



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO

Exercício 2018

27 de agosto de 2019

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: **201900921**

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 Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

A ação de controle avaliou a prestação de contas referente ao exercício de 2018 da Companhia Nacional de Abastecimento.

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 Conab, com enfoque nos seguintes processos:

- Gestão da PGPM e da PGPM-Bio;
- Execução do Programa de Vendas em Balcão;
- Gestão do patrimônio imobiliário da Conab; e
- Atuação da Companhia sobre a aplicação dos recursos repassados ao Instituto Conab de Seguridade Social.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A Conab foi listada, pelo Tribunal de Contas da União – TCU, no Anexo I à Decisão Normativa nº 172, de 12 de dezembro de 2018, que define as Unidades Prestadoras de Contas cujos responsáveis terão as contas do exercício de 2018 julgadas pelo órgão. Assim, esta ação de controle consiste em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Companhia ao aludido Tribunal.

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

Constatou-se a execução do Programa de Vendas em Balcão – ProVB em volume superior à dotação orçamentária disponível nos meses de julho a setembro de 2018, mesmo com alertas da área contábil da Companhia e da STN acerca da necessidade de adequar a execução do programa à disponibilidade orçamentária.

Identificou-se, ainda, que há operacionalização da PGPM-Bio junto a beneficiários titulares e sócios de CNPJ, bem como de pessoas com vínculos trabalhistas, dentre as quais servidores públicos, para o que se sugere que seja feita análise sobre a adequação dos beneficiários frente aos objetivos da política.

Na avaliação da gestão do patrimônio imobiliário, identificaram-se fragilidades no processo de decisão para desenvolvimento da nova rede de armazéns, onde recomendou-se a instituição da Comissão Permanente responsável por acompanhar o Plano de Reestruturação da Rede de Armazéns, estabelecendo cronograma de atividades para o atingimento dos objetivos definidos no citado Plano. Em adição, o sistema de registro dos imóveis não expressa a real situação dos imóveis da Companhia, para o que foi recomendada a implementação de sistemática de atualização periódica e complementação dos registros com dados sobre processos judiciais, quando for o caso.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BB – Banco de Brasil
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CGU – Controladoria-Geral da União
CIBRIUS – Instituto Conab de Seguridade Social
CPF – Cadastro Nacional de Pessoas Físicas
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf
EFPC – Entidade Fechada de Previdência Complementar
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCASP - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MF – Ministério da Fazenda
PNPSB – Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade
PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos
PGPM-Bio – Política de Garantia de Preços Mínimos para a Sociobiodiversidade
PREVIC - Superintendência Nacional de Previdência Complementar
ProVb – Programa de Vendas em Balcão
PEP - Prêmio para o Escoamento de Produto
PEVS - Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura
PEPRO - Prêmio Equalizador Pago ao Produtor
PNA - Plano Nacional de Armazenagem
PCA – Programa para Construção e Ampliação de Armazéns
PDPI – Plano de Desmobilização do Patrimônio Imobiliário
SEAD – Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo
SEST - Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
SIGI - Sistema de Informações Gerais sobre Imóveis
SisFisc – Sistema de Fiscalização de Estoques
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
SUOFI - Superintendência de Orçamento e Finanças
SUPAB – Superintendência de Abastecimento Social
SUREG – Superintendência Regional
SUARM – Superintendência de Armazenagem
TED - Termo de Execução Descentralizada
TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. Execução do Programa de Vendas em Balcão – ProVB em volume superior à dotação orçamentária disponível nos meses de julho a setembro de 2018, mesmo com alertas da área contábil da Companhia e da STN acerca da necessidade de adequar a execução do programa à disponibilidade orçamentária.	8
2. Análise sobre a gestão da PGPM-Bio.	10
3. Parte dos Laudos de Fiscalização das operações da PGPM carecem de suporte documental suficiente para evidenciar as irregularidades identificadas pela área responsável.	13
4. Deficiências na gestão imobiliária da Companhia, especialmente no que tange à atualização da situação dos imóveis, à inclusão, na nova rede de armazéns da Companhia, de Unidade que não possui espaço físico para atender exigências de Norma Regulamentadora e ao prosseguimento do Plano de Reestruturação das Unidades Armazenadoras.	15
5. Insuficiência dos mecanismos de governança da empresa sobre o Instituto Conab de Seguridade Social, na condição de patrocinadora.	20
CONCLUSÃO	24

INTRODUÇÃO

A Companhia Nacional de Abastecimento – Conab é uma empresa pública federal, vinculada ao Ministério da agricultura Pecuária e Abastecimento, cuja missão é promover a garantia de renda ao produtor rural, a segurança alimentar e nutricional e a regularidade do abastecimento, gerando inteligência para a agropecuária e participando da formulação e execução das políticas públicas.

O presente trabalho realizou a avaliação de atos e fatos da gestão da unidade em 2018, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União - TCU, considerando o teor da Decisão Normativa TCU nº 172, de 12 de dezembro de 2018. 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.

Durante o exercício em análise, a Controladoria-Geral da União - CGU realizou ações de controle e monitoramento, considerando a materialidade e a criticidade de alguns temas, especialmente no que tange ao Programa de Vendas em Balcão, à Política de Garantia de Preços Mínimos para a Sociobiodiversidade – PGPMBio e à gestão do patrimônio imobiliário da Companhia.

Com o objetivo de aprofundar as análises realizadas nas auditorias executadas sobre a gestão da Conab em 2018, foi definido, em reunião junto à Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente do TCU – SecexAmbiental, o escopo para atuação da CGU nesta Auditoria Anual de Contas, onde, além dos temas mencionados anteriormente, foi incluída avaliação da gestão dos recursos repassados para o Instituto Conab de Seguridade Social - Cibrius.

Esta CGU também incorporou ao relatório o resultado de avaliação realizada sobre a atuação da Conab na operacionalização dos instrumentos de execução da Política de Garantia de Preços Mínimos, amparadas pela Ação Orçamentária 0300 - Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários.

Os temas auditados estão relacionados com os objetivos estratégicos da unidade, consignados em seu Mapa Estratégico, especialmente os de *fortalecer a execução dos programas voltados à Agricultura Familiar, ao Extrativismo e às Políticas Sociais; Otimizar a utilização da rede armazenadora para garantir a execução dos instrumentos de políticas agropecuárias; e fortalecer a execução das políticas públicas de apoio à comercialização e à sustentação de renda no âmbito regional e nacional.*

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 exame de documentos e análise de dados secundários; indagação escrita aos gestores; conferência de cálculos e cruzamentos entre bancos de dados geridos por órgãos públicos.

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 Conab na consecução de seus objetivos.

RESULTADOS DOS EXAMES

Programa de Vendas em Balcão

1. Execução do Programa de Vendas em Balcão – ProVB em volume superior à dotação orçamentária disponível nos meses de julho a setembro de 2018, mesmo com alertas da área contábil da Companhia e da STN acerca da necessidade de adequar a execução do programa à disponibilidade orçamentária.

O Programa de Vendas em Balcão – ProVB tem como objetivo viabilizar o acesso de criadores rurais de pequeno porte de animais e micro agroindústrias aos estoques de produtos agrícolas sob gestão da Conab por meio de Vendas diretas, a preços compatíveis com os praticados em pregões públicos ou com os dos mercados atacadistas locais.

O ProVB está associado à Ação Orçamentária 0299 - Subvenção Econômica nas Aquisições do Governo Federal e na Formação de Estoques Reguladores e Estratégicos – AGF, decorrente da Lei n.º 8.427, de 27 de maio de 1992.

