultas prévias aprovadas pela Sudam não vêm resultando em projetos aprovados pelos agentes operadores desde o exercício de 2014. Tal situação é a mais premente e deve ser objeto urgente de análise pela Sudam, em conjunto com os demais atores interessados na gestão do Fundo, tais como o Ministério da Integração Nacional, agentes operadores e entidades representativas empresariais da Região, como forma de garantir a continuidade do Fundo e que o mesmo possa servir como efetivo instrumento da PNDR, conforme disposto na Lei 12.712/2012.

3. Avaliação da gestão dos contratos de bens e serviços de tecnologia da informação (TI).

Objetivando avaliar a gestão dos contratos de bens e serviços de tecnologia da informação (TI), especificamente quanto à: necessidade da contratação, adequação da solução escolhida, adequação do custo da contratação, adequação da execução contratual e implementação e efetividades dos controles instituídos, foi elaborada a seguinte questão de auditoria:

A SUDAM apresenta uma gestão de TI adequada às normas do Governo Federal e às boas práticas administrativas?

A presente questão de auditoria foi subdividida em subquestões de auditoria, quais sejam:

Subquestão 1: As contratações de Soluções de TI são baseadas nas necessidades reais do órgão/entidade e estão alinhadas com o Plano Diretor de Tecnologia de Informação e Comunicação - PDTIC ou documento equivalente?

Dos documentos apresentados e de reunião realizada com os servidores da área de TI da SUDAM foram observadas falhas na concepção dos sistemas contratados, em função de fragilidades no desenvolvimento dos estudos técnicos preliminares, que evidenciem tanto as necessidades da entidade, quanto as possíveis soluções de atendimento das mesmas, em conformidade com o detalhamento previsto nos itens definidos no artigo 12 da Instrução Normativa STI/MP nº 4, de 11 de setembro de 2014.

Subquestão 2: A escolha da solução de TI foi precedida de estudos que comprovem sua viabilidade e adequação?

Da análise, por amostragem, dos processos de TI, verificou-se fragilidades no desenvolvimento dos estudos técnicos preliminares à contratação das soluções de TI.

Subquestão 3: As contratações de Soluções de TI foram precedidas de pesquisas de preço de mercado e os preços contratados estão dentro da faixa de mercado?

Da análise do processo de contratação de fábrica de software, foi verificado que no aditamento do contrato a pesquisa de mercado não cumpriu as exigências da legislação aplicável. Entretanto, não foi verificado prejuízo ao erário no referido aditamento.

Subquestão 4: As Soluções de TI em uso apresentam conformidade com as especificações gerais do contrato e estão sendo efetivamente utilizadas?

Da análise, por amostragem, foi verificado que as soluções de tecnologia da informação contratadas, por meio da fábrica de software, estão sendo utilizadas, apesar de entregas parcialmente, faltando a elaboração de algumas funcionalidades para o funcionamento adequado dos sistemas em uso.

Subquestão 5: Existem controles internos implantados e em efetivo funcionamento para mitigar os riscos relativos à contratação de soluções de TI?

Da análise, por amostragem, e de reuniões realizadas com a equipe de TI foi verificada a existência de um sistema específico para controle dos pedidos e entregas feitos pela fábrica de software. Entretanto, a existência do mesmo não evitou a solicitação de serviços em valor superior ao valor contratado e empenhado.

Objetivando responder as referidas questões de auditoria foi feita uma análise por amostragem dos processos de Soluções de TI, tendo como critério a maior materialidade quantitativa em relação ao montante anual de contratações de TI.

No exercício de 2017 a SUDAM realizou a contratação de serviços e/ou aquisição de bens para a área de Tecnologia da Informação (TI) nos seguintes valores:

Tabela – Contratações de TI em 2017.

CONTRATO	OBJETO	VALOR	%
46/2016	Fábrica de Software	573.693,60	60,50
03/14	Internet	38.184,02	4,03
116/2017	Controle de Ponto	13.800,00	1,46
62/2017	Equipamento Multimídia	637,70	0,07
76/2017	Conectores	2.847,00	0,30
59/2017	Placas de vídeo, pendrives e memória RAM	25.510,50	2,69
59/2017	Alicates de crimpagem de conectores	141,32	0,01
63/2017	Cartuchos de tonner	56.650,80	5,97
54/2016	Aquisição de licenças	22.570,00	2,38
117/2017	Manutenção de equipamentos	12.300,00	1,30
20/2017	Notebooks	65.000,00	6,85
104/2017	Notebooks	32.500,00	3,43
19/2017	Equipamento de informática	67.900,00	7,16
51/2017	Equipamento de informática	2.000,00	0,21



22/2017	Equipamento de informática	18.144,00	1,91
56/2017	Lâmpada para projetor	2.689,00	0,28
61/2017	Cabo adaptador	5.685,00	0,60
60/2017	Equipamento de informática	7.869,90	0,83
58/2017	Alicate de crimpagem	141,32	0,01
TOTAL		948.264,16	100,00

Fonte: SEI / SUDAM – 0094405.

Desta forma, considerando que o contrato de serviços de fábrica de software corresponde a 60,50% do montante aplicado em Soluções de TI, o mesmo foi selecionado para análise. Ressalta-se que o trabalho de auditoria não se deu sobre a conformidade de processo licitatório, que ocorreu em 2016, mas sobre a execução contratual.

2.4 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com o intuito de avaliar as rotinas de controle da Unidade sobre o acompanhamento e atendimento das recomendações emitidas pela Controladoria-Geral da União, foi realizada extração, no sistema Monitor, do Plano de Providências Permanente, utilizando como critério de pesquisa a exclusão das recomendações atendidas ou canceladas antes de 01 de janeiro de 2017 e excluindo as recomendações emitidas após o dia 01 de agosto de 2018, data que corresponde ao dia seguinte ao prazo final para a UPC apresentar seu Relatório de Gestão.

Da análise do Plano de Providências Permanente da Unidade, verificou-se a existência de 08 recomendações em monitoramento, relativas à Auditoria Anual de Contas do exercício de 2015, Relatório nº 201601483, com apenas uma dentro do prazo de atendimento, conforme quadro abaixo:

Quadro – Recomendações emitidas pela CGU pendentes de atendimento pela unidade.

Nº Recomendação	Data envio pela CGU	Primeira Data Limite para Atendimento	Data Limite para Atendimento
168384	19/12/2016	17/06/2017	28/09/2018
168385	19/12/2016	17/06/2017	10/11/2018
168386	19/12/2016	17/06/2017	28/09/2018
168387	19/12/2016	17/06/2017	28/09/2018
168389	19/12/2016	17/06/2017	28/09/2018
168390	19/12/2016	17/06/2017	17/09/2018
168391	19/12/2016	17/06/2017	28/09/2018

Fonte: Sistema Monitor/CGU.

Conforme informado no Relatório de Gestão da Unidade, a competência de acompanhar o atendimento das recomendações do órgão de controle interno é da Auditoria-Geral da Sudam e seu acompanhamento se dá através do Sistema Monitor, após o Controle Interno da Autarquia buscar subsídios junto às unidades envolvidas quando do desenvolvimento dos trabalhos relativos à Auditoria de Avaliação da Gestão para elaboração do Plano de Providências Permanente.



Da análise das informações registradas no Sistema acerca das providências tomadas pela unidade para o atendimento das referidas recomendações e as justificativas para as solicitações de prorrogação de prazo, observou-se que a unidade tem envidado esforços para a implementação das medidas acordadas, em que pese o tempo já decorrido, considerando ainda que todas as recomendações estão em fase final de implementação com previsão de atendimento ainda no exercício de 2018.

2. 5 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

Os resultados do trabalho, consubstanciados por meio de testes e pelas informações prestadas pelos gestores sobre os atos e fatos da gestão da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - Sudam, ocorridos no exercício de 2017, identificaram as seguintes fragilidades:

- a) A composição do Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - CONDEL/SUDAM, no tocante as vagas dos representantes de trabalhadores, vem contrariando o seu Regimento Interno;
- b) Falhas de governança no FDA, em função de baixa articulação e pouca atuação do CONDEL e da SUDAM na condução de ações no âmbito do FDA, que levem ao desenvolvimento da Região Amazônica;
- c) Solicitação de serviços de Tecnologia da Informação em valor superior ao valor contratado;
- d) Falha na verificação da vantagem de manutenção do contrato 046/2016, por ocasião do seu aditamento.
- e) Falhas na concepção dos sistemas contratados e utilização dos mesmos, apesar de incompletos;
- f) Não elaboração de normativos para definir, em conjunto com os Agentes Operadores, as condições de participação do FDA;
- g) Falta de avaliação sobre a inefetividade do FDA desde 2014;
- h) Aprovação de Consulta Prévia sem a efetiva comprovação da capacidade econômico-financeira por parte da proponente.

As providências corretivas a serem adotadas 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.

Belém/PA.



Nome: JEFFERSON MEDEIROS DOS SANTOS
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: MARCELO SOLON XAVIER DOS SANTOS
Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado do Pará

Achados da Auditoria - nº 201801533

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 Composição do Relatório de Auditoria

1.1.1 AVAL. CUMPRIMENTO NORMAS PROJ. FINANC FUNDOS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Não elaboração de normativos para definir, em conjunto com os Agentes Operadores, as condições de participação do FDA.

Fato

O Decreto nº 7.839/2012, que aprovou o regulamento do FDA, trata em sua seção II, das competências da SUDAM, como gestora do Fundo. Nessa seção, o artigo 8º estabelece entre outras, que a autarquia deve expedir normas, em articulação com os agentes operadores, para definir as informações do projeto necessárias à decisão sobre a participação do FDA nos projetos aprovados pelos agentes operadores.

Não obstante essa orientação, a SUDAM ainda não expediu tais normas, o que pode acarretar a adoção de critérios distintos pelos diversos agentes operadores na operacionalização do Fundo.



Essa providência se torna premente dada a alteração sofrida no artigo 6º da MP nº 2.157-5, por meio da Lei nº 13.682/2018, ao permitir que outras instituições financeiras, além dos Bancos Oficiais Federais, possam atuar como agentes operadores do FDA.

Instada a se manifestar sobre o assunto, a SUDAM informou que a Coordenação-Geral de Fundos de Desenvolvimento e Financiamento-CGFIN elaborou uma proposta de norma para atendimento ao disposto no regulamento do FDA, a ser discutida com os agentes operadores, para posterior análise da Diretoria de Gestão de Fundos, Incentivos e de Atração de Investimentos-DGFAI e deliberação da Diretoria Colegiada da SUDAM.

Não obstante, tal proposta ainda não havia sido debatida pelos agentes operadores em razão de estar sendo discutida com o Ministério da Integração Nacional, há mais de dois anos, uma possível alteração no Regulamento do FDA que poderá vir a impactar na norma proposta pela SUDAM.

Causa

Falta de proatividade por parte dos dirigentes da SUDAM para ultimar os normativos que irão definir as condições de participação do FDA nos projetos aprovados pelos agentes operadores.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO nº 441/2018/GAB-SUDAM, de 25/10/2018, a Sudam se manifestou nos seguintes termos:

“Com relação a esta constatação ratificamos que a proposta para definição do normativo que contém informações necessárias e que servirão de fundamentação à decisão da Diretoria Colegiada da SUDAM sobre a participação do FDA nos projetos apresentados a esta Autarquia está em elaboração e que por prudência e otimização dos resultados estamos aguardando as propostas dos bancos oficiais federais e inclusive das instituições financeiras privadas autorizadas pelo Banco Central a operar como agentes operadores do FDA, na forma prevista na Lei nº 13.682 de 19/06/2018, que alterou o art. 6º da MP nº 2.157-5, para consolidação da proposta e deliberação da Diretoria Colegiada.

Em que pese a inexistência da norma, a SUDAM tem adotado procedimentos padronizados e acompanhamento criterioso junto aos agentes operadores, no que tange as informações prestadas pelos mesmos, que servirão de subsídios para a tomada de decisão desta instituição, quanto à participação dos recursos do FDA nos empreendimentos.

Ressaltamos ainda que orientamos e verificamos se os agentes na qualidade de responsável pela análise dos projetos no âmbito do FDA, estão analisando os projetos na forma estabelecida no Regulamento do FDA aprovado pelo Decreto nº 7.839/2012, para que não haja critérios distintos na análise dos empreendimentos.”

Análise do Controle Interno

Em que pese a Sudam informar que está aguardando proposta das instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central a operar como agentes operadores do FDA para consolidação da proposta e deliberação da Diretoria Colegiada e que tem adotado procedimentos padronizados e acompanhamento criterioso junto aos agentes



operadores, a mesma não apresentou os resultados desse acompanhamento, bem como não há registro de reuniões realizadas com as instituições financeiras interessadas e que já atuam como agente operador do FDA, para discussão do problema. Adicionalmente, a falta de aplicação de recursos do fundo não tem sido objeto de análises por parte da Sudam, o que poderia ensejar a apresentação de aperfeiçoamento nos normativos que regulamentam a gestão do FDA.

Recomendações:

Recomendação 1: Expedir normas, em articulação com os agentes operadores, para definir as informações do projeto necessárias à decisão sobre a participação do FDA, em cumprimento ao disposto no inciso VIII, do art. 8º do Decreto nº 7.839/2012.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Aprovação de Consulta Prévia sem a efetiva comprovação da capacidade econômico-financeira por parte da proponente.

Fato

No Regulamento do FDA, artigo 18, § 7º, inciso II, letra “a” consta determinação específica sobre a necessidade da empresa, na carta consulta, demonstrar possuir capacidade empreendedora e financeira compatível com a realização do empreendimento, a critério da SUDAM.

Já na letra “e” determina que a empresa deve comprovar perante a SUDAM capacidade econômica e financeira em aportar, nos prazos estabelecidos pelo cronograma de investimentos, os recursos próprios e de terceiros necessários à conclusão dos projetos.

Em que pese o § 8º, do supracitado artigo, afirmar que “*A SUDAM poderá dispensar a apresentação de documentos comprobatórios das informações contidas na consulta prévia, vedada a dispensa na apresentação do projeto*”, não pode a SUDAM em seu parecer afirmar que a empresa comprovou possuir capacidade econômico financeira para dar andamento ao projeto, sem a existência de elementos para corroborar sua afirmação.

Da análise das três consultas prévias apresentadas à Sudam em 2017, verificou-se ausência de documentos/elementos que permitam comprovar a capacidade empreendedora e financeira dos interessados e sustentar as declarações acostados aos autos.

Como exemplos temos o Processo nº 59004/000825/2016-11, que pleiteia financiamento no valor de R\$ 94.713.728,00, no qual a Sudam afirma em seu parecer que “*A Empresa demonstrou possuir a capacidade financeira em aportar os recursos próprios necessários à contrapartida dos recursos do FDA (20% do Investimento total = R\$ 39.779.765,76),*”. Entretanto, essa afirmação se baseia apenas no projeto apresentado e inclusive contraria documento da própria empresa, visto que no seu contrato social, consta capital social de R\$ 200.000,00.

Causa

Deficiência no Modelo de Apresentação de Consulta Prévia adotado pela Sudam.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio do Ofício nº 461/2018/GAB-SUDAM, de 25/10/2018, a Sudam a apresentou a seguinte manifestação:

“Os procedimentos adotados nas análises das consultas prévias estão em consonância com o Modelo de Apresentação de Consulta Prévia (0096554), aprovado pela Deliberação da Diretoria Colegiada da Sudam, Resolução n.º 027 de 02/09/2013 (0096551), no qual destacamos o item 5.4.1 – Quadro Demonstrativo de Aporte de no mínimo de 20% do Investimento Total com Recursos próprios do Modelo de Consulta Prévia (0096554), bem como a observação de que as informações contidas nesse quadro deverão ser comprovadas na apresentação do projeto (Art. 18, §8 do Regulamento do FDA aprovado pelo Decreto 7.839/2012):

Destacamos também o item 3 – Documentação Necessária da proponente e de seus acionistas/cotistas controladores do modelo de consulta prévia (0096554) supracitado, onde não consta a apresentação de documentação que comprove a capacidade financeira da proponente e de seus acionistas.

