

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO

Exercício: 2012

Processo: 21200000475201342

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201308737

UCI Executora: SFC/DRAGR - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201308737, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo (a) COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO, referente ao exercício de 2012.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 10/07/2013 a 09/08/2013, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU-63/2010 e pelas DN-TCU-119/2012 e 124/2012.



2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

De acordo com o disposto no art. 13 da IN TCU nº 63/2010, realizou-se avaliação quanto à conformidade das peças do processo de contas da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB. A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças exigidas pelos seguintes normativos: Portaria-TCU nº 150/2012, DN TCU nº 124/2012 e Parte C, Anexo II, da DN TCU nº 119/2012.

Em complemento às informações apresentadas no Relatório de Gestão, exercício 2012, a Unidade apresentou as peças a seguir relacionadas, constantes do processo nº 21200.000475/2013-41:

Peça	Item/Normativo
Rol de Responsáveis	Art. 10 da IN/TCU 63/2010
Relatórios e Pareceres de Instâncias que, segundo previsão Legal, Regimental ou Estatutária, devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a Gestão.	Anexo II à DN/TCU Nº 124/2012

2.2 Análise sobre o Ambiente de Gestão

Em 13/08/2012, a Conab celebrou Acordo de Gestão, com vigência de 5 anos, com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, tendo como objeto a definição de relações e responsabilidades de cada parte, em especial no que se refere a medidas de organização administrativa que aperfeiçoem a gestão da Companhia.

Do Acordo, constam objetivos a serem alcançados pela Companhia, responsabilidades e prazos para execução das ações.

Entre as principais responsabilidades da Conab, encontram-se:

- promover a divulgação interna dos termos do Acordo e o comprometimento de seu corpo funcional com a execução do Plano de Trabalho;
- cumprir os objetivos e prazos previstos no Plano de Trabalho para a execução das ações;
- assegurar o desdobramento e a operacionalização do Plano de Trabalho no planejamento interno;
- dispor de mecanismos que estimulem o controle social do desempenho institucional e dos resultados alcançados na execução do Acordo;
- propiciar os meios internos para o gerenciamento do Acordo;
- propor a revisão do Plano de Trabalho.



Entre as responsabilidades do MAPA:

- disponibilizar à Conab recursos orçamentários e financeiros;
- estruturar processo interno para o acompanhamento, supervisão e avaliação do Acordo e prover os meios necessários para a sua execução, em sua esfera de competência;
- designar oficialmente órgão da sua estrutura regimental para acompanhar e fiscalizar a execução do Acordo;
- instalar e coordenar Comitê de Acompanhamento e Avaliação do Plano de Trabalho;
- propor a Revisão do Plano de Trabalho bem como a renovação anual do Acordo.

Como subsídio ao processo de avaliação do Acordo, o Comitê de Acompanhamento e Avaliação deverá elaborar Relatórios de Acompanhamento Mensal e de Avaliação Semestral, verificando o cumprimento pela Conab dos objetivos pactuados.

O Acordo poderá ser extinto por ajuste entre as partes ou, administrativamente, pelo MAPA, nas seguintes condições:

- se, por motivo alheio à Conab, deixarem de existir as condições que permitam a correta execução do Plano de Trabalho;
- se houver descumprimento das cláusulas, objetivos e responsabilidades estabelecidas, decorrente de má gestão, culpa ou dolo;
- por insuficiência injustificada de desempenho institucional da Conab, apurada durante o processo de acompanhamento e avaliação.

O Plano de Trabalho original contempla 12 áreas, quais sejam:

1. Governança e Controles
2. Gestão Estratégica
3. Estrutura Organizacional
4. Gestão de Pessoas
5. Gestão Tecnológica
6. Gestão do Patrimônio
7. Planejamento, Execução e Controle Orçamentário e Financeiro
8. Aspectos Judiciais
9. Sustentação de Renda ao Produtor
10. Administração de Estoques Públicos



11. Prestação de Serviços de Armazenagem

12. Relacionamento Intra e Interinstitucional

Por meio da Portaria Conjunta nº 879, publicada no DOU de 28/09/2012, foi instituído o Comitê de Acompanhamento e Avaliação do Acordo de Gestão. Em 27 de dezembro do mesmo ano, o Comitê apresentou um Relatório de Acompanhamento, Avaliação e Supervisão, em que analisa as providências adotadas pela Companhia na operacionalização do Acordo no âmbito das Diretorias e Presidência.

No relatório, o Comitê analisa a implantação das ações em relação ao Plano de Trabalho, destacando que 57% encontram-se fora do prazo previsto.

Informa, no entanto, que, em 11/12/12, por meio do Ofício PRESI nº 590, foi solicitada a revisão do prazo de algumas ações, bem como a exclusão de outras, com o que a situação se alteraria para: 10% de ações concluídas, 65% em andamento, 15% com pedido de exclusão, 3% a iniciar e 7% atrasadas.

Analisando a solicitação da Presidência, o Comitê se posicionou favoravelmente à revisão dos prazos de execução e fez considerações sobre a exclusão de ações, bem como sobre as ações consideradas pela Conab como ‘concluídas’ e ‘em andamento’. Consolidando o entendimento do Comitê, a situação do Plano de Trabalho seria: 8% de ações concluídas, 38% em andamento e 54% atrasadas.

Em uma escala de 1 a 10, sendo 1 – péssima e 10 – excelente, o Comitê pontuou a execução do acordo com nota 4, fato que demonstra a baixa execução das ações constantes do Acordo de Gestão firmado com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

2.3 Ações ligadas à Compra e à Subvenção

Segundo o que consta no Relatório de Gestão do exercício sob exame, a CONAB, na execução das políticas agrícolas e de abastecimento, atuou no mercado a fim de manter a Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM dos produtos, detalhados no quadro a seguir, que apresentaram preços abaixo do “Mínimo” fixado pelo Governo Federal, considerando, ainda, dados sobre a relevância econômica e social para o País:

Comercialização	Produto	Instrumento	Quantidade(t)	Valor(R\$)
Aquisição	Arroz e Trigo	AGF	296.525,9	141.211.158,20
	Sacaria (mil unid)		12.362,0	11.933.821,30
Subvenção	Uva e derivados*	PEP	78.026,6	20.619.030,46
	Sisal e Trigo		1.679.239,5	169.171.792,70
	Laranja(em mil cx)		337,1	



	Trigo	PEPRO	86.720,0	121.454.119,30
	Laranja(em mil cx)		25.732,7	
	Cana-de-açúcar	Lei Federal nº 12.712/2012	14.848.151,3	72.240.756,72
	Borracha, amêndoa de babaçu, fibra de piaçava e açai.	PGPMBIO	9.014,9	4.258.752,49
Total			17.036.110,0	540.889.431,17

Fonte: Conab

* No Demonstrativo Geral das Aquisições, Vendas e Subvenções do Relatório de Gestão 2012 da Conab(fl.s.45), não foi inserido este produto. No relatório somente consta o valor negociado, haja vista o prazo até outubro de 2013, para formalização e comprovação das operações.

Em relação ao atingimento dos objetivos das intervenções verificadas, a CONAB, informa no referido Relatório, que **não possui** uma sistemática consolidada de análise de preços que faça a comparação dos preços praticados antes e depois da intervenção oficial, para estimar a dimensão dos benefícios proporcionados aos produtores, tendo, porém, realizado algumas análises de resultados em relação ao atendimento dos objetivos da sustentação de renda e impacto nos preços, conforme a seguir transcrito por cultura:

Trigo – “...o potencial de atuação dos instrumentos de mercado utilizados (AGF, PEP e PEPRO), e a proporção da safra amparada pelos mesmos, permitem inferir que o objetivo de sustentação de renda dos produtores tenha sido integralmente atingido para o trigo (30,0% da safra amparada).”

Laranja – “...foram ofertados, na modalidade PEPRO, um volume próximo a 10% da safra destinada para a indústria, tendo sido negociados um total de 25,7 milhões de caixas com um gasto de R\$117,0 milhões. Como esse mecanismo funciona através de transferência direta de determinada subvenção aos produtores, os efeitos devem ter ficado circunscritos aos beneficiários diretos do programa, representados por aqueles que se dispuseram a receber os valores de arremate dos leilões públicos desses prêmios.”

Uva e derivados – “...foram ofertados para o estado do Rio Grande do Sul, na modalidade PEP, um volume próximo a 17% da safra, tendo sido negociados um total de 78,0 mil toneladas com um gasto de R\$ 20,6 milhões. Como esse mecanismo funciona através de transferência de determinada subvenção no escoamento da produção, os efeitos da política oficial na redução da oferta disponível no mercado devem ter provocado um impacto(não conhecido) nos preços, afetando positivamente a renda de todos os produtores gaúchos de uva.”

Sisal – “... é um mercado de pequenas dimensões e de poucos compradores, o efeito do anúncio da operação foi suficiente para provocar uma reação nos preços e, praticamente, dispensar a necessidade da intervenção. Assim, do total de 46,3 mil toneladas ofertadas foram negociadas apenas 7,1 mil. Do ponto de vista dos resultados, eles puderam ser atingidos com um gasto mínimo por parte do Governo Federal.”

Cana-de-açúcar – “...foi aprovado por lei específica (Le nº 12.712) o pagamento de uma subvenção direta aos fornecedores no valor de R\$ 5,00 por tonelada, para a área



de atuação da SUDENE e estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro. Esta subvenção, com um valor de R\$ 74,2 milhões, beneficiou o universo de produtores das áreas mencionadas (em torno de 18 mil) e foi motivada pelos prejuízos decorrentes da seca que impôs sérios prejuízos aos mesmos.”

Produtos extrativistas (borracha natural, amêndoa de babaçu, fibra de piaçava e açaí) – *“...houve um programa de complementação da renda dos coletores desses produtos, com o pagamento da diferença entre os preços de mercado e os preços mínimos oficiais, beneficiando uma fração considerável dos mesmos.”*

Em relação aos critérios adotados para a definição das intervenções por produto, bem como para a escolha do instrumento utilizado, a CONAB, no relatório de gestão, **não detalha pormenorizadamente** as situações dos mercados e os motivos que levaram adotar o instrumento utilizado, tendo informado apenas a situação de alguns produtos, conforme transcrito a seguir:

O arroz e o trigo apresentaram, no início do ano, preços de mercado abaixo do preço mínimo, mas logo se recuperaram, havendo pouca necessidade de intervenção do governo através da AGF.

Alguns produtos extrativistas apresentaram os preços de mercado abaixo do preço mínimo. Essa diferença foi subvencionada aos produtores.

Os Estados Unidos, principal importador de laranja, decidiu não importar o produto com resíduos químicos utilizados pelo produtor brasileiro. Com esta decisão, o preço interno despencou, necessitando de intervenção do governo para estabilizar o preço de mercado. Neste caso, a Conab não teve participação direta em estudos, somente executou demanda do MAPA.

Sobre a efetividade das intervenções, a CONAB apresentou quatro análises relativas a aquisições de AGF, dos principais produtos dos Estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Paraná (respectivamente, Arroz, Milho, Trigo e feijão), utilizando como indicador de desempenho o “Coeficiente de Pearson,” índice que, segundo a Companhia, já é conhecido na literatura, e mede o grau de associação entre dois fenômenos, que no caso das intervenções da Política Agrícola são: quantidade de produto injetado ou retirado do mercado e preço desse produto.

As análises realizadas demonstraram que as intervenções de AGF e subvenções do produto Arroz em casca, obtiveram êxito em elevar o preço recebido pelo produtor, quando ele estava abaixo do mínimo, ao contrário das intervenções no mercado do Milho, Trigo e Feijão, que não obtiveram o mesmo êxito.

Assim, diante do cenário apresentado, e a deficiência de informações no sentido de demonstrar, de forma geral, o atingimento dos objetivos das intervenções; a efetividade de todas as atuações no mercado; os fatores que levaram à escolha dos produtos; os motivos da utilização de determinado instrumento; e os riscos envolvidos; concluímos pela necessidade de que a CONAB detalhe melhor, no Relatório de Gestão, as informações referentes às intervenções realizadas, e estabeleça uma sistemática capaz de acompanhar e medir as intervenções, de forma que se possa avaliar a eficácia das operações em um determinado período, e a eficiência da atuação da Companhia em relação às ações de Compra e de Subvenção.



2.4 Análises do PAA, AGF, PEP e dos Contratos de Opção de Venda

- **Análise do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA**

O volume financeiro aplicado no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA corresponde ao valor total de R\$ 509.793.769,53, conforme o quadro a seguir, informado pela entidade no Relatório de Gestão:

Instrumento	Origem do Recurso	N.º de Produtores	Quantidade (em t)	Valor (R\$)	Participação (%)	Valor Siafi (Liquidado)
Aquisição por meio da CDAF	MDS	13.254	24.952.752,00	96.452.563,37	16,44	473.605.386,78
Aquisição por meio da CPR-Doação	MDS	95.121	213.445.796,20	395.009.412,90	67,34	
CPR-Estoque	MDS	11.464	31.384.395,60	47.923.045,65	16,21	
	MDA	8.963	27.827.010,30	47.182.108,59		36.188.382,75
TOTAL GERAL		128.802	297.609.954,10	586.567.130,51	100,00	509.793.769,53

Fonte: Relatório de Gestão da Conab, exercício de 2012.

De acordo com o relatório de gestão, o PAA não tem como foco a regulação do mercado e sim a sustentação de renda ao público da agricultura familiar:

O PAA é um programa de intervenção direcionado ao público da agricultura familiar, e pelo pequeno volume de recursos orçamentários/financeiros envolvidos não tem como objetivo a regulação de mercado, cuja ação fica por conta da PGPM. As demandas de aquisição que se apresentaram foram totalmente atendidas e as ações foram efetivas, na medida em que sustentaram preços e garantiram renda ao público local beneficiado do Programa.

No artigo “A evolução do programa de aquisição de alimentos”, disponível no site da Conab, encontra-se a evolução dos recursos aplicados no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, no período de 2003 a 2012.

ANO	REGIÕES					TOTAL
	CENTRO-OESTE	NORDESTE	NORTE	SUDESTE	SUL	
2003	12.238.974	31.672.408	12.386.912	7.603.665	17.639.249	81.541.207
2004	3.386.094	42.307.978	28.391.528	8.903.396	24.196.831	107.185.826
2005	5.538.352	34.745.917	16.149.222	13.876.678	42.481.492	112.791.660
2006	10.045.899	54.857.717	17.812.507	32.440.707	85.510.564	200.667.394
2007	8.706.953	56.116.343	18.799.859	42.080.968	102.648.840	228.352.963
2008	9.893.516	80.838.353	15.679.112	73.486.284	93.032.175	272.929.439
2009	13.224.101	102.838.205	15.550.480	78.842.348	152.926.807	363.381.941
2010	21.400.943	121.858.906	28.348.787	79.151.714	128.975.115	379.735.466



2011	32.025.103	153.674.198	29.386.137	111.741.509	124.209.257	451.036.204
2012	43.282.942	153.226.887	37.722.673	131.776.716	220.557.912	586.567.131
TOTAL	159.742.876	832.136.912	220.227.218	579.903.985	992.178.243	2.784.189.233

Fonte: Conab, "A evolução do programa de aquisição de alimentos"

Destaca-se que, no exercício de 2012, dos recursos aplicados no programa para as regiões Sul e Nordeste representaram, respectivamente, 37,60% e 26,12% do total nacional. Observa-se ainda o incremento de R\$ 135.530.927 na totalidade de recursos aplicados no programa do ano de 2011 para o de 2012 perfazendo um aumento de 30,05%. Se compararmos com os recursos aplicados no programa desde seu início em 2003 tem-se um aumento de 619,35%.

O artigo mencionado apresenta os seguintes dados:

Em 2012, (...), o aumento expressivo nos valores investidos nas regiões Sul e Centro-Oeste, aumentando o seu recurso em 78% e 35%, respectivamente, quando comparadas com o ano anterior. Os estados que mais contribuíram para o aumento de seus recursos em aquisição foram Amapá com 125%, Piauí com 111% e o Rio Grande do Sul com 96%.

Do mesmo artigo, extrai-se o seguinte quadro, que demonstra a evolução do número de famílias de agricultores, nos anos de 2003 a 2012, por região:

ANO	REGIÕES					TOTAL
	C.OESTE	NORDESTE	NORTE	SUDESTE	SUL	
2003	5.887	19.030	6.022	3.100	7.302	41.341
2004	1.608	20.439	13.757	3.685	10.182	49.671
2005	2.656	16.315	8.544	6.091	18.369	51.975
2006	4.450	22.366	8.620	13.520	37.587	86.543
2007	2.881	22.334	9.036	18.608	39.513	92.372
2008	3.154	27.135	5.130	25.161	30.043	90.623
2009	3.855	29.064	5.386	22.041	37.994	98.340
2010	5.625	32.146	7.270	20.889	28.456	94.386
2011	7.480	38.595	7.175	26.935	26.415	106.600
2012	9.558	37.194	8.089	32.001	41.962	128.804
TOTAL	47.154	264.618	79.029	172.031	277.823	840.655

Fonte: Conab, "A evolução do programa de aquisição de alimentos"

Da análise do número de famílias atendidas no programa, tem-se o incremento de 20,8% em relação ao exercício de 2011. Analisando a evolução desde o início do programa, tem-se o incremento de 211%. O Programa está contribuindo para o aumento gradual dos recursos acessados por família, as razões para o referido crescimento estão consignadas no referido artigo:

Podemos destacar cinco pontos fundamentais que contribuem para este incremento: a disseminação do programa em novos municípios, o estabelecimento de uma relação de confiança junto à Conab, o aumento gradual dos limites/DAP/ano, a elevação da capacidade produtiva motivada pela garantia da aquisição e a agregação de valor à produção.

Por fim, o artigo então conclui:

Os números apresentados demonstram a evolução do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA vem atingindo seus principais objetivos, contribuindo assim para a



geração de renda e sustentação de preços aos agricultores familiares e a promoção da segurança alimentar e nutricional das populações urbanas e rurais.

Sobre os riscos e medidas adotadas pela Unidade referente ao PAA, no Relatório de Gestão encontra-se o quadro 2.3 – Fatores que Representam Riscos na Gestão, que é reproduzido a seguir:

Risco:	Medidas adotadas para mitigar/sanar riscos:
Necessidade de atualização do MOC e elaboração de NOC	A Superintendência já deu início à atualização do MOC e elaboração do NOC no período e foram encaminhados às Suregs para análise e sugestões/avaliações.
Necessidade de implantar um Plano Nacional de Fiscalização do PAA	Articulação com a Superintendência de Fiscalização para implantação do Plano.
Revitalizar o Plano Nacional de Supervisão do PAA	A SUPAF está procedendo a atualização dos formulários que fazem parte do Plano de Supervisão.

Fonte: Relatório de Gestão da Conab, exercício de 2012.

A Conab, por meio do Ofício DIPAI nº 230, de 25/07/2013, informou as medidas adotadas com o intuito de imprimir maior controle em todas as etapas de execução do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Esta ação está prevista no Acordo de Gestão firmado entre a Conab e o MAPA, em 13/08/2012. Segundo o referido ofício, dentre as medidas adotadas destacam-se:

- a) **Normativos atualizados** – foram publicadas no DOU em 20/05/2013 as atualizações do Título 27 – Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF, Título 30 – Compra com Doação Simultânea – CDS, e Título 33 – Apoio à Formação de Estoque pela Agricultura Familiar do Manual de Operações da Conab – MOC e em 29/04/2013, a atualização das Normas da Organização – NOC da Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF.
- b) **Normativos novos** – publicados no DOU em 29/04/2013 as NOCs de Apoio à Formação de Estoque pela Agricultura Familiar e da Compra com Doação Simultânea – CDS.
- c) **Plano Nacional de Fiscalização das operações do PAA** – o referido plano foi elaborado pela Superintendência de Fiscalização – Sufis, com a colaboração da Superintendência de Suporte à Agricultura Familiar – Supaf, a partir de 2 (dois) projetos-piloto realizados em 2012 nos estados do Rio Grande do Norte e no Ceará. Tal experiência levou à elaboração do Manual e Gabarito de enquadramento e à capacitação de fiscais sobre a metodologia a ser adotada. As ações de fiscalização dos projetos do PAA foram implementadas a partir de abril 2013 (1ª. Etapa). Até o momento, 3 (três) etapas foram realizadas, faltando apenas a 4ª etapa (que iniciará em 12 de agosto próximo), para que todos os estados tenham tido projetos do PAA fiscalizados.
- d) **Plano Nacional de Acompanhamento e Supervisão das operações do PAA – PNAS** – foi elaborado e encaminhado às Superintendências Regionais da Conab neste mês de julho, para que iniciem as supervisões indicadas pela Supaf para o ano de 2013, muito embora inúmeras Suregs já tenham implementado supervisões com utilização da metodologia antiga. A Sureg MG inaugurou os trabalhos de supervisão com a nova metodologia, a qual contou com a participação de técnico da Matriz, que efetuou não só a supervisão operacional dos projetos em campo, como também executou a supervisão administrativa, que consiste em verificar a conformidade dos processos administrativos.



No Manual de Fiscalização do Programa de Aquisição de Alimentos com Doação Simultânea – PAA, versão março 2013, cujo objetivo é “*Estabelecer os procedimentos normativos para a fiscalização do Programa da Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar no âmbito das Unidades da Federação de forma a obter resultados fidedignos e que espelhem de forma efetiva, se os projetos de CPR-Doação em execução estão sendo conduzidos de acordo com os normativos estabelecidos*”, encontra-se o Gabarito de Enquadramento do resultado da fiscalização. Destaca-se que o referido Gabarito de Enquadramento corresponde a uma boa prática do gestor, tendo em vista que objetiva a padronização da classificação dos projetos em regular, com ressalvas e irregular, previamente ao deslocamento da equipe de fiscalização.

- **Análise das operações do Programa de Aquisições do Governo Federal - AGF:**

O Programa de Aquisições do Governo Federal - AGF é um dos instrumentos utilizados, no âmbito da Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM, para a operacionalização das ações de intervenção no mercado com o objetivo de manutenção de renda do setor. Trata-se de aquisições diretas e com pagamento à vista, realizados sempre que o preço do mercado estiver abaixo do preço mínimo fixado para a safra vigente. Tem como público-alvo os produtores rurais, o agricultor familiar, as cooperativas, as associações, e os grupos de produtores.

Segundo o Relatório de Gestão, o volume físico e financeiro das aquisições por meio de AGF em 2012 foram de 296.525,90 toneladas de grãos, com pagamento de R\$ 141.211.158,24, distribuídos por unidades da Federação, conforme o quadro a seguir, além da aquisição de 12,3 milhões de unidades de sacaria ao custo total de R\$ 11.933.821,30, aumentando o volume total de vendas para R\$ 153.144.979,54 no exercício.

UF	Produto	Quant (ton)	Valor (R\$)	(%)
RS	Trigo	250.919,40	119.687.330,34	84,62
PR	Trigo	45.576,50	21.508.739,40	15,37
SE	Arroz	30,00	15.088,50	0,01
Total Geral		296.525,90	141.211.158,24	100,00

Fonte: Relatório de Gestão da Conab, exercício de 2012.

Dos montantes apresentados, 99,99 % das aquisições referem-se a compra de trigo na Região Sul, sendo 15,37 % no estado de Parana e 84,62 % no estado do Rio Grande do Sul, e um valor de apenas 30 toneladas de Arroz adquiridas no Estado de Sergipe.

Ainda segundo o Relatório de Gestão, no início do ano de 2012, o arroz e o trigo apresentaram preços de mercado abaixo do preço mínimo, mas logo se recuperaram, havendo pouca necessidade de intervenção do governo através da AGF.

Segundo o Estudo de Prospecção do Mercado, apresentado pela CONAB mediante Ofício DIRAB nº 100, de 21/01/2013, a safra de trigo 2011/2012 foi de 5.788.600



toneladas, portanto, as aquisições via AGF representaram apenas 5% de toda safra de trigo no período. Ainda segundo o estudo, a partir da safra de 2008/2009, até a safra de 2011/2012, a insuficiência de armazéns minimizou o volume adquirido via AGF.

- **Análise do Contrato de opção de venda – COV**

Segundo o Ofício DIRAB Nº 100, de 21 de janeiro de 2013:

*No que se refere aos **Contratos de Opção de Venda – COV**, houve no exercício de 2012, somente operações com milho (dois leilões norteados pelos Avisos Nºs 235 e 253, respectivamente de 05/07/2012 e 19/07/2012). Foram ofertados, em cada um dos leilões, 12 mil contratos e negociados somente 188 contratos no total, os quais não foram exercidos pelos arrematantes.*

- **Análise do Prêmio para o Escoamento de Produto – PEP (compra)**

Segundo a cartilha Prêmio para o Escoamento de Produto, disponibilizada no site da Conab, PEP “*é uma subvenção econômica concedida àqueles que se disponham em adquirir o produto indicado pelo Governo Federal, diretamente do produtor rural e/ou sua cooperativa, pelo valor do preço mínimo fixado, promovendo o seu escoamento ou destinação na forma definida no Aviso específico*”.