A Ação 0299 tem como objetivo a concessão de subvenção econômica, independentemente de vinculação a contratos de crédito rural, nas operações amparadas pela Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM, sob a forma de equalização de preços, equivalente à parcela do custo de aquisição do produto que exceder o valor obtido na sua venda, observada a legislação aplicável à formação e alienação de estoques públicos e à cobertura das despesas vinculadas aos produtos em estoque.

Nesse sentido, foi incluído no escopo da auditoria avaliação acerca da movimentação orçamentária e financeira das despesas vinculadas à Ação 0299 no exercício de 2018, das Comunicações Internas enviadas pelos setores responsáveis da Conab, e das principais informações do ProVB no Portal de Informações da Companhia.

Verificou-se que os setores responsáveis da Conab não adotaram providências de sua alçada de forma centralizada quanto à solicitação de providências imediatas diante da ausência de dotação orçamentária para a execução da Ação 0299 no exercício de 2018, conforme descrito a seguir.

Em 29 de maio de 2018, houve a edição da Medida Provisória n.º 835, por meio da qual a Conab foi instada a providenciar a liberação do acesso imediato aos estoques de milho em grãos do Governo Federal aos criadores de suínos e às indústrias de processamento de ração animal em todo o país, no âmbito do Programa de Vendas em Balcão, por um período de 30 dias, contados a partir da data de publicação, ou seja, 30 dias a partir de 30 de maio de 2018.

Por consequência, observou-se um aumento considerável das operações de Vendas em Balcão no citado período.

A edição da Medida Provisória impactou diretamente tanto o planejamento operacional quanto o equilíbrio orçamentário-financeiro do Programa, o que ocasionou o redimensionamento das metas de execução da Ação 0299 e alto nível de descompasso dos valores previstos e realizados da Ação 0299 a partir de julho até dezembro de 2018.

Desse modo, foi necessário avaliar o nível de engajamento dos setores responsáveis da Conab para adotar providências diante da ausência de dotação orçamentária para a execução da Ação 0299.

Assim, em 18 de julho de 2018, a Superintendência de Orçamento e Finanças - SUOFI informou à Presidência e demais Diretorias da Conab que havia solicitado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA verificar junto à Secretaria do Tesouro Nacional - STN sobre a possibilidade de reforço na dotação da Ação 0299, sob pena de a Companhia vir a paralisar as operações de Vendas. Consequentemente, em 28 de setembro de 2018, houve reforço orçamentário via crédito suplementar na Ação 0299, no valor de R\$ 152.000.000,00.

Até que fosse confirmada a suplementação orçamentária, a Conab foi alertada, ainda em julho e agosto, tanto pela SUOFI, quanto pela STN, para que mantivesse a execução do ProVB em níveis compatíveis com a dotação disponível. De tal modo, não haveria o risco de infração ao disposto na Constituição Federal de 1988 e na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, quanto à vedação de realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Todavia, no período entre o fim da dotação da Ação 0299 e o reforço por crédito suplementar, identificou-se, especialmente em agosto de 2018, que houve incremento de 116% nas operações de Vendas em relação ao mês anterior, mantendo-se o mesmo nível operacional em setembro, tendo, inclusive, triplicado o volume de vendas em algumas Unidades da Federação como Ceará e Rio Grande do Norte, dando ensejo, segundo cálculo da SUOFI, a um montante a descoberto de R\$ 48 milhões.

Ao se analisar a cronologia de eventos, verificou-se que a comunicação da SUOFI para as instâncias estratégicas da Conab acerca do risco de descontinuidade das operações de Vendas em Balcão deu-se em julho de 2018. Nesse sentido, verifica-se que a SUPAB, em conjunto com a Diretoria de Operações e Abastecimento - DIRAB, deveriam ter partido de um tratamento centralizado, solicitando às SUREGs que diminuíssem imediatamente o nível das operações de Vendas em Balcão a partir de 18 de julho de 2018, tendo em vista o conhecimento acerca da exiguidade dos recursos orçamentários.

Por esta razão, constatou-se ausência de tratamento centralizado por parte da SUPAB e DIRAB, na condição de responsáveis pela coordenação e acompanhamento das atividades do ProVB, tendo por consequência aumento considerável no volume de Vendas em Balcão no período mais crítico do ano no que se refere à disponibilidade orçamentária.

A chegada do reforço no orçamento para a Ação 0299 em montante suficiente para atender o volume de operações realizadas, especialmente em agosto e setembro, evitou que o exercício de 2018 se encerrasse com operações à descoberto, mas com evidentes riscos à operacionalização do ProVB sem suporte orçamentário e de execução de despesas vinculadas à Ação 0299 em desconformidade com o Decreto n.º 4.320 de 17 de março de 1964 e com a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Destaca-

se que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que são consideradas não autorizadas as despesas que não observem as condicionantes estabelecidas na referida norma, se sujeitando o agente público às penalidades previstas na Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000).

Portanto, é necessário que a Conab estabeleça sistemática de monitoramento e solicitação às SUREGs para a adoção de providências imediatas visando a redução das operações de Vendas em Balcão, quando da iminente exiguidade orçamentária da Ação 0299, com o objetivo de que haja a operacionalização regular do ProVB e com saldo orçamentário-financeiro suficiente durante todos os meses do exercício.

Recomendação

1 – Incluir, nas Normas da Organização (NOC), sistemática de monitoramento do cumprimento dos limites financeiros das ações orçamentárias que dão sustentação às operações de subvenção, estabelecendo comunicação imediata às SUREG's para a adoção de providências visando a redução de operações, quando da iminente exiguidade orçamentária das Ações que dão amparo aos programas da Companhia.

Política de Garantia de Preços Mínimos para a Sociobiodiversidade

2. Análise sobre a gestão da PGPM-Bio

A Política de Garantia de Preços Mínimos da Sociobiodiversidade – PGPM-Bio é uma vertente da Política de Preços Mínimos e tem por objetivo garantir renda ao produtor extrativista por meio do pagamento de subvenção mediante a comprovação da venda do produto extrativo por preço inferior ao mínimo fixado pelo Governo Federal, além de fomentar a proteção ao meio ambiente, seu uso racional e a recuperação dos recursos naturais. A política é iniciativa oriunda do Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade – PNPSB, que tem como pilar promover a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e garantir alternativas de geração de renda para as comunidades rurais, por meio do acesso às políticas de crédito, assistência técnica e extensão rural, a mercados e aos instrumentos de comercialização e à política de garantia de preços mínimos.

a) Público-alvo da Política

Na execução da auditoria, foi realizado procedimento para identificar possíveis beneficiários não enquadrados entre o público-alvo da política. Foram identificadas 349 operações de subvenção no âmbito do PGPM-Bio em 2018 para pessoas com vínculos trabalhistas em empresas, operações com pessoas titulares de CNPJ e operações com sócios de pessoas jurídicas também não relacionadas com atividade extrativista, que receberam o total de R\$458.551,82 em 2018. Inclusive, alguns dos casos identificados tratam-se de beneficiários que possuem endereços comerciais em estados ou municípios distintos dos de operação na PGPMBio.

No entendimento da Conab, tendo em vista os critérios estabelecidos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, a condição de beneficiário é garantida pela

Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP e não há fato impeditivo para que pessoas com tais características não sejam beneficiárias.

De fato, a Lei não impede que os casos apontados os desabilite para a política, porém, tendo em vista que um dos seus objetivos é garantir renda ao produtor extrativista por meio do pagamento de subvenção, sugere-se que se leve a discussão aos órgãos gestores no PNPSB se a PGPM-Bio teria caráter assistencialista, considerando os objetivos do Programa, sendo necessário, por isso, melhor delimitação do público-alvo. Nesse caso, a presença de titulares de CNPJ e empregados, alguns dos quais servidores públicos, poderia estar afastando do propósito da política.

