

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO



RELATÓRIO DE INTEGRIDADE

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS
VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA
(CODEVASF)

Brasília • 15 de julho de 2025

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO • SECRETARIA DE INTEGRIDADE PÚBLICA

SAUS, Quadra 5, Bloco A, Lotes 9 e 10
Edifício Multi Brasil Corporate - Brasília/DF - CEP 70070-030
cgu@cgu.gov.br

VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO
Ministro da Controladoria-Geral da União

EVELINE MARTINS BRITO
Secretária-Executiva

RONALD DA SILVA BALBE
Secretário Federal de Controle Interno

FERNANDA ALVARES DA ROCHA
Corregedora-Geral da União

VALDIRENE PAES MEDEIROS
Ouvidora-Geral da União

MARCELO PONTES VIANNA
Secretário de Integridade Privada

PATRÍCIA ALVARES DE AZEVEDO OLIVEIRA
Secretária de Integridade Pública

LIVIA OLIVEIRA SOBOTA
Secretária Nacional de Transparência e Acesso à Informação

Diretoria de Integridade Pública
Simone Gama Andrade

Coordenação-Geral de Integridade Pública Federal
Daniel Aguiar Espínola

Elaboração

André Spencer de Souza Holanda
Danilo Shimabukuro Lins
Giuliana Biaggini Diniz Barbosa Belisário
João Paulo Alexandre de Sousa
Karin Webster
Renata Alves de Figueiredo
Pedro Soares Mutti de Lima
Tatiana Petry

Revisão

Simone Gama Andrade
Daniel Aguiar Espínola
Taísa Ruana Ribeiro

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social • Ascom / CGU

Permitida a reprodução desta obra, de forma parcial ou total, sem fins lucrativos, desde que citada a fonte ou endereço da internet no qual pode ser acessada integralmente em sua versão digital.

Copyright © 2025 Controladoria-Geral da União



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)
SECRETARIA DE INTEGRIDADE PÚBLICA (SIP)

MISSÃO

Promover a integridade e o enfrentamento da corrupção de modo que o governo federal possa entregar políticas e serviços públicos efetivos.

PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE POR MENTORIA E ASSESSORAMENTO (PRISMA)

O Programa “Promoção de Integridade por Mentoria e Assessoramento – Prisma” instituído pela Portaria Normativa CGU nº 83, de 7 de junho de 2023, tem como objetivo assessorar, de forma customizada e especializada, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal para o desenvolvimento e aprimoramento de programas de integridade efetivos, adequados à sua realidade e capazes de mitigar riscos à integridade, com vistas a promover a conformidade de condutas, a transparência, a priorização do interesse público e uma cultura organizacional voltada à entrega de valor público à sociedade.

RELATÓRIO DE INTEGRIDADE – PRISMA

Unidade Assessorada: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf)

Município/UF: Brasília/DF

CONTEÚDO

Introdução	5
Avaliação da Integridade Organizacional	7
1. CONTEXTO ORGANIZACIONAL	7
2. ESTRUTURA, GESTÃO E FUNÇÕES ESSENCIAIS À INTEGRIDADE PÚBLICA.....	11
2.1 Comprometimento contínuo das lideranças com a integridade organizacional.....	11
2.2 Programa de Integridade.....	12
2.3 Plano de Integridade.....	13
2.4 Unidade Setorial de Integridade	14
2.5 Gestão da Integridade	17
2.6 Transparência, Dados Abertos e Acesso à Informação	21
2.7 Prevenção ao Conflito de Interesses	22
2.8 Gestão da Ética	27
2.9 Ouvidoria	28
2.10 Correição	29
2.11 Auditoria Interna.....	30
3. INTEGRIDADE NAS ATIVIDADES FINALÍSTICAS - CONSIDERAÇÕES	30
3.1 Aprimoramento do mapeamento de demandas sociais regionalizadas.....	32
3.2. Aprimoramentos nas atividades de fiscalização	33
3.3. Aprimoramentos nas estratégias de monitoramento e avaliação de resultados.....	33
3.4. Padronização de orientações e estratégia de treinamento e comunicação.....	34
4. CONSOLIDAÇÃO DAS ANÁLISES	36
Considerações da Unidade	39
Oportunidades de melhoria	41

INTRODUÇÃO

Este Relatório de Integridade versa sobre a participação da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) no projeto-piloto do Programa de Promoção da Integridade por Mentoria e Assessoramento (Prisma)¹, realizado pela Secretaria de Integridade Pública da Controladoria Geral da União (CGU). O Programa tem como objetivo assessorar, de forma customizada e especializada², órgãos e entidades do Executivo federal para o aprimoramento e efetividade de seus programas de integridade. Os trabalhos do Prisma foram realizados de abril/2023 a julho/2024.

O Decreto nº 11.529/2023³, que instituiu o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (Sitai), representou um importante passo no sentido da ampliação do entendimento sobre a integridade pública ao incluir, no conceito de programa de integridade pública, a prevenção, detecção e remediação de violação ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional. Além disso, o Decreto estabeleceu como objetivo do programa promover a conformidade de condutas, a transparência, a priorização do interesse público e uma cultura organizacional voltada à entrega de valor público à sociedade.

Essas alterações decorrem da perspectiva de que o compromisso da Administração Pública em agir de forma íntegra vai além da simples conformidade de condutas e da adoção de medidas pontuais e isoladas. Em termos práticos, além do tratamento de ilícitos, inclui-se no escopo da integridade pública as pautas sociais, como aquelas relacionadas a diversidade, a participação, a inclusão e a sustentabilidade, como também as entregas finalísticas dos órgãos e entidades, que geram impacto e valor efetivo para a sociedade.

As atividades conduzidas no âmbito do Prisma objetivaram assessorar a Codevasf por meio da identificação de possíveis ações para promover o alinhamento às boas práticas realizadas na condução da gestão de integridade pública, bem como gerar um maior entendimento das possibilidades de atuação da unidade responsável pela gestão de integridade e do funcionamento das funções de integridade da companhia. As atividades empreendidas ao longo do projeto-piloto consistiram em um diagnóstico amplo e transversal acerca de aspectos afetos à integridade pública organizacional. A equipe da CGU atuou em conjunto com a equipe da unidade responsável pela gestão de integridade para a obtenção do entendimento acerca das estruturas e fluxos mais importantes para o tema, bem como dos principais desafios observados na organização com potencial de impactar sua integridade pública organizacional. O propósito é auxiliar a autarquia a implementar uma gestão de integridade gerenciada, que a permita enfrentar, de forma robusta e contínua, desafios à integridade que afetem o alcance de sua missão institucional.

Operacionalmente, o Prisma engloba as seguintes atividades:

1. O Programa Prisma foi instituído pela Portaria-Normativa CGU nº 83, de 7 de junho de 2023.

2. Ressalta-se que as análises e sugestões de melhoria constantes neste Relatório têm como referência normativos e orientações no âmbito do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação (Sitai), mas, tendo em vista a Codevasf ser uma empresa pública, consideram também normativos específicos aplicáveis. Isso porque as empresas públicas e sociedades de economia mista não compõem o Sitai, mas podem se beneficiar das orientações e discussões relacionadas à integridade pública organizacional e à gestão de integridade, buscando aplicar o que for possível como uma boa prática.

3. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11529.htm

- (1) entendimento preliminar da organização, mediante coleta e análise de informações públicas sobre o contexto em que a Codevasf está inserida e sobre sua missão, estrutura, funcionamento e fontes de orçamento;
- (2) coleta de informações junto a órgãos centrais e/ou unidades supervisoras das funções de integridade com a realização de interlocuções com a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), a Corregedoria-Geral da União (CRG), a Ouvidoria-Geral da União (OGU), a Secretaria Nacional de Acesso à Informação (SNAI), a Secretaria de Integridade Privada (SIPRI), unidades integrantes da CGU, e com a Comissão de Ética Pública (CEP) da Presidência da República/CEP;
- (3) coleta de informações junto a unidades da Codevasf, principalmente com a realização de entrevistas semiestruturadas;
- (4) a análise e a integração das informações obtidas, para a construção de um diagnóstico organizacional, a partir de critérios previamente definidos, para subsidiar a alta administração a desenvolver melhorias nas práticas da organização com a finalidade de aprimorar a integridade;
- (5) envio do relatório preliminar para obtenção das considerações da unidade;
- (6) emissão do relatório final, acrescentando lições aprendidas e oportunidades de melhorias advindas do processo.

O presente documento, portanto, apresenta os resultados do trabalho conjunto realizado pela CGU e pela Codevasf, e está organizado da seguinte forma: apresenta, de início, o contexto organizacional da Codevasf, considerando sua missão, estrutura, governança e aspectos orçamentários. O título 2, por sua vez, desenvolve análises sobre pilares da integridade pública organizacional. O título 3 explora aspectos relacionados à integridade das atividades finalísticas. Por seu turno, o título 4 consolida as fragilidades identificadas, enquanto o título 5 apresenta as considerações realizadas pela Codevasf. Por fim, o título 6, consolida as lições aprendidas e as oportunidades de melhorias, visando contribuir para que a própria Codevasf reflita sobre os apontamentos realizados e elabore, de forma articulada, possíveis medidas a serem adotadas.

AVALIAÇÃO DA INTEGRIDADE ORGANIZACIONAL

1. CONTEXTO ORGANIZACIONAL

A Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) é uma empresa pública de direito privado, criada pela Lei nº 6.088/1974⁴, de capital social pertencente integralmente à União e vinculada atualmente ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). Conforme sua lei de criação e seu Balanço Social (2021), a empresa possui como finalidade desenvolver as bacias hidrográficas em sua área de atuação de forma integrada e sustentável, contribuindo para a redução das desigualdades regionais.

À época dos trabalhos, a empresa dividia sua atuação em três linhas de negócio:

- i) **Segurança Hídrica:** envolve a busca da garantia da oferta de água, com a instalação de poços, aguadas e barreiros; desenvolvimento de sistemas de abastecimento de água; e investimento em projetos estruturantes para prover água a grandes grupos populacionais;
- ii) **Agricultura Irrigada:** inclui investimentos na “implantação de infraestruturas de uso comum para irrigação e na gestão de Projetos Públicos de Irrigação”. Os Projetos Públicos de Irrigação promovem o desenvolvimento regional a longo prazo por meio da agricultura, geram e mantêm empregos e movimentam a economia local em diversos setores;
- iii) **Economia Sustentável:** promove “a inclusão produtiva sustentável direcionada para o aumento da produção, com a preservação do meio ambiente, a fim de ampliar o rendimento e manter o trabalhador no campo”. Essa linha de atuação, conforme consta na Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa 2023 (Ano-Base 2022) da Codevasf, envolve a “aquisição de milhares de máquinas, equipamentos e materiais destinados ao fortalecimento de atividades produtivas e ao aprimoramento da infraestrutura de municípios, em benefício de associações, cooperativas e prefeituras municipais”, sendo uma das principais ações conduzidas pela empresa no período do assessoramento.

Para fazer frente à área de atuação e às políticas sob sua competência, a empresa tem sede em Brasília e conta também com uma estrutura desconcentrada geograficamente. São 16 (dezesseis) Superintendências Regionais (SR) numeradas sequencialmente e localizadas em Montes Claros (MG), Bom Jesus da Lapa (BA), Petrolina (PE), Aracaju (SE), Penedo (AL), Juazeiro (BA), Teresina (PI), São Luiz (MA), Goiânia (GO), Palmas (TO), Macapá (AP), Natal (RN), João Pessoa (PB), Fortaleza (CE), Recife (PE) e Belo Horizonte (MG).

Cabe ressaltar que a área de atuação da empresa incluía, inicialmente, cinco estados - Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Sergipe e Alagoas, mas desde 2000 experimentou um aumento de 185% (cento e oitenta e cinco por cento) em termos de cobertura no território nacional, alcançando 15 (quinze) Estados, além do Distrito Federal. Com relação ao quadro de pessoal, é composto majoritariamente por empregados públicos de vínculo efetivo. De acordo com o Relatório de Gestão

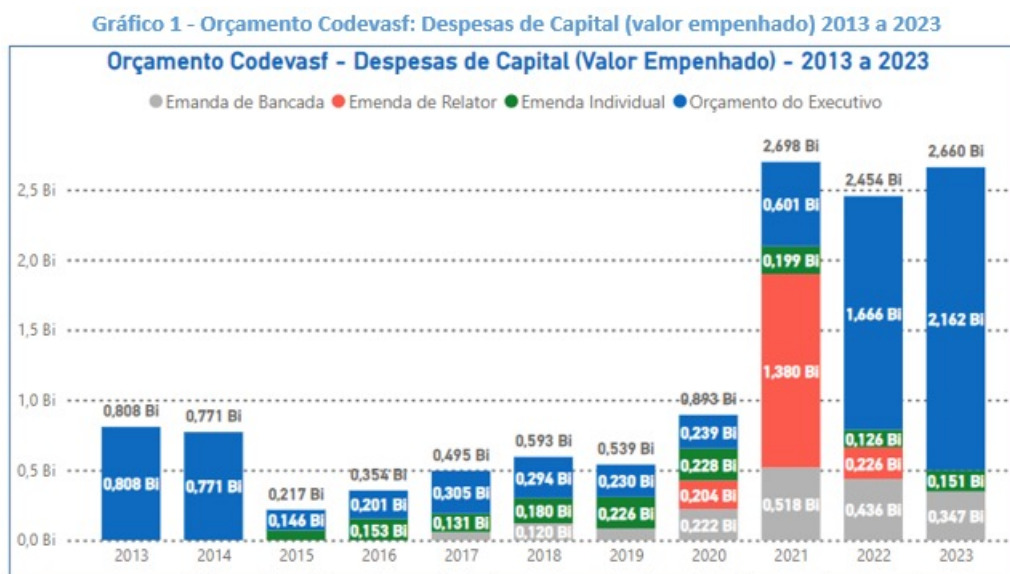
4. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6088.htm

de 2023, eram 1.834 (mil, oitocentos e trinta e quatro) empregados da carreira e 62 (sessenta e dois) comissionados. É importante ressaltar que a Codevasf também conta com relevante força de trabalho contratada para apoio das atividades de fiscalização. A atuação dessas equipes de apoio tem sido relevante para que a Codevasf possa operar, mas gera também riscos à integridade que precisam ser enfrentados, especialmente no que se refere à prevenção de conflito de interesses.

Com relação à governança, a Codevasf conta com duas instâncias colegiadas de deliberação, o Conselho de Administração e a Diretoria Executiva, e uma instância superior para deliberar sobre todos os negócios relativos ao objeto social da empresa, que é a Assembleia Geral. Ainda como unidades de governança, citam-se o Comitê de Auditoria Estatutário e o Comitê de Elegibilidade. Para exercer as funções de controle, em especial auditar e avaliar o sistema de gestão e promover a prestação de contas, responsabilização e a transparência, a Codevasf conta com o Conselho Fiscal e cinco unidades internas de governança: a Auditoria Interna, a Secretaria de Integridade, a Secretaria de Gestão de Riscos e Controles Internos, a Ouvidoria e a Corregedoria.