As operações de PEP possuem dois objetivos: a **sustentação de renda**, garantindo ao produtor rural e/ou cooperativa o valor mínimo fixado pelo governo, e o **abastecimento**, já que prevê o escoamento de produtos das zonas de produção para áreas desabastecidas.

Segundo Relatório de Gestão 2012, os volumes físicos e financeiros ocorridos por meio do PEP, foram de 2.640.900,00 toneladas ofertadas de uva, sisal bruto e trigo em grãos e 2.000.000 caixas de laranja, sendo negociadas 1.679.239,50 toneladas de uva, sisal bruto e trigo em grãos e 337.100 caixas de laranja, representando o valor pago de R\$ 169.171.792,65.

Por meio do Ofício DIRAB Nº 100 de 21 de janeiro de 2013, foram encaminhados os expedientes recebidos dos Ministérios demandantes das principais ações de intervenção no mercado das operações do Programa de Aquisições do Governo Federal – AGF, Prêmio para o Escoamento de Produto - PEP e Contratos de Opção de Vendas. Destaca-se que nessas operações de PEP, a demanda é oriunda da SPA que, por meio de FAX à Conab, solicita que seja realizado o leilão conforme os parâmetros indicados.

A CGU, em 2011, realizou auditoria especial sobre algumas operações da Companhia. Referente às operações de subvenção, em especial ao instrumento PEP, concluiu:

As análises promovidas indicam que o instrumento é eficaz quanto o objetivo de escoamento da produção, mas demonstra deficiências graves quanto ao atingimento do objetivo de remuneração do agricultor pelo preço mínimo estabelecido pelo Governo Federal,



(...)

Considerando as restrições orçamentárias e o princípio da reserva do financeiramente possível, torna-se imperioso reavaliar a política de distribuição de subsídios por meio do instrumento de PEP, visando otimizar a efetividade social da política de subvenção, garantindo maior isonomia na aplicação dos recursos federais.

Em 2012 foi realizada uma Avaliação de Natureza Operacional – ANOP na área de subvenção, com foco no instrumento PEP. Os resultados desses trabalhos foram publicados em setembro de 2012 por meio da Nota Técnica Audin nº 20/2012:

O trabalho consistiu em um diagnóstico da operação de subvenção, objetivando verificar se a administração desempenha as atividades relacionadas ao instrumento com economia, de acordo com princípios, práticas e políticas administrativas corretas, se os recursos humanos, financeiros e de qualquer outra natureza são utilizados com eficiência e, ainda, o de verificar a eficácia do desempenho da empresa em relação ao alcance dos objetivos do PEP.

A respeito dos objetivos do instrumento, a Auditoria Interna obteve a mesma conclusão que a CGU na Auditoria Especial, que o instrumento apresenta deficiências quanto ao objetivo de garantir ao produtor os preços mínimos, conforme excerto da referida nota técnica:

Da análise depreende-se que, o instrumento enfrenta graves deficiências quanto ao atingimento do objetivo de remuneração ao agricultor/produtor pelo preço mínimo estabelecido pelo Governo Federal. Entretanto, com relação ao objetivo de escoamento dos produtos, não tem sido comum a prática de burla ao instrumento.

As fragilidades na execução dos instrumentos de subvenção requerem providências saneadoras que passam por profundas transformações, notadamente no que se refere ao redesenho operacional, ao aperfeiçoamento de controles, a informatização do processo, a melhoria dos canais de comunicação interno e externo, a manualização de procedimentos e a revisão dos normativos vigentes.

Neste sentido, a Conab instituiu Grupo de Trabalho em julho de 2013 com objetivo de elaborar proposta de reformulação do instrumento e seu regulamento.

2.5 Ações Ligadas às Vendas

A CONAB apresentou análise das ações ligadas à venda relacionando os produtos agrícolas que foram objeto de intervenção no mercado e os instrumentos utilizados, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Comercialização	Produto	Instrumento	Quantidade(t)	Valor(R\$)
Venda	Arroz, café, feijão, milho, trigo, briquete de arroz e sisal	Venda em Leilão Público	1.275.788,0	688.457.094,46



	Farelo de Arroz e Milho	Venda em Balcão	602.907,0	228.791.029,36
Subvenção	Milho e Trigo	VEP	235.798,1	78.461.144,00
Total			2.114.493,1	995.709.267,82

Fonte: CONAB

Em relação aos principais critérios adotados para definição das intervenções no mercado por produto, bem como do instrumento utilizado, a CONAB informou o que segue:

Arroz – “...o Governo Federal detinha em agosto de 2012 um volume de 1,6 milhão de toneladas de arroz, para regular o preço de mercado a Conab fez a proposta de iniciar as vendas com ofertas quinzenais, aumentando as quantidades por pregão ou a frequência de venda, de forma a manter os preços na faixa que viabilizaria a manutenção da atividade, inclusive com a reposição das perdas da safra anterior. Para a formação dos preços de venda, a sugestão seria o uso das regras fixadas na Portaria Interministerial n.º 454, de 04/11/1997 onde, partindo-se dos preços observados nas regiões onde os estoques estavam disponíveis, dava-se os deságios de safra fixados na citada portaria e de qualidade de acordo com o MOC. Entretanto, o MAPA discordou por entender que essa metodologia iria enfraquecer os preços ao produtor, especialmente do RS, daí não foram aplicados os deságios previstos e, com isso os preços de venda da Conab ficaram incompatíveis com a qualidade do produto ofertado. Deste modo, a efetividade nas vendas não foi das melhores, tendo sido negociadas apenas 46,29% da oferta.”

Feijão – “...o feijão cores teve ação apenas de Venda em Leilão, com a finalidade de regular os preços que se encontravam em patamares elevados, porém não houve resultado em face da qualidade do produto, que não é bem aceita no mercado. A armazenagem em ambiente natural, por período superior a seis meses, apesar de conservar a qualidade nutricional do feijão cores, reduz sua qualidade visual, que atualmente é de alta relevância para o consumidor final.”

Milho – “...com exceção da Bahia, que teve o preço abaixo do mínimo por apenas uma semana, os preços praticados nas demais regiões em 2012, não ficaram abaixo do preço mínimo vigente, não sendo necessário, portanto, compras através de AGF. Apesar do aumento na produção de milho nos Estados do Maranhão, Piauí, Bahia e Sergipe, esta região ainda é deficitária. Considerando, também que a seca que assolou o nordeste, fez com que a produção de milho, importante fonte de alimento, tanto humano quanto animal, tivesse uma quebra bastante acentuada, gerando um cenário de desabastecimento, necessitando, assim, do milho de outros estados Mato Grosso e Goiás, para o programa de Vendas em Balcão.”

Trigo – “Foram necessárias intervenções do governo no trigo para viabilizar a comercialização dos excedentes no Estado do Rio Grande do Sul, tendo em vista os graves problemas de logística para o escoamento de sua produção para a região Nordeste e Norte do país. Para isso foram feitas operações de PEP no início do ano. O produto do RS participou com 75,4% das operações. Devido aos problemas de qualidade com o trigo paranaense, em função de atipicidade climática, o governo procedeu vendas de trigo das safras 2008 e 2009 dos estoques públicos, no pico da entressafra de 2012, com o objetivo de regular a oferta de trigo no país.”

Sisal – “A seca nos primeiros meses do ano afetou a disponibilidade de sisal para o setor secundário da cadeia (batedeiras/indústrias) e os preços subiram vertiginosamente (acima do preço mínimo vigente). Para suprir a falta do produto, a Conab vendeu parte dos estoques governamentais formados desde a safra 2006/2007. Agentes de mercado informaram que as vendas foram fundamentais para a manutenção das atividades das “batedeiras” e possibilitou às indústrias exportadoras cumprirem contratos de exportação.”



Sobre a efetividade das intervenções, a CONAB apresentou somente **uma análise** relativas à venda do feijão em cores no Estado do Paraná, utilizando como indicador de desempenho o “Coeficiente de Pearson,” índice que segundo a Companhia já é conhecido na literatura e mede o grau de associação entre dois fenômenos, que no caso das intervenções da Política Agrícola são: quantidade de produto injetado ou retirado do mercado e preço desse produto.

A análise realizada demonstrou que a intervenção relativa à venda em balcão do feijão em cores foi pouco exitosa em reduzir a pressão altista, em virtude de que os produtos dos estoques públicos não correspondem aos produtos formadores de preços de mercado.

Em termos gerais, a CONAB, avaliando as causas de eventuais insucessos e fatores de risco para o próximo exercício, informa que o princípio básico que norteia a gestão dos instrumentos de operacionalização da política de abastecimento público é o de criar as condições necessárias para a consecução de safras abundantes, com oferta adequada de crédito para plantio, indicadores de preços oficiais de garantia no período da colheita e seguro rural para as adversidades climáticas e ambientais.

Em relação às vendas oficiais, informou que estas são moduladas de acordo com o comportamento de mercado e as necessidades do abastecimento, e que os leilões públicos do arroz, feijão, milho, trigo e sisal, cumpriram o objetivo no sentido de equilibrar o conflito natural entre produtores e consumidores, sendo complementados pelo uso da VEP, cuja operacionalização transfere, por meio do arrematante do leilão, o produto para praças onde a escassez de determinado produto é mais acentuada.

No caso específico do feijão, a CONAB informou que o efeito sobre os preços foi insignificante porque o produto em estoque, de safras anteriores, não substitui o produto recém-colhido que detém a preferência das donas-de-casa.

Já em relação aos fatores de riscos para o próximo exercício, a CONAB informou que as medidas postas em ação a cada temporada são desenhadas de acordo com a conjuntura do ano específico, não havendo como programar as operações de intervenção em longo prazo, uma vez que os tipos de instrumento a serem utilizados e a intensidade da ação envolvem os seguintes fatores: dimensão da safra produzida dos diversos bens alimentícios, disponibilidade de estoques públicos e privados, distribuição geográfica e comportamento dos preços.

Apesar da CONAB não ter mencionado nenhum tipo de risco em sua análise, identificamos, na avaliação da venda do arroz, divergência entre a Companhia e o Ministério da Agricultura quanto à periodicidade e preços das intervenções, que redundaram, segundo a Empresa no seu Relatório de Gestão, na incompatibilidade dos preços com a qualidade do produto ofertado, diminuindo a efetividade das vendas, com a negociação de apenas 46,29% do que foi ofertado.

Assim, da mesma forma que as intervenções relativas a compras e subvenções, considerando o cenário apresentado e a deficiência de informações no sentido de demonstrar, de forma geral, o atingimento dos objetivos das intervenções; a efetividade de todas as atuações no mercado; os fatores que levaram à escolha dos produtos; os motivos da utilização de determinado instrumento; e os riscos envolvidos; concluímos pela necessidade de que a CONAB detalhe melhor, no Relatório de Gestão, as



informações referentes às intervenções, e estabeleça uma sistemática capaz de acompanhar e medir as intervenções, de forma que se possa avaliar a eficácia das operações em um determinado período, e a eficiência da atuação da Companhia em relação às ações ligadas às Vendas.

2.6 Ações de Venda Direta, de Venda Balcão, VEP e PEP

As ações do governo, sob a ótica do abastecimento, proveem aos consumidores produtos no tempo e distribuição adequados, com o intuito de atender à demanda nacional. Para esse objetivo são utilizados os mecanismos de Vendas tradicionais (Venda Direta e Venda Balcão) e Valor de Escoamento de Produto (VEP).

No Relatório de Gestão da unidade é informada a relação de produtos agrícolas que foram objeto de intervenção no mercado:

Relação de produtos agrícolas que foram objeto de intervenção no mercado

– Arroz, café, feijão, milho, trigo e sisal através da Venda em Leilão Público;

– Farelo de arroz e milho pelo programa Vendas em Balcão; e,

– Milho e trigo pela subvenção VEP.

Ainda segundo o Relatório de Gestão, tem-se o seguinte quadro referente às operações de Vendas e Subvenção:

Demonstrativo de Vendas e Subvenções				
Venda	Venda em Leilão Público	Arroz, café, feijão, milho, trigo, briquete de arroz e sisal	1.275.788,0	688.457.094,46
	Venda em Balcão	Farelo de arroz e milho	602.907,0	228.791.029,36
Subvenção	VEP	Milho e trigo	235.798,1	78.461.144,00
Total das Vendas e Subvenções			2.114.493,1	995.709.267,82

Fonte: Relatório de Gestão da Conab, exercício de 2012.

Verifica-se que, no exercício em análise, os recursos dispendidos nas operações de Vendas Diretas (em Leilão Público), Vendas em balcão e VEP representaram respectivamente, 69,14%, 22,97% e 7,89%.

- **Venda Direta**

O Relatório de Gestão, exercício de 2012, apresenta o seguinte quadro referente à comercialização de Vendas em Leilão Público:

Produto	UF	Quantidade (ton)			Valor da Operação s/ ICMS (R\$)
		Ofertada	Negociada	%	
Arroz	GO	13,2	0,00	0,00	0,00
	MT	48,4	48,40	100,00	34.883,63
	RS	404.798,2	274.991,50	67,93	195.954.808,83
	SC	25.132,3	25.132,30	100,00	18.165.636,37



	Subtotal	429.992,1	300.172,20	69,81	214.155.328,83
Café	MG	3.935,7	0,00	0,00	0,00
	SP	72,4	23,80	32,84	165.073,63
	Subtotal	4.008,1	23,80	0,59	165.073,63
Feijão	DF	60,0	60,00	100,00	93.012,40
	GO	2.078,0	1.505,90	72,47	1.225.971,29
	MG	316,4	315,00	99,55	194.244,38
	MS	842,9	812,30	96,37	502.292,99
	PA	1.423,7	1.369,80	96,21	515.334,56
	PR	107.592,9	50.812,60	47,23	32.969.117,43
	RS	73,4	73,40	100,00	68.994,12
	SC	959,3	492,70	51,36	227.805,26
	SP	9.796,2	8.086,30	82,54	4.690.646,50
	Subtotal	123.142,8	63.528,00	51,59	40.487.418,93
Milho	GO	20.495,7	5.516,00	26,91	1.964.119,80
	MG	19.580,7	3.764,00	19,22	1.471.612,00
	MS	8.424,1	8.424,10	100,00	3.181.068,87
	MT	279.126,4	238.583,90	85,48	72.920.066,16
	SP	9.989,4	411,00	4,11	146.552,40
	Subtotal	337.616,3	256.699,00	76,03	79.683.419,23
Trigo	MS	736,8	670,00	90,93	344.179,17
	PR	289.155,4	289.152,70	100,00	150.031.447,44
	RS	285.491,0	282.514,70	98,96	146.758.176,59
	SP	62.857,1	61.991,80	98,62	33.044.238,75
	Subtotal	638.240,4	634.329,20	99,39	330.178.041,95
Briquete de Arroz	TO	877,8	700,00	79,74	70.000,00
Sisal	BA	22.257,4	20.335,40	91,36	23.717.811,99
Total Geral		1.556.135,0	1.275.787,60	81,98	688.457.094,56

Fonte: Relatório de Gestão da Conab, exercício de 2012.

Do quadro apresentado depreende-se que foram negociadas 1.275.788 toneladas de arroz, café, feijão, milho, trigo, briquete de arroz e sisal, perfazendo um total de R\$ 688.457.094,56. Extrai-se ainda do quadro que os 3 (três) produtos que tiveram maior representatividade nos leilões de venda foram o Trigo com 47,96% do total do valor da operação sem ICMS, em seguida vem o arroz com 31,11% e o milho com 11,57%, representando um total de 90,64% ou seja R\$ 624.016.790,01.

- Trigo

Segundo o Relatório de Gestão, exercício de 2012:

Devido aos problemas de qualidade com o trigo paranaense, em função de atipicidade climática, o governo procedeu vendas de trigo das safras 2008 e 2009 dos estoques públicos, no pico da entressafra de 2012, com o objetivo de regular a oferta de trigo no país.

Por meio da Nota Técnica Sugof/Gerab N° 004/2012 foi informado que:



Neste mês de fevereiro o trigo está em período de entressafra e o país continua dependente de importações para suprir o mercado interno.

...

Os estoques de trigo totalizam 914,3 mil toneladas concentradas no estado do Paraná (51,9%), Rio Grande do Sul (39,7%) e São Paulo (8,3%). O restante, que totaliza menos de 1,0% está nos estados de Minas Gerais e Mato Grosso do Sul.

Os leilões de venda de trigo foram realizados entre os meses de fevereiro e setembro de 2012. Na análise dos resultados dos avisos, por meio do site da Conab, evidenciou-se que não houve negociação nos leilões realizados em fevereiro e março (Avisos Nº 047, 048, 049, 056, 057 e 058/2012), havendo negociação parcial dos lotes a partir dos leilões de maio.

- Arroz

Por meio do Ofício DIRAB Nº 100, de 21/01/2013, foi encaminhada Nota Técnica SUGOF nº 042, de 20/08/2012, em que foi recomendada a venda dos estoques públicos de arroz em 2012. A referida Nota técnica apresenta estudos do mercado e significativa elevação de preço do arroz, também demonstra que a safra brasileira de 2011/12 foi menor, com perdas de 14,74% em relação à safra passada e por fim recomenda a realização de leilões de venda, prioritariamente de safras passadas. Em visita à página da Conab na internet é possível observar que a partir de 31/08/2012 foram realizados leilões de venda de arroz.

- Milho

Do estudo de prospecção de mercado, safra 2011/2012, extrai-se que:

De acordo com as cotações de contratos futuros da Bolsa de Chicago, os preços tendem a se manter neste cenário bastante elevado pelo menos até julho de 2012, onde as perspectivas sobre a safra 2012/2013, em termos de área plantada e expectativa de produção, já estarão desenhadas, podendo exercer pressão baixista sobre os preços.

...

Com os preços internacionais altos e sendo o Brasil um tomador de preços, os preços internos tendem a se manter em níveis altos, muito mais por influência externa do que pela situação de oferta e demanda nacional;

Conforme o relatório de gestão e confirmado por meio de consulta realizada no site da CONAB dos preços médios mensais de milho, o preço do milho encontrava-se acima do preço mínimo durante o exercício em análise. As operações de milho, segundo o relatório de gestão, não produziram alterações mais efetivas nos preços:

O volume da safra brasileira de milho, que é objeto das operações de apoio desenvolvidas pela Conab, não consegue produzir mudanças mais efetivas na trajetória dos preços. Nesse caso, as ações são importantes para situações específicas e localidades definidas, como é o caso da venda de milho para o Nordeste, para que o produto chegue ao consumidor, como criadores de aves e

outras produções animais, a preços menores, trazendo os benefícios de evitar a oneração da produção de carnes, além de não provocar pressão de baixa de preço ao produtor de milho da região.

- **Venda Balcão**

O Programa de Vendas em Balcão objetiva viabilizar o acesso dos criadores e das agroindústrias de pequeno porte a diferentes produtos agrícolas, tais como, milho, arroz em casca, trigo, entre outros, por meio da venda direta dos estoques públicos, uma vez que, em função da sua escala operacional, estes não tem acesso aos leilões públicos de venda de produtos.

Segundo o Relatório de Gestão, o volume físico das operações de venda em balcão em 2012 foi de 602.907 toneladas de grãos, com receita de vendas de R\$ 228.791.029,36, distribuídos por unidades da federação, conforme o quadro abaixo, com número de atendimentos total de 252.244 clientes.

UF	Quantidade Vendida (ton)	Receita de Vendas (R\$)	Atendimentos
Farelo de Arroz			
TO	352	105.552,00	193
Subtotal	352	105.552,00	193
Milho			
AC	786	44.096,10	322
AL	7.581	2.795.812,00	3.752
AM	4.099	2.033.366,00	465
BA/SE	25.759	8.585.062,00	19.473
CE	81.100	30.031.015,00	65.705
ES	11.033	4.243.548,00	5.780
GO/DF	13.846	5.340.470,00	1.479
MA	6.854	2.721.840,00	2.232
MG	12.834	5.733.788,00	5.794
PA	1.787	834.800,00	93
PB	36.550	13.937.112,00	18.090
PE	16.590	5.497.189,00	25.384
PI	35.869	13.169.801,00	32.433
PR	4.905	1.720.197,00	220
RN	61.946	23.329.591,00	37.501
RO	3.493	1.561.944,00	834
RR	5.035	3.222.597,00	1.107
RS	155.169	59.217.006,00	21.307
SC	116.158	43.654.532,00	9.282
TO	1.161	614.881,70	798
Subtotal	602.555	228.685.477,36	252.051
Total Geral	602.907	228.791.029,36	252.244

Fonte: Relatório de Gestão da Conab, exercício de 2012.



Depreende-se da tabela que a região Sul obteve o maior volume de vendas em balcão no período com 276.232 toneladas, representando 46% do total comercializado, seguido pela região Nordeste, com 272.249 toneladas, 45% do total, e as demais regiões totalizaram apenas 9% do volume das vendas em balcão. Verifica-se ainda, que o preço médio variou de R\$ 19,88 no estado de Pernambuco a R\$ 38,40 no estado de Roraima, para a saca de 60kg.

Ainda segundo o Relatório de Gestão, ocorreu também a operação de Venda em Balcão Especial de 411,9 mil toneladas de milho, correspondentes a 68% de toda a venda de milho do programa no período. O relatório apresenta como justificativa para tal operação emergencial, o atendimento a pequenos criadores vítimas da seca nos municípios nas áreas de abrangência da Sudene, entretanto, identificamos divergência entre este volume total adquirido e a tabela anterior, pois, a soma das quantidades vendidas por estados vinculados à Sudene (todos os estados do Nordeste, e os estados de Minas Gerais e Espírito Santo), totalizam 296,1 mil toneladas, bem abaixo das 411,9 mil toneladas informadas.

Em resposta, a Dirab emitiu Ofício nº 811, de 08/08/2012, corrigindo a informação, esclarecendo que faltou incluir nota de que as vendas relativas as 411,9 mil toneladas, refere-se também aos Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, atingidos pela estiagem.

- **VEP**

No Valor de Escoamento de Produto (VEP), o governo paga uma subvenção para que o produto seja escoado para uma região pré-determinada, conforme as necessidades de abastecimento do País. De acordo com a informação prestada pela Conab no relatório de gestão, os leilões de VEP complementam os leilões de Venda, transferindo o produto para os locais onde a escassez é mais acentuada.

A CONAB, no relatório de gestão, informou o seguinte Demonstrativo de Comercialização de VEP:

Produto	Vínculo do Produto	UF de Origem	Quantidade (ton)		Valor da Operação c/ ICMS (R\$)
			Ofertada	Negociada	
Milho	AGF	GO	39.220,80	33.724,10	13.310.256,00
		MT	95.561,30	42.539,10	12.191.020,00
	C. Opção	GO	102.558,70	75.690,40	27.869.894,00
		MT	342.754,20	83.844,50	25.089.974,00
	Subtotal			580.094,90	235.798,10
Trigo	AGF	PR	14.956,00	0,00	0,00
		RS	20.190,50	0,00	0,00
	C. Opção	PR	15.044,00	0,00	0,00
		RS	980,00	0,00	0,00
		SP	5.396,80	0,00	0,00
	MDA	RS	8.951,20	0,00	0,00
	Subtotal			65.518,50	0,00
Total			645.613,40	235.798,10	78.461.144,00

Fonte: Relatório de Gestão da Conab, exercício de 2012.



Segundo o quadro anterior, nas operações de VEP, do exercício em análise, foram negociadas 235.798,1 toneladas de Milho, totalizando o valor de R\$ 78.461.144,00 de recursos dispendidos. Embora tenha havido leilões de Trigo em grãos, não houve interessados nos leilões de VEP deste produto.

2.7 Indicadores de Desempenho: Promoção do Abastecimento

A partir da Resolução CONAD nº 09, de 19/12/2012, passou a constar no Regimento Interno da Companhia, Capítulo V, Seção III, art. 29, inciso III, a seguinte competência para a Suorg/GEPLE: definir indicadores de desempenho das áreas, atividades e ações priorizadas pela Diretoria Colegiada e pelo Conselho de Administração.

Nesse sentido, a equipe da atual Geple – Gerência de Planejamento Estratégico empenhou-se na construção de indicadores de desempenho preliminares, sobretudo junto às áreas operacionais, inclusive envolvendo algumas Superintendências Regionais.

