



CGU

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO

Exercício 2017

27 de setembro de 2018

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO**

Unidade Examinada: **COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201800250**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

A ação de controle avaliou a prestação de contas referente ao exercício de 2017 da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab.

Essa linha de atuação tem a finalidade de avaliar os principais resultados alcançados pela unidade auditada, além de informar e destacar boas práticas administrativas e as falhas que impactaram o atingimento de resultados.

Os exames realizados no âmbito da auditoria contemplaram os atos de gestão praticados pela Companhia, com enfoque nos seguintes processos conduzidos pelo órgão:

- Suporte à sustentação de renda do produtor;
- Execução de ações de garantia de abastecimento;
- Fortalecimento dos produtores rurais; e
- Gestão de processos de suporte às atividades da Conab.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A auditoria sobre a prestação de contas da Conab foi realizada em atendimento à IN TCU nº 63/2010 e tem o objetivo de contribuir com o controle externo na sua competência de julgamento das contas dos gestores. Espera-se, também, que o trabalho, por meio das recomendações expedidas, contribua com melhorias nos processos da Conab, agregando valor à gestão na consecução dos seus objetivos.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Concluiu-se que os controles atuais não permitem à unidade ter segurança razoável quanto à regular execução da PGPM-Bio, em razão do alto grau de informalidade que envolve a exploração e o mercado de produtos extrativistas. Em adição, foram evidenciados necessários ajustes na metodologia de fixação de preço mínimo e nos controles administrativos da Companhia, além de mecanismos de incremento da transparência da Política.

Para a gestão de unidades armazenadoras próprias - UA, foi analisado o estudo elaborado pela Conab sobre a viabilidade de manutenção das UAs. Foram identificadas oportunidades de melhoria no documento, em razão de aspectos não abordados, como custos para retomar operação de unidades obsoletas e da real necessidade de manutenção de UAs utilizadas majoritariamente no Programa Vendas em Balcão.

No que se refere aos registros contábeis, verificou-se que política de equalização de estoques públicos é operacionalizada com falhas na transparência, dificultando evidenciar as despesas repassadas à União, somada à insuficiente padronização das contas contábeis.

No que tange à gestão de contratos de prestação de serviços terceirizados no âmbito da Conab, foram evidenciadas necessárias alterações na execução de contratos que, caso implementadas, podem gerar uma economia anual de R\$1,6 milhão.

Por fim, evidenciou-se a ausência, desde novembro de 2017, de contrato de auditoria médica, necessário para apoiar o bom e regular funcionamento do Serviço de Atenção à Saúde – SAS da Companhia. Sem a auditoria médica, os procedimentos realizados no âmbito do Serviço, que, em 2017, custaram R\$ 48 milhões, carecem de um essencial acompanhamento especializado.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Audin	Auditoria Interna da Conab
AGF	Aquisição do Governo Federal
CDS	Compra com Doação Simultânea
CGPAR	Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CMV	Custo da Mercadoria Vendida
Coaud	Comitê Estatutário de Auditoria
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Consad	Conselho de Administração
CPC	Código de Processo Civil
CPR	Cédula de Produto Rural
DIPAI	Diretoria de Política Agrícola e Informações
DIRAB	Diretoria de Operações e Abastecimento
DIGEP	Diretoria de Gestão de Pessoas
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MOC	Manual de Operações da Conab
NOC	Norma de Organização da Conab
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PEP	Prêmio para Escoamento do Produtor
PEPRO	Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural
PGPM-Bio	Política Geral de Preços Mínimos para a Sociobiodiversidade
SAS	Sistema de Assistência à Saúde
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SICAN	Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais, Público do PAA, Cooperativas, Associações e Demais Agentes
SIFISC	Sistema de Fiscalização
SisBio	Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade
Sucon	Superintendência de Contabilidade
Suope	Superintendência de Operações
Suorg	Superintendência de Estratégia e Organização
Supaf	Superintendência de Suporte à Agricultura Familiar
Sureg	Superintendência Regional
TCU	Tribunal de Contas da União
UA	Unidade Armazenadora
USV	Unidades Satélites de Venda

SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	4
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
INTRODUÇÃO	8
RESULTADOS DOS EXAMES	10
Política Geral de Preços Mínimos para a Sociobiodiversidade – PGPM-Bio	10
1. Insucesso no cumprimento dos objetivos da PGPM-Bio devido a falhas na metodologia aplicada e na gestão da política.	10
RECOMENDAÇÕES	14
Política Geral de Preços Mínimos – Prêmio para escoamento do produtor – PEP e Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural - PEPRO	15
2. Ausência de previsão de documentação básica, fluxo de análise e check-list unificados para comprovação da operação.	16
3. Constatações equivocadas pela fiscalização, em razão de erro do fiscal ou de informações erradas consignadas em sistema	17
RECOMENDAÇÕES	17
Equalização de Estoques Públicos	18
4. Classificação e contabilização indevida de despesas operacionais como Custos das operações de equalização dos estoques públicos.	18
5. Falta de detalhamento no registro das receitas, custos e despesas para operações de equalização dos estoques públicos.	19
6. Insuficiente padronização da rubrica de Custo da Mercadoria Vendida - CMV que compõe o cálculo das operações de equalização dos estoques públicos.	20
RECOMENDAÇÕES	21
7. Oportunidades de melhoria no estudo sobre a situação das unidades armazenadoras próprias da Conab.	22
RECOMENDAÇÕES	24
Gestão do Sistema de Assistência à Saúde – SAS	24
8. Ausência de normativo interno definindo os procedimentos médicos que devem ser submetidos à auditoria médica.	24
9. Ausência de contrato de auditoria médica vigente, impactando na operacionalização do SAS	25
10. Necessidade de adequação das normas de gestão do SAS às Resoluções CGPAR nº 22 e nº 23 e valores constantes dos relatórios de Gastos do SAS divergentes do montante real de despesas envolvidas na operacionalização do Serviço.	26
RECOMENDAÇÕES	28

11. Contratação de serviços de limpeza e de postos de “Office Boys/Girls” em desacordo com as normas que regulam a matéria, ocasionando antieconomicidade contratual	28
RECOMENDAÇÕES	31
12. Providências insuficientes para atendimento das recomendações da CGU referentes à gestão da defesa judicial da Conab.	32
RECOMENDAÇÕES	34
Registros Contábeis de Depósitos Judiciais	35
13. Falta de formalização da rotina contábil de registro e/ou baixa dos depósitos judiciais e recursais da Conab.	35
14. Falta de regularização das contas contábeis representativas dos depósitos judiciais e recursais da Conab.	37
RECOMENDAÇÕES	37
CONCLUSÃO	38
ANEXOS	40
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	40
1. Política Geral de Preços Mínimos para a Sociobiodiversidade	40
2. Planejamento Estratégico	41
3. Gestão do Sistema de Assistência à Saúde – SAS	42
4. Equalização de Estoques Públicos	42
5. Registros Contábeis de Depósitos Judiciais	43
II – INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES	44
1. Operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA na modalidade Compra com Doação Simultânea – CDS	44
2. Resultados do Planejamento Estratégico 2017	45
3. Contabilização e Registro de Ativos e Passivos Contingentes	50
4. Divulgação das perspectivas contábeis das demandas judiciais contra a Conab em Notas Explicativas.	52
5. Registro de controles internos administrativos prévios aos lançamentos contábeis das demandas judiciais contra a Conab.	52

INTRODUÇÃO

Trata-se do Relatório da Auditoria Anual de Contas da Companhia Nacional de Abastecimento - Conab referente ao exercício de 2017. Esta linha de atuação, de caráter anual, tem o objetivo de avaliar os principais resultados alcançados pela unidade auditada, além de informar e destacar boas práticas administrativas e as falhas que impactaram o atingimento de resultados, informando as providências corretivas necessárias, as que estão em andamento e/ou previstas.

Os exames realizados no âmbito desta auditoria contemplaram os atos de gestão praticados pelos gestores da Companhia, com enfoque nos seguintes macroprocessos conduzidos pelo órgão:

- Suporte à sustentação de renda do produtor;
- Execução de ações de garantia do abastecimento;
- Gestão de unidades armazenadoras da Conab
- Gestão de processos de suporte ao funcionamento da Conab

Registros específicos referentes ao Planejamento Estratégico e ao cumprimento da Lei nº 13.303/2016 pela Conab constavam no Relatório Preliminar, mas foram apresentadas informações adicionais pela unidade e foram adotadas providências que sanaram os fatos constatados.

Com relação ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, os exames não identificaram fragilidades relevantes na gestão, sendo o resultado dos testes de auditoria apresentados no anexo deste Relatório.

A auditoria foi realizada com observância ao Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Governamental do Poder Executivo Federal e a metodologia utilizada durante a etapa de execução do trabalho incluiu consulta à documentação e análise de dados secundários; indagação escrita aos gestores; e observação das atividades desenvolvidas pela Companhia Nacional de Abastecimento.

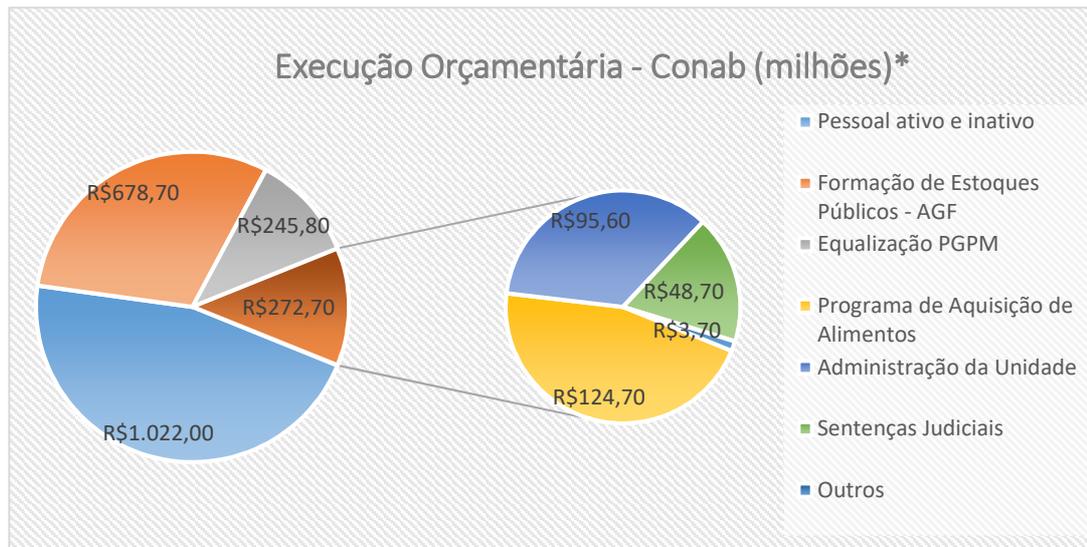
Além de contribuir com o controle externo na sua competência de julgamento das contas dos gestores, espera-se que esse trabalho, por meio das recomendações feitas à Unidade Examinada, melhore os processos conduzidos pela Companhia na consecução de seus objetivos estratégicos.

Considerações iniciais

A Conab é responsável, entre outras competências, pela geração e disponibilização de informações agropecuárias, pelo suporte operacional a políticas públicas e à formação de estoques, além de apoio ao produtor e aos agentes econômicos do setor agropecuário.

Para a consecução de seus objetivos, a Conab conta com uma estrutura de cinco Diretorias e 27 superintendências regionais.

Em 2017, os principais programas e ações orçamentárias da Conab apresentaram a seguinte execução:



* Os valores referentes ao PAA pertencem ao orçamento do MDS, mas são operacionalizados pela Conab. Valores em R\$ milhões.

Fonte: Siafi

Destaca-se que o volume de recursos orçamentários consiste em um dos critérios utilizados pela CGU para definir o escopo dos exames de auditoria, mas não se encerra nesse aspecto.

A relevância dos temas para o setor agropecuário e para a economia nacional, bem como eventuais riscos para o alcance dos objetivos da Companhia também são considerados.

Apresentam-se, a seguir, os principais resultados da Auditoria Anual de Contas realizada na Companhia Nacional de Abastecimento.

RESULTADOS DOS EXAMES

Política Geral de Preços Mínimos para a Sociobiodiversidade – PGPM-Bio

A avaliação dos controles instituídos pela Conab sobre a Política Geral de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade – PGPM-Bio ocorreu em duas frentes: acompanhamento das providências relativas às recomendações da Audin/Conab, consignadas no Relatório de Auditoria de Acompanhamento da Gestão nº 16/2017; e avaliação do desenho e implementação da política, desde os estudos para definição do preço mínimo, alcance da política e sua aderência com a realidade da produção, até os pontos de controle para recebimento da subvenção.

Quanto à operacionalização, conclui-se que o alto grau de informalidade do mercado de produtos extrativistas impede a implementação de controles que garantam a boa e regular execução da política e o atingimento de seus objetivos principais, que são a proteção ao meio ambiente, contribuir com a redução do desmatamento, como forma de minimizar os efeitos das mudanças climáticas, bem como garantir renda à população que ocupa e usa esses territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica.

A PGPM-Bio necessita de maior formalização das relações entre os membros que participam da política, com destaque para os procuradores e entidades representativas de produtores, além da realização de estudos que mapeiem as concentrações mais importantes do extrativismo, de modo a avaliar a distribuição dos recursos disponíveis, sem negligenciar a necessidade de melhorias no trabalho extrativo, por meio da inserção de tecnologias mais eficientes e agregação de valor ao produto, melhorias que não vêm sendo promovidas pela Política.

1. Insucesso no cumprimento dos objetivos da PGPM-Bio devido a falhas na metodologia aplicada e na gestão da política.

A Política de Garantia de Preços Mínimos da Biodiversidades – PGPM-Bio consiste em política que busca garantir um preço mínimo para parte dos produtos extrativistas que ajudam na conservação dos biomas brasileiros, tendo como objetivos fomentar a proteção ao meio ambiente, contribuir com a redução do desmatamento, como forma de minimizar os efeitos das mudanças climáticas, garantido, inclusive, renda às populações que possuem formas próprias de organização social.

A avaliação da CGU sobre a política teve enfoque nos seguintes eixos: metodologia de definição dos preços mínimos e controles na execução da Política.

Metodologia

A metodologia de cálculo para o preço mínimo definido a cada safra para os produtos da sociobiodiversidade tem por base as despesas de custeio da atividade extrativista (custo de produção), em que a mão-de-obra representa cerca de 95% do total. Além do

preço da diária de trabalho local, a produtividade aferida em cada localidade também tem impacto direto sobre o preço.

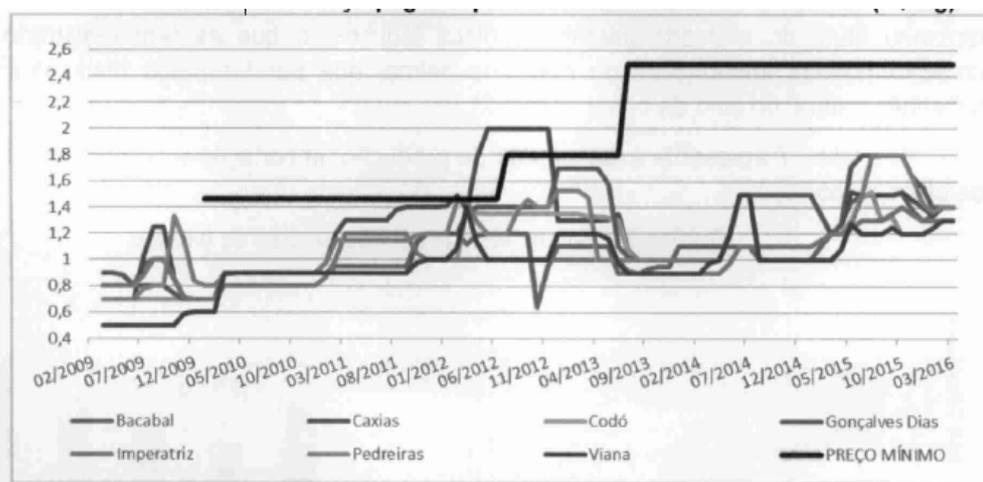
A título de exemplo, para a mensuração do custo de produção do Babaçu, produto que respondeu por 64,6% dos pagamentos realizados em 2017 no âmbito da Política, o cálculo da mão de obra é realizado com base no tempo despendido na atividade de deslocamento, coleta e quebra do coco babaçu, de acordo com cada localidade, utilizando o valor “diária rural” praticado na região.

A safra do babaçu na região de São Miguel do Tocantins é de junho a dezembro. A produtividade média da amêndoa de babaçu apurada na região foi de 1.120 kg/safra. O valor da diária rural apurado na região foi de R\$40,00, e o custo de produção calculado foi de R\$2,80/kg.