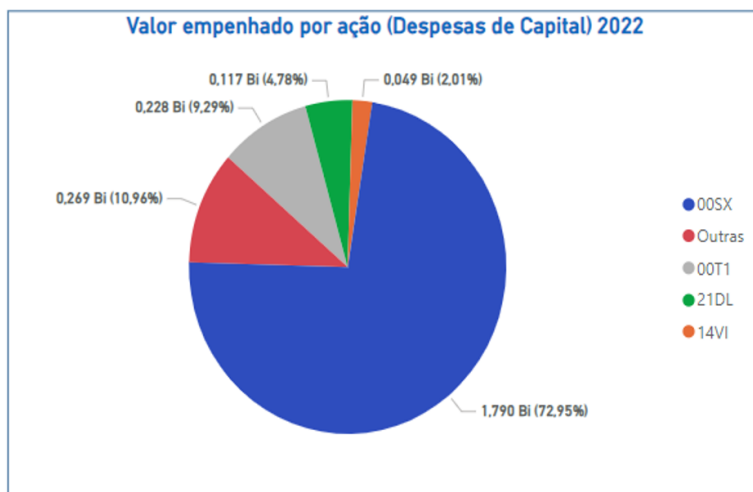
Nos últimos anos, a Codevasf tem experimentado um crescimento acelerado, expandindo significativamente sua área de atuação e a gama de bens e serviços oferecidos à população. Esse avanço, entretanto, tem sido acompanhado por uma série de desafios que podem impactar a imagem institucional da empresa, o que pode causar danos à confiança da sociedade – aspectos basilares da integridade pública organizacional. Portanto, compreender o contexto atual da Codevasf e, principalmente, sua estrutura orçamentária da Codevasf, é primordial para entender alguns dos desafios à integridade que a companhia enfrenta.

Dessa forma, para uma análise mais apropriada do contexto orçamentário da companhia, restringiu-se a atenção às despesas de capital. A razão para essa restrição é que as despesas correntes englobam o custeio da máquina pública e dos servidores, cuja inclusão poderia distorcer a análise dos dados. Conforme observa-se no gráfico 1, o orçamento próprio da estatal diminuiu – em termos proporcionais – até 2021. Para ilustrar, em 2014 o orçamento próprio representava 100% das despesas de capital, em 2015 correspondia a 67%, esse número reduziu para 56% em 2016 e diminuiu ainda mais, alcançando 22% em 2021. Por outro lado, o volume de recursos oriundos de emendas parlamentares cresceu, gradativamente, no mesmo período.



Embora em 2022 e 2023 o orçamento esteja constituído com uma parcela considerável atribuída ao Poder Executivo, é importante salientar que, quando emendas são repassadas por outros órgãos à Codevasf, elas perdem o rótulo de "emenda parlamentar" e passam a ser registradas no sistema como parte do orçamento do Executivo. Ainda assim, a origem dos recursos pode ser evidenciada pelo tipo de ação orçamentária em que é aplicado. O Gráfico 2 ilustra a alocação desses recursos em ações orçamentárias de aplicação exclusiva de emendas parlamentares. No exercício de 2022, por exemplo, dos R\$ 2,454 bi empenhados para despesas de capital, cerca de 90% se destinaram a ações de alocação exclusiva de emendas parlamentares (ações códigos 00SX, 00T1, 21DL, 14VI):

Gráfico 2 - Valor empenhado por ação (Despesas de Capital) 2022



Legendas:

00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado (Antiga 7K66)

00T1 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária (Antiga 1D73)

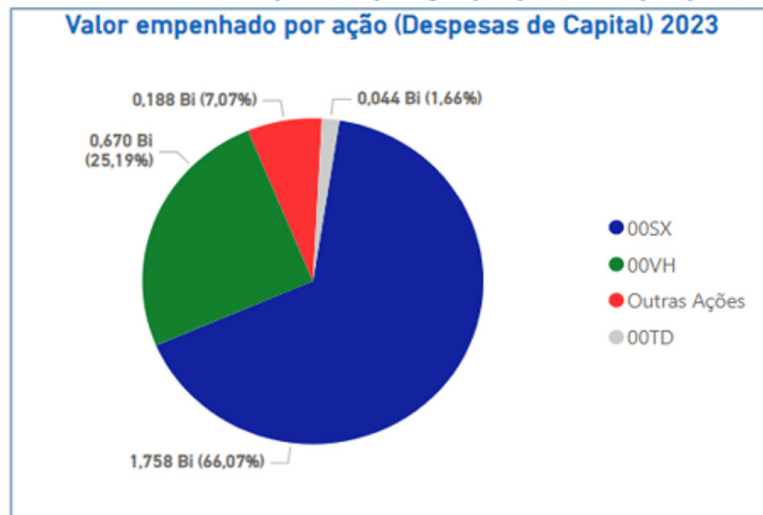
21DL - Apoio à Implantação, Ampliação, Melhoria ou Adequação de Sistemas de Esgotamento Sanitário na Área de Atuação da Codevasf (Atual 00UM)

14VI - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Infraestruturas para Segurança Hídrica (Atual 00TB)

Fonte: elaboração própria (Base de dados SIAFI, consulta realizada em 25/10/2023)

Já em 2023, o Gráfico 3 demonstra que dos R\$ 2,660 bi empenhados para despesas de capital, cerca de 93% se destinaram a ações de alocação exclusiva de emendas parlamentares (ações códigos 00SX, 00VH, 00TD):

Gráfico 3 - Valor empenhado por ação (Despesas de Capital) 2023



Legendas:

00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado (Antiga 7K66)

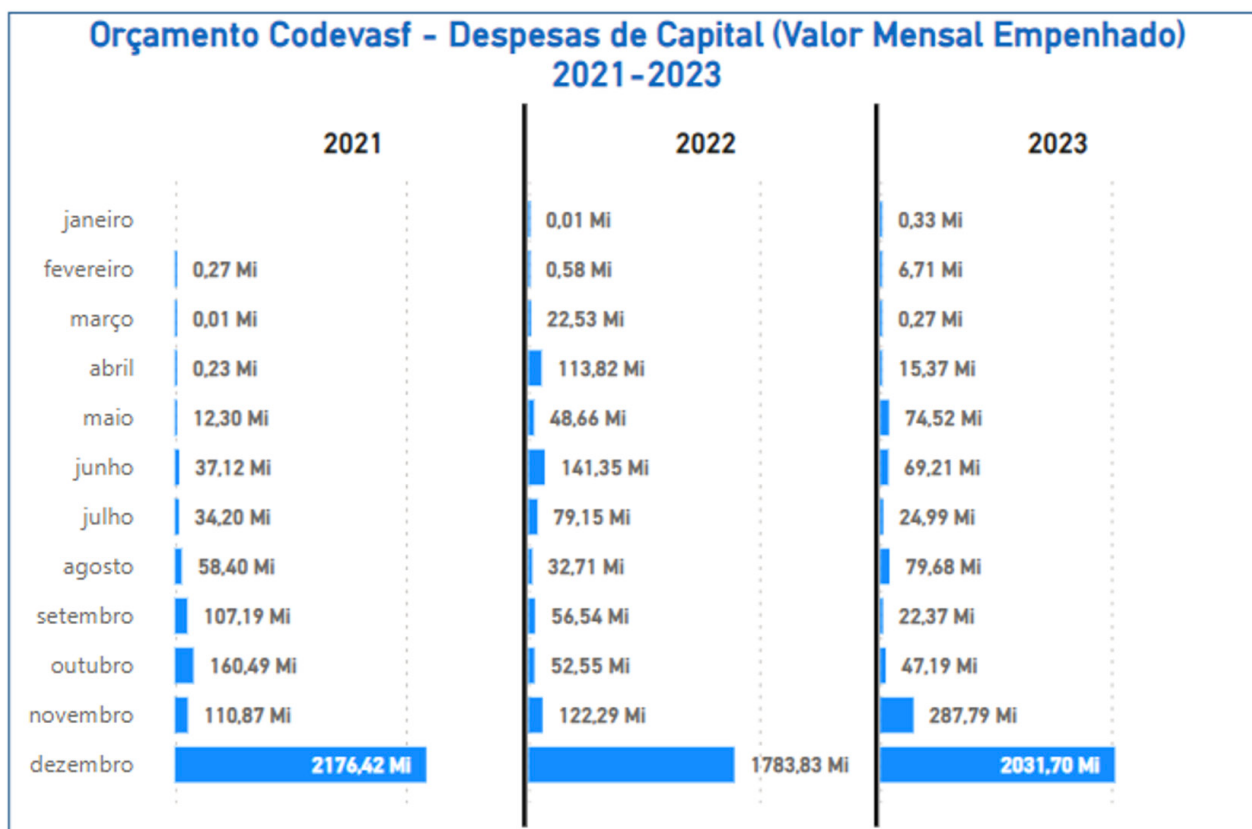
00VH - Apoio a Projetos para Desenvolvimento Regional

00TD - Apoio aos Polos de Agricultura Irrigada – Nacional

Fonte: elaboração própria (Base de dados SIAFI, consulta realizada em 27/05/2024)

Nos anos em questão, as emendas foram alocadas à Codevasf no encerramento dos respectivos exercícios, o que pode acontecer quando órgãos, inclusive o supervisor, não executam as emendas parlamentares que lhes haviam sido destinadas. Na fase das entrevistas, foi observado pela equipe da Codevasf que o direcionamento de emendas para a Codevasf no final do exercício, tem ocorrido, entre outros, em virtude da capacidade que a empresa criou para empenhar um considerável volume de recursos nas diversas atas de registro de preço que mantém vigentes. O Gráfico 4 ilustra a distribuição mensal dos empenhos de despesas de capital da Codevasf nos anos de 2021 a 2023, evidenciando uma concentração de execução no mês de dezembro:

Gráfico 4 - Orçamento Codevasf: Despesas de Capital (valor mensal empenhado) 2021 a 2023



Fonte: elaboração própria (Base de dados SIAFI, consulta realizada em 27/05/2024)

O conjunto de dados apresentado evidencia que as emendas parlamentares constituem a maior parte do orçamento de investimento da empresa. Considerando que a alocação de recursos derivados de emendas é definida pelo próprio rito de aprovação de emendas ao Orçamento, o fortalecimento da integridade organizacional se torna um elemento crucial para o alcance da missão institucional da Codevasf, pois uma gestão íntegra e transparente não apenas fortalece a confiança da sociedade, mas também auxilia a assegurar que os recursos sejam aplicados de maneira eficaz e alinhada às necessidades reais da população. Ao priorizar a integridade, a Codevasf promoverá uma cultura organizacional que valoriza a conformidade e a responsabilidade, resultando em entregas de valor público mais significativas e impactantes para a sociedade.

2. ESTRUTURA, GESTÃO E FUNÇÕES ESSENCIAIS À INTEGRIDADE PÚBLICA

Nos próximos títulos, são analisadas as características da estrutura de integridade e da gestão de integridade na Codevasf à época dos trabalhos, assim como aspectos gerais das outras funções essenciais à integridade. Considera-se que quanto mais bem estruturadas as áreas responsáveis por essas funções, mais elas poderão contribuir para a integridade organizacional, tanto por meio do exercício de suas atribuições específicas como pela coordenação no âmbito da gestão de integridade. Importa ressaltar que a avaliação do desempenho e da maturidade dessas áreas foge ao escopo da gestão de integridade, sendo realizada pelos órgãos centrais que orientam tais funções. No entanto, cabe à gestão de integridade acompanhar os avanços junto a elas, especialmente naqueles pontos em que há repercussões transversais no âmbito da integridade organizacional, respeitando as competências precípuas e específicas.

2.1 COMPROMETIMENTO CONTÍNUO DAS LIDERANÇAS COM A INTEGRIDADE ORGANIZACIONAL

Os mecanismos de integridade organizacional devem contribuir para a entrega de valor público à sociedade e para a construção de uma imagem coerente com essas entregas, como forma de gerar confiança. Nesse sentido, a alta administração tem papel fundamental, devendo agir de forma ativa e ostensiva para demonstrar, continuamente, o compromisso com o fortalecimento da integridade organizacional.

Esse compromisso pode ser efetivado sob diferentes aspectos, tais como: (i) estabelecer direcionamentos estratégicos para a gestão de integridade; ii) demonstrar comportamento alinhado ao interesse público, aos valores e aos padrões institucionais; iii) dotar a unidade responsável pela integridade de infraestrutura, recursos financeiros, materiais e humanos adequados e suficientes ao desempenho de suas competências; iv) aprovar o programa de integridade, assegurando o desenvolvimento e a implementação de processos, procedimentos e práticas necessárias à sua operacionalização, bem como aprovar o plano de integridade e suas alterações; v) zelar pela melhoria contínua da integridade organizacional por meio da supervisão, monitoramento e avaliação das atividades de gestão da integridade; vi) promover transparência e abertura que favoreçam a interação entre a organização e partes interessadas.

A adesão ao projeto-piloto do Prisma sinalizou um passo da alta direção da Codevasf na priorização de ações relacionadas à integridade no âmbito da empresa. Além da parceria com a CGU em decorrência da adesão propriamente dita, a participação no Prisma implicou, na prática, na participação direta da alta e da média gestão em discussões, levantamento de informações e prospecção de estratégias relacionados à integridade e, conseqüentemente, ao cumprimento da missão da Codevasf. Entre outros, durante o piloto, esses atores foram provocados a participar de reuniões que envolveram diferentes unidades internas em torno do compartilhamento de visões, contextos e dados relevantes para a efetiva promoção da integridade.

Outro ponto a se destacar é que o Planejamento Estratégico da Codevasf (2024-2028)⁵, construído no transcorrer dos trabalhos, contemplava, como um de seus objetivos, “consolidar a Gestão da Integridade, Riscos e Controles Internos (GIRC)” na Empresa. A associação desse objetivo ao

5. Em novembro de 2024 a Codevasf lançou o Planejamento Estratégico Institucional (PEI) 2025-2030. Esse fato, contudo, não impactou significativamente o trabalho, tendo em vista que o PEI em questão manteve o objetivo estratégico e respectiva meta do anterior, que são objetos de análise deste tópico.

Planejamento Estratégico da empresa fortalece a integridade organizacional e garante o acompanhamento da alta administração com relação a sua implementação e efetividade.

2.2 PROGRAMA DE INTEGRIDADE

O Programa de Integridade, conforme definido no Decreto nº 11.529/2023, se refere ao “conjunto de princípios, normas, procedimentos e mecanismos de prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades, ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, de violação ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional”. O Programa de Integridade da Codevasf foi instituído pela Resolução nº 575/2019 e pela Deliberação nº 36/2019, ato de aprovação do Conselho de Administração.

O Programa cumpre, em termos gerais, o papel de estabelecer diretrizes, objetivos e responsabilidades que interrelacionam diferentes instâncias e atores em prol da integridade organizacional. Entre outros, faz referência, em suas diretrizes, ao fortalecimento de instâncias responsáveis por temas de integridade. Estabelece como objetivo, ainda, o desenvolvimento de mecanismos para compilação e avaliação de denúncias e processos relacionados à quebra de integridade, com análise das principais causas dos desvios ocorridos, como forma de subsidiar o aperfeiçoamento das ações de integridade. Menciona também a disponibilização de canais para receber denúncias e outros tipos de demanda, além de garantir confidencialidade e não retaliação a denunciante.

O Programa atribui aos dirigentes a responsabilidade de divulgar amplamente o próprio Programa e o Plano de Integridade, além de comprometer-se com a sua implementação. Repassa, ainda, aos gestores a responsabilidade de implementação dessas referências normativas. Apesar de o Programa já considerar, em alguns aspectos, diferentes instâncias e atores relevantes para a integridade na organização, esse conjunto de informações não está organizado no texto de forma mais clara e completa, de modo que as diversas áreas e atores envolvidos possam identificar facilmente o seu papel na promoção da integridade organizacional, assim como as interações entre suas competências e aquelas das demais instâncias e atores.