Segundo consta no Ofício PRESI nº 298, de 16/07/2013, ‘a apuração destes indicadores, para o exercício de 2012, foi efetuada pelas unidades responsáveis e em alguns casos pela equipe acima citada, com o suporte das áreas envolvidas. Tanto a elaboração, quanto a utilização de indicadores, é um processo ainda em construção na Conab. Algumas áreas já estão sensibilizadas para a importância e utilidade dos mesmos para a melhoria de sua gestão, mas essa é uma cultura ainda a ser incorporada no âmbito da Companhia, a fim de que se proceda, efetivamente, o monitoramento dos indicadores de desempenho’.

A Companhia esclareceu que ainda não se encontra sistematizado o processo de tomada de decisões gerenciais adotando como parâmetros os indicadores de desempenho preliminares, conseqüentemente não há definição da forma de monitoramento nem procedimentos de correção de rumos. Informou, ainda, que os indicadores encontram-se em fase de teste, e que deverão ser submetidos à avaliação de sua qualidade no exercício de 2013, para efeito de aperfeiçoamento, exclusão ou substituição.

Com relação aos indicadores institucionais utilizados atualmente, por meio do Ofício PRESI nº 298, de 16/07/2013, a Companhia apresentou informações para os seguintes itens:

Nome do indicador	Fórmula de cálculo	Resultados em 2010	Resultados em 2011	Resultados em 2012
Percentual de projetos do PAA com valores elevados (acima de R\$ 300 mil)	$(Pve/Pa)*100$ Pve = projetos com valores elevados, Pa = projetos aprovados	12,7	15,7	16,9



Percentual de recursos do PAA destinado ao atendimento de agricultores com menor renda	(R _{Amr} /R _p)*100 R _{Amr} = recursos para agricultores de menor renda R _p = recursos do programa	30,7	45,6	41,0
Evolução no atendimento do programa Vendas em Balcão (%)	(C _t /C _{t-1})-1 C _t = Clientes no ano atual C _{t-1} = Clientes no ano anterior	90,29	-5,01	219,01
Despesas de armazenagem em relação à receita	D/R D = Despesa de armazenagem R = Receita	1,89	1,93	2,72
Percentual de armazéns impedidos	(N _{Ai} /N _{Av})*100 N _{Ai} = N° de armazéns impedidos N _{Av} = N° de armazéns vistoriados	97,85	91,34	95,99
Custo da remoção de produtos por tonelada	Cr/Tr Cr = Custo da remoção Tr = Tonelada removida	156,24	193,34	287,87

Com relação ao indicador ‘despesas de armazenagem em relação à receita’, questionada sobre as medidas adotadas com relação à evolução do indicador, tendo em vista o aumento de seu valor nos últimos exercícios, a Companhia informou, por meio do Ofício DIRAB nº 810, de 08/08/2013:

“Informamos que atentos principalmente à redução do número de clientes, observado pela diminuição dos volumes estocados, adotamos medidas visando a flexibilização da negociação de tarifas entre a Unidade Armazenadora e os interessados nos serviços da Conab.

Entendemos também que, após a adequação das UAs, bem como do quadro de pessoal das mesmas, possamos aumentar cada vez mais a prestação de serviços de armazenagem para o setor privado com a consequente majoração da receita advinda dessa atividade.



(...)

Por fim, informamos que atualmente 65% dos estoques depositados nas UAs da Conab pertencem ao Governo, e não há geração de receita com tal atividade, face os repasses de recursos do Tesouro para a Conab. No entanto, estima-se que somente em 2012 essa atividade renderia aproximadamente 34 milhões de reais, os quais não são contabilizados na formação do supra indicador, contribuindo para o seu baixo desempenho”.

No que diz respeito aos resultados obtidos para o indicador ‘evolução no atendimento do Programa Vendas em Balcão’, tendo em vista a expressiva diferença de valores entre os anos de 2010, 2011 e 2012 (90,29; -5,01; 219,01, respectivamente), a Companhia informou, por meio do Ofício DIRAB nº 803, de 07/08/2013:

“As vendas ocorridas nos exercícios de 2010 e 2011 são consideradas normais, face o abastecimento de milho para o Balcão nas condições normais.

Já as vendas ocorridas em 2012, deve ser considerado o atendimento normal acrescido da excepcionalidade no atendimento dos municípios em situação de emergência / calamidade pública / seca na região Sul e na região Nordeste (municípios amparados pela SUDENE, incluindo o estado do Espírito Santo e norte de Minas Gerais).

Além da interiorização do Programa Vendas em Balcão no Nordeste, com a abertura de 62 pólos de venda, destacando-se os preços diferenciados determinados pelo Governo Federal, conforme as Portarias Interministeriais nº 424, de 15/05/12, nº 470, de 24/05/12, nº 601, de 29/06/12, nº 1.171, de 26/12/12”.

Em resposta à solicitação de esclarecimentos sobre os valores encontrados para o indicador ‘percentual de armazéns impedidos’, tendo em vista os expressivos resultados apresentados, e as situações de impedimento encontradas, a Conab encaminhou, em 21/08/2013, o Ofício DIRAB nº 844, em que informa:

“(…) Os impedimentos, de forma macro, estão divididos em financeiros e técnicos, e uma mesma unidade armazenadora pode apresentar concomitantemente impedimento por mais de um desses motivos.

(...)

Relativamente aos percentuais de armazéns em condição de impedidos em 2012, apresentamos, por meio da tabela a seguir, de forma estratificada por motivo de impedimento, a representatividade de quantidade de capacidade estática, em toneladas.

MOTIVOS DE IMPEDIMENTO DOS ARMAZÉNS – CAPACIDADE ESTÁTICA (t)					
Brasil	Impedido por SICAF	Impedido por CADIN	Impedido por SIRCOI*	Impedido por motivo técnico	Impedido por falta de certificação
Total global	63.743.941	15.985.338	11.204.271	110.046.937	90.719.100
%	44%	11%	8%	76%	63%



Capacidade estática total do Brasil	144.938.083
--	--------------------

Conforme explicitado no Quadro 7.11, página 63, do relatório de Gestão do exercício de 2012, da CONAB, os impedimentos técnicos e financeiro, este último no que diz respeito à falta ou desvio de produtos armazenados, são identificados pelos técnicos da Empresa durante o cadastro, ou durante uma operação de fiscalização às unidades armazenadoras.

Acerca das inconformidades que resultam em impedimento de uma unidade, o armazenador é cientificado formalmente e de imediato, e caso possua interesse de regularizar a situação para continuar a operar com os estoques públicos deverá sanar essas causas e solicitar nova vistoria à CONAB .

(...)"

Com relação às questões técnicas, que apresentam maior percentual frente aos demais índices, apresentam-se a seguir os motivos mais significativos que levaram ao impedimento:

Motivo do impedimento técnico	Capacidade estática (t)
Falta de identificação do CDA	75.421.207
Armazém inapto pela avaliação técnica	46.810.334
Falta de termometria	22.262.310
Falta de aeração	16.182.097
Pessoa física	13.907.596
Falta de determinador de umidade método indireto	13.877.174
Falta de estrados de madeira	12.371.845
Falta de tratamento fitossanitário	9.068.266
Outros motivos	52.807.953
Total capacidade	110.046.937

A Companhia ressaltou que é condição *sine qua non* a conformidade de estrutura e cumprimento dos requisitos técnicos para o ideal funcionamento de uma unidade armazenadora, e que, por meio das operações de cadastramento e fiscalização, cuida a Conab de garantir e preservar os estoques públicos durante seu período de armazenamento. Assim, nota-se que os impedimentos registrados são de responsabilidade dos agentes armazenadores, a quem cabe sua regularização.

No que diz respeito às medidas adotadas com relação ao ‘custo da remoção de produtos por tonelada’, a Companhia informou, por meio do Ofício DIRAB nº 846, de 22/08/2013:

“(…)



- 1) A Conab vem realizando pesquisas periódicas nos principais mercados de fretes do país (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Paraná, etc), bem como efetuou assinatura do site: Guia do Transportador, fatores que vêm embasando as planilhas de fretes para contratação dos serviços;
- 2) Comparando-se a evolução dos fretes para pares de origem/destino idênticos contratados nos leilões de fretes da Conab (Mato Grosso e Goiás para a região Nordeste, em média 3.500 km), temos a seguinte evolução:

Leilões realizados entre agosto/12 e dezembro/12 – média: R\$ R\$ 370,23/t;

Leilões realizados entre janeiro/13 e agosto/13 (20/08) – média: R\$ 403,64/t.

A variação, em torno de 28,5% apresentada entre o que consta no Relatório de Gestão 2012 (R\$ 287,87/t) e a média dos Leilões de Fretes efetuados pela Conab no decorrer dos meses de agosto/12 e dezembro/12 (R\$ 370,23/t), é resultante da quebra da safra norte americana de grãos, o que fez com que os compradores mundiais de milho viessem se abastecer no mercado interno, causando, a exemplo dos períodos de colheita das safras, longas filas nos terminais ferroviários e portos para descarga de mercadoria nos meses de agosto a dezembro, onde, segundo dados da CACEX, as exportações mensais do insumo giraram em torno de 3 milhões de toneladas, fazendo com que caminhões ficassem parados por vários dias, o que diminuiu de maneira significativa a oferta de veículos, pressionando os preços dos serviços, o que foi fartamente divulgado pelos meios de comunicação do país.

No que diz respeito à variação de 9% entre a média dos leilões de fretes efetuados no decorrer dos meses de agosto e dezembro/12 (R\$ 370,23/t), em relação à média dos leilões de fretes efetuados no ano de 2013 (R\$ 403,64/t), deve ser considerado que em função da urgência no atendimento à região nordeste do país, em uma verdadeira operação de guerra, a qual vem sendo assolada por longa estiagem, ocorreram contratações de transportes nos meses de novembro/12 e dezembro/12, com a sua execução sendo realizada nos meses de janeiro/13 e fevereiro/13, e no ano de 2013, nos meses de fevereiro, março, junho e julho, época da colheita da primeira safra na região centro sul (janeiro a abril) e segunda safra (junho a agosto), o que, em períodos de normalidade, não são passíveis de acontecer, já que o mercado encontra-se altamente aquecido com a grande oferta de cargas. Além de que a falta de infraestrutura logística no decorrer da colheita e escoamento da primeira safra (soja), fato esse fartamente noticiado pela mídia, pressionou ainda mais os preços dos fretes no mercado interno.

Estimamos que com o final da colheita da segunda safra nos estados de Mato Grosso, Goiás, Mato Grosso do Sul (final de agosto) e Paraná (deve acontecer em meados de setembro, uma vez que a incidência de chuvas no estado provocou um significativo atraso na colheita), o mercado de frete deve apresentar uma redução nos valores praticados entre 25% e 30%, para



determinados pares de origem/destino, devido à redução das ofertas de cargas que normalmente acontecem nessa época do ano”.

2.8 Análise da Situação dos Armazéns

A rede própria de armazéns da CONAB possui capacidade estática de 2.245.340 toneladas, em 177 armazéns distribuídos em 97 unidades armazenadoras, presentes em todos os Estados da Federação. Desse total, 969.040 corresponde à capacidade de armazenagem convencional e 1.254.800 a granel. A taxa média de ocupação dos armazéns da Companhia, em 2012, nos Estados, foi de 25,6% o que representa 574.677(ton). O Estado mais representativo foi o Paraná com capacidade de 560.600(ton) e taxa de ocupação de 38,6%.

Foram utilizados os dados dos quadros 7.2 – Posição dos Estoques Públicos Armazenados em Unidades Próprias e 7.3 – Produtos Agrícolas Armazenados em Armazéns Contratados, presentes no Relatório de Gestão de 2012, para indicar a relação física e financeira dos estoques públicos armazenados em armazéns próprios e armazéns de terceiros. Segue o quadro que demonstra a relação:

Armazéns	Quantidade (ton)	Valor (R\$)	Quantidade/Total (%)	Valor/Total (%)
Próprios	312.824,6	672.417.646,01	12,97	32,85
Contratados	2.097.608,7	1.374.448.475,74	87,03	67,15
Total	2.410.433,3	2.046.866.121,75	100	100

Em consulta realizada no SICARM(Sistema de Cadastro Nacional de Unidades Armazenadoras), para extração das Unidades Armazenadoras próprias da Companhia com certificação conforme a IN 29/2011, obteve-se como resultado apenas a unidade localizada no município de Ponta Grossa-PR. Ocorre que, mesmo não constando como certificadas no sistema, em resposta à SA 201308737/003, a CONAB encaminhou os certificados das UA's de Brasília-DF e Cambé-PR. O quadro a seguir apresenta a consolidação das Unidades certificadas:

CDA	Armazenador	Endereço	Município	UF	Tipo	CAP.(t)
66.0287.0061-1	COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO CONAB	RUA BELO HORIZONTE 2726	Cambé	PR	Silo	25.800
66.0287.0030-1	COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO CONAB	ROD BR 376 KM 510	Ponta Grossa	PR	Graneleiro	50.000
66.0287.0052-2	COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO CONAB	ROD BR 376 KM 510	Ponta Grossa	PR	Graneleiro	75.000



66.0287.0056-5	COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO CONAB	ROD BR 376 KM 510	Ponta Grossa	PR	Graneleiro	50.000
66.0287.0059-0	COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO CONAB	ROD BR 376 KM 510	Ponta Grossa	PR	Graneleiro	75.000
66.0287.0064-6	COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO CONAB	ROD BR 376 KM 510	Ponta Grossa	PR	Graneleiro	75.000
66.0287.0067-0	COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO CONAB	ROD BR 376 KM 510	Ponta Grossa	PR	Graneleiro	75.000
66.0287.0068-9	COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO CONAB	ROD BR 376 KM 510	Ponta Grossa	PR	Bateria de Silos	20.000
46.0287.0001-3	COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO CONAB	SIA SUL TRECHO 05 LOTES 300/400	Brasília	DF	Convencional	8.900
46.0287.0005-6	COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO CONAB	SIA SUL TRECHO 05 LOTES 300/400	Brasília	DF	Convencional	7.800
46.0287.0007-2	COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO CONAB	SIA SUL TRECHO 05 LOTES 300/400	Brasília	DF	Convencional	6.200
46.0287.0009-9	COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO CONAB	SIA SUL TRECHO 05 LOTES 300/400	Brasília	DF	Convencional	14.900
Total						483.600

Fonte: SICARM e Ofício DIRAB 739 de 18/07/2013 (Anexos)

Segundo o Relatório de Gestão, exercício de 2012, a CONAB estabeleceu um Plano de Investimentos para adequação de suas Unidades Armazenadoras a partir de 2012, conforme estabelece a Instrução Normativa 41/2010. Esse escalonamento para certificação das Unidades visa atender aos requisitos técnicos obrigatórios ou recomendados, aprovados pela IN 29/2011.

Segue o cronograma com a relação das UA's e do custo previsto para certificação, período de 2012-2015. Destaca-se que as Unidades com certificação prevista para 2012, foram efetivamente certificadas, atendendo a meta para o período.

2012	
Unidade Armazenadora	Custo (R\$)
UA Brasília-DF	118.000,00
UA Cambé-PR	303.000,00
UA Ponta Grossa-PR	78.000,00
TOTAL 2012	499.000,00



2013	
Unidade Armazenadora	Custo (R\$)
UA Irecê-BA	423.000,00
UA Goiânia-GO	253.000,00
UA Rio Verde-GO	608.000,00
UA Campos Altos-MG	472.000,00
UA Conceição do Rio Verde-MG	527.000,00
UA Juiz de Fora-MG	527.000,00
UA Montes Claros-MG	68.000,00
UA Perdões-MG	427.000,00
UA São Sebastião do Paraíso-MG	102.000,00
UA Uberlândia-MG	528.000,00
UA Varginha-MG	102.000,00
MT UA Rondonópolis-MT	3.123.000,00
UA São José-SC	48.000,00
TOTAL 2013	7.296.000,00
2014	
Unidade Armazenadora	Custo (R\$)
UA Rio Branco-AC	318.000,00
UA Maceió-AL	818.000,00
UA Manaus-AM	68.000,00
UA Maracanaú-CE	1.833.000,00
UA Itaporanga-GO	283.000,00
UA Palmeiras de Goiás-GO	393.000,00
UA Paraúna-GO	613.000,00
UA Pontalina-GO	788.000,00
UA Santa Helena de Goiás-GO	193.000,00
UA São Luís (Tirirical)-MA	723.000,00
UA Campo Grande-MS	2.068.000,00
UA Maracaju-MS	413.000,00
UA São Gabriel do Oeste-MS	408.000,00
UA Alta Floresta-MT	523.000,00
UA Sinop-MT	733.000,00
UA Ananindeua-PA	1.548.000,00
UA João Pessoa-PB	1.573.000,00
UA Recife-PE	83.000,00
UA Teresina-PI	1.288.000,00
UA Lyra Tavares-RJ	403.000,00
UA Caiapós-RN	1.648.000,00
UA Porto Velho-RO	998.000,00
UA Porto Alegre-RS	358.000,00
UA Herval d'Oeste-SC	1.543.000,00
UA Formoso do Araguaia-TO	458.000,00
TOTAL 2014	20.328.000,00
2015	
Unidade Armazenadora	Custo (R\$)
UA Palmeira dos Índios-AL	313.000,00
UA Entre Rios-BA	223.000,00
UA Itaberaba-BA	248.000,00
UA Ribeira do Pombal-BA	293.000,00



UA Santa Maria da Vitória-BA	293.000,00
UA Crateús-CE	293.000,00
UA Icó-CE	293.000,00
UA Iguatu-CE	293.000,00
UA Russas-CE	293.000,00
UA Senador Pompeu-CE	243.000,00
UA Sobral-CE	293.000,00
UA Camburi-ES	67.000,00
UA Colatina-ES	67.000,00
UA Porteirão-GO	718.000,00
UA São Luís dos Montes Belos-GO	778.000,00
UA Imperatriz-MA	1.228.000,00
UA Itaqui-MA	1.333.000,00
UA Cassilândia-MS	408.000,00
UA Chapadão do Sul-MS	1.448.000,00
UA Dourados-MS	448.000,00
UA Rio Brillhante-MS	628.000,00
UA Sidrolândia-MS	628.000,00
UA Diamantino-MT	783.000,00
UA Sorriso-MT	1.358.000,00
UA Marabá-PA	268.000,00
UA Santarém-PA	338.000,00
UA Campina Grande-PB	353.000,00
UA Monteiro-PB	288.000,00
UA Patos-PB	288.000,00
UA Arcoverde-PE	318.000,00
UA Floriano-PI	318.000,00
UA Parnaíba-PI	233.000,00
UA Picos-PI	98.000,00
UA Apucarana-PR	507.000,00
UA Rolândia-PR	83.000,00
UA Assu-RN	233.000,00
UA Caicó-RN	283.000,00
UA Currais Novos-RN	338.000,00
UA Mossoró-RN	233.000,00
UA Cacoal-RO	278.000,00
UA Vilhena-RO	453.000,00
UA Boa Vista-RR	1.988.000,00
UA Itabaiana-SE	278.000,00
UA Bauru-SP	272.000,00
UA Bernardino de Campos-SP	272.000,00
UA Carapicuíba-SP	47.000,00
UA Garça-SP	272.000,00
UA Araguaína-TO	183.000,00
TOTAL 2015	11.430.000,00
TOTAL GERAL	39.553.000,00

Fonte: Relatório de Gestão 2012



Em relação às demandas por manutenção para a escolha e distribuição do orçamento de acordo com as prioridades elencadas, a CONAB solicita a abertura de um processo, em cada exercício, para identificação das necessidades da Rede Armazenadora Própria e Programação Orçamentária.

Foi realizada a análise do processo 21200.000233/2012-78, que trata da programação orçamentária da rede armazenadora própria para o exercício de 2012, buscando identificar as comunicações internas e avaliar a situação dos armazéns da Companhia.

No referido processo a Superintendência de Armazenagem encaminhou, no início do exercício, uma Comunicação Interna para todas as Superintendências Regionais solicitando informações para a elaboração da Programação da Alocação dos Recursos Orçamentários para o exercício de 2012. Após a consolidação das demandas encaminhadas pelas SUREGS, o orçamento previsto foi de R\$ 12.116.862,00, sendo R\$ 9.309.242,00 para despesas de capital (investimentos) e R\$ 2.807.620,00 para despesas correntes. Entretanto, o valor dos recursos efetivamente solicitados à Diretoria Administrativa e Financeira – DIAFI, no exercício, para obras, serviços e aquisições de equipamentos foi de R\$ 8.213.852,85. Em extrações do Siafi Gerencial, com base em 26/01/2013 e mês de referência dezembro/2012, presentes no processo supracitado, os valores empenhados no exercício de 2012 para as despesas de capital e corrente foram R\$ 2.169.392,03 e R\$ 1.073.634,78 respectivamente, totalizando R\$ 3.243.026,81, dos quais R\$ 1.918.265,71 foram inscritos em restos a pagar não processados. Destaca-se que a dotação orçamentária aprovada na LOA 2012 para a ação 2829 – Recuperação e Modernização da Rede Própria de Armazéns foi de R\$ 15.500.000,00, sendo R\$ 11.000.000,00 pra despesas de capital e R\$ 4.500.000,00 para despesas correntes.

Os quadros a seguir resumem a execução financeira e orçamentária das ações de recuperação e modernização da rede própria de armazéns:

	Capital (investimentos)	Corrente	Total
LOA 2012	11.000.000,00	4.500.000,00	15.500.000,00
Orçado (SUREGS)	9.309.242,00	2.807.620,00	12.116.862,00
Solicitado à DIAFI	-	-	8.213.852,85
Executado (Siafi)	2.169.392,03	1.073.634,78	3.243.026,81

Fonte: Planilha extraída do Siafi Gerencial, presente no processo nº 21200.000233/2012-78.

Principais relações em termos percentuais:

Solicitado	LOA 2012	Percentual
8.213.852,85	15.500.000,00	52,9%

Fonte: Planilha extraída do Siafi Gerencial, presente no processo nº 21200.000233/2012-78.



Executado	LOA 2012	Percentual
3.243.026,81	15.500.000,00	20,9%

Fonte: Planilha extraída do Siafi Gerencial, presente no processo nº 21200.000233/2012-78.

Executado	Solicitado à DIAFI	Percentual
3.243.026,81	8.213.852,85	39,4%

Fonte: Planilha extraída do Siafi Gerencial, presente no processo nº 21200.000233/2012-78.

A partir da análise dos quadros acima, observa-se reduzida solicitação por recursos frente à previsão de recursos aprovada na LOA 2012, apresentando relação de 52,9%. A execução orçamentária mostrou-se inferior, representando apenas 20,9% do total aprovado na Lei Orçamentária Anual e 39,4% do valor solicitado à DIAFI. Apesar da baixa demanda e execução financeira, a CONAB, por meio do Relatório de Gestão do exercício de 2012, informou que os armazéns possuem estrutura com mais de 20 anos e necessitam de constante manutenção nas instalações (civis, elétricas e mecânicas). Ainda segundo o Relatório, os equipamentos são obsoletos/ultrapassados em descompasso com as exigências do mercado atual, o que dificulta na contratação de empresas para executar os serviços de manutenção necessários para operação dos armazéns.

Ressalta-se que a Companhia publicou a Resolução 001/2012 com intuito de agilizar e otimizar os procedimentos referentes às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como a aquisição de equipamentos, visando aumentar a aplicação dos recursos financeiros. A Resolução tem o objetivo de descentralizar, para as SUREGS, a contratação das obras e serviços de engenharia com valores inferiores a R\$ 150.000,00 e das compras com valores inferiores a R\$ 80.000,00. No mesmo exercício, a CONAB iniciou processo de credenciamento de empresas de arquitetura e urbanismo para a elaboração de projetos, estudos e fiscalizações, com o objetivo de suprir a carência, na área de armazenagem, de mão de obra técnica em arquitetura e engenharia.