Ao analisar a metodologia, depreende-se que as principais variáveis de cálculo são o custo dessa mão-de-obra, que tem origem no valor da diária, e a produtividade. Assim, o preço mínimo é estabelecido exclusivamente com base na renda potencial do extrativista, considerando seu custo de oportunidade de estar recebendo diária rural em propriedade de terceiros, em vez de procurar estabelecer um preço mínimo de equilíbrio para o mercado e sua manutenção.

De todo modo, cabem considerações também em relação à evolução do valor desse preço mínimo. No gráfico abaixo, observa-se que ele saltou de aproximadamente R\$1,40 em 06/2012 para 2,87 na safra 2016/2017, o que representa um aumento de cerca de 100% em relação ao preço mínimo de 2012. Tal variação não encontra amparo em nenhum índice inflacionário para o mesmo período, fato que, teoricamente, pressionaria os custos de mão de obra dos extrativistas.

Evolução dos preços do babaçu



Fonte: Proposta de Preços Mínimos - Conab

Ainda no que tange à dimensão metodológica, mas quanto aos parâmetros que definem o limite subvencionável por produto, constatou-se, ao cotejar os limites máximos de subvenção por produto/ano, que havia valores diferenciados para cada produto, conforme, a Portaria Interministerial nº 546, de 26 de maio de 2017. No entanto, a Portaria Interministerial nº 521, de 22 de maio de 2018, fixou limite único em R\$3.000,00 para todos os produtos, conforme alguns exemplos discriminados a seguir:

Produtos	Limites Máximos de Subvenção por produto/ano em 2017 (em R\$)	Limites Máximos de Subvenção por produto/ano em 2018 (em R\$)	Percentual do aumento
Açaí (fruto)	1.000,00	3.000,00	200%
Babaçu (amêndoa)	3.000,00	3.000,00	0%
Baru (amêndoa)	1.000,00	3.000,00	200%
Cacau (amêndoa)	2.000,00	3.000,00	50%
Carnaúba			
- Cera (bruta gorda)	2.000,00	3.000,00	50%
- Pó Cerífero (tipo B)	1.000,00	3.000,00	200%
Mangaba (fruto)	2.000,00	3.000,00	50%
Pequi (fruto)	2.000,00	3.000,00	50%
Pinhão (fruto)	2.000,00	3.000,00	50%
Umbu (fruto)	2.000,00	3.000,00	50%

Fonte: elaborada pela CGU, com dados das Portarias Interministeriais 546/2017 e 521/2017

O reajuste horizontal de preços gerou aumento injustificado do valor da subvenção máxima para 14 produtos de um total de 18. Isso acarreta em aumento dos pagamentos aos respectivos extrativistas, distorcendo as quantidades aferidas por produto quanto à produtividade obtida para estabelecimento do preço mínimo individualizado.

Assim, o pagamento de subvenção ocorre para uma produção muitas vezes superior à produtividade aferida no cálculo para obtenção do preço mínimo, o que, somado ao aumento do valor do limite da subvenção, consome maior parcela dos recursos da PGPM-Bio, sem aumentar a base de recebedores.

Entre os casos concretos, cita-se o Pequi, fruto que, em 2017, a Conab pagou em média R\$0,34 por quilo de produto subvencionado, enquanto em 2018 esse valor subiu para R\$0,49/quilo.

Constata-se, portanto, que o valor do limite máximo de subvenção deve ser baseado em parâmetros que levem em conta a produtividade/safra do produtor individual.

Controles na execução da Política

Quanto ao repasse de valores às cooperativas e, destas aos beneficiários finais, foi solicitada amostra dos comprovantes de repasse do montante das subvenções recebidas pelas Cooperativas aos extrativistas.

Em resposta, a Conab afirmou que *“a norma vigente no período das operações em comento, não exigia o encaminhamento da comprovação dos repasses à Conab, porém, solicitava que as organizações encaminhassem a listagem dos Produtores Extrativistas Envolvidos na operação e que mantivessem o recibo de repasse da subvenção, obedecendo a listagem de beneficiários entregue à Conab, por no mínimo 10 (dez) anos, para efeito de fiscalização”*.

Constata-se, portanto, que não havia rotina de validação das transferências de subvenções a Cooperativas e dos devidos repasses a beneficiários até o exercício de 2017.

Quanto à elegibilidade de beneficiários para o Programa, de acordo com o Regulamento MOC de 2018, título 35, são considerados beneficiários da PGPM-BIO aqueles que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3.º da Lei N.º 11.326, de 24/04/2006 e que possuam Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) válida.

Em trilhas de auditoria elaboradas por esta CGU, foram identificadas situações que reforçam as fragilidades apontadas anteriormente. Há casos de beneficiários com vínculo laboral ativo com prefeituras, sociedade ativa em empresas e/ou registro como microempresário individual; com histórico de crédito rural, o que constitui indícios de que estes podem não se enquadrar aos requisitos supracitados para recebimento da subvenção da PGPM-BIO, o que reforça as constatações do Acórdão 1197/2018 do TCU, sobre as fragilidades para habilitação como agricultor familiar e extrativista por meio da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP).

Adicionalmente, também se verificaram fragilidades nos controles sobre estabelecimentos de alertas para execução da política baseada na capacidade de produção local. Ilustrativamente, ao cotejar a produção extrativista de mangaba, umbu e pequi para o município de Lontra-MG, na safra 2016/2017, segundo dados da EMATER, foi de 5.000 kg, 30.000 kg e 300.000 kg, respectivamente.

Todavia, constata-se que a quantidade subvencionada na região, para o ano de 2017, foi de 21.602,82 kg (declarada por 12 extrativistas) e de 167.575,15 kg (declarada por 32 extrativistas), para mangaba e umbu, respectivamente, quantidades bem acima das estimadas.

No ano de 2018, já foram pagas, até final de julho, subvenções para as culturas de umbu, Mangaba e Pequi que totalizam R\$379.211,73 para extrativistas do citado município, mais que o dobro pago àquele município no ano anterior. Se acrescentarmos o Município de Japonvar, que faz divisa com Lontra, os valores chegam a R\$604.820,00, apenas entre junho e julho de 2018.

Além disso, dentre os beneficiários do município, um caso ilustrativo reforça as fragilidades da execução do Programa.

Há o caso de uma família (filho, pai, mãe, tia, avô e avó) que os membros receberam, juntos, mais de R\$ 25.000,00 em 2017, sendo que o emissor das notas fiscais que serviram de base para os pagamentos também faz parte do núcleo familiar, conforme se constata abaixo:

- a) Dos três emissores das notas fiscais, dois possuíam vínculo familiar com o beneficiário;
- b) a) Todas as 11 Notas Fiscais disponibilizadas, relativas a 3 beneficiários de 4 tipos de produtos diferentes, possuem as mesmas datas (21/12/2016 e 22/12/2016);
e
- c) Todos os preços de venda (preço pago ao extrativista) do kg do umbu e mangaba, apurados pela Conab para Minas Gerais, estavam acima do preço do kg que constou nas notas fiscais, gerando maiores pagamentos de subvenções, sendo

que o preço do Umbu estaria, inclusive, acima do preço mínimo, conforme a tabela abaixo:

Produto	Preço pago ao Extrativista Conab/MG - Dez/2016	Preço Mínimo Conab R\$/kg	Preço Notas Fiscais R\$/kg
Umbu	0,94	0,62	0,25
Mangaba	1,23	1,63	0,50
Pequi	*	0,56	0,20

Fonte: Publicação Conjuntura Mensal/SIAGRO/CONAB

*Apesar de a Conab não possuir dados para Minas Gerais naquele período, de acordo com o Boletim da Sociobiodiversidade, a Companhia apurou o preço do kg do pequi para os Estados do Mato Grosso, Ceará e Piauí, em R\$1,60; R\$0,90; e R\$0,67, respectivamente.

Em adição, em análise aos pagamentos efetuados no âmbito da PGPM-Bio e aos levantamentos realizados pelo IBGE (ou outros institutos utilizados), verifica-se que a destinação desses valores não é proporcional às respectivas produções locais, ou ao número de extrativistas de uma região. O fato de uma região receber o subsídio depende mais da atuação dos sindicatos/associações de extrativistas junto à Conab, do que da atuação da gestão da PGPM-BIO junto às regiões mais necessitadas, o que dificulta o alcance dos objetivos dessa Política.

Por fim, a Auditoria Interna da Companhia realizou trabalho em 2017 onde os principais achados de auditoria reforçam as fragilidades na execução da Política:

- 1) não localização de beneficiárias e compradores nos endereços cadastrados no momento das visitas in loco;
- 2) possível existência de beneficiados que não extraem ou coletam os frutos nas áreas mencionadas, mas que solicitam aos compradores o aceite em notas fiscais sem que tenham de fato vendido os produtos nelas registrados;
- 3) necessidade de apuração das aquisições efetuadas pela Cooperativa dos Pequenos Produtores Agroextrativistas de Esperantinópolis – Coopaesp tanto na aquisição quanto na venda dos produtos acobertados por notas fiscais emitidas pelas extrativistas associadas e incluídas na Subvenção Direta ao Produtor Extrativista (SDPE) e presentes no processo n.º 21.211.000179/2016-65.

RECOMENDAÇÕES

1. Inserir, nos relatórios gerados pelo SisBio, indicação do valor efetivamente repassado aos beneficiários e o valor da taxa administrativa cobrada, no caso da existência de intermediários, seja pessoa física ou jurídica, dando transparência ativa à identificação dos intermediários, fazendo constar nos relatórios, no mínimo, nome completo/razão social e CPF/CNPJ dos intermediários e o valor devido.

Achado nº 1

2. Fazer gestão junto ao Ministério do Desenvolvimento Social buscando fazer constar os valores repassados em razão da PGPM-Bio na renda do extrativista, de forma que esses valores sejam considerados no CADÚnico, para a habilitação em programas assistenciais.

Achado nº 1

3. Considerar, no processo de fixação do Preço Mínimo, fatores relacionados com a dinâmica de mercado dos produtos extrativistas e a sustentabilidade dos preços mínimos atuais, complementarmente aos parâmetros já utilizados, adotando como limite máximo de subvenção valores baseados em parâmetros que levem em conta a produtividade/safra do produtor, a renda média local anual do extrativista, e a quantidade de beneficiários e recursos disponíveis da PGPM-BIO.

Achado nº 1

Política Geral de Preços Mínimos – Prêmio para escoamento do Produtor – PEP e Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural - PEPRO

O referido exame pautou-se em verificar os controles aplicados à operacionalização dos leilões públicos, ao pagamento das subvenções para escoamento de produto, e se as providências adotadas pela Superintendência de Operações da Conab, diante das irregularidades apontadas pela Superintendência de Fiscalização, são adequadas e suficientes para aplicação das penalidades previstas no regulamento da Companhia.

A análise da operacionalização dos leilões públicos foi prejudicada pelo cronograma de implementação do novo Sistema de Comercialização Eletrônica, previsto para entrada em produção em 21/12/2018. No período da auditoria, a norma do Sistema ainda não tinha sido finalizada, impossibilitando exame sobre os controles previstos.

Todavia, pode-se verificar avanços importantes nos quesitos de segurança, transparência e rastreabilidade das informações, com acesso direto pelo corretor, registro dos lances por CPF do corretor, e resultados gerados automaticamente, vinculando os lotes ao arrematante. Ressalta-se a importância da implementação do sistema no prazo estipulado, de forma a dotar a Companhia de ferramentas mais seguras para a operacionalização das políticas de abastecimento e de preço mínimo.

Observou-se que, tanto nas operações de PEP quanto de PEPRO, os controles estão sendo efetivamente aplicados, com a verificação de documentação capaz de comprovar o escoamento do produto; e, quando detectadas irregularidades, os pagamentos foram suspensos, em média, 51 dias após a detecção de irregularidades pela fiscalização. Considerando que todas as suspensões ocorreram antes da data-limite de comprovação do escoamento do produto e seu respectivo pagamento, consideram-se tempestivos e efetivos os controles implementados pela Suope.

Ao verificar o tempo transcorrido após a suspensão do pagamento e a finalização do processo administrativo, consta média de 34 dias de trâmite. Assim, descontando o

prazo de 10 dias para interposição de recurso pelo arrematante, o tempo médio efetivo para análise e parecer final é de 24 dias, o que atende aos parâmetros do art. 49, da Lei nº 9.784/1999.

Todavia, foram encontradas fragilidades em etapas relacionadas ao processo, que impactam diretamente as atividades da Suope, conforme descrito a seguir.

2. Ausência de previsão de documentação básica, fluxo de análise e check-list unificados para comprovação da operação.

Dentre os documentos exigidos em qualquer operação, estão a nota fiscal de venda e o conhecimento de transporte. No entanto, ao cotejar os regulamentos tanto de PEP quanto de PEPRO, verificam-se as seguintes previsões, respectivamente:

"8.3. O Aviso específico definirá os prazos e os documentos necessários para a efetiva comprovação da operação de compra e do escoamento do produto.

"9.2. O Aviso específico definirá os documentos necessários para a efetiva comprovação da operação de venda e escoamento do produto. "

Considerando a natureza das operações e os documentos necessários para sua comprovação, a documentação básica deve ser estabelecida prioritariamente no regulamento, sendo regras excepcionais permitidas nos avisos. Essa lacuna normativa pode ensejar possíveis ingerências e/ou direcionamento nos critérios dos leilões, tanto para a compra da mercadoria quanto para o transporte envolvido no escoamento.

Adicionalmente, em análise à amostra de processos de pagamento da Conab ao arrematante nas operações de PEP e PEPRO, verificou-se a efetiva exigência dos comprovantes de depósito (ou extratos bancários) do arrematante ao produtor, estando eles consignados em 100% da amostra.

Todavia, verificou-se que, apesar de toda documentação ser efetivamente exigida, a análise é feita de forma não padronizada, cabendo à iniciativa de cada Superintendência, ou mesmo de cada gestor, a utilização de check-list e elaboração de modelo de despacho para pagamento da subvenção.

Como boa prática, destaca-se que, nas análises efetuadas na documentação da Sureg/RS, verificou-se que é utilizado modelo de despacho, com tabela de check-list constando quantidades arrematada e efetivamente escoada, facilitando a rastreabilidade das informações

Considerando que essas operações são executadas em diversas superintendências regionais e que as mesmas devem encaminhar a documentação para a Suope para autorizar o pagamento, faz-se necessária a padronização da análise documental, com utilização de check-list, tabela-controle para quantidades e valores subvencionados e modelo de despacho de conformidade documental.

A ausência de rotina padrão para a verificação documental pode ensejar em dificuldade no resgate de documentos, quantidades e valores efetivos de produto subvencionado, além de maior probabilidade de erro de cálculo no momento da aprovação da operação.

3. Constatações equivocadas pela fiscalização, em razão de erro do fiscal ou de informações erradas consignadas em sistema

Dos dez processos de julgamento de irregularidades nas operações de PEP e Pepró analisados, seis tiveram a irregularidade revertida, em razão de imprecisão nos dados da Plataforma SIFISC ou fragilidade das constatações do fiscal.

Dos casos analisados, foram detectadas duas principais fragilidades:

1) informações equivocadas no sistema SIFISC, principalmente quanto à imprecisão na quantidade negociada em leilão. Principalmente quanto à soma de notas fiscais de entrada, movimentação e saída, gerando inconformidade entre o valor arrematado e o valor negociado.

2) falha do fiscal ao coletar as informações disponíveis no sistema, principalmente no que tange à área plantada, onde áreas foram desconsideradas durante a fiscalização.

O referido diagnóstico impacta diretamente as atividades da Suope, considerando que as informações encaminhadas pela Sufis deveriam ser precisas, tanto para disponibilização ao fiscal de informações sobre as operações, como a utilização dessas informações pelo fiscal.

Dessa forma, constata-se as seguintes fragilidades:

1) alimentação do sistema com informações equivocadas;

2) parâmetros do sistema insuficientes para identificar as notas fiscais a serem utilizadas para comprovação da operação;

3) Falta de capacitação do fiscal ao extrair informações disponibilizadas nos sistemas de fiscalização – SIFISC, e de cadastro – SICAN.

Diante do diagnóstico de irregularidade equivocado para a operação, ocorre maior custo de operação, considerando o tempo e recursos materiais e humanos dispendidos para análise durante o contraditório e ampla defesa; adicionada maior morosidade para a execução da política, considerando o maior tempo transcorrido para o recebimento da subvenção pelo arrematante

RECOMENDAÇÕES

4. Incluir, nas normas internas de operacionalização das subvenções, a documentação mínima comum para comprovação de todas as operações de subvenção para escoamento do produto, prevendo, no mínimo, nota fiscal e documento comprobatório de transporte, e instrumento de outorga de representação do produtor para a cooperativa ou associação.

Achado nº 2

5. Adotar modelo único de despacho para aprovação de pagamento de subvenção aplicável a todas as Superintendências, contendo check-list de documentos e tabela resumida de valores.

Achado nº 2

6. Implementar rotina de revisão dos relatórios de fiscalização, principalmente quanto à conferência de dados extraídos do sistema, de forma a mitigar erro na coleta das informações disponíveis.