Quanto ao questionamento citado na constatação 6, de fato consta no parecer em evidência que a empresa “demostrou possuir capacidade financeira”, todavia, necessário destacar que tal vocabulário (demostrou) foi utilizado no sentido de “indicou”, jamais de “comprovou”. Isto porque, consoante se depreende da leitura da “conclusão”, a equipe técnica ressaltou que o Capital Social da Companhia era de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais). Com efeito, o que se relatou foi que a empresa apresentou indicativos de que teria capacidade financeira de aportar recursos, referidos indicativos se consubstanciam na apresentação de informações, às fls. 49 do Processo N.º CUP: 59004/000825/2016-11, no item 5.4.1 - Quadro de Demonstrativo de Aporte no mínimo de 20% do Investimento Total com Recursos Próprios, conforme Modelo de Consulta Prévia (0096554), de onde o aporte dos 20% dos recursos próprios no valor de R\$39.779.765, se originaria dos acionistas, de liquidez imediata, que poderia ser convertida em capital social da companhia. Corroborar com essa assertiva a observação de que “as informações sobre a origem, disponibilidade e liquidez de recursos próprios deverão ser documentalmente comprovadas na apresentação do projeto”. Portanto, apesar de existir na redação utilizada uma aparente afirmação de que se havia demonstrado a capacidade financeira, na verdade o que se disse foi que se tinha a época apresentado indicativos de tal capacidade que, a toda evidência, pendia de comprovação.

Para corroborar essa informação, transcrevemos abaixo fragmento do modelo de Consulta

Prévia em vigor, onde se constata que os documentos comprobatórios e necessários à análise da capacidade financeira estão vinculados à efetiva análise do projeto: “*Obs: As informações deste quadro deverão ser documentalmente **comprovadas na apresentação do projeto** (art. 18, § 8º, do Regulamento do FDA aprovado pelo Decreto nº 7.839/2012.*

Conforme o Art. 18, §7º, inciso II, letra “a”, Art. 18, § 8º, transcritos abaixo e Quadro 5.4.1 do Modelo de Consulta Prévia, a SUDAM adotou como critério para análise da capacidade financeira do projeto, que esta fosse realizada na fase de projeto com a apresentação da documentação comprobatória das informações prestadas quando da apresentação da consulta prévia.

Art. 18. *A apresentação de projetos a agentes operadores deverá ser precedida de consulta à SUDAM, a ser formulada conforme o modelo e a instrução de*

preenchimento definidos pela Superintendência, observadas as regras deste Regulamento e de seus atos complementares.

§7º Não será analisada consulta prévia de projeto que não atenda às exigências de comprovação da regularidade cadastral de beneficiários perante instituição financeira oficial federal e a SUDAM, e, sem prejuízo de outras estabelecidas pela SUDAM:

II - sejam controlados ou dirigidos por pessoa física ou jurídica, ou grupo econômico que:

a) não demonstre possuir capacidade empreendedora e financeira compatível com a realização do empreendimento, a critério da SUDAM;

§8º A SUDAM poderá dispensar a apresentação de documentos comprobatórios das informações contidas na consulta prévia, vedada a dispensa na apresentação do projeto.

Modelo de Apresentação de Consulta Prévia (0096554) ”.

Análise do Controle Interno

O modelo para apresentação de Consulta Prévia adotado pela Sudam não contempla uma análise adequada da disponibilidade de recursos próprios, segundo o cronograma adotado no projeto, que possa dar maior segurança quanto à viabilidade financeira do empreendimento ao longo do seu período de implantação. Faz-se necessário um maior detalhamento da disponibilidade de recursos para fazer frente às necessidades do projeto, a exemplo do modelo adotado pela Sudene no caso do FNDE, disponível no sítio daquela Autarquia, o qual exige a comprovação de recursos próprios em todos os anos do período de implantação do projeto.

O modelo para apresentação de consulta prévia também não contempla uma análise adequada da capacidade empreendedora da proponente, visto que considera somente a sua dissertação sobre a experiência do grupo empresarial sem fundamentação em documentos comprobatórios como, por exemplo, o currículo dos dirigentes e/ou técnicos contratados.

A fragilidade no processo de análise das consultas prévias por parte da Sudam, aliado a outros fatores que fogem a sua competência, tal como a assunção integral do risco por parte das instituições financeiras responsáveis pela análise dos projetos, pode ser um dos possíveis motivos que tem gerado um grande descompasso entre a quantidade de consultas previas aprovadas pela Autarquia e o número de projetos aprovados pelos agentes operadores.

Recomendações:

Recomendação 1: Rever o modelo adotado pela unidade, disponibilizado aos pleiteantes ao financiamento de projetos com recursos do FDA, a fim de que permita viabilizar uma análise mais acurada acerca da capacidade empreendedora e financeira da proponente, conferindo inclusive, no caso de aprovação, maior segurança para os agentes operadores responsáveis pela análise dos projetos, quanto à viabilidade financeira do empreendimento e à sustentabilidade do negócio.

1.1.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Falta de avaliação sobre a inefetividade do FDA desde 2014

Fato

Conforme informações apresentadas pela SUDAM, o último projeto aprovado para o FDA data de 2014, destinado à empresa Belém Bioenergia SA, no valor de R\$ 783.743.996,00, sendo R\$ 576.067.000,00 com recursos do Fundo.

Entre os exercícios de 2015 a 2017, 21 consultas prévias foram aprovadas pela SUDAM, com previsão de investimentos no valor de R\$ 8.985.891.301,71, sendo R\$ 4.303.100.040,11 com recursos do FDA, porém nenhuma resultou em projeto, pelos mais variados motivos, conforme quadro a seguir:

Quadro: cartas consultas aprovadas entre 2015 e 2017 e motivos do indeferimento por parte do agente operador.

EMPRESA	UF	INVESTIMENTO		Ag. operador/ projeto	MOTIVO do INDEFERIMENTO
		TOTAL	FDA		
Biopar Produção de Biodiesel LTDA	MT	134.741.285,90	80.844.771,54	BASA	Não apresentou projeto
Fiagrill Ltda	MT	326.909.884,00	163.454.942,00	-	Não apresentou projeto. A SUDAM a pedido dos interessados acompanhou reuniões da empresa com o Banco da Amazônia que decidiu por não aceitar o projeto em razão do risco de 100% que impactaria em seu patrimônio líquido. Posteriormente, em razão de decisão do TCU que entendeu que a empresa não poderia contratar com o FDA em função do inciso III, do § 7º do art. 18, do Regulamento do FDA aprovado pelo Decreto nº 7.839/2012, esta SUDAM deixou o processo de lado.
Brasol Manati Exploração Petrolífera S/A	AP/PA	3.000.000.000,00	1.100.000.000,00	CAIXA	Indeferido pela Caixa - Não apresentou documento no prazo
WPR São Luis Gestão de Portos e Terminais Ltda	MA	1.817.161.520,00	900.000.000,00	CAIXA	Indeferido pela Caixa - Não apresentou documento no prazo
Agropecuária Vargem Limpa LTDA	MT	33.990.816,00	16.995.408,00		Arquivado, perdeu prazo
Agropecuária Bom Sucesso LTDA	MT	21.780.102,00	10.890.051,00		Arquivado, perdeu prazo
Terminal de Grãos e Pontos da Montanha S.A	PA	169.949.790,36	76.805.141,66	BB	Projeto aprovado. A empresa desistiu no ato da contratação
Energia da Terra Biocombustíveis LTDA	PA	118.490.234,61	71.094.140,77		Não apresentou projeto
Lalunici Participações S/A	AC	267.204.645,47	133.602.322,74	CEF	Arquivado a pedido da empresa
Network Tecnologia e Engenharia Ltda - ME	AC	25.000.000,00	15.000.000,00		Não houve interesse dos agentes operadores
PCH Mantovilis S.A	MT	29.643.900,00	14.821.950,00	CEF	Indeferimento do projeto por não atendimento as exigências das normas prevista pelo banco. Segundo informações do consultor, o real motivo foi a taxa de retorno de 2,5%. A Caixa Econômica, onde estava sendo analisado o projeto, considerou a remuneração do agente operador muito baixa para assumir um risco de 100%.
Companhia de Navegação da Amazônia - CNA	PA	433.780.110,00	260.268.066,00	-	Não apresentou projeto. Segundo informações do consultor não houve interesse dos agentes operadores.
WS Exportadora e Importadora de Cereais Ltda.	MT	209.361.000,00	125.616.600,00	-	Não apresentou projeto
Agropecuária Vargem Limpa LTDA	MT	189.427.456,00	94.713.728,00	-	Não apresentou projeto
Atem's Distribuidora de Petróleo S.A	AM	154.882.382,20	77.441.191,10	CEF	Indeferimento do projeto por não atendimento as exigências das normas prevista pelo banco. Segundo informações do consultor, o real motivo foi a taxa de retorno de 2,5%. A Caixa Econômica, onde estava sendo analisado o projeto, considerou a remuneração do agente operador muito baixa para assumir um risco de 100%.



EGCEL - Comercial Formuladora, Importadora e Exportadora de Derivados de Petróleo Ltda	MT	50.051.230,00	25.025.615,00	CEF	Não houve interesse do agente operador pelo projeto
Alcooad Indústria de Etanol	MT	462.457.710,25	230.078.436,13	-	Não houve interesse dos agentes operadores
Equatorial Transmissora 7SPE S/A	PA	488.492.318,27	293.095.390,97	BB	Em análise - BB
Equatorial Transmissora 8SPE S/A	PA	825.698.037,65	495.400.000,00	BB	Em análise - BB
Ourlândia do Norte Transmissora de Energia Ltda	PA	45.178.457,00	27.107.074,20	CEF	Não houve interesse do agente operador pelo projeto
Agropecuária Beija Flor Ltda	MT	181.690.422,00	90.845.211,00	-	Nenhum banco aceitou projeto
		8.985.891.301,71	4.303.100.040,11		

Fonte: Coordenação-Geral de Fundos de Desenvolvimento e Financiamento -SUDAM

Conforme se observa pelo Quadro acima, das 21 consultas prévias aprovadas nesse período, 07 foram encaminhados à Caixa Econômica Federal (CEF), 03 ao Banco do Brasil, 01 ao Banco da Amazônia e 10 a SUDAM não informou o agente operador.

Dos sete projetos apresentados à Caixa Econômica Federal, quatro foram indeferidos, sendo que dois pela não apresentação de documentação no prazo estabelecido pela CEF e dois pelo alto custo de oportunidade calculado pelo agente operador, em função da assunção integral do risco que teria que assumir. Duas não chegaram a resultar em projetos, em função de que não despertaram interesse do agente operador e uma foi arquivada a pedido da própria empresa.

Dos três projetos apresentados ao Banco do Brasil, um foi aprovado, porém posteriormente a empresa desistiu do financiamento no ato da contratação e dois encontram-se em análise pelo Banco.

A única consulta prévia apresentada ao Banco da Amazônia não chegou a ser analisada pela Instituição, uma vez que o cliente não apresentou o projeto.

Das dez Consultas prévias em que não constam informações sobre o agente operador consultado pelo cliente, duas foram arquivadas por perda do prazo para apresentação do projeto, cinco não apresentaram projeto após a aprovação da Consulta Prévia e para três não houve manifestação de interesse por nenhum agente operador.

A partir do levantamento acima, verifica-se que existe um gargalo no fluxo dos pleitos de financiamento, entre o momento da aprovação da consulta previa, a qual é realizada de forma célere, no prazo máximo de 30 dias, e a aprovação do Projeto por parte do agente operador, seja por parte da empresa que não apresenta o projeto, desiste ou perde prazos; seja por parte do agente operador que indefere o projeto em função da baixa taxa de retorno para a assunção dos altos riscos existentes.

Nesse sentido, entende-se que a SUDAM, em cumprimento à alínea XIV do artigo 8º do Regulamento do FDA (alínea XIV do artigo 8 - avaliar, em articulação com o Ministério da Integração Nacional, as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos com a aplicação dos recursos do FDA), deve envidar esforços no sentido de identificar as possíveis causas desse problema, reunindo as diversas partes interessadas, tais como entidades de classes empresarias dos mais, diversos setores, representantes do Ministério da Integração Nacional, Agentes Operadores, etc., a fim de apresentar soluções para que essa demanda por recursos do FDA, representada pelas consultas prévias aprovadas pela SUDAM, possam efetivamente se transformar em projetos de investimentos para impulsionar o desenvolvimento regional.

Causa



Baixa articulação por parte da Sudam, no sentido de arregimentar os diversos atores responsáveis pela implementação do FDA para identificação das reais causas da ociosidade na aplicação dos recursos do Fundo e as suas potenciais soluções.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 461/2018/GAB-SUDAM, de 25/10/2018, a Sudam a apresentou a seguinte manifestação.

“É premente registrar que a recriação das superintendências de desenvolvimento representou um marco na esperada retomada da questão do desenvolvimento regional na pauta do Governo Federal, fato que deixou de ocorrer durante a década de 1990 e culminou na extinção da Sudam e Sudene.

Entretanto essa retomada ocorreu parcialmente dado que a PNDR não foi implementada totalmente e seus instrumentos de atuação ainda carecem de maior conexão com os eixos centrais do planejamento regional. Ressalta-se que a proposta de PNDR II amplamente discutida nas I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional de 2012, não chegou a vigorar.

A maior parte destes fatos pode ser verificada no Acórdão nº 2388/2017/ TCU, se não vejamos:

“185. A centralização da governança do planejamento regional da Amazônia Legal na Sudam, não ocorre de fato, pois, em que pese esta centralização estar prevista no conjunto de normas que regem as políticas de desenvolvimento regional, o que ocorre na prática é a intervenção recorrente de Brasília (Administração Direta) avocando para si o papel de centro tomador de decisões e emissor de normas e diretrizes estratégicas balizadoras de todo o processo de planejamento regional, que, muitas vezes, acabam prejudicando sobremaneira a consecução das atividades de promoção do desenvolvimento econômico-social da Região.

186. A deficiência de atuação da Sudam na promoção de programas voltados ao desenvolvimento da Região Amazônica está relacionada, principalmente, às questões orçamentárias, uma vez que a autonomia administrativa e financeira, prerrogativa das autarquias especiais, é meramente fictícia. Mais uma vez o que se observa no decorrer dos anos é que, em situações de escassez de recursos, o Ministério ao qual a Sudam é vinculada busca fortalecer o seu orçamento em detrimento do orçamento das suas vinculadas, inviabilizando inclusive a aplicação de recursos pela Sudam com destinações específicas previstas em lei (como é o caso do 1% deduzido dos depósitos para reinvestimento e do 1,5% para custeio de atividades de pesquisa deduzido dos retornos do FDA) .

187. Como forma de suprir essas deficiências, a Sudam necessita de um fortalecimento institucional e orçamentário. Nos últimos anos, essa autarquia vem sendo atingida com cortes substanciais em seu orçamento (em 2015, houve um corte de 40% às despesas não obrigatórias), que inviabilizam a promoção de projetos, fiscalização (custo com diárias e passagens), articulação com os atores regionais (assento com poder consultivo e decisório na elaboração de planos estaduais de desenvolvimento) .”(ACÓRDÃO nº 2388/2017/TCU, grifo nosso)

Por assim dizer, a atribuição de planejadora do desenvolvimento regional da Sudam vem sendo restringida desde a sua recriação fato que nesse prisma confirma a constatação de que a Sudam não vem exercendo seu papel de suprir o CONDEL com informações e estudos que possam auxiliá-lo na tomada de decisões. É imperioso constatar, no entanto, que a função de articuladora política e institucional bem como de formuladora de estudos depende do fortalecimento da instituição enquanto referência estratégica no âmbito macrorregional. Vejamos outro trecho do mesmo Acórdão do TCU:

“188. No caso do fortalecimento institucional, há a necessidade de concursos público atrelados à criação de uma carreira de desenvolvimento regional capaz de reduzir a



rotatividade dos servidores no órgão e atrair mão de obra especializada condizente com a complexidade e risco das atividades que desempenham.