Abrangência e objetivos

O Programa de Integridade da Codevasf define as diretrizes e os objetivos aplicáveis a regras de conduta e controles internos que contribuem para o estabelecimento de padrões de integridade e de valores éticos. Ele inclui a promoção de valores éticos e o fortalecimento de uma cultura de integridade, objetivos que vão além da prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção. Entretanto, o conceito de programa utilizado no texto do documento ainda está mais restrito do que o previsto no Decreto nº 11.529/2023.

Os Programas de Integridade mais contemporâneos têm promovido um entendimento mais amplo da integridade ao abarcar, também, o tratamento a violações ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional. Os Programas de Integridade devem, neste sentido, promover a conformidade de condutas, a transparência, a priorização do interesse público e uma cultura organizacional voltada à entrega de valor público à sociedade.

A ampliação de escopo implica duas consequências práticas. Primeiro, nota-se que, além do tratamento de ilícitos e de questões éticas, os programas de integridade passam a cuidar da prevenção, detecção e remediação de violações ou desrespeito a direitos, de forma a incluir pautas sociais, como aquelas relacionadas à diversidade, à participação, à inclusão e à sustentabilidade.

A segunda consequência prática da ampliação do escopo do programa de integridade está relacionada à expectativa de que as ações de integridade passem a contribuir com a missão institucional, ou seja, à entrega de valor público à sociedade. Para alcançar esse objetivo, é necessário fortalecer procedimentos no âmbito da gestão de integridade - objeto de análise mais detalhada no tópico “2.5 Gestão da Integridade” deste Relatório.

Estabelecimento da Unidade de Gestão de Integridade, competências, procedimentos e apoio

O Programa de Integridade da Codevasf definiu que a Secretaria de Integridade, Riscos e Controles Internos (SIRC) seria responsável pela orientação, coordenação e supervisão do Programa e do Plano de Integridade. O documento, contudo, não estabelece quais são as competências que permitirão à SIRC materializar as responsabilidades a ela atribuídas, tampouco define procedimentos para o exercício dessas atribuições. Ao longo do assessoramento do Prisma, no final de 2023, a SIRC foi desmembrada em duas outras secretarias vinculadas diretamente à Presidência – Secretaria de Integridade e Secretaria de Gestão de Riscos e Controle Interno.

As competências da Secretaria de Integridade estão descritas no Regimento Interno, no Estatuto e na Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Codevasf, tendo sido esses documentos consultados ao longo dos trabalhos de assessoramento. A análise das principais competências frente às boas práticas promovidas pela CGU será feita no tópico “2.5 Gestão da Integridade” deste Relatório. Pontua-se, contudo, a importância de centralizar no Programa de Integridade informações relativas ao estabelecimento da unidade responsável pela gestão de integridade, de forma expressa, e às suas competências, além da forma e procedimentos que a permitirão articular e conduzir as atividades afetas à gestão de integridade.

Por fim, a Codevasf instituiu os Núcleos de Integridade, Riscos e Controles Internos (NIRCs)⁶ um Comitê de Integridade, como estruturas de apoio à gestão de integridade. Os NIRCs estão previstos no Programa, com menção a sua competência. O Comitê de Integridade foi instituído posteriormente ao Programa, o que demanda a atualização nesse aspecto do documento.

2.3 PLANO DE INTEGRIDADE

O plano de integridade é um documento que organiza as ações e medidas a serem implementadas por uma organização para promover a integridade, em um período específico. O Plano de Integridade da Codevasf, vigente na condução da assessoria, foi publicado em dezembro de 2022 e corresponde à 2ª edição do documento, tendo sido a 1ª edição publicada em 2020. Na sessão do Plano da Codevasf intitulada “Revisão do Plano de Integridade”, foram explicados o contexto de seleção das ações do Plano, as fontes utilizadas, os procedimentos adotados para sua elaboração e os critérios para priorização das ações. É nesse tópico que fica evidenciado o diagnóstico de integridade que subsidiou a seleção das ações de melhorias constantes do Plano.

A disponibilização dessas informações no Plano da Codevasf vai ao encontro das boas práticas propostas pela Controladoria-Geral da União com relação à estrutura e conteúdo pertinentes a um documento dessa natureza. No tópico “2.5 Gestão da Integridade”, é analisada a forma de construção do diagnóstico constante do Plano de Integridade da Codevasf. O Plano também traz informações sobre as ações priorizadas, especificando prazo e as unidades responsáveis por executá-las, em acordo com as boas práticas de gestão de integridade.

6. Os Núcleos de Integridade, Riscos e Controles Internos (NIRCs) foram divididos em “Agentes de Integridade” e “Núcleo Integrado de Riscos e Controle interno”.

Elaboração, aprovação, monitoramento e revisão do Programa e do Plano de Integridade

As etapas de elaboração, de aprovação, de monitoramento e de avaliação do plano de integridade da organização são aspectos de grande relevância para que um programa de integridade de fato alavanque a integridade organizacional. Em razão disso, os procedimentos associados precisam estar definidos no âmbito do programa de integridade.

O Programa de Integridade da Codevasf não estabelece a forma de elaboração do Plano de Integridade e não indica possíveis fontes para subsidiar as definições de suas ações, essas informações estão previstas no próprio Plano da empresa. Quanto à aprovação, o Programa estabelece que tanto o Programa quanto o Plano devem ser apreciados pela Diretoria Executiva e aprovados pelo Conselho de Administração da empresa. Uma vez aprovado, o Plano é monitorado, com o objetivo de acompanhar e avaliar a evolução da implementação das ações aprovadas.

Para tanto, a empresa desenvolveu um Painel de Monitoramento, cujas informações e respectivas evidências são captadas junto às áreas envolvidas na implementação. Todavia, o painel não está em transparência ativa, o que permitiria o acompanhamento por partes interessadas e a verificação do progresso de sua implementação, representando uma boa prática que reforçaria o compromisso da Codevasf com a transparência, a prestação de contas e o engajamento de todos os envolvidos. Ademais, os resultados alcançados por cada área são submetidos semestralmente à apreciação da Alta Gestão da empresa, com a possibilidade de sugestão de medidas corretivas, caso necessário.

As regras e procedimentos referentes ao monitoramento das ações estão previstas apenas no próprio Plano da empresa. Atualmente, considera-se, contudo, que a previsão de diretrizes relacionadas à elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do plano sejam estabelecidas no programa de integridade, e não no plano, tendo em vista serem regras mais perenes, não necessitando de alterações a cada revisão do plano, além de conferir maior segurança em relação à continuidade dos procedimentos.

Quanto à revisão do Plano de Integridade, o Programa da Codevasf prevê que deve ser realizada periodicamente, no entanto, sem estabelecer prazo mínimo. Na prática, a atual versão do Plano de Integridade da Codevasf (2022) foi atualizada dois anos após a primeira (2020). Nessa versão consta a perspectiva de que a próxima atualização ocorresse no ano subsequente (2023), o que não foi efetivado em razão da adesão ao Prisma e, conseqüentemente, da expectativa de que o próximo Plano contemple os resultados do projeto. De qualquer forma, o fato de o Programa não estabelecer um período mínimo para revisão do Plano de Integridade pode prejudicar a manutenção de um plano que priorize ações para tratamento de desafios atuais e relevantes no âmbito da organização.

2.4 UNIDADE SETORIAL DE INTEGRIDADE

A unidade responsável pela gestão da integridade é aquela que coordena, em articulação com as áreas responsáveis por funções de integridade e outras correlatas, o conjunto de atividades adotadas pela organização relativas ao planejamento, à execução, ao monitoramento, à avaliação e ao aperfeiçoamento das ações relacionadas ao fortalecimento da integridade pública organizacional. Essa unidade ainda conta com outras estruturas de apoio, como o Comitê e Núcleos de Integridade, Riscos e Controles Internos criados pela Codevasf.

O Programa de Integridade da Codevasf estabelece a Secretaria de Integridade, Riscos e Controles Internos (SIRC) como responsável pela orientação, coordenação e supervisão do Programa e do Plano de Integridade. Conforme mencionado anteriormente neste Relatório, no final de 2023

essa Secretaria foi transformada em duas outras – Secretaria de Integridade e Secretaria de Gestão de Riscos e Controle Interno.

Núcleos de Integridade, Riscos e Controles Internos - NIRCs⁷

Como apoio à unidade responsável pela gestão de integridade, a Codevasf possui os Núcleos de Integridade, Riscos e Controles Internos (NIRCs), constituídos na Presidência, nas áreas e nas superintendências regionais. Os NIRCs devem participar da elaboração do plano de integridade e, ainda, apoiar os gestores em sua implementação. Entretanto, no âmbito das entrevistas internas, identificou-se que tais núcleos são pouco ativos e que contam com baixo engajamento dos integrantes.

Os membros dos NIRCs exercem atividades de apoio à gestão de integridade, riscos e controles internos, adicionalmente às obrigações dos respectivos cargos. Dessa forma, é importante definir, inicialmente, rotinas e procedimentos para materializar as competências dos NIRCs. Para que os NIRCs possam de fato exercer tais atividades, é necessário, antes de tudo, que compreendam a abrangência e os objetivos da integridade organizacional, também é preciso haver procedimentos específicos para que possam sugerir aprimoramentos.

A segunda reflexão é relacionada aos critérios para indicação dos membros dos NIRCs, de forma a assegurar a indicação de colaboradores com o perfil e o preparo adequados, o que não foi identificado no decorrer dos trabalhos. Por fim, uma terceira reflexão seria sobre a ausência de estabelecimento de mandato para os membros dos NIRCs. O estabelecimento de mandatos para os membros poderia evitar a rotatividade e a otimizar os esforços de treinamento dos membros, contribuindo para a coerência entre os objetivos estabelecidos pelo programa de integridade, as ações estruturadas para seu alcance e a atuação dos atores responsáveis por sua implementação ao longo do tempo.

Instância Colegiada de Integridade

O Comitê de Integridade da Codevasf foi instituído em 27 de julho de 2023, com ajustes posteriores. De acordo com os normativos internos⁸, no período em que os trabalhos foram realizados, o Comitê era composto pelos chefes das seguintes áreas, sob a presidência da Secretaria de Integridade: Corregedoria, Ouvidoria, Auditoria Interna, Comissão de Ética, Comunicação, Gestão de Pessoas e Área de Governança e Sustentabilidade. O Comitê tem como objetivo atuar conjuntamente em busca de soluções e estratégias para o fortalecimento da cultura de integridade.

A composição do Comitê contempla áreas de grande relevância para a troca de informações e elaboração de estratégias de integridade no âmbito da empresa. Além das áreas que precipuamente desempenham funções de integridade (Corregedoria, Ouvidoria, Auditoria Interna e Comissão de Ética), foram incluídas Gestão de Pessoas, Comunicação e Área de Governança e Sustentabilidade.

É oportuno mencionar como cada uma dessas instâncias pode contribuir para o fortalecimento da integridade organizacional por meio do compartilhamento de informações entre elas e, principalmente, como a consolidação pela unidade setorial de integridade favorece a retroalimentação de processos relevantes e subsidia a tomada de decisão da alta gestão quanto a aspectos relevantes para a integridade organizacional.

Nesse sentido, por exemplo, a ouvidoria é um local privilegiado na organização por permitir

7. Os Núcleos de Integridade, Riscos e Controles Internos (NIRCs) foram divididos em "Agentes de Integridade" e "Núcleo Integrado de Riscos e Controle interno", no entanto as reflexões construídas neste tópico permanecem válidas para os Agentes de Integridade.

8. Decisão nº 1105/2023, 1180/2023 e 746/2024 da Presidência da Codevasf.

a captação do ponto de vista e das informações detidas pelo público externo, incluindo os destinatários das políticas e dos serviços públicos, podendo identificar desafios no cumprimento da missão institucional. As informações podem ser obtidas por meio de denúncias ou reclamações, tendo como foco determinados processos, atividades ou áreas da instituição, seja pelo seu teor específico ou pelo acúmulo de manifestações ligadas a um mesmo objeto, denotando a existência de problemas. Assim como no caso da ouvidoria, a área responsável pelo acesso à informação tem condições de identificar desafios da organização por meio do contato com o público externo. As informações podem ser identificadas por intermédio do recebimento e da análise de número expressivo de pedidos de acesso à informação focados em uma mesma temática, denotando a existência de uma necessidade de aperfeiçoamento na comunicação com o público ou em um processo ou atividade da organização, serviço público ou política pública que tenha sido objeto dos pedidos de acesso. A depender do respectivo teor, um único pedido de acesso à informação pode ser fonte de conhecimento relevante sobre problemas ou falhas na organização.

No caso da comissão de ética, informações relevantes podem ser identificadas mediante relatos internos de condutas inadequadas, denúncias formais ou evidências levantadas durante as apurações conduzidas pela própria comissão. Também no caso da área de gestão de pessoas, podem ser obtidas informações diretamente dos colaboradores, por meio do contato com gestores ou na condução de outras atividades de sua competência. Por meio das consultas ou pedidos de autorização para o exercício de atividades particulares, é possível conhecer, por exemplo, quais têm sido os principais interesses entre os colaboradores da organização relacionados à prática de atividades privadas em exercício ou em licença. A depender dos riscos envolvidos, podem ser pensadas ações de conscientização, normatização interna ou ações de controle.

Já a corregedoria tem o condão de identificar desafios à integridade institucional por meio de informações sobre os eventos adversos já materializados na organização, condutas já cometidas que impliquem a existência de necessidades de aprimoramento de determinados processos, normativos ou políticas públicas. As informações podem ser identificadas no âmbito de procedimentos correccionais cujos fatos estejam ligados a determinados processos, atividades ou áreas da organização, seja pelos eventos adversos identificados em um processo específico ou pela ocorrência reiterada de violações ligadas a um mesmo objeto, denotando a existência de um problema.

Ainda sob essa perspectiva, a auditoria interna tem grande potencial para identificar desafios relacionados tanto a casos concretos de violações de normas ou condutas inadequadas quanto a riscos que ainda não se materializaram. As informações podem ser identificadas por meio de trabalhos de auditoria nos quais seja feita uma avaliação mais ampla de um processo ou atividade da organização, bem como por meio de trabalhos com foco mais específico - por exemplo, em uma contratação ou na realização de uma obra - mas que acabem por revelar uma necessidade de ajuste ou melhoria em algum processo, atividade, norma interna, área da organização ou política pública.

Em relação aos membros, é uma prática positiva a previsão de participação da(s) unidade(s) responsável(eis) por atividades de prevenção a conflito de interesses, que abrangem: consultas e pedidos de autorização para exercício de atividade privada, prevenção ao nepotismo, transparência de agendas de compromissos públicos e gestão do recebimento de hospitalidades, brindes e presentes, quando necessário ou quando essas atividades não forem realizadas pelas áreas que compõem o Comitê.

Com relação a competências e procedimentos estabelecidos nos normativos da Codevasf⁹ para

9. Decisão nº 1105/2023 Presidência da Codevasf.

o Comitê de Integridade, está disposto que este deve assessorar a Diretoria Executiva da Codevasf com relação à integridade organizacional, além de promover ações de conscientização junto aos agentes públicos da empresa e propor estratégias. Não havia, contudo, enquanto a assessoria estava sendo conduzida, especificações relacionadas ao funcionamento do Comitê, como periodicidade das reuniões e forma de atuação.

2.5 GESTÃO DA INTEGRIDADE

A gestão de integridade trata fundamentalmente da atividade de coordenação do conjunto de atividades adotadas pela organização com vistas ao fortalecimento da integridade pública organizacional. Essa coordenação pressupõe troca de informações e construção conjunta de estratégias para a implementação efetiva do Programa e do Plano de Integridade da organização. As atividades da unidade responsável por essa gestão, portanto, não se confundem com aquelas das áreas finalísticas, de suporte e gerenciais da organização, nem com aquelas das demais funções de integridade. Passa-se, então, à análise das competências da unidade responsável pela gestão de integridade da Codevasf.