Durante o período de campo, foi encaminhada a SA 201308737/005, de 22/07/2013, na qual foi solicitado à Conab apresentar os documentos produzidos e o estudo conclusivo, caso exista, elaborados em atendimento à Ação AC50 – *Realizar minucioso estudo sobre as Unidades Armazenadoras, importância estratégica, viabilidade econômica, função social, entre outros parâmetros*, do Acordo de Gestão firmado com o MAPA em 13/07/2012. Em resposta à solicitação, a Companhia apresentou as seguintes informações, por meio do Ofício DIRAB nº 746, de 25/07/2013:

-Planilhas contendo a classificação das Unidades Armazenadoras Próprias (Atividade), os CDAs de seus armazéns, o público atendido pelas UAs, suas finalidades e quais operações são realizadas nas Unidades;

-Desempenho Cooperativo: Avaliação dos Resultados do 1º semestre de 2012;



Foi informado ainda, por meio do mesmo Ofício, que o referido Acordo de Gestão não foi encaminhado à SUARM. Entretanto, por meio da Portaria nº 856, de 11/07/2012, foi constituído Grupo de Trabalho com o objetivo de elaborar o Plano Nacional e a Política de Armazenagem para a Rede Armazenadora da Conab, independente da Ação AC50. O prazo para a conclusão dos trabalhos foi prorrogado por sessenta dias em duas ocasiões, por meio da Portaria nº1262, de 08/10/2012, e da Portaria nº1466, de 12/12/2012.

Foram elaborados os seguintes trabalhos pelo grupo:

-Diagnóstico da Rede Armazenadora estratégica da Conab, com a finalidade do seu redimensionamento;

-O planejamento de Revitalização da Rede Armazenadora, que direcionou as ações a serem desenvolvidas pelo período de 2012 a 2015, visando à recuperação, modernização, ampliação da capacidade estática, inclusão de novas atribuições/atividades para as Unidades Armazenadoras e a Certificação da Rede Armazenadora;

-Logística de escoamento da produção brasileira, projeções para o mercado agrícola, principais regiões produtivas e de comercialização e sugestão de localização de unidades de negócio, realizados pela Superintendência de Gestão e Oferta – SUGOF;

-Versão (inacabada) do Plano Nacional e da Política de Armazenagem para a Rede Armazenadora da Conab.

Baseado nas atividades realizadas pelo Grupo de Trabalho, os técnicos da SUARM, juntamente com os técnicos do MAPA, MF, BNDES, BB e Casa Civil elaboraram o trabalho intitulado “Cenário atual de armazenagem e propostas de melhoria para as safras 2012/2013 até 2017/2018”. O trabalho foi utilizado como base para a elaboração do Programa Nacional de Armazenagem, que serviu de parâmetro para a previsão de investimentos de R\$500 milhões para dobrar a capacidade de armazenagem da Conab, sendo R\$350 milhões para a construção de novos armazéns e R\$150 milhões para a modernização dos armazéns existentes, presente no Plano Agrícola e Pecuário 2013/2014.

Por fim, cabe registrar que foi publicada em 06 de junho de 2013, a Medida Provisória nº619 autorizando a Conab a contratar o Banco do Brasil S.A. ou suas subsidiárias para atuar na gestão e fiscalização de obras e serviços de engenharia relacionados à modernização, construção, ampliação ou reforma de armazéns destinados às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários, com o objetivo de sanear as limitações estruturais da Companhia na gestão da Rede Armazenadora. Até julho/2013, a contratação prevista na Medida Provisória, ainda não havia ocorrido.

2.9 Análise das Ações de Fiscalização dos Estoques Públicos



De acordo com as informações prestadas pela Unidade, verificou-se que 84 armazéns foram descredenciados pela Conab em decorrência de irregularidades constatadas nos estoques públicos no exercício de 2012. Todavia, a planilha publicada no item 7.2 do Relatório de Gestão informa que foram descredenciados 262 armazéns, fato que não reflete a posição do exercício de 2012, tendo em vista que foi emitida em 04/03/2013, com a posição acumulada de todos os armazéns descredenciados.

Desses 84 armazéns descredenciados, 11 deles encontram-se no Estado de Goiás, 14 no Estado de Mato Grosso, 17 no Estado do Paraná, 07 no Estado de Santa Catarina e 35 no Estado do Rio Grande do Sul, conforme demonstrado no quadro:

UF	Quantitativo de Armazéns Descredenciados	%
Goiás	11	13,10
Mato Grosso	14	16,67
Paraná	17	20,24
Rio Grande do Sul	35	41,67
Santa Catarina	07	8,33

Fonte: Ofício DIRAB nº 739/2013

Cabe ressaltar que somente armazéns credenciados sem impedimento cadastral são aptos a operar com os estoques de propriedade do Governo Federal. De acordo com o Relatório de Gestão, apenas 684 armazéns com capacidade estática de 6.378 mil toneladas possuem esse atributo.

Ainda, de acordo com o Relatório de Gestão, existem armazéns que não deveriam trabalhar com estoques do Governo Federal, mas por determinação judicial a Conab é obrigada a depositar produtos nesses agentes armazenadores, que não apresentam as devidas condições técnicas, proporcionando elevado risco aos estoques.

Foram constatados no exercício de 2012 a ocorrência de 2.532 irregularidades nos armazéns vistoriados. Por intermédio do Ofício DIRAB nº 100, de 21/01/2013, a Conab forneceu relatório com valores referentes às perdas em armazenagem e desvios de estoques (quantidades físicas e financeiras) no exercício de 2012, conforme quadro abaixo:

Produto Agrícola	Unidade	Perda em Armazenagem por Produto		Desvios de Estoques por Produto	
		Quantidade Física	Quantidade Financeira R\$	Quantidade Física	Quantidade Financeira R\$
Arroz	Kg	1.276.106	923.763,24	4.715.112	3.341.663,62
Café	Kg	7.400	52.724,26	-	-
Farinha	Kg	3.075	2.493,59	-	-
Feijão	Kg	602.519,608	846.156,84	74.332,28	111.424,09
Milho	Kg	14.019.225,306	7.330.854,23	18.228.479	7.793.894,45
Sacaria	Un	5.740,00	5.576,88	-	-
Trigo	Kg	1.296.416,40	1.370.591,24	891.361	455.039,79
Total		17.210.482,314	10.532.160,19	23.919.284,28	11.702.021,95

Fonte: XFACWEB – Sistema de faturamento e estoques públicos



Da análise dos dados apresentados, constatou-se que o Rio Grande do Sul é a Unidade da Federação com o maior quantitativo de armazéns descredenciados em 2012, representando 41,67% do total. Em relação à quantidade de produtos desviados, o Estado de Mato Grosso responde por 70,81% do total. Verifica-se que o milho destacou-se dentre os produtos que sofreram perda em armazenagem e desvios de estoques em 2012, representando 69% do total em perdas e 66% dos desvios sofridos em valores financeiros. Conclui-se que houve pouca alteração da situação constatada no exercício de 2011.

Da análise dos Termos de Vistoria e Notificação - TVNs emitidos em 2012 constatamos que as fragilidades no preenchimento apontadas na Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2011 tais como campos dos TVNs não preenchidos e ausência de assinaturas do fiel depositário se repetiram nas fiscalizações realizadas em 2012, contrariando os normativos operacionais que formalizam a adequada notificação da irregularidade verificada.

2.10 Análise das Ações de Movimentação de Estoques Públicos

O principal objetivo das remoções realizadas pela CONAB, no exercício de 2012, foi atender as necessidades dos criadores de pequeno porte sediados nos municípios do norte de Minas Gerais, da Região Nordeste (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE), Espírito Santo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, atingidos por um longo período de estiagem, enfrentando problemas no plantio das culturas e no fornecimento de alimentos para os animais.

Os produtos removidos visam atender as demandas do Programa de Vendas em Balcão, instrumento criado pelo Governo para o abastecimento de pequenos criadores em algumas regiões do País. Os principais motivos para implementação do programa são: falta de produto no mercado local; incapacidade de suprir-se via leilões públicos pela Conab, devido à reduzida escala de produção e à burocracia do sistema e custos decorrentes e; incapacidade de buscar suprimentos em outras regiões, tendo em vista os valores agregados de frete e ICMS que inviabilizam seu negócio. Motivos que tornam o pequeno produtor dependente de ações pontuais da política agrícola do Governo. Os produtos destinados ao Programa Venda Balcão são adquiridos por meio de Aquisição do Governo Federal-AGF ou no exercício dos Contratos de Opção nas áreas produtoras e posteriormente são removidos para as áreas carentes e vendidos aos pequenos criadores.

A contratação dos serviços de transporte ocorre por meio de leilão eletrônico, divulgado por meio de Aviso específico no prazo mínimo de 08 dias úteis antecedentes ao leilão. O Aviso específico contempla todo o detalhamento da operação e as condições necessárias ao seu pleno cumprimento, tais como: produto a ser removido; prazo de execução dos serviços; fluxo mínimo semanal exigido nos embarques; percentual sobre o valor de fechamento do(s) lote(s) para definição do valor da operação por sublote. O leilão é realizado na modalidade “viva-voz”, sendo as ofertas apresentadas em nível decrescente (voz menos), utilizando o Sistema Eletrônico de Comercialização da Conab



– SEC, com interligação das Bolsas de Cereais, de Mercadorias e/ou de Futuros. O parâmetro máximo de abertura, para o total do lote, seja ele composto de um ou mais sublotes, é definido pela Conab, sem ICMS, e divulgado com antecedência mínima de 02 dias úteis da data do leilão.

Foram selecionados 4 lotes do Aviso nº 353, de 28/09/2012, com percursos e distâncias variados, para exemplificar a relação entre o valor do serviço e o valor do produto removido, demonstrando a economicidade das operações:

Lote	Quantidade (Kg)	Valor do Produto (R\$/Kg)	Valor Total do Produto (R\$)	Valor do Serviço (R\$)	Valor do Serviço/Valor Total do Produto(%)
01	3.000.000	0,210	630.000	1.039.000	164
12	6.000.000	0,210	1.260.000	2.007.200	159
13	1.500.000	0,210	315.000	650.000	206
32	7.500.000	0,291	2.182.500	2.183.000	100

No exercício de 2012 foram realizados 22 avisos de leilão para contratação de fretes para remoção de estoques públicos. O valor total das operações foi de R\$ 236.210.003,43, envolvendo a remoção de milho, feijão e produtos diversos (óleo, arroz, macarrão, açúcar, etc) em pequenas quantidades. O milho foi o produto mais relevante, responsável pela maior parte das operações, quantidade e valores.

O quadro a seguir apresenta o resumo dos avisos realizados no ano de 2012, com destaque para os leilões de milho, realizados antes e depois da alteração do método de cálculo, abandonando o método da mediana para adotar a interpolação linear, feita para atualizar os valores de abertura do serviço de transporte de cada lote, devido ao não interesse nos Avisos 283, 290 e 308, tornando necessário o ajuste dos preços às condições do mercado.

Aviso	Data	Produto	Negociada/Ofertada (%)	Método de cálculo
055	29/02/2012	milho	-	-
104	04/04/2012	feijão	-	-
105	04/04/2012	feijão	-	-
124	19/04/2012	milho	100	mediana
129	23/04/2012	milho	100	mediana
159	21/05/2012	produtos diversos	-	-
202	19/06/2012	milho	95,54	mediana
233	09/07/2012	produtos diversos	-	-
283	21/08/2012	milho	0,00	mediana
290	27/08/2012	milho	1,74	mediana
308	06/09/2012	milho	10,03	mediana
320	14/09/2012	produtos diversos	-	-
331	14/09/2012	milho	100	Interpolação linear
353	28/09/2012	milho	100	Interpolação



				linear
359	04/10/2012	produtos diversos	-	-
379	19/10/2012	milho	100	Interpolação linear
396	05/11/2012	produtos diversos	-	-
437	04/12/2012	produtos diversos	-	-
440	04/12/2012	leite em pó	-	-
443	29/11/2012	milho	-	-
451	13/12/2012	produtos diversos	-	-
468	19/19/2012	cesta básica	-	-

Segue o resumo dos avisos selecionados para análise em relação à quantidade de produto ofertada e negociada, demonstrando o interesse das transportadoras em contratar o serviço de acordo com os valores dos lotes, bem como a variação do valor de abertura e fechamento.

Avisos que obtiveram interesse por parte das transportadoras na contratação dos serviços de remoção com preços de abertura calculados a partir do método da mediana:

Aviso	Quantidade (KG)			Valor do Serviço (R\$)	
	Ofertada	Negociada	Percentual	Abertura	Fechamento
124	89.236.701,00	89.236.701,00	100	23.295.276,46	17.340.855,00
129	68.050.000,00	68.050.000,00	100	24.343.850,65	18.463.080,00
202	78.250.024,00	74.763.688,00	95,54	16.517.268,66	12.663.497,44

Avisos que obtiveram interesse muito baixo por parte das transportadoras na contratação dos serviços de remoção com preços de abertura calculados a partir do método da mediana:

Aviso	Quantidade (KG)			Valor do Serviço (R\$)	
	Ofertada	Negociada	Percentual	Abertura	Fechamento
283	4.500.000,00	0,00	0,00	878.553,00	0,00
290	114.318.000,00	2.000.000,00	1,74	35.814.433,55	867.220,00
308	116.818.000,00	11.724.024,00	10,03	36.214.385,79	4.966.550,92

Avisos que obtiveram interesse por parte das transportadoras na contratação dos serviços de remoção com preços de abertura calculados a partir do método da interpolação linear:

Aviso	Quantidade (KG)			Valor do Serviço (R\$)	
	Ofertada	Negociada	Percentual	Abertura	Fechamento
331	105.093.976,00	105.093.976,00	100	37.573.966,61	33.935.995,56
353	111.365.439,00	111.365.439,00	100	50.899.494,25	40.246.390,00
379	89.113.349,00	89.113.349,00	100	40.028.883,55	31.113.137,00

O quadro seguinte apresenta o valor médio de abertura e fechamento dos avisos expressos em R\$/toneladas, unidade em que são cotados os valores de referência



utilizados pelos métodos da mediana e interpolação linear. Os valores são médios, ou seja, representa a soma do valor de abertura de cada lote dividido pela quantidade total de produto ofertada em todos os lotes, para o valor médio de fechamento a relação é entre a soma do valor de fechamento de todos os lotes pela quantidade total de produto negociada. A coluna da direita representa o desconto percentual entre os valores médios de abertura e fechamento, demonstrando o efeito da concorrência. Observa-se que para os Avisos 290 e 308 não houve desconto, devido à falta de interesse nos lotes, apresentando arrematantes (pelo valor de abertura) para apenas 1 e 4 lotes, respectivamente, entre os 37 ofertados em cada leilão. Para o aviso 283 não houve interessados em nenhum lote.

Aviso	Valor médio de abertura(R\$/ton)	Valor médio de fechamento(R\$/ton)	Desconto obtido (%)
124	261,05	194,32	25,56
129	357,73	271,31	24,15
202	211,08	169,38	19,75
283	-	-	-
290*	433,61	433,61	0,00
308*	406,29	406,29	0,00
331	357,52	322,91	9,68
353	457,04	361,39	20,92
379	449,19	349,14	22,27

*Considerados apenas os lotes que houve arrematantes para o cálculo dos Valores Médios de Abertura e Fechamento.

O Aviso 331 reofertou os lotes não negociados no Aviso 308, que já se tratava da reoferta dos Avisos 283 e 290, devido à falta de interesse pelas transportadoras decorrente das alterações no mercado que elevaram os valores dos fretes no decorrer de 2012. É possível observar nos quadros anteriores que, após a alteração dos preços, a partir do Aviso 331, os produtos ofertados foram negociados na sua totalidade.

Em análise ao processo 21200.001681/2012-99, restou demonstrada a necessidade de ajuste dos preços de acordo com as alterações ocorridas no setor de fretes rodoviários, motivadas pela grande oferta de cargas na região Centro-Sul e o advento da “lei dos caminhoneiros”, que entrou em vigor no mês de julho/2012.

Com intuito de se alinhar à conjuntura do mercado de fretes na época da contratação dos serviços e em razão da urgência na contratação dos transportes para os leilões que não tiveram interessados, a Conab aprovou por meio do Voto DIRAB 047/2012, presente no processo supracitado, a alteração do método da mediana (Art. 127 da lei nº 12.309/10, utilizada para obras e serviços de engenharia) para o da interpolação linear, informando expressamente a aprovação “*em caráter temporário, até que a metodologia da mediana volte a ser eficaz*”.

Para a obtenção dos preços de abertura dos lotes a Conab utiliza como referência quatro valores (frete carreteiro, planilha de composição de custos da Conab, frete NTC, frete TRC - Guia do Transportador) para cada intervalo de distância. Após a obtenção desses



valores a Companhia adota a metodologia de cálculo para chegar ao valor mais representativo entre os quatro preços coletados a partir do mercado.

Verificou-se, ainda, que os preços obtidos possuem baixa representatividade frente ao mercado, tendo em vista a considerável diferença entre as cotações obtidas, por vezes superiores a 100%. Essa diferença entre as cotações decorre, em parte, do fato de que possuem naturezas distintas: frete carreteiro (contratação direta do caminhão), planilha Conab (composição de custos dos insumos sem atualização), frete NTC (frete divulgado por grupo privado de transportadores de carga, incluindo custos sociais) e frete TRC (portal Guia do transportador de cargas, que utiliza metodologia própria de composição de custos).

Para demonstrar a amplitude entre as fontes, foi obtida do Processo n° 21200.001681/2012-99, a tabela com os valores de referência que serviram de base para estipular os preços de abertura para cada intervalo de distância.

Intervalo de distância (Km)	Carreteiro	Plan. Conab	Plan. NTC	Plan. TRC	Mediana	Interpolação	Dif R\$
01 A 100	39,62	19,93	28,19	19,07	24,06	29,35	5,29
101 A 200	25,84	27,7	37,96	24,42	26,77	31,19	4,42
201 A 250	36,48	37,66	53,65	33,04	37,07	43,35	6,28
251 A 300	45,46	43,25	62,13	37,1	44,36	49,90	5,54
301 A 350	53,83	48,64	70,62	42,36	51,24	56,49	5,25
351 A 400	53,97	53,02	79,1	47,01	53,50	63,06	9,56
401 A 450	59,16	59,63	87,59	51,67	59,40	69,63	10,23
451 A 500	62,86	63,87	96,07	56,32	63,36	76,20	12,83
501 A 550	67,96	71,38	104,55	65,64	69,67	85,10	15,43
551 A 600	74,19	78,65	115,41	65,64	76,42	90,53	14,11
601 A 650	87,39	84,98	123,89	74,95	86,18	99,42	13,24
651 A 700	82,41	90,09	132,38	74,95	86,25	103,67	17,41
701 A 750	93,38	95,82	140,86	84,27	94,60	112,57	17,97
751 A 800	91,19	103,01	149,34	84,27	97,10	116,81	19,71
801 A 850	97,44	109,4	157,83	93,58	103,42	125,71	22,28
851 A 900	116,22	116,64	166,31	93,58	116,43	129,95	13,51
901 A 950	110,4	123,1	174,8	102,9	116,75	138,85	22,10
951 A 1.000	119,54	128,04	183,28	102,9	123,79	143,09	19,30
1.001 A 1.050	124,54	135,96	200,25	112,21	130,25	156,23	25,98
1.051 A 1.100	130,27	142,25	200,25	112,21	136,26	156,23	19,97
1.101 A 1.150	136,98	148,54	219,59	121,53	142,76	170,56	27,80
1.151 A 1.200	132,79	154,83	219,59	121,53	143,81	170,56	26,75
1.201 A 1.250	133,62	161,12	236,56	130,84	147,37	183,70	36,33
1.251 A 1.300	147,26	167,41	236,56	130,84	157,33	183,70	26,37
1.301 A 1.350	136,6	173,7	253,53	140,16	156,93	195,06	38,13
1.351 A 1.400	138,65	179,99	253,53	140,16	160,08	196,09	36,01
1.401 A 1.450	148,16	186,28	270,5	149,47	167,88	209,33	41,46
1.451 A 1.500	137,79	192,58	270,5	149,47	171,03	204,15	33,12

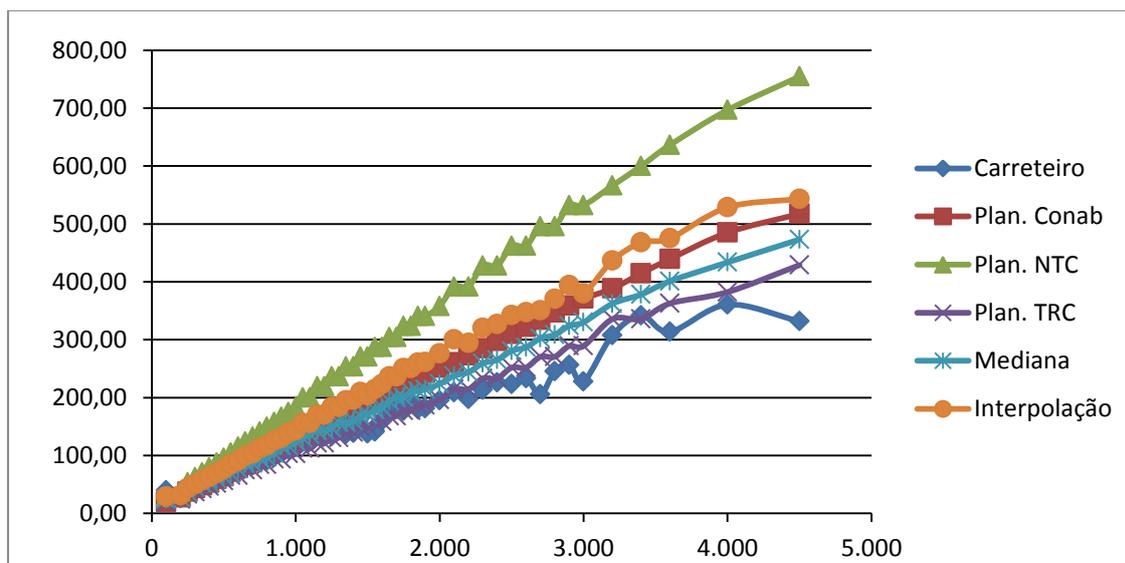


1.501 A 1.550	140,96	198,32	287,47	158,78	178,55	214,21	35,66
1.551 A 1.600	160,1	204,61	287,47	158,78	182,36	223,13	40,77
1.601 A 1.650	177,66	210,9	304,44	168,1	194,28	236,27	41,99
1.651 A 1.700	182,22	217,19	304,44	168,1	199,71	236,27	36,56
1.701 A 1.750	176,86	223,48	323,77	177,41	200,45	250,59	50,15
1.751 A 1.800	190,13	229,77	323,77	177,41	209,95	250,59	40,64
1.801 A 1.850	179,47	236,06	340,74	186,73	211,40	260,11	48,71
1.851 A 1.900	181,44	242,35	340,74	186,73	214,54	261,09	46,55
1.901 A 2.000	195,23	251,35	357,71	196,04	223,69	276,47	52,78
2.001 A 2.100	209,2	260,63	391,65	214,67	237,65	300,43	62,78
2.101 A 2.200	197,41	272,9	391,65	214,67	243,79	294,53	50,75
2.201 A 2.300	213,17	285,16	427,96	233,3	259,23	320,57	61,34
2.301 A 2.400	226,17	297,43	427,96	233,3	265,37	327,07	61,70
2.401 A 2.500	223,35	309,7	461,89	251,93	280,82	342,62	61,80
2.501 A 2.600	233,11	321,97	461,89	251,93	286,95	347,50	60,55
2.601 A 2.700	205,77	334,24	495,83	270,56	302,40	350,80	48,40
2.701 A 2.800	245,2	346,51	495,83	270,56	308,54	370,51	61,98
2.801 A 2.900	256,21	358,78	532,14	289,19	323,99	394,17	70,19
2.901 A 3.000	227,82	371,05	532,14	289,19	330,12	379,98	49,86
3.001 A 3.200	307,55	388,52	566,08	335,76	362,14	436,82	74,68
3.201 A 3.400	341,76	414,39	600,02	335,76	378,08	467,89	89,81
3.401 A 3.600	313,87	439,48	636,32	362,63	401,05	475,09	74,04
3.601 A 4.000	360,53	485,04	696,66	382,33	433,69	528,60	94,91
4.001 A 4.500	331,95	517,46	754,56	428,91	473,19	543,25	70,07

Fonte: Processo nº 21200.001681/2012-99

O gráfico a seguir representa os dados da tabela anterior consolidados, demonstrando a variação dos preços, para cada fonte e método, em relação às distâncias.

Gráfico 1: Distância x Valor de abertura



Em consulta à obra *Estatística Teoria e Aplicações*, de Levine Stephan Krehbiel Berenson, verificamos a definição de tendência central como “extensão na qual todos os



valores de dados se agrupam em torno de um valor central típico” indicando a média aritmética, a mediana e a moda como exemplos de medida de tendência central.

Tratando especificamente sobre a média aritmética e a mediana, extraímos os seguintes excertos que demonstram as características para essas medidas de tendência central.