189. Ainda na linha do fortalecimento institucional, vale destacar as disposições do art. 4º do Decreto 8.275/2014, com destaque para o inciso XIII, alínea 'd' que delega ao Conselho Deliberativo (Condel) a competência de aprovar o regulamento que disponha sobre a participação do FDA nos projetos de investimento. No entanto, [a Sudam] relata que não é isso que vem acontecendo, pois o Ministério da Integração Nacional emite, em meados do segundo semestre de cada exercício, portarias de diretrizes e orientações gerais, para a definição

das propostas de programação do FDA e do FNO, que impõem o que deve ser seguido na elaboração de tais propostas.” (ACÓRDÃO nº 2388/2017/TCU, grifo nosso)

Nesta esteira de raciocínio, chega-se ao Condel, colegiado que teve forte papel na Política de Desenvolvimento Regional do Século XX, mas que precisa também de fortalecimento. A lógica do ocaso que a Sudam passa também se aplica ao Condel. Ora, se a Sudam possui a função de Secretaria Executiva do Condel e se sua capacidade orçamentária, administrativa, política e técnica é restringida, não se pode esperar um cenário muito diferente no Condel.

No entanto os agravantes não terminam neste ponto. É salutar que se vislumbre as perdas de competências que a Sudam e o Condel vem sofrendo ao longo dos últimos anos. Sendo assim, passa a ser indispensável destacar os principais problemas que influenciam na capacidade institucional da Sudam e pelo Condel na atualidade:

Fundo de Desenvolvimento da Amazônia

- Decreto nº 7839/2012 invade as atribuições que deveriam ser exercidas pelo Condel ao esgotar a matéria de regulamentações referentes ao Fundo.
- Resolução nº 4171/2012/CMN dispõe sobre limites, prazos, condições de financiamento e define que tipo de empreendimentos devem ser financiados.

Incentivos Fiscais:

- Decreto nº 4212/2002 define os setores estratégicos que devem ser incentivados.
- Portaria nº 283/2013 regulamentava a concessão dos Incentivos Fiscais. Só em Dezembro de 2017 foi revogada dando lugar à Resolução nº 65/2017 do Condel, mas que ainda possui o mesmo texto da Portaria anterior.

Cabe ressaltar que o Parecer nº 219/2016/GAB/PFSUDAM/PGF/AGU, doc. SEI 0104871, trata das questões apropriação de Competências da Sudam no âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia-FDA e Incentivos Fiscais. Esse Parecer foi encaminhado pela Sudam ao Ministério da Integração Nacional, em 06 de setembro de 2016, por meio do Ofício nº 326/2016/GAB-SUDAM, doc. SEI nº 0104872, solicitando providências quanto à matéria.

FNO

- Com os problemas sofridos pelo FDA, o FNO avança para financiar o público-alvo daquele, composto basicamente por projetos de infraestrutura. O desvirtuamento do FNO e a concorrência com o FDA enfraquece o próprio FDA, a PNDR, a Sudam e o Condel. Neste Caso, a proposta de programas de financiamento de 2019 para o FNO elaborada pelo Banco da Amazônia já inclui um Programa específico para infraestrutura aumentando significativamente o aporte para este tipo de atividade

É extremamente oportuno, dessa forma, destacar que a Sudam tem proposto soluções para os entraves acima descritos, se não vejamos trechos do Relatório do Comitê Provisório instituído pela Resolução nº 56/2017/CONDEL-SUDAM e com Relatório aprovado pela Resolução nº 63/2017-CONDEL/SUDAM:



“Em síntese a proposta apresentada por este Comitê Provisório passa pelos seguintes aspectos centrais, necessários à retomada das aplicações dos recursos do FDA:

- Repasse da governança dos Fundos de Desenvolvimento - FDs ao Conselho Deliberativo das Superintendências Regionais, restando ao CMN as competências para a definição dos encargos financeiros bem como das tarifas de análise da viabilidade econômico-financeira dos projetos;*
- O risco de crédito das operações financiadas com recursos dos FDs será definido na própria lei como integralmente suportados pelos agentes operadores;*
- A remuneração das instituições financeiras será de até 6%, devendo ser fixadas pelas Superintendências Regionais, conforme disposto em regulamento a ser aprovado pelo respectivo Conselho Deliberativo;*
- A remuneração dos recursos dos FDs será definida em lei como variável e equivalente à diferença entre o encargo pactuado com o mutuário e a remuneração definida para o agente operador;*
- Os aportes do Tesouro Nacional no orçamento do FDs serão corrigidos pelo IPCA ano a ano, conforme definido em lei;*
- Os agentes operadores dos recursos do FDs deixam de ser somente as instituições financeiras oficiais federais e passarão a ser instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central, conforme o Ministério da Integração Nacional definir;*
- As Superintendências serão responsáveis por elaborar proposta de regulamento dos Fundos de Desenvolvimento, onde será definida inclusive a metodologia a ser adotada na fixação da remuneração dos agentes operadores até o limite de 6%.”(RELATÓRIO DO COMITÊ PROVISÓRIODA RESOLUÇÃO N° 56/2017/CONDEL-SUDAM)*

Ora, nesse caso torna-se nítido que a Sudam supriu o Condel não só de análise apurada sobre os problemas do FDA, mas também com sugestão de soluções para o imbróglho. Evidencia-se então que, mesmo com sua limitação institucional como já exposto acima, a Sudam tem realizado estudos técnicos direcionados a resolver as questões mais centrais e críticas que têm atravancado sua atuação. Isso não exclui o fato de que tanto a Sudam quanto o Condel precisam de fortalecimento institucional para promover suas ações na Amazônia.

Sendo assim, registra-se que questões como a não realização de reuniões no prazo máximo ou ausência de incentivo à participação social civil na gestão do FDA são características de precarização decorrentes da limitação de governança e gestão que sofre o Condel, assim como a Sudam.

Abaixo, entretanto, cita-se agendas do Superintendente da Sudam e Secretário Executivo do Condel relativas ao FDA em 2017:

- Reuniões com a Secretária de Fundos do Ministério da Integração Nacional, em Brasília;*
- Reuniões por meio de Videoconferência com a Secretaria de Fundos do Ministério da Integração Nacional;*
- Reuniões do Grupo de Trabalho 2 dos Fundos Constitucionais de Financiamento e dos Fundos de Desenvolvimento Regional, integrado por representantes do*

Objetivo das agendas:

- Propostas de reformulação/alterações do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia- FDA;
- Nova legislação do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia-FDA;
- Revisão da Resolução nº 4.171/2012 do Conselho Monetário nacional (CMN);
- Aperfeiçoamento dos normativos que disciplinam as operações de créditos com recursos dos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Centro-Oeste (FDCO) e do Nordeste (FDNE).

Destarte, cabe ainda destacar que a Sudam possui no seu quadro técnico restrito uma inteligência a nível regional que precisa ser reconhecida e também fortalecida, pois a tarefa de entender os múltiplos aspectos territoriais, econômicos, sociais, ambientais, políticos, institucionais, dentre muitos outros presentes na Região Amazônica não é trivial. Sendo assim, os estudos técnicos elaborados pela Sudam possuem valor ímpar por ser esta a instituição que busca compreender os problemas da Amazônia e sugerir soluções. Nesta mesma linha de entendimento e conforme Acórdão do TCU supracitado é necessária a criação do Plano de Cargos e Salários da Sudam que possui inclusive proposta recém aprovada pela Diretoria Colegiada do órgão.

Não obstante às dificuldades enfrentadas, a instituição tem produzido volume considerável de estudos. Abaixo, citam-se alguns dos estudos desenvolvidos pela instituição nos últimos anos.

- Relatório de Avaliação do FDA – 2006 a 2014, disponibilizado no site da Sudam.
- Relatório de Avaliação do FDA – 2015 e 2016, disponibilizado no site da Sudam.
- Relatório de Avaliação dos Incentivos Fiscais – 2007 a 2014, disponibilizado no site da Sudam.
- Relatório de Avaliação do FNO – 2006 a 2014, disponibilizado no site da Sudam.
- Livro Reflexões Acerca *do Desenvolvimento da Amazônia no Século XXI*, disponibilizado no site da Sudam.
- Estudo sobre os Microeixos de Transporte de Cargas na Amazônia, disponibilizado no site da Sudam.
- Política de Desenvolvimento Industrial da Amazônia Legal, disponibilizado no site da Sudam.
- Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia, disponibilizado no site da Sudam.
- Boletins Amazônia, disponibilizado no site da Sudam.
- Estudo Técnico das áreas de ensino superior prioritárias para o financiamento estudantil com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), doc. SEI nº 0104866.
- Nota Técnica nº 005/2016-CGEAP/DIPLAN/SUDAM, doc. SEI 0104870.
- Nota Técnica nº 006/2016-CGEAP/DIPLAN/SUDAM, doc. SEI nº 0104869.
- Nota Técnica nº 4/2018-CEP/CGEAP/DPLAN, doc. SEI nº 0104859.

Ante o exposto entende-se ser questão de ordem mais elevada para a Região Amazônica o fortalecimento institucional da Sudam e do Condell, com o fim último de combater as desigualdades regionais ainda marcantes no Brasil, sendo ainda necessário que o Ministério da Integração, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão e Casa Civil da Presidência da República sejam direcionados

a modificar sua atuação nos campos aqui citados, sob o risco de perdas drásticas na eficiência e efetividade das políticas públicas que visam promover o desenvolvimento da Amazônia.”

Análise do Controle Interno

Dos estudos e documentos listados na manifestação apresentada pela Unidade, o Relatório de Avaliação 2015 – 2016 do FDA (Resultados Potenciais) é o único estudo realizado pela Sudam que trata da situação apontada neste ponto, porém apenas superficialmente. A conclusão ali apresentada como possível causa para o travamento das aplicações do Fundo - a assunção da integralidade do risco pelos agentes operadores em financiamentos com recursos do FDA como condição necessária à operacionalização dos recursos do Fundo – não está baseada em dados concretos que possam afirmar, com razoável grau de certeza, que este realmente é o principal motivo da ociosidade dos recursos. Outros fatores podem estar relacionados, como a fragilidade dos projetos apresentados, a inviabilidade econômica dos empreendimentos frente ao seu custo de oportunidade, inconsistência dos dados apresentados por ocasião da fase de consulta prévia, etc. Considerando a gravidade da situação atual, em que desde 2014 não há projeto aprovado pelo FDA, faz-se necessário um estudo específico, envolvendo todos os atores no processo, sobre as causas dos insucessos das consultas prévias aprovadas pela Sudam, a fim de que os Dirigentes da Unidade possam apresentar propostas concretas ao Ministério da Integração para o destravamento na aplicação dos recursos do fundo.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar estudo detalhado com os diversos atores envolvidos no processo de aprovação de projetos com recursos do FDA, tais como agentes operadores, entidades empresariais, escritórios de projetos etc, no sentido de identificar as possíveis causas do insucesso na aplicação de recursos do FDA, a fim de apresentar sugestões ao Ministério da Integração Nacional de modo que as consultas prévias apresentadas à Sudam possam efetivamente se transformar em projetos de investimentos para impulsionar o desenvolvimento regional

1.2 UNIDADES GESTORAS

1.2.1 ATUAÇÃO DO COLEGIADO DELIBERATIVO

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

A composição do Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - CONDEL/SUDAM, no tocante as vagas dos representantes de trabalhadores, vem contrariando o seu Regimento Interno.

Fato

Da análise das portarias de nomeação dos membros do CONDEL, foi verificada a designação de representantes de um mesmo Estado para as vagas de conselheiros dos representantes de trabalhadores, situação que contraria o disposto no artigo 3º, inciso VI do Regimento Interno do Conselho, que determina a sua composição, nos seguintes termos:

“Três representantes da classe dos trabalhadores e respectivos suplentes de Estados diferentes, na área de atuação da Superintendência, indicados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, pela Confederação Nacional dos

Trabalhadores no Comércio e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria, designados por ato do Presidente do Conselho Deliberativo”.

Sobre o assunto, a SUDAM apresentou manifestação, conforme segue:

Com relação a esse subitem informamos que foram feitas diligências junto as entidades, ressaltando a necessidade de cumprimento da legislação do Condel pelas mesmas, em relação as indicações de seus representantes (titular e suplente) e obtivemos como retorno que estão tendo muita dificuldade para essas indicações, seguindo rigorosamente a referida legislação, devido dentre outros aspectos, a questão orçamentária e financeira, tendo em vista que são as próprias entidades que patrocinam o traslado, bem como a estadia desses conselheiros visando sua participação nas reuniões do Condel. E que ficam muitas vezes a disposição dos conselheiros aceitarem ou não as citadas indicações, o que na maioria das vezes os deixam sem opção de escolha. Nesse sentido, como se tratam de entidades distintas acabou havendo coincidência na indicação por unidade de federação da área de atuação da Sudam.

Causa

Falta de proatividade da Secretaria Executiva do CONDEL, para fazer cumprir as disposições do seu Regimento Interno, criando alternativas viáveis à realização das reuniões do Conselho com todos os participantes/representantes regimentalmente previstos.

Manifestação da Unidade Examinada

A SUDAM, por meio do Despacho ASCOL 0104949, de 25 de outubro de 2018, assim se manifestou:

Com relação à constatação 1 da Solicitação de Auditoria nº 201801533/013, reiteramos que em relação a esse subitem informamos que foram feitas diligências junto às entidades, ressaltando a necessidade de cumprimento da legislação do Condel pelas mesmas, em relação às indicações de seus representantes (titular e suplente) e obtivemos como retorno que estão tendo muita dificuldade para essas indicações, seguindo rigorosamente a referida legislação, devido dentre outros aspectos, a questão orçamentária e financeira, tendo em vista que são as próprias entidades que patrocinam o traslado, bem como a estadia desses conselheiros visando sua participação nas reuniões do Condel. E que ficam muitas vezes a disposição dos conselheiros aceitarem ou não as citadas indicações, o que na maioria das vezes os deixam sem opção de escolha. Nesse sentido, como se tratam de entidades distintas acabou havendo coincidência na indicação por unidade de federação da área de atuação da Sudam, contudo esta Superintendência, a partir de então, em que pese o quadro citado nessa constatação se empenhará para fazer valer o dispositivo legal junto ao Ministério da Integração Nacional e essas entidades.



Análise do Controle Interno

O CONDEL é o órgão colegiado de deliberação superior da SUDAM, na forma disposta na Lei Complementar no 124, de 3 de janeiro de 2007. Assim sendo, é oportuno esclarecer que a rotatividade dos conselheiros em questão, tem como objetivo promover a maior participação tanto das entidades de classe, quanto dos estados membros na gestão dos recursos voltados para o desenvolvimento da região amazônica.

Tal situação não só contraria o artigo 3º, inciso VI, do Regimento Interno do CONDEL, como também o seu § 3º, que assim dispõe:

§ 3o.Os representantes e respectivos suplentes de que tratam os incisos IV, V e VI terão mandato de um ano e serão indicados, alternadamente, observado o critério de rodízio e a ordem alfabética das Unidades da Federação que integram a área de atuação da SUDAM.

Desta forma, não é aceitável que a composição do CONDEL venha sendo feita reiteradamente em afronta ao seu próprio regimento interno. Deve a SUDAM enviar esforços para corrigir tal situação.

No tocante à afirmação de que os órgãos de classe não têm capacidade financeira para arcar com passagens e diárias de seus representantes, poderia a SUDAM ver a possibilidade de aplicar o disposto no artigo 3º A, do Decreto nº 5.992/2006, que a seguir transcrevemos:

Art. 3o-A. Aplica-se o disposto neste Decreto aos deslocamentos de servidores da administração pública federal para participação em reuniões de colegiados. (Incluído pelo Decreto nº 6.907, de 2009).