Achado nº 3

Equalização de Estoques Públicos

A política de equalização de estoques públicos é operacionalizada com falhas na transparência, não sendo possível evidenciar as despesas repassadas à União, considerando contabilização indevida, detalhamento inadequado e insuficiente padronização das contas contábeis.

4. Classificação e contabilização indevida de despesas operacionais como Custos das operações de equalização dos estoques públicos.

A Portaria interministerial MF/MAPA n.º 38, de 09 de março de 2004, estabelece que a formação e a manutenção de estoques públicos de produtos agropecuários serão realizadas pela Companhia Nacional de Abastecimento - Conab, executadas em orçamento próprio e mediante a transferência de recursos do Tesouro Nacional para cobertura de despesas.

Em análise à aderência dos registros à referida Portaria interministerial, foi realizada a avaliação da classificação contábil das rubricas relativas às operações de equalização dos estoques públicos da Conab.

Constatou-se contabilização das despesas operacionais com remoção (frete), braçagem e ensaque na rubrica referente à conta contábil de Custo da Mercadoria Vendida – CMV no exercício de 2017, conforme os seguintes exemplos de registros no SIAFI:

- 135464222112017NS000278 - Baixa do CMV – Finam 01 a 07/08/2017 - UA Patos, Monteiro, Joao Pessoa e C. Grande; (Frete)
- 135447222112017NS000366 - Valor ref. Despesas de braçagem não lançadas no X-FAC em jun/2017; (Braçagem)
- 135433222112017NS000103 - Pela baixa do custo do valor ref. Ensaque produto (milho em grãos) finam dia 17.03.2017 – mercado opção/RO. (Ensaque)

Conceitualmente, segundo o Conselho Federal de Contabilidade, na Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TSP 04 - Estoques:

“O valor de custo dos estoques deve incluir todos os custos de aquisição e de transformação, bem como outros custos incorridos para trazer os estoques à sua condição e localização atuais.”

“Exemplos de itens não incluídos no custo dos estoques e reconhecidos como despesa do período em que são incorridos:

- a) valor anormal de desperdício de materiais, mão de obra ou outros insumos de produção;*
- b) gastos de armazenamento, a menos que sejam necessários ao processo produtivo, como entre uma ou outra fase de produção;*
- c) despesas administrativas que não contribuem para trazer os estoques ao seu local e condição atuais; e*
- d) despesas de comercialização.”*

Isto posto, em que pesem os gastos com remoção (frete), braçagem e ensaque estarem previstos na Portaria interministerial n.º 38/2004, tais gastos devem ser contabilizados em rubricas próprias das despesas operacionais, pois são conceitualmente definidos como despesa, e não custo.

Chega-se à conclusão de que somente podem ser apropriados aos Estoques e, como consequência, ao CMV, os gastos incorridos na sua aquisição ou produção.

A fórmula tradicional para o cálculo do Custo da Mercadoria Vendida – CMV é a seguinte:

- $CMV = \text{Estoque Inicial} + \text{Compras} - \text{Estoque Final}.$

Assim, em face ao exposto, conclui-se que a Portaria permite que despesas como frete e braçagem sejam apropriadas ao CMV de forma indevida, em desconformidade com os conceitos supracitados, pois estes gastos não estão diretamente relacionados à aquisição ou produção dos estoques.

No caso do ensaque, este poderá ser custo ou despesa, dependendo da sua apropriação à produção ou comercialização.

Logo, a classificação equivocada das despesas com remoção e braçagem pode levar à superestimativa do valor do CMV e, conseqüentemente, alteração do valor a ser equalizado pelo Tesouro Nacional à Conab.

5. Falta de detalhamento no registro das receitas, custos e despesas para operações de equalização dos estoques públicos.

Em análise às contas contábeis relativas às operações de equalização dos estoques públicos pela União, verificou-se a consolidação das principais rubricas referentes às contas contábeis de receitas, custos e despesas representativas destas operações pela Conab.

Dessa forma, todas as operações de equalização dos estoques públicos da Conab foram consolidadas em, basicamente, três contas contábeis, a saber:

4.3.1.1.1.03.00 - Venda de Estoques Estratégicos;

4.3.1.1.1.07.00 - Venda de Estoques Reguladores - PGPM;

3.8.1.0.1.01.00 - Custo das Mercadorias Vendidas - CMV.

Todavia, com as informações atualmente disponíveis, não é possível identificar os tipos de operações e/ou produtos, essenciais para a análise e diagnóstico do nível de transparência da política de equalização de estoques públicos.

Desse modo, faz-se necessário o detalhamento adequado das receitas, custos e despesas que compõem o cálculo das operações de equalização dos estoques públicos da Conab, conforme orienta o Princípio da Especificação, Especialização ou Discriminação, que estabelece que as receitas e despesas devem ser registradas de forma discriminada, com fim de demonstrar as origens dos recursos e sua aplicação.

A não observância a este Princípio Contábil ocasiona a contabilização das operações de equalização em rubricas únicas, com agrupamentos insuficientes para identificação mínima de custos e despesas, causando diminuição da transparência, rastreabilidade e auditabilidade dos valores apresentados pela Conab ao Tesouro Nacional.

Assim, o nível de detalhamento das contas contábeis representativas das operações de equalização dos estoques públicos não é suficiente para assegurar que apenas custos e despesas que podem ser amparadas na execução da Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM sejam transferidas à União.

Nesse sentido, faz-se necessária a utilização de sub-rubricas agrupáveis representativas dos tipos de operações e/ou produtos e, conseqüentemente, haverá aumento da transparência e melhoria da rastreabilidade das informações nas operações de equalização dos estoques públicos da Conab.

6. Insuficiente padronização da rubrica de Custo da Mercadoria Vendida - CMV que compõe o cálculo das operações de equalização dos estoques públicos.

No que tange à análise do nível de padronização das rubricas representativas das operações de equalização dos estoques públicos, observou-se precariedade quanto ao campo 'observação' dos lançamentos contábeis da conta contábil 3.8.1.0.101.00 - Custo das Mercadorias Vendidas (CMV) no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.

Verificou-se, por amostragem, a inviabilidade de agrupar tipos de produtos e/ou operações semelhantes de CMV, pela ausência de padronização na descrição dos seguintes lançamentos contábeis:

- 135431222112017NS000099 – Valor relativo ao custo referente venda de leilão de mercadoria;
- 135431222112017NS000140 – Valor relativo ao custo referente venda em leilão de mercadoria café, através das notas fiscais n.ºs 027659 a 27676 e 027699 a 027715, conforme Finam do dia 17/03/2017;
- 135431222112017NS000182 – Valor relativo ao custo referente venda em leilão de mercadoria café, através de notas fiscais, conforme Finam do dia 03/04/2017;
- 135442222112017NS000067 – Lançamento do custo de mercadoria vendida - CMV 03/02/2017;

- 135443222112017NS000012 – Custo da mercadoria vendida a M.A Ltda, CNPJ 58.128.190/0043-66, ref. NF 2566 a 2573, Conf. Finam X FAC de 03/02/2017;
- 135327222112017NS000021 – Custo da mercadoria vendida a T.A Eireli, CNPJ 11.054.231/0001-02, ref. NF 4341, conf. Finam X FAC de 29mar17;
- 135464222112017NS000278 – Baixa do CMV – Finam 01 a 07/08/2017 – UA Patos, Monteiro, João Pessoa e C. Grande.

É importante que os lançamentos contábeis sejam padronizados para o campo 'observação' na rubrica de CMV, conforme determina o Acórdão n.º 1.979/2012 – TCU – Plenário:

9.6. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que:

9.6.1. [...]

9.6.7. estabeleça requisitos mínimos informacionais para o preenchimento do campo “Observação” dos documentos de entrada do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, de tal modo que seja possível identificar a natureza das transações registradas e a documentação pertinente;

Assim, o registro das observações dos lançamentos contábeis de CMV sem padronização para eventos semelhantes ocasiona a impossibilidade de realizar agrupamentos de lançamentos contábeis da rubrica de CMV por tipo de operações e/ou produtos, carecendo de rastreabilidade as transações registradas.

O agrupamento de lançamentos contábeis para eventos semelhantes permitirá a filtragem de informações específicas sobre as operações da Companhia. Ressalte-se, do mesmo modo, que tal agrupamento poderá ser aplicado também às demais rubricas contábeis relativas à PGPM.

RECOMENDAÇÕES

7. Especificar e padronizar a contabilização dos lançamentos de equalização dos estoques públicos, contabilizando os gastos não diretamente relacionados à aquisição ou produção dos estoques mantidos para venda em rubricas representativas das despesas operacionais da Conab, dando ciência ao Ministério da Agricultura de que a Portaria que disciplina a contabilização permite que despesas como frete e braçagem sejam apropriadas ao CMV de forma indevida, em desconformidade com os conceitos contábeis.

Achado nº 4 e 6

8. Detalhar os demonstrativos de equalização apresentados ao Tesouro Nacional por agrupamentos de operações e/ou produtos, se possível com a criação de contas contábeis segregadas, no intuito de aumentar a transparência de divulgação das informações nas Notas Explicativas da Companhia.

Achado nº 5

7. Oportunidades de melhoria no estudo sobre a situação das unidades armazenadoras próprias da Conab.

A unidade apresentou à equipe de auditoria da CGU versão preliminar do estudo em andamento que tem a finalidade de obter um diagnóstico sobre a situação da rede armazenadora própria da Conab.

O acompanhamento do assunto pela CGU decorre de trabalho realizado em 2017 sobre a gestão de estoques públicos em unidades armazenadoras próprias. No âmbito do referido trabalho, foi recomendado à Conab realizar estudo regionalizado comparativo entre os custos necessários para se manter unidades armazenadoras próprias e os custos referentes à contratação de armazéns privados.

O documento apresentado pela Conab está alinhado à recomendação, já que busca estimar os custos associados à gestão das unidades próprias, além de definir critérios para avaliar a relevância de cada armazém próprio para a consecução das atividades da Companhia.

Considerando o caráter preliminar do estudo e a oportunidade de apresentar recomendações que busquem tornar o exame mais preciso, foi feita avaliação do referido diagnóstico preliminar, apresentando-se os comentários a seguir.

No que tange às unidades destinadas à armazenagem de café, alguns aspectos relevantes devem ser considerados no processo decisório e de revisão do estudo:

- Nos custos associados ao funcionamento das unidades armazenadoras – UAs, não foram consideradas as despesas de investimento necessárias para tornar possível a operacionalização de algumas unidades. Os custos utilizados referem-se apenas aos operacionais, o que restringe a precisão da informação, pois muitas UAs necessitam de investimentos para efetiva utilização, conforme indicado no próprio estudo.
- As sete UAs localizadas em Minas Gerais tiveram uma ocupação média, entre 2010 e 2016, de 62,44%, enquanto as oito unidades do Espírito Santo, Paraná e São Paulo tiveram uma ocupação média de 4%. Esses valores demonstram que as unidades não podem ser avaliadas de modo uniforme.
- Há diversos critérios utilizados para hierarquizar as unidades armazenadoras que não têm relação direta com o uso das unidades, a exemplo da produção de grãos da região em que está localizada a UA ou a taxa média de crescimento da produção regional. Reforça esse argumento a localização das unidades do ES, que se encontram nas principais regiões do país produtoras do café conilon, mas tiveram uma ocupação média de 1% entre 2010 e 2016.
- Um outro ponto utilizado no documento para manutenção da capacidade atual de armazenagem de café refere-se à possibilidade de grandes operações no âmbito da PGPM que levem à estocagem de grandes volumes de café. São utilizados como exemplo os contratos de opção liberados pela União em 2013. Nessa ocasião, caso todos os contratos fossem exercidos, cerca de 67% do café não teria local para ser armazenado. Quanto a esse argumento, ponderam-se duas questões: primeiro, a razoabilidade de se manter uma estrutura com significativo custo para situações excepcionais, devendo-se avaliar se há outras

medidas contingenciais que podem ser adotadas; segundo, devem a Conab e a União avaliar, à semelhança do que vem ocorrendo para outras culturas, a adoção de instrumentos complementares de operacionalização da PGPM que não demandem a formação de estoques públicos. Nessa lógica, ganham força as operações de PEP e PEPRO, cada vez mais utilizadas em substituição à AGF ou mesmo aos contratos de opção.

A segunda categoria de armazéns avaliada pelo estudo consiste nas unidades de abastecimento, que, segundo o documento, têm como principais atividades a operação de venda em balcão (ProVB) e a distribuição de cestas básicas.

O próprio texto informa que, além do uso de unidades próprias, a Conab vem comercializando milho por meio do ProVB com o apoio de unidades denominadas Unidades Satélites de Venda – USV. Essas unidades surgiram em 2017 a partir de parcerias com prefeituras, e são equipadas com material de apoio fornecido pelos municípios, que também devem arcar com as despesas administrativas e de infraestrutura, ficando a Conab responsável pelo atendimento aos criadores.

Nesse contexto, é importante que a Companhia avalie os resultados dessas parcerias, de modo a considerar se, em razão dessa avaliação, há pertinência em uma eventual ampliação das USV, inclusive com a substituição a algumas unidades próprias que atualmente se destinam exclusivamente ao ProVB. A parceria com municípios pode ser positiva, a depender dos controles instituídos para garantir a regularidade das operações.

Em adição, o estudo considera o total de produtos comercializado pelas unidades próprias da Conab em cada ano, comparando-o com a capacidade estática do armazém. Todavia, a taxa de ocupação das unidades deve ser avaliada considerando o processo dinâmico de recebimento e venda do produto, o que faz com que a área ocupada do armazém seja, em regra, inferior à sua capacidade, de modo que o cálculo a partir do total comercializado em cada ano pode gerar um viés nas conclusões.

Há uma constatação do próprio estudo que não está diretamente relacionada com a avaliação das unidades, mas deve ser considerada no âmbito da alocação de pessoas nas atividades da Companhia: a divergência entre as operações das UAs e o corpo de funcionários em cada armazém.

Segundo o próprio estudo, *“a CONAB possui cerca de 38 (68%) Unidades de abastecimento em cidades do interior e 18 (32%) em Capitais ou em Regiões Metropolitanas. De forma inversa, a divisão dos empregados é de 208 empregados (47% do total) lotados no interior e 239 (53%) nas capitais”*.

Por fim, as unidades de suprimento consistem nos armazéns que se destinam à efetiva formação dos estoques públicos. Essa rede é formada por 25 UAs que representam 60,2% da capacidade estática da Companhia e contribuem com 80% do faturamento de todas as unidades. Nessa categoria, destacam-se as Unidades de Ponta Grossa/PR e Uberlândia/MG que, juntas, representam 30% da capacidade estática da Conab.

O documento ressalta que há uma grande necessidade de reforma e manutenção corretivas nessas unidades, que operam abaixo da capacidade disponível ou mesmo não realizam operações significativas. Nesse contexto, o estudo reforça a necessidade da Conab definir prioridades, ***alocando recursos humanos e financeiros nos armazéns com***

maior possibilidade de atingir a missão e os objetivos da Companhia, visando otimização da rede própria.

A importância da priorização é reforçada pelos números acerca da posição média mensal de estoques públicos mantidos pela Conab que caiu de 7,5 milhões de toneladas em 2010 para 888 mil toneladas em 2017. Desse estoque de 2017, 94% ficou armazenado em unidades privadas. Esses números evidenciam as mudanças na lógica de operacionalização da PGPM, com enfoque em instrumentos que não demandam a aquisição e manutenção de produtos pela União e na diminuição do uso de unidades próprias.

Por fim, no que tange às unidades de suprimento, o estudo da Conab concluiu que somente cinco dos quinze armazéns possuem custo operacional inferior aos custos privados estimados pela Companhia, reforçando a necessidade de avaliar a rede atual de armazéns próprios.

RECOMENDAÇÕES

9. Considerar as observações contidas neste registro acerca de oportunidades de melhoria no diagnóstico sobre a situação da rede armazenadora própria da Conab, estabelecendo cronograma que contemple a apreciação do estudo pela Alta Administração e a posterior elaboração do Plano de Negócios.

Achado nº 7

Gestão do Sistema de Assistência à Saúde – SAS

8. Ausência de normativo interno definindo os procedimentos médicos que devem ser submetidos à auditoria médica.

A NOC 60.105/1997, que contém as normas de operacionalização do Serviço de Assistência à Saúde da Conab, prevê a realização de perícia médica sobre procedimentos e serviços abrangidos pelo SAS. Segundo a norma, todos os serviços previstos poderão ser submetidos à auditoria médica, a critério da área de Recursos Humanos.

Constatou-se que não estão definidos em norma os procedimentos cuja auditoria médica é obrigatória. Em entrevista com o gerente da GESAS, foi informado que essa lista se encontraria no contrato firmado com a empresa de auditoria médica pela Conab. Em análise ao último contrato executado com empresa de Auditoria Médica - tendo em vista não haver no momento contrato vigente -, não foi constatada tal relação.