Em adição, o inciso III, art. 3º da Lei nº 11.326/2006, após alteração promovida pela Lei nº 12.512/2011, passou a vigorar com redação estabelecendo que os beneficiários da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, aí incluídos os extrativistas, devem ter *“percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo”*.

No âmbito da regulamentação da citada Lei, o Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, define que as Unidades Familiares de Produção Agrária – UFPA, aí contemplados os extrativistas, devem auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento.

Assim, cabe a verificação da aplicação de tal condição (renda mínima proveniente da atividade extrativista) também nas normas da PGPM-Bio, de modo a mitigar o risco de que beneficiários da PGPM-Bio sejam elegíveis a subsídios destinados a pequenos produtores rurais, mesmo sem evidências de que fazem dessa atividade sua principal fonte de renda.

b) Acompanhamento de providências da Companhia em 2018

Para acompanhamento e análise da operacionalização da PGPMBio pela Conab, foram selecionadas três recomendações constantes do Relatório de Auditoria nº 201800250 para verificar a suficiência das providências adotadas pela Companhia em 2018.

Destaque para providência em que se tornou possível extrair, em consulta à página da internet da Conab, planilha com identificação do valor repassado aos beneficiários, além da identificação (nome completo/razão social e CPF/CNPJ) e valor pago a representantes, no caso das operações em que houve intermediários. Tal providência foi efetivada em função de recomendação do Relatório de Auditoria nº 201800250, no qual registrou-se a ausência de controle e informações sobre o valor – ou percentual - recebido por eventuais intermediários que apoiam os extrativistas no atendimento das demandas junto à Conab, recomendando-se à Conab a inclusão de tal informação no extrato, disponível no site da Conab, dos valores pagos no âmbito da PGPM-Bio. Considera-se que a medida fortalece a transparência nas operações.

Em recomendação ainda pendente de atendimento, a Conab elaborou e encaminhou ao MAPA e ao Grupo Gestor da PGPM-Bio proposta de nova metodologia para fixação dos limites máximos para o pagamento da subvenção. Nesse sentido, resta pendente informar as atualizações desse encaminhamento de forma que as alterações sejam efetivamente realizadas.

c) Divulgação da Política junto ao público-alvo

Em análise à documentação encaminhada pela empresa, identificou-se que a CONAB não possui mapeamento próprio das áreas das principais regiões de produção extrativista, mas utiliza a pesquisa da Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura-PEVS, disponibilizada pelo IBGE.

Em 2018, a Companhia elaborou o Plano Operacional Anual de Apoio à Comercialização de Produtos extrativistas para o Grupo Gestor das Ações de Apoio à Comercialização de Produtos Extrativistas. Dentre as atividades realizadas pela Conab para operacionalização da PGPM-Bio, previstas no referido Plano, destacam-se as Viagens de Gestão e Orientação, que buscam orientar os produtores extrativistas sobre o acesso à PGPM-Bio, e as Visitas Técnicas, que visam levantar informações gerais sobre as cadeias de produção dos produtos inseridos na pauta da sociobiodiversidade. Dentre as atividades realizadas, também foram previstas para 2018 a realização de duas pesquisas sobre (i) Melhoria da Qualidade de Vida e (ii) Regulação de Preços a partir da PGPM-Bio.

Para realização das viagens de gestão e orientação, foram priorizadas regiões que já tiveram solicitações da subvenção, para buscar esclarecer à população local acerca dos normativos em vigor, perfil do público beneficiário, documentação obrigatória exigida, necessidade de garantir a fidedignidade das informações constantes nas Notas Fiscais, explicar os limites da subvenção, dentre outros.

Em análise dos relatórios de viagens realizadas pelas Superintendências Regionais - SUREGs, em especial dos municípios do Maranhão, observou-se que os técnicos destacaram o baixo nível de informação, baixa escolaridade dos beneficiários e necessidade de contínuas visitas da Conab de forma a coibir *eventuais práticas de aproveitamento político e econômico por parte de organizadores das operações*. No preenchimento das fichas acerca dos acessos ao benefício, observou-se que a maioria foi realizada de forma individualizada.

Essa informação vai ao encontro da registrada no boletim da sociobiodiversidade do segundo trimestre de 2018 em que a Conab informou que: *“os acessos à PGPM-Bio se deram de forma maciçamente individualizados (97,3%)”*. Para o exercício de 2017 a predominância também foi do acesso de forma individualizada (81%) em relação às operações encaminhadas por organizações (19%).

Para o ano de 2018, as viagens de Gestão e Orientação foram custeadas com recursos da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo – SEAD/PR, por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED). A Companhia priorizou as regiões para as quais já havia pedidos de subvenção.

Não existe plano para a realização de visitas em potenciais regiões de produtos amparados pela Política, contudo a Companhia acompanha o mercado dos produtos amparados na pauta e, para o ano de 2018, verificou o potencial de operacionalização da PGPM-Bio, verificando que em 16 Estados, 11 produtos tiveram o preço abaixo do mínimo em 2017, apontando a necessidade de utilização do instrumento de subvenção.

Tendo em vista a vulnerabilidade dos beneficiários e a necessidade de realização constante de visitas técnicas, sugere-se à Companhia fazer gestões junto ao Grupo Gestor da Política para que sejam direcionados recursos para as atividades de operacionalização orientação da Política.

Ante o exposto, conclui-se que a Conab tem envidado esforços para que as visitas de gestão e orientação sejam direcionadas para locais onde já há operacionalização da política, havendo assim priorização para realização de atividades de esclarecimento e conscientização da população quanto o acesso à PGPM-Bio.

Política de Garantia de Preços Mínimos

3. Parte dos Laudos de Fiscalização das operações da PGPM carecem de suporte documental suficiente para evidenciar as irregularidades identificadas pela área responsável.

Realizou-se a avaliação do processo de operacionalização da Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM pela Conab, tendo em vista que é o Órgão responsável pela operacionalização dos instrumentos utilizados para consecução da PGPM, política que busca dar estabilidade aos preços agropecuários e garantir renda ao produtor, e que envolveu gastos orçamentários de pouco menos de R\$ 1 bilhão entre 2016 e 2019.

Assim, os exames contemplaram avaliação sobre o cumprimento dos critérios para definição dos prêmios pagos, os mecanismos de divulgação e fiscalização, a conformidade dos pagamentos e contabilização e a adequabilidade dos preços e custos das operações de Subvenção, em especial no que tange aos instrumentos de PEP – Prêmio para o Escoamento de Produto e PEPRO – Prêmio Equalizador Pago ao Produtor.

Em relação aos critérios de pagamentos dos prêmios, não foi identificado desvio considerável no que tange à proporcionalidade dos prêmios pagos em relação às quantidades negociadas. No entanto, identificou-se ausência de documento padronizado para análise da documentação de suporte ao pagamento, permitindo diferentes rotinas de conferência por parte das Superintendências.

Como boa prática, nas análises efetuadas na Superintendência Regional do Rio Grande do Sul – Sureg/RS, observou-se a utilização de modelo de despacho para análise dos documentos necessários, com tabela de *check-list* constando quantidades arrematadas e efetivamente escoadas, facilitando a rastreabilidade das informações.

Dessa forma, a Conab deve considerar a padronização de documento de análise para pagamento da Subvenção, com objetivo de aumentar a rastreabilidade e segurança jurídica das informações.