§ 1o É vedado à administração pública federal direta, autárquica e fundacional custear diárias de membros de colegiados representantes de outros entes da federação, de outros Poderes ou de empresas públicas e sociedades de economia mista.

§ 2o As diárias para membros de colegiados que não se enquadrem no caput ou no § 1o serão pagas:

I - no caso de colegiados com composição e funcionamento constantes em lei ou decreto: no valor do item “c” do Anexo I;

II - no caso de colegiados com composição e funcionamento definidas por ato normativo inferior a decreto, somente quando autorizado pelo Ministro de Estado competente, nos termos por ele definidos, não podendo superar os valores previstos no item “e” do Anexo I

§ 3o O disposto no § 1o não se aplica no caso de o membro do colegiado não receber diárias do ente com o qual mantém vínculo, firmando declaração, sob as penas da lei, nesse sentido, e:

I - representar associação, ou equivalente, de entes diversos da federação;

II - não estar representando exclusivamente o ente com o qual mantém vínculo; ou

III - **haver interesse da União, declarado pelo Ministro de Estado competente, na presença do membro no colegiado.** (grifos nossos).

Pode, ainda a SUDAM, verificar a possibilidade de realização das reuniões por meio de sistema de videoconferência, como já ocorreu em outros momentos.

Deve ser ressaltado também que a SUDAM coloca o aspecto financeiro como mais relevante na manutenção da referida situação, apesar de deixar evidente a ausência de controle de conformidade, quando afirma que a situação ocorreu em decorrência de coincidência na nomeação de representantes de classe de um mesmo estado.

No mais a SUDAM em sua manifestação sugeriu a existências de outras causas, entretanto, não as mencionando, se restringindo a afirmar “*devido dentre **outros aspectos**, a questão orçamentária e financeira* (grifos nossos).

Recomendações:

Recomendação 1: Oficiar as entidades de classe de trabalhadores, alertando que na indicação de membros do CONDEL passe a respeitar a determinação do Regimento Interno do CONDEL, fazendo-se indicação de representantes e suplentes de estados diferentes.

Recomendação 2: Apresentar alternativas factíveis para que, nas próximas reuniões, a composição do CONDEL esteja em conformidade às disposições do seu Regimento Interno, como, a título de exemplo, a realização de pagamento de diárias e passagens aos conselheiros de entidades de classe de trabalhadores para participação das reuniões do CONDEL, quando comprovada a impossibilidade de pagamento pela entidade de classe ou a realização das reuniões por meio de sistema de videoconferência.

1.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Falhas de governança no FDA, em função de baixa articulação e pouca atuação do CONDEL e da SUDAM na condução de ações no âmbito do FDA, que levem ao desenvolvimento da Região Amazônica.

Fato

A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM foi instituída por meio da Lei Complementar nº 124/2007, de natureza autárquica especial, vinculada ao Ministério da Integração Nacional e com a finalidade de promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional, utilizando como instrumentos de suas ações: I - planos regionais de desenvolvimento plurianuais e anuais, articulados com os planos federais, estaduais e locais; II - o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO; **III - o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA;** IV - programas de incentivos e benefícios fiscais e financeiros, na forma da lei e da



Constituição Federal; V - outros instrumentos definidos em lei, conforme dispõe o artigo 5º do supracitado normativo. (grifo nosso).

Composta por um Conselho Deliberativo – CONDEL, Diretoria Colegiada, Procuradoria-Geral, Auditoria-Geral e Ouvidoria-Geral, nos termos do artigo 7º da Lei Complementar 124/2007, tem entre suas competências gerir o FDA, que foi criado com a finalidade de assegurar recursos para a realização, em sua área de atuação, de investimentos em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de negócios e de atividades produtivas.

Com reuniões trimestrais o CONDEL é presidido pelo Ministro de Estado da Integração Nacional e tem o Superintendente da SUDAM como Secretário-Executivo, além desses são conselheiros os governadores dos Estados que compõem a Amazônia Legal, como: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Roraima, Rondônia, Tocantins e Maranhão; três ministros de Estado permanentes (Integração Nacional; Planejamento, Orçamento e Gestão e Fazenda), e seis Ministros de Estado a serem convocados pelo Presidente do Conselho, conforme os assuntos a serem tratados na pauta da reunião; três prefeitos de estados diferentes da área de atuação da Superintendência; três representantes da classe empresarial de estados diferentes; três representantes da classe dos trabalhadores, também, de estados diferentes e o presidente do Banco da Amazônia. Podem participar como convidados do CONDEL, sem direito a voto, dirigentes de outros órgãos, entidades e empresas da administração pública, conforme dispõe o artigo 8º, da Lei Complementar 124/2007.

As competências do CONDEL, no tocante ao FDA, estão insculpidas no artigo 10, da Lei Complementar nº 124/2007, que instituiu a SUDAM; no artigo 8º do Regimento Interno do CONDEL e artigo 7º do Decreto nº 7.839/2012, que aprovou o Regulamento do FDA, senão vejamos:

Lei Complementar nº 124/2007:

Art. 9º O Conselho Deliberativo reunir-se-á trimestralmente, ou sempre que convocado por sua Presidência, mediante proposta da Diretoria Colegiada, pautando-se por regimento interno a ser aprovado pelo Colegiado.

Art. 10. Compete ao Conselho Deliberativo:

I - estabelecer as diretrizes de ação e propor, em articulação com o Ministério da Integração Nacional, projeto de lei que instituirá o plano e os programas regionais de desenvolvimento da Amazônia, a ser encaminhado ao Congresso Nacional, para apreciação e deliberação;

II - acompanhar e avaliar, na forma do art. 14 desta Lei Complementar, a execução dos planos e dos programas regionais da Amazônia e determinar medidas de ajustes necessárias ao seu cumprimento;

*III - aprovar os programas de financiamento do FNO e **as diretrizes e prioridades para as aplicações de recursos no âmbito do FDA e as modalidades de operações que serão apoiadas pelos fundos geridos pela Sudam;***

IV - aprovar seu regimento interno. (grifos nossos).



Regimento Interno do CONDEL:

Art 8º - Ao Conselho Deliberativo compete:

(...)

XIII - em relação ao Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA:

a) **estabelecer, anualmente, as diretrizes e prioridades para as aplicações dos recursos, no exercício subsequente**, observadas as diretrizes e orientações gerais estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional, no financiamento aos empreendimentos de grande relevância para a economia regional;

b) aprovar as modalidades de operações que serão apoiadas;

c) **definir os critérios para o estabelecimento de contrapartida dos Estados e dos Municípios nos investimentos**;

d) aprovar regulamento que disponha sobre a participação do FDA nos projetos de investimento;

e) **definir os critérios de aplicação dos recursos destinados ao custeio de atividades em pesquisa, desenvolvimento e tecnologia de interesse do desenvolvimento regional**, correspondentes a 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), calculado sobre o montante de cada parcela liberada pelo FDA;

(...)

2o Para promover a gestão participativa das múltiplas dimensões da questão regional, o Conselho Deliberativo **criará comitês, permanentes ou provisórios**, e fixará, no ato de criação, sua composição e suas atribuições.

§ 3o O Conselho Deliberativo estabelecerá a composição e as competências dos Comitês de Gestão, que serão **constituídos de representantes do Governo e da sociedade** e funcionarão como instrumento de formulação, supervisão e controle, por parte dos cidadãos e de suas instituições representativas, dos planos e políticas públicas para a região. (grifos nossos).

Decreto nº 7.839/2012 – Regulamento do FDA:

Art. 7º Compete à SUDAM, por meio do seu Conselho Deliberativo:

I - **expedir normas no âmbito do FDA**, observadas as competências e prioridades para aplicação dos recursos atribuídas na Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, na Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, e neste Regulamento;

II - estabelecer anualmente, em consonância com o Plano Regional de Desenvolvimento, as prioridades para as aplicações dos recursos, no exercício seguinte, observadas as diretrizes e orientações gerais do Ministério da Integração Nacional, no financiamento aos empreendimentos de grande relevância para a economia regional;

III - **supervisionar o cumprimento das prioridades** referidas no inciso II do caput;



IV - dispor sobre os critérios adotados no estabelecimento de contrapartida dos Estados e Municípios nos investimentos; e

V - definir os critérios de aplicação dos recursos de que trata o inciso II do caput do art. 3º. (grifos nossos)

Por sua vez, à Diretoria Colegiada compete, no que tange ao FDA, assistir o Conselho Deliberativo, suprindo-o das informações, estudos e projetos que se fizerem necessários ao exercício de suas atribuições, conforme artigo 11 da Lei Complementar nº 124/2007.

Com o objetivo verificar se o CONDEL e a SUDAM têm exercido suas atribuições legais e regimentais, como parte da estrutura de governança do FDA, foi feita leitura de todas as Atas das reuniões realizadas nos últimos cinco anos, emitidos questionamentos e realizada reunião com a Diretora de Administração da SUDAM.

Considerando que a governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01, de 10 de maio de 2016, que estabelece a adoção de uma série de medidas para a sistematização de práticas relacionadas a gestão de riscos, controles internos e governança), verificou-se a baixa articulação e atuação efetiva do CONDEL e da SUDAM, em função das seguintes impropriedades:

- Não realização das reuniões periódicas no prazo máximo estabelecido pelo seu Regimento Interno;
- Ausência de condução e monitoramento das ações do FDA e de estudos e projetos necessários à tomada de decisões;
- Ausência de regulamentação no âmbito do FDA;
- Ausência de incentivo à participação social civil na gestão do FDA, por meio da criação de Comitês de Gestão, provisórios ou permanentes.

Não realização das reuniões periódicas no prazo máximo estabelecido pelo seu Regimento Interno.

Da leitura das atas do CONDEL, verifica-se que apesar de haver a previsão legal de quatro reuniões ordinárias por ano, o CONDEL, nos últimos cinco anos, deixou de fazer 20 reuniões ordinárias para, somente, fazer cinco reuniões, conforme quadro a seguir:

Quadro – Reuniões do CONDEL

ANO	REUNIÕES	DATA
2013	13ª Reunião	13/06/2013
2014	14ª Reunião	09/12/2014
2015	Não houve	
2016	15ª Reunião	18/07/2016
2017	16ª e 17ª Reuniões	23/06/2017 e 01/12/2017

Fonte: Atas das Reuniões do CONDEL fornecidas pela SUDAM



Questionada sobre o assunto, a SUDAM informou: “*temos a esclarecer que no ano de 2017, devido as reuniões do Condel terem sido presididas sempre por seu presidente e não por seus substitutos legais, pelo fato dele ter feito questão de se fazer presente nas mesmas com o objetivo de prestigiar o Conselho da Região, as reuniões do exercício de 2017 dependeram da agenda do mesmo.*” (MEMO Nº 11/2018-ASCOL/GAB/SUPERIN).

Ausência de condução e monitoramento das ações do FDA com estudos e projetos necessários à tomada de decisões.

A definição de diretrizes e prioridades regionais para aplicação dos recursos do FDA é competência do CONDEL, especificada no artigo 10º, inciso III, da Lei Complementar 124/2007, combinado com o artigo 8º, Inciso XIII “a” do Regimento Interno do CONDEL e artigo 7º, inciso II, do Decreto nº 7.839/2012.

Segundo a SUDAM, a definição das prioridades setoriais do FDA para os exercícios de 2015 a 2019 se pautaram basicamente na manutenção da aderência dos setores prioritários já definidos anteriormente aos instrumentos de planejamento regional (PNDR, PRDA e PDIAL), com inclusões pontuais embasadas em estudos e análises técnicas, a exemplo da inclusão da infraestrutura urbana, inclusive Centros Administrativos, do FIES e da Indústria de Defesa em 2018, para o exercício de 2019, dentre outros.

A SUDAM, porém, não juntou os estudos técnicos que serviram de base para a atuação do CONDEL, sendo apresentada apenas a Portaria nº 273/2016, do MI e o Parecer Técnico CEMP/DIPLAN nº 009/2016, os quais não apresentam análises de estratégias e metas, riscos e controles que permitam adicionar valor à gestão do Fundo e à tomada de decisões do CONDEL.

Cabe, ainda, ao CONDEL, nos termos do inciso III, artigo 7º do Regulamento do FDA a supervisão do cumprimento das prioridades na aplicação de recursos do Fundo. A SUDAM, porém, afirma que o CONDEL não tem como supervisionar as prioridades por ele definidas, apresentando a seguinte manifestação: “*De acordo com informações passadas pela Coordenadora-Geral de Fundos de Desenvolvimento e Financiamento-CGFIN, Marta Matos, temos a informar que as prioridades anuais do FDA, definidas pelo Condel em consonância com o Plano Regional de Desenvolvimento-PRDA, observando as diretrizes e orientações gerais do Ministério da Integração Nacional são aplicadas pela unidade técnica responsável pela análise e enquadramento das consultas prévias, as quais são submetidas à aprovação da Diretoria Colegiada da Sudam. Por ser uma atividade operacional e frequente na sistemática do Fundo e considerando que o supervisionamento requer um acompanhamento do processo de análise para verificar a adequabilidade dos enquadramentos das consultas prévias nas prioridades aprovadas pelo Condel, essa atividade vem sendo realizada pela Diretoria Colegiada, quando da aprovação das consultas prévias, em razão da baixa frequência de reuniões anuais do Conselho.*” (MEMO Nº 11/2018-ASCOL/GAB/SUPERIN).

De acordo com o último Relatório de Avaliação do FDA (2015-2016) “*é possível observar que existe um problema no trâmite macroprocessual do FDA enquanto política pública. Uma parte do macroprocesso é completada (SUDAM- Consultas*



Prévias), no entanto a etapa final (Agente Operador – Projetos) não se concretiza. Na segunda fase de análise o trâmite para e não prossegue para a geração de impactos intermediários e finais, onde o insumo se transformaria em produto. Classifica-se como um problema na esfera da eficiência no prisma da avaliação da política pública causado principalmente pelas normas vigentes”. Não foi verificada, porém, atuação do CONDEL no sentido de corrigir a dificuldade do FDA em financiar projetos na Amazônia, revelando sua dificuldade de exercer a atribuição de acompanhar, avaliar a execução das ações no âmbito do FDA e determinar medidas de ajustes,

Quanto à competência estabelecida no artigo 10º, inciso III, da Lei Complementar 124/2007, combinado com o artigo 8º, inciso XIII, letra “b” do Regimento Interno do CONDEL, referente à aprovação das modalidades de operações que serão apoiadas, a SUDAM informou que as modalidades de operações a serem apoiadas pelo FDA vêm sendo definidas por lei ou por ato do poder executivo federal, ou seja, fora do âmbito do CONDEL.

Por fim, como o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) não foi aprovado pelo Congresso Nacional e, por esse motivo, a SUDAM afirmou não estar produzindo os relatórios previsto nos incisos V e VII, do artigo 8º do Regimento Interno do CONDEL, conclui-se, por todo o exposto, que a SUDAM não vem exercendo adequadamente seu papel de suprir o CONDEL com informações e estudos que possam auxiliá-lo na tomada de decisões, bem como o CONDEL não vem atuando de forma efetiva na condução e monitoramento de ações que permita a entrega dos resultados esperados com a criação do FDA.

Não exercício de sua competência reguladora no âmbito do FDA.

Cabe ao CONDEL, nos termos do inciso II, artigo 7º do Regulamento do FDA a expedição de normas. Entretanto, verificou-se que o CONDEL, de 2008 até 2017, não expediu normas no âmbito do FDA.

Nos termos do artigo 7º, inciso IV do Regulamento do FDA, combinado com artigo 8º, inciso XIII, letra “c” cabe ao CONDEL a definição dos critérios para o estabelecimento de contrapartida dos Estados e dos Municípios nos investimentos, porém até o final do exercício de 2017, não foram desenvolvidos critérios, pelo CONDEL.