Para a média aritmética: *“como todos os valores desempenham igual papel, uma média aritmética é fortemente afetada por qualquer valor que seja extremamente diferente dos outros no conjunto de dados. Ao se deparar com tais valores extremos, você deve evitar o uso da média aritmética.”*. (LEVINE, 2008, p. 86)

Para a mediana: *“é o valor do meio de um conjunto de dados que tenha sido ordenado do menor para o maior. Metade dos valores é menor ou igual à mediana, e metade dos valores é maior ou igual ao valor da mediana. A mediana não é afetada por valores extremos, de tal modo que pode você utilizar a mediana quando estão presentes valores extremos.”*. (LEVINE, 2008, p. 86)

A partir da análise do gráfico, observa-se que os valores representados pela curva da planilha NTC são discrepantes em relação aos demais, enquanto os valores referentes às outras 3 fontes de pesquisa permanecem próximos, a planilha NTC apresenta valores consideravelmente acima destes. Conclui-se que a planilha de frete NTC apresenta valores extremos em relação aos demais para todos os trechos apresentados.

Enquanto o gestor adotava a mediana, o valor da planilha NTC era desconsiderado no cálculo por integrar a parcela da população com valores extremos. Ao adotar a denominada interpolação linear, o efeito é contrário, pois considera a média entre o maior e o menor valor, de modo que a planilha NTC possui o efeito de elevar os preços, fazendo com que os valores obtidos pela interpolação sejam superiores a todas as fontes de cotação, exceto à planilha NTC.

Diante do exposto e de acordo com os conceitos anteriores, depreende-se que a metodologia recomendada para melhor representar as fontes de obtenção dos preços é a mediana.

Por fim, foi encaminhada a Solicitação de Auditoria nº 201308737/007, de 23/07/2013, para a Conab indicar boas práticas na gestão de Remoções de Estoques Públicos e apresentar documentos relativos às medidas adotadas visando conferir maior competitividade aos Leilões de Frete, maior economicidade e eficiência na realização das remoções, bem como estudos comparativos e iniciativas visando fortalecer o uso de transporte intermodal como alternativa às operações da Companhia.

Por meio do Ofício DIRAB nº 786, de 05/08/2013, a Conab informou o seguinte:

“1-) à CONAB passou a adotar em seus Leilões de Fretes, o critério de lotes com quantitativos de no máximo 5.000 t, dependendo da logística operacional do transporte a ser efetuado, o que trouxe uma maior participação de pequenas empresas do setor, e, conseqüentemente, uma maior competitividade nos certames.



2-) no mês de Agosto/2012, após várias reuniões na Secretaria de Portos da Presidência da República, foram efetuados estudos de viabilidade para contratação de transporte intermodal, objetivando a remoção de milho em grãos a granel para portos do Nordeste, conforme a seguir indicado:

a-) produto depositado no Sudoeste de Goiás (Jataí, Rio Verde e Mineiros):
Transporte Rodoviário até Araguari (MG);

Araguari (MG) para Porto de Tubarão (ES): Transporte Ferroviário;

Porto de Tubarão (ES) para Porto de Salvador (BA): Transporte Marítimo;

Porto de Salvador (BA) para o Interior do Estado: Transporte Rodoviário.

b-) produto depositado no Sudoeste de Goiás (Jataí, Rio Verde e Mineiros):
Transporte Rodoviário até Paranaguá (PR);

Porto de Paranaguá (PR) para Porto de Recife (PE): Transporte Marítimo;

Porto de Recife (PE) para o Interior do Estado: Transporte Rodoviário.

c-) produto depositado no Sudoeste de Goiás (Jataí, Rio Verde e Mineiros):
Transporte Rodoviário até Paranaguá (PR);

Porto de Paranaguá (PR) para Porto de Pecém (CE): Transporte Marítimo;

Porto de Pecém (CE) para o Interior do Estado: Transporte Rodoviário.

A utilização da origem da mercadoria no Sudoeste de Goiás se deve ao reduzido estoque da CONAB, que possui disponibilidade nos Estados de Mato Grosso e Goiás.

3-) no mês de Agosto/2012, foram realizadas reuniões com o Ministério dos Transportes, quando foram efetuados estudos de viabilidade para contratação de transporte intermodal, objetivando a remoção de milho em grãos a granel para o Estado da Bahia, conforme a seguir indicado:

Sorriso (MT) para Porto Velho (RO): Transporte Rodoviário;

Porto Velho (RO) para Porto de Manaus (AM): Transporte Fluvial;

Porto de Manaus (AM) para Porto de Salvador (BA): Transporte Marítimo;

Porto de Salvador (BA) para o Interior do Estado: Transporte Rodoviário.

Nesta operação é necessário que o produto seja ensacado na origem e estufado em contêiner em Porto Velho (RO).

4-) no ano de 2012, empresas contratadas pela CONAB, nos Leilões de Fretes n.ºs. 129/12, lote 25 (Sapezal-MT/Manaus-AM – rodofluvial), 129/12, Lote 26 (Sapezal-

MT/Boa Vista-RR – rodofluvial), 159/12, lote 09 (Vera-MT/Cruz Alta-RS – rodoferroviário), 202/12, lote 34 (Lucas do Rio Verde-MT/Estrela-RS – rodoferroviário) e 379/12, lote 05 (Sapezal-MT/Manaus-AM – rodofluvial), praticaram operações intermodais.”.

2.11 Implantação do Plano de Gestão Estratégica

O planejamento estratégico da Conab teve início em 2003, quando foi realizado o diagnóstico organizacional da empresa, por meio de pesquisas e visitas técnicas e elaboração de um projeto piloto.

Em dezembro de 2003, foi firmado entre Pnud, ABC e Conab o Acordo de Cooperação Técnica BRA 03/034 - Programa de Revitalização da CONAB, apresentando como Subprojeto 01 a Implantação do Sistema de Avaliação Permanente do Desempenho da Companhia.

Em 2004, foi contratada a empresa Symnetics para desenvolver o projeto de implantação do sistema. Foram, assim, mapeados os macroprocessos da Companhia, com a finalidade de vincular a estratégia desenhada no planejamento estratégico com os processos então existentes.

Na elaboração do planejamento da Conab, inicialmente foi realizado um alinhamento estratégico, quando houve a revisão da Missão da empresa, definidos seus valores e a visão de futuro. Com base neste alinhamento, foi traduzida a estratégia, construindo-se o Mapa Estratégico Corporativo, contendo objetivos estratégicos, indicadores, metas para o período de 2005 a 2009 e as iniciativas estratégicas.

A Missão da Empresa foi definida como: contribuir para a regularidade do abastecimento e garantia de renda ao produtor rural, participando da formulação e execução das políticas agrícola e de abastecimento. O cumprimento da missão implica em gerar valor aos diferentes públicos-alvo, quais sejam: produtor rural, micro e pequeno varejista, governo, comunidades carentes, agroindústria, associações, cidadãos, movimentos sociais, etc.

A partir da Missão, foram estabelecidos os objetivos estratégicos. Para cada objetivo estratégico, foram definidos indicadores com metas para períodos definidos, registrados em fichas específicas contendo seus detalhamentos. As pendências foram reunidas em Planos de Ação. Como base para a definição das iniciativas estratégicas, foi realizado um inventário dos projetos então existentes na Companhia, relacionando-os com os objetivos estratégicos e avaliando sua suficiência. A partir dessa avaliação, foi estabelecido cronograma priorizando as iniciativas mais urgentes.

O ano de 2005 foi o período de implantação do modelo elaborado. Foram realizados os seguintes atos: designação dos responsáveis pelos indicadores e iniciativas estratégicas, comunicação da estratégia à Matriz e às regionais, realização de duas Reuniões de Análise Estratégica, aquisição da ferramenta BSC e treinamento, parametrização dos *scorecards*, inclusão das informações e indicadores, entre outros.



Em 2006, as ações se concentraram no fortalecimento da implementação da estratégia. Foram apurados os resultados de 2005, feitos ajustes no Regimento Interno e definidas metas para 2006. Além disso, foi criado o Grupo Gestor da Estratégia e realizada a 3ª Reunião de Análise Estratégica.

Em 2007, foram apurados os resultados de 2006, ajustadas as metas para 2007 e 2008 e revistos os responsáveis pelos indicadores e iniciativas estratégicas. Em 22/08 foi realizada reunião sobre o tema com o Presidente e o Chefe de Gabinete da Conab.

Segundo informações do Gestor, por meio do Ofício PRESI n. 297, de 15/07/2013, ‘(...) a partir de 2008, por razões diversas, o planejamento estratégico veio sofrendo paralisação gradativa a ponto de ser praticamente excluído das ações da Companhia. Com as atividades paralisadas, os líderes e multiplicadores foram destituídos e o corpo funcional tornou-se desmotivado (...). Atualmente, a Conab mantém alguns indicadores, todavia não dispõe de uma gestão específica para acompanhar e avaliar os instrumentos norteadores de suas atividades com vistas a consolidar o seu futuro”.

Até aquele momento, de acordo com dados informados pela Companhia por meio do Ofício PRESI nº 315, de 02/08/2013, haviam sido gastos no processo de planejamento estratégico R\$ 890.343,97, discriminados a seguir:

Contas contábeis	Gastos efetivos
Consultoria PJ	361.400,00
Consultoria PF	170.200,00
Viagens e locomoção	120.327,97
Material permanente	238.416,00
TOTAL	890.343,97

Após essa data, nenhuma atividade relacionada ao planejamento foi realizada.

Por meio da Portaria n. 278, de 07/03/2012, foi instituído novo Grupo de Trabalho, com a participação de representantes de todas as Diretorias da empresa, a fim de retomar seu planejamento estratégico.

Atualmente, a Conab encontra-se em fase de contratação de empresa especializada para implantação e operação assistida de unidade de apoio à gestão integrada de estratégias, programas, projetos e operações. Para tal contratação, a ser viabilizada por meio de processo licitatório, deu-se início à elaboração de Termo de Referência, objeto do processo n. 2625/2012.

Assim, tendo em vista a descontinuidade do Planejamento Estratégico ocorrida no 2º semestre de 2007, conforme registrado no Relatório de Gestão do exercício 2012, e



levando em conta que não houve, até o presente momento, implantação efetiva do Planejamento Estratégico da Conab, permanece o risco à governança corporativa da Companhia.

2.12 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item considerou-se as seguintes questões de auditoria:

(i) Existe estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar bens imóveis da União, próprios ou locados de terceiros, que estejam sob responsabilidade da UJ?

(ii) Todos os imóveis geridos pela UJ estão registrados no SPIUnet (bens de uso especial)?

(iii) Os gastos realizados com a manutenção dos imóveis da União são proporcionalmente mais representativos que os gastos com a manutenção de imóveis locados de terceiros?

(iv) A estrutura de controles internos administrativos está instituída de forma a mitigar os riscos na gestão do patrimônio imobiliário?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu no levantamento informações apresentadas no Relatório de Gestão, no SIAFI gerencial e no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial – SPIUNet, evidenciando divergências relacionadas à quantidade total de imóveis de uso especial sob a responsabilidade da UJ.

De acordo com o Relatório de Gestão fls. 97 e 98, e demais informações prestadas pela Unidade, verificou-se o seguinte quantitativo de bens imóveis de uso especial de propriedade da União sob sua responsabilidade :

LOCALIZAÇÃO	QUANTIDADE TOTAL DE IMÓVEIS DE USO ESPECIAL SOB A RESPONSABILIDADE DA UJ	
	2012	2011
BRASIL	269	271
EXTERIOR	-	-

Considerando apenas os imóveis de uso especial que estão sob o regime de cessão de uso ou entrega pela Secretaria do Patrimônio da União, a Unidade possuía nesse regime, em 2012, a seguinte quantidade de imóveis sob sua responsabilidade:

Localização	Qtde total de imóveis de uso especial cedidos ou entregues pela SPU à Conab	
Ano	2012	2011
Brasil	10	16
Exterior	0	0

Fonte: Relatório de Gestão do Exercício 2012.

Em relação ao comparativo entre os gastos realizados com a manutenção dos imóveis próprios da União e com a manutenção dos imóveis locados de terceiros, constatou-se que os valores das despesas nos imóveis próprios da União corresponderam a 88,93%



dos valores gastos com manutenção no exercício de 2012. Conforme demonstrado no quadro dos valores utilizados pela UJ:

	Gastos realizados com a Manutenção de Imóveis	
	Próprios e da União	Locados de Terceiros
Valores Totais	R\$ 680.586,05	R\$ 84.710,34
Percentual sobre o Total	88,93%	11,07%

Foi verificado que a Unidade ainda não efetuou o registro dos imóveis de uso especial sob sua responsabilidade no SPIUnet, conforme determinado pelo Decreto nº 99.672/1990 e pela Portaria nº 206/2000.

Quanto à suficiência de pessoal da UJ, verificou-se que as atividades na área de gestão de bens imóveis de uso especial estão sob a responsabilidade da Superintendência de Administração – Supad, sendo informado pela Unidade que a estrutura de pessoal é suficiente para gerir o patrimônio imobiliário da Unidade, de acordo com o Ofício DIAFI nº 241, de 19 de julho de 2013.

Em relação à qualidade da gestão do patrimônio imobiliário, após as análises das informações apresentadas pela Unidade, constatou-se fragilidade nos controles internos relativos à gestão do Patrimônio Imobiliário tendo em vista a ausência de implementação das recomendações da CGU feitas durante a Auditoria de Avaliação da Gestão de 2012.

Por fim, analisamos a situação das alienações realizadas pela Unidade no exercício de 2012. Verificou-se que as justificativas que orientaram a decisão de alienar não foram devidamente fundamentadas, conforme determina o artigo 17 da Lei 8.666/93.

2.13 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Por meio do Acórdão n. 835/2011-2ª Câmara, o TCU alertou a CONAB quanto à necessidade de retomada do Planejamento Estratégico, em virtude dos riscos à boa gestão advindos da falta de utilização deste instrumento.

Em decorrência deste Acórdão, foi criado, por meio da Portaria n. 268, de 28/03/2011, um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de retomar os trabalhos de Planejamento Estratégico no âmbito da Conab, para, num prazo de 60 dias, apresentar proposta de execução demandada pelo TCU.

Em maio de 2011, o Grupo apresentou o Processo PRESI n. 21200.001204/2011, contendo a conclusão de seus trabalhos. No documento, esclarece-se que o trabalho não teve como objetivo operacionalizar ou executar ações de Planejamento Estratégico, mas



sim desenvolver um documento a ser submetido à Presidência da Companhia e ao Conselho de Administração com propostas para retomar o planejamento estratégico da empresa.

No documento, após descrever os antecedentes de implantação do planejamento estratégico na Conab, demonstra-se a necessidade de criação, no âmbito do Conselho de Administração e da Presidência, de uma unidade orgânica que restabeleça a gestão estratégica na Companhia, de modo que se evite qualquer possibilidade de descontinuidade do Planejamento Estratégico.

Em setembro de 2012, foram realizadas 4 oficinas com o Grupo de Planejamento Estratégico com o objetivo de avaliar os indicadores existentes na Companhia e sugerir a inserção de novos indicadores. Desse trabalho, resultou o Mapa Estratégico com seus objetivos e indicadores atualizados e aprovados pela Diretoria.

Atualmente, a Conab encontra-se em fase de contratação de empresa especializada para implantação e operação assistida de unidade de apoio à gestão integrada de estratégias, programas, projetos e operações. Para tal contratação, a ser viabilizada por meio de processo licitatório, deu-se início à elaboração de Termo de Referência, objeto do processo n. 2625/2012.

2.14 Avaliação da Gestão de Pessoas

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, foram consideradas as seguintes questões de auditoria: (i) A gestão de pessoas possui processos de trabalho que buscam a adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições? (ii) O setor responsável observou a legislação aplicável à cessão de pessoal? (iii) Os controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas são consistentes?

A metodologia da equipe de auditoria pautou-se pela confirmação das informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade quanto à adequabilidade da força de trabalho, à observância de requisitos legais voltados à cessão de pessoal, e à consistência de controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas.

Força de Trabalho

Com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2012, conforme tabela abaixo, que demonstra o alto quantitativo das cessões (94,80%) em relação ao total de afastamentos, verificou-se a observância de requisitos legais no processo de cessões de empregados.

Tipologias dos afastamentos	Quantidade de Pessoas na Situação em 31 de Dezembro
1. Cedidos (1.1+1.2)	1.040
1.1. Decreto n.º 4.050 de 12/12/2001	127
1.2. Lei n.º 10.470 de 25/06/2002	913
2. Afastamentos (2.1+2.2)	28
2.1. Para Exercício de Mandato Eletivo	5
2.2. Aposentadoria – invalidez temporária	23
3. Licença Remunerada (3.1+3.2)	5
3.1. Licença Maternidade – 120 dias	5
3.2. Licença Maternidade – Emp Cidadã – 60 dias	0
4. Licença não Remunerada (particular)	19



5. Pensão Vitalícia	5
6. Total dos Empregados (1+2+3+4+5)	1.097

Fonte: Relatório de Gestão da Conab exercício 2012.

Controles Internos Administrativos

Dentre as principais fragilidades que contribuem para a ausência de controles internos administrativos consistentes destacam-se: a ausência de identificação clara dos processos críticos, e de um diagnóstico dos riscos que permitam detectar a probabilidade de sua ocorrência e a consequente adoção de medidas para mitigá-las.

Como ponto positivo destaca-se a realização de processo seletivo interno relativo à meritocracia para algumas funções gerenciais.

2. 15 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 03 de Outubro de 2013.

Nome:

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome:

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:



Nome:
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Achados da Auditoria - nº 201308737

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 Programação dos Objetivos e Metas

1.1.1 Plano de Negócios

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO



Baixa execução das ações constantes do Acordo de Gestão firmado com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Fato

Por meio da Portaria Conjunta nº 879, publicada no DOU de 28/09/2012, foi instituído o Comitê de Acompanhamento e Avaliação do Acordo de Gestão firmado entre a Conab e o MAPA. Em 27 de dezembro do mesmo ano, o Comitê apresentou um Relatório de Acompanhamento, Avaliação e Supervisão, em que analisa as providências adotadas pela Companhia na operacionalização do Acordo no âmbito das Diretorias e Presidência.

Em seu relatório, o Comitê aponta a situação das ações em relação ao Plano de Trabalho, destacando que 57% encontram-se fora do prazo previsto.

Informa, no entanto, que, em 11/12/12, por meio do Ofício PRESI nº 590, foi solicitada a revisão do prazo de algumas ações, bem como a exclusão de outras, com o que a situação se alteraria para: 10% de ações concluídas, 65% em andamento, 15% com pedido de exclusão, 3% a iniciar e 7% atrasadas.

Analisando a solicitação da Presidência, o Comitê se posicionou favoravelmente à revisão dos prazos de execução e fez considerações sobre a exclusão de ações, bem como sobre as ações consideradas pela Conab como ‘concluídas’ e ‘em andamento’. Consolidando o entendimento do Comitê, a situação do Plano de Trabalho seria: 8% de ações concluídas, 38% em andamento e 54% atrasadas.

Em uma escala de 1 a 10, sendo 1 – péssima e 10 – excelente, o Comitê pontuou a execução do acordo com nota 4.

No que diz respeito às ações relacionadas à ‘Prestação de serviços de armazenagem’, a Companhia informou, por meio do Ofício DIRAB nº 746, de 25 de julho de 2013, que o Acordo de Gestão firmado não foi encaminhado à Superintendência de Armazenagem, o que demonstra fragilidade na internalização do Acordo nas áreas da Companhia e problema de controle interno na componente de Informações e Comunicações.

Causa

Fragilidade na internalização das ações constantes do Acordo de Gestão entre as áreas da Companhia. O Presidente e os Diretores da Conab não adotaram providências efetivas visando priorizar o cumprimento das ações integrantes do Acordo de Gestão firmado com a CONAB e o MAPA, em 13/08/2012. As competências da Diretoria Colegiada, formada pelo Presidente e os Diretores da Conab, estão arroladas nos Art. 10 do Regimento Interno, das quais se destaca a do inciso V: “*Autorizar a realização de convênios, acordos, ajustes ou contratos, aprovando seus termos*”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício Audin nº 49/2013, de 27/08/2013, a Companhia informou:



“Para proceder ao acompanhamento da avaliação do Acordo de Gestão, foi instituído um Comitê composto por funcionários do MAPA e da Conab. Além disso, a Conab indicou um representante de cada área envolvida para fazer a interlocução com o referido Comitê.

No âmbito da Presidência da Conab, o Acordo vem sendo constantemente monitorado e seus resultados atualizados. A posição das ações, por diretoria, consta do anexo”.

Análise do Controle Interno

O gestor citou a existência do Comitê de Acompanhamento e Avaliação do Acordo, que, no entanto, foi quem apontou a baixa execução das ações constantes do Acordo de Gestão firmado com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

O anexo apresentado, com posição de julho de 2013, ainda não foi avaliado pelo Comitê. Nota-se, entretanto, que grande parte das ações encontra-se pendente de realização, reafirmando a baixa execução do Acordo.

Além disso, restou demonstrado que nem todas as áreas da empresa possuem conhecimento sobre as ações constantes do Acordo, o que compromete sua execução.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos à Companhia que adote providências efetivas visando priorizar o cumprimento das ações integrantes do Acordo de Gestão firmado com o MAPA.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Permanência do risco à governança da Companhia em decorrência da não implantação efetiva do Planejamento Estratégico.

Fato

Por meio do Acórdão n. 835/2011-2ª Câmara, o TCU alertou a CONAB quanto à necessidade de retomada do Planejamento Estratégico, em virtude dos riscos à boa gestão advindos da falta de utilização deste instrumento.

Em decorrência deste Acórdão, foi criado, por meio da Portaria n. 268, de 28/03/2011, um Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de retomar os trabalhos de Planejamento Estratégico no âmbito da Conab, para, num prazo de 60 dias, apresentar proposta de execução demandada pelo TCU.

Em maio de 2011, o Grupo apresentou o Processo PRESI nº 21200.001204/2011, contendo a conclusão de seus trabalhos. No documento, esclarece-se que o trabalho não teve como objetivo operacionalizar ou executar ações de Planejamento Estratégico, mas sim desenvolver um documento a ser submetido à Presidência da Companhia e ao Conselho de Administração com propostas para retomar o planejamento estratégico da empresa.



No documento, após descrever os antecedentes de implantação do planejamento estratégico na Conab, demonstra-se a necessidade de criação, no âmbito do Conselho de Administração e da Presidência, de uma unidade orgânica que restabeleça a gestão estratégica na Companhia, de modo que se evite qualquer possibilidade de descontinuidade do Planejamento Estratégico.

Em setembro de 2012, foram realizadas 4 oficinas com o Grupo de Planejamento Estratégico com o objetivo de avaliar os indicadores existentes na Companhia e sugerir a inserção de novos indicadores. Desse trabalho, resultou o Mapa Estratégico com seus objetivos e indicadores atualizados e aprovados pela Diretoria.

Atualmente, a Conab encontra-se em fase de contratação de empresa especializada para implantação e operação assistida de unidade de apoio à gestão integrada de estratégias, programas, projetos e operações. Para tal contratação, a ser viabilizada por meio de processo licitatório, deu-se início à elaboração de Termo de Referência, objeto do processo n. 2625/2012.

Assim, tendo em vista a descontinuidade do Planejamento Estratégico ocorrida no 2º semestre de 2007, conforme registrado no Relatório de Gestão do exercício 2012, e levando em conta que não houve, até o presente momento, implantação efetiva do Planejamento Estratégico da Conab, permanece o risco à governança corporativa da Companhia.

Cumprir registrar que, até a referida descontinuidade do Planejamento Estratégico, os custos executados pela UGP PNUD somaram um total de R\$ 890.343,97 (oitocentos e noventa mil, trezentos e quarenta e três reais e noventa e sete centavos) entre gastos com consultoria, viagens, locomoção e material permanente, conforme informado por meio do Ofício PRESI nº 315, de 2/08/2013.

Causa

Não implantação efetiva do Planejamento Estratégico, que compete à SUORG - Superintendência de Estratégia e Organização, segundo o artigo 28, IV, do Regimento Interno da Conab.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício AUDIN nº 49, de 27/08/2013, a Unidade informou:

“1. Apesar de haver sido descontinuado, o programa de planejamento estratégico iniciado pela Conab em 2005 organizou o mapa estratégico, com a missão, a visão, os valores e os macroprocessos da empresa. Aquelas proposições permanecem válidas em sua maior parte porque a Conab continua a cumprir, praticamente, as mesmas atribuições institucionais.