Articulação com as unidades responsáveis por funções de integridade

A articulação entre as unidades responsáveis por funções de integridade é de competência da unidade responsável pela gestão de integridade e permite, em diferentes níveis de maturidade, além de coordenação das ações, a elaboração contínua de diagnóstico dos desafios que têm impactado a integridade organizacional, de modo a subsidiar decisões sobre como e em que momento enfrentar esses desafios. Na Codevasf, no entanto, apesar de essa unidade estar em contato e articulação com as demais áreas, não havia, durante a realização dos trabalhos, processos e parâmetros definidos para trocas de informações gerenciais e atuação conjunta e colaborativa, em especial para identificação dos riscos de integridade.

Os benefícios da adoção desse modelo integrado de gestão de integridade pela Codevasf foram corroborados por instâncias de integridade da própria empresa que participaram da avaliação realizada no âmbito do Prisma. Tanto a Ouvidoria quanto a Corregedoria, por exemplo, relataram que, no âmbito de suas atividades precípuas, identificam desafios que impactam a integridade na organização e já têm trabalhado no sentido de contribuir para a sua superação. Com base nesses achados, ambas emitem recomendações para outras áreas e acompanham sua implementação. Contudo, ambas relataram dificuldades nessa atuação, considerando que, para ser efetiva, ela demanda grande esforço de articulação, tanto na emissão das recomendações, quanto em seu monitoramento, o que compete com os processos e respectivos prazos de suas competências primordiais.

Em um modelo de gestão de integridade mais integrado, esses desafios podem ser compartilhados no âmbito do Comitê de Integridade e as soluções também podem ser pensadas de forma conjunta. A articulação entre as áreas permite justamente que um mesmo desafio possa ser identificado, mapeado e tratado de forma mais sistêmica, considerando diferentes perspectivas.

Além disso, a catalogação e organização dos desafios e das estratégias de tratamento identificados pela unidade responsável pela gestão de integridade facilita a sua compreensão, a inter-relação entre eles e sua priorização. Como resultado desse trabalho, o Comitê poderá deliberar, a partir de critérios pré-definidos, sobre adotar ações imediatamente ou inseri-las no próximo plano de integridade. Nesse sentido, a adoção de procedimentos para implementar rotinas de trabalho que permitam que essa articulação efetiva aconteça é uma boa prática.

Elaboração do Plano de Integridade

O Plano de Integridade da Codevasf especifica, no item Revisão do Plano de Integridade, de que forma o diagnóstico de integridade foi feito, ao mencionar as fontes utilizadas para identificação de desafios, procedimentos adotados e critérios para seleção de ações. Em sua elaboração, foram considerados como insumos:

- i. Recomendações decorrentes da Avaliação da Integridade em Empresas Estatais, realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU), no ano de 2016 (RA nº 201601720), para a avaliação de medidas de integridade existentes na Codevasf;
- ii. Resultados da autoavaliação no âmbito da plataforma e-Prevenção, criada para dar suporte ao Programa Nacional de Prevenção a Corrupção (PNPC), iniciativa do Tribunal de Contas da União e da CGU. Ao utilizar o “e-Prevenção” o gestor tem a oportunidade de avaliar sua instituição, descobrindo pontos vulneráveis e suscetíveis a falhas, possibilitando a adoção de ações mitigadoras para as vulnerabilidades observadas.

Percebe-se que o diagnóstico de integridade na Codevasf foi realizado com base em orientações e checklists externos, com validação interna pelas áreas competentes. Essa estratégia geralmente é adotada quando se objetiva o estabelecimento de estruturas, processos e procedimentos comuns para a gestão de integridade nas organizações.

Para avançar a gestão de integridade, cita-se como uma prática construtiva, por exemplo, a condução de entrevistas com a média e alta gerência, a exemplo daquelas que foram realizadas no âmbito do Prisma, com o objetivo de colher informações e percepções sobre os principais desafios enfrentados no desempenho de suas atribuições que impactem a integridade organizacional, assim como possíveis soluções. Com relação aos colaboradores, é necessário buscar compreender (por exemplo, por meio de pesquisas) se têm familiaridade e compreensão sobre os valores e práticas de integridade da organização, e se conhecem o programa de integridade e, em especial, os canais abertos para seu engajamento e participação.

Observa-se, assim, que as informações coletadas junto aos gestores e aos colaboradores complementam aquelas identificadas no âmbito do diagnóstico de integridade junto às demais funções, de forma a viabilizar uma perspectiva transversal e sistêmica, que oriente a priorização de ações no Plano de Integridade.

Por fim, o atual Plano de Integridade da estatal não considerou os resultados do processo de monitoramento do plano anterior. Tal prática, trata-se de uma abordagem aconselhável, visto que pode evidenciar:

- (a) ações que não poderão ser executadas dentro do seu prazo de vigência;
- (b) necessidade de atualização de procedimentos relacionados à gestão de integridade, em geral ou especificamente em relação ao plano de integridade.

Monitoramento e Avaliação do Plano e do Programa de Integridade

O Plano de Integridade da Codevasf define as regras de monitoramento e estabelece que cabe à unidade responsável pela gestão de integridade monitorar a implementação das ações junto às áreas responsáveis. A cada trimestre é realizada a verificação do atingimento das metas (produtos),

considerando os prazos e as evidências apresentadas para comprovação, com registros feitos na Planilha de Apoio do Plano de Integridade. Em seguida são realizadas reuniões nas quais são avaliados, em conjunto, o andamento das iniciativas, os principais problemas e justificativas, os riscos envolvidos e as soluções para superação dos obstáculos. Os resultados alcançados pelas áreas são submetidos, semestralmente, à apreciação do Conselho de Auditoria, da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração.

As regras de monitoramento da execução das ações do Plano de Integridade estabelecidas na Codevasf estão de acordo com as práticas de conformidade comumente observadas em relação a esse aspecto, contudo, não contemplam a coleta de possíveis impressões sobre a eficiência ou não dos procedimentos relacionados à elaboração, monitoramento e avaliação do Plano de Integridade. A identificação da necessidade de aprimoramento desses procedimentos pode levar a uma ação no próximo plano no sentido de atualização do programa de integridade (documento em que essas regras precisam estar definidas), o que indica que a gestão de integridade tem atuado e está incorporando a suas estratégias aprendizados provenientes da vivência prática.

Coordenação da gestão de riscos à integridade

A coordenação da gestão de riscos à integridade é competência da unidade responsável pela gestão de integridade. Ocorre que os riscos à integridade são apenas uma categoria de riscos, entre outros que precisam ser gerenciados no âmbito da organização. Nesse sentido, nas situações em que a organização já dispõe de uma área com fluxos e metodologia para tratar de gestão de riscos em geral, cabe à unidade responsável pela gestão de integridade coordenar sua atuação específica com relação a riscos à integridade com essa área.

À época de publicação do Programa de Integridade da Codevasf, a Secretaria de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos (SIRC) era a unidade responsável pela gestão tanto da integridade, quanto de riscos. Ressalta-se, contudo, que os procedimentos para atuação da gestão de riscos na Codevasf são estabelecidos por meio da Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos (PGIRC) da Codevasf e neste normativo não foi identificada previsão expressa de consideração de riscos à integridade na metodologia da empresa. Na prática, contudo, a metodologia de gerenciamento de riscos da empresa considera tais riscos.

Com a criação da Secretaria de Integridade, em 2023, as funções de gestão de integridade foram separadas da gestão de riscos e controle, contudo o Programa de Integridade da companhia não considera essa mudança, a forma de coordenação entre as duas Secretarias, assim como a previsão expressa da tipologia de riscos à integridade no processo de gestão de riscos da empresa. Como exemplos de possíveis atuações da Secretaria de Integridade junto à Secretaria de Riscos e Controles, pode-se mencionar a orientação na formulação de estratégias e conteúdo para esclarecimento sobre riscos à integridade aos colaboradores que participarão do processo de gestão de riscos.

Os resultados das atividades da Secretaria de Integridade também podem se tornar referência para a atuação da Secretaria de Riscos e Controles. Na elaboração do plano de integridade e no seu monitoramento, são identificadas informações relevantes, que podem servir de referência para a seleção de processos a serem submetidos à gestão de riscos. Essa articulação poderá ocorrer naturalmente no âmbito do Comitê de Integridade, caso a Secretaria de Riscos e Controle faça parte.

Treinamentos e ações de comunicação periódicas sobre o programa de integridade

O fortalecimento da integridade nas organizações passa pela sensibilização e pela capacitação constante acerca de temas relevantes para um ambiente íntegro, visto que o ambiente influencia

o comportamento das pessoas e se retroalimenta a partir deles. E é nesse sentido que a unidade responsável pela gestão de integridade tem papel importante na elaboração de estratégias de comunicação e capacitação em temas relacionados à integridade, envolvendo treinamentos, palestras, cursos e orientações.

A identificação de necessidades, tanto com relação a conhecimentos quanto a competências, pode advir, entre outros, da condução do diagnóstico de integridade e das demais atividades associadas à elaboração do plano de integridade. Nesse contexto, não apenas a unidade responsável pela gestão de integridade tem papel relevante, mas todos os membros do Comitê de Integridade.

O Programa de Comunicação e Treinamento em Integridade, Riscos e Controles Internos (PRCTIRC) da Codevasf é um instrumento de natureza cíclica, criado para sensibilizar, conscientizar e treinar empregados, partes relacionadas e interessadas sobre a importância da adesão às propostas de implantação de uma cultura organizacional centrada na integridade, riscos e controles internos. Na ocasião da execução dos trabalhos, era por meio desse Programa que ocorria o planejamento dos treinamentos e das atividades de comunicação a serem realizadas durante o ano. Ademais, o levantamento das necessidades de treinamento é feito com base nos resultados apurados em pesquisas de opinião.

Considerando o relevante papel que a gestão de integridade pode ter na identificação de conhecimentos e competências que precisam ser desenvolvidos, assim como na priorização de ações, é uma abordagem positiva que os procedimentos relacionados a planos de treinamento e comunicação considerem atividades e achados no âmbito da gestão de integridade. O estabelecimento de procedimentos é relevante para garantir que a identificação de temas e competências sejam atividade rotineira na organização.

Aspectos relacionados a direitos humanos para um ambiente organizacional íntegro

As ações para tratamento e prevenção de situações que possam impactar negativamente no respeito a direitos humanos são importantes para promover um ambiente íntegro no âmbito das organizações. Como exemplos, pode-se mencionar a valorização da diversidade e da equidade, o enfrentamento aos assédios moral e sexual, e o enfrentamento à discriminação.

A Política de Equidade de Gênero, Raça e Valorização da Diversidade da Codevasf, aprovada pela Deliberação nº 56, de 16 de dezembro de 2024, atualiza e revoga a Política de mesma natureza, aprovada em maio de 2023. Estabelece princípios e diretrizes para que a atuação da Codevasf seja pautada pelo respeito, inclusão, equidade e valorização à diversidade humana e cultural no desenvolvimento de suas atividades, bem como para o estímulo e a valorização da diversidade e não discriminação, inclusive em processos de recrutamento, seleção, contratação, treinamento e desligamento reafirmando o compromisso com a busca pela eliminação de todas as formas de desigualdade e discriminação em seu ambiente de trabalho e nas instituições que participam de sua cadeia de relacionamentos.

Por meio da Política, foi instituído o Comitê de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Diversidade da Codevasf, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, de caráter permanente e vinculado à Presidência - PR, para propor diversas ações nessa temática e elaborar anualmente plano de trabalho com as principais iniciativas para aquele período, apresentando demonstrativos dos resultados alcançados quanto à representatividade nos cargos e funções.

Combate ao assédio e à discriminação são temas abordados no Código de Conduta e Integridade da Codevasf. Há a conceituação do assédio moral e do sexual, figurando como vedação ao

agente público na Codevasf praticar ou compactuar com qualquer tipo de assédio. Ademais, agentes em postos de comando devem abster-se de praticar qualquer tipo de assédio. Como exemplo de ação prática, pode-se mencionar o projeto “Consciência para Mudança”, realizado pela Ouvidoria em articulação com outras instâncias de integridade. O projeto visa a um ambiente organizacional seguro e produtivo por meio de uma série de eventos e ações e teve o evento inicial realizado em outubro de 2023, contando com a participação da alta administração da Codevasf, assim como de representantes da Advocacia-Geral da União (AGU) e da Controladoria-Geral da União (CGU).

O Código de Conduta e Integridade também menciona os canais para denúncias (Ouvidoria e Comissão de Ética). No entanto, tais procedimentos e instâncias se encaixam na sistemática geral de denúncia de qualquer ato que configure descumprimento do código, não havendo processos, medidas, fluxos e responsáveis específicos para os casos de assédio moral ou sexual, de acordo com orientações do Guia Lilás – Orientações para Prevenção e Tratamento ao Assédio Moral e Sexual e à Discriminação no Governo Federal, publicado pela Controladoria-Geral da União em março de 2023 e atualizado em dezembro de 2024.

2.6 TRANSPARÊNCIA, DADOS ABERTOS E ACESSO À INFORMAÇÃO

As estatais estão submetidas à Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI)¹⁰ e a normativos correlatos que tratam de transparência pública nas suas formas passiva e ativa. Nesse sentido, é dever da Codevasf cumprir com obrigações de transparência passiva e ativa e ir além em relação a estas, em especial quanto a informações de interesse público, que fortalecem a confiança institucional e que apoiam a organização no efetivo cumprimento de sua missão institucional.

É necessário considerar, ainda, a publicação de informações em dados abertos¹¹, o que viabiliza o acesso aos dados, por exemplo, para fins de pesquisas e cruzamentos, podendo impulsionar a participação da sociedade, de institutos de pesquisa e universidades no controle social e na avaliação de políticas públicas. As empresas estatais não se submetem ao Decreto 8.777/2016 (Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal)¹², contudo, aquelas consideradas como “prestadoras de serviços públicos” são submetidas à Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital)¹³, a qual traz obrigações de transparência ativa e tem como princípio a promoção de dados abertos: publicar o inventário de bases de dados produzidos ou geridos no âmbito do órgão ou instituição, bem como catálogo de dados abertos disponíveis.

Transparência Ativa e Dados Abertos

Sobre transparência ativa e acessibilidade de informações, vale ressaltar que, para além de garantir conformidade com as normas, as organizações podem utilizar a publicação de informações como ferramenta de gestão e de estratégia para o cumprimento da missão institucional. A empresa pode, por exemplo, acompanhar os pedidos de acesso à informação com o objetivo de colocar em transparência ativa informações que tenham sido recorrentemente demandadas e, assim, desestimular a sobrecarga de atendimentos a solicitações individuais, resultando na mitigação da carga de trabalho e na redução dos custos associados ao processamento e à administração das solicitações de acesso à informação.

10. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

11. São dados que podem ser livremente acessados, utilizados, modificados e compartilhados por qualquer pessoa, estando sujeitos a, no máximo, exigências que visem a preservar sua proveniência e abertura.

12. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm

13. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm

A disponibilização de informações em dados abertos, de acordo com o Decreto nº 8.777/ 2016, tem como objetivos, entre outros, aprimorar a cultura da transparência, fomentar o controle social e a pesquisa científica, além de promover o desenvolvimento tecnológico e inovação no setor público. Para alcançar esses objetivos, a disponibilização de informações em dados abertos, associada a uma estratégia de comunicação e articulação com atores relevantes como institutos de pesquisa ou universidades, por exemplo, pode auxiliar a empresa no aprimoramento dos serviços oferecidos.