Segundo a SUDAM, *“Foram realizadas na Sudam várias discussões de forma a propor ao CONDEL os critérios para o estabelecimento de contrapartida dos Estados e Municípios nos investimentos do FDA. No entanto, chegou-se a conclusão de que essa competência é inviável de ser exercida em função da própria sistemática do FDA, que diferentemente de outros programas, onde os recursos podem ser direcionados para determinados municípios e até mesmo divididos por Estados, no caso do FDA, que é um Fundo demandado pelo setor produtivo, com um orçamento reduzido tornando inviável e improdutivo a divisão de recursos pelo nove Estados da Amazônia Legal, que atua geralmente em grandes projetos, não é possível um planejamento anual das demandas e dos projetos a serem aprovados, bem como de suas localizações. Dessa forma, considerando que as contrapartidas dos Estados e Municípios, deve ser incluída em leis orçamentárias estadual e municipal acabariam por impactar nos seus orçamentos, necessitando, portanto, de previsão orçamentária para sua execução e que não há*

possibilidade de planejamento da execução orçamentária anual do FDA com a antecedência necessária a previsão orçamentária dos Estados e Municípios, o CONDEL ficou impossibilitado de exercer a competência prevista no inciso IV do art. 7º, do Regulamento do FDA.” (MEMO Nº 11/2018-ASCOL/GAB/SUPERIN, de 26/09/2018).

Deve o CONDEL, ainda, nos termos do artigo 8º, inciso XIII, letra “d” do seu Regimento Interno, aprovar regulamento que disponha sobre a participação do FDA nos projetos de investimento

Sobre o assunto, a SUDAM afirma que: *“Em que pese as várias gestões realizadas pela Sudam junto ao Ministério da Integração Nacional para que o CONDEL pudesse exercer sua competência de aprovar o Regulamento que disponha sobre a participação do FDA nos projetos de investimentos, estes Regulamentos continuaram sendo aprovado por ato do poder executivo”,* ou seja, novamente o CONDEL não vem cumprindo suas atribuições.

Além disso, cabe ao CONDEL a definição dos critérios de aplicação dos recursos destinados ao custeio de atividades em pesquisa, desenvolvimento e tecnologia de interesse do desenvolvimento regional, correspondentes a 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), calculado sobre o montante de cada parcela liberada pelo FDA, conforme artigo 7º, inciso V do Regulamento do FDA, combinado com o artigo 8º, inciso XIII, letra “e” do seu Regimento Interno.

Somente em 2017 o CONDEL instituiu um comitê provisório, por meio da Resolução nº 58, de 03 de julho de 2017, e reconduzido pela Resolução nº 64, de 15 de dezembro de 2017, com a finalidade de elaborar proposta de regulamento para aplicação de 1,5% provenientes do retorno das operações de financiamentos concedidas pelo Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA, apesar de existir previsão no Regulamento do FDA, desde 2012.

Falta de incentivo à participação da sociedade civil na gestão do FDA, por meio da criação de Comitês de Gestão, provisórios ou permanentes.

Questionada sobre a criação de comitês permanentes ou provisórios, no período de existência do CONDEL, a SUDAM informou: *“5-Foram criados pelo Condel dois Comitês Provisórios por meio das Resoluções 58 e 59/201. As quais seguem anexas ao presente processo sob registro no SEI 0096607 e 0096608, respectivamente”. As referidas resoluções se referem à a) elaboração de proposta de regulamento par aplicação de 1,5% proveniente do retorno das operações de financiamento concedidas pelo FDA e b) elaboração de proposta de regulamento próprio da Ouvidoria do FNO, respectivamente.*

O CONDEL não criou, porém, Comitês de Gestão, que deveriam ser constituídos de representantes do Governo e da sociedade e funcionariam como instrumento de formulação, supervisão e controle, por parte dos cidadãos e de suas instituições representativas, dos planos e políticas públicas para a região.

Considerando a importância estratégica tanto da SUDAM, quanto do FDA, no desenvolvimento da Amazônia Legal. Considerando, ainda, que o CONDEL vem



reunindo apenas uma vez por ano, apenas para referendar as decisões tomadas pela Diretoria Executiva da SUDAM, deixando de ser protagonista nas questões relativas ao desenvolvimento da Região Amazônica. Cabe ao CONDEL, como Órgão Colegiado da SUDAM, assumir a gestão estratégica das ações voltadas para o desenvolvimento da região, criando mecanismos e ferramentas para dar maior agilidade na tomada de decisões e desenvolver controles gerenciais para supervisionar as ações da SUDAM, além de determinar à SUDAM a elaboração de estudos e sistemas para a produção de informações gerenciais capazes de facilitar suas decisões na condução do desenvolvimento da Amazônia.

Causa

Baixa articulação e pouca atuação da SUDAM e CONDEL na condução das ações, no âmbito do FDA, voltadas à obtenção dos resultados esperados para o desenvolvimento regional.

Manifestação da Unidade Examinada

A SUDAM, por meio do MEMO Nº 12/2018-ASCOL/GAB/SUPERIN, de 25 de outubro de 2018, assim se manifestou:

É premente registrar que a recriação das superintendências de desenvolvimento representou um marco na esperada retomada da questão do desenvolvimento regional na pauta do Governo Federal, fato que deixou de ocorrer durante a década de 1990 e culminou na extinção da Sudam e Sudene.

Entretanto essa retomada ocorreu parcialmente dado que a PNDR não foi implementada totalmente e seus instrumentos de atuação ainda carecem de maior conexão com os eixos centrais do planejamento regional. Ressalta-se que a proposta de PNDR II amplamente discutida nas I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional de 2012, não chegou a vigorar.

A maior parte destes fatos pode ser verificada no Acórdão nº 2388/2017/ TCU, senão vejamos:

“185. A centralização da governança do planejamento regional da Amazônia Legal na Sudam, não ocorre de fato, pois, em que pese esta centralização estar prevista no conjunto de normas que regem as políticas de desenvolvimento regional, o que ocorre na prática é a intervenção recorrente de Brasília (Administração Direta) avocando para si o papel de centro tomador de decisões e emissor de normas e diretrizes estratégicas balizadoras de todo o processo de planejamento regional, que, muitas vezes, acabam prejudicando sobremaneira a consecução das atividades de promoção do desenvolvimento econômico-social da Região.

1 8 6. A deficiência de atuação da Sudam na promoção de programas voltados ao desenvolvimento da Região Amazônica está relacionada, principalmente, às questões orçamentárias, uma vez que a autonomia administrativa e financeira, prerrogativa das



autarquias especiais, é meramente fictícia. Mais uma vez o que se observa no decorrer dos anos é que, em situações de escassez de recursos, o Ministério ao qual a Sudam é vinculada busca fortalecer o seu orçamento em detrimento do orçamento das suas vinculadas, inviabilizando inclusive a aplicação de recursos pela Sudam com destinações específicas previstas em lei (como é o caso do 1% deduzido dos depósitos para reinvestimento e do 1,5% para custeio de atividades de pesquisa deduzido dos retornos do FDA).

187. Como forma de suprir essas deficiências, a Sudam necessita de um fortalecimento institucional e orçamentário. Nos últimos anos, essa autarquia vem sendo atingida com cortes substanciais em seu orçamento (em 2015, houve um corte de 40% às despesas não-obrigatórias), que inviabilizam a promoção de projetos, fiscalização (custo com diárias e passagens), articulação com os atores regionais (assento com poder consultivo e decisório na elaboração de planos estaduais de desenvolvimento). ” (ACÓRDÃO nº 2388/2017/TCU, grifo nosso)

Por assim dizer, a atribuição de planejadora do desenvolvimento regional da Sudam vem sendo restringida desde a sua recriação fato que nesse prisma confirma a constatação de que a Sudam não vem exercendo seu papel de suprir o CONDEL com informações e estudos que possam auxiliá-lo na tomada de decisões. É imperioso constatar, no entanto, que a função de articuladora política e institucional bem como de formuladora de estudos depende do fortalecimento da instituição enquanto referência estratégica no âmbito macrorregional. Vejamos outro trecho do mesmo Acórdão do TCU:

“188. No caso do fortalecimento institucional, há a necessidade de concursos público atrelados à criação de uma carreira de desenvolvimento regional capaz de reduzir a rotatividade dos servidores no órgão e atrair mão de obra especializada condizente com a complexidade e risco das atividades que desempenham.

189. Ainda na linha do fortalecimento institucional, vale destacar as disposições do art. 4º do Decreto 8.275/2014, com destaque para o inciso XIII, alínea ‘d’ que delega ao Conselho Deliberativo (Condel) a competência de aprovar o regulamento que disponha sobre a participação do FDA nos projetos de investimento. No entanto, [a Sudam] relata que não é isso que vem acontecendo, pois o Ministério da Integração Nacional emite, em meados do segundo semestre de cada exercício, portarias de diretrizes e orientações gerais, para a definição das propostas de programação do FDA e do FNO, que impõem o que deve ser seguido na elaboração de tais propostas. ” (ACÓRDÃO nº 2388/2017/TCU, grifo nosso)

Nesta esteira de raciocínio, chega-se ao Condel, colegiado que teve forte papel na Política de Desenvolvimento Regional do Século XX, mas que precisa também de fortalecimento. A lógica do ocaso que a Sudam passa também se aplica ao Condel. Ora, se a Sudam possui a função de Secretaria Executiva do Condel e se sua capacidade orçamentária, administrativa, política e técnica é restringida, não se pode esperar um cenário muito diferente no Condel.

No entanto os agravantes não terminam neste ponto. É salutar que se vislumbre as perdas de competências que a Sudam e o Condel vêm sofrendo ao longo dos últimos

anos. Sendo assim, passa a ser indispensável destacar os principais problemas que influenciam na capacidade institucional da Sudam e pelo Condel na atualidade:

Fundo de Desenvolvimento da Amazônia

- Decreto nº 7839/2012 invade as atribuições que deveriam ser exercidas pelo Condel ao esgotar a matéria de regulamentações referentes ao Fundo.
- Resolução nº 4171/2012/CMN dispõe sobre limites, prazos, condições de financiamento e define que tipo de empreendimentos devem ser financiados.

Incentivos Fiscais:

- Decreto nº 4212/2002 define os setores estratégicos que devem ser incentivados.
- Portaria nº 283/2013 regulamentava a concessão dos Incentivos Fiscais. Só em dezembro de 2017 foi revogada dando lugar à Resolução nº 65/2017 do Condel, mas que ainda possui o mesmo texto da Portaria anterior.

Cabe ressaltar que o Parecer nº 219/2016/GAB/PFSUDAM/PGF/AGU, doc. SEI 0104871, trata das questões apropriação de Competências da Sudam no âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia-FDA e Incentivos Fiscais. Esse Parecer foi encaminhado pela Sudam ao Ministério da Integração Nacional, em 06 de setembro de 2016, por meio do Ofício nº 326/2016/GAB-SUDAM, doc. SEI nº 0104872, solicitando providências quanto à matéria.

FNO

- Com os problemas sofridos pelo FDA, o FNO avança para financiar o público-alvo daquele, composto basicamente por projetos de infraestrutura. O desvirtuamento do FNO e a concorrência com o FDA enfraquece o próprio FDA, a PNDR, a Sudam e o Condel. Neste Caso, a proposta de programas de financiamento de 2019 para o FNO elaborada pelo Banco da Amazônia já inclui um Programa específico para infraestrutura aumentando significativamente o aporte para este tipo de atividade.

É extremamente oportuno, dessa forma, destacar que a Sudam tem proposto soluções para os entraves acima descritos, senão vejamos trechos do Relatório do Comitê Provisório instituído pela Resolução nº 56/2017/CONDEL-SUDAM e com Relatório aprovado pela Resolução nº 63/2017-CONDEL/SUDAM:

“Em síntese a proposta apresentada por este Comitê Provisório passa pelos seguintes aspectos centrais, necessários à retomada das aplicações dos recursos do FDA:

- Repasse da governança dos Fundos de Desenvolvimento - FDs ao Conselho Deliberativo das Superintendências Regionais, restando ao CMN as competências para a definição dos encargos financeiros bem como das tarifas de análise da viabilidade econômico-financeira dos projetos;
- O risco de crédito das operações financiadas com recursos dos FDs será definido na própria lei como integralmente suportados pelos agentes operadores;
- A remuneração das instituições financeiras será de até 6%, devendo ser fixadas pelas Superintendências Regionais, conforme disposto em regulamento a ser aprovado pelo respectivo Conselho Deliberativo;



- A remuneração dos recursos do FDs será definida em lei como variável e equivalente à diferença entre o encargo pactuado com o mutuário e a remuneração definida para o agente operador;
- Os aportes do Tesouro Nacional no orçamento do FDs serão corrigidos pelo IPCA ano a ano, conforme definido em lei;
- Os agentes operadores dos recursos do FDs deixam de ser somente as instituições financeiras oficiais federais e passarão a ser instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central, conforme o Ministério da Integração Nacional definir;
- As Superintendências serão responsáveis por elaborar proposta de regulamento dos Fundos de Desenvolvimento, onde será definida inclusive a metodologia a ser adotada na fixação da remuneração dos agentes operadores até o limite de 6%.”(RELATÓRIO DO COMITÊ PROVISÓRIO DA RESOLUÇÃO Nº 56/2017/CONDEL-SUDAM).

Ora, nesse caso torna-se nítido que a Sudam supriu o Condel não só de análise apurada sobre os problemas do FDA, mas também com sugestão de soluções para o imbróglgio. Evidencia-se então que, mesmo com sua limitação institucional como já exposto acima, a Sudam tem realizado estudos técnicos direcionados a resolver as questões mais centrais e críticas que têm atravancado sua atuação. Isso não exclui o fato de que tanto a Sudam quanto o Condel precisam de fortalecimento institucional para promover suas ações na Amazônia.

Sendo assim, registra-se que questões como a não realização de reuniões no prazo máximo ou ausência de incentivo à participação social civil na gestão do FDA são características de precarização decorrentes da limitação de governança e gestão que sofre o Condel, assim como a Sudam.

Abaixo, entretanto, cita-se agendas do Superintendente da Sudam e Secretário Executivo do Condel relativas ao FDA em 2017:

- Reuniões com a Secretária de Fundos do Ministério da Integração Nacional, em Brasília;
- Reuniões por meio de Videoconferência com a Secretaria de Fundos do Ministério da Integração Nacional;
- Reuniões do Grupo de Trabalho 2 dos Fundos Constitucionais de Financiamento e dos Fundos de Desenvolvimento Regional, integrado por representantes do Ministério da Fazenda e do Ministério da Integração, na Sede do Ministério da Fazenda em Brasília.

Objetivo das agendas:

- Propostas de reformulação/alterações do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia-
- FDA;
- Nova legislação do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia-FDA;
- Revisão da Resolução nº 4.171/2012 do Conselho Monetário nacional (CMN);
- Aperfeiçoamento dos normativos que disciplinam as operações de créditos com recursos dos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Centro-Oeste (FDCO) e do Nordeste (FDNE).

Destarte, cabe ainda destacar que a Sudam possui no seu quadro técnico restrito uma inteligência a nível regional que precisa ser reconhecida e também fortalecida, pois a

tarefa de entender os múltiplos aspectos territoriais, econômicos, sociais, ambientais, políticos, institucionais, dentre muitos outros presentes na Região Amazônica não é trivial. Sendo assim, os estudos técnicos elaborados pela Sudam possuem valor ímpar por ser esta a instituição que busca compreender os problemas da Amazônia e sugerir soluções. Nesta mesma linha de entendimento e conforme Acórdão do TCU supracitado é necessária a criação do Plano de Cargos e Salários da Sudam que possui inclusive proposta recém aprovada pela Diretoria Colegiada do órgão.

Não obstante às dificuldades enfrentadas, a instituição tem produzido volume considerável de estudos. Abaixo, citam-se alguns dos estudos desenvolvidos pela instituição nos últimos anos.