2. A retomada do planejamento estratégico pela Conab, conforme Processo Presi nº 21200.002625/2012-71 e Voto Presi nº 02/2013, de 22 de julho de 2013, aprovado por unanimidade pelos membros da Diretoria Colegiada, está no bojo de um processo mais amplo de modernização do modelo de gestão da Conab, e inclui, além da revisão do planejamento estratégico, outros quatro blocos de mudanças: Gerenciamento de Projetos, Gestão de Processos, Gestão de Pessoas e Estrutura Organizacional.

Este amplo escopo do projeto tem o propósito de profissionalizar a gestão da empresa e prevenir que a eventual troca de seus dirigentes seja capaz de modificar o formato de sua administração, blindando a empresa das possíveis injunções políticas.



3. O entendimento corrente no âmbito da empresa é que o mencionado risco à sua governança está muito mais associado a outros aspectos do modelo de gestão do que a ausência de um planejamento estratégico efetivo.

A esse respeito, deve-se observar que, por diversos motivos, inclusive culturais, a Conab desenvolveu um modelo compartimentalizado de gestão que não induzia a definição de metas, controles, indicadores de desempenho, análise de riscos e custos, avaliação de desempenho de pessoas, qualificação profissional de seus quadros etc. Este modelo está sendo, paulatinamente, substituído por outro modelo de gestão compartilhada que permite a formulação, discussão e execução, de forma transparente, de seus programas e da gestão de pessoal.

A este respeito, registramos os seguintes pontos de mudanças:

- a) a criação de superintendências específicas para cuidar do planejamento estratégico e controle de riscos e custos;
- b) a formulação de Acordo de Gestão com o ministério superior alinhando 60 ações a serem implementadas que abordam problemas de interesse da empresa;
- c) a institucionalização do Fórum de Superintendentes pela Diretoria Colegiada, em 29 de agosto de 2012, que tem realizado reuniões periódicas onde são abordados assuntos de interesse comum da empresa e encaminhadas propostas de solução;
- d) a revisão do Estatuto Social da empresa que deve incorporar novos elementos em sua estrutura organizacional (estão sendo propostas as seguintes novidades: Assembleia Geral, Conselho Consultivo e Secretaria de Planejamento);
- e) implementação de amplo programa de avaliação de desempenho funcional cujos resultados revelaram o perfil profissional de todos os empregados em atividade na companhia;
- f) programa em andamento de valorização da Comissão de Ética, com a criação de um regulamento, de uma sala exclusiva e uma secretária executiva para apoiar as ações da mesma no sentido de ter uma ação pró-ativa de valorização dos empregados e melhoria do clima organizacional”.

Análise do Controle Interno

Tendo em vista o processo de planejamento estratégico ter sido iniciado na Companhia em 2005, incorrendo em gastos e esforço de pessoal, interrompido e agora retomado, é importante que o mesmo não seja novamente descontinuado, independente de eventuais trocas dos dirigentes.

Com relação ao entendimento de que o risco à governança estaria mais associado a outros aspectos do modelo de gestão do que à ausência de um planejamento estratégico efetivo, torna-se importante levantar quais aspectos seriam esses e as linhas de atuação necessárias para combatê-los.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos à Conab que concentre esforços no sentido de implementar efetivamente seu planejamento estratégico.

1.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.2.1 EFICÁCIA DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO



Baixa representatividade frente ao mercado do valor de abertura obtido com base em cotações de naturezas distintas. Alteração da metodologia para atender necessidade temporária sem retorno à metodologia original.

Fato

Em análise aos Avisos de frete realizados pela Conab no exercício de 2012, observou-se que, no decorrer do ano, houve um decréscimo no interesse das transportadoras em contratar os serviços oferecidos, devido às alterações ocorridas no mercado e, após a alteração da metodologia, os leilões voltaram a obter sucesso. O quadro a seguir detalha a situação:

Aviso	Data	Quantidade (KG)		Negociada/ Ofertada (%)	Metodologia
		Ofertada	Negociada		
124	19/04/2012	89.236.701,00	89.236.701,00	100	Mediana
129	23/04/2012	68.050.000,00	68.050.000,00	100	Mediana
202	19/06/2012	78.250.024,00	74.763.688,00	95,4	Mediana
283	21/08/2012	4.500.000,00	0,00	0,00	Mediana
290	27/08/2012	114.318.000,00	2.000.000,00	1,74	Mediana
308	06/09/2012	116.818.000,00	11.724.024,00	10,03	Mediana
331	14/09/2012	105.093.976,00	105.093.976,00	100	Interpolação linear
353	28/09/2012	111.365.439,00	111.365.439,00	100	Interpolação linear
379	19/10/2012	89.113.349,00	89.113.349,00	100	Interpolação linear

Em análise ao processo 21200.001681/2012-99, restou demonstrada a necessidade de ajuste dos preços de acordo com as alterações ocorridas no setor de fretes rodoviários, motivadas pela grande oferta de cargas na região Centro-Sul e o advento da “lei dos caminhoneiros”, que entrou em vigor no mês de julho/2012.



Com intuito de se alinhar à conjuntura do mercado de fretes na época da contratação dos serviços e em razão da urgência na contratação dos transportes para os leilões que não tiveram interessados, a Conab aprovou, por meio do Voto DIRAB 047/2012, presente no processo supracitado, a alteração do método da mediana para o da interpolação linear, informando expressamente a aprovação “*em caráter temporário, até que a metodologia da mediana volte a ser eficaz*”.

Para a obtenção dos preços de abertura dos lotes, a Conab utiliza como referência quatro valores (frete carreteiro, planilha de composição de custos da Conab, frete NTC, frete TRC – Guia do Transportador) para cada intervalo de distância. Após a obtenção desses valores, a Companhia adota a metodologia de cálculo para chegar ao valor mais representativo entre os quatro preços indicados.

Destaca-se que o método a ser utilizado não deve depender das oscilações do mercado, uma vez que sua função é obter o valor de tendência central entre os valores de referência coletados. Espera-se que os valores de referência, em especial aqueles obtidos mediante cotação direta junto ao mercado, acompanhem as oscilações dos preços dos serviços contratados, não havendo necessidade de alteração do método, mas sim de atualização dessas cotações.

De modo diverso ao informado no parágrafo anterior, de que o método adotado não deve depender das oscilações de mercado, a motivação apresentada pela Conab no Voto DIRAB 047/2012 para alteração da metodologia foi a seguinte: “*chegou-se a conclusão que a forma atual de calcular o preço de frete que define os parâmetros de contratação dos leilões através da MEDIANA, vem apresentando valores que não condizem com a realidade de mercado para o atual momento vivido pelo setor. Diante das colocações acima, e objetivando logarmos êxito nos futuros leilões de fretes, propomos que ao invés de se calcular o preço final pela MEDIANA, os valores sejam calculados pela INTERPOLAÇÃO LINEAR, que é um método usado para determinar um fator de valor presente ou futuro quando não existe em uma tabela*”. Após a aprovação da alteração do método, a Conab realizou novas pesquisas de preço.

No mesmo Voto, a Conab informa que “*foi proposta a metodologia baseada na metodologia descrita no Art. 127 do Acórdão TCU nº 12.309/2010*”, fazendo referência, de fato, ao Art.127 da Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 12.309/2010, que determina a mediana como metodologia utilizada para contratação de obras e serviços de engenharia com recursos da União, conforme reproduzido a seguir:

*“Art. 127. O custo global de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, mantido e divulgado, na **internet**, pela Caixa Econômica Federal, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias – SICRO, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.”*



Destaca-se que a atualização dos valores de referência obtidos a partir do SINAPI ocorre mensalmente.

O trecho a seguir do “Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 43” demonstra o entendimento do TCU em relação à matéria:

Desse modo, entendeu que “a utilização de preços médios ou da mediana, além de bem refletir os preços praticados no mercado, não implica ofensa à Lei de Licitações, à LDO/2010 ou aos princípios gerais da Administração Pública.” Concluiu o relator que “o preço de mercado é mais bem representado pela média ou mediana uma vez que constituem medidas de tendência central e, dessa forma, representam de uma forma mais robusta os preços praticados no mercado”.

Ressalta-se que, a partir da análise dos documentos apresentados durante a auditoria, restou clara a necessidade de ajuste dos preços praticados nos leilões, entretanto, recomenda-se que esses ajustes sejam realizados preferencialmente em consonância com as normas e entendimentos que norteiam a Administração Pública, não havendo registros da utilização, por Entidade ou Órgão público, da metodologia da interpolação linear para determinação de valores em licitações ou instrumentos correlatos, conforme pesquisa realizada pela CGU. Diante do exposto, verifica-se que o motivo pelo qual os valores não estavam alinhados às alterações ocorridas no mercado não decorre diretamente da metodologia de cálculo adotada.

Constatou-se, ainda, que os preços obtidos após a aplicação de ambas as metodologias, possuem baixa representatividade frente ao mercado, tendo em vista a considerável diferença entre as cotações obtidas, por vezes superior a 100%. Essa diferença entre as cotações decorre, em parte, do fato de que possuem naturezas distintas: frete carreteiro (contratação direta do caminhão), planilha Conab (composição de custos dos insumos sem atualização), frete NTC (frete divulgado por grupo privado de transportadores de carga, incluindo custos sociais) e frete TRC (portal Guia do transportador de cargas, que utiliza metodologia própria de composição de custos).

Para demonstrar a amplitude entre as fontes, foram retirados do Processo nº 21200.001681/2012-99 valores de referência que serviram de base para estipular preços de abertura referentes a 8 (oito) intervalos de distâncias. O quadro a seguir apresenta, com destaque para os maiores e menores valores por distância, os valores utilizados pela Conab.

Distância (Km)	Frete Carreteiro	Planilha Conab	Frete NTC	Frete TRC	Amplitude (%)
101 a 200	25,84	27,70	37,96	24,42	155,44



451 a 500	62,86	63,87	96,07	56,32	170,57
1.001 a 1.050	124,54	135,96	200,25	112,21	178,46
1.501 a 1.550	140,96	198,32	287,47	158,78	203,93
2.001 a 2.100	209,20	260,63	391,65	214,67	187,21
2.501 a 2.600	233,11	321,97	461,89	251,93	198,14
3.001 a 3.200	307,55	388,52	566,08	335,76	184,06
4.001 a 4.500	331,95	517,46	754,56	428,91	227,31

Observa-se variação significativa entre os dados utilizados para um mesmo intervalo de distância, o que compromete a representatividade do valor de abertura obtido, qualquer que seja o método utilizado. Para que o valor de abertura possua maior representatividade frente ao mercado, independentemente da metodologia aplicada, as cotações devem possuir a menor amplitude possível e representar o mesmo serviço que se pretende contratar.

Por fim, verifica-se que a planilha de frete NTC é a que possui maior variação com relação às demais, apresentando os maiores valores para todos os trechos apresentados. Enquanto o gestor adotava a mediana, o valor da planilha NTC era, de modo geral, desconsiderado no cálculo por integrar a parcela da população com valores superiores à mediana. Ao adotar a denominada interpolação, o efeito é contrário, pois passou a considerar a média entre o maior e o menor valor, de modo que a planilha NTC possui o efeito de elevar os preços de abertura.

Causa

Utilização de metodologia não representativa e de cotações de preços com natureza distinta para obtenção dos valores de abertura nos leilões para contratação dos serviços de remoção dos estoques públicos pela Conab. Segundo o inciso I, do Art. 52, compete à DIRAB coordenar, acompanhar e orientar a execução das atividades de monitoramento do desempenho dos processos logísticos que são utilizados nas ações operacionais e de abastecimento. Destaca-se que a definição do preço de abertura



competete à Gerência de Movimentação de Estoques – Gemov, segundo o art. 55 do Regimento Interno, subordinada à Superintendência de Logística Operacional-Sulog.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício DIRAB nº 847, de 22/08/2013, a CONAB apresentou a seguinte manifestação:

CONSTATAÇÃO	OCORRÊNCIA NOTIFICADA	JUSTIFICATIVA	PARECER SULOLOG
<p>ITEM 9-</p> <p>Baixa representatividade frente ao mercado do valor de abertura obtido com base nas cotações de natureza distinta. Alteração da metodologia para atender necessidade temporária sem retorno a metodologia original.</p>	<p><i>Análise dos avisos de frete realizadas em 2012 constatou-se que houve mudanças de metodologia para atender novas características do mercado de frete, para viabilizar a contratação de frete pelo governo (Voto Dirab047/2012), sem que houvesse retorno a metodologia anterior como proposto pela Diretoria. Constatou-se que as metodologias aplicadas tem baixa representatividade frente ao mercado diante das diferentes naturezas das cotações existentes no mercado e a planilha utilizada pela Conab.</i></p>	<p><i>Devido a natureza das cotações utilizadas pela Conab, que são as dos fretes de caminhoneiros, frete NTC, que é divulgado por um grupo privado de transportadoras de carga, incluindo custos sociais e frete TRC, que é um portal de guia do transportador de cargas que utiliza metodologia própria de composição de custos. A amplitude encontrada é alta e podem não servir de base para a elaboração de preços de abertura de leilões de frete da Conab, independentemente da metodologia utilizada.</i></p>	<p><i>A Conab atenta as recomendações do CGU, propôs algumas alterações dentro das metodologias utilizadas, em função da grande sazonalidade existente nos preços de frete em função das alterações decorrentes do mercado, periodicamente afetado por situações extraordinárias que alteram o perfil e dificulta a contratação dos serviços de frete.</i></p> <p><i>Também foi criada uma unidade de custos que poderá ajudar no processo de atualização permanente da planilha de custos da Conab, promovendo adequações a realidade do mercado de frete.</i></p> <p><i>Por fim, foi criada mais uma unidade de logística para acompanhar o mercado agrícola e as conjunturas que afetam diretamente os serviços de escoamento da produção, especificamente as remoções governamentais (SULOLOG), para que se obtenham valores representativos mediante a realidade de mercado.</i></p>

Análise do Controle Interno

De acordo com a manifestação, sustenta-se a constatação tendo em vista que no trecho a seguir da sua “JUSTIFICATIVA”, a Entidade ratifica o constatado pela CGU, “Devido



a natureza das cotações utilizadas pela Conab[...] A amplitude encontrada é alta e podem não servir de base para a elaboração de preços de abertura de leilões de frete da Conab, independentemente da metodologia utilizada.”.

Em que pese o “PARECER SULO” comunicar que “A Conab atenta as recomendações do CGU, propôs algumas alterações dentro das metodologias utilizadas[...] Também foi criada uma unidade de custos que poderá ajudar no processo de atualização permanente da planilha de custos da Conab[...] Por fim, foi criada mais uma unidade de logística para acompanhar o mercado agrícola”, cabe destacar que não foram informadas as alterações nas metodologias utilizadas, mas espera-se que saneie a falta de representatividade para a contratação dos serviços nos próximos leilões, o que será objeto de acompanhamento pela CGU. Em relação à criação das unidades, observa-se que são áreas que tratam de ações (atualização de custos e acompanhamento do mercado agrícola) que deveriam ocorrer preventivamente, bem como estão relacionadas aos objetivos finalísticos da Companhia, portanto, a ausência das referidas unidades não justifica diretamente o fato constatado.

Recomendações:

Recomendação 1: Utilizar como referência cotações de preços que possuam a mesma natureza para obtenção dos valores de abertura dos leilões de frete.

Recomendação 2: Adotar metodologia representativa para obtenção dos preços de abertura nos leilões de frete.

1.2.1.2 INFORMAÇÃO

Falta de ação por parte da Gestão para sanar as deficiências na operacionalização do Programa de Vendas em Balcão.

Fato

O Programa de Vendas em Balcão objetiva o acesso dos pequenos criadores rurais e agroindústria de menor porte aos estoques públicos de produtos agrícolas como, trigo, milho, arroz em casca, entre outros e foi implantado diante da dificuldade de acesso destes pequenos criadores rurais a produtos necessários na composição da ração dos seus rebanhos, em função de sua pequena escala operacional e/ou da localização distante dos centros produtores.

O acesso regular a esses insumos propicia aos pequenos produtores a manutenção e o crescimento econômico, gerando assim mais renda e empregos, sobretudo nas regiões mais necessitadas.

A partir dos relatórios analisados, das informações disponibilizadas no site, e do Manual de Operações, identificamos que o processo de venda em balcão é complexo e envolve diversas etapas e agentes, desde a formação dos estoques para comercialização até a entrega do produto aos clientes, entre as quais:

1. Cadastro do cliente – etapa crítica dentro do processo devido à falta de um sistema com o cadastro dos clientes para consulta, fiscalização e controle das operações realizadas, ficando a cargo de cada Sureg/UA desenvolver seu próprio sistema de cadastro, sem qualquer integração corporativa;
2. Planejamento das vendas – realizado anualmente a partir das demandas



estimadas pelas Suregs, baseadas nas demandas mensais constantes no cadastro de clientes, no estoque disponível e na necessidade de remoção dos produtos;

3. Definição do preço de comercialização – com base em parâmetros pré-estabelecidos e normatizados e de forma que, tradicionalmente, estejam próximos aos preços praticados nos mercados locais;
4. Remoção de estoque – processo complexo e fundamental que envolve diversos programas de abastecimento e armazenamento realizados pela Conab. Em 2012, em função da necessidade de abastecimento na Região Nordeste, em virtude da seca que assolou a região, teve 90% das remoções direcionadas para o PVB. A remoção ocorre mediante a realização de Leilão Eletrônico para contratação dos serviços de frete;
5. Venda do produto – realizada de acordo com as quantidades previamente solicitadas pelos clientes cadastrados, e de acordo com os limites máximos determinados na norma. A Sureg ou polo de venda emite uma GRU e após a comprovação do recolhimento, emite a Nota Fiscal Eletrônica e a autorização para a retirada do produto;
6. Retirada do produto – retirada do produto nos armazéns depositários, às custas do próprio cliente, após a confirmação do pagamento e emissão da NF Eletrônica.
7. Fiscalização – processo implementado a partir de 2007 e realizado pelas próprias Suregs de forma amostral e mediante denúncias;

Diante das deficiências operacionais e da necessidade de melhoria dos controles internos do Programa, a Auditoria Interna da Conab iniciou um diagnóstico em 2012 que resultou na Nota Técnica Audin nº. 28/2012, concluindo que o programa enfrenta problemas relacionados principalmente à operacionalização no que diz respeito à:

- Falta de padronização dos processos entre os diversos agentes internos, causados pela falta de norma e ação mais específica;
- Falta de sistema informatizado de cadastro e controle das cotas mensais de vendas e integração das operações realizadas com os demais sistemas de informação;
- Pequeno número de cadastros efetivamente fiscalizados; e,
- Necessidade de melhoria da estrutura física das Unidades Armazenadoras Próprias, de forma que possam operacionalizar com produtos na modalidade granel, agilizando o recebimento das remoções.

Ainda segundo a Nota Técnica, a melhoria na execução do Programa de Venda em Balcão passa por uma série de medidas entre as quais se destacam:

- Aprovação da proposta de Normas Operacionais apresentadas pela SUPAB;
- Construção de sistema de cadastro de clientes e acompanhamento das vendas;
- Adequação das Unidades Armazenadoras;



- Melhoria do ambiente de controle e intensificação da fiscalização; e
- Recomposição e adequação do quadro de empregados.

Foi proposto, ao final da Nota Técnica, Item 8, o encaminhamento à Diretoria da Conab para o conhecimento e a adoção de providências saneadoras e que a Auditoria Interna fosse informada semestralmente sobre as melhorias sugeridas. Diante disso, encaminhamos a Solicitação de Auditoria nº 201308737/019, de 06/08/2013, pedindo a apresentação deste relatório semestral, tendo sido informado, através do Ofício AUDIN nº 0043, de 07/08/2013, que:

A DIRAB até o presente momento não encaminhou a essa Unidade de Auditoria Interna o relatório retromencionado. Contudo, é importante informar que embora a NT Audin nº 028/2012 apresente a data de 31.12.2012, foi finalizada apenas no primeiro trimestre de 2013, sendo posteriormente encaminhada à DIRAB na data de 20.05.2013, conforme cópia da CI Audin nº 141 anexa. Assim, a Diretoria ainda encontra-se dentro do prazo para o encaminhamento do relatório em questão.

Destaca-se ainda, o Acordo de Gestão firmado entre a CONAB e o MAPA, em 13/08/2012, quanto ao item 10.5: “ Programa de Vendas em Balcão, Ação AC49 – Realizar estudos e proceder o redesenho das operações, de forma a imprimir um maior controle em todas as etapas de execução e, por consequência inibir irregularidades e desvirtuamento das finalidades dos programas”.

Instado a manifestar-se quanto ao atendimento do referido item do Acordo de Gestão, a Conab apresentou o Ofício nº 751, de 29/07/2013, informando que: a) foram introduzidos no Sistema de Faturamento e Controle de Estoques Públicos - XFACWEB a operação de código 035 – Venda Balcão; b) esta em processo de elaboração junto à DIPAI/SUTIN, novos relatórios de controles, com possibilidade de disponibilização ainda esse ano; c) esta sendo desenvolvido o SIGEST – Sistema de Gestão de Estoques, que contempla o sistema denominado Balcão Eletrônico com todas as operações de forma integrada, devendo estar implantado no primeiro semestre de 2014.

Por fim, a partir da análise das informações contidas no Relatório de Gestão (Quadro 2.3 – Fatores que Representam Risco para Gestão), verificou-se que as operações de Venda Balcão estão entre os fatores risco, devido aos problemas causados pelos baixos estoques reguladores e estratégicos; dificuldade na realocação dos estoques governamentais para atendimento ao criador de pequeno porte (transporte, armazenagem, estiva e braçagem); e deficiências de pessoal e material nas Suregs e nas Unidade Armazenadoras.

Entretanto, apesar das questões estratégicas apontadas no Quadro 2.3, verificamos que na coluna onde deveriam constar as medidas adotadas para mitigar/sanar tais riscos, **nada** foi informado.

Em reuniões realizadas por esta equipe de auditoria durante os trabalhos de campo, com as áreas responsáveis pela remoção de estoques e pelo programa de Venda em Balcão (GEMOV e GEOPE), foi possível confirmar as deficiências e dificuldades do Programa relacionadas à falta de um cadastro de clientes informatizado e integrado aos sistemas corporativos; estrutura física inadequada ao armazenamento nas Unidades Armazenadoras, principalmente na região Nordeste; e deficiências de pessoal e de fiscalização das operações.



Diante do exposto, considerando todos os estudos e as recomendações apresentados na Nota Técnica Audin nº. 28/2012; no Acordo de Gestão com o MAPA e a avaliação de risco contida no Relatório de Gestão 2012, podemos concluir que a Gestão conhece os problemas operacionais e os riscos do Programa de Venda em Balcão, porém, não vem tomando as medidas saneadoras necessárias para garantir a eficácia, a eficiência e a efetividade do programa, apesar de algumas providências ainda em execução, apresentadas no Ofício nº 751, de 29/07/2013.

1.2.1.3 INFORMAÇÃO

Divulgação do Leilão Eletrônico para contratação de Frete fora do prazo mínimo estabelecido no Regulamento para a Contratação de Serviços de Frete da Conab.

Fato

Trata-se do Aviso de Frete CONAB-DIRAB-SUARM-GEMOV Nº 353/2012, processo nº 21200.002152/2012-11, para a contratação de serviços de transporte por meio de Leilão Eletrônico realizado em 28/09/2012.

Os procedimentos para a contratação dos serviços de frete estão regidos nos termos do Regulamento para a Contratação de Serviços de Frete da Conab, publicado no Diário Oficial da União em 30/05/2006. O Regulamento institui as condições para a contratação de serviços de transporte e a sua operacionalização, nos termos da Lei n. 8.666, de 21/06/1993 e Lei n.10.520, de 17/07/2002.

Consta no Regulamento, item 2, que o leilão eletrônico será divulgado por meio de Aviso específico, no prazo mínimo de 08 (oito) dias **úteis** antecedentes ao leilão eletrônico, mesmo prazo utilizado na Lei n.10.520, para a modalidade Pregão.

Ocorre que o Aviso do Leilão constante no processo, embora não esteja datado, contém carimbo informando que foi transmitido em 21/09/2012, mesma data encontrada na Relação do Cadastro de Lotes, anexo ao Aviso. Portanto, não foi obedecido o prazo mínimo determinado, pois, considerado que o Leilão ocorreria no dia 28/09/2012, o Aviso deveria ter data máxima de 18/09/2012.

Destaca-se ainda que, quanto à divulgação, consta na folha 59 do processo, a Carta SUARM nº 1173, de 24/09/2012, encaminhada à Associação Nacional de Transportes de Cargas – NTC, informando sobre a disponibilidade do Aviso no site da Conab, e solicitando ampla divulgação entre os associados. Além da Comunicação Interna – CI nº 1172, folha 60, encaminhada às regionais, solicitando a divulgação junto às Associações de Transportadores e Sindicatos de Classe, localizados nas respectivas áreas de jurisdição.