Por outro lado, durante a fase de entrevistas, foi exposto pela Codevasf a dificuldade da estatal em demonstrar resultados relevantes para populações locais beneficiadas por projetos sociais. A publicação de pesquisas que demonstrem os resultados positivos, possíveis prejuízos com a eventual descontinuidade do projeto, além de sugestões de aprimoramento, poderiam auxiliar a empresa a aprimorar sua atuação nesse segmento.

Em suma, ações voltadas para a transparência ativa e o acesso à informação não apenas reforçam a prestação de contas e a legitimidade das instituições, mas, associadas a uma estratégia mais ampla, também podem contribuir para impulsionar a atuação das organizações, por meio da participação e do controle social.

Acesso à Informação

A transparência passiva visa garantir a prestação de informações em atendimento a pedidos apresentados à Administração Pública Federal, com fundamento na Lei nº 12.527/2011 (LAI – Lei de Acesso à Informação)¹⁴. Conforme avaliação da CGU à época de execução dos trabalhos, com base em informações do Painel da LAI, entre 01/01/2019 e 31/05/2024 foram registrados 78 pedidos respondidos fora do prazo legal, resultando em um percentual de 8,72% do quantitativo total de pedidos recebidos no mesmo período (894). Os dados indicam a importância de um monitoramento contínuo para assegurar o cumprimento dos prazos legais.

2.7 PREVENÇÃO AO CONFLITO DE INTERESSES

As medidas para prevenir conflito de interesses no âmbito de uma organização têm por objetivo evitar a ocorrência de situações que possam comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública, em razão do confronto entre interesses públicos e interesses privados de ocupantes de cargos públicos. Nesse sentido, além de acarretar prejuízos à melhor entrega pública, a ocorrência de situações de conflito de interesses pode macular sobremaneira a imagem e a confiança da organização junto à sociedade.

Declaração de conflito de interesses (DCI) e consulta à Comissão de Ética Pública da Presidência da República por ocupantes de cargos da alta direção

Os agentes públicos ocupantes de cargos de nível equivalente a CCE 15 e superiores (DAS 5) devem encaminhar a Declaração de Conflito de Interesses (DCI)¹⁵ à Comissão de Ética Pública, por meio do Sistema e-Patri, no momento da posse, anualmente e na exoneração do cargo. Caso haja dúvidas, o dirigente deve submeter uma consulta à CEP e obter orientações para mitigar eventuais riscos, registrando o NUP da consulta na DCI, de forma a evidenciá-la.

Além do cumprimento da obrigação legal, a submissão da DCI pode ter um papel educativo,

14. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

15. <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/etica-publica/servicos-em-destaque/declaracao-confidencial-de-informacoes-dci>

na medida em que as perguntas no formulário levam à reflexão sobre possíveis riscos a que o agente público possa estar submetido em razão de atividades privadas exercidas por ele mesmo ou por seus familiares, assim como sobre possíveis medidas de mitigação. Caso ele tenha dúvidas, a consulta à CEP é uma forma de receber orientações, se prevenir com relação à prática de ilícito e, ainda, resguardar a imagem da organização a qual ele está vinculado.

No que diz respeito à Codevasf, informações compartilhadas pela CEP à época da realização dos trabalhos corroboraram a necessidade de que a estatal atue na conscientização interna sobre a submissão das DCI. A análise das informações a partir de uma amostra de anos recentes demonstrou um baixo nível de conformidade com a obrigação de entrega da DCI, tanto entre os dirigentes que permaneciam ativos no cargo quanto entre os que já haviam deixado o cargo.

A esse respeito, um ponto de atenção diz respeito à entrega da DCI após o desligamento do cargo na empresa, pois os riscos de conflito que afetam o interesse público e a imagem da empresa não findam com a saída do dirigente. Por exemplo, a obrigação de manter sigilo sobre informações privilegiadas obtidas em razão do cargo ocupado, permanece a qualquer tempo. Ademais, é preciso ter atenção quando o dirigente deixa o cargo e, por exemplo, aceita convite para atuar junto a pessoa jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante durante o exercício do cargo. Nesse e em outros casos, além da DCI, a consulta à CEP é obrigatória para que seja avaliada a necessidade de se cumprir quarentena.

Consultas e pedidos de autorização para atividade privada por demais colaboradores

Os demais agentes públicos da empresa (não ocupantes de cargo de nível equivalente a CCE 15 e superiores) podem buscar orientação sobre possíveis situações de conflito de interesses por meio do Sistema Eletrônico de Prevenção a Conflito de Interesses (SeCI)¹⁶, disponibilizado pela CGU. É importante ressaltar que as situações de conflito atingem quaisquer agentes públicos, não só os ocupantes de cargos da alta direção. Isso porque outros agentes públicos também podem, nos termos da Lei 12.813/2013, por exemplo, tomar decisões em que há conflito entre seu interesse pessoal e o interesse da empresa.

Dados obtidos pelo SeCI apontavam que metade das demandas de conflito submetidas por agentes públicos da Codevasf abordavam duas situações específicas: prestação de consultoria técnica na área de engenharia e atividade de magistério em instituições de ensino superior. Os dados, contudo, não permitiram tirar conclusões mais avançadas, tendo em vista que o número de demandas é muito pequeno. A Codevasf aderiu ao Sistema logo no seu primeiro ano de funcionamento (2014), no entanto, o número de solicitações registradas até 2023 era baixo, com uma média inferior a uma solicitação por ano, sendo mais da metade dessas solicitações concentradas nos dois primeiros anos de uso do SeCI.

Do total de oito solicitações, apenas uma foi encaminhada para revisão pela CGU devido ao risco de conflito de interesse identificado. No entanto, essa solicitação foi encerrada sem análise de mérito devido à desistência da parte interessada, o que pode estar associado à demora da empresa em responder ao Pedido de Informações Adicionais emitido pela CGU no âmbito da referida consulta (1.820 dias). Em virtude do lapso temporal decorrido sem manifestação formal da Codevasf, foi solicitado à entidade que verificasse junto ao interessado se ainda gostaria de continuar o processo, o que resultou em uma resposta negativa.

Tendo em vista o contexto apresentado, observamos que, apesar de ter aderido ao SeCI desde

16. <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/dinteg/combate-ao-conflito-de-interesses/seci>

seu lançamento, a empresa atuou pouco com relação à prevenção a conflito de interesses junto a seus agentes públicos. O atual Plano de Integridade da Codevasf prevê o estabelecimento, no Código de Ética, de regras para a realização de consultas relacionadas a conflito de interesse, o que foi implementado. Em 2023, a empresa publicou uma Cartilha de Integridade e Ética sobre conflito de interesses, que traz explicações sobre situações, exemplos e orientações sobre como lidar com conflito de interesses. A publicação da cartilha contou com evento do qual participaram funções de integridade da Codevasf e a CGU.

No entanto, de acordo com dados do Painel Prevenção de Conflito de Interesses da CGU¹⁷, entre 01/01/2023 e 01/06/2024, só foi submetida uma consulta no SeCI, a qual não havia sido respondida pela Codevasf até 11/06/2024. Nesse contexto, ressalta-se que é boa prática a adoção de ações de divulgação sobre o tema, especialmente voltadas ao público mais exposto a situações de risco, bem como o treinamento dos membros da Comissão de Ética que atuarão na análise das demandas para garantir o atendimento célere e de qualidade.

Por fim, ressalta-se que, durante as reuniões técnicas ocorridas durante a assessoria, foram identificadas potenciais vulnerabilidades relacionadas a conflitos de interesse que requerem especial atenção. Um exemplo é o elevado contingente de fiscais de contratos e convênios que desempenham funções diretas no campo, interagindo com empresas contratadas e autoridades municipais, os quais têm interesse em sua decisão. Essa situação pode acarretar pressão indevida sobre os fiscais ou até mesmo proporcionar abertura para influências indevidas, o que merece ações específicas de mitigação.

É importante mencionar, ainda, que os fiscais contam com o apoio de equipe contratada (serviço terceirizado) para exercer suas atividades. Tanto os fiscais quanto a equipe de apoio precisam reconhecer os limites legais de sua atuação, a fim de evitar se envolver em ilícitos, assim como ter clareza sobre protocolos para prevenir conflito de interesses e sobre os canais de orientação disponíveis. Por exemplo, além de conhecer o SeCI, pode ser relevante que os fiscais se reúnam com empresas contratadas e autoridades municipais sempre na presença de outro membro da equipe.

Transparência da agenda de compromissos públicos

A obrigação de transparência de agenda de compromissos públicos é estabelecida pela Lei de Conflito de Interesses para ocupantes de cargos de nível equivalente a CCE 15 e superiores (DAS 5). Dar transparência às agendas fortalece a prevenção a conflito de interesses na medida em que as tratativas entre os agentes públicos e as partes interessadas, que muitas vezes têm interesse em decisões, ficam disponíveis ao acompanhamento da sociedade e favorecem o controle social.

Nesse contexto, a CGU disponibiliza o Sistema Eletrônico de Agendas do Governo Federal (e-Agendas)¹⁸ para que os órgãos e entidades publiquem as informações definidas como obrigatórias pelo Decreto nº 10.889/2021¹⁹, o qual regulamenta a matéria. As empresas estatais são obrigadas a publicar o mesmo rol de informações, mas não são obrigadas a utilizar o e-Agendas. Há, no entanto, vantagens em fazer uso do Sistema, por exemplo: (i) as informações ficam centralizadas junto às demais agendas do Poder Executivo federal, o que facilita o acesso, a análise e o cruzamento de dados por parte de pesquisadores e de interessados; (ii) evita-se publicação de agendas divergentes quando participam diferentes autoridades, uma vez que o Sistema compartilha o registro com os

17. <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/conflitointeresses>

18. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/prevencao-da-corrupcao/transparencia-de-agendas/secoes/sistema-e-agendas>

19. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10889.htm

demais participantes do compromisso; e, (iii) o Sistema contempla todas as obrigações impostas pelo Decreto, o que torna desnecessário o investimento de recursos na construção ou adaptação de sistema próprio.

Além disso, a Controladoria-Geral da União disponibilizou Guia para Identificação de Agentes Públicos que devem Publicar Agendas de Compromissos (2021)²⁰. O Guia sugere procedimentos para a identificação de agentes públicos (além dos obrigados pela Lei de Conflito de Interesses) que precisam publicar agendas em razão da exposição recorrente à representação privada de interesses. A depender do objeto de representação de interesses, os agentes privados procuram diretamente dirigentes de médio escalão ou membros de equipe técnica com intuito de influenciá-los. Ao aplicar os procedimentos, a organização aprende sobre como a representação de interesses permeia toda a organização, o que favorece a adoção de estratégias de mitigação alinhadas com os riscos existentes.

Com relação à implementação desse conjunto de regras na Codevasf, foi realizada análise pela área responsável da CGU em relação a um recorte temporal específico, tendo como base as agendas publicadas no sítio eletrônico da entidade (154 registros de compromissos realizados), referentes ao cargo de Diretor-Presidente, no período de outubro de 2022 a maio de 2023. Não foi possível, entretanto, avaliar a tempestividade dos registros porque não consta informação sobre a data de publicação dos compromissos. Considerando as diferenças de exposição das informações com relação ao e-Agendas, os itens abaixo foram objeto de avaliação, seguidos pelos achados:

Itens objeto de monitoramento:

- Preenchimento claro do assunto;
- Indícios de participação de agente privado não informado;
- Adequação do enquadramento do compromisso na tipologia da norma;
- Descrição do objetivo ou detalhamento do compromisso;
- Informações sobre afastamentos;
- Divulgação das hospitalidades e viagens custeadas, ainda que parcialmente, por agente privado;
- Divulgação de presentes ofertados por agente privado.

Achados referentes à amostra analisada:

- Aproximadamente 65% dos registros não estão claros. Os assuntos estão descritos de forma genérica, ou somente com o nome do participante do compromisso;
- Foram encontradas omissões dos nomes dos participantes ou registro do nome do participante ou da empresa como “assunto” do compromisso, sem a completa identificação;
- Em aproximadamente 35% dos compromissos em que constam o nome do participante como “assunto”, há indícios de participação de agente privado;
- 80% dos registros não apresentam referência à tipologia de compromisso. Dos 20% dos registros que apresentam essa referência, apenas 10% estão com o enquadramento adequado, enquanto os 10% restantes são inconclusivos quanto ao tipo de compromisso ou, provavelmente, estão enquadrados em desconformidade com a tipologia estabelecida na norma;

20. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/prevencao-da-corrupcao/transparencia-de-agendas/secoes/arquivos/guia-de-definicoes-dos-apos-no-pef.pdf>

- Inadequação do enquadramento do compromisso na tipologia estabelecida na norma (reunião registrada como audiência e vice-versa; despacho interno registrado como reunião) ou ausência de registro da tipologia de compromisso;
- Deslocamentos cadastrados como compromisso;
- Registro do afastamento sem indicação do substituto;
- Ausência de registro de presentes e de hospitalidades concedidas por agente privado;
- Divergência de registros, ao fazer o cruzamento dos compromissos registrados pelo Diretor-Presidente da Codevasf com a agenda de Ministros de Estado.

Presentes, hospitalidades e participação em audiências

O Decreto nº 10.889/2021, que regulamenta a Lei de Conflito de Interesses, estabelece que os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal devem:

- Ter procedimento para encaminhar presentes recebidos por seus agentes públicos - aqueles que não podem ser mantidos em razão de terem sido recebidos de agente privado que tem interesse em sua decisão;
- Ter procedimento para autorização de recebimento de hospitalidades;
- Possibilitar que seus agentes públicos participem de audiências (encontros de trabalho em que há representação privada de interesses), sempre que possível, acompanhados de outro agente público do Poder Executivo federal.

No Plano de Integridade vigente da Codevasf está prevista ação, já concluída, com o objetivo de estabelecer no Código de Conduta regras sobre o recebimento de presentes. Nesse sentido, foi inserida no Código explicação sobre a diferença entre presentes, brindes e hospitalidades. O texto não prevê, entretanto, o encaminhamento de presente recebido para o setor de patrimônio da empresa.

Com relação ao estabelecimento de procedimentos para autorização de recebimento de hospitalidades, o Plano de Integridade é omissivo. O Código de Ética da empresa dispõe sobre a participação de colaborador ou membro da alta direção em eventos e menciona que, desde que autorizado pela Codevasf, o agente público poderá aceitar algumas hospitalidades. No entanto, não são definidos os procedimentos e especificadas as autoridades ou instâncias aptas a viabilizar essa autorização. O Decreto nº 10.889/2021 estabelece que a autorização precisa considerar alguns requisitos. Considerando os riscos à imagem da organização envolvidos com a aceitação de hospitalidades de agentes privados, é importante que essas autorizações sejam feitas por escrito e de forma fundamentada, considerando os parâmetros indicados no Decreto.

Sobre reuniões com terceiros, o Código de Ética da empresa estabelece, em seu art. 24, que:

[...] o agente público da Codevasf deverá adotar as seguintes condutas no relacionamento com usuários de serviços públicos e fornecedores: (...) III- conduzir as reuniões do processo de contratação ou negociação, formalmente, com registro em ata e sempre na presença de, no mínimo, 2 (dois) agentes públicos da Codevasf (Codevasf, 2024, p. 12).

O dispositivo do Código não contempla, contudo, regra para a participação em audiências, conforme estabelecido pelo Decreto.

Procedimentos para prevenção a nepotismo

Os procedimentos para prevenção do nepotismo também estão relacionados à prevenção a conflitos de interesses. Apesar de não serem regidos pela Lei nº 12.813/2013 e sim pelo Decreto nº 7.203/2010, as regras nele contidas também visam resguardar o princípio da impessoalidade que rege a administração pública.