Quanto aos mecanismos de divulgação das operações, constatou-se a existência de mecanismos de divulgação das operações de Subvenção na página da Companhia, além de previsão, nas normas do PEP e do PEPRO, de mecanismos de acesso do produtor a canais de denúncia e reclamação.

Quanto à fiscalização das operações, verificou-se que esta contribui para dar segurança razoável da regularidade das operações de subvenção concedidas no que tange à abrangência das fiscalizações e tempestividade dos trabalhos.

Em adição, verificou-se que a abrangência da fiscalização de PEP e PEPRO é representativa e não enviesada, possuindo metodologia apropriada para a seleção das amostras; e o planejamento das fiscalizações pela Conab buscou garantir a

tempestividade do trabalho de campo referente a verificação das operações realizadas em 2018, com justificativas para eventuais ajustes no cronograma e respectivos números dos Relatórios de Fiscalização.

Entretanto, verificou-se o não cumprimento dos Itens 2-d.2 e 4-f.2, Capítulo III, dos Normativos de Fiscalização do Programa de Subvenção PEP 30.701-04 e Fiscalização do Programa de Subvenção PEPRO 30.701-01, os quais orientam no sentido de que caso a operação seja caracterizada como “*Irregular*”, deve-se reunir e anexar ao Laudo de Fiscalização evidências que comprovem a irregularidade, tais como: contrato; comprovante de pagamento; declaração do cooperado; entre outros documentos necessários.

Assim, ainda há a necessidade de aprimorar a evidenciação das irregularidades identificadas nos Laudos de Fiscalização, no intuito de dar o devido suporte documental aos fatos identificados em fiscalizações.

Nessa linha, após Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 30 de julho de 2019, a Conab informou que desde o ano de 2017 está em utilização o sistema de fiscalização, módulo Pepro (SifiscPG – Pepro) e atualmente está em fase final de elaboração, o sistema de fiscalização, módulo Pep (SifiscPG – Pep) e para cada Laudo emitido, são/serão anexados:

- Registros fotográficos e pontos (coordenadas geográficas) de todas as glebas declaradas pelo beneficiário no Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais, Público do PAA, Cooperativas de Produção e demais agentes (Sican);
- Delimitações declaradas pelos participantes no Sican, formato kml;
- Cadastro do participante no Sican, formato PDF;
- Documento de posse ou de uso disponibilizado no Sican pelo produtor (caso a operação for enquadrada como “*Irregular*”);
- Outros documentos visualizados ou gerados durante as vistorias e que motivaram o enquadramento da operação na situação “*Irregular*”.

Para o sistema SifiscPG – Pepro, já implantado, foi solicitado a melhoria do sistema com a construção de dois perfis de consulta.

Desse modo, aguarda-se a efetiva implementação dos sistemas de fiscalização supracitados, principalmente quanto à atualização do SifiscPG – Pepro e à finalização da elaboração do SifiscPG – Pep, no intuito de vincular as evidências das irregularidades apontadas nos Laudos de Fiscalização das Operações de PEP e PEPRO.

Ademais, o fluxo de pagamentos e contabilização das Subvenções Agrícolas está em conformidade com o momento dos pagamentos e em consonância com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP.

Por fim, o preço de venda dos estoques públicos não é definido buscando adequar-se à sustentabilidade fiscal da PGPM, tendo em vista a não utilização de conceitos da Contabilidade de Custos e a natureza de sustentação de preços associada à PGPM, mesmo que ensejando prejuízo financeiro às operações.

A aferição do nível de eficiência das operações da PGPM é realizada atualmente unicamente com base na garantia de renda do produtor e na necessidade de abastecimento, sem a utilização de critérios técnicos de margem de contribuição e ponto de equilíbrio, úteis para obter informações acerca do desempenho das operações

individualmente e, conseqüentemente, da Política de uma forma geral. Isto é importante para que a Conab calcule o nível de eficiência das operações.

Recomendação

2 – Estabelecer sistemática parametrizada de validação/homologação dos Laudos de Fiscalização de PEP e PEPRO nos sistemas de fiscalização SifiscPG – Pep e SifiscPG – Pepro, mediante a apresentação das evidências que dão suporte às irregularidades constatadas nas Operações de Subvenção da PGPM, ou justificativa para a sua ausência nos casos específicos em que a equipe de fiscalização esteja impossibilitada de anexá-los.

Gestão do Patrimônio Imobiliário

4. Deficiências na gestão imobiliária da Companhia, especialmente no que tange à atualização da situação dos imóveis, à inclusão, na nova rede de armazéns da Companhia, de Unidade que não possui espaço físico para atender exigências de Norma Regulamentadora e ao prosseguimento do Plano de Reestruturação das Unidades Armazenadoras.

Com o intuito de avaliar a atuação da Conab no âmbito da desmobilização do patrimônio, em especial quanto às unidades armazenadoras, foram elaboradas as questões de auditoria “A CONAB possui diagnóstico atual dos bens imóveis?”, “A CONAB possui plano de desmobilização do patrimônio imobiliário?” e “A Conab possui plano de reestruturação da rede própria de armazenagem?”.

Para responder as questões de auditoria, foi realizada análise de normas, manuais, plano de desmobilização, diagnóstico da rede armazenadora, plano de investimento para as unidades armazenadoras e interlocução com o gestor por meio de Solicitações de Auditoria.

Destaca-se que, ao longo dos anos, foram realizados, pela Conab, diversos trabalhos que analisaram a rede própria de armazéns, citados no documento “*Diagnóstico da Rede Armazenadora Própria da Conab*”, como por exemplo:

- Nota Técnica SEPLA nº 01, de 29 de maio de 2001 - Proposta da rede estratégica de armazenagem: Armazéns próprios ou administrados pela CONAB. Ao fim de 2002, a Conab passou de 156 unidades armazenadoras para 35.
- Carteiras de Projetos - Período de 2011 a 2015 – enviada ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com informações básicas e detalhamento referente a ampliação e modernização dos armazéns.
- Grupo de Trabalho Portaria nº 856, de 11 de julho de 2012 – Objetivo de elaborar o Plano Nacional da Política de Armazenagem para a Rede Armazenadora da CONAB. Esse grupo não finalizou o trabalho e foi encerrado em 2013, tendo em vista a elaboração do documento “Cenário atual da armazenagem e propostas de melhoria para as safras 2012/2013 até 2017/2018”

- Plano Nacional de Armazenagem - PNA CONAB – criado com objetivo de incentivar a reforma e modernização de armazéns além da construção de novos, foi criado por meio do Programa para Construção e Ampliação de Armazéns – PCA, inserido no Plano Agrícola e Pecuário 2013-2014. Para executar as reformas e ampliação da rede armazenadora, a Conab firmou o Contrato nº 30/2013 com o Banco do Brasil S.A. com valor de R\$ 32 milhões e o contrato foi encerrado sem entrega de produtos pelo Banco do Brasil. Esse contrato foi objeto de análise pela CGU na Auditoria Anual de Contas, Exercício 2016.
- Grupo de Trabalho Portaria nº 459, de 03 de agosto de 2016 – criado para elaborar diagnóstico da rede de armazéns e definição de critérios de priorização face adoção de medidas restritivas para conter gastos e reestabelecer o equilíbrio fiscal pelo Governo Federal. Encerrou as atividades em 2018 sem finalizar os trabalhos.
- Diagnóstico da Rede Armazenadora Própria da Conab, elaborado pela Superintendência de Armazenagem (SUARM) em continuidade aos trabalhos do Grupo de Trabalho.