Questionada sobre o rol dos procedimentos em tela, a Unidade informou que “o SAS é regulamentado pelas Normas da Organização - NOC 60.105/1997, cuja normativa prevê a faculdade de se submeter todo e qualquer serviço assistencial aos peritos credenciados e/ou aos médicos da Companhia, quando tal necessidade se mostrar imprescindível à segurança da operacionalização dos serviços assistenciais, mediante critérios e observância aos protocolos operacionais, notadamente no que concerne às solicitações médicas, verificando se estas guardam compatibilidade com o quadro clínico

apresentado pelo paciente, à luz das evidências e achados clínicos aplicáveis a cada espécie de patologia”.

Depreende-se da manifestação acima que não há uma listagem pré-definida de procedimentos que devem ser objeto de auditoria médica, comprometendo a transparência da operacionalização do SAS.

No exercício de 2017, a Conab apresentou despesas na ordem de R\$ 891.483,46 com empresa de auditoria médica. Em razão da materialidade e criticidade envolvidas nos contratos de auditoria médica, nota-se que a ausência de objetividade e transparência na definição dos procedimentos a serem submetidos à perícia médica prejudica o funcionamento eficiente do SAS, bem como ausência de pontos de controle (alertas para necessidade de auditoria médica em procedimentos acima de valor determinado, para enfermidades específicas, ou outro critério de materialidade ou criticidade).

9. Ausência de contrato de auditoria médica vigente, impactando na operacionalização do SAS

O último contrato celebrado pela Conab com empresa de auditoria médica foi o Contrato Administrativo 10/2016, firmado com a BRASILMED - AUDITORIA MÉDICA E SERVIÇOS S/S LTDA (CNPJ/MF sob nº 00.706.148/0001-46), com vigência até novembro de 2017. Até o momento não houve nova contratação.

Nas normas de operacionalização do SAS, há previsão de realização de perícias por empresa de auditoria médica, sem, no entanto, especificar os casos em que é necessária sua atuação. A Conab encontra-se desde novembro de 2017 sem contrato vigente para a execução deste serviço, em decorrência da morosidade na realização de certame para contratação de empresa de auditoria médica.

Em 05/04/2018, foi publicado o edital de Pregão Eletrônico Conab 004/2018, tendo como objeto a contratação de empresa especializada para prestação de Serviços de Consultoria, Assessoria, Auditoria Médica e Odontológica – presencial e/ou documental – regulação em sede de autorização prévia, visitas técnicas, visitas a pacientes internados em hospitais e análises internas e externas de faturas, para operacionalização do Serviço de Assistência à Saúde – SAS, com sede em Brasília-DF. No mesmo mês, a licitação foi suspensa.

Segundo o Gestor, o rito processual da licitação para nova contratação teve o seu curso retardado em decorrência dos trâmites de consecução e validação do edital - o que teria culminado na necessidade de se fazer novas cotações -, e ainda por recursos administrativos apresentados pelos licitantes.

Questionado sobre como têm sido atestados neste interim os procedimentos que devem passar por auditoria médica, informou que o atesto dos serviços prestados “se dá primariamente pelo próprio beneficiário do serviço assistencial, e posteriormente ratificado administrativamente pela equipe de faturamento, procedendo-se exclusivamente às glosas administrativas, conforme o caso”.

A validação pelo beneficiário não é suficiente para os atestes técnicos sobre execução de procedimentos e utilização de material hospitalar, principalmente nos casos de cirurgias e internação, em que o valor do serviço é mais elevado.

Dessa forma, constata-se que não há exame especializado para avaliação da real necessidade da prestação do serviço, limitando-se ao controle se o serviço foi ou não prestado, efetuando eventuais glosas administrativas.

A afirmação de que os próprios beneficiários estão atestando os serviços a que foram submetidos agrega riscos adicionais à operacionalização do Serviço e o correto pagamento dos benefícios, além de permitir que procedimentos desnecessários sejam autorizados, reforçando a necessidade do contrato com auditoria médica e a importância de estarem claramente definidos os procedimentos que devem obrigatoriamente passar por perícia.

10. Necessidade de adequação das normas de gestão do SAS às Resoluções CGPAR nº 22 e nº 23 e valores constantes dos relatórios de Gastos do SAS divergentes do montante real de despesas envolvidas na operacionalização do Serviço.

O presente trabalho consistiu em verificar o estágio de adequação da gestão do SAS às orientações contidas nas Resoluções CGPAR nº 22 e nº 23.

Inicialmente, foi observada a criação de Grupo de Trabalho, por meio da Portaria nº 112, de 17/06/2018, no âmbito da Companhia, com a finalidade de elaborar ou propor estudos técnicos, demandar ações junto às Diretorias da Conab e apresentar modelo alternativo de custeio, conforme o caso.

Nesse aspecto, destacamos os seguintes itens que precisam ser avaliados no âmbito do Grupo:

Item	Resolução	SAS atualmente
Participação da empresa no custeio do benefício	Resolução nº 23, art. 3º Limitada ao menor dos dois percentuais apurados sobre a folha de pagamentos: 1 - 8%; ou 2 - percentual correspondente entre o valor despendido pela empresa para o custeio do SAS e o valor da folha de pgtos apurados em 2017, acrescido de até 10% do resultado dessa razão.	6,08%
Contribuição para custeio do benefício	Resolução nº 23, art. 3º, § 3º A contribuição da empresa não pode exceder a dos empregados.	- Contribuição da Conab em 2017: R\$ 48.089.692,24 - Participação dos Empregados: R\$ 9.952.651,26 (de 20% a 40% das despesas, dependendo da faixa salarial)

Quantidade de beneficiários	Resolução nº 23, art. 6º c.c. art. 7º Mínimo de 20 mil, com prazo de 18 meses para apresentação de proposta de enquadramento	2.843 (titulares, dependentes típicos e atípicos)
Reembolso	Resolução nº 23, art. 12. Não pode exceder a participação do empregado nem valor máximo individual a ser autorizado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Estatais.	Excede. Participação do empregado é de 20% a 40% das despesas, dependendo da faixa salarial.
Detalhamento do benefício em Acordos Coletivos de Trabalho	Resolução nº 23, art. 15. Veda	Há dispositivos incluídos em Acordos Coletivos de Trabalho.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Em adição, no que tange à fidedignidade dos dados informados pela Conab a respeito do custo de operacionalização do Serviço de Assistência à Saúde, constatou-se que os valores apresentados nos relatórios de Gastos do SAS publicados na página da Conab na internet não refletem o montante real das despesas envolvidas com a operacionalização do Serviço.

Segundo informado pela Conab e o que consta nas tabelas de gastos do SAS publicadas em sua página na internet, as despesas com o Serviço de Assistência à Saúde da Companhia correspondem a R\$ 48.089.692,24. No entanto, o montante real envolvido na operacionalização do benefício totaliza R\$ 56.046.790,39.

Tal divergência ocorre em razão de serem desconsiderados itens de despesas no montante dos gastos envolvidos na operacionalização do Serviço, como custo administrativo, custo operacional e tributário.

Parte do custeio do SAS se dá pela sistemática de coparticipação financeira entre empresa e empregados. Nesse modelo, os empregados participam financeiramente das despesas realizadas efetivamente por eles, juntamente com seus dependentes, em percentuais que variam entre 20%, 30% ou 40%, de acordo com a faixa/nível salarial que lhes cabe no custo direto do serviço assistencial (exceto a consulta médica, que possui participação linear de 40%, assim estabelecida no Acordo Coletivo de Trabalho – ACT, Anuênio 2016/2017, ainda em vigor). Inexiste cobrança de matrícula e/ou inscrição nem de mensalidade fixa.

O valor informado pela empresa considera apenas este custo de assistência. Porém, a operacionalização do Serviço envolve ainda custos administrativos, operacionais e tributários, conforme detalhado a seguir:

Valores despendidos para custeio do SAS (R\$)	
Custo de Assistência	48.089.692,24
Custo Administrativo	5.297.843,18
Custo Operacional	891.483,46

Custo Tributário	1.767.771,51
Total	56.046.790,39

Fonte: Conab

A diferença constatada entre o montante real das despesas envolvidas no SAS e o valor considerado pela Conab, de R\$ 7.957.098,15, evidencia um aumento de 14,20% no total das despesas envolvidas com o SAS.

A inexistência na demonstração dos gastos totais envolvidos com a operacionalização do benefício impacta de forma negativa avaliações sobre a economicidade de se manter a autogestão do serviço.

Convém destacar, ainda, que as Resoluções 22 e 23 da CGPAR, de 18/01/2018, que estabelecem diretrizes e parâmetros para o custeio das empresas estatais federais sobre benefícios de assistência à saúde aos empregados, incluem, no cálculo do custeio total, os custos administrativos e tributários referentes à operacionalização do benefício. Esse montante é usado como base para enquadramento em vários dos incisos das resoluções, reforçando ainda mais a necessidade de uma correta apuração dos valores.

RECOMENDAÇÕES

10. Priorizar a contratação da auditoria médica, dando a celeridade necessária às etapas internas prévias à realização da licitação, adequando a norma de organização do SAS para que sejam estabelecidos indicadores de gestão do Sistema e implementados pontos de controle - com base, por exemplo, em valores pagos por procedimento ou por beneficiário - em que seja imperativa a atuação da auditoria médica.

Achado nº 8 e 9

11. Estabelecer procedimento de levantamento de gastos para SAS considerando a totalidade das despesas incorridas para operação do serviço, para estimar o gasto total do Sistema de Assistência à Saúde, de forma a facilitar a adaptação à nova dinâmica do serviço de assistência à saúde estabelecida pelo art. 7º, da Resolução CGPAR nº 23/2018.

Achado nº 10

11. Contratação de serviços de limpeza e de postos de “Office Boys/Girls” em desacordo com as normas que regulam a matéria, ocasionando antieconomicidade contratual

Foi analisado o planejamento do Contrato nº 04/2016, celebrado entre a Conab e a empresa Ágil – Serviços Especiais Ltda, cujo objeto é a prestação de serviços de limpeza, *office boy/girl*, copeiragem, auxiliar de serviços gerais, lavadores de carro, jazeiro, garçom e jardineiro, no valor total de R\$ 3.526.139,40/ano, sendo alterado para R\$ 3.910.732,80 após repactuação em fevereiro de 2018.

Tal contratação originou-se de dispensa de licitação com fulcro no inciso XI do artigo 24

da Lei nº 8.666/93, cujo o objeto era a contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão do Contrato nº 21/2014 em 15 de abril de 2016.

Verificou-se que não foram realizados estudos de demanda que justificassem a contratação com base em estimativa robusta das necessidades da Unidade, o que vai de encontro às determinações da Constituição Federal de 1988 (art. 37), Lei nº 8.666/93 (arts. 6º e 7º), IN SEGES/MPOG nº 02/2008 (arts. 15 e 21) e IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (arts. 21 e 24).

Nessa mesma linha, o Manual de Licitações e Contratações da Advocacia-Geral da União consigna a importância da demonstração da quantidade que suprirá de modo satisfatório a demanda existente na Unidade, tendo como objetivo alcançar a gestão eficiente de recursos públicos.

Em adição, o Manual dispõe que *“a adequada mensuração das quantidades evita aquisições em quantidades desnecessárias, o dispêndio de recursos com objetos que não serão efetivamente utilizados ou, então, a necessidade, em curto espaço de tempo, de realização de nova licitação para o mesmo objeto. Trata-se, ainda, de exigência garantidora de que a atuação administrativa se pauta pelo critério da economicidade”*.

Assim, tendo como orientação tal estrutura normativa, os testes realizados pela equipe de auditoria apontaram possibilidades de melhoria que podem proporcionar uma execução mais econômica e eficiente do contrato ora analisado. A seguir, essas conclusões serão apresentadas de forma agregada, por objeto de contrato.

Tal instrumento contratual define o fornecimento de 22 postos de *office boy/girl*, que possuem as seguintes atribuições:

- a) Distribuição de documentos no âmbito dos Edifícios da Conab e fora dos mesmos;
- b) Servir café, água e lanches, conforme determinação da Secretária onde o mesmo estiver prestando serviços; e
- c) Prestar outros serviços correlatos, inerentes à função.

Instada a apresentar os estudos que determinaram a necessidade de contratação dos 22 *office boys/girls*, demonstrando a demanda pelos serviços, a Unidade informou que *“não consta nenhum estudo que justifique o quantitativo”* e que *“existe quantidade suficiente de empregados da Conab, com cargo compatível com as funções dos office boy/girl, que podem realizar tais atividades, sendo possível a extinção da terceirização desses serviços”*.

Registra-se, adicionalmente, que a Companhia, no âmbito do referido contrato, também conta com quatro copeiros e um garçom; e que a comunicação interna e externa na Unidade ocorre, em regra, por meio eletrônico (e-mail, Conab Cloud, dentre outros recursos disponíveis).

Sendo assim, com base nos levantamentos realizados e na manifestação da Unidade, não ficou demonstrada a necessidade dos postos de *office boy/girl*, os quais podem ser retirados devido à ausência de demanda por tais serviços, o que traria economia potencial de R\$ 90.383,26 mensais, correspondendo R\$ 1.084.599,12 anuais e R\$

5.422.995,60 quinquenais (prazo máximo de vigência de contratos de serviços contínuos).

Da mesma forma, verificaram-se fragilidades no planejamento da contratação de serviços de limpeza para as unidades da Conab, tendo em vista que não foi planejada com base em planta baixa da edificação (documento que suporta a determinação dos quantitativos contratados), em que fosse demonstrada a divisão das áreas nos tipos determinados pela Instrução Normativa nº 02/2008 (que, à época, determinava os parâmetros de produtividade a serem utilizados conforme o tipo de área a ser limpa e as respectivas produtividades).

Em relação às falhas no planejamento, a Unidade informou que *“não existem documentos no processo de contratação sobre o levantamento da área das unidades ou sobre o mecanismo utilizado para definição da metragem quadrada. Infere-se que as medidas foram utilizadas de contratos e estudos anteriores”* e que será realizada nova contratação com base em *‘robusto estudo acerca das medições das áreas bem como de suas produtividades respectivas’*.

Em complemento, a Unidade encaminhou um levantamento preliminar das áreas de suas unidades realizado em 2018, o qual, segundo o gestor, será utilizado para subsidiar a contratação futura. Com base em tais dados, foi construída a planilha abaixo:

Tabela – Levantamento do quantitativo necessário de postos de limpeza, com base nos estudos preliminares e frequências informadas pela Unidade.

Parâmetro Tipo de Área	Área estimada	Frequência Semanal	Utilização da IN nº 05/2017					
			Produtividades Mínimas		Produtividades Médias		Produtividades Máximas	
			Produt. (m ²)	Quant. de Postos	Produtiv. (m ²)	Quant. de Postos	Produtiv. (m ²)	Quant. de Postos
Pisos acarpetados	749,54	1	800	0,19	1000	0,15	1200	0,12
Pisos frios	12.443,75	5	800	15,55	1000	12,44	1200	10,37
Laboratórios	63,96	1	360	0,04	405	0,03	450	0,03
Almoxarifados e Galpões	215,25	1	1500	0,03	2000	0,02	2500	0,02
Oficinas	199,86	1	1200	0,03	1500	0,03	1800	0,02
Saguão, Hall e Salões	1.693,35	5	1000	1,69	1250	1,35	1500	1,13
Banheiros	457,82	5	200	2,29	250	1,83	300	1,53
Pisos Pavimentados	1.871,21	2	1800	0,42	2250	0,33	2700	0,28
Varição de passeios e arruamentos	11.870,39	3	6000	1,19	7500	0,95	9000	0,79

Pátios e áreas verdes	818,95	3	1800	0,27	2250	0,22	2700	0,18
Coleta de detritos em pátios e áreas	16.478,60	5	100000	0,16	100000	0,16	100000	0,16
Esquadrias*	3.351,66	0,50	215	1,56	242,50	1,38	270	1,24
				23,42		18,37		15,87

* os estudos não detalham o tipo de esquadria, então foi utilizada a produtividade referente a média das produtividades de esquadrias externas com exposição ao risco e a referente a esquadrias internas.

Assim, caso a Unidade tivesse, na repactuação realizada em 02/2018, utilizado os critérios da Instrução Normativa nº 05/2017, que atualizou as produtividades máximas e mínimas para os diferentes tipos de áreas, poder-se-ia contratar entre 24 postos (utilizando-se a produtividade mínima exposta na IN) e dezesseis postos (utilizando-se a produtividade máxima) com a adição de um encarregado de limpeza para monitoramento da execução das atividades.

Utilizando-se o caderno técnico de valores limites para serviços de limpeza e conservação do Distrito Federal, disponibilizado pela Secretaria de Gestão do MPDG, verificou-se que o valor referente à contratação de serviços de limpeza poderia ser de 24 serventes (valor máximo de R\$ 4.928,83) e um encarregado (valor máximo de 7.247,91), totalizando R\$ 125.539,83 em vez dos R\$ 173.341,67 atualmente pagos, o que representa uma economia potencial de R\$ 47.801,84 mensais, R\$ 573.622,10 anuais e R\$ 2.868.110,00 quinquenais.