A ocorrência de situações de nepotismo em uma organização tem o condão de fragilizar a integridade organizacional uma vez que mina a confiança dos próprios colaboradores e da sociedade com relação ao compromisso com a integridade. A cultura de integridade e a confiança são construídas com sensibilização e prática. Nesse sentido, é relevante prevenir situações de nepotismo e, caso detectadas, providenciar seu desfazimento e demais medidas cabíveis.

Em fevereiro de 2024, a CGU realizou trabalho de monitoramento para identificação de possíveis situações de vínculos familiares para a prevenção de nepotismo no âmbito da Codevasf, com o intuito de estimular e apoiar a adoção de medidas de integridade. A análise identificou casos de vínculos familiares que podem estar em desacordo com as normas aplicáveis. Ressalta-se que os resultados identificados são alertas para verificação do cumprimento das regras estabelecidas no Decreto nº 7.203/2010, dado que nem todo vínculo identificado por meio do cruzamento de dados é necessariamente um caso de nepotismo. A partir desses dados, cabe à organização identificar caso a caso se: (i) os vínculos familiares identificados existem e estão corretos; e (ii) se caracterizam nepotismo, conforme o Decreto.

O detalhamento das situações verificadas foi encaminhado à Codevasf para análise e adoção de medidas cabíveis por parte da companhia. Caso haja situação em discordância com a legislação aplicável, a empresa deverá adotar as providências para saná-la e, caso seja necessário, avaliar a necessidade de proceder ajuste no fluxo de trabalho relacionado à designação de pessoas para o exercício de cargos ou funções ou relacionado à contratação de empregados efetivos ou terceirizados, conforme o caso. De toda forma, a reflexão sobre a necessidade de revisitar os fluxos de trabalho e avaliar ações preventivas são medidas que contribuem diretamente para a mitigação dos riscos de integridade decorrentes de vínculos familiares e para o fortalecimento da reputação e da confiança da sociedade na organização.

2.8 GESTÃO DA ÉTICA

A Comissão de Ética da Codevasf (CEC) foi criada em 2007, estando vinculada à Presidência da empresa e integra o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo federal. Sua composição e regras de funcionamento estão previstas em seu Regimento Interno. A composição atual da CEC foi estabelecida pela Decisão nº 128, da Presidência da Codevasf, correspondendo a três empregados titulares, seus suplentes e uma secretária-executiva, sem dedicação exclusiva.

Dentre as competências atribuídas à Comissão no Regimento Interno da Codevasf, destacam-se sua atuação como instância consultiva de dirigentes e empregados quanto ao tratamento interpessoal e com o patrimônio público, como instância de apuração de ofício ou por denúncia de condutas em desacordo com as normas e como instância que recomenda, acompanha e avalia ações para disseminar normas éticas e capacitar pessoas. Conforme mencionado no tópico anterior, ela também é responsável por analisar e se manifestar em consultas dos colaboradores da empresa (não ocupantes de cargos de nível equivalente a CCE 15 e superiores) encaminhadas por meio do SeCI.

Em resposta à solicitação da equipe da CGU, foi apresentado pela CEC o plano de trabalho

para o interstício de 2022-2023. Nesse plano, constavam as ações previstas pela Comissão para o período, relacionadas ao levantamento de possíveis aspectos a serem revisados no regimento interno para sua atualização, à implantação da secretaria-executiva, à comunicação dos normativos, à realização de eventos e cursos na temática, à aplicação de questionários aos empregados da Codevasf para aferir o conhecimento referente às normas éticas, e à interlocução com as superintendências regionais e a alta gestão.

Sobre as ações propostas, ressalta-se a importância de estruturação da secretaria-executiva para que possa apoiar a atuação da Comissão conforme recomenda a Comissão de Ética Pública (CEP)²¹. Com a sensibilização dos colaboradores sobre a importância do tema, é esperado que o número de consultas no SeCI aumente. Nesse contexto, suma secretaria-executiva com dedicação exclusiva e com capacidade para processar tais demandas poderá contribuir bastante para a decisão dos membros da Comissão.

Sobre a realização de eventos e cursos sobre ética e a aplicação de questionários aos empregados da Codevasf para aferir o conhecimento referente às normas éticas, lembramos que os temas de ética são muito próximos e, por vezes, coincidem com os temas de integridade. A empresa reconhece essa proximidade, tendo em vista que o seu código de conduta faz referência tanto à ética quanto à integridade: Código de Conduta Ética e Integridade. O ideal, portanto, é que, no que couber, o plano de ação da Comissão de Ética seja articulado com as competências e ações no âmbito da gestão de integridade. Assim, conforme apontado no tópico que trata da articulação entre as funções de integridade, a Comissão de Ética pode somar esforços com a unidade responsável pela gestão de integridade e, de forma coordenada também entre as demais instâncias de apoio à integridade, podem realizar eventos e cursos associados às necessidades da organização como um todo.

2.9 OUVIDORIA

As Ouvidorias possuem como atividades precípuas, dentre outras, a promoção da participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos; o recebimento, análise e encaminhamento às autoridades competentes de manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e promoção da adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

Dessa maneira, as atividades exercidas tipicamente pela ouvidoria fornecem informações que auxiliam na identificação de situações com potencial impacto na consecução dos objetivos da organização, além de boas práticas e oportunidades de aprimoramentos, contribuindo, dessa forma, para a gestão da integridade organizacional.

A Ouvidoria da Codevasf é unidade interna de governança vinculada ao Conselho de Administração da empresa. Dentre as competências previstas no Estatuto Social e no Regimento Interno da empresa para a área, destacam-se: (i) a recepção e o exame de sugestões, reclamações e denúncias, via plataforma Fala.Br; (ii) encaminhamentos necessários para solução das demandas – levantamento de informações, interação com outras áreas, acompanhamento da demanda até retorno ao demandante; e (iii) encaminhamento de denúncias à Corregedoria da Codevasf. Além disso, a

21. Ementário de Precedentes da Comissão de Ética Pública, disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/etica-publica/sistema-de-gestao-da-etica/precedentes-da-comissao-de-etica-publica/ementario_de_precedentes_5_edicao.pdf

Ouvidoria também é responsável por receber e encaminhar os pedidos de acesso à informação destinados à Codevasf, tema objeto de análise no tópico “Acesso à Informação” deste Relatório.

O Plano de Integridade da Codevasf prevê, como um de seus produtos, o planejamento da implementação do módulo de tratamento do Sistema Fala.BR na tramitação das denúncias à Auditoria e à Corregedoria, visando maior segurança dos dados dos denunciantes. Por fim, observou-se que a Ouvidoria ainda não adota, de forma sistemática, a categorização das manifestações recebidas por temas relacionados à integridade, nem realiza, de modo estruturado, a análise agregada dessas informações para compartilhamento no âmbito do Comitê de Integridade.

2.10 CORREIÇÃO

A função correcional é essencial à integridade organizacional, contribuindo para a prevenção, detecção e punição de práticas ilícitas e outros desvios éticos. Essa função atua sobre a responsabilização de agentes públicos pelo descumprimento de normas disciplinares, assim como de pessoas jurídicas que tenham praticado atos contra a Administração Pública. Nesse sentido, as atividades correcionais podem contribuir para a identificação de vulnerabilidades que fornecem insumos importantes para a gestão de riscos à integridade e outros tipos de riscos na organização.

A Corregedoria é uma das quatro unidades de governança da empresa e está vinculada ao Conselho de Administração da Codevasf. Suas atividades estão discriminadas no Estatuto Social e no Regimento Interno da Codevasf e incluem, entre outras, a realização de juízo de admissibilidade, a instauração, o acompanhamento e a supervisão de procedimentos correcionais, como investigação preliminar e sindicância administrativa, visando apurar possíveis irregularidades cometidas por empregados. Também é atribuição da Corregedoria apoiar a identificação de vulnerabilidades e de riscos à integridade.

A Corregedoria da Codevasf foi premiada com o terceiro lugar no Concurso de Boas Práticas Correcionais (2023)²², organizado pela CRG, com o projeto “Reuniões Dirigidas”. O projeto da Codevasf, que concorreu na categoria de empresas estatais federais, promove o diálogo direcionado com empregados da companhia sobre a atividade correcional a partir do trabalho específico de cada setor. Esse contexto demonstra que a Corregedoria da Codevasf vem atuando no fortalecimento da integridade organizacional.

Contudo, verificou-se que não há, de forma sistemática, o compartilhamento de dados não sensíveis – como temas recorrentes em processos abertos na corregedoria e indicações de ações preventivas – com o Comitê de Integridade da Codevasf, de modo a contribuir para a construção de estratégias de integridade transversais e sistêmicas na organização.

Por fim, ressaltamos a importância de a Corregedoria da Codevasf continuar investindo na preparação de sua equipe para atuar em processos de responsabilização de pessoas jurídicas – PAR. No âmbito dos trabalhos realizados, foi informado que desde 2018 a Corregedoria teria atuado em 7 processos de PAR, sendo que 1 processo foi julgado e arquivado, 2 foram enviados para CGU, e 4 ainda estavam em curso na Corregedoria da Codevasf.

22. <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/servicos/eventos/siscor-procor/concurso-de-boas-praticas/2023>

2.11 AUDITORIA INTERNA

A auditoria interna é uma atividade independente e objetiva de avaliação e consultoria que exerce papel relevante na melhoria contínua da integridade organizacional, pois auxilia na prevenção, detecção e correção de atos ilícitos e irregulares, atuando na melhoria dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles para assegurar a entrega de políticas e serviços públicos efetivos e aumentar a confiança na organização. Assim, a atividade de auditoria interna governamental tem como propósito aumentar e proteger o valor organizacional das instituições públicas, fornecendo avaliação, assessoria e aconselhamento baseados em riscos.

No âmbito da Codevasf a Auditoria Interna (Consad/AUD) é vinculada ao Conselho de Administração, conforme a Lei 13.303/2016 e a Resolução CGPAR nº 48/2023. Suas competências estão estabelecidas no Regimento Interno da Codevasf, no Estatuto Social e no Regimento Interno da Auditoria Interna e incluem, entre outras: (i) auditar os processos e controles internos, assegurando o cumprimento de normas, políticas e procedimentos; (ii) monitorar e avaliar os processos de gestão de governança; e (iii) monitorar e avaliar a eficácia do processo de gerenciamento de riscos, integridade e controles internos da empresa. De acordo com o Regimento Interno da empresa, a AUD tem duplo reporte, funcional e administrativo, ao Conselho de Administração e ao diretor-presidente da Codevasf, respectivamente, vedada a delegação.

Observou-se que a Auditoria Interna (AUD) ainda não compartilha, de forma sistemática, no âmbito do Comitê de Integridade, resultados, achados ou percepções relacionados à integridade que emergem de suas atividades. Essa ausência representa uma oportunidade não explorada de integração entre funções de controle e integridade, o que pode enfraquecer a capacidade da organização de identificar riscos de integridade de forma preventiva e articulada. Como exemplo, pode-se mencionar a relevância de a Auditoria Interna ter apresentado, no âmbito do Prisma, os achados do Relatório de Avaliação da Gestão nas Atividades de Acompanhamento de Convênios e Fiscalização de Contratos Celebrados pela Codevasf (Relatório de Auditoria 7/2022 - Consad/AUD/UAP). As discussões provenientes dessa apresentação, que contou com a participação de representantes de outras funções de integridade, contribuíram para a melhor compreensão dos desafios referentes às atividades de fiscalização. Ademais, foram utilizadas como insumo nas conversas com os gestores de áreas relevantes da empresa, permitindo reflexões quanto a vários processos internos.

3. INTEGRIDADE NAS ATIVIDADES FINALÍSTICAS - CONSIDERAÇÕES

A busca pelo aprimoramento de atividades e serviços ligados à missão de uma organização também é uma busca pela integridade, uma vez que: (i) consolida a atuação legítima da instituição – de acordo com o propósito para o qual ela foi criada; (ii) busca eficiência – de forma a maximizar o impacto positivo para os cidadãos destinatários dos serviços; e (iii) gera confiança junto à sociedade.

Para tanto, é importante avançar na capacidade de aplicação do orçamento da Codevasf em projetos regionais estruturantes, o que atualmente representa um desafio à empresa, considerando o contexto orçamentário em que está inserida. Esse avanço implica em uma atuação sistêmica que, embora inclua ações de curto prazo, deve estar inserida em uma perspectiva de médio e longo prazo.

Durante as reuniões realizadas, foi reportado que a empresa mantém uma lista com propostas relacionadas a mais de 160 (cento e sessenta) obras estruturantes. No entanto, considerando a atual conjuntura orçamentária - em que as principais fontes de recursos são emendas parlamentares – existe uma dificuldade de aplicação de recursos nessas propostas. Isso se deve em parte pela própria dinâmica de captação desses recursos e em parte pela necessidade de aprimoramento das

estratégias da empresa relacionadas a: **“1. Aprimoramento do mapeamento de demandas sociais regionalizadas”**; **“2. Aprimoramentos nas atividades de fiscalização”**; **“3. Aprimoramentos nas estratégias de monitoramento e avaliação de resultados”**; e, **“4. Padronização de orientações e estratégia de treinamento e comunicação”**; sem prejuízo de outros fatores que também possam ser relevantes, mas que não foram objeto das discussões no âmbito desse trabalho. Os tópicos ressaltados acima serão tratados com pouco mais de detalhe na sequência deste Relatório.

Conforme demonstrado na apresentação do perfil da Codevasf, o orçamento executado pela empresa advém principalmente de recursos de emendas parlamentares e, na maioria das vezes, isso impede uma maior discricionariedade na escolha de onde o recurso deve ser aplicado. Outro fator a ser considerado é que a empresa tem recebido os recursos de forma concentrada no final do ano. Nesse cenário, a realização de um planejamento adequado se torna uma tarefa complexa. Uma das formas adotadas pela empresa para lidar com a situação foi mediante a utilização de Atas de Registro de Preços (ARP), mecanismo que permite ter atas aptas a receber o recurso sem a necessidade de indicação prévia de disponibilidade orçamentária. Esse arranjo proporciona uma aplicação mais célere das emendas parlamentares e de recursos provenientes de créditos suplementares ou termos de execução descentralizada recebidos próximo ao final do exercício.

De acordo com dados do Portal da Transparência²³, consultados em 27 de maio de 2024, das 424 (quatrocentas e vinte e quatro) licitações realizadas pela Codevasf em 2023, 87% (equivalente a trezentas e sessenta e sete) foram por meio de ARP. Ainda, do total de licitações, 55% foram realizadas no mês de dezembro. Destaca-se que, do total de processos licitatórios, 155 (cento e cinquenta e cinco) ocorreram nas duas últimas semanas desse mês.

Conforme dados de licitações disponíveis no Portal Compras Governamentais, consultado em 27 de maio de 2024, pode-se observar, ainda, que, em 2023, foram abertos processos licitatórios em um valor estimado de R\$ 4,1 bilhões para a realização de: (i) obras pontuais de pavimentação e de (ii) aquisição de máquinas, veículos e equipamentos destinados a doações. Esse conjunto representa cerca de 72% do montante total estimado em licitações pela estatal em 2023. Ou seja, a Codevasf tem atuado principalmente na contratação de serviços e na compra de bens de forma pontual, sem haver, necessariamente, aderência a uma estratégia sistêmica de desenvolvimento regional.