Observa-se que a Companhia tentou, por diversas vezes, elaborar diagnóstico de sua rede armazenadora, muitas vezes sem apresentar trabalhos finais. Inclusive, algumas vezes a elaboração do diagnóstico perpassou outros órgãos (a exemplo do *“Cenário atual da armazenagem e propostas de melhoria para as safras 2012/2013 até 2017/2018”*, trabalho realizado em conjunto por técnicos do MAPA, MF, BNDES, BB e Casa Civil).

No entanto, as decisões em nível estratégico dependem do conhecimento acerca das unidades armazenadoras, do mercado e das necessidades de manutenção e reforma dos armazéns, o que compreende o negócio da área técnica da Companhia, conforme se depreende do Regimento Interno, Art. 61, inciso I, alínea e, que registra que compete à Diretoria de Operações e Abastecimento – *Dirab coordenar, acompanhar e orientar a execução das atividades de operacionalização da rede de armazéns, manutenção, modernização e construção das bases físicas da Conab*. Por se tratar diretamente de objetivo estratégico da Companhia: *“Otimizar a utilização da rede armazenadora para garantir a execução dos instrumentos de políticas agropecuárias”*, espera-se que a citada Diretoria domine ou ao menos esteja caminhando em direção ao conhecimento de suas unidades.

Nesse sentido, no ano de 2018, a Conab apresentou série de medidas com o objetivo de elaborar seu plano de reestruturação das unidades armazenadoras. Concluiu o estudo e elaborou o documento *“Diagnóstico da Rede Armazenadora Própria da Conab”* que serviu de subsídio para a proposta de *“Plano de Reestruturação da Rede de Armazéns da Conab”*. Além desses documentos, houve atualização da NOC 60.208 da Alienação de bens imóveis e houve a publicação do *“Plano de Desmobilização do Patrimônio Imobiliário”*, além da *“Política de Alienação e Cessão de Bens Imóveis”*.

Destaca-se que em 2019 houve continuidade dos trabalhos e, após o planejamento acerca da Unidades Armazenadoras ter sido discutido com as Superintendências Regionais e com a área de abastecimento, foi desenvolvida a proposta de nova rede de armazenagem da Companhia. Em continuidade, será formada comissão para que as UAs

que devem ser excluídas da rede passem para a responsabilidade da Superintendência de Administração que será responsável pela destinação. Também estão previstos para 2019 o encerramento das unidades de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (previsto no PDPI).

Conforme documento apresentado, um dos próximos passos é o desenvolvimento do Plano de Reestruturação das Unidades Armazenadoras, que pretende trazer os seguintes resultados:

- formular estratégias de investimentos dos recursos existentes;
- utilizar novas formas de financiamento para a manutenção das estruturas físicas;
- analisar e qualificar o contexto de existência de cada Unidade;
- modernizar a estrutura administrativa das UAs;
- analisar o desempenho dos armazéns;
- reduzir o tamanho da Rede com prejuízos mínimos à operacionalização das ações da Companhia;
- e tornar as Unidades Armazenadoras da Conab ainda mais úteis e eficazes na prestação de serviços públicos.

Para realização desse trabalho é prevista a constituição de comissão permanente. Assim, faz-se necessária a priorização da constituição dessa comissão e do início dos seus trabalhos, tendo em vista o histórico de outras iniciativas relacionadas que não foram concluídas.

Há de se destacar que a Companhia está passando por processo de reestruturação por solicitação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Entende-se que, para prossecução do referido plano deve-se aguardar a proposta de reestruturação que está prevista para ser concluída no final de agosto, de forma que o Plano de Reestruturação das Unidades Armazenadoras esteja em consonância com a reestruturação de toda a companhia.

Em que pese a gestão 2018 ter elaborado os documentos citados, foram observadas necessidades de melhorias que resultaram nos seguintes achados:

a) Ausência de interligação entre os diversos documentos elaborados para análise e reestruturação da rede armazenadora.

A Companhia apresentou planilha com o “*Plano de Investimentos para o Exercício de 2019*” com estimativa de serviços e custos para 43 unidades. Da análise dessa planilha, verificou-se que a Conab classificou, quanto aos impactos e consequências, os riscos em leve, moderado, alto e extremo. Para os riscos alto e extremo observou-se o seguinte:

- 16 unidades classificadas com risco extremo cujos investimentos seriam de cerca de R\$ 3,6 milhões. Os impactos e consequências para essas unidades seriam: não atendimento de determinação do Ministério Público, redução de condições operacionais, risco à segurança dos trabalhadores, riscos de acidentes elétricos e não atendimento às normas de segurança NR 10.
- 34 unidades possuem risco alto que os impactos e consequências seriam: não renovação do alvará de funcionamento e de risco de incêndio; inadequação às normas do Inmetro; não obtenção da Certificação da Unidade Armazenadora;

furto e dano ao patrimônio, perda de qualidade dos produtos, entre outros. Para essas unidades os investimentos seriam de R\$ 21 milhões.

Tendo em vista o documento *“Diagnóstico da Rede Armazenadora Própria da Conab”*, sugere-se trazer para a planilha de investimentos o ranking de classificação das unidades, para melhor orientar o gestor na priorização dos recursos. A título de exemplo, as 4 unidades classificadas como Unidades Armazenadoras dos Suprimentos – intermediária que, conforme o diagnóstico elaborado pela Companhia, seriam as 4 prioritárias com faturamento médio de R\$ 10 milhões, na planilha de investimentos para 2019, possuem necessidade de reformas com risco classificado como extremo e alto, no valor de R\$ 6 milhões.

Destaca-se que na Reunião de Busca Conjunta de Soluções o Gestor informou que o objetivo é manter as unidades mais eficientes para consecução dos objetivos da Companhia e não apenas manter as mais importantes. De fato, o objetivo estratégico da Companhia não é pautado apenas em manter as UAs mais lucrativas e sim *“Otimizar a utilização da rede armazenadora para garantir a execução dos instrumentos de políticas agropecuárias”*. Assim, é importante que os documentos elaborados se comuniquem entre si de forma a dar mais clareza no processo de tomada de decisão.

b) Inclusão, na nova rede de armazéns da Companhia, de Unidade que não possui espaço físico para atender exigências de Norma Regulamentadora.

Após elaboração do documento *“Diagnóstico da Rede Armazenadora da Conab”* houve tratativas com 14 regionais que se manifestaram por meio de notas técnicas quanto à permanência ou exclusão de determinadas unidades. Tendo em vista algumas manifestações trataram de operações de abastecimento, a Superintendência de Abastecimento também se manifestou. Os resultados foram consolidados na Nota Técnica Conjunta SUARM/SUPAB nº 17.

Há de se destacar a avaliação da Unidade de Herval d’Oeste/SC, em que a Sureg/SC solicitou a manutenção do armazém na rede, tendo em vista a necessidade de operacionalizar a Ação de Distribuição de Alimentos - ADA e o Programa de Venda Balcão – ProvB. No entanto, conforme se depreende da Nota Técnica *“A Suarm, contudo, destaca não haver espaço físico suficiente para atender às exigências mínimas da Norma Regulamentadora 31(NR 31), do Ministério do Trabalho e Emprego, em especial a obrigatoriedade de construção de depósito para armazenagem de agrotóxicos, adjuvantes e produtos afins”*. Por fim, optou-se por manter a unidade na rede.