Tais cálculos utilizaram as menores produtividades da IN nº 05/2017 (a qual revogou a IN nº 02/2008) e os valores máximos apresentados pelo caderno técnico de valores limites (Seges/MPDG de 14 de maio de 2018), o que representa os valores máximos estabelecidos com base nos normativos vigentes. Frisa-se que a Unidade informou que tais estudos não estão concluídos, sendo necessários levantamentos complementares.

Com base no Termo de Repactuação de 14 de fevereiro de 2018, verificou-se que a Companhia utiliza 31 postos de limpeza em suas dependências com o valor unitário de R\$ 4.249,86 cada e um supervisor (R\$ 6.286,58); o que soma a importância de R\$ 138.032,24. Entretanto, o valor pago mensalmente é de R\$ 173.341,67. Indicando que os valores pagos à empresa não possuem correspondência com o quantitativo de postos ou dos salários informados.

Assim, a Unidade deve concluir os levantamentos de área de suas unidades, atualizar sua contratação para as produtividades determinadas pela Instrução Normativa nº 05/2017, avaliar robustamente a frequência de limpeza a ser contratada, e analisar a manutenção de contratação de *office boys e girls*, tendo em vista que a necessidade de tais serviços não foi comprovada e não há indicativo de sua necessidade.

Tais readequações contratuais correspondem a economia potencial de R\$ 1.658.221,20 anualmente e R\$ 8.291.106,00 quinquenalmente (prazo máximo para serviços de execução continuada).

RECOMENDAÇÕES

12. Concluir os estudos das áreas das Unidades da Conab, de forma a produzir documento fidedigno e confiável para a realização da contratação futura e para readequação do contrato vigente (com base em prerrogativa elencada no parágrafo 1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/93), utilizando-os em conjunto com as produtividades determinadas na Instrução Normativa Seges/MPDG nº 05/2017, considerando, inclusive, a adequabilidade das frequências semanais estabelecidas, com vista a aumentar a economicidade contratual e respeitar a norma orientadora vigente a respeito de contratação de serviços contínuos e o princípio constitucional da eficiência. Achado nº 11

13. Avaliar e suprimir a prestação de serviços de Office Boys e Office Girls, tendo em vista a ausência de demonstração de necessidade desses postos e sua materialidade. Achado nº 11

12. Providências insuficientes para atendimento das recomendações da CGU referentes à gestão da defesa judicial da Conab.

Trata-se de acompanhamento das recomendações exaradas no Relatório de Auditoria Anual de Contas para o exercício de 2016 referentes à necessidade de melhorias na gestão da defesa judicial da Conab.

Entre os achados de auditoria do citado trabalho, foram selecionados os seguintes itens para avaliar as providências adotadas pela Conab em 2017:

- Formalização e sistematização da responsabilidade de monitoramento e geração de alertas pela Procuradoria-Geral e pelas Procuradorias Regionais, de acordo com a ocorrência e evolução temática das ações judiciais;
- Disponibilização de instrumentos para o acompanhamento do desempenho e evolução das ações judiciais em que a Companhia é demandada, com enfoque na instituição de indicadores gerenciais; e
- Adoção de medidas para catalogação e detalhamento de processos judiciais em que a Conab figura como parte, de forma a possibilitar a análise da situação judicial da Companhia pela Alta Administração; assim como identificar alterações necessárias no sistema de controle de atividade jurídica que permitam à Companhia ter informações atualizadas sobre as ações judiciais.

Em relação às mudanças que formalizem a estrutura de monitoramento e de alertas à Administração da Procuradoria-Geral e das Procuradorias Regionais, foi observado, em análise ao regimento interno da Companhia, que a Procuradoria-Geral ocupa a estrutura da Presidência, posição de nível hierárquico elevado, em conformidade com a relevância das atividades a serem desempenhadas, em complemento à função consultiva, que é de exarar pareceres, cancelar editais e outras atividades relacionadas.

Para a estrutura de monitoramento, a Proge deve ser dotada de competência não só para responder a consultas das áreas finalísticas e administrativa, mas também ter responsabilidade e capacidade orientativa, a partir do diagnóstico de fragilidades, encaminhando alertas e, posteriormente, orientações para reforma de normativos e/ou práticas operacionais que deram ensejo a demandas judiciais recorrentes.

A Proge manifestou-se no sentido de que as alterações da sua competência no Regimento Interno ainda estão em fase de estudos e comporão um conjunto de modificações regimentais; bem como, comprometeu-se em enviar, oportunamente, o conjunto de propostas de alterações regimentais para a Procuradoria.

Quanto à instituição de indicadores, não ficou demonstrada a elaboração de indicadores que considerem a diversidade de temas demandados judicialmente à Companhia, de forma a contemplar as funções descritiva e informativa do indicador, em que pese terem sido identificadas informações já disponíveis e tratadas, capazes de alimentar o indicador, conforme se depreende da Informação PROGE nº 01/2018, encaminhada pela Proge ao Conselho de Administração da Companhia – Consad.

Da mesma informação PROGE nº 01/2018, depreende-se o avanço significativo na catalogação e classificação dos processos judiciais. Nele, estão classificados os processos trabalhistas, de acordo com os temas mais recorrentes, assim como os resultados neles alcançados; restando apresentar as mesmas providências de catalogação por temas para as ações cíveis.

Ademais, ressalta-se a ineficácia do sistema Process para os objetivos de armazenamento de dados processuais, tais como objeto da ação, resultados alcançados por matéria, prazos e informações inerentes ao bom acompanhamento das ações judiciais.

Considerando o atual contexto financeiro da Administração Pública Federal e a usual morosidade no desenvolvimento de novos sistemas, é salutar considerar soluções tecnológicas já disponíveis dentro do Poder Executivo Federal, em especial o sistema de gestão judicial utilizado pela Advocacia-Geral da União.

Para dar cumprimento às recomendações já em acompanhamento, a competência da Proge deve estar normatizada não só para responder a consultas das áreas finalística e administrativa, mas também dotar a procuradoria de responsabilidade e capacidade orientativa diante de diagnóstico de fragilidades, encaminhando alertas e orientações para reforma de normativos e/ou práticas operacionais que estejam dando origem a demandas judiciais recorrentes.

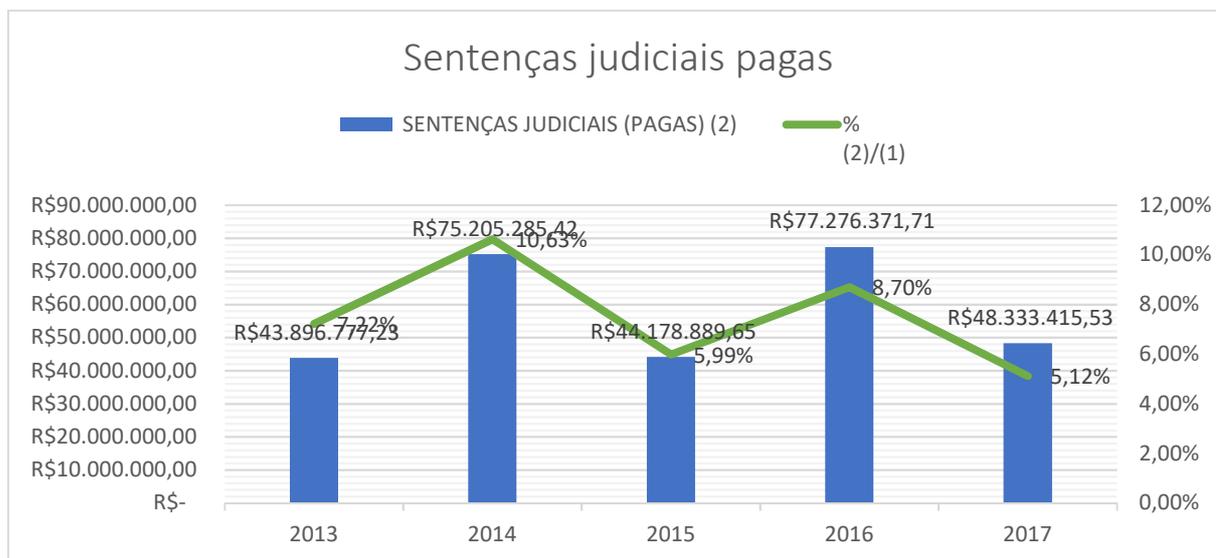
No que tange aos indicadores, faz-se necessário estarem balizados pelos temas judiciais recorrentes, de forma a refletir os resultados da atuação judicial; assim como possibilitar diagnóstico para subsidiar as providências e decisões da Alta Administração, no que tange ao aprimoramento dos normativos e avaliação da atuação da procuradoria.

Sobre a catalogação dos processos judiciais, faz-se necessária a continuidade da atividade, especialmente para os processos cíveis, delimitando o tema, estágio, prazos, valor e procurador responsável.

Constata-se, assim, que a Conab, por meio da Proge, possui informações sobre os principais gargalos na sua defesa judicial, apresentados, por exemplo, no documento da Procuradoria enviado ao Consad. Todavia, não foram, até o momento, implementadas mudanças em rotinas internas buscando criar indicadores que auxiliem a gestão no acompanhamento dos resultados, e aprimorar a comunicação interna no sentido de que as áreas competentes busquem revisar suas normas e procedimentos em razão das reiteradas demandas judiciais.

Observa-se que o atual estágio de defesa judicial ainda demanda ajustes na sua atuação consultiva e finalística. Atualmente, na área trabalhista, encontram-se ativas 3.145 ações e as condenações totalizaram mais de R\$ 61 milhões no exercício de 2017, conforme relatório do 4º trimestre do mesmo ano, encaminhado ao Consad.

Como se pode verificar, o pagamento de sentenças judiciais compõe fatia importante dos gastos da Conab, variando entre 5% e 10% do valor dispendido em pessoal e encargos:



Fonte: SIAFI

Ademais, constatam-se dificuldades para reversão de situações de irregularidade, quando, por exemplo, verificadas as taxas de 81% em condenações (sentenças com procedência total ou parcial do pedido) sobre demandas de promoção por merecimento (36% do número total das ações trabalhistas); 78% de condenações para pagamento de verbas remuneratórias (5% das ações); e 73% em condenações sobre incorporação de função (1% das ações).

Desse modo, reconhecem-se os esforços envidados pela Procuradoria para a classificação e sistematização dos processos judiciais, de forma a melhorar a produção de informações gerenciais sobre a atuação judicial da Companhia e auxiliar nas análises e decisões da Alta Administração. Ressalta-se a necessidade de dar continuidade à classificação dos processos, especialmente os cíveis, ainda não classificados; bem como a necessidade de utilização de sistema capaz de gerenciar processos e fluxos de trabalho para as atividades judiciais. De posse dessa estrutura, será possível contribuir de forma eficaz para a melhoria operacional da Companhia.

RECOMENDAÇÕES

14. A partir dos dados que constam na Informação Proge nº 01/2018, elaborar Plano de Ação no nível da Presidência da Companhia, já que as ações envolvem, além da Proge, as Diretorias da empresa, indicando as ações a serem adotadas para correção das normas e procedimentos internos que dão ensejo às demandas judiciais e para continuidade das melhorias na defesa judicial, com respectivo cronograma das ações, reportando periodicamente os avanços ao Conselho de Administração.

Achado nº 12

15. Utilizar, como parâmetro para elaboração dos indicadores da Proge, as informações consignadas na Informação Proge nº 01/2018, encaminhada ao Consad.

Achado nº 12

16. Dar sequência ao processo de catalogação dos processos judiciais, de forma a classificar os processos cíveis, nos mesmos moldes aplicados aos processos trabalhistas.

Achado nº 12

17. Fazer gestão junto à AGU com vistas à viabilização de compartilhamento do sistema de inteligência jurídica – SAPIENS, ou outra instituição pública detentora de sistema semelhante.

Achado nº 12

Registros Contábeis de Depósitos Judiciais

Os controles contábeis os quais suportaram os registros e/ou regularizações dos depósitos judiciais e recursais da Conab são adequados no que tange à existência de documentação-suporte comprobatória.

Entretanto, faz-se necessário ainda o aprimoramento do fluxo de informações relativas aos registros e, conseqüentemente, regularização do saldo contábil pendente.

13. Falta de formalização da rotina contábil de registro e/ou baixa dos depósitos judiciais e recursais da Conab.

Em trabalho de auditoria anterior da CGU, foram constatadas deficiências na defesa judicial da Conab, tanto por parte dos escritórios terceirizados contratados, como da parte da Procuradoria e das áreas administrativas que dão suporte à defesa da Companhia em juízo.

Dessa forma, dentre as recomendações propostas, recomendou-se à Conab *proceder à detalhada análise das contas contábeis representativas dos depósitos judiciais e recursais, visando subsidiar as urgentes ações da Companhia para reclamar em juízo o levantamento dos recursos que já estejam à disposição da Conab.*

Foi evidenciado que, tanto na Matriz quanto nas Superintendências Regionais, foram criados Grupos de Trabalho, com representantes da área financeira, contábil e jurídica, com o fim de efetuar os levantamentos dos Processos e Alvarás dos depósitos judiciais da Conab, conforme a recomendação da CGU.

Nesse sentido, considera-se atendida a recomendação inicial da CGU, pois ficou demonstrada a análise detalhada das contas contábeis pertinentes pelas áreas responsáveis, apesar de não terem sido regularizadas em sua totalidade, em razão do não encerramento da totalidade das ações judiciais em comento.

Todavia, em que pese os esforços dos Grupos de Trabalho, não foram identificadas rotinas permanentes que definem e formalizam os controles internos que devem suportar os registros contábeis e posteriores regularizações dos depósitos judiciais e recursais da Conab.

Como exemplo de situação ilustrativa de demora no registro contábil é apresentado o seguinte caso concreto:

- Caixa Econômica Federal – CEF: Comprovantes das transferências efetuadas para as contas judiciais vinculadas à 2ª Vara do Trabalho de Duque de Caxias/RJ no valor de R\$ 1.332.245,14 e 3ª Vara do Trabalho de Macaé/RJ no valor de R\$ 333.820,33 – Data de Emissão: 12/01/2017;
- SIAFI - Registro relativo à transferência ao Sr. C.A.P.P por meio de TED da CEF no valor de R\$ 333.820,33 e TED relativo à transferência ao Sr. R.C.L no valor de R\$ 1.332.245,14 conforme solicitados pelos Juízos da 2ª Vara do Trabalho de Duque de Caxias/RJ e 3ª Vara do Trabalho de Macaé/RL - R\$ 1.666.065,47 – Documento 2017NL007659 – Lançado em 27/09/2017.

Portanto, observa-se que da emissão dos comprovantes de transferência pela CEF em 12/01/2017, percorreu-se um período de no mínimo 8 (oito) meses até o registro no SIAFI em 27/09/2017.

Logo, foi verificado que os registros contábeis dos depósitos judiciais ou recursais da Conab são feitos quando disponibilizada a documentação-suporte comprobatória e a respectiva baixa, quando encaminhado alvará de levantamento do depósito na Justiça.

Sugere-se, então, a partir do momento em que é emitido o comprovante de depósito pelo Banco em favor dos beneficiários, que a área contábil seja formalmente comunicada o mais breve possível pela área jurídica, no intuito de dar celeridade ao processo de contabilização no SIAFI.

A mesma sugestão também poderá ser aplicável à baixa dos registros desde a emissão dos alvarás de levantamento dos depósitos.

É importante que a Companhia tenha, de modo formalizado, preferencialmente por meio de normativo interno, o fluxo de informações acerca do desfecho das demandas judiciais contra a Conab entre as áreas jurídica, contábil e financeira e consequente definição dos controles contábeis para registro e/ou baixa dos depósitos judiciais e recursais.

Esse fluxo formalizado vai ao encontro do Princípio Contábil da Oportunidade:

O Princípio da OPORTUNIDADE refere-se, simultaneamente, à tempestividade e à integridade do registro do patrimônio e das suas mutações, determinando que este seja feito de imediato e com a extensão correta, independentemente das causas que as originaram.

Isto posto, a observância do Princípio da Oportunidade permitirá à Unidade antecipar o registro dos depósitos judiciais e recursais da Conab, mesmo na hipótese de somente existir razoável certeza de sua ocorrência.

Como causa para a falta de processo formalizado de registro ou baixa de depósito está a baixa integração entre as áreas responsáveis, além da ausência de normativo interno que discipline o fluxo de informações contábeis.