- *Relatório de Avaliação do FDA – 2006 a 2014, disponibilizado no site da Sudam.*
- *Relatório de Avaliação do FDA – 2015 e 2016, disponibilizado no site da Sudam.*
- *Relatório de Avaliação dos Incentivos Fiscais – 2007 a 2014, disponibilizado no site da Sudam.*
- *Relatório de Avaliação do FNO – 2006 a 2014, disponibilizado no site da Sudam.*
- *Livro Reflexões Acerca do Desenvolvimento da Amazônia no Século XXI, disponibilizado no site da Sudam.*
- *Estudo sobre os Micro eixos de Transporte de Cargas na Amazônia, disponibilizado no site da Sudam.*
- *Política de Desenvolvimento Industrial da Amazônia Legal, disponibilizado no site da Sudam.*
- *Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia, disponibilizado no site da Sudam.*
- *Boletins Amazônia, disponibilizado no site da Sudam.*
- *Estudo Técnico das áreas de ensino superior prioritárias para o financiamento estudantil com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), doc. SEI nº 0104866.*
- *Nota Técnica nº 005/2016-CGEAP/DIPLAN/SUDAM, doc. SEI 0104870.*
- *Nota Técnica nº 006/2016-CGEAP/DIPLAN/SUDAM, doc. SEI nº 0104869.*
- *Nota Técnica nº 4/2018-CEP/CGEAP/DPLAN, doc. SEI nº 0104859.*

Ante o exposto entende-se ser questão de ordem mais elevada para a Região Amazônica o fortalecimento institucional da Sudam e do Condell, com o fim último de combater as desigualdades regionais ainda marcantes no Brasil, sendo ainda necessário que o Ministério da Integração, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão e Casa Civil da Presidência da República sejam direcionados a modificar sua atuação nos campos aqui citados, sob o risco de perdas drásticas na eficiência e efetividade das políticas públicas que visam promover o desenvolvimento da Amazônia.

Análise do Controle Interno



Como demonstrado pela SUDAM em sua manifestação, a situação ora configurada já foi objeto de acórdãos do TCU. Tal situação também não é nova nas discussões entre SUDAM e CGU. Entretanto, se por um lado a SUDAM necessita de fortalecimento institucional para que possa realizar as atividades finalísticas para as quais foi criada, por outro é importante que a SUDAM utilize seu corpo técnico para apresentar propostas e soluções capazes de superar a inércia em que a instituição se encontra, com sua governança esvaziada, de modo a evitar os riscos de um cenário porventura favorável a sua extinção, diante da crise fiscal do país.

Quando o legislador cria a nova SUDAM e relaciona os instrumentos a serem utilizados na transformação da região amazônica, por meio da Lei Complementar nº 124/2007, ele disponibiliza ferramentas a serem utilizadas no fomento da região, ou seja, ele dá instrumentos para carrear as transformações que seriam necessárias para modificar a situação em que a Amazônia se encontra.

No momento de criação da SUDAM, o legislador incluiu na composição do CONDEL diversos atores regionais e ministérios chaves na gestão da coisa pública, tornando o CONDEL um fórum importantíssimo não só na discussão, como também na proposição de medidas capazes de transformar o *locus* regional. Entretanto, como já demonstrado o CONDEL não vem assumindo a prerrogativa de instituição proponente de medidas transformadoras. Ao avaliar a atuação do CONDEL, o que salta aos olhos não é a convergência de posições, mas a falta de propostas conjuntas e de uma defesa suprainstitucional. Não existe uma agenda positiva feita no intuito de aproximar os parlamentares regionais, as instituições produtoras de conhecimento e a sociedade civil organizada na criação de uma frente capaz de levar a mudanças que destravem os nós críticos que dificultam sua atuação.

Tanto a SUDAM, quanto CONDEL passam por ameaças a sua existência decorrentes de travas na atuação dos fundos de desenvolvimento, assunção das competências do CONDEL pelo MI, falta de investimentos na modernização da SUDAM e falta de especialização do quadro de pessoal da SUDAM, entre outros fatores.

Instrumentos como os planos regionais de desenvolvimento plurianuais e anuais, articulados com os planos federais, estaduais e locais; o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e os programas de incentivos e benefícios fiscais e financeiros, na forma da lei e da Constituição Federal, juntamente com o Plano de Desenvolvimento da Amazônia não estão sendo postos em práticas ou não estão sendo eficientes na mudança das características econômico-sociais da região.

Não é demais mencionar que a edição da Emenda Constitucional nº 95, que instituiu um novo regime fiscal para vigorar nos próximos 20 (vinte) anos, conhecida como teto para os gastos públicos federais, limitou a atuação do Governo Central, no tocante a investimentos. Assim, a existência de recursos nas contas dos fundos regionais de investimentos, que não estão sendo usados, pode constituir fundamento para alterações legislativas que promovam o melhor uso de recursos públicos escassos.

Apesar da SUDAM sustentar que supriu o CONDEL de análise apurada sobre os problemas do FDA, inclusive apresentando soluções, não foi possível identificar que os

referidos estudos tenham servido de base para a condução e monitoramento das ações do FDA por parte do CONDEL ou, ainda, para uma atuação corretiva quanto às falhas evidenciadas na gestão do FDA.

Recomendações:

Recomendação 1: Que faça gestões junto ao Ministério da Integração Nacional para elaborar medidas que possibilitem recuperar tanto a governança do CONDEL, quanto da SUDAM na condução do desenvolvimento da região amazônica.

Recomendação 2: Que leve para as reuniões do CONDEL discussão sobre a proposição de medidas para restaurar a governança do mesmo na condução do desenvolvimento regional.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Solicitação de serviços de Tecnologia da Informação em valor superior ao valor contratado.

Fato

A SUDAM celebrou o contrato nº 046/2016, em 06 de outubro de 2016, com vigência a partir de 31 de outubro de 2016, com a empresa Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática S.A, tendo como objeto “*serviços técnicos de Fábrica de Software que contemplará o desenvolvimento e manutenção de sistemas, conforme especificações e requisitos deste Contrato e seu Termo de Referência*”. O prazo de vigência do contrato é de 12 meses, com a possibilidade de prorrogação até o limite de 60 meses, com valor estimado global de R\$ 429.942,00 e valor unitário de R\$ 65,50 (Hora de Serviço Técnico).

A SUDAM firmou o 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 046/2016, em 31 de outubro de 2017, com vigência a partir de 1º de novembro de 2017, ampliando a vigência do contrato por mais 12 meses, no valor contratual de R\$ 458.954,88 e valor unitário de R\$ 69,92 (Hora de Serviço Técnico).

O acompanhamento dos pedidos de produtos é feito por meio de Ordens de Serviço (OS), tendo como finalidade a entrega de artefatos. A SUDAM utiliza o sistema GEMEOS como ferramenta de controle e acompanhamento dos produtos solicitados.

Da análise das Ordens de Serviço foi verificada a contratação de serviços, em montante superior ao constante do Contrato 046/2016, conforme tabela a seguir:

Tabela – Relação de Ordens de Serviço

OS	DATA	OBJETO	HST	VALOR
02	06/02/2017	Sistema de Indicadores de Incentivos Fiscais	179	11.724,50
03	10/03/2017	Sistema de Indicadores de Incentivos Fiscais II	144	15.065,00



04	25/04/2017	Sistema de Indicadores de Incentivos Fiscais III	120	7.860,00
05	02/05/2017	Sistema de Indicadores de Incentivos Fiscais Manut.I	52	3.406,00
06	29/05/2017	SIBF-Manutenção	100	6.550,00
07	06/06/2017	SIBF-MANUT-EMPREE	270	17.685,00
08	21/06/2017	Manutenção Sistema de Avaliação dos Incentivos	82	5.371,00
09	21/06/2017	SIBF-MANUT-DADOS TÉCNICOS I	253	16.571,50
10	21/06/2017	SIBF-MANUT-DADOS TÉCNICOS II	253	16.571,50
11	22/06/2017	SICAS	92	6.026,00
12	24/07/2017	SIBF-MANUT-DADOS TÉCNICOS V	253	16.571,50
13	24/07/2017	SIBF-MANUTRESPONSABILIDADE_DOCUMENTOS	82	5.371,00
14	24/07/2017	S1BF-MAN UT-FORMALIZAÇÃO	43	2.816,50
15	10/07/2017	Business Intelligence - B.I - Mód.l -1/2	584	38.252,00
16	24/07/2017	Business Intelligence - B.I - Mód.l - 2/2	772	50.566,00
17	04/08/2017	SIBF-MANUT-DADOS TÉCNICOS IV	439	28.754,50
18	07/08/2017	SIBF – Análise Analista – Tela inicial e Cadastro I	883	57.836,50
19	07/08/2017	Sistema de Apoio aos Convênios	92	6.026,00
20	14/08/2017	SICAS – Receituário	90	5.895,00
22	06/09/2017	Sistema de Incentivos Fiscais – Formulários I	460	30.130,00
23	06/09/2017	Sistema de Incentivos Fiscais – Formulários II	439	28.754,50
24	06/09/2017	SIBF – Análise Analista – Cadastro II e Resumo de Análise I	377	24.693,50
25	06/09/2017	SIBF – Análise Analista – Cadastro II e Resumo de Análise II	398	26.069,00
26	12/09/2017	SIAV 1.1	632	41.396,00
29	13/10/2017	SIAC/AGI – Desenvolvimento	114	7.467,00
30	17/10/2017	SIBF – Análise	326	21.353,00
TOTAL				454.177,00

Fonte: Processo SEI 59004.000380-2016-61.

Causa

Falhas na utilização dos mecanismos de controle da gestão do contrato de “fábrica de software”.

Manifestação da Unidade Examinada

A SUDAM, por meio do Despacho nº 0104075, de 26 de outubro de 2018, da Coordenação de Gestão de Tecnologia da Informação, assim se manifestou:

0.1. A SUDAM celebrou o contrato nº 046/2016, em 06 de outubro de 2016, com vigência a partir de 31 de outubro de 2016 e prazo de 12 meses.

A Lei 8.666/93 diz:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;



V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a exigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

...

Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

0.2. O contrato estabelecido pela SUDAM atende todos os requisitos solicitados nos artigos anteriores. A planilha anexada na Solicitação de Auditoria 010273 lista 04 Ordens de serviços – OS's que foram abertas dentro do prazo do contrato, ou seja, dentro da vigência. Logo, com respaldo contratual no que diz respeito a esse sentido.

0.3. Além disso, quando da abertura dessas OS's, havia saldo contratual de R\$ 55.823,50. Tal saldo era suficiente para pagar os serviços prestados proporcionalmente em caso de não renovação contratual. Isso é possível graças à metodologia de desenvolvimento iterativa e incremental com uso de ferramenta própria de gestão de entregas. Por exemplo, em cada Ordem de Serviço são entregues diversos artefatos: Cronograma, Relatório de Status, Plano de projeto, Documento de visão, Atualização de cronograma, matriz de rastreabilidade, regra de negócio, especificação de caso de uso, ..., código-fonte, entre outros. Cada um desses artefatos possui um valor específico, previamente calculado de acordo com cada necessidade. Ou seja, Os artefatos que são entregues por OS's não são um pacote fechado, mas um conjunto de pequenas entregas detalhadamente medidas de tal sorte que formam o produto final, perpassando por diversos documentos arquiteturais, que servem de arcabouço para o desenvolvimento e manutenção de sistemas, até o código-fonte, que se trata do sistema propriamente dito, visualizável pelo usuário final.

0.4. O cálculo do valor executado, dentro do contrato, sem as referidas OS's, citadas no início dessa manifestação é igual ao montante de R\$ 374.118,50. Ou seja, existia ainda – no referido contrato, antes do aditivo – um saldo não utilizado correspondente a 852,26 HSTs em contrato vigente.

0.5. Logo, havia respaldo temporal, orçamentário e financeiro dentro do contrato, tomando como base o pagamento proporcional do serviço em caso de encerramento contratual.

0.6. Além disso, cabe destacar que em diversos pontos do processo a SUDAM se respalda no sentido de garantir a transferência do conhecimento, como por exemplo, no Estudo técnico preliminar que precedeu à contratação, no Tipo: Requisitos de Capacitação, os itens 1 e 2 tratam respectivamente de "A transferência de conhecimento acerca dos serviços prestados deverá ser realizado nas dependências da CONTRATANTE" e "A Contratada deverá realizar a transferência de conhecimento de sistemas no ambiente de homologação" (Página 25 do volume I do processo);

0.7 O termo de referência que deu origem à contratação, especificamente o item 15, diz:

15 - DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS: FÁBRICA DE SOFTWARE

15.1 A CONTRATADA se compromete a prestar serviços de tecnologia da informação em todo o ambiente tecnológico do Ministério da Integração Nacional;

...

15.6 A CONTRATADA deverá realizar a transferência de conhecimento de todos os novos sistemas desenvolvidos e das atividades de manutenção de todas as características e/ou funcionalidades que foram incluídas, alteradas ou excluídas em produção. (Grifo nosso)

0.8. Sendo assim, a análise de risco relativa à gestão do contrato considerou ser possível - mesmo em situação de potencial não renovação contratual, pagar somente o proporcional ao executado, de acordo com os valores de artefatos detalhados e embasado nas transcrições anteriores, uma vez que seria possível a própria SUDAM dar continuidade à execução das necessidades listadas nas Ordens de serviços em questão.

0.9. Apesar disso, a SUDAM reconhece que se trata de uma prática arriscada e não fará mais em futuras situações similares; já tendo - inclusive - orientado os gestores e fiscais de contrato para que situações assim não ocorram novamente; ainda que tenha sido verificada a boa-fé e cuidado dos atores envolvidos.

Análise do Controle Interno

A SUDAM em sua manifestação deixou claro que cumpriu o que determina a Lei nº 8.666/93 na celebração do contrato com a empresa Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática S.A, o que em momento algum foi questionado. Também não se questiona se a emissão das ordens de serviço ocorreu fora do período contratual, visto que as ordens de serviço são de 06 de fevereiro de 2017 a 17 de outubro de 2017, quando a vigência do contrato é de 31 de outubro de 2016 a 31 de outubro de 2017.



É oportuno esclarecer também que o ponto de divergência se refere não ao pagamento sem respaldo contratual e nem a realização de despesas em valor superior ao valor contratado, mas a solicitação de serviço em valor superior ao valor contratado.

A SUDAM celebrou contrato no valor de R\$ 429.942,00, ou seja, até esse valor ela poderia solicitar a produção de artefatos, caso fossem solicitadas entregas em valor superior, caberia a celebração de aditivo, nos termos do artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Entretanto, não foi o que ocorreu, pois, as demandas da SUDAM junto à “fábrica de software” chegaram ao valor de R\$ 454.177,00. Assim sendo, houve pedido de produtos em valor superior ao contratado, no montante de R\$ 24.235,00.

Não ocorreu o pagamento sem respaldo contratual, visto que foi celebrado termo aditivo, em 31 de outubro de 2017, com prorrogação do contrato e aumento do valor global. Entretanto, se assim não fosse a SUDAM incorreria em tal situação.

Essa situação, antes de configurar uma ação ilegal, demonstra falta de controle sobre a execução do contrato, o que “em tese” não deveria ocorrer visto que a SUDAM utiliza um sistema específico (sistema GEMEOS) para controlar a gestão do contrato da “fábrica de software”.