Nota-se a necessidade de que haja uma avaliação do risco de manter essa unidade, face às necessidades dos programas citados, pois, já é sabido da impossibilidade de atendimento à NR mesmo que houvesse recursos para reformas.

c) Sistema SIGI não expressa situação real dos imóveis da Companhia

Foi selecionada amostra de 12 imóveis inclusos no Plano de Desmobilização do Patrimônio Imobiliários 2019 para verificar se a situação dos imóveis no Sistema de Informações Gerais sobre Imóveis - SIGI está de acordo com a situação descrita no PDPI. Com isso verificou-se que alguns imóveis possuem data de observação de 2013, 2014,

trazendo dúvidas se a situação não foi atualizada até o presente momento e se o SIGI realmente possui registros fidedignos da situação dos imóveis. Existem diversos imóveis cuja titularidade e outras condições estão sendo discutidas na justiça, porém, não tem sido atualizado no sistema e não possuem o número do processo judicial, o que possibilitaria verificar rapidamente a situação destes processos na Justiça.

Também foram selecionados 7 imóveis cuja situação no SIGI encontrava-se como “Não regularizado”, sendo o gestor questionado acerca das medidas adotadas para a regularização e o estágio atual em que se encontram.

Desses 7 imóveis, segundo informação do gestor, 1 foi baixado (BA015), 3 encontram-se com a situação regularizada (GO026, MA019, PR015), 2 que estão em vias de regularização (MA013 e MG010) e para uma unidade não se informou a situação.

A Companhia ainda informou que o SIGI está passando por atualizações tecnológicas, e as informações serão atualizadas gradativamente. Quanto essa última informação, é importante destacar que o imóvel BA015 possui data de última atualização em 2014 e a Conab informou que o imóvel foi baixado em 2016. Então a informação da atualização do SIGI não justifica a falta de fidedignidade do sistema.

Com isso, observa-se que falta procedimento de atualização periódica do sistema de controle de imóveis da Companhia, estando, em consequência, desatualizado e incompleto, não sendo eficaz.

Ante o exposto, conclui-se que houve inclusão, na nova rede de armazéns da Companhia, de Unidade que não possui espaço físico suficiente para atender à Norma Regulamentadora nº 31 do extinto Ministério do Trabalho e Emprego, o Sistema de Informações Gerais sobre Imóveis que deveria possuir a situação atual dos imóveis, entretanto está desatualizado e incompleto. A empresa possui *Plano de Desimobilização do Patrimônio Imobiliário* aprovado e com cronograma para alienação dos imóveis que se encontram com situação regulares. Quanto ao *Plano de Reestruturação da Rede Armazenadora*, é necessária a constituição de Comissão para desenvolvimento do Plano cujos resultados contribuirão para o alcance do objetivo da companhia de “*Otimizar a utilização da rede armazenadora para garantir a execução dos instrumentos de políticas agropecuárias*”.

Recomendação

3 - Encaminhar, para deliberação da DIREX, informativo acerca da unidade de Herval d’Oeste/SC e de demais unidades que porventura a SUARM tenha conhecimento da impossibilidade de atendimento Norma Regulamentadora nº 31, mesmo que sejam realizadas eventuais reformas.

4 - Instituir a Comissão Permanente citada no Plano de Reestruturação da Rede de Armazéns, estabelecendo cronograma de atividades para o atingimento dos objetivos definidos no citado Plano.

5 - Instituir rotina de atualização da situação dos imóveis no SIGI de forma periódica, inclusive daqueles em disputa judicial.

6 - Incluir, nas planilhas de investimentos das UAs, informação acerca do ranking dado para a Unidade no documento de Diagnóstico da Rede Armazenadora Própria da Conab.

7 - Incluir os números dos processos judiciais nas informações dos imóveis que se encontram com processos pendentes na Justiça.

Governança sobre os recursos repassados para o Cibrius

5. Insuficiência dos mecanismos de governança da empresa sobre o Instituto Conab de Seguridade Social, na condição de patrocinadora.

No âmbito específico da previdência complementar fechada, as empresas estatais, na condição de patrocinadoras de planos de previdência complementar a seus empregados, repassam recursos públicos às Entidades Fechadas de Previdência Complementar, na forma de contribuições mensais, observando os termos previstos no Plano de Custeio, objetivando financiar, em conjunto com os participantes e assistidos, os benefícios previdenciários previstos no Regulamento do Plano de Benefícios.

Neste contexto, as patrocinadoras assumem responsabilidades, prerrogativas e obrigações dispostas nas Leis Complementares nºs 108, de 29 de maio de 2001, e 109, de 29 de maio de 2001, Resolução CGPAR nº 9, de 10 de maio de 2016, e Portaria SEST/MP nº 36, de 21 de dezembro de 2017, sendo necessária a implementação de mecanismos e instrumentos que permitam às estatais exercer adequadamente a governança sobre os recursos públicos geridos pelas EFPC.

Com o objetivo de responder às questões de auditoria “A Conab dispõe de mecanismos e instrumentos efetivos de governança sobre a gestão dos recursos repassados à EFPC?” e “A empresa estatal possui controles internos estruturados e em funcionamento, conferindo razoável segurança no repasse de recursos à EFPC e no registro do passivo previdenciário?”, foram verificadas normas, procedimentos e sistemáticas de controle da Conab concernentes à sua relação com a gestão dos recursos repassados ao Instituto Conab de Seguridade Social - Cibrius.

Das análises realizadas, pode ser verificado que há controles instituídos, especialmente no que tange às atividades referentes à apuração e repasse de contribuições, as quais são segregadas entre a Gerência de Folha de Pagamento – GEFOP e a Superintendência de Orçamento e Finanças – SUOFI. Observou-se que a apuração das contribuições dos participantes e da patrocinadora utiliza sistema próprio para a realização dos cálculos, com parametrização de limites de alíquotas e geração de relatórios de controle periódicos.

As atividades de auditoria são realizadas pela Auditoria Interna, por previsão regimental, e são planejadas com base em planejamento baseado em avaliação de riscos, a cujos resultados são dados os devidos encaminhamentos.

Identificou-se também que o passivo previdenciário consta registrado nos Demonstrativos Contábeis da empresa, mas apenas nas notas explicativas, isso porque até março de 2019 o passivo de R\$ 691 milhões, reconhecido junto ao Cibrius, não

estava registrado em conta patrimonial. Após questionamento da equipe de auditoria, foi efetuado o registro do passivo em conta patrimonial.

Ainda que os controles administrativos que a empresa implementou colaborem para a gestão dos recursos repassados ao instituto de previdência, há necessidade de melhorias nos procedimentos de governança da empresa, tendo em vista os seguintes achados:

a) Não existe rito formal para o processo de indicação dos representantes da Patrocinadora junto ao Conselho Deliberativo e Conselho Fiscal da EFPC.

O que acarreta a possibilidade de se efetivarem indicações de representantes em desacordo com os critérios estabelecidos no Art. 35 da Lei Complementar nº 109, de 20 de maio de 2001, permitindo a realização de indicações atendendo a critérios pessoais e sem objetividade.

b) Não existe norma, orientação ou instrução que formalize procedimento no âmbito da Conab, voltado para a orientação técnica do voto de seus representantes no Conselho Deliberativo do Cibrius, especialmente nos temas relacionados a plano de custeio, plano de aplicação de bens patrimoniais, assunção de novas despesas pela Conab junto à entidade ou realização de investimentos de grande vulto.

O item II do art. 2º da Resolução CGPAR nº 09/2016 estabelece à Diretoria Executiva das empresas estatais o encargo de fornecer orientação e assessoramento técnico aos membros indicados dos Conselhos Deliberativo e Fiscal da EFPC, definindo atuação do patrocinador no sentido assegurar a sua participação nas decisões tomadas na entidade de previdência complementar vinculada.