Essa ausência de rotina aumenta o risco de reconhecimento intempestivo da informação contábil relativa aos depósitos restituíveis e créditos a receber pendentes de decisão judicial, pertencentes aos estoques públicos, ocasionando:

- Divulgação inconsistente das receitas decorrentes das ações favoráveis à Conab nas demonstrações contábeis, e consequente atraso da transferência dos recursos arrecadados ao Tesouro Nacional;

- Morosidade do registro da baixa contábil, no caso de desfecho das ações desfavoráveis à Companhia, à conta representativa de equalizações, em conformidade com a Portaria Interministerial MF/MAPA n.º 038/2004.

14. Falta de regularização das contas contábeis representativas dos depósitos judiciais e recursais da Conab.

Em continuidade à análise das contas contábeis representativas dos depósitos judiciais e recursais da Conab, verificou-se que não houve a devida regularização da totalidade dos registros contábeis de depósitos judiciais e recursais listados no Despacho SUCON n.º 98/2016, que informou as providências adotadas, com relação à recomendação da CGU/SFC – Ação n.º 15, apontada no Relatório de Auditoria Especial n.º 00190.021911/2011-41-A, subitem 9.2.1.

À época, o posicionamento da CGU foi no sentido de solicitar a apresentação da situação atual das contas contábeis representativas dos depósitos judiciais e recursais, bem como os resultados e considerações obtidos pelos Grupos de Trabalho Mistos.

Assim, foi realizada a análise das contas contábeis pelas áreas responsáveis, embora não tenha havido regularização da totalidade dos saldos.

O percentual total de regularização dos saldos contábeis dos depósitos, no período referente aos exercícios de 2011 a 2017, foi de 64,43%, restando saldo total a regularizar de R\$ 48.574.832,04 em 31/12/2017. Dentre os saldos pendentes de regularização, destaca-se a Conta Contábil 1.2.1.2.2.00.00 – Depósitos Judiciais – Conta PCASP 1.2.1.2.1.06.03, a saber:

- Regularização de 67,27%, R\$ 62.904.004,82, do saldo de 31/12/2011, R\$ 93.505.594,80, totalizando o saldo a regularizar de R\$ 30.601.589,98 em 31/12/2017;
- Conta corrente de maior materialidade em 31/12/2017: UG 135100 – Matriz – 5ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal - PF1351415 – R\$ 22.042.209,51.

Desse modo, é importante a regularização de todos os registros relacionados às contas contábeis de depósitos judiciais listadas no Despacho SUCON n.º 98/2016, com a indicação do respectivo documento contábil gerado no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI que formalize a baixa do depósito.

A falta de regularização tempestiva poderá ocasionar a superestimativa da rubrica de Demais Créditos e Valores a Longo Prazo, a qual compõe o Grupo dos Ativos Realizáveis a Longo Prazo da Conab.

Ante o exposto, faz-se necessário o acompanhamento da evolução do percentual de regularização pela Conab, permanecendo o acompanhamento da recomendação da CGU.

RECOMENDAÇÕES

18. Sistematizar o fluxo de comunicação entre as áreas jurídica, contábil e financeira, no intuito de que as informações acerca dos desfechos das demandas judiciais contra a Conab sejam enviadas tempestivamente para registro e/ou baixa contábil dos depósitos judiciais e recursais da Companhia; e especificamente aqueles elencados no Despacho SUCON n.º 98/2016, até total regularização de seus saldos.

Achado nº 14

CONCLUSÃO

Quanto os processos e macroprocessos finalísticos analisados nesta auditoria, conclui-se que a operacionalização da PGPM-Bio tem como característica alto grau de informalidade do mercado de produtos extrativistas, o que prejudica a implementação de controles que garantam a boa execução da política.

Dentre as fragilidades identificadas, destacam-se a necessidade de melhorias no processo de aferição dos preços mínimos; ausência de critérios para estabelecimento de valores máximos subvencionados; controles insuficientes de elegibilidade para credenciamento no programa; falta de comprovação do repasse aos beneficiários da subvenção aferida por associações e cooperativas; e ineficiência da política para a manutenção dos extrativistas na atividade.

No que concerne às operações de PEP e PEPRO, verificou-se que, de modo geral, os controles auxiliam na regular operacionalização da Política, necessitando de ajustes pontuais quanto à previsão de documentos indispensáveis à operação em regulamento e uniformidade da aplicação dos controles para as Unidades Regionais, de forma a aumentar a transparência e rastreabilidade das informações nos processos de análise e pagamento das subvenções arrematadas.

Ainda sobre a PGPM, chama-se especial atenção para o alto índice de reversões, em processo administrativo, das constatações produzidas pela Superintendência de Fiscalização – SUFIS durante as rodadas de fiscalização das operações. Os principais motivos da reversão, após análise dos recursos apresentados pelos beneficiários, são erro do fiscal ou informações inconsistentes no sistema.

No que tange à equalização dos estoques públicos, verificou-se que ocorrem falhas na transparência de sua operacionalização, não sendo possível evidenciar as despesas repassadas à União, considerando contabilização indevida, detalhamento inadequado e insuficiente padronização das contas contábeis.

Sobre a gestão das Unidades Armazenadoras, verificou-se que o estudo, apresentado por ocasião de trabalho realizado pela CGU no ano de 2017 está alinhado à recomendação, ao buscar estimar custos associados à gestão de Unidades próprias e também definir critérios para avaliar a relevância de cada armazém de propriedade da Companhia na consecução de seus objetivos.

Todavia, foram identificados importantes aspectos ainda não abordados pelo estudo, como a não consideração dos valores necessários para tornar possível a operacionalização de unidades obsoletas; a razoabilidade de se manter estrutura com significativo custo para situações excepcionais.

Outra dimensão importante é a verificação da real necessidade de manutenção de estruturas de abastecimento, principalmente para operacionalização do Programa Vendas em Balcão e distribuição de cestas básicas. Além das unidades próprias, a Conab vem utilizando as denominadas Unidades Satélites de Venda – USV, em que são firmadas parcerias com as prefeituras municipais. Nessa parceria, a prefeitura fornece toda infraestrutura, ficando a Conab responsável pelo atendimento aos criadores.

Sobre a gestão do Sistema de Assistência à Saúde, verificou-se a necessidade de medidas administrativas e financeiras para adequação da gestão do SAS às orientações contidas nas Resoluções CGPAR nº 22 e 23, principalmente para adequação quanto aos custos efetivos e percentuais de custeio e reembolso do serviço.

Sobre a operacionalização, verificou-se insegurança normativa no que tange à metodologia de submissão de procedimentos pagos à auditoria médica, considerando que não há previsão em normativo de pontos de controle para verificação de execução e necessidade dos procedimentos, seja em relação à materialidade, criticidade ou mesmo rol exaustivo de procedimentos que devem obrigatoriamente passar por auditoria. Ademais, verificou-se que o contrato com a empresa prestadora dos citados serviços expirou em novembro de 2017, estando a Companhia sem capacidade técnica para auditoria em serviços de saúde desde então.

Quanto à gestão da defesa judicial, foram evidenciados significativos avanços na catalogação e classificação dos processos judiciais, bem como melhoria no fluxo de informações entre a Procuradoria-Geral e a Alta Administração, sem prejuízo dos ajustes recomendados para implementação de competência de alertas formalizados às áreas de riscos judiciais significativos e para a necessidade de melhores ferramentas de gestão para a área jurídica.

A contabilização e estimativa das Provisões e Passivos contingentes decorrentes das demandas judiciais contra a Conab ocorreram em conformidade com as normas técnicas vigentes, identificando-se corretamente a pertinência dos registros e contas contábeis.

Para os registros contábeis de depósitos judiciais, constatou-se que houve a disponibilização, por parte da Conab, da documentação-suporte a qual deu ensejo a registros contábeis de depósitos judiciais e recursais provenientes das demandas judiciais contra a Companhia, selecionados por amostragem, com saldo em 31 de dezembro de 2017.

Nesse sentido, verificou-se que as contas contábeis representativas dos depósitos judiciais e recursais da Conab são suportadas por documentação comprobatória, utilizando como parâmetro a amostra selecionada.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

1. Política Geral de Preços Mínimos para a Sociobiodiversidade

1.1) Manifestação da Unidade Examinada

Para a recomendação nº 4, a Conab afirma que a metodologia utilizada para elaboração das propostas de preço mínimo tem suporte no art. 5º do Decreto-Lei nº 79/66, alterado pela Lei nº 11.775/2008:

“Art. 5º Os preços mínimos básicos serão definidos pelo Conselho Monetário Nacional - CMN, levando em conta os diversos fatores que influem nas cotações dos mercados, interno e externo, e os custos de produção, com base em proposta encaminhada ao Ministério da Fazenda pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA”.

Afirma que o fator chave do preço mínimo é o custo de produção, pois ele reflete o dispêndio do produtor com a sua atividade e o nível de remuneração que ele deve ter para igualar ou cobrir esse valor, sendo qualquer valor estabelecido abaixo do custo de produção implicaria em prejuízo e desincentivo à atividade.

Quanto aos aumentos dos limites valores máximos para subvenção, apresenta tabela com relação do quantitativo e percentual de beneficiários que alcançaram 100% e 75% do limite para a safra 2016/17. Segundo a Conab, 16% dos extrativistas alcançaram valor de pagamento da subvenção entre 75 e 100% do limite máximo fixado, chegando à conclusão que *“a decisão de adotar limite único não trouxe insegurança ao programa, mas sim permitiu que aqueles poucos extrativistas com maior capacidade de coleta pudessem ter um maior acesso à Política”*.

Considerar, no processo de fixação do Preço Mínimo, fatores relacionados com a dinâmica de mercado dos produtos extrativistas e a sustentabilidade dos preços mínimos atuais, complementarmente aos parâmetros já utilizados, adotando como limite máximo de subvenção valores baseados em parâmetros que levem em conta a produtividade/safra do produtor, a renda média local anual do extrativista, e a quantidade de beneficiários e recursos disponíveis da PGPM-BIO.

1.2) Análise do Controle Interno

Para a recomendação nº4, no que tange às variáveis que compõem o cálculo do custo de produção, cabe ressaltar que, diferentemente dos produtos não extrativos, o custo de produção baseia-se majoritariamente no custo de oportunidade que o extrativista incorre ao optar por exercer a atividade extrativa em detrimento de supostamente escolher receber diária rural em propriedade de terceiros. Dessa forma, não existem, para cálculo do preço mínimo de produtos da sociobiodiversidade, pacote tecnológico utilizado para a produção, sendo o pacote a soma dos custos dos insumos, serviços, máquinas e implementos utilizados ao longo do processo produtivo. Adicionalmente, as duas principais variáveis utilizadas no cálculo, custo de oportunidade (diária rural da região) e produtividade diária, não apresentam suporte documental.

Dessa forma, ao contrário do que afirma a Unidade Examinada, não se vislumbra, nos cálculos apresentados, atendimento pelo ao art. 5º do Decreto-Lei nº 79/66, ao não levar em conta fatores internos e externos que influem nas cotações dos mercados, que é exatamente o cerne da primeira parte da recomendação.

No que concerne à majoração dos limites máximos de subvenção, a Unidade Examinada afirma que não houve prejuízo para a segurança do programa, ensejando apenas a oportunidade de maior participação daqueles extrativistas com maior produtividade.

Em que pese a baixa incidência de pagamentos entre 75% e 100% dos limites impostos, não se deve olvidar do objetivo principal da política, que é fomentar a proteção ao meio ambiente e contribuir com a redução do desmatamento, como forma de minimizar os efeitos das mudanças climáticas, sendo a garantia de renda aos extrativistas um efeito secundário. Assim, não se vislumbra que os aumentos dos limites máximos, sem correlação com a produtividade da cultura, contribuam para o alcance dos objetivos da política. Dessa forma, mantém-se a recomendação.

2. Planejamento Estratégico

2.1) Manifestação da Unidade Examinada

Relativamente aos achados sobre planejamento estratégico, mais especificamente à recomendação constante em relatório preliminar:

“Realizar monitoramento e eventuais readequações das metas de Planos de Negócios nas atualizações trimestrais, realizando, também, avaliação crítica sobre as informações disponibilizadas pelas áreas da Companhia, principalmente com relação aos indicadores associados com os objetivos estratégicos da Conab, informando os resultados das análises à Alta Administração, de modo a permitir posterior alinhamento dos dirigentes e dos demais empregados às necessidades de alteração dos processos organizacionais para alcance dos objetivos pretendidos”

A Unidade manifestou-se no sentido que a Conab já realiza monitoramento trimestral e eventuais readequações das metas de Planos de Negócios, mas que essas readequações se dão anualmente em razão de determinação do Conselho de Administração (Ata da 286ª reunião ordinária). Dessa forma, os indicadores e metas devem ser avaliados no ano corrente, mas as alterações só deverão ocorrer no ano subsequente, para evitar aferição enviesada de indicadores.

Adicionalmente, em referência à segunda parte da recomendação, informou que a área de Planejamento Estratégico já possui competência técnica de verificar e analisar o desempenho de cada indicador, corroborada por determinação do Conselho, na mesma reunião, de que as áreas são responsáveis pelos dados repassados à área estratégica, devendo estar aptas a comprová-los quando solicitados.

De forma a comprovar as informações fornecidas, encaminhou cópia de documento intitulado “Relatório de Revisão dos Indicadores Estratégicos – 2018”.

2.2) Análise da Equipe de Auditoria

Diante da manifestação da Unidade Examinada, ficou comprovada a rotina de revisão e readequação dos indicadores e metas estabelecidos no planejamento estratégico, bem como adoção das cautelas necessárias para a aderência das informações prestadas pelas áreas à realidade, suportados pelo “Relatório de Revisão dos Indicadores Estratégicos –

2018”. Dessa forma, esta CGU acata a justificativa da Unidade Examinada e retifica as informações do relatório preliminar.

3. Gestão do Sistema de Assistência à Saúde – SAS

3.1) Manifestação da Unidade Examinada

Relativamente aos achados sobre Gestão do Sistema de Assistência à Saúde - SAS, mais especificamente às recomendações constantes em relatório preliminar:

“Adequar a norma de organização do SAS para que sejam estabelecidos indicadores de gestão do Sistema e implementados pontos de controle - com base, por exemplo, em valores pagos por procedimento ou por beneficiário - em que seja imperativa a atuação da auditoria médica.”

“Estabelecer procedimento de levantamento de gastos para SAS considerando a totalidade das despesas incorridas para operação do serviço, para estimar o gasto total do Sistema de Assistência à Saúde, de forma a facilitar a adaptação à nova dinâmica do serviço de assistência à saúde estabelecida pelo art. 7º, da Resolução CGPAR nº 23/2018.”

A Unidade manifestou-se no sentido de que a listagem pré-definida de procedimentos objeto de auditoria médica está nos contratos firmados com os prestadores assistenciais, os quais são encaminhados para a empresa de Auditoria Médica.

Nesse sentido, a Conab tem reiterado constantemente os Protocolos Operacionais junto aos prestadores, especificando os eventos que devem passar pela auditoria: processos cirúrgicos, internações, tratamentos oncológicos e contratos diretos com associações e cooperativas.

Assim, o novo Normativo está em processo de adaptação à Resolução CGPAR nº 23/2018, e explicitará os eventos a serem submetidos à auditoria.

Quanto aos valores do SAS, tratam-se tão somente dos custos assistenciais. Os demais custos agregados foram obtidos posteriormente com o intuito de se calcular o custo total.

3.2) Análise da Equipe de Auditoria

Diante da manifestação da Unidade Examinada, verifica-se que a Conab está adotando providências no sentido de adaptar o Normativo do SAS à Resolução CGPAR nº 23/2018 e aos ajustes propostos pela CGU. Nesse sentido, mantêm-se em relatório as recomendações para posterior monitoramento.

4. Equalização de Estoques Públicos

4.1) Manifestação da Unidade Examinada

Relativamente aos achados sobre Equalização de Estoques Públicos, mais especificamente às recomendações constantes em relatório preliminar:

“Especificar e padronizar a contabilização dos lançamentos de equalização dos estoques públicos, contabilizando os gastos não diretamente relacionados à aquisição ou produção dos estoques mantidos para venda em rubricas representativas das despesas operacionais da Conab, dando ciência ao Ministério da Agricultura de que a Portaria que disciplina a contabilização permite que despesas como frete e braçagem sejam apropriadas ao CMV de forma indevida, em desconformidade com os conceitos contábeis.”

“Detalhar os demonstrativos de equalização apresentados ao Tesouro Nacional por agrupamentos de operações e/ou produtos, com a criação de contas contábeis segregadas, no intuito de aumentar a transparência de divulgação das informações nas Notas Explicativas da Companhia.”

A Unidade manifestou-se no sentido de que o orçamento destinado às operações governamentais, PGPM e Mercado de Opções, foi aprovado em rubrica de Despesa Orçamentária de Capital para cumprir a Portaria interministerial n.º 38/2004.

Nesse sentido, as contabilizações continuarão a ser realizadas nas despesas operacionais, no grupo de Despesas Orçamentárias de Capital, direto na conta estoques, agregando as mesmas aos custos dos produtos.