A ordem de serviço deve funcionar como instrumento de controle não só para solicitação do produto pela unidade de negócios requisitante, mas também como instrumento de controle para ateste e pagamento, ou seja, ela é um dos instrumentos a serem utilizados na liquidação da despesa, logo o pedido de produtos em valor superior ao valor contratado, demonstra que a ordem de serviço não está cumprindo alguns aspectos de sua função, contrariando Acórdão do TCU, conforme segue:

Acórdão 2582/2012-Plenário:

*Em licitações e contratações de serviços de tecnologia da informação (TI) , a Administração deve adotar metodologia de avaliação de qualidade dos serviços a serem prestados, abrangendo a definição de variáveis objetivas, a exemplo do grau de conformidade com as especificações inicialmente estabelecidas e do número de falhas detectadas no produto obtido, entre outras, bem como fixar os respectivos critérios de avaliação dessas variáveis, incluindo escalas de valores e patamares mínimos considerados aceitáveis, em observância ao Decreto 2.271/1997 (art. 3º, § 1º) . Também deve estipular o método ou processo pelo qual **as ordens de serviço são utilizadas como instrumento de controle nas etapas de solicitação, acompanhamento, avaliação, atestação e pagamento de serviços**, assim como o modelo da ordem de serviço que será adotada durante a execução do ajuste. (grifos nossos).*

Recomendações:

Recomendação 1: Aperfeiçoar o sistema de controle de gestão utilizado para acompanhar a execução dos contratos de Solução de Tecnologia da Informação, criando um "red flag" (sinal de alerta) para auxiliar no monitoramento do contrato, evitando-se a determinação de execução de serviços que ultrapassem o valor contratado.



2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Falhas na concepção dos sistemas contratados e utilização dos mesmos, apesar de incompletos.

Fato

A empresa contratada no âmbito do Contrato nº 046/2016, Stefanini Consultoria e Assessoria, entregou dois sistemas em 2017, o Sistema de Avaliação dos Incentivos Fiscais da SUDAM (SIAV Incentivos) para avaliação da política de incentivos fiscais e o Sistema de Gestão de Incentivos Fiscais (SIN) para a solicitação de incentivos fiscais. Ambos foram entregues parcialmente, faltando a conclusão de alguns módulos, apesar de já estarem em uso.

Os sistemas estão relacionados à concessão de incentivos fiscais, entretanto, não se comunicam, o que vem gerando retrabalho, uma vez que os dados básicos referentes às empresas beneficiárias dos incentivos fiscais são incluídos em ambos os sistemas. Caso os sistemas fossem integrados bastaria a inclusão dos dados pela empresa no SIN, com a migração dos mesmos para o SIAV Incentivos.

Além disso, verificou-se as seguintes fontes de riscos: (a) no caso do SIAV Incentivos, as informações são alimentadas pela empresa interessada, sem que haja previsão de sanção para o caso de não alimentação do sistema pela empresa, no período determinado pela SUDAM e (b) a SUDAM não faz a validação dos dados incluídos pela empresa beneficiária dos incentivos fiscais, o que fragiliza a qualidade das informações a serem produzidas, diante dos riscos associados à ausência e ao grau de confiabilidade das informações.

Registre-se, também, que ambos os sistemas não possuem um módulo de auditoria, que possibilite aos órgãos de controle acompanhar a gestão do sistema “online”; não permitem a produção de relatórios gerenciais e o SIAV Incentivos não apresenta diferentes perfis de acesso aos usuários.

As falhas evidenciadas decorrem da realização de estudos preliminares superficiais, uma vez que no Estudo Técnico Preliminar, que fundamentou a contratação da empresa para prestar serviços de fábrica de software, não consta especificação das necessidades de negócio e tecnológicas, e/ou dos requisitos necessários e suficientes à escolha da Solução de Tecnologia da Informação para cada um dos sistemas/serviços solicitados pela SUDAM à empresa contratada, sendo a justificativa para contratação genérica, contrariando o artigo 12, da Instrução Normativa STI/MP nº 4, de 11 de setembro de 2014.

A SUDAM não apresenta em seu Estudo Técnico Preliminar: a) demandas dos potenciais gestores e usuários da Solução de Tecnologia da Informação; b) soluções disponíveis no mercado; c) análise de projetos similares realizados por outros órgãos ou entidades da Administração Pública; d) avaliação das diferentes soluções que atendam aos requisitos; e) análise e comparação entre os custos totais de propriedade das soluções identificadas, levando-se em conta os valores de aquisição dos ativos e f) insumos, garantia e manutenção;



Não foi identificada, ainda, no estudo técnico preliminar, a análise de custos e riscos para definir se era melhor desenvolver ou comprar pronto ou alugar de acordo com as necessidades existentes.

Causa

Falhas no desenvolvimento de estudos técnicos preliminares na contratação de Soluções de Tecnologia da Informação, que evidenciem tanto as necessidades da entidade, quanto as possíveis soluções de atendimento das mesmas.

Manifestação da Unidade Examinada

A SUDAM, por meio do Despacho nº 0104075, de 26 de outubro de 2018, da Coordenação de Gestão de Tecnologia da Informação, assim se manifestou:

0.23. O Sistema de Avaliação de Incentivos fiscais - SIAV foi priorizado, no PDTI 2014/16, como mais urgente que o Sistema de Incentivos fiscais. Por conta disso foi feito primeiro. O sistema de Avaliação de Incentivos fiscais - SIAV necessitava de uma base de dados retroativa, com histórico, diferente do SIN, cujo cadastro iniciaria do "zero". Ou seja, somente as empresas com solicitações de incentivos novos seriam cadastradas no sistema, por decisão de negócio.

0.24. Além disso, as necessidades do sistema SIN foram levantadas posteriormente e foram mutantes ao longo do tempo, o que poria em risco a integração com um sistema que já estava em fase de homologação pelos usuários. Optou-se; portanto, por postergar a integração para momento futuro, juntamente com o desenvolvimento do módulo de relatórios, e perfil de acesso para servidores e órgãos de controle. Todas essas funcionalidades estão previstas para serem entregues até fevereiro de 2019.

0.25. Apesar disso, registra-se que tanto a CGU quanto auditoria interna podem ter acesso aos sistemas - como já tiveram - com logins gerados para isso, mesmo sem a existência de um perfil formal de "auditoria".

0.26. Com relação, ainda, ao Sistema de avaliação SIAV, foi implementada recentemente (mas ainda se encontra em ambiente de homologação) assinatura digital no qual a empresa se responsabiliza pela confiabilidade das informações apresentadas. Essas informações serão disponibilizadas à Receita Federal que, ao realizar cruzamento nos seus bancos de dados, contatando-se inconformidade deverá informar à Sudam, que tornará a empresa, nesse escopo, inadimplente conforme minuta de Regulamento do Siav e Cadastro de Inadimplentes em tramitação na Procuradoria Federal/Sudam. Cabe destacar que a área de tecnologia da informação tão somente implementa as regras, que são definidas além do escopo da unidade signatária deste documento.

0.27. Com relação ao SIAC, como o próprio nome sugere, trata-se de um Sistema de Apoio aos Convênios. A necessidade e existência desse sistema em absolutamente nada



mudou a utilização do SICONV. Ao contrário, melhorou o uso desta ferramenta do governo federal.

0.28. O SIAC não tem funções de entrada de dados. Nenhuma interação sobre andamento dos convênios é inserida nele, que aglutina informações de maneira inteligente, o que sempre foi feito, mas antes, por meio de planilhas públicas divulgadas no próprio sítio oficial do siconv. (Link de acesso: <http://portal.convenios.gov.br/download-de-dados>)

0.29. Portanto, utilizar o SIAC é o mesmo que utilizar as próprias planilhas disponibilizadas pelo SICONV, porém de maneira mais rápida.

0.30. Além disso, o SIAC fornece inúmeros relatórios com cruzamento de informações que são impossíveis de serem extraídos diretamente do SICONV sem um esforço humano grande. A exemplo disso, o Relatório presente no documento SEI Nº 0104818, ou o relatório de ordens bancárias SEI Nº 0104821, entre outros, além das inúmeras opções de alertas existentes no sistema que aumentam muito a acurácia do uso do SICONV.

0.31. O sistema SIAC otimiza os recursos humanos disponíveis para a gestão e operacionalização dos processos de transferência voluntária, uma vez que informações que antes precisavam ser pesquisadas por horas, individualmente, em cada um dos processos no SICONV para acompanhamento; agora, com a aplicação de filtros e pesquisas, são conseguidas e disponibilizados em poucos segundos, o que facilita a tomada de decisão e o encaminhamento de informações, especialmente num cenário no qual a quantidade de servidores para esse tipo de tarefa é aquém do ideal.

0.32. É importante registrar que o SIAC não possui funcionalidades de entradas de dados. As transferências voluntárias têm a operacionalização e gestão feitas todas exclusivamente pelo SICONV, sendo o SIAC uma ferramenta de apoio, complementar, que aumenta a eficiência do serviço público, não concorrente ao SICONV.

0.33. O acórdão do TCU diz "Ainda que o Siconv não atenda plenamente a todas as demandas, da forma que cada instituição gostaria, os ganhos para a APF decorrentes do seu uso são inegáveis. " e a SUDAM está plenamente de acordo, por isso não apenas usa o siconv como encoraja, treina e exige que o sistema seja utilizado em todas suas etapas.

0.34. O SIAC foi incluído no PDTIC por meio de reunião do Comitê Estratégico de TI, quando a contratação já estava realizada.

0.35. As demandas dos potenciais usuários estão num documento próprio, já anexado aos autos sob o número SEI 0100259. Essa ação encontra respaldo no manual de elaboração do PDTIC, disponibilizado pelo Ministério do Planejamento:

Na descrição das atividades para elaboração do PDTIC, vê-se:

Sugere-se apontar também quais as técnicas utilizadas no decorrer do processo de elaboração do PDTI. Por exemplo: levantamento realizado no âmbito do Comitê de TI; envio de formulários por instrumento formal, com prazo para resposta; grupo de trabalho com membros das diversas unidades; entrevistas da

área de TI com as diversas áreas envolvidas; aplicação de questionários, análise do histórico de demandas da área de TI, entre outras.

Além disso, vê-se no objetivo "Identificar e sistematizar as necessidades de contratação de soluções em TI." do Guia:

Para identificar as necessidades de contratação em soluções de TI pode-se utilizar algumas técnicas auxiliares: realizar levantamento no âmbito de Comitê de TI, enviar formulários por instrumento formal (com prazo para resposta), realizar entrevistas da área de TI com as diversas áreas envolvidas, aplicar questionários, entre outros.

0.36. As orientações acima estão presentes em http://sisp.gov.br/guiapdti/wiki/download/file/Guia_de_Elabora%C3%A7%C3%A3o_de_PDTI_v1.0_-_versao_digital_com_capa.pdf.

0.37. Com relação às demais observações referentes aos artefatos de planejamento da contratação, especialmente o Estudo técnico preliminar e análise de riscos, , como os sistemas em questão se tratam todos de objetos associados a atividade finalística da autarquia e sendo esta atividade reconhecidamente singular, optou-se por estabelecer conversas com outras autarquias congêneres, como SUDENE e SUDECO, mas apesar disso, reconhece que os detalhamentos devem ser mais acurados e assim o fará em novos processos de contratações.

Análise do Controle Interno

Acolhe-se, em parte, a manifestação da SUDAM, no tocante à existência das falhas evidenciadas pela CGU, visto que os referidos sistemas não foram concluídos, podendo novas funcionalidades serem incluídas até a homologação final dos mesmos. Contudo, quando a SUDAM afirma que a construção do SIN está em processo de modificação, em função das necessidades para sua utilização terem sido levantadas posteriormente, utilizando a expressão “foram mutantes ao longo do tempo”, ela evidencia a falta de planejamento e ausência da fase de pesquisa e desenvolvimento, a qual deve ser executada antes da implantação do referido sistema, corroborando as observações feitas pela CGU.

Como a própria SUDAM sustenta que parte das funcionalidades do SIN tem previsão de entrega até fevereiro de 2019, fica claro que a entrega parcial do sistema em 2017, disponibilizou aos servidores um sistema em situação, ainda, precária. Na mesma situação está o SIAV, visto que a funcionalidade da assinatura digital, que dará maior segurança às informações fornecidas pelas empresas, ainda, está em ambiente de homologação, apesar de muitas empresas já terem alimentado o sistema com dados, ou seja, a responsabilização pela confiabilidade das informações somente será cobrada no futuro.

Outro ponto a ser discutido é a situação do arcabouço regulatório do SIAV, que ainda se encontra em processo de construção, quando na verdade deveria ser utilizado como um dos parâmetros para a elaboração do referido sistema.

Pelo exposto e considerando a própria manifestação da unidade, constata-se que o Estudo Técnico Preliminar da contratação e a Análise de Riscos, fases integrantes e obrigatórias do Planejamento da Contratação, carecem de maior detalhamento, abrangendo os itens definidos no art. 12 da Instrução Normativa STI/MP nº 4, de 11 de setembro de 2014

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar o processo de contratação de soluções de TI, buscando identificar os riscos e os controles necessários à viabilização da etapa de planejamento da contratação, em conformidade com o detalhamento previsto nos itens definidos no artigo 12 da Instrução Normativa STI/MP nº 4, de 11 de setembro de 2014.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Falha na verificação da vantagem de manutenção do contrato 046/2016, por ocasião do seu aditamento.

Fato

A SUDAM firmou o 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 46/2016, em 31 de outubro de 2017, com vigência a partir de 1º de novembro de 2017, ampliando a vigência do contrato por mais 12 meses, no valor contratual de R\$ 458.954,88 e valor unitário de R\$ 69,92 (Hora de Serviço Técnico).

A Instrução Normativa MP/SLTI nº 4/2014 estabelece condições para o aditamento contratual, nos seguintes termos:

Art. 22. A estimativa de preço da contratação deverá ser realizada pelos Integrantes Administrativo e Técnico para elaboração do orçamento detalhado, composta por preços unitários e fundamentada em pesquisa no mercado, a exemplo de contratações similares, valores oficiais de referência, pesquisa junto a fornecedores ou tarifas públicas. (grifos nossos).

Art. 36. No caso de aditamento contratual, o Gestor do Contrato deverá, com base na documentação contida no Histórico de Gestão do Contrato e nos princípios da manutenção da necessidade, economicidade e oportunidade da contratação, encaminhar à Área Administrativa, com pelo menos 60 (sessenta) dias de antecedência do término do contrato, documentação explicitando os motivos para tal aditamento.

Da análise dos autos, observou-se pesquisa de mercado realizada com apenas duas empresas do ramo de atividade da contratada, contrariando jurisprudência do TCU, que determina a realização de pesquisa de mercado com pelo menos três empresas. Ademais, para o TCU deve a Administração Pública Federal (APF) ir além da simples cotação de preços, conforme Acórdão 1548/2018 – Plenário:

Licitação. Orçamento estimativo. Elaboração. Referência. Pesquisa. Preço.



A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão.

Causa

Verificação extemporânea da vantagem da contratação.

Manifestação da Unidade Examinada

A SUDAM, por meio do Despacho nº 0104075, de 26 de outubro de 2018, da Coordenação de Gestão de Tecnologia da Informação, assim se manifestou:

0.10. O Guia de Boas Práticas em Contratações de Soluções de Tecnologia da Informação do TCU, extensível a todas as demais contratações públicas, ao analisar o mercado com vistas à obtenção de dados sobre preços, nos diz, dentre outras, as seguintes fontes de informação em relação aos:

a) preços vigentes em outros órgãos (e.g. em licitações, inclusive de registro de preço) (Lei 8.666/1993, art. 15, inciso V);

b) consultas diretas aos fornecedores (RFP – Request for Proposal), que deve incluir as informações definidas até então no termo de referência ou no projeto básico, pois essas informações afetam a percepção de risco das empresas, que por sua vez influencia os preços oferecidos (...)

d) consultas em portais de fornecedores na web e em sistemas de busca de preços na internet, lembrando que os preços informados normalmente são unitários, ou seja, referem-se à contratação de um único produto, de modo que não consideram o efeito de escala que existe em uma contratação de muitas unidades;

e) bancos de dados da APF (e.g. Comprasnet, Siasg);

f) cadastros de preços mantidos por entidades de pesquisa;

g) preços obtidos em contratações semelhantes do setor privado (Lei 8.666/1993, art. 15, inciso III);

h) uso do portal do órgão para publicar o planejamento da licitação na web e receber estimativas de preços.