A ausência de procedimento identificada pode acarretar a realização de votos dos representantes da Conab sem a garantia de embasamento técnico para o seu direcionamento, tendo como consequência o distanciamento da Conab nas decisões de gestão dos recursos repassados ao Cibrius.

c) Inexistência de norma contendo rito formal, critérios e requisitos que disciplinem a cessão de empregados ao Cibrius.

A cessão de pessoal para a entidade de previdência é autorizada no art. 7º da Lei Complementar nº 108/2001. Atualmente há apenas um empregado cedido ao Cibrius, o que minimiza o impacto da ausência de rito formal, critérios e requisitos que disciplinem a cessão de empregados. Entretanto, tal ausência acarreta a inexistência de critérios objetivos para a eventual seleção de empregado, permitindo que o procedimento fique submetido à subjetividade dos envolvidos no processo.

d) A auditoria anual na EFPC não contempla exame sobre os processos de concessão de benefícios, sobre a metodologia utilizada no cálculo atuarial e sobre o recolhimento das contribuições dos patrocinadores e participantes em relação ao previsto no plano de custeio.

O art. 2º da Portaria SEST/MP nº 36/2017 estabelece que, na definição da abrangência da auditoria anual nas entidades fechadas de previdência complementar, o Conselho de Administração deve dar destaque para sete processos de trabalho específicos, quais sejam:

“a) política de investimentos e sua gestão;

- b) processos de concessão de benefícios;*
- c) metodologia utilizada no cálculo atuarial, custeio, consistência do cadastro e aderência das hipóteses;*
- d) procedimentos e controles vinculados à gestão administrativa e financeira da entidade;*
- e) despesas administrativas;*
- f) estrutura de governança e de controles internos da entidade; e*
- g) recolhimento das contribuições dos patrocinadores e participantes em relação ao previsto no plano de custeio.”*

Porém, a Auditoria Interna não dispõe de auditores com conhecimentos atuariais necessários para analisar três dos sete processos de trabalho de avaliação requerida pela Portaria do SEST supracitada, quais sejam: processos de concessão de benefícios; metodologia utilizada no cálculo atuarial e recolhimento das contribuições dos patrocinadores e participantes em relação ao previsto no plano de custeio.

Com isso, além do descumprimento de determinação do SEST, o que pode acarretar em penalidades para a empresa, também há o fato de que a ausência de abordagem dos processos citados nos trabalhos de Auditoria Interna, ainda que por meio de serviços contratados, reduz o escopo de supervisão da Conab sobre a utilização dos recursos repassados para a EFPC.

Ressalta-se a adoção de medida mitigadora para a impropriedade identificada, materializada com a publicação do aviso do Pregão Eletrônico nº 10/2019, que tem por objeto a contratação de prestação de serviço de análise da dívida da Conab com o Cibrius e auditoria atuarial nos Planos de Benefícios patrocinados pela empresa.

e) Ausência do Relatório Semestral de Gestão do Patrocínio de Planos de Benefícios Previdenciários.

A determinação para a apresentação do referido relatório, que cabe à Diretoria Executiva, está consubstanciada no art. 2º da Resolução CGPAR nº 09/2016, e deve compreender itens de destaque, quais sejam:

- “a) a aderência dos cálculos atuariais;*
- b) a gestão dos investimentos;*
- c) a solvência, a liquidez e o equilíbrio econômico, financeiro e atuarial dos planos;*
- d) o gerenciamento dos riscos; e*
- e) a efetividade dos controles internos.”*

Com a sua inobservância, além da possibilidade da imputação de penalidades à empresa em virtude do não encaminhamento do relatório em questão para a Superintendência Nacional de Previdência Complementar - Previc e para a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - SEST, em desconformidade com a determinação contida no art. 2º da Resolução CGPAR nº 09/2016 e no art. 6º da Portaria SEST/MP nº 36/2017, tem-se o distanciamento da supervisão da Conab sobre o Cibrius, em virtude da ausência de avaliação sistemática em processos de trabalho que abrangem considerável parte da gestão do Instituto de Previdência Complementar.

Cabe ressaltar que a Presidência da Conab encaminhou ofício ao Cibrius, em junho de 2019, no intuito de que o Instituto encaminhe semestralmente as informações necessárias para a elaboração do referido relatório, o que se caracteriza como primeira medida visando a solução da pendência.

Por ocasião da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, foi disponibilizado o Relatório DIREX nº 001/2019, o qual realiza as análises requeridas na Portaria SEST/MP nº 36, de 21 de dezembro de 2017. Embora se tenha elaborado o relatório, não se tem comprovação de sua apreciação pelo Conselho de Administração e seu subsequente encaminhamento para o SEST, conforme determinação do Parágrafo Único do art. 2º da Resolução CGPAR nº 9, de 10 de maio de 2016. Além disso, a pendência passa a ser normalizada a partir deste primeiro relatório, o que não descaracteriza as ausências dos semestres anteriores.

Observou-se que, além da carência de auditores com conhecimentos atuariais suficientes para atender as determinações do SEST, a necessidade da implementação dos procedimentos e controles citados poderia ter sido observada com a adoção de procedimento de levantamento de riscos associados à previdência complementar dos empregados. Entretanto, apesar de a empresa estar atuando na governança, prevenção ao risco e promoção da integridade em seu ambiente, materializado na sua Política de Gestão de Riscos, Conformidade e Controles Internos, na Norma de Governança Corporativa e Integridade e no Plano de Integridade, os dois últimos aprovados em 2018, bem como no levantamento de riscos em 18 fluxos de processos de áreas meio também em 2018, isso ainda não foi feito para o fluxo do processo em análise.

Constatou-se, portanto, que a Conab necessita fortalecer seus controles primários de supervisão e governança da gestão dos recursos públicos repassados à EFPC, vistos nos normativos de regulação do assunto patrocínio de empresas públicas à previdência complementar de empregados.

Recomendação

8 - Formalizar, nas Normas da Organização (NOC), o rito de indicação e aprovação interna de representantes para o Conselho Deliberativo e Conselho Fiscal da Cibrius, considerando a avaliação de atendimento às qualificações estabelecidas no Art. 35 da Lei Complementar nº 109, de 20 de maio de 2001.

9 – Formalizar, nas Normas da Organização (NOC), a sistemática de orientação dos votos dos seus representantes no Conselho Deliberativo da Cibrius, especialmente nos temas relacionados a plano de custeio, plano de aplicação de bens patrimoniais, assunção de novas despesas pela Conab junto à entidade ou realização de investimentos de grande vulto, considerando o fornecimento de orientação técnica, caso seja necessário.

10 - Formalizar, nas Normas da Organização (NOC), rito formal, critérios e requisitos que disciplinem a cessão de empregados ao Cibrius.

11 – Submeter o Relatório DIREX nº 01/2019, com manifestação do Comitê de Auditoria, ao Consad e, após aprovação, encaminhar para SEST e Previc, conforme determinação do Parágrafo Único do art. 2º da Resolução CGPAR nº 9, de 10 de maio de 2016.

CONCLUSÃO

A partir das análises realizadas dentro do escopo definido, foram identificadas ocorrências que impactaram na gestão da Companhia no exercício de 2018.

Identificou-se que há operacionalização da PGPM-Bio junto a beneficiários titulares e sócios de CNPJ, bem como de pessoas com vínculos trabalhistas, dentre as quais servidores públicos. Embora não haja impedimento legal, sugere-se que seja feita análise sobre a possibilidade de a política ter caráter assistencialista, sendo necessário, por isso, melhor delimitação do perfil do público-alvo.

Ainda sobre a PGPM-Bio, verificou-se que há priorização para realização de atividades de esclarecimento e conscientização da população quanto ao acesso à Política nos locais em que já há operacionalização.