Além de privilegiar a atuação pontual, a sistemática tem ocasionado uma série de dificuldades como: grande volume de restos a pagar; licitações realizadas às pressas para absorção dos recursos; necessidade de tomar decisões precipitadas na alocação de recursos; e recebimento de recursos acima da capacidade de execução da empresa.

Diante do exposto, é fundamental destacar que a busca pela integridade na gestão da Codevasf está intrinsecamente ligada à sua missão de promover o desenvolvimento regional. Nesse contexto, a importância das emendas parlamentares enquanto fonte de recursos gera a necessidade de um planejamento mais eficaz. Dessa forma, nos itens subsequentes, abordaremos fragilidades identificadas e que se bem trabalhadas podem promover uma atuação legítima e eficiente da estatal, maximizando o impacto positivo para os cidadãos.

23. <https://portaldatransparencia.gov.br/>

3.1 APRIMORAMENTO DO MAPEAMENTO DE DEMANDAS SOCIAIS REGIONALIZADAS

A importância do mapeamento das demandas sociais regionalizadas para a Codevasf não se limita apenas à eficiência na aplicação de recursos, mas está diretamente ligada à entrega de valor público à sociedade. Ao identificar as necessidades locais, a empresa não apenas legitima sua atuação, alinhando-se ao seu propósito institucional de promover o desenvolvimento regional, mas também fortalece a confiança da sociedade em suas ações. Um mapeamento eficaz, portanto, contribui para a transparência e a responsabilidade, pilares da integridade pública, pois permite que as decisões de alocação de recursos sejam baseadas em dados concretos e nas reais demandas da população.

Conforme mencionado, uma das estratégias sobre a qual a Codevasf pode avançar para aprimorar sua capacidade de aplicar recursos em projetos estruturantes é o mapeamento de demandas sociais regionalizadas. O tema foi objeto de relatório de avaliação da CGU²⁴, que efetuou recomendação específica ao, atualmente, Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), em articulação com a Codevasf.

No âmbito dos procedimentos realizados no transcorrer dos trabalhos, buscou-se o MIDR, órgão ao qual a Codevasf está vinculada, para obter informações quanto a esse contexto. O Ministério demonstrou preocupação com relação à qualificação das ações com foco nas demandas sociais e relatou estar em busca de parcerias com institutos de pesquisa para identificar as necessidades de fato das populações potencialmente beneficiárias, de forma a auxiliar os municípios na apuração e na apresentação das demandas locais. Esse desafio, portanto, é reconhecido pelo MIDR e extrapola a atuação da Codevasf, precisando ser enfrentado conjuntamente.

Nesse contexto, nota-se que o investimento em ferramentas de tecnologia da informação, devidamente alimentadas com dados detalhados e atualizados das demandas nos territórios de atuação da empresa, pode simplificar as análises sobre alocações de recursos. Nesse sentido, durante as entrevistas do Prisma, foi apresentado o Sistema de Identificação de Demandas Sociais (SIDeS), que estava em desenvolvimento na Codevasf, para utilização pelas prefeituras para apontamento de suas demandas. O SIDeS catalogaria as necessidades da sociedade a partir do registro pelos municípios dos serviços necessários localmente, tendo como parâmetro aqueles prestados pela Codevasf. Sobre esse aspecto, os técnicos da Codevasf manifestaram a intenção de apresentar as demandas de forma georreferenciada aos parlamentares, o que poderia servir como importante subsídio no direcionamento de recursos de emendas orçamentárias.

A Codevasf contava à época, também, com um Catálogo de Máquinas, Implementos, Veículos, Equipamentos, Materiais e Serviços, o qual busca apresentar uma série de objetos, dentro das linhas de negócio da empresa, passíveis de aplicação de recursos de emendas parlamentares, assim como seus respectivos benefícios esperados e valores estimados. Embora o documento seja um avanço no sentido de se evitar que parlamentares apresentem emendas com objetos inadequados à missão institucional da empresa ou fora de sua área de atuação, ele ainda não traz nenhuma sinalização sobre aqueles que são vistos como prioritários para cada região ou para aquele ano, de acordo com um planejamento da própria empresa.

24. De acordo com o Relatório de Avaliação 906016 da CGU em 2021, “[...] cadastro de necessidades de obras de pavimentação e da aquisição de equipamentos e máquinas pesadas, cujas informações estejam adequadamente estruturadas, hierarquizadas (quanto ao aspecto de prioridade/eficiência alocativa) e divulgadas de maneira a permitir ao Parlamento compatibilizar os interesses mais urgentes da população a um planejamento setorial tecnicamente estruturado” (Controladoria-Geral da União, 2021, p.75).

A Codevasf pode atuar para que suas intervenções não sejam apenas respostas pontuais a solicitações, mas sim parte de uma estratégia coesa e sustentável que maximiza o impacto positivo dos serviços prestados. Dessa forma, o mapeamento das demandas sociais não é apenas uma ferramenta operacional, mas um elemento essencial para a construção de uma gestão pública íntegra e eficaz, que realmente atenda às expectativas e necessidades da população.

3.2. APRIMORAMENTOS NAS ATIVIDADES DE FISCALIZAÇÃO

No âmbito do Prisma, foram discutidos aprimoramentos relativos às ações de fiscalização, especificamente com relação ao cumprimento dos Termos de Doação e de execução dos contratos de obras de pavimentação. Ambas as atividades implicam na obrigação de fiscalizar para garantir, no primeiro caso, que os bens tenham destinação e utilização apropriadas e, no segundo, que os pavimentos sejam entregues nos termos do contrato.

Nesse sentido, a fiscalização do cumprimento dessas atividades é essencial para o alcance do objetivo de promover o desenvolvimento local e, consequentemente, a confiança da sociedade na atuação da Codevasf. Quando realizada de forma imparcial e ética, a fiscalização favorece a correta aplicação dos recursos públicos, além de prevenir práticas de corrupção, favorecimento indevido, ameaças à autonomia técnica e conflitos de interesses — fatores que podem comprometer a qualidade das entregas e a reputação da companhia.

No caso da fiscalização de obras de pavimentação, há uma sistemática estabelecida por parte da empresa, mas que requer uma série de aprimoramentos para se tornar mais efetiva. Relatórios de avaliação da CGU²⁵ e da Auditoria Interna da Codevasf, além de análise da Corregedoria da Codevasf, demonstram a necessidade de aprimoramentos. Em razão disso, esse foi um assunto bastante discutido durante as reuniões técnicas da equipe do Prisma com as equipes da Codevasf. Foi mencionado, como decorrência das fragilidades na fiscalização das obras, o desperdício de recursos públicos, que pode ser visto de diversas formas: pelo fato de as entregas não atenderem o padrão de qualidade contratado, atrasos na entrega, maior utilização de homem-hora do que se existissem os equipamentos e orientações técnicas adequados para a realização do trabalho, por exemplo.

É importante observar, ainda, considerando que os fiscais têm contato direto com os fiscalizados, que as orientações técnicas precisam contemplar não somente a operacionalização da atividade, mas também informações e orientações sobre como resguardar a atuação desses fiscais diante do risco que decorre da interação constante com agentes privados, de modo a prevenir conflito de interesses, fraudes, corrupção ou favorecimento indevido do contratado com a entrega de objeto fora dos padrões definidos em contrato.

Assim, a estruturação, o fortalecimento e a transparência das ações de fiscalização, aliada a uma cultura organizacional pautada na integridade, contribui para a legitimidade da companhia, reforçando sua missão de atuar em benefício da sociedade e promovendo um ambiente de confiança mútua entre a instituição e os cidadãos

3.3. APRIMORAMENTOS NAS ESTRATÉGIAS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

As atividades de monitoramento e de avaliação de resultados são relevantes para que, de forma contínua, a empresa possa validar ou ajustar suas estratégias, conforme diretrizes de gover-

25. Relatórios de Avaliação CGU nº 824069 e 906016

nança pública. No âmbito da assessoria, identificou-se a necessidade de a Codevasf investir em mecanismos de monitoramento e de avaliação de sua atuação, com foco, principalmente, nas ações que têm sido prioritárias nos últimos anos.

Verificou-se que a Codevasf ainda não adota, de forma sistematizada, estratégias de monitoramento que envolvam atuação direta das unidades, como a realização de entrevistas com setores da população local ou com amostras de beneficiários de suas ações. Também não foram identificadas parâmetros claros e efetivos para o monitoramento de bens doados no exercício anterior, ou seja, critérios técnicos de amostragem que considerem materialidade, criticidade, risco de desvio de finalidade e existência de denúncias. Além disso, a ausência de entrevistas de campo limita a identificação de falhas na prestação de serviços de assistência técnica, dificultando a validação da conveniência de determinados fornecedores.

De acordo com levantamento realizado pela Ouvidoria da Codevasf, considerando apenas o mês de julho de 2023, 21% das demandas de ouvidoria referiam-se a denúncias de mau uso dos equipamentos doados. Esse dado indica a necessidade de se aperfeiçoar os processos de monitoramento desses bens, visando assegurar sua correta utilização. Nas reuniões realizadas durante o Prisma, foi relatado que, por essa ser uma linha de atuação nova da empresa, não há diretrizes para realização de monitoramento, como também que o corpo técnico é insuficiente para realizar o acompanhamento de todas as doações. Nessa perspectiva, é necessário reconhecer as boas práticas das 1ª e 2ª superintendências, ao estabelecer critérios para realização da fiscalização por amostragem, conforme relatado nas entrevistas, em consonância com recomendações da CGU. No entanto, esse monitoramento não é realizado de maneira uniforme nas demais superintendências.

3.4. PADRONIZAÇÃO DE ORIENTAÇÕES E ESTRATÉGIA DE TREINAMENTO E COMUNICAÇÃO

Conforme já exposto, há muitos temas e frentes de atuação sobre as quais a Codevasf precisa elaborar e publicar orientações específicas, com o objetivo de harmonizar a atuação em todas as unidades - considerando as diversas superintendências regionais. A publicação das orientações precisa ser associada a estratégias de comunicação específicas, a fim de garantir que as orientações sejam conhecidas e aplicadas.

Nesse contexto, destacam-se os esforços de aperfeiçoamento já empreendidos pela Codevasf para orientar as atividades de gestão e fiscalização de contratos de pavimentação, em resposta às falhas identificadas no Relatório de Avaliação da Gestão nas Atividades de Acompanhamento de Convênios e Fiscalização de Contratos Celebrados pela Codevasf (Relatório de Auditoria 7/2022 - Consad/AUD/UAP), bem como a apontamentos de órgãos de controle como a CGU e o TCU. Foram conduzidos grupos de trabalho para padronizar e normatizar aspectos da gestão e fiscalização de contratos e dar maior segurança aos fiscais. Um deles, voltado para uniformizar o preenchimento dos relatórios de medição de execução contratual, que já dispõem de modelos padronizados de relatório, tendo sido identificadas, porém, discrepâncias no nível de atendimento dos padrões existentes por cada Superintendência Regional. Outros temas em discussão incluiriam a celebração de convênios e a elaboração de projetos-básicos de obras.

Adicionalmente, relatou-se a elaboração de um guia específico sobre a fiscalização de contratos de obras de pavimentação, além de um manual sobre reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Também se mencionou a perspectiva de que sejam elaborados documentos com o passo a passo para outros tipos de obras além de pavimentação.

Ressalta-se que a elaboração dessas orientações pode contar com a participação de especialistas da própria empresa, de forma a absorver experiências e conhecimentos já adquiridos. Notou-se, nas entrevistas, que, em razão do tempo de existência ou de terem sido objeto de recomendações em avaliações de auditoria, algumas unidades desenvolveram estratégias e expertise para lidar com desafios, os quais se repetem em outras unidades. Entretanto, as outras unidades não adotaram necessariamente tais medidas. Nesse contexto, é importante que, ao elaborar orientações, a sede identifique colaboradores experientes e boas práticas relacionadas ao tema para envolver as pessoas no processo.

As estratégias de comunicação precisam ser refletidas caso a caso. Como exemplo, nas entrevistas foi ressaltada a existência de fiscais muito experientes com relação à fiscalização de determinados objetos em superintendências mais antigas. Considerando que, por mais específicas que sejam, as orientações técnicas não conseguem abarcar todas as dúvidas que possam surgir com a prática, podem ser criadas estratégias para estabelecer uma rede de comunicação entre os fiscais, de forma que eles se conheçam entre si, assim como o histórico de experiência de cada um, podendo acionar uns aos outros facilmente.

De forma geral, a estratégia de comunicação precisa ter como meta que o público-alvo da orientação tenha conhecimento sobre ela e a incorpore em sua rotina de trabalho. Isso pode ser feito por meio de campanha, seminário, treinamento, entre outros, a depender das características de cada situação. As orientações também precisam estar disponíveis em local de fácil acesso, para que possam ser pesquisadas sempre que necessário.

É relevante também que, caso a caso, a empresa estabeleça formas para acompanhar a implementação das orientações, com o objetivo de viabilizar a identificação de aspectos que precisem ser reforçados pelas estratégias de comunicação. O acompanhamento pode ser feito de diversas formas, a depender do objeto em questão: por meio das entrevistas conduzidas no diagnóstico de integridade; por meio de questionário de integridade; pelo estabelecimento e aferição de indicadores e metas; pelo acompanhamento de demandas de ouvidoria que tenham relação com as orientações estabelecidas, entre outras.

4. CONSOLIDAÇÃO DAS ANÁLISES

1. Estrutura e Gestão de Integridade

- a. O programa de integridade não especifica quais são as instâncias de integridade, nem define seus papéis e as possíveis formas de inter-relação entre suas competências na promoção da integridade organizacional da companhia.
- b. O programa de integridade não inclui pautas sociais que sejam pertinentes ao fortalecimento da integridade organizacional da empresa.
- c. O programa de integridade não define a unidade responsável pela gestão de integridade, tampouco lista suas competências no âmbito da gestão de integridade ou detalha os procedimentos correspondentes.
- d. O programa de integridade não menciona o Comitê de Integridade e suas competências.
- e. O programa de integridade não define a forma e os procedimentos para o monitoramento, revisão e atualização do Plano de Integridade.
- f. O Programa de Integridade não estabelece a forma de elaboração do Plano de Integridade e não indica possíveis fontes para subsidiar as definições de suas ações.
- g. O Programa de Integridade não reflete a atual estrutura organizacional, desconsiderando a divisão da SIRC em duas unidades distintas: a Secretaria de Integridade e a Secretaria de Gestão de Riscos e Controle Interno.
- h. O Plano de Integridade foi realizado com base em orientações e checklists externos.
- i. O Plano de Integridade não considerou os resultados do processo de monitoramento do plano anterior.
- j. Não há rotinas e procedimentos estabelecidos que viabilizem a articulação entre funções de integridade.
- k. O Programa de Comunicação e Treinamento em Integridade, Riscos e Controles Internos (PRCTIRC) não considera nas suas ações as atividades e achados no âmbito da gestão de integridade.
- l. O Comitê de Integridade não definiu regras mais específicas de funcionamento e atuação.
- m. Não foram identificados processos, medidas, fluxos e responsáveis específicos para os casos de assédio moral ou sexual, de acordo com orientações do Guia Lilás – Orientações para Prevenção e Tratamento ao Assédio Moral e Sexual e à Discriminação no Governo Federal.

2. Transparência Ativa e Dados abertos:

- a. Não foram identificados fluxos ou procedimentos para disponibilizar em transparência ativa informações que tenham sido recorrentemente demandadas.