O Acórdão 819/2009-Plenário trouxe a seguinte determinação a órgão da Administração Pública:

‘(...) faça o orçamento do objeto a ser licitado com base em ‘cesta de preços aceitáveis’ oriunda, por exemplo, de pesquisas junto a cotação específica com fornecedores,

pesquisa em catálogos de fornecedores, pesquisa em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de SRP e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado, à luz do art. 6º, inc. IX, alínea 'f', da Lei nº 8.666/93 (...)'

0.12. O guia *Caderno de Logística –Pesquisa de Preço 2017-* (Guia de orientação sobre a Instrução Normativa nº IN 5/2014 que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral) situada no endereço https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/2.Caderno-de-Logistica_Pesquisa-de-Precos-2017.pdf, orienta-nos :

A presente Instrução Normativa admite o uso de menos de três preços ou fornecedores, porém, para o uso dessa medida deve haver a devida justificativa pela Autoridade Competente na qual apresente as razões de não aplicação do disposto na norma.

0.13. A In 05/2014 diz no seu Art. 2, §2º :

Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

0.14. O Tribunal de Contas da União, ao tratar pesquisa nos informa:

A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não pode ter como único foco propostas solicitadas a fornecedores. Ela deve priorizar os parâmetros disponíveis no Painel de Preços do Portal de Compras do Governo Federal e as contratações similares realizadas por entes públicos, em observância à IN-SLTI 5/2014. (TCU, Acórdão nº 718/2018, Plenário).

0.15. Ora, a CTI/DIRAD cônica deste norte no documento constante nos autos realizou a primeira pesquisa, anexo documentos (Sei Nº 0101420) arquivo zipado, denominado Arquivo Renovação Fábrica, no qual apresenta a pesquisa com dois parâmetros, chegando ao seguinte memorial de preço:

Consulta com dois fornecedores a saber:

- a) Empresa Montreal que apresentou o valor de R\$ 74,20 com o devido e-mail enviado a empresa
- b) Empresa Mentor que apresentou o valor de R\$ 70,25 com o devido e-mail enviado a empresa

Consulta ao Painel de Preços

Disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>; que no arquivo zipado é denominado pesquisa painel preço em que consta que o MINISTÉRIO



DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME licitou serviço similar ao da SUDAM com o preço R\$ 69,04. Empresa vencedora CAST INFORMÁTICA S/A UMA VEZ QUE AS UNIDADES HST E UST SÃO equivalentes.

Média observada: R\$ 71,16

Valor mantido pela empresa Contratada: 69,92

Quadro resumo

Num	Empresa	Valor	Fonte
1	CAST INFORMATICA S/A	R\$ 69,04	Painel de Preços do Governo Federal
2	MI Montreal Informática S.A	R\$ 74,20	Pesquisa com empresa do ramo de atividade da contratada
3	Mentor Soluções	R\$ 70,25	Pesquisa com empresa do ramo de atividade da contratada
#	Média	R\$ 71,16	#####

0.16. Tal base, portanto, incidiu sobre três preços oriundos de dois critérios consoante à IN 05/2014 e o caderno de Boas práticas para TI implicando por consequência a aderência aos parâmetros estipulados e no retrato dos preços praticados ao tempo da contratação, portanto em conformidade com os valores contratados com aqueles praticados no mercado. Assim, é possível informar que de acordo com os postulados e as decisões que foram realizados os serviços de cotações de forma aderente a norma e que foi usado a análise crítica uma vez que os valores estão dentro de uma faixa sem grande variação uma vez que o preço da empresa contratada por unidade de R\$ 69,92, Uma vez que o valor estimado foi obtido de uma ampliação de fontes de pesquisa : utilizando-se tanto a pesquisa do Painel (comprasnet/siasg) quanto a pesquisa ao fornecedores de mercado, potencializando e gerando a confiabilidade dessas fontes e à coerência dos dados coletados, o valor médio possuía segurança e credibilidade à estimativa.

0.17. No Acórdão nº 1266/2011-Plenário, TC-002.573/2011-3, rel. Min. Ubiratan Aguiar, 18.05.2011 o tribunal traz a seguinte decisão:

No caso de impossibilidade de obtenção de preços referenciais, via sistemas oficiais, para a estimativa dos custos em processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado, devendo ser devidamente justificadas as situações em que não for possível atingir o número mínimo de cotações."

0.18. Ora, no caso concreto a administração cuidou de mostrar que a média se baseou no conjunto de dois parâmetros, portanto atendendo a IN 05/2014:

Art 2

2º Serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexequíveis

e os excessivamente elevados. (Alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20 de abril de 2017)

§6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

Art. 3º Quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal para apresentação de cotação.

0.19. Acórdão nº 2.170/2007 – Plenário

"REPRESENTAÇÃO. PEDIDO DE REEXAME. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS DE INFORMÁTICA. REVOGAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. PROVIMENTO PARCIAL.

1. A aferição de preços nas aquisições e contratações de produtos e serviços de tecnologia da informação, no âmbito da Administração Pública federal, na fase de estimativa de preços, no momento de adjudicação do objeto do certame licitatório, na contratação e alterações posteriores, deve se basear em valores aceitáveis, que se encontrem dentro da faixa usualmente praticada pelo mercado em determinada época, obtida por meio de pesquisa a partir de fontes diversas, como orçamentos de fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos - inclusive aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas de Sistema de Registro de Preços, entre outras, a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública.

2. Preço aceitável, a ser considerado na faixa de preços referida no item precedente, é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto ou serviço.

0.20. Assim, a pesquisa realizada se demonstrou compatível com a praticada no mercado naquele período de consulta ao mercado. Ademais esta CTI/DIRAD pode ainda afirmar e trazer para os autos outras informações que o preço praticado com a métrica, ainda, continua vantajoso, por exemplo, quando comparado a outros preços das unidades da administração.

a) Licitação da UASG 2001 PE 19/2018-SENADO FEDERAL preço UST, item 17, Valor unitário R\$ 94,50, período da licitação,

b) Licitação da UASG 320004 PE 16/2017- preço UST, item 17, Valor unitário R\$ 93,60, empresa, período da licitação

c) Licitação da UASG 925041 PE 17/2018- preço UST, item 04, Valor unitário R\$,

d) Licitação da UASG 2501101 PE 7/2018- preço UST, item 06, Valor unitário R\$,

0.21. Estes preços contidos em diversas licitações e registradas no Comprasgovernamentais permitem tanto hoje quanto na apuração da pesquisa que subsidiou a decisão de celebração do primeiro termo aditivo com três orçamentos (duas consultas a empresas do ramo e uma consulta ao sistema comprasgovernamentais/comprasnet/siasg) a firmar que foram orçamentos analisados



de forma crítica, isto é, eram orçamentos que possuíam representatividade de mercado, portanto demonstraram vantajosidade na prorrogação do ajuste na forma do Inciso II art. 57 da Lei 8.666/93 . Ademais a pesquisa com os outros requisitos: serviço contínuo, cumprimento de obrigações, manutenção das condições de habilitação, etc. permitiram embasar a decisão de prorrogar a avença: empresa

0.22. Inciso II do Artigo 57 da Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998).

Análise do Controle Interno

A SUDAM em sua manifestação corroborou a tese de que são necessárias pelo menos três propostas válidas na realização da pesquisa de mercado, que consubstancia a decisão de aditar o contrato de prestação de serviços de tecnologia da informação.

Em sua manifestação junta vasta jurisprudência do TCU para corroborar o entendimento da necessidade de três propostas válidas, deixando claro que a utilização do Painel de Preços do Portal de Compras do Governo Federal serve como instrumento para fornecer os preços praticado no mercado no momento da contratação.

Diante de tais afirmações e da análise das propostas apresentadas pela SUDAM junto a sua manifestação, foi verificado que as propostas das empresas de CNPJ nº 11.801.138/0001-06 e de CNPJ nº 42.563.692/0001-26 foram apresentadas em 16 de abril de 2017, com validade de 60 dias, ou seja, na data da assinatura do aditivo (31 de outubro de 2017,) ambas já estavam vencidas.

Já o resultado do Painel de Preços do Governo Federal juntado aos autos é de 31 de maio de 2017, cinco meses antes da assinatura do termo aditivo.

A inexistência de três propostas válidas na data da assinatura do Termo Aditivo torna frágil a justificativa da SUDAM para manter o Contrato nº 046/2016. Ainda mais em função da inexistência de outras fontes como parâmetro.

Entretanto, verificou-se, no site painel de preços do Governo Federal, que a contratação de serviços de manutenção/instalação/desenvolvimento de software, no exercício de 2018 está apresentando como menor preço R\$ 93,55, demonstrando que a contratação apresenta um preço menor que o atual preço praticado na Administração Pública Federal e que não houve prejuízo para a Administração Pública.

A simples comparação entre o valor da contratação por unidade, que foi de R\$ 69,92 e o preço médio da Hora de Serviço Técnico R\$ 71,16, considerando apenas o fator tempo



indica que a contratação foi benéfica para a SUDAM, visto que os preços de seis meses antes da assinatura do aditivo são superiores ao valor contratado.

Registre-se, entretanto, que a importância de verificar a vantajosidade na época da contratação/renovação busca identificar possíveis fenômenos que podem influenciar numa queda dos preços, como queda de juros, redução dos custos tributários e previdenciários, queda do dólar, esfriamento do mercado, com redução drástica das contratações, situações essas que possibilitam à APF modificar as bases da negociação contratual.

Recomendações:

Recomendação 1: Desenvolver controle gerencial capaz de identificar, no momento da realização de aditamento contratual, a existência de todos os pré-requisitos necessários para comprovar a vantajosidade de se manter o contrato vigente.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201801533

Unidade Auditada: Superintendência do Desenvolvimento - Amazônia

Ministério Supervisor: MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL

Município (UF): Belém (PA)

Exercício: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2017 e 31/12/2017 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. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

1.1.1.1 - Não elaboração de normativos para definir, em conjunto com os Agentes Operadores, as condições de participação do FDA.

1.1.2.1 - Falta de avaliação sobre a inefetividade do FDA desde 2014.

4. Diante dos exames realizados e da identificação de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada membro da Diretoria Colegiada (DICOL) e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.632.579-**	Diretor da DGFAI - Diretoria de Gestão de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos.	Regular com ressalva	<i>Itens 1.1.1.1 e 1.1.2.1 do Relatório nº 201801533</i>
***.403.712-**	Diretora da DPLAN - Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas.	Regular com ressalva	<i>Itens 1.1.1.1 e 1.1.2.1 do Relatório nº 201801533</i>
***.535.872-**	Superintendente	Regular com ressalva	<i>Itens 1.1.1.1 e 1.1.2.1 do Relatório nº 201801533</i>

***.824.582-**	Diretor da DGFAI - Diretoria de Gestão de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos.	Regular com ressalva	<i>Itens 1.1.1.1 e 1.1.2.1 do Relatório nº 201801533</i>
***.571.632-**	Diretora DIRAD - Diretoria de Administração.	Regular com ressalva	<i>Itens 1.1.1.1 e 1.1.2.1 do Relatório nº 201801533</i>
Demais integrantes do Rol de Responsáveis	-	Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

7. 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. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 163/2017.

Belém (PA), 26 de novembro de 2018.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida por:



LORENA PINHO MORBACH PAREDES
SUPERINTENDENTE DA CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO
DO PARÁ - SUBSTITUTA

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201801533

Unidade(s) Auditada(s): Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam

Ministério Supervisor: Ministério da Integração Nacional

Município (UF): Belém (PA)

Exercício: 2017

Autoridade Supervisora: Ministro Antônio de Pádua de Deus Andrade

Tendo em vista os aspectos observados no processo de prestação de contas anual do exercício de 2017, do MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia), expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Dos exames realizados nos documentos constantes do sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União - TCU, foi verificado que a Sudam elaborou todas as peças obrigatórias de sua competência, tais como Rol de responsáveis, Relatório de gestão e Relatórios, Pareceres e Declarações de órgãos, entidades ou instâncias que deveriam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela Unidade, conforme previsto nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010.

Em relação às impropriedades identificadas, destaca-se que a Superintendência não elaborou normativos para definir, em conjunto com os Agentes Operadores, as condições de participação do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA nos financiamentos aprovados pelos agentes operadores, conforme previsto no Decreto nº 7.839, Artigo 8º, Inciso VIII. Essa lacuna no regulamento complementar do FDA pode acarretar a adoção de critérios distintos pelos diversos agentes operadores na operacionalização do Fundo. Tal situação se torna premente dada a alteração sofrida no Artigo 6º da MP nº 2.157-5, por meio da Lei nº 13.682/2018, ao permitir que outras instituições financeiras, além dos bancos oficiais federais, possam atuar como agentes operadores do FDA.

Outra impropriedade verificada foi a falta de avaliação, por parte da Sudam, sobre a inexistência de aprovações de projetos com recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, desde o exercício de 2014. Verificou-se a existência de um gargalo no fluxo dos pleitos de financiamento, desde o momento da

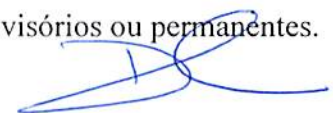
Assinatura manuscrita em azul.

aprovação da consulta previa até a aprovação do projeto por parte do agente operador. Nesse sentido, entende-se que a Sudam, em cumprimento à alínea XIV do artigo 8º do Regulamento do FDA (Anexo I ao Decreto nº 7.839, de 9 de novembro de 2012), deve envidar esforços no sentido de identificar as possíveis causas desse problema, reunindo as diversas partes interessadas, tais como entidades de classes empresarias dos mais, diversos setores, representantes do Ministério da Integração Nacional, Agentes Operadores, etc., a fim de apresentar soluções para que essa demanda por recursos do FDA possa efetivamente se transformar em projetos de investimentos para impulsionar o desenvolvimento regional.

Da análise do Plano de Providências Permanente da Unidade, verificou-se a existência de oito recomendações em monitoramento, relativas à Auditoria Anual de Contas do exercício de 2015, Relatório nº 201601483. Ao verificar-se as providências tomadas pela unidade para o atendimento das referidas recomendações e as justificativas para as solicitações de prorrogação de prazo, observou-se que a unidade tem envidado esforços para a implementação das medidas acordadas, em que pese o tempo já decorrido. Todas as recomendações estão em fase final de implementação com previsão de atendimento segundo cronograma pré-estabelecido.

Com relação à suficiência dos controles internos administrativos da unidade auditada, foram verificados os controles internos implantados e em efetivo funcionamento para mitigar os riscos relativos à contratação de soluções de TI. Nesse aspecto, a partir de análise por amostragem de processos de contratação e de reuniões realizadas com a equipe de TI, foi verificada a existência de um sistema específico para controle dos pedidos e entregas feitos pelo serviço técnico de *"fábrica de software"*. Entretanto, a existência do sistema não evitou a solicitação de serviços em valor superior ao valor contratado e empenhado, o que caracterizou uma falha na efetividade dos mecanismos de controle.

Ainda, com relação aos mecanismos de controles internos administrativos, foram realizados testes de auditoria para verificar se o Conselho Deliberativo da Sudam - Condel e a própria Sudam têm exercido suas atribuições legais e regimentais, como parte da estrutura de governança do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA. A partir da leitura de todas as atas das reuniões do Condel, realizadas nos últimos cinco anos, e da emissão de questionamentos à Diretora de Administração da Sudam, verificou-se uma atuação pouco efetiva do Conselho e da Superintendência, no que tange à efetividade dos controles internos administrativos. Considerando que a governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade, nos termos da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01, de 10 de maio de 2016, foram constatadas as seguintes impropriedades: (a) Não realização das reuniões periódicas no prazo máximo estabelecido pelo seu Regimento Interno; (b) Ausência de condução e monitoramento das ações do FDA e de estudos e projetos necessários à tomada de decisões; (c) Ausência de regulamentação de atribuições; e (d) Ausência de incentivo à participação social civil na gestão do FDA, por meio da criação de Comitês de Gestão, provisórios ou permanentes.



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, 27 de novembro de 2018.



DANIEL MATOS CALDEIRA

Diretor de Auditoria de Políticas de Infraestrutura