No que se refere ao Programa de Vendas em Balcão, verificou-se que os setores responsáveis da Conab não adotaram providências de sua alçada de forma centralizada quanto à solicitação de providências imediatas às SUREGs diante da ausência de dotação orçamentária para a execução da Ação 0299 no exercício de 2018, resultando em execução do Programa em volume superior à dotação orçamentária disponível nos meses de julho a setembro de 2018, mesmo com alertas da área contábil da Companhia e da STN acerca da necessidade de adequar a execução do programa à disponibilidade orçamentária.

Quanto ao Programa de Garantia de Preços Mínimos, identificou-se a falta de padronização do procedimento de avaliação da documentação de comprovação das operações, tal qual da evidenciação das irregularidades apuradas em fiscalizações, o que tem sido mitigado pela Companhia com a produção dos sistemas de fiscalização SifiscPG – Pep e SifiscPG – Peppo. Verificou-se ainda a aferição do nível de eficiência das operações da PGPM é realizada unicamente com base na garantia de renda do produtor e na necessidade de abastecimento, sem a utilização de critérios técnicos fundamentados na contabilidade de custos.

Quanto à gestão do patrimônio imobiliário, as análises permitiram concluir que a Conab possui diagnóstico das unidades armazenadoras. Em 2018 a empresa adotou providências visando ampliar o nível de conhecimento sobre a sua rede armazenadora, tendo elaborado o Diagnóstico da Rede de Armazenagem e minutado o Plano de Reestruturação da Rede de Armazéns. Quanto ao último, entende-se que é necessário que seja dada a sua imediata continuidade, inclusive com a instituição de Comissão específica para o desenvolvimento do Plano, tendo em vista o histórico de descontinuidade em iniciativas similares.

Cabe destacar fragilidade identificada no processo decisório sobre unidade de armazenagem em Santa Catarina, na qual optou-se pela sua manutenção na rede de armazéns da Conab em que o posicionamento da SUARM acerca da impossibilidade de sua aderência a norma regulamentadora do extinto Ministério do Trabalho e Emprego.

Tem-se ainda fragilidade no sistema de controle do patrimônio imobiliário tendo em vista a sua desatualização e incompletude, sendo necessária a adoção de sistemática de atualização periódica.

Ainda, constatou-se que a Conab necessita fortalecer seus controles primários de supervisão e governança da gestão dos recursos públicos repassados ao seu Instituto de Previdência Complementar, tendo em vista as fragilidades identificadas no processo de indicação dos seus representantes, bem como no de orientação técnica de seus votos. Identificou-se ainda a insuficiência dos procedimentos de supervisão da empresa, especialmente quanto à capacidade de a Companhia atender aos critérios de avaliação determinados pela Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR e pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST.

Por fim, foram expedidas recomendações para o aprimoramento de procedimentos de controle e avaliação de riscos da empresa, visando mitigar das ocorrências apontadas nos registros do relatório e evitar atos sancionatórios de órgãos de controle.



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

CERTIFICADO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Certificado: 201900921

Unidade Auditada: Companhia Nacional de Abastecimento

Ministério Supervisor: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Município (UF): Brasília/DF

Exercício: 2018

1. Foram examinados os atos de gestão praticados, no período de 01/01/2018 a 31/12/2018, pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. As avaliações realizadas por meio da Auditoria Anual de Contas (AAC) tiveram por objetivos avaliar a eficácia, a eficiência, a economicidade e a conformidade legal da aplicação dos recursos públicos e os principais resultados alcançados pela unidade na gestão das atividades e dos programas de governo. O escopo da auditoria está evidenciado no Relatório de Auditoria Anual de Contas.
3. Considerando as evidências constantes do Relatório de Auditoria, a opinião da UAIG é a certificação pela **Regularidade com Ressalva**, tendo em vista ter sido registrado o seguinte achado de auditoria com impactos relevantes que comprometem os objetivos da Unidade:
 - Item nº 1: Execução do Programa de Vendas em Balcão – ProVB em volume superior à dotação orçamentária disponível nos meses de julho a setembro de 2018, mesmo com alertas da área contábil da Companhia e da STN acerca da necessidade de adequar a execução do programa à disponibilidade orçamentária.
4. A Conab executou, durante os meses de julho a setembro de 2018, o Programa de Vendas em Balcão em volume superior à dotação orçamentária disponível, em infração ao disposto na Constituição Federal de 1988 e na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, quanto à vedação de realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários e adicionais. Ressalta-se que a área de abastecimento da Conab foi alertada, pelo setor contábil da empresa e pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, quanto à necessidade de adequar a execução do programa à disponibilidade orçamentária, mas optou-se por manter as vendas nos mesmos níveis dos meses anteriores.
5. Os impactos de tal medida foram mitigados em razão da suplementação orçamentária realizada em setembro, que permitiu a cobertura das operações previamente realizadas. Todavia, foi recomendado à empresa incluir, nas Normas da Organização da Conab (NOC), sistemática de monitoramento do cumprimento dos limites financeiro das ações orçamentárias que dão suporte às operações de subvenção, estabelecendo comunicação imediata às Suregs para adoção de providências visando reduzir as operações quando da iminente exiguidade orçamentária.
6. Quanto à execução da Política de Garantia de Preços Mínimos da Sociobiodiversidade – PGPM-Bio, foram evidenciados pagamentos a pessoas com vínculos trabalhistas em empresas, operações com pessoas titulares de CNPJ e operações com sócios de pessoas jurídicas também não relacionadas com

atividade extrativista. Todavia, nos termos da legislação atual que regulamenta o Programa, não há vedações a tais pagamentos.

7. Assim, observou-se a necessidade de adequar as normas da PGPM-Bio à regulamentação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, onde foi definido, por meio do Decreto nº 9.064/2017, que as Unidades Familiares de Produção Agrária – UFPA, aí contemplados os extrativistas, devem auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento. Tal condição pode diminuir o risco de que beneficiários da PGPM-Bio sejam elegíveis a subsídios destinados a pequenos produtores rurais mesmo sem evidências de que fazem dessa atividade sua principal fonte de renda.

8. No âmbito da gestão imobiliária da Conab, foi evidenciado que, apesar de desenvolvido o Plano de Reestruturação das Unidades Armazenadoras, informações importantes que constam em estudos anteriores da Conab ainda precisam ser consideradas, de modo a auxiliar em eventual alocação de recursos para modernização das unidades que não serão alienadas. Em adição, buscando dar efetivo andamento ao Plano, é necessário estabelecer cronograma das atividades previstas, buscando o atingimento dos objetivos definidos.

9. Também foi evidenciada a insuficiência dos mecanismos de governança que a Conab, na condição de patrocinadora do Instituto Conab de Seguridade Social – Cibrius, possui sobre os recursos da Companhia que são repassados, sendo recomendada a formalização, nas Normas da Organização (NOC), do rito de indicação e aprovação interna de representantes para o Conselho Deliberativo e Conselho Fiscal da Cibrius, além da formalização de sistemática de orientação dos votos dos seus representantes no Conselho Deliberativo da Cibrius. Ainda, identificou-se que o passivo previdenciário de R\$ 691 milhões da Conab junto ao Cibrius constava registrado apenas nas notas explicativas, sendo incluído em conta patrimonial somente em março de 2019, após atuação da CGU.

10. Por fim, consigno que o Ministro de Estado 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 nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.



Documento assinado eletronicamente por **LENNON MOTA CANTANHEDE, Diretor de Auditoria de Políticas Econômicas e de Desenvolvimento**, em 28/08/2019, às 16:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir>

informando o código verificador 1229580 e o código CRC E4F323D7