Caso haja necessidade de qualquer mudança na contabilização, deve haver orçamento para despesas operacionais e o repasse de recursos financeiros pelo Tesouro Nacional em fonte de despesas correntes. Para novo enquadramento, é necessário que ocorra mudança na Portaria em questão, para adoção de novos procedimentos.

Quanto à segregação das contas, a Conab informou que vendeu apenas o produto "Milho" a partir do mês de agosto/2018; e quando ocorrer vendas de mais de um produto, irá ser levantada e demonstrada a equalização por atividade e por produto, em separado.

A Conab argumentou também que os registros contábeis no Siafi referente às operações de venda e custo são segregados, pois há como consultar as vendas e o CMV específicos para cada Sureg e operação (MO e PGPM), de acordo com o código da UG.

Por fim, a Superintendência de Contabilidade – Sucon solicitou e orientou todas as Superintendências Regionais quanto à padronização do preenchimento das informações presentes no campo "Observação" dos documentos contábeis registrados no Siafi.

4.2) Análise da Equipe de Auditoria

Diante da manifestação da Unidade Examinada, verifica-se que a Conab adotou providências no que tange à padronização das rubricas relativas à equalização dos estoques públicos, porém, em relação ao detalhamento das contas, não é suficiente a segregação por código de UG ou operações de MO e PGPM, pois deve-se agregar ao Plano de Contas da Conab contas contábeis específicas dos tipos de produtos e atividades referentes à equalização, a fim de aumentar a transparência dos demonstrativos apresentados ao Tesouro Nacional.

Quanto à contabilização dos gastos não diretamente relacionados à aquisição ou produção dos estoques públicos em despesas operacionais, de fato, é necessário que haja alteração conceitual da Portaria n.º 38/2004 para adequar-se a este fim. No entanto, até que ocorra a mudança na Portaria, é importante, para fins gerenciais, que a Conab adote controle extra contábil no qual contenha definição dos custos e despesas operacionais, no intuito de identificar, por um lado, os custos diretamente relacionados à aquisição dos estoques, e por outro lado, as despesas provenientes da comercialização das operações de PGPM.

5. Registros Contábeis de Depósitos Judiciais

5.1) Manifestação da Unidade Examinada

Relativamente aos achados sobre Registros Contábeis de Depósitos Judiciais, mais especificamente às recomendações constantes em relatório preliminar:

“Sistematizar o fluxo de comunicação entre as áreas jurídica, contábil e financeira, no intuito de que as informações acerca dos desfechos das demandas judiciais contra a Conab sejam enviadas tempestivamente para registro e/ou baixa contábil dos depósitos judiciais e recursais da Companhia; e especificamente aqueles elencados no Despacho SUCON n.º 98/2016, até total regularização de seus saldos.”

A Unidade manifestou-se no sentido de que a Superintendência de Contabilidade – Sucon solicitou providências dos Grupos de Trabalho para recomposição e mais atuações dos mesmos para agilizar os processos de regularizações.

E ainda, a Sucon vem monitorando as regularizações das pendências citadas no despacho n.º 98/2016, onde mostrou nova posição.

5.2) Análise da Equipe de Auditoria

Diante da manifestação da Unidade Examinada, verifica-se que as providências adotadas pela Conab estão em consonância com o teor da recomendação, a qual será mantida em relatório para fins de monitoramento até seu integral atendimento.

II – INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

1. Operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA na modalidade Compra com Doação Simultânea – CDS

O escopo de auditoria concentrou-se no acompanhamento das providências por ocasião das recomendações exaradas no Relatório de Avaliação nº 17/2015, publicado por esta CGU.

Parte do escopo tratou da aplicação de penalidades, em razão de irregularidades identificadas pela Superintendência de Fiscalização. Foram selecionadas 10 propostas de participação do PAA de um total de 98 com indícios de irregularidades.

Foi verificado que em 6 projetos os recursos apresentados pelas proponentes tiveram as justificativas aceitas em 1º ou 2º instância, com ou sem aplicação de penalidades e continuidade do projeto. Cabe informar que nesses casos não necessariamente foram deixadas de aplicar as penalidades, mas a conab, em sua análise aos pedidos de reconsideração, decidiu por penalidades mais brandas às sugeridas nos relatórios de fiscalização, como advertência e multa.

Para outros 3 projetos, foi verificado que as penalidades foram aplicadas conforme proposto nos relatórios de fiscalização e as Cédula de Produto Rural - CPRs encontram-se suspensas ou encerradas atualmente. Por fim, em um projeto foi constatada a morosidade da Companhia para apuração de inconformidades identificadas pela SUFIS na CPR SP/2015/02/0037.

À exceção de desconformidade constatada em relação à CPR citada no parágrafo anterior, conclui-se que a atuação da Unidade quanto aos aspectos formais no tocante

à aplicação das penalidades, no âmbito do PAA, está em conformidade com os normativos que regulam o programa, contribuindo para o aperfeiçoamento da sua gestão.

Em complemento ao escopo, foi verificado o índice de retenção de valores pelas organizações dos fornecedores do Programa, de forma a verificar a aderência desta prática aos normativos da Conab, descrito a seguir.

2. Resultados do Planejamento Estratégico 2017

Em análise ao Plano Estratégico e em confronto com o Relatório de Gestão da Unidade, foram aplicados testes de auditoria com vistas a verificar a efetiva implantação do Planejamento Estratégico no âmbito da Unidade, quanto à elaboração, implementação e resultados para a gestão.

Na análise das metas alcançadas, apurou-se que, no ano de 2017, dos 27 indicadores passíveis de desempenho, 21 (78%) alcançaram as metas previstas e 06 (22%) não alcançaram.

Ainda na análise desses resultados, notou-se que alguns indicadores não mensuram adequadamente as ações e objetivos da Companhia, reforçando a necessidade de uma análise mais apurada sobre sua escolha e dimensionamento. A seguir, tecemos algumas considerações pontuais sobre os indicadores cujas metas não foram alcançadas.

Aumentar a participação como núcleo de inteligência agropecuária

O indicador 'Informações disponibilizadas voltadas à inteligência estratégica' visa mensurar a atuação da Companhia na formação da inteligência competitiva no setor agropecuário e sua participação como núcleo de inteligência.

Tem como fórmula de cálculo: $[(\text{Número de apresentações em congressos, seminários e eventos externos} + \text{Número de acessos ao portal de informações da Conab} + \text{Número de publicações voltadas ao negócio da Companhia})]/3$, representando a média da soma das metas de cada dimensão.

Consta no Relatório de Gestão da Unidade que a meta de 87% não foi alcançada devido ao indicador 'Número de publicações voltadas ao negócio da Companhia', que representa um dos itens que compõe o cálculo do indicador, não ter sido atingido em sua totalidade. A área responsável por este indicador destaca que a carência de recursos humanos impactou o alcance da meta. Para o próximo ano, esse indicador apresenta como meta 90%. A Unidade informa provável reestruturação dentro das áreas para atingir essa meta.

Ampliar e aperfeiçoar a participação na formulação, execução e avaliação de Políticas Públicas

Dentro deste objetivo, o indicador 'Número de participações em formulação de Políticas Públicas' se propõe a mensurar a ampliação e o aperfeiçoamento da participação da Conab na formulação, execução e avaliação de políticas públicas, vinculados diretamente ao tema estratégico Políticas Públicas.

Esse indicador faz parte do macroprocesso Inteligência Estratégica Agropecuária, relacionado a outros dois macroprocessos: Suporte a Formulação das Políticas Públicas

e Suporte Operacional às Políticas Públicas e Formação de Estoques, voltados para a garantia da Regularidade do Abastecimento, Geração de Renda e Desenvolvimento do Agropecuarista.

Participaram de sua mensuração outros cinco indicadores: Índice de ampliação do número de conjunturas realizadas, Índice de Contratos Executados de Capacitações da Agricultura Familiar e suas Organizações, Índice de Execução dos Programas Voltados para a Agricultura Familiar e Extrativismo, Índice de acesso ao Programa de Vendas em Balcão, Índice de Execução dos programas voltados para a comercialização e sustentação de renda. Estes indicadores são da perspectiva processos internos, das áreas: Superintendência de Gestão da Oferta – Sugof, Superintendência de Suporte a Agricultura Familiar – Supaf e Superintendência de Abastecimento Social- Supab.

O principal motivo para o não alcance da meta, segundo a Unidade, deve-se aos indicadores: ‘Índice de execução dos programas voltados para a Agricultura Familiar, Extrativismo e Políticas Sociais’; ‘Índice de acesso ao programa de vendas em balcão’; e ‘Índice de execução dos programas voltados para à comercialização e sustentação de renda’, que não alcançaram suas metas parciais.

Os motivos destacados vão desde o apontamento de fatores relacionados ao ambiente externo da empresa (fatores climáticos - supersafra, por exemplo), sob os quais não há governabilidade da área, até aspectos relacionados à necessidade de readequação do indicador e redesenho de processo.

Prover inteligência agropecuária de forma a apoiar o desenvolvimento do setor rural’

No que diz respeito ao objetivo estratégico ‘Prover inteligência agropecuária de forma a apoiar o desenvolvimento do setor rural’, a Conab busca dotar-se de excelência, competência, imparcialidade e credibilidade na geração de informação e conhecimento; universalizar o acesso à informação; subsidiar e auxiliar o governo na formulação de políticas públicas; contribuir para o melhor planejamento e fortalecimento do setor agropecuário, segurança alimentar e abastecimento; ampliar e otimizar a geração de conhecimentos para a promoção da sustentabilidade, da segurança alimentar e nutricional e da inovação no setor rural.

O objetivo tem como indicador o ‘Número de publicações voltadas ao negócio da Companhia’. Consta no Relatório de Gestão que a Suinf divulgou, em 2017, um conjunto de publicações que contribuíram para a qualidade da informação e do conhecimento, o fortalecimento das relações institucionais, a agregação de valor da capacidade técnica dos empregados da Companhia e das instituições que acessam tais publicações, a transparência da agricultura brasileira aos usuários nacionais e internacionais e a ampliação dos acessos às publicações.

No entanto, a meta de 81 publicações não foi alcançada. A justificativa apresentada pelo Gestor tem relação com o cenário e os problemas relacionados ao quadro de pessoal. Segundo informado, no primeiro semestre, houve grande dificuldade de mobilização e motivação dos profissionais que estavam envolvidos no processo de estudos técnicos, em função do processo de tomada de decisão quanto ao Plano de Demissão Voluntária, inclusive pela antecipação do cronograma de desligamento. No segundo semestre, a falta desses profissionais reduziu a capacidade de elaboração dos estudos.

Para o próximo exercício, a Unidade informa como principal desafio a motivação de pessoal para a elaboração de estudos e sua divulgação, bem como a capacitação dos profissionais que lidam com a matéria, inclusive na participação de pesquisas in loco

para conhecer a dinâmica do objeto de estudo. Cita, por fim, a necessidade de intensificar o uso de tecnologia da informação – TI no processo de construção dos estudos técnicos.

Fortalecer a execução das políticas públicas de apoio à comercialização e à sustentação de renda no âmbito regional e nacional

O objetivo estratégico ‘Fortalecer a execução das políticas públicas de apoio à comercialização e à sustentação de renda no âmbito regional e nacional’ tem como foco a ação efetiva na aplicação dos instrumentos disponíveis para a execução das políticas de sustentação de renda, em tempo oportuno.

O indicador “Índice de Acesso ao Programa de Vendas em Balcão (PROVB)” foi definido em razão da importância estratégica de se mensurar o acesso ao PROVB, permitindo a elaboração e a execução de políticas públicas de fortalecimento do segmento de criadores de pequeno porte de aves, suínos, bovinos e caprinos no país. Também permite verificar a constância do abastecimento do produto nas Unidades Armazenadoras da Conab e o alcance da capilaridade da rede armazenadora.

É calculado dividindo-se a quantidade de produtores atendidos no ano pela quantidade de produtores cadastrados, multiplicado por 100.

Os principais motivos apontados pelo Gestor para o não atingimento de sua meta em 2017, foram: fatores extrínsecos à Companhia (supersafras e ofertas abundantes de milho, reduzindo o interesse de criadores pelo produto do governo); elevado número de novos cadastrados no Programa, em virtude do estabelecimento da subvenção ao preço de venda nas regiões Norte e Nordeste, mas que não chegaram a efetuar compras; metas superestimadas para o Programa, em razão de ser o primeiro ano de execução e não haver parâmetros .

O Gestor destaca que, no quesito “auditabilidade”, o indicador possui dados facilmente verificáveis, na medida em que a Conab já conta com sistemas de captação de informações que permitem o monitoramento e o cruzamento entre o que é indicado pelas Superintendências Regionais e o que efetivamente consta nos sistemas.

Com relação ao indicador ‘Índice de execução dos programas voltados à comercialização e a sustentação de renda’, constante do mesmo objetivo estratégico, também não foi alcançada a meta estipulada. Ele é calculado pela média ponderada dos recursos aplicados nos instrumentos de AGF, COV, PEP e Pepro (valores executados), dividida pelos valores recebidos para esses instrumentos, por ano, e multiplicado por 100.

Segundo informado, análises do índice mostraram que ele não retrata a eficácia da operação, pois se vincula a uma maior utilização dos recursos disponibilizados, o que não constitui uma meta da política pública de apoio à comercialização e sustentação de renda. Essa política, ao ser lançada, pode obter o equilíbrio de mercado sem que seja utilizado o recurso ou ainda que seja utilizado em parte.

Para 2018, foi proposto o indicador ‘Índice de Capacitação a Superintendências Regionais’, com a proposta de buscar o fortalecimento da política permitindo às Superintendências agirem de forma preventiva na atividade operacional. Com isso, pretende-se otimizar o tempo das análises operacionais e apresentar entregas mais eficazes aos participantes.

A respeito do não atingimento das metas estimadas, o gestor informou:

“Conforme preceitua a Lei n.º 13.303/16 (Lei das Estatais) e o Decreto 8.945/16, a Conab elaborou Planejamento Estratégico para o período de 2017 a 2021. Nele constam esclarecimentos quanto a estratégia, bem como estabelecem indicadores e metas para toda a Companhia. Nesse esteio, o Planejamento Estratégico da Conab está sendo executado pelas Superintendências e acompanhado pela Suorg - Superintendência de Estratégia e Organização. Assim sendo, a Companhia apresenta, conforme solicitação da auditoria, os resultados obtidos no ano de 2017, seguidos de suas respectivas razões.

1. Num primeiro momento, houve questionamento acerca dos fatores que prejudicaram o alcance das metas dos indicadores abaixo listados, relatando quais providências são adotadas. Dito isso, segue-se:

- Informações disponibilizadas voltadas à inteligência agropecuária;

No intuito de aumentar a participação como núcleo de inteligência para o desenvolvimento da agropecuária, o indicador "Informações disponibilizadas voltadas à inteligência agropecuária" é calculado pela média aritmética de três indicadores referentes à perspectiva Processos Internos, a saber: "Número de apresentações em congressos, seminários e eventos externos", "Número de acessos ao portal de informações da Conab" e "Número de publicações voltadas ao negócio da Companhia". Para que as bases de cálculo fiquem equivalentes independente das metas individuais, essa média é calculada com base no percentual alcançado, resultante da divisão da meta pelo realizado. Os dois primeiros indicadores tiveram alcance total da meta (100%). No entanto, o indicador "Número de publicações voltadas ao negócio da Companhia" alcançou 91%, ou seja, a Companhia teve 74 publicações de uma meta de 81.

Devido ao impacto provocado pela dependência deste indicador no cálculo das "Informações disponibilizadas voltadas à inteligência agropecuária", o resultado alcançado não atingiu a meta.

- Número de publicações voltadas ao negócio da Companhia;

A Conab teve 74 publicações voltadas ao negócio da Companhia, número inferior à meta (81). O fator que prejudicou o seu alcance tem relação com o cenário e os problemas relacionados ao quadro de pessoal. No primeiro semestre, houve grande dificuldade de mobilização e motivação dos profissionais que estavam envolvidos no processo de estudos técnicos, em função do Plano de Demissão Voluntária - PDV, inclusive pela antecipação do cronograma de desligamento. No segundo semestre, a falta desses profissionais reduziu a capacidade de elaboração dos estudos. Para minimizar os impactos para o ano seguinte, os gestores estão agindo de modo operacional com o intuito de cumprir a meta.

- Índice de execução dos programas voltados à comercialização e sustentação de renda;

O resultado alcançado (62,71%) inferior à meta estipulada (80%) deve-se à forma com que o indicador foi formulado, a qual dificulta a mensuração dos resultados e não retratará a realidade das operações, pois o deixa muito vulnerável a influências externas, dadas as oscilações de mercado podendo afetar os resultados do indicador sem que tenha tido atuação tempestiva concreta da área responsável que pudessem melhorar os resultados.

Também há que se considerar que a fórmula utilizada possui uma falha, visto que o objetivo da política não é utilizar os recursos, e sim regular o mercado e garantir renda

ao produtor. A atitude adotada para o alcance da meta foi a apresentação de novo indicador e fórmula que represente a realidade do trabalho executado na Superintendência para contribuição do objetivo, com metas alcançáveis.