Em ambos os casos, os documentos somente foram emitidos em 24/09/2012, 5 (cinco) dias para a realização do Leilão, sendo que os destinatários ainda teriam que providenciar outros meios de divulgação a partir desta data.

Em seguida, na folha 61, a Superintendência encaminhou CI nº 1174, de 24/09/2012, solicitando providenciar a divulgação no Diário Oficial da União e em jornal de grande



circulação. Embora não conste no processo a cópia da publicação, verificamos, em consulta ao Portal da Imprensa Nacional, que a publicação ocorreu em 25/09/2012.

O descumprimento do prazo mínimo de divulgação do Aviso, de 08 (oito) dias úteis, pode comprometer o caráter competitivo do processo, prejudicando a antecedência necessária para que os interessados possam formular suas propostas e projetar a execução das remoções.

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções a Conab, por meio do Ofício DIRAB nº 847, de 22/08/2013, apresentou a seguinte manifestação:

CONSTATAÇÃO	OCORRÊNCIA NOTIFICADA	JUSTIFICATIVA	PARECER SULOLOG
ITEM 1- Divulgação do leilão para contratação de frete fora do prazo mínimo estabelecido no Regulamento para a contratação de frete.	<i>Foi constatada que a divulgação do aviso n. 353/2012 , tratado no processo 21200.002152/2012-11, pra contratação dos serviços de transporte por meio de leilão eletrônico em 28.09.2012, que não foi observado o prazo de oito dias estipulado no item 2 do regulamento de transporte, mesmo prazo utilizado na Lei N. 10.520, para a modalidade pregão.</i>	<i>A solicitação de remoção de produto para atender a demanda de programas sociais por vezes é efetuada com caráter emergencial e quase sempre compelindo a Conab a divulgação imediata para atender as solicitações, particularmente nesse caso da Casa Civil da Presidência da República, para que houvesse a divulgação em tempo hábil cumprindo regulamento de transporte o aviso deveria ser divulgado dia 18.09.2012, mas, em 19.08.2012, ainda estava o setor responsável (GEMOV) recebendo a indicação da origem e armazéns de destino. No processo de tratativa da operação faltou o registro e explicações extraordinárias para justificar as ações.</i>	<i>A Conab tem tomados medidas preventivas para instrução e explicações detalhadas nos processos onde são efetuados os registros das operações e as devidas justificativas para alguma ação adotada fora dos padrões. Essa ocorrência foi registrada pela CGU que exerce um papel preponderante para a Conab aprimorar sua conduta operacional, sobretudo, o registro dos resultados, que nesse caso não representou nenhum prejuízo ou anormalidade no processo de contratação dos serviços de frete.</i>

A partir da manifestação, compreende-se que existam situações extraordinárias que configurem a necessidade de contratação em caráter emergencial, tendo em vista as características do mercado interno de abastecimento de grãos e do procedimento de contratação dos serviços de remoção dos estoques públicos. Ocorre que, nos casos em que restem caracterizadas as referidas situações, recomenda-se que sejam motivadas, constando expressamente nos Processos cabíveis as justificativas fundamentando a tomada de decisão dos gestores, o que não ocorreu diante do fato constatado. Destaca-se que a regra é o atendimento dos prazos estabelecidos nos Regulamentos em estrita observância aos princípios da Administração Pública.

1.2.1.4 CONSTATAÇÃO



Ausência de aplicação, na esfera administrativa, das penalidades previstas nos regulamentos da Companhia.

Fato

Em análise às aplicações das penalidades previstas nos regulamentos da Companhia relativas a irregularidades verificadas nas operações de subvenções, foram solicitadas informações à CONAB, por meio da SA nº 201308737/018, em relação à quantidade de penalidades aplicadas em decorrência do resultado das fiscalizações promovidas pela Superintendência de Fiscalização de Estoques – SUFIS sobre operações de Prêmio para Escoamento de Produto – PEP, na forma da tabela a seguir:

		IRREGULARES	PENALIDADES APLICADAS		
ANO	PROG.	ARREMATANTES	Cancelamento da Operação	Inclusão no SIRCOI	Multa
2010	PEP	211			
2011	PEP	13			
2012	PEP	60			
	TOTAIS	284			

Em resposta à Solicitação de Auditoria supracitada, a CONAB, pelo Ofício DIRAB nº 788, de 05/08/2013, não apresentou a tabela solicitada, informando que, em relação às operações com indícios de irregularidades nos exercícios de 2010, 2011 e 2012 dos produtos arroz, milho e trigo, haviam sido oferecidas denúncias ao Ministério Público visando a apuração das questões levantadas pela fiscalização da Companhia.

No referido expediente, argumentou também que, por não ter havido resposta do Ministério Público em relação aos resultados das investigações, não houve o cancelamento das operações, nem a inclusão no SIRCOI (Sistema de Registro e Controle de Inadimplentes) ou aplicação de multa, permanecendo, no entanto, as operações suspensas.

Por outro lado, disse que a ausência de informações nos processos administrativos sobre a aplicação das penalidades, deve-se ao fato de a Companhia não ter procedimento regulamentado quanto ao acompanhamento das investigações, após o encaminhamento de denúncia ao Ministério Público.

E prosseguindo, noticiou a constituição de um Grupo de Trabalho, no intuito de dar continuidade aos processos administrativos formados para averiguar as operações com indícios de irregularidades, e discutir a respeito das situações detectadas como irregulares e estabelecer as medidas que deveriam ser aplicadas para cada caso, cujo resultado final foi submetido à Diretoria colegiada e a Presidência da Companhia. Anota-se que tal iniciativa, de definição prévia das situações que caracterizam irregularidades e das medidas a serem aplicadas em cada situação, contribuirá para a celeridade e segurança jurídica na aplicação de penalidades pela Companhia.

Conforme verificado, o resultado final apresentado pelo Grupo de Trabalho veio corroborar o posicionamento da Consultoria Jurídica da Companhia, constantes de processos administrativos abertos para apurar as irregularidades apontadas pela SUFIS, no sentido da necessidade da tomada de decisão das questões pendentes, em virtude do



dever da Administração de apurar as irregularidades identificadas, cabendo ao administrador decidir entre aplicar as penalidades, realizar novas diligências, solicitar novos documentos e provas da regularidade e legalidade das operações, efetuando ou não os pagamentos, emitindo ao final a decisão nos processos administrativos, em conformidade com o que estabelece o art. 48 da Lei nº 9.784/99.

Esta equipe, a fim de verificar o andamento da aplicação dessas penalidades, solicitou ainda da CONAB justificativas a respeito da ausência de informações sobre as penalidades aplicadas em quatro processos administrativos da Companhia analisados (Processos nºs 1053/2011-97, 1141/2011-24, 2298/2008-71 e 2142/2011-96), onde se verificaram apontamentos de irregularidades pela fiscalização. Em relação aos dois primeiros a CONAB confirmou os fatos, pelo Ofício DIRAB nº 788, de 05/08/2013, informando que não existe procedimento regulamentado na Companhia quanto ao acompanhamento das investigações, após denúncia ao Ministério Público.

Em relação aos dois últimos processos apresentou documentos relativos às análises de reconsiderações e da manutenção da aplicação de penalidades (Ofício DIRAB nº 802, de 07/08/2013 e Ofício DIRAB Nº 906, de 16/09/2013).

Causa

O Diretor da DIRAB não implementou controles internos administrativos que viabilizassem a adoção de providências da Superintendência de Operações Comerciais – SUOPE em emitir parecer conclusivo nos processos administrativos abertos para apuração de irregularidades nas operações de subvenções da Companhia. Segundo o inciso I, do Art. 52, compete à DIRAB coordenar, acompanhar e orientar a execução das atividades de monitoramento do desempenho dos processos logísticos que são utilizados nas ações operacionais e de abastecimento.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício DIRAB nº 847, de 22/08/2013, a entidade se manifestou:

Dando continuidade as informações contidas na Solicitação de Auditoria nº 201308737/018, de 01/8/2013, e visando dirimir dúvidas quanto à ausência de aplicação das penalidades previstas nos Regulamentos da Companhia, esclarecemos que as operações com indícios de irregularidades nos anos de 2010, 2011 e 2012, estão suspensas, aguardando a manifestação do Ministério Público para que após o resultado da investigação, a Conab possa tomar as providências que se fizerem necessárias.

Quanto as irregularidades detectadas na fiscalização das operações de Pepro de algodão 2008, objeto dos processos 21200.002298/2008 e 21200.002142/2011, encaminhamos em anexo, cópia da documentação referente a as penalidades previstas no Regulamento, aplicadas à época.

Ainda por meio do Ofício DIRAB Nº 906, de 16/09/2013, referente aos processos 2298/2008-71 e 2142/2011-96, a CONAB informou que “os processos de cobrança dos débitos foram tempestivamente atuados pelo setor responsável – SUOFI/GECOB, sendo que o setor operacional (SUOPE) recebe informações sobre o andamento da



referida cobrança para inclusão de documentos no processo de origem da operação somente após a conclusão do processo de cobrança administrativa ou judicial”.

Análise do Controle Interno

Segundo o gestor, por meio do Ofício Dirab nº 847, de 22/08/2013, foram encaminhadas cópias da documentação referente às penalidades previstas no Regulamento, aplicadas à época. Destaca-se que essa mesma documentação já havia sido apresentada por meio do Ofício DIRAB nº 802, de 07/08/2013. Da análise da referida documentação, evidenciou-se planilha com análise das justificativas apresentadas pelo arrematante e o parecer CONAB SUOPE/SUFIS julgando procedente ou não as justificativas apresentadas. Para os casos julgados improcedentes foram encaminhadas cópias do “Registro de Inadimplências” em que a unidade solicitante, nesse caso SUOPE/GECOM, solicita inclusão do arrematante no SIRCOI e cobrança de multa e encaminha à SUFIN/GECOB.

Diante do exposto, tendo em vista que o gestor afirma que as *“operações com indícios de irregularidades nos anos de 2010, 2011 e 2012, estão suspensas, aguardando a manifestação do Ministério Público para que após o resultado da investigação, a Conab possa tomar as providências que se fizerem necessárias”*, constata-se a ausência de aplicação, na esfera administrativa, das penalidades previstas nos regulamentos da Companhia.

Recomendações:

Recomendação 1: Adote providências no sentido de determinar que suas áreas competentes procedam às análises dos processos em que foram detectadas irregularidades na fiscalização, emitindo parecer conclusivo sobre a aplicação ou não das penalidades previstas nos regulamentos da Companhia, anexando aos mesmos as medidas implantadas em relação às notificações, cobranças, inclusão em cadastro de inadimplentes, pagamentos, e demais atos porventura adotados.

Recomendação 2: Estabeleça mecanismos mais transparentes das decisões adotadas nesses processos, dando publicidade aos atos processuais que envolvam a reconsideração de dívidas ou a devolução de valores vultosos ao erário, bem como um fluxo de andamento desses processos de acordo com normas internas, que estipule competências, prazos, recursos, tipos de decisões (monocráticas ou colegiadas), providências dos setores envolvidos e responsabilidades nos casos de descumprimentos de prazos, retardamentos na apreciação de recursos, e outros.

Recomendação 3: Promova estudos quanto à necessidade de fortalecimento do monitoramento via sistema informatizado do acompanhamento dos processos aqui relatados, com vistas à tomada de decisões e a prestação de informações necessárias sobre andamentos, cobranças, recursos, suspensões, relatórios gerenciais, etc.

1.2.1.5 CONSTATAÇÃO

Deficiência no quantitativo de pessoal e nas estruturas tecnológicas para área de fiscalização dos estoques



Fato

Em análise às informações apresentadas no Relatório de Gestão de 2012, verificamos fragilidades relacionadas ao reduzido quantitativo de pessoal alocado na área de fiscalização, bem como carências tecnológicas contrariando o Acórdão 123/2010 do Plenário do TCU, que recomenda à Conab melhores condições estruturais para a realização da fiscalização de estoques públicos, com o adequado provimento de computadores, impressoras, equipamentos para medição de estoques para a realização das fiscalizações de estoques públicos.

Encaminhamos Solicitação de Auditoria questionando quais providências foram implementadas no exercício de 2012 para sanar ou atenuar a insuficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das fiscalizações de estoques públicos.

Causa

O gestor não adotou medidas no sentido de estruturar a área de fiscalização de estoques públicos da Companhia, contrariando Acórdão nº 123/2010 do TCU.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício DIAFI nº 278, de 12/08/2013, a Unidade apresentou a seguinte justificativa:

No exercício de 2011, foi apresentada proposta para estruturação da área de fiscalização de onde previa a necessidade de 171 técnicos. Em decorrência do concurso público realizado pela Conab em 2012, houve preenchimento de apenas 11 vagas para a fiscalização com lotação especificamente na Matriz, atendendo uma pequena parte da necessidade existente para estruturação da área.

*Faz parte da proposta, a **regulamentação da atividade de fiscalização, que se encontra ainda pendente**, ação esta contemplada no Plano de Gestão formalizado com o MAPA e a CONAB, no qual consta no Plano de Trabalho – Item 4 – Gestão de Pessoas, subitem 4.1 Recursos Humanos, AC19.*

*Quanto à parte tecnológica, fomos atendidos com computadores, impressoras, trenas a laser, máquinas fotográficas, kits de segurança, etc., no exercício de 2011; entretanto, no ano de 2012, não fomos agraciados **com repasse de nenhum equipamento, continuando insuficiente**, principalmente nas Superintendências Regionais, além de que, **grande parte desses equipamentos e demais componentes fornecidos já se encontram em processo de depreciação e/ou vencidos.***

*Em relação ao **sistema de informação** a ser utilizado na atividade de fiscalização de estoques, para a realização de cálculos e desenhos das medições volumétricas de estoques e que seja integrada com os sistemas de gestão de estoques e de cadastro de unidades armazenadoras, registramos que vem sendo desenvolvido desde abril de 2010 e se encontra em grande parte concluído e, porém, atualmente, está sobrestado, questão que esta sobre inteira responsabilidade e competência da SUTIN.*



Os recursos financeiros para execução das atividades, normalmente são contingenciados, o que obrigou em 2012 a uma readequação das ações programadas, não causando, todavia, prejuízo aos resultados dos trabalhos executados no exercício.

Análise do Controle Interno

De acordo com as informações prestadas, verificou-se que a Unidade vem atuando na melhoria das condições estruturais para a realização da fiscalização de estoques públicos. Todavia, as providências adotadas para atenuar as carências de pessoal e tecnológica nas atividades de fiscalização ao longo de exercício de 2012 não foram suficientes para suprir as necessidades do setor.

Em relação ao quadro de pessoal, houve acréscimo de 11 vagas em 2012 na área de fiscalização com lotação na Matriz, número significativamente inferior ao levantamento de necessidades de pessoal nas atividades de fiscalização relatado na Nota Técnica SUFIS nº 19/2011, que previa 171 técnicos para suprir a demanda existente. Cabe ressaltar que não houve destinação de vagas para as Superintendências Regionais, onde seriam necessários 147 técnicos para atender a demanda.

Quanto à insuficiência no número de empregados alocados na área de fiscalização, a Companhia informou que o quadro atual em atividade já chegou ao seu limite, considerando, sobretudo, a idade média avançada dos integrantes, o esforço físico empregado na rotina de trabalho e os riscos operacionais e de deslocamentos a que estão submetidos, além da falta de estímulo e reconhecimento ao setor em razão da ausência de regulamentação e estruturação física da atividade, o que estimula os empregado a procurar setores que exijam menores esforços.

Em relação à estrutura tecnológica, constata-se que não houve repasse de equipamento para área de fiscalização no exercício de 2012, permanecendo inadequada a estrutura atualmente existente.

Por meio do Parecer Técnico SUFIS nº 440, de 23 de agosto de 2013, a Companhia informou que houve melhoria significativa no volume e na qualidade dos equipamentos introduzidos, permitindo maior segurança nos resultados alcançados. Contudo, a obsolescência, a insuficiência e o desgaste dos equipamentos em uso exigem a sua modernização em quantidade compatível às exigências das atividades.

Cabe salientar, que essa ação foi considerada implementada pelo Acórdão 3355/2012 do TCU. Entretanto, o referido Acórdão apresenta o estágio de implementação das deliberações do Acórdão 123/2010-Plenário referente ao exercício de 2011. Verificou-se nesse período que a Unidade além de disponibilizar melhores equipamentos para a atividade de fiscalização, investiu na capacitação e formação de novos fiscais.

Todavia, durante o exercício de 2012, não foi discutida a proposta de regulamentação da atividade de fiscalização pela Diretoria Colegiada, tampouco foi realizado concurso público para a área de fiscalização. Quanto ao sistema de informação para ser utilizado nos trabalhos de campo, o prazo estipulado para término do projeto era abril de 2012, no entanto a Unidade informou que atualmente encontra-se sobrestado sob a responsabilidade da SUTIN.



Por meio do Ofício Audin nº 48, de 23 de agosto de 2013, a SUTIN informou que as atividades foram sobrestadas em função do final dos contratos dos consultores do PNUD alocados para o projeto e pela indefinição das áreas responsáveis pela disponibilização de espaço físico para acomodação de novos concursados. Foram convocados todos os aprovados da área de TI no concurso público de 2012, tendo em vista a necessidade de realização do repasse tecnológico/negocial por parte dos técnicos envolvidos no desenvolvimento e manutenção das soluções tecnológicas da Conab. Dessa forma, o desenvolvimento dos sistemas priorizados pela Diretoria para o biênio 2012/2013 ficou sobrestado até a conclusão do referido repasse.

Por meio do Ofício DIGEP nº 135/2013, de 16/09/2013, a Unidade, em resposta ao encaminhamento do Relatório Preliminar, informou que *“do ano de 2012 até a presente data foram capacitados 413 (quatrocentos e treze) empregados para atuarem como fiscais, exercendo suas funções em diversas áreas da Companhia, conforme demonstra relatório em anexo”*. No entanto, em anexo foram encaminhados apenas registros de atividade de treinamento do ano de 1985 até 2010, diferentemente do que foi informado no Ofício. Tendo isso em vista, mantem-se a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar medidas no sentido de fortalecer a área de fiscalização da Conab de recursos humanos e tecnológicos suficientes para o cumprimento adequado de suas funções.

Recomendação 2: Aumentar a oferta de cursos de capacitação previstos no cronograma de capacitação para servidores lotados na área de fiscalização, tendo em vista a amplitude e complexidade da atuação da fiscalização de estoques públicos.

1.2.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.2.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos.

Fato

No exercício de 2012, a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, Gestão 22211, recebeu dotação inicial de R\$ 2.962.542.616,00, e final de R\$ 3.118.206.303,00. Dos créditos disponibilizados, foram liquidados R\$ 1.857.975.520,64, que foram distribuídos entre seis programas de governo, representando 59,59% de despesa executada, frente à dotação final. A Conab Matriz e Unidades Gestoras do Distrito Federal foram responsáveis pela execução de 30,31% desse montante, cujas despesas liquidadas chegaram a R\$ 563.096.986,04, conforme detalhado no quadro a seguir:

Programa	Execução Conab (Gestão 22211)	Execução Matriz	% Execução da Matriz/Conab
----------	-------------------------------	-----------------	----------------------------



2105 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	658.563.732,74	449.824.646,16	68,30%
2014 - Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização	655.035.768,18	100.872.377,54	15,40%
2069 - Segurança Alimentar e Nutricional	509.793.769,53	985.544,40	0,19%
0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	34.519.750,06	11.396.150,57	33,01%
2034 - Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial	44.232,76	0	0,00%
2121 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	18.267,37	18.267,37	100,00%
Total	1.857.975.520,64	563.096.986,04	30,31%

Fonte: SIAFI Gerencial - Dados para exercício 2012

O Programa de maior execução pela Unidade, no exercício de 2012, foi o 2105 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que representou 35,45 % das despesas executadas, na gestão 22211, e 79,88%, na gestão da Conab Matriz e Unidades Gestoras do Distrito Federal. O programa 2014 – Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização, representou 35,26% das despesas executadas pela Conab, Gestão 22211 e 17,9% das despesas executadas pela Conab Matriz e Unidades Gestoras do Distrito Federal.

No âmbito do programa 2014 - Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização, a Conab atuou em oito Ações, cujas despesas liquidadas são apresentadas a seguir:

Ação	Gestão 22211		Matriz e UGs/DF	
	Despesas liquidadas	% das despesas liquidadas em cada Ação do Programa	Despesas liquidadas	% das despesas liquidadas em cada Ação do Programa
2130 – Formação de Estoques Públicos - AGF	650.133.055,28	99,25%	100.027.564,22	99,16%
2137 – Fiscalização dos Estoques e das Operações de Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários	1.565.910,08	0,24%	475.300,36	0,47%
2829 – Recuperação e Modernização da Rede Própria de Armazéns	1.324.761,10	0,20%	0	0,00%
4711 – Pesquisa, Acompanhamento e Avaliação de Safras	1.067.542,21	0,16%	159.214,50	0,16%



4702 – Cadastro Nacional de Unidades Armazenadoras	381.854,23	0,06%	37.120,20	0,04%
20QU – Fiscalização das Operações de Seguro Rural Subvencionadas	344.303,19	0,05%	114.141,88	0,11%
147U – Modernização e Ampliação da Unidade Armazenadora de Itaqui/MA	124.920,00	0,02%	0	0,00%
8579 – Geração e Difusão de Informações da Agropecuária e do Abastecimento Agroalimentar	93.422,09	0,01%	59.036,38	0,06%
Total	655.035.768,18	100,00%	100.872.377,54	100,00%

Fonte: SIAFI Gerencial - Dados para exercício 2012

Com relação às Ações do Programa 2014, a de maior execução, tanto pela Gestão 22211, quanto pela Conab Matriz, foi a Ação 2130 – Formação de Estoques Públicos, representando 99,25% das despesas liquidadas em todo o Programa, na gestão 22211; e 99,16% das despesas liquidadas, na Conab Matriz.

A Ação 2130 – Formação de Estoques Públicos – AGF tem o objetivo de executar a política governamental de intervenção no mercado, visando: garantir o preço e a renda ao produtor, formar estoques públicos; e regular o abastecimento interno. Sua implementação acontece por meio da aquisição de produtos agropecuários, amparados pela Política de Garantia de Preços Mínimos para formação de estoques públicos: na forma direta dos produtores – inclusive da agricultura familiar, associações formais de produtores e cooperativas; ou na forma indireta, decorrente do exercício de Contratos de Opções de Venda pelos seus titulares (produtores e cooperativas de produção, cadastrados junto a uma bolsa credenciada pela CONAB).

Com relação à Ação 2130 – Formação de Estoques Públicos, as metas físicas e financeiras estabelecidas pela Unidade, para o exercício de 2012, não foram alcançadas. Em análise apresentada no Relatório de Gestão 2012, a Unidade afirma que tal fato não pode ser considerado negativo, “*pois no segundo semestre os produtos agrícolas amparados pela Política de Garantia de Preços Mínimos-PGPM de uma maneira geral, apresentaram preços considerados equilibrados, ou seja, igual ou acima dos preços mínimos fixados, não necessitando da intervenção do Governo para regular o abastecimento interno.*”.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES EXTERNOS

2.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Substituição de terceirizados por empregados de carreira.

Fato

Com base no Relatório de Gestão da Conab 2101, a força de trabalho à disposição da Conab apresenta-se adequada no aspecto quantitativo, em que pese se caracterizar por um quadro de pessoal envelhecido.



Conforme o Quadro 11.4 - Força de Trabalho da UJ – do Relatório de Gestão 2012, o quantitativo da força de trabalho à disposição da Conab apresenta-se adequado frente às suas atribuições, vez que do total de 5.076 de lotação autorizada, há preenchimento de 4.465 empregados (87,96% da lotação utilizada). Em relação à movimentação de empregados no exercício 2012, ocorreram 65 ingressos, e 67 egressos. Em que pese o saldo negativo de 2 empregados, esse quantitativo não apresenta materialidade para comprometer a força de trabalho de 4.465 empregados. Em relação à sua essencialidade, foi questionado ao Superintendente de Desenvolvimento de Pessoas (CPF ***.995.391-**) sobre o impacto dessa perda no desempenho da instituição, em resposta foi informado que a saída não impacta negativamente no desempenho.

No exercício 2012 houve realização de concurso público para preenchimento de 155 vagas conforme os Editais Normativos Concurso Público n.º 1/2012 (95 vagas para cargos em geral) e 2/2012 Conab (60 vagas para Tecnologia da Informação), ambos de 04/07/2012, em que pese a convocação de 306 analistas da carreira ter ocorrido no exercício 2013, divididas em 281 para a área geral e 85 para a área de TI, de acordo com dados publicados no site da Conab, de 09/08/2013. Cabe salientar que os 65 empregados ingressos em 2012 referem-se ao retorno de anistiados.