- b. Não foram identificadas estratégias para disponibilização de informações em dados abertos.
3. Conflito de Interesses:
- a. Identificado baixo nível de conformidade com a obrigação de entrega da DCI.
 - b. Identificada a necessidade de ações de divulgação mais eficazes sobre consultas e pedidos de autorização para atividade privada.
 - c. Foi observado atraso das respostas às consultas de conflito de interesse.
 - d. Alta quantidade de fiscais de contratos e convênios que desempenham funções diretas no campo, interagindo com empresas contratadas e autoridades municipais, os quais têm interesse em sua decisão.
 - e. Não foi identificado nos normativos da companhia a previsão de: i. encaminhamento de presente recebido para o setor de patrimônio da empresa; ii. procedimentos para autorização de recebimento de hospitalidades; iii. procedimentos e fluxo de aprovação para a participação de colaborador ou membro da alta direção em eventos; e iv. regras claras para participação em audiências.
 - f. Foi constatada inadequações no preenchimento das agendas das autoridades.
 - g. Não foram identificados fluxos e procedimentos para monitorar e prevenir situações de nepotismo.
4. Gestão da Ética:
- a. A secretaria-executiva da comissão de ética não possui dedicação exclusiva.
 - b. Identificada a necessidade de coordenação e compatibilização entre o plano de ação da Comissão de Ética e as competências e atividades da gestão de integridade, de forma a fortalecer as duas frentes com relação a objetivos comuns, além de otimizar esforços.
5. Ouvidoria:
- a. Em relação à Ouvidoria foi observada a oportunidade de categorizar demandas de ouvidoria por temas de integridade e estabelecer rotina de análise por tema.
6. Corregedoria:
- a. Em relação à Corregedoria, foi identificada a oportunidade de compartilhar com o Comitê de Integridade da Codevasf as possíveis causas e recomendações dos processos concluídos, resguardados os devidos sigilos.
7. Auditoria Interna:
- a. Em relação à Auditoria Interna, foi identificada a oportunidade de estabelecer previsão de compartilhamento de resultados e de percepções provenientes de suas atividades que sejam relacionados a integridade, no âmbito do Comitê de Integridade.

8. Finalísticas:

- a. Considerando a composição orçamentária da Codevasf, que inclui em sua maioria recursos oriundos de emendas parlamentares, foi identificada a necessidade de aprimoramento das estratégias de governança da empresa para utilização desses recursos, de forma a cumprir a missão institucional.
- b. Para tanto, vários processos precisam ser aprimorados, passando pelo mapeamento de demandas sociais regionalizadas, pelas atividades de contratação e fiscalização, pelo monitoramento e avaliação de resultados, e pelas estratégias de treinamento e comunicação.

CONSIDERAÇÕES DA UNIDADE

Conforme exposto na Introdução deste Relatório de Integridade, a versão preliminar desenvolvida a partir da análise e integração das informações obtidas junto à Codevasf foi enviada para que a unidade pudesse apresentar suas considerações. Essas considerações completam este relatório final, acrescentando lições aprendidas e apurando as oportunidades de melhoria advindas do processo.

Por meio do Prisma, a Codevasf implementou ações decorrente do trabalho realizado visando aprimorar aspectos relevantes do Programa de Integridade da companhia. Conforme apontado pela unidade:

Nesse sentido, é importante registrar que a Codevasf se encontra, neste momento, em fase avançada de elaboração de um novo Programa de Integridade. A proposta preliminar do documento já foi estruturada e encaminhada a todas as áreas da Administração Central e às Superintendências Regionais para recebimento de sugestões, de modo a garantir ampla participação institucional e aderência às especificidades operacionais e regionais da Companhia.

A reformulação do Programa de Integridade considera não apenas os apontamentos técnicos da CGU, mas também as lições aprendidas com a implementação anterior, as transformações ocorridas na estrutura interna da organização, a exemplo da criação de novas áreas estratégicas, como a Secretaria Integridade, como desmembramento da Secretaria de Gestão de Riscos e Controle Interno, e da Diretoria de Governança e Sustentabilidade, além do amadurecimento institucional da Codevasf em temas afetos à integridade, transparência, riscos e controles internos.

Ainda conforme manifestação da Secretaria de Integridade da Codevasf, foram implementadas as seguintes iniciativas: criação dos Agentes de Integridade; atualização do Comitê de Integridade, que passou a ser presidido pela PR/SI e inclui todas as instâncias de integridade da Codevasf, com participação da Secretaria de Riscos e Controle Interno, do Comitê de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Diversidade, da gerência de gestão de pessoas e da área de comunicação, estando seu regimento em fase de aprovação; elaboração do Plano de Combate à Fraude e Corrupção, também em fase de aprovação, para operacionalizar a respectiva política institucional; elaboração e aprovação de cláusula anticorrupção a ser inserida em todos os contratos firmados pela Codevasf; publicação da Cartilha de Boas Práticas em Gestão e Fiscalização Contratual e da Cartilha de Ética e Integridade para Fornecedores; elaboração de glossário de governança, que resultou na consolidação de termos técnicos em documento único; realização de campanhas mensais sobre conflito de interesses, com previsão de consolidação do material em nova cartilha sobre o tema; e adesão ao Pacto Brasil pela Integridade Empresarial, coordenado pela CGU.

As demais unidades da estatal também se manifestaram. A Área de Estratégia e Finanças, por exemplo, reforça que tomou conhecimento da necessidade, apontada no relatório, de a Codevasf investir em mecanismos de monitoramento e avaliação, com foco nas ações prioritárias dos últimos anos, bem como da sugestão de buscar parcerias com institutos de pesquisa e universidades locais, informando que internalizou essa demanda e buscará aprimorá-la no âmbito de sua competência.

Por sua vez, a Auditoria Interna destacou que:

A participação da Consad/AUD no Comitê de Integridade, por meio do compartilhamento de resultados e percepções obtidas em suas atividades relacionadas à integridade, configura-se

como uma oportunidade de agregar valor à governança institucional e de fortalecer os mecanismos de prevenção, detecção e resposta a eventuais desvios éticos e de conduta.

A Consad/AUD compromete-se a avaliar e sistematizar informações relevantes, observando os limites legais e éticos de confidencialidade, para que possam ser compartilhadas no âmbito do Comitê, promovendo uma atuação mais integrada e colaborativa com a gestão de integridade da Codevasf.

Segundo a Codevasf, a colaboração das principais áreas envolvidas, representa o compromisso da estatal com a transparência, a governança e a atuação proativa frente aos achados e recomendações do Relatório. Destacando que diversas providências já foram adotadas pela Companhia, como a atualização de normativos, a estruturação de instâncias de governança, além de realizações de ações educativas e elaboração de instrumentos estratégicos, exemplo do novo Programa e do futuro Plano de Integridade, que refletem a maturidade e o aprimoramento progressivo do modelo de gestão de integridade da organização.

A estatal ainda ressaltou que os apontamentos da CGU, especialmente aqueles ainda não plenamente contemplados, serão detidamente analisados visando incorporação às futuras versões dos instrumentos de integridade, de modo que se consolidem rotinas mais integradas, coerentes com a missão institucional da empresa, e voltadas à entrega de valor público à sociedade.

A Codevasf reforçou, por fim, sua disposição em manter canais permanentes de diálogo com os órgãos de controle, em especial com a Controladoria-Geral da União, e reiterou seu compromisso com o aperfeiçoamento contínuo de sua governança, com foco na integridade, na responsabilidade pública e na confiança social como pilares fundamentais da sua atuação institucional.

OPORTUNIDADES DE MELHORIA

O título anterior revela que a Codevasf vem ativamente aprimorando as atividades relacionadas à integridade do órgão. Visando a uma evolução constante desse processo, são elencadas abaixo algumas oportunidades de melhoria que ainda não foram implementadas. O intuito é que a própria companhia reflita sobre os apontamentos realizados e elabore possíveis medidas a serem adotadas, tanto por meio da inserção nos próximos planos de integridade quanto por meio de ajustes no programa de integridade. Seguem as sugestões:

1. No documento do Programa de Integridade:
 - a) Especificar as instâncias de integridade e definir seus papéis e as possíveis formas de inter-relação entre suas competências para a promoção da integridade organizacional;
 - b) Atualizar o escopo do Programa de Integridade para incluir pautas relacionadas à promoção de diversidade, participação e inclusão.
 - c) Definir a unidade responsável pela gestão de integridade e listar suas competências no âmbito da gestão de integridade;
 - d) Prever o Comitê de Integridade, bem como a definição de regras específicas de funcionamento como periodicidade das reuniões, informações a serem compartilhadas e forma de atuação;
 - e) Estabelecer a forma de elaboração do Plano de Integridade e indicar possíveis fontes para subsidiar as definições de suas ações;
 - f) Estabelecer a forma e os procedimentos para o monitoramento, revisão e atualização do Plano de Integridade;
 - g) Estabelecer a possibilidade de atualização do Plano de Integridade vigente, de forma que o tratamento de questões urgentes possa ser incorporado, quando necessário; e
 - h) Inserir informações no Programa de Integridade, ainda que mais gerais, sobre a competência da gestão de integridade no PRCTIRC.
 - i) Estabelecer que o Plano de Integridade aborde ações de comunicação e de treinamento relevantes à integridade, ainda que essas também façam parte de um plano mais amplo, com o objetivo de que o Plano expresse uma visão completa das ações de integridade na organização e as relacione explicitamente aos desafios identificados;
2. No documento Plano de Integridade:
 - a) Considerar ações de integridade relacionadas ao contexto da companhia, bem como os riscos de integridade mapeados no âmbito da estatal;
 - b) Considerar as ações estabelecidas no plano anterior. Com relação à identificação de ações pendentes de execução, sugere-se que, antes de eventual replicação no novo plano de integridade, a sua prioridade seja reavaliada considerando os demais insumos, de forma a garantir que o futuro plano de fato trate questões priorizadas conforme o atual momento da organização;

3. Estabelecer rotinas e procedimentos que viabilizem a articulação entre funções de integridade, de forma organizada e padronizada, como por exemplo: formas de interação, tipos de informações a serem compartilhadas por cada função, responsabilidades da unidade responsável pela gestão de integridade na condução do processo;
4. Considerar as atividades e achados no âmbito da gestão de integridade na elaboração do Programa de Comunicação e Treinamento em Integridade, Riscos e Controles Internos (PRCTIRC);
5. Incluir na construção do Plano de Integridade as demais áreas da organização (finalísticas e de suporte), de forma organizada e padronizada, com o objetivo de melhorar análises de contextos, possíveis causas e consequências;
6. Definir a forma de coordenação entre a Secretaria de Integridade e a Secretaria de Gestão de Riscos e Controle Interno, assim como a previsão expressa da tipologia de riscos à integridade no processo de gestão de riscos da empresa;
7. Elaborar processos, medidas, fluxos e responsáveis específicos para os casos de assédio moral ou sexual, de acordo com orientações do Guia Lilás;
8. Atuar na conscientização de seu corpo diretivo com relação à obrigação de submeter a DCI, assim como a consultar a CEP quando necessário;
9. Planejar ações de divulgação sobre consultas e pedidos de autorização para atividade privada, especialmente voltadas ao público mais exposto a situações de risco, bem como o treinamento dos membros da Comissão de Ética que atuarão na análise das demandas para garantir o atendimento célere e de qualidade;
10. Avaliar a possibilidade para que a unidade responsável pela gestão de integridade acompanhe o número de demandas, assim como os prazos de resposta da empresa no Painel Prevenção de Conflito de Interesses, como parâmetro para o desenho de ações contínuas;
11. Definir procedimentos para orientar colaboradores das equipes de apoio às fiscalizações (terceirizados) em relação a consultas e dúvidas sobre conflito de interesses;
12. Estabelecer a obrigação de encaminhamento de presente recebido para o setor de patrimônio da empresa, procedimentos e fluxo para autorização de recebimento de hospitalidades e para a participação de colaborador ou membro da alta direção em eventos, bem como regras para participação em audiências;
13. Sensibilizar as autoridades obrigadas sobre a importância da publicação de suas agendas e implementar uma rotina de monitoramento das agendas no âmbito da empresa, a fim de acompanhar e garantir a plena conformidade dos registros;
14. Revisitar os fluxos de trabalho e avaliar ações para prevenir e monitorar possíveis situações de vínculos familiares para a prevenção de nepotismo;
15. Avaliar a coordenação e compatibilização entre o plano de ação da Comissão de Ética e as competências e atividades da gestão de integridade, de forma a fortalecer as duas frentes com relação a objetivos comuns, além de otimizar esforços;
16. Promover a utilização das informações gerenciais de manifestações recebidas pela Ouvidoria, bem como avaliar a sua categorização e análise por tema, com o

objetivo de retroalimentar processos relevantes da companhia, sanando problemas ou mitigando riscos revelados por este conjunto de informações;

17. Avaliar a possibilidade de compartilhamento de possíveis causas e recomendações dos processos concluídos no âmbito da Corregedoria, resguardados os sigilos, de forma a contribuir para construção de estratégias de integridade transversais e sistêmicas na organização;
18. Promover a contribuição da Auditoria Interna com as atividades de gestão de integridade, por meio do compartilhamento de resultados e percepções provenientes de suas atividades, que sejam relacionados à integridade, no âmbito do Comitê de Integridade. Ressalta-se que tal proposição não se confunde com atuação em caráter deliberativo ou participação na gestão, devendo-se manter a segregação de funções e a independência da instância;
19. Avaliar a possibilidade de mapear demandas sociais de forma regionalizada para que suas intervenções façam parte de uma estratégia coesa e sustentável que maximize o impacto dos serviços prestados;
20. Avaliar o aprimoramento das práticas de contratação e fiscalização, com foco na capacitação dos fiscais e equipe de apoio, disponibilização de equipamentos que auxiliem as equipes de fiscalização, manuais/guias específicos ao objeto de fiscalização e na transparência das ações;
21. Avaliar o estabelecimento de estratégias de monitoramento de suas atividades finalísticas. A esse respeito, a Codevasf pode considerar:
 - a) Atuar, pelas Superintendências Regionais, por meio da realização de entrevistas com setores da população local ou com uma amostra dos beneficiários de suas ações;
 - b) Estabelecer metas para o monitoramento de bens doados no exercício anterior, atendendo a critérios técnicos de amostragem que incluam aspectos como materialidade, criticidade e risco de desvio de finalidade no uso dos equipamentos doados, bem como a existência de denúncias a eles relacionadas;
 - c) Atuar de forma coordenada com o MIDR e por meio de parcerias com institutos de pesquisa e universidades locais. Essas instituições podem ter interesse em utilizar dados referentes às políticas da Codevasf para subsidiar análises e pesquisas que demonstrem resultados e impactos dessas ações.
22. Avaliar a estruturação e implementação de estratégias para elaboração, divulgação e monitoramento de orientações, visando harmonizar procedimentos entre as superintendências e fortalecer a gestão e fiscalização de contratos. A Codevasf pode considerar:
 - a) Identificar e envolver colaboradores experientes no processo de elaboração das orientações;
 - b) Adotar estratégias de comunicação que assegurem o conhecimento e a incorporação das orientações, como treinamentos e redes de troca de experiências;
 - c) Monitorar a aplicação das orientações, identificando pontos de melhoria nas estratégias de comunicação e capacitação.

Por fim, cumpre reforçar o caráter propositivo e orientativo do exposto acima. Cabe à Codevasf avaliar e priorizar os temas que serão objeto de tratamento e, conseqüentemente, as ações a serem executadas. Os critérios para a priorização podem ser estabelecidos de acordo com o contexto atual da organização. Desse modo, possíveis fatores relevantes a serem considerados pela estatal passam por: (a) prioridades estratégicas; (b) repercussão em diferentes processos internos; (c) sequenciamento necessário entre medidas; (d) capacidade operacional das unidades envolvidas, entre outros.