- Índice de execução dos programas voltados para a Agricultura Familiar;

A execução de 91,80% dos programas voltados à Agricultura Familiar, Extrativismo e Políticas Sociais não alcançou a meta prevista de 98,30% pela impossibilidade de utilização dos recursos repassados no ano de 2017 para sua operacionalização.

Os motivos incluem o insucesso na aquisição de produtos que compõem as cestas de alimentos; não aprovação, pelo controle de qualidade, de alguns produtos entregues e dificuldade de tratativa com alguns parceiros para recebimento das cestas em dezembro.

Tais motivos são externos à Conab e ultrapassam o planejamento e controle da área responsável.

Além disso, a área alegou que a meta estava superestimada, e suas solicitações correspondentes à alteração das iniciativas para alcance da meta estipulada, bem como a readequação das metas vinculadas ao indicador para os próximos quatro anos, tornando-as mais realistas, não foram acatadas pelo Conselho de Administração da Conab (Conad).

Para que a meta seja alcançada nos próximos períodos, foram efetuadas novas tentativas de negociação dos lotes dos produtos que não puderam ser adquiridos em função do não interesse do fornecedor e reprovação pelo controle de qualidade; além de tratativas junto aos parceiros retirassem todas as cestas de alimentos disponíveis em 2017.

- índice de acesso ao Programa de Vendas em Balcão;

Apesar de terem sido empreendidos esforços para o alcance da meta de 50%, como a criação de Unidades Satélites de Venda - USV, o índice de acesso ao Programa de Vendas em Balcão (PROVB) foi 27,49%, devido a fatores como a inexistência de influência direta sobre as iniciativas estratégicas e a meta anual; fatores extrínsecos à Companhia (supersafras e ofertas abundantes de milho, reduzindo o interesse de criadores pelo produto do governo), grande número de novos cadastrados no Programa em virtude do estabelecimento da subvenção ao preço de venda, mas que não chegaram a efetuar sequer uma compra e metas superestimadas para o Programa, cuja readequação à realidade do PROVB tem sido solicitada por meio do "Termo de Solicitação de Mudança da Estratégia" desde os primeiros trimestres de 2017.

Uma série de ações e esforços foram empreendidos para que a meta anual fosse alcançada. Todas essas medidas foram tomadas no âmbito das iniciativas estratégicas vinculadas ao indicador.

No tocante à Iniciativa de Mapeamento e Redesenho do Processo de Cadastramento e Habilitação para o Programa, foram feitos ajustes que tornaram este processo um pouco menos burocrático.

Em relação à Iniciativa de Mapeamento e Redesenho do Processo de Vendas e Liberação do Produto, não foram obtidos avanços concretos, apesar de ter sido apresentada a ideia à Superintendência de Orçamento e Finanças para tomar os procedimentos referentes à

venda mais ágeis e eficientes, entretanto, não houve retorno. Sendo assim, trata-se de uma providência que será retomada em 2018.

Por fim, no âmbito da Iniciativa de Ampliação da Capilaridade do programa foram obtidos os maiores avanços. Ao longo de 2017, foram reinauguradas duas novas Unidades Armazenadoras próprias para operacionalização do programa e criadas oito unidades satélites de venda temporárias na Região Nordeste do país.

- Número de participações em formulações de políticas públicas.

O indicador "Número de participações em formulações de políticas públicas" é calculado pela média aritmética de cinco indicadores referentes a perspectiva Processos Internos. Para que as bases de cálculo fiquem equivalentes independente das metas individuais, essa média é calculada com base no percentual alcançado, resultante da divisão da meta pelo realizado.

Dessa forma, dois deles alcançaram a meta ("índice de capacitação de agricultores familiares, suas organizações e unidades receptoras contratados na PAA" e "Número de propostas de novas políticas públicas apresentadas").

No entanto, os demais indicadores ("índice de execução dos programas voltados para a Agricultura Familiar, Extrativismo e Políticas Sociais", "índice de acesso ao programa de vendas em balcão", e "índice de execução dos programas voltados à comercialização e sustentação de renda") obtiveram um desempenho inferior à meta estipulada (93%, 55% e 78%, respectivamente).

Devido ao impacto provocado pela dependência deste indicador no cálculo do "Número de participações em formulações de políticas públicas", o resultado alcançado não alcançou a meta".

3. Contabilização e Registro de Ativos e Passivos Contingentes

O gestor estimou e contabilizou a provisão ou o ativo/passivo contingente em conformidade com as normas técnicas vigentes, identificando corretamente a pertinência de uma ou de outra rubrica, utilizando-se, para tanto, de rotina contábil e controles internos administrativos adequados, bem como correta divulgação das informações nas Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas.

A rotina para contabilização das provisões e registro dos passivos contingentes decorrentes das demandas judiciais contra a Conab é instituída anualmente, onde a cada final de ano a área contábil solicita à Procuradoria Geral - PROGE, por meio do Processo n.º 21200.002898/2013-05, o Relatório de Contingências Ativas e Passivas.

Este Relatório é apresentado em formato de Planilha-Resumo, no âmbito da Procuradoria-Geral e Regionais, e contém as seguintes informações:

- Relação dos Autores;
- Classificação dos Riscos;
- Classificação da Ação (Trabalhistas, Cíveis, Tributárias e Previdenciárias);
- Número do Processo Judicial;
- Vara;

- Objeto da Condenação;
- Relato Analítico da Situação de cada Processo;
- Valor base da Causa (Valor Original);
- Estimativa de valor para desembolso futuro.¹

Assim, os Processos em que as condenações são certas e que terão provável desembolso para o exercício seguinte são reconhecidos na contabilidade como Provisões, conforme orienta o CPC 25.

Os Processos com riscos de desembolsos incertos são classificados como Contingências Passivas, com seus valores estimados, porém são reconhecidos em Notas Explicativas.

Houve comunicação à Superintendência de Contabilidade – SUCON pela PROGE confirmando a existência de contingências no exercício de 2017, bem como disponibilização do relatório original com as informações dos Processos Judiciais da Conab, com classificação de riscos (Possível e Provável).

Tal confirmação foi evidenciada pelo encaminhamento à CGU do e-mail da PROGE de 26/02/2018, repassado aos Auditores Independentes da Conab, com cópia deste e-mail à SUCON.

Desse modo, verifica-se que os procedimentos para reconhecimento e mensuração das Provisões e Passivos Contingentes decorrentes de demandas judiciais contra a Conab estão em consonância com a orientação do Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico - CPC 25.

O CPC 25, em seu item 13, orienta acerca da relação entre provisão e passivo contingente, a saber:

*(a) **provisões** – que são reconhecidas como passivo porque são obrigações presentes e é provável que uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos seja necessária para liquidar a obrigação; e*

*(b) **passivos contingentes** – que não são reconhecidos como passivo porque são:*

(i) obrigações possíveis, visto que ainda há de ser confirmado se a entidade tem ou não uma obrigação presente que possa conduzir a uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos, ou

(ii) obrigações presentes que não satisfazem os critérios de reconhecimento deste Pronunciamento Técnico.

Nesse sentido, nos itens 14 a 92, o CPC 25 prevê em detalhes quais são os critérios para reconhecimento, mensuração e divulgação de Provisões e Passivos Contingentes.

Havia necessidade de confirmação pela área jurídica à área contábil acerca da existência de contingências no exercício de 2017, o que também foi realizado.

¹ A estimativa de valor para desembolso futuro é realizada na Procuradoria Jurídica de acordo com a análise de cada Processo Judicial, definidos por classificação de riscos, a qual faz distinção entre os Processos que possuem probabilidade de desembolso certo e os incertos.

Dessa forma, verificou-se que há rotina instituída para reconhecimento e mensuração das Provisões e Passivos Contingentes provenientes das demandas judiciais contra a Conab, e os procedimentos contábeis decorrentes desta rotina estão em conformidade com o CPC 25.

4. Divulgação das perspectivas contábeis das demandas judiciais contra a Conab em Notas Explicativas.

Foi evidenciado que houve a devida divulgação de informações acerca dos possíveis valores de desembolso das Provisões e Contingências Passivas da Conab em Notas Explicativas (Nota 13) que acompanham as Demonstrações Financeiras, referente ao exercício de 2017.

Desse modo, dependendo do nível de possibilidade, a classificação das informações contábeis poderá ser alterada, pois as perspectivas no desfecho das Contingências Passivas são de menor possibilidade de desembolsos do que as Provisões Passivas.

Nesse sentido, caso o(s) Processo(s) Judicial(is) relativo(s) a estas Contingências apresente(m) sinalização de desfecho no exercício de 2018, com provável desembolso neste exercício ou no seguinte, pode mudar a sua classificação para a conta contábil referente às Provisões Passivas.

Assim, a divulgação de informações acerca das perspectivas no desfecho das contingências e da adequação das perdas contingentes provisionadas, bem como das divulgações a serem feitas nas demonstrações contábeis foi realizada em conformidade com a orientação do Comitê de Pronunciamentos Contábeis - Pronunciamento Técnico - CPC 25.

Ressalte-se que, conforme consta nas Notas Explicativas, os recursos orçamentários/financeiros que honraram os referidos desembolsos no exercício de 2017, foram repassados à Conab pelo Órgão Superior/MAPA.

Dessa forma, verificou-se que há divulgação das possibilidades de desfecho e desembolso das Provisões e Contingências Passivas da Conab nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis.

5. Registro de controles internos administrativos prévios aos lançamentos contábeis das demandas judiciais contra a Conab.

O Controle das Provisões e Contingências Passivas da Conab é realizado por Planilha-Resumo da PROGE, constante no Processo n.º 21200.002898/2013-05, a qual suportou o registro das seguintes contas contábeis, no exercício de 2017:

- 2.1.7.1.1.01.00 - Provisão para Indenizações Trabalhistas - Curto Prazo - R\$ 66.869.466,86;
- 2.1.7.4.1.01.00 - Provisão para Indenizações Cíveis - Curto Prazo - R\$ 25.728.075,22;
- 2.2.7.3.1.02.02 - Provisão para Pagamentos de Autuações Fiscais Recorridas - Longo Prazo - R\$ 3.216.266,88.

Esta Planilha-Resumo foi apresentada em conjunto, por amostragem, com a documentação-suporte a qual originou as informações registradas na referida Planilha, a saber:

- Anexo de Riscos Fiscais - Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2017 - Passivos Contingentes - Demandas Administrativas ou Judiciais.

Assim, utilizando-se como parâmetro as informações extraídas da Planilha-Resumo supracitada, das Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas da Conab referentes ao exercício de 2017 e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, foi realizado o cálculo do dimensionamento das Despesas com Defesa Judicial Pagas em comparação às respectivas Dotações, nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, a seguir:

- 2015 - R\$ 44.178.889,65/R\$ 46.188.746,00 = 95,65%;
- 2016 - R\$ 77.276.371,71/R\$ 78.022.429,00 = 99,04%;
- 2017 - R\$ 48.333.415,53/R\$ 53.700.000,00 = 90,01%;
- Média - R\$ 56.596.225,63/R\$ 59.303.725,00 = 95,43%.

E ainda, segue cálculo dos percentuais de pagamento das Despesas com Defesa Judicial em comparação às respectivas Provisões, no período de 2015 a 2017:

- 2015 - R\$ 44.178.889,65/R\$ 181.155.060,86 = 24,39%;
- 2016 - R\$ 77.276.371,71/R\$ 181.155.060,86 = 42,66%;
- 2017 - R\$ 48.333.415,53/R\$ 95.813.808,86 = 50,45%;
- Média - R\$ 56.596.225,63/R\$ 152.707.976,89 = 37,06%.

Frise-se que, para o cálculo dos percentuais acima, foram utilizados os valores pagos decorrentes da Ação 0022 - Sentenças Judiciais Devidas por Empresas Estatais, no âmbito da Conab.

Nesse sentido, verificou-se a existência de controles internos, e a respectiva documentação-suporte, os quais subsidiaram o registro das contas contábeis referentes às Contingências provenientes das demandas judiciais contra a Conab.

Além disso, o cálculo dos percentuais de pagamento das Despesas com Defesa Judicial da Conab em relação às respectivas Dotações e Provisões é importante no sentido de observar a evolução da média de pagamentos ao longo dos anos, para posterior monitoramento.

Portanto, verificou-se que as contas contábeis representativas das Provisões de demandas judiciais contra a Conab são suportadas por controles internos administrativos adequados.

Ademais, os percentuais médios de pagamento das Despesas com Defesa Judicial da Conab em relação às correspondentes Dotações e Provisões foram de 95,43% e 37,06%, respectivamente, no período de 2015 a 2017.

Logo, sugere-se que a Conab realize o acompanhamento da evolução destes percentuais ao longo dos exercícios, no intuito de que sejam crescentes a cada ano.

Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201800250

Unidade Auditada: Companhia Nacional de Abastecimento

Ministério Supervisor: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2017 e 31/12/2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

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

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

- Insucesso no cumprimento dos objetivos da PGPM-Bio devido a falhas na metodologia aplicada e na gestão da política. (Item 1 do Relatório de Auditoria nº 201800250)

4. Os seguintes achados subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Ausência de contrato de auditoria médica vigente, impactando na operacionalização do SAS. (Item 9 do Relatório de Auditoria nº 201800250)

- Contratação de serviços de limpeza e de postos de "Office Boys/Girls" em desacordo com as normas que regulam a matéria, ocasionando antieconomicidade contratual. (Item 11 do Relatório de Auditoria nº 201800250)

5. Diante dos exames realizados e da identificação denexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e os achados mencionados, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.689.249-**	Diretor de Gestão de Pessoas	Regular com Ressalva	Item 9 do Relatório nº 201800250.
***.620.601-**	Diretor de Administração Financeira	Regular com Ressalva	Item 11 do Relatório nº 201800250.
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

5. Ressalta-se que, dentre os responsáveis certificados por Regularidade, há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 163/2017.

Brasília/DF, 26 de setembro de 2018.

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

COORDENADOR-GERAL DE AUDITORIA DAS ÁREAS DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201800250

Unidade Auditada: Companhia Nacional de Abastecimento

Ministério Supervisor: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2017

Autoridade Supervisora: Blairo Borges Maggi

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2017 da Companhia Nacional de Abastecimento - Conab, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão, com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

O escopo dos trabalhos abordou a avaliação da Política Geral de Preços Mínimos para a Biodiversidade – PGPM-Bio, e gestão do Sistema de Assistência à Saúde – SAS, além de questões relacionadas à operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, à PGPM (Prêmio para Escoamento do Produtor – PEP e Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural – PEPRO), ao Planejamento Estratégico da Companhia e ao principal contrato de apoio da empresa, bem como à implementação de recomendações anteriores desta CGU.

Dentre os principais achados com impactos na gestão, destaca-se a ausência, desde novembro de 2017, de contrato de auditoria médica, necessário para apoiar o bom e regular funcionamento

do Serviço de Atenção à Saúde – SAS da Companhia. Sem a auditoria médica, os procedimentos realizados no âmbito do SAS, que, em 2017, custaram R\$ 48 milhões, carecem de um essencial acompanhamento especializado. Como causa para tal situação, identificou-se morosidade em realizar o certame para contratação da empresa. Em virtude desses elementos, foi emitida ressalva na conta do respectivo responsável.

No que tange à gestão dos processos internos da Companhia, constatou-se que o contrato que abrange os serviços de apoio à Conab, a exemplo de limpeza e serviços gerais, apresentou falhas no seu planejamento, tais como ausência de documentação de suporte quanto à área a ser limpa, excesso de postos de office boy/girl e sobreposição de atribuições destes com outros postos objeto do contrato.

Ressalta-se que tais falhas se perpetuaram em função de duas prorrogações contratuais. As análises da equipe de auditoria, reforçadas pelas manifestações da unidade, apontam uma economia potencial de R\$ 1,6 milhão/ano, o que representaria cerca de 40% do valor contratado. Destaca-se que, em termos de materialidade, o contrato analisado apresentou a segunda maior execução em 2017 na Companhia. Tais fatos resultaram na emissão de recomendações saneadoras, além de ressalva nas contas do respectivo responsável.

Constatou-se ainda que, na PGPM-Bio, os controles atuais não permitem à Conab ter segurança razoável quanto à regular execução da política pública, em razão do alto grau de informalidade que envolve a exploração e o mercado de produtos extrativistas. Em adição, os trabalhos evidenciaram a necessidade de aperfeiçoamentos na Política, e, por isso, foi recomendada a realização de ajustes na metodologia de fixação de preço mínimo e nos controles administrativos da Companhia, além de mecanismos de incremento da transparência.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no

Certificado de Auditoria, pela REGULARIDADE COM RESSALVA. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 27 de setembro de 2018.

GUILHERME MASCARENHAS GONÇALVES

Diretor de Auditoria de Políticas
Econômicas e de Produção