Conforme o Quadro 11.5 - Situações que reduzem a força de trabalho da UJ, foram afastados o total de 1.097 empregados. Desse total, 1.040 foram cedidos, em que pese haver determinação do TCU para a recomposição de pessoal da Conab mediante o Acórdão 2.170/2007 – 2.ª Câmara. Apesar do considerável quantitativo de cessões (23,29% do total de empregados), a UJ não informou no Relatório de Gestão 2012 sobre iniciativas para a reposição da mão de obra na Unidade.

Conforme o Quadro 11.7 - Quantidade de servidores da UJ por faixa etária, foi observado que 3.432 empregados (76,86% da lotação efetiva) possuem mais que 51 anos de idade, indicando um quadro envelhecido e que 241 empregados (5,39% da lotação efetiva) possuem menos que 40 anos. Salienta-se que a Portaria Dest n.º 21, de 5 de outubro de 2009, propicia esse quadro envelhecido ao estabelecer que 2.480 vagas do quadro de pessoal estão destinadas a receber os empregados readmitidos sob a condição de anistiados.

Em relação à qualificação do quadro de pessoal da UJ, a auditada foi instada a apresentar, mediante solicitação de auditoria, iniciativas para a formação de bancos de talentos e certificados de proficiência. Em resposta, mediante os Ofícios DIGEP no 102, de 11/07/2013, e no 107, de 24/07/2013, a unidade auditada informou que ainda não foi implantado o bancos de talentos, nem adota certificados de proficiência, contrariando o Regulamento de Pessoal - 10.106 Conab em seu art. 3o, inciso VI, que dispõe sobre a promoção do desenvolvimento dos empregados, e em seu art. 4o, inciso IV, que estabelece a qualidade como um dos fatores da política de RH. Cabe salientar que a UJ informou no Relatório de Gestão 2012 que não possui lotaciograma, em entrevista ao Superintendente de Desenvolvimento de Pessoas, foi informado à equipe de auditoria que a UJ não possui o lotaciograma referente ao aspecto qualitativo dos empregados, voltado à gestão por competências, mas apresenta o lotaciograma quantitativo.

2.2 CONTROLES INTERNOS

2.2.1 ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

2.2.1.1 INFORMAÇÃO



Atuação da Unidade de Controle Interno da UJ.

Fato

A análise sobre a atuação da Unidade de Controle Interno da UJ pautou-se em gestões relativas a cinco aspectos:

I. Certificação de que a alta gerência tomou conhecimento das recomendações feitas pela auditoria interna e a aceitação dos riscos pela não implementação de tais recomendações;

II. Comunicação à alta gerência, ao conselho de administração e ao comitê de auditoria sobre riscos considerados elevados, mas assumidos pela alta gerência ao decidir não implementar as recomendações da auditoria interna; e

III. Acompanhamento das recomendações expedidas pela Unidade de Controle Interno, dispostas no *follow up*.

Este representa uma ferramenta adotada pela UJ, principalmente a Auditoria Interna, para verificar a implementação de providências decorrentes de recomendações, com atuação na etapa do monitoramento das melhorias de gestão. A UJ foi instada a se manifestar sobre tais aspectos.

IV. Iniciativas com vistas a dar efetividade à atribuição regimental expressa no Art. 24, inciso I, cuja competência cabe à Gerência de Controladoria e Riscos:

“Art. 24. À Superintendência de Controladoria e Riscos – Sucor, subordinada à Presidência, compete:

I - Formular normas corporativas sobre métodos, técnicas, critérios e procedimentos de controle e mitigação de riscos e orientar as demais unidades da Conab sobre o assunto;”

V. Iniciativas com vistas a dar efetividade à atribuição regimental expressa no Art. 25, incisos I, II, IV, VIII e Parágrafo único, cuja competência cabe à Gerência de Controles Internos:

“Art. 25. À Gerência de Controles Internos – Gecoi, subordinada à Superintendência de Controladoria e Riscos, compete:

I - Avaliar a qualidade e adequação dos controles internos existentes nos aspectos de conformidade normativa;

II - Acompanhar os limites e alçadas estabelecidos e das leis e regulamentos aplicáveis, incluindo os seguintes elementos: relação custo/benefício; qualificação adequada, treinamento e rodízio de empregados; delegação de poderes e definição de responsabilidades; segregação de funções e conflito de interesses; instruções devidamente formalizadas; controles sobre transações; e aderência a diretrizes e normas legais;

IV - Atuar junto à área de informática na busca de solução para sistematização de ferramenta para elaboração, validação e divulgação de manuais e normativos internos;

VIII - Manifestar-se sobre o sistema de controles internos das unidades jurisdicionadas selecionadas pelo Tribunal de Contas da União, quando da elaboração dos processos de contas anuais da Companhia.

Parágrafo único - O acompanhamento sistemático das atividades relacionadas com os controles internos deve ser objeto de relatórios anuais contendo:

a) as conclusões dos exames efetuados;

b) as recomendações a respeito de eventuais deficiências, com o estabelecimento de cronograma de saneamento, quando for o caso;



c) a manifestação dos responsáveis pelas correspondentes áreas a respeito das deficiências encontradas e das medidas saneadoras adotadas.”

Em relação ao item I, a UJ informou que os relatórios de auditoria produzidos, via sistema Siaudi, são disponibilizados para a Unidade auditada, que dispõe de 20 dias úteis para a adoção das providências saneadoras, em face das recomendações formuladas pelos auditores internos. Os referidos relatórios são disponibilizados, também via sistema, para a Diretoria a qual a Unidade auditada está subordinada, à Presidência da Companhia, ao Conselho Fiscal e ao Conselho de Administração, para conhecimento e providências de suas alçadas. Ademais, os citados relatórios são remetidos periodicamente em meio físico ao conselho fiscal, que analisa e exara suas considerações em Atas.

Cabe salientar que a aceitação dos riscos pela alta gerência ao não implementar as recomendações, está prevista no item 6.1 - Aceitação dos Riscos – do Manual de Auditoria Interna, dispondo que o assunto deve ser discutido com a Diretoria Colegiada e caso o risco residual não seja solucionado o assunto deverá ser relatado para o Conselho de Administração.

Em relação ao item II, a UJ informou que o Siaudi (Sistema da Auditoria Interna) dispõe de relatórios gerenciais com recomendações pendentes. Dentre essas, as consideradas críticas são informadas ao Conselho de Administração, conforme Resolução Conad nº 04/2012, ocasião em que são destacados os riscos considerados elevados pela não implementação das recomendações.

Em relação ao item III, A UJ foi instada a apresentar o acompanhamento das recomendações listadas na tabela abaixo, informando, mediante o Ofício Audin nº 42, de 08/08/2013, que as recomendações ainda se encontram pendentes, e aguardam pronunciamento de outras unidades. Considerando que o intuito é verificar o controle da informação relativa à implementação das recomendações, não foi adentrado no mérito do impacto dessas pendências na gestão da UJ.

Relatório de Auditoria	Item	Síntese da Constatação	Recomendação	Acompanhamento das Recomendações
1/2012 (AVG) SUPAD/DF SUCON/DF SUOFI/DF SURET/DF	1246 - CONTA 1.9.9.7.2.02.00 - CONTRATOS DE SERVIÇOS	Em 31.12.2011, a rubrica apresentava o saldo de R\$32.942.226,86, registrados na UG.135100 – Matriz, conforme a Tabela 9.	1246.2 Recomendamos à Supad/Gecot, em face do disposto na Resolução Presi n.º 13, de 22.12.2012, analisar as situações relativas aos contratos que não constam no Relatório de Contratos, interagindo com as áreas gestoras, para que estas procedam à inclusão no sistema SISCOT.	de goiazires.borges em 11/05/2012 como Pendente Sugerimos encaminhar à Supad/Gecot de zilda.silva em 11/05/2012 como Pendente O Relatório foi disponibilizado para a Supad. Estamos aguardando o posicionamento daquela área. de zilda.silva em 14/05/2012 como Pendente Correção: "face do disposto na Resolução Presi n.º 13, de 22.12.2010".
1/2012 Extraordinário (ACG) SUREG PE/PE	3 - PROCESSO N.º 03.510/2009 - CPR 0160	Refere-se à CPR Doação n.º PE/2010/02/0160, formalizada, em 1.º.12.2010, com o proponente Associação de Cooperação do Estado de Pernambuco - ACAPE, CNPJ n.º 00.713.247/0001-55, do Município de Caruaru, no valor de R\$328.029,47.	3.1 Recomendamos à Sureg/PE verificar "in loco" se outros produtores integrantes da citada CPR doação n.º PE/2010/02/0160 efetivamente participaram do projeto (produzindo e recebendo os valores consignados na Proposta de Participação).	de maria.lopes em 18/10/2012 como Pendente Face tempo decorrido, solicitamos manifestação quanto a recomendação tratada neste item.
3/2012 Extraordinário (ACG) SUREG SP/SP SUPAB/DF	3 - MANUA LIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS.	Com o objetivo de identificar-se as possíveis falhas no processo de doação de alimentos, objeto da presente ação de auditoria extraordinária, buscou-se as	3.1 Recomendamos à Dirab/Supab que realize minucioso trabalho de elaboração de normas específicas (manual de procedimentos e rotinas) que estabeleçam o fluxo de atividades, as competências de cada área ou agente.	de jose.santiago em 08/02/2013 como Pendente Considerando haver expirado em 51 dias, o prazo máximo para oferecimento de resposta à recomendação formulada.



		normatizações internas que orientam os procedimentos a serem adotados para a execução dessa operação no âmbito da Companhia.	as responsabilidades pelo descumprimento das orientações (internamente) e as penalidades a que se sujeitam as entidades beneficiárias pela inobservância de tais normativos.	solicitamos pronunciamento URGENTE fins atendimento ao Conselho de Administração – CONAD, Conselho Fiscal – CONFIS e demais órgãos fiscalizadores internos e externos.
6/2012 (AVG) SUPAD/DF SUOFI/DF	1286 - PROCESSO N.º 21200.000341/20 08-64 - CONTRATAÇÃO DE SEGURADOR PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE SEGURO DE TRANSPORTE NACIONAL, PARA COBERTURA DAS MERCADORIAS SOB A RESPONSABILIDADE DA CONAB.	Tendo em vista que o contrato original na sua Cláusula Segunda prevê a possibilidade de prorrogação até o limite de 60 meses, consoante estabelece o Inciso II, art. 57 da Lei n.º 8.666/93, quando da análise deste protocolado, verificou-se que, por meio do Termo Aditivo n.º 03 às fls.335/336, o prazo do citado contrato foi prorrogado com a empresa Chubb nas mesmas condições iniciais, com vigência a contar de 5.6.2011 a 4.6.2012 (vide extrato publicado no DOU n.º 128 às fls.338). Não foi localizada no processo a pesquisa de preços de mercado visando a assegurar a manutenção da contratação mais vantajosa para a Administração	1286.1 Recomendamos à Supad que instrua as áreas da Companhia que, nas prorrogações de contratos, realize pesquisa de preços de mercado ou de preços contratados por outros órgãos e entidades da Administração Pública, visando a assegurar a manutenção da contratação mais vantajosa, conforme estabelece o inciso II do art. 57 da Lei n.º 8.666/93.	de maria.lopes em 06/08/2012 como Pendente Face tempo decorrido, solicitamos manifestação quanto a recomendação tratada neste item. de geraldo.aquino em 06/02/2013 como Pendente Tendo em vista que até a presente data, não foi postada no SIAUDI, resposta a recomendação n.º 1286.1, reiterada pela Audin em 06/08/2012, atribuímos ao item o status de PENDENTE.

Em relação ao item IV, a UJ informou que a Gerência de Controladoria e Riscos está em processo de estruturação, situação que se coaduna com os dados do Relatório de Gestão Conab 2012, vez que a unidade foi criada recentemente, mediante A Resolução Conab/ nº 09, de 19/12/2012.

Em relação ao item V, a UJ informou o desempenho de gestões voltadas a atender os incisos I, II, IV, VIII, Art. 25 do Regimento Interno da Conab.

Objetivo	Ações	
Gerir a sistematização normativa e a definição de padrão normativo	5.1.a	Criar norma padrão para elaboração de normativos na CONAB
	5.1.b	Realizar avaliações periódicas acerca da adequabilidade da norma padrão às legislações/atualizações afetas à área de atuação da CONAB
Atuar junto à área de informática na busca soluções informatizadas para sistematização de ferramenta para elaboração, validação e divulgação de manuais e normativos internos	5.2.a	Analisar a viabilidade de a CONAB aproveitar um sistema existente ou desenvolver um novo, verificando a compatibilidade entre normas internas existentes e o padrão normativo estabelecido
	5.2.b	Reescrever o sistema de controle interno da Caixa e adaptá-lo às necessidades da CONAB
Avaliar os impactos de novas legislações e regulamentações nas normas internas da CONAB, zelando pela sua atualização e aderência às diretrizes normativas, regulatórias e governamentais, mediante a definição de padrões normativos	5.3.a	Elaborar Plano de Comunicação para divulgação do Compliance e da capacitação dos colaboradores para o compliance (workshop, treinamento preferencialmente em meio eletrônico), buscando conscientizar os colaboradores da CONAB da importância do Compliance.



	5.3.b	Pesquisar novas ferramentas de informação, inclusive com vistas à contratação de serviços para atualização de normas.
	5.3.c	Monitorar as alterações dos normativos internos e da legislação, recomendando a revisão das normas por parte dos gestores responsáveis .
	5.3.d	Analisar os casos de demanda de alteração de normas, abrindo processos, para que todos os colaboradores da CONAB se tornem fiscais das normas utilizadas, induzindo a um acompanhamento da alteração, inclusive pelos demandantes.
Objetivo	Ações	
Acompanhar os limites e alçadas estabelecidos e das leis e regulamentos aplicáveis, incluindo os seguintes elementos: relação custo/benefício; qualificação adequada, treinamento e rodízio de empregados; delegação de poderes e definição de responsabilidades; segregação de funções e conflito de interesses; instruções devidamente formalizadas; controles sobre transações; e aderência a diretrizes e normas legais	5.4.a	Informar, capacitar e treinar os colaboradores da CONAB por meio de palestras, cursos, cartilhas, panfletos, boletins informativos, cartazes, com a finalidade de repassar os conhecimentos acerca dos temas ligados ao <i>compliance</i> , ética, governança, importância da normatização;
	5.4.b	Analisar a viabilidade de instituir sistema de processo eletrônico para racionalizar o custo de trâmite de processos entre matriz, superintendências regionais e unidades administrativas;
	5.4.c	Executar ações conforme cronograma definido no Plano de Comunicação.
Avaliar a qualidade e a adequação dos controles internos existentes nos aspectos de conformidade normativa	5.5.a	Analisar os casos de demanda de alteração de normas, abrindo processos, para que todos os colaboradores da CONAB se tornem fiscais das normas utilizadas, induzindo a um acompanhamento da alteração, inclusive pelos demandantes.
	5.5.b	Elaborar o plano de verificação da adequação dos controle internos em relação à conformidade normativa vigente.
Gerir o processo de homologação e de divulgação das resoluções e dos normativos internos	5.6.a	Atualizar e divulgar Manual de Operações da Conab (MOC) e Normativos Operacionais da Conab (NOC)
	5.6.b	Acolher atividades da antiga SUMOC
	5.6.c	Verificar se resoluções emitidas enquadram-se como normas
Manifestar-se sobre o sistema de controles internos das unidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União, quando dos processos de contas anuais	5.7.a	Alimentar o relatório de gestão, no item referentes aos controles internos entregue ao TCU anualmente



Gerir tecnicamente os assistentes de conformidade	5.8.a	Aguardar a aprovação da diretoria colegiada para instituição do assistente de conformidade, conforme AC 09, do acordo de gestão.
---	-------	--

3 GESTÃO PATRIMONIAL

3.1 BENS IMOBILIÁRIOS

3.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Riscos verificados no processo de alienação de imóveis no exercício de 2012 em decorrência da fundamentação em expedientes de 2010, sem revisão do alinhamento com as diretrizes estratégicas, conforme recomendado no item 9.1.1.e) do Relatório de Auditoria Especial CGU nº 00190.021911/2011-41-A.

Fato

Verificou-se que ao longo do exercício de 2012 a Companhia realizou procedimentos de alienação de imóveis tendo como fundamento o Memorando/Presi/CEL Portaria 078-2008 nº 003/2010, de 22/02/2010, aprovado pelo Conselho de Administração da Conab na 202ª Reunião Ordinária, realizada em 24/02/2010, tais como a Concorrência Sureg-MA nº 02/2012, a Concorrência Sureg-MA nº 03/2012 e a Concorrência Sureg-RO nº 01/2012.

Constatamos que o referido Memorando limitou-se a apresentar relação de 80 imóveis passíveis de alienação sem evidenciar os pressupostos da decisão de alienar com as diretrizes estratégicas da Entidade, em desconformidade com o Relatório de Auditoria Especial da CGU de 2011 que constatou ausência de embasamento técnico consistente nas iniciativas de alienação de imóveis.

Da análise do Processo 21211.001142/2010-69 referente à alienação do imóvel onde se situava a Unidade de Armazenamento de Balsas/MA, verificou-se que por intermédio do Despacho Supad/Gepas nº 045/2011, de 1º/04/2011, foi solicitada deliberação da Diretoria Colegiada acerca de quantos imóveis poderiam ser alienados em 2011, bem como providências para realização de nova avaliação do imóvel em questão.

Foi solicitado para a Caixa Econômica Federal efetuar novo laudo de avaliação, visando o levantamento do valor venal de mercado do imóvel. A Caixa contratou a empresa Construtora Sercen LTDA, CNPJ 01.388.736/0001-41, para a realização da avaliação, que ficou sob responsabilidade do Engenheiro Civil Marco Aurélio P. Oliveira – CREA 31.592/D-PR. A data de avaliação é 29 de março de 2012 e estimou o valor de mercado do imóvel em R\$ 4.196.000,00.

A Concorrência Pública para alienação do bem imóvel em análise foi realizada no dia 06 de julho de 2012, como não houve apresentação de propostas a Comissão declarou a licitação deserta. Em 12 de julho de 2012 a Conab lançou nova Concorrência para



alienação do imóvel. A licitação ocorreu no dia 17 de agosto de 2012, verificando-se o atendimento do ato convocatório por uma única interessada, a empresa Tocantins Participações e Empreendimentos Ltda – CNPJ 01.603.379/0001-97 que ofereceu uma proposta no valor de R\$ 4.196.100,00.

A Comissão Especial de Licitação considerou atendidas as condições de habilitação estabelecidas no Edital de Concorrência nº 02/2012, sugerindo a homologação, com a consequente adjudicação do objeto à empresa vencedora.

Em relação à habilitação da empresa vencedora do certame, verificou-se que **não consta do processo documentos fiscais que comprovem à regularidade fiscal e trabalhista** exigidos no artigo 29 Lei 8.666/93: prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio do licitante, com a Seguridade Social e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa.

Com base na análise do Processo, questionou-se a Unidade a apresentar justificativas para os fatos apontados.

Causa

O Diretor da DIAFI não adotou medidas no sentido de instruir adequadamente os processos de alienação de imóveis, fazendo constar, nos processos, fundamentos técnicos que justifiquem a alienação, verificando-se a ocorrência dos mesmos riscos apontados no Relatório de Auditoria Especial da CGU de 2011. Segundo o Art. 70 do Regimento Interno, compete à DIAFI coordenar, orientar e acompanhar as atividades de “administração de serviços gerais, apoio administrativo, materiais, patrimônio e seguros”. Destaca-se que conforme o inciso XII do Art. 89, compete à Gerência de Material e Patrimônio – Gemap, subordinada à Superintendência de Administração - SUPAD, “*Orientar e acompanhar as ações referentes à regularização de bens imóveis e aos procedimentos licitatórios de alienação*”

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Comunicação Interna – CI nº 400 a Companhia apresentou a seguinte manifestação:

...Foram seguidos todos os procedimentos relativos a Norma de Alienação de Bens da Companhia – 60.208, tais como: Autorização pelo Conselho de Administração – epígrafe; Regularização da Situação do Imóvel (fls. 27/99); Avaliação do Imóvel (fls. 100/134) e fixação do preço mínimo de venda aprovado pela Diretoria Colegiada (fl.149, cópia em anexo); Nomeação de Comissão para proceder o certame (fl.151); edital chancelado pela área jurídica da Sureg/MA.”



... A GEMAP, atualmente, está adotando medidas junto às Superintendências Regionais para levantamento e atualização da situação dos imóveis de propriedade desta Companhia com vistas a planejar ações para o ano de 2014, de imóveis passíveis de alienação, ou que ainda possam atender aos interesses da Companhia formalizando, deste então o planejamento estratégico anual de imóveis da Companhia.

Por fim, informamos que é de praxe da GEMAP, na ocasião da alienação, venda ou cessão de uso dos imóveis da Companhia, consultar a Diretoria a fim de atualizar as decisões, face às mudanças nas Políticas Públicas nos últimos anos e diretrizes estratégicas da CONAB, no entanto, doravante faremos circular em todas as áreas envolvidas para a confirmação/retificação da disponibilidade do imóvel para a venda e não utilização para as atividades da Empresa.

Em relação à ausência de documento no Processo:

Informamos que interagimos com a Sureg/MA e a mesma está tomando providências relativas à busca da documentação. Mas por oportuno, emitimos as Certidões atualizadas e verificou-se que nada consta em relação à Empresa vencedora do Certame.

Análise do Controle Interno

A manifestação da Unidade não elide a constatação verificada. Das análises realizadas, constata-se que as fragilidades na alienação de bens imóveis apontadas no Relatório de Auditoria Especial CGU nº 00190.021911/2011-41-A se repetem no exercício de 2012, como a alienação de imóveis sem justificativa acostada ao processo; seleção de imóveis passíveis de alienação sem embasamento técnico; decisão de alienar sem considerar os custos de manutenção do imóvel, as características econômicas das regiões de suas localizações ou alternativas de utilização, baseando-se apenas no fato de estar ocupado ou desocupado ou regularizado.

Ademais, o processo de alienação de imóveis no exercício de 2012 não considerou o alinhamento com as diretrizes estratégicas, tendo em vista a crescente ampliação das atividades operacionais da Companhia.

Em relação à ausência de documentos fiscais comprovando à regularidade fiscal e trabalhista da empresa vencedora da licitação, observou-se que o edital de licitação não constava a exigência de apresentação da documentação de habilitação exigida no artigo 29 Lei 8.666/93. No entanto, a Companhia apresentou os documentos mencionados após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, devendo incluir nos próximos editais de licitação as referidas certidões, conforme determina a legislação.

Recomendações:

Recomendação 1: Fazer constar nos processos de alienação de imóveis fundamentos técnicos que justifiquem a alienação.

3.1.1.2 CONSTATAÇÃO



Ausência de registro dos bens imóveis de uso especial locados de terceiros e de propriedade da União no SPIUnet.

Fato

Foi verificado que a Companhia não efetuou o registro dos Quadros 12.9, 12.10 e 12.11 do item 12.7 do Relatório de Gestão dos imóveis de uso especial e locados de terceiros sob sua responsabilidade no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial – SPIUnet, conforme determinado pelo Decreto nº 99.672/1990 e pela Portaria nº 206/2000.

Informa-se que a Portaria Interministerial nº 322, de 23/08/2001, definiu a base de dados do SPIUnet como principal fonte alimentadora do SIAFI para efeito de contabilização dos imóveis dos Órgãos Públicos Federais, Autarquias, Fundações Públicas e Empresas Estatais dependentes, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000.

As instruções complementares necessárias à execução do disposto na Portaria nº 322/2001 estão consignadas no Manual do SPIUnet, o qual define que a Unidade Gestora “é responsável por fornecer as informações sobre seus próprios imóveis (Fundações, Autarquias e Empresas Estatais dependentes) ou sobre imóveis da União que estejam sob a sua responsabilidade”.

Portanto, a CONAB, por ser empresa pública dependente, deve lançar no SPIUnet todos os imóveis sob sua responsabilidade, sejam próprios, cedidos ou de terceiros, por força dos normativos supracitados.

Questionou-se a Entidade por meio de Solicitação de Auditoria a apresentar justificativa para o não preenchimento do SPIUnet com os dados da Companhia.

Causa

O gestor não efetuou o registro dos bens imóveis e de uso especial no SPIUnet.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício DIAFI nº 241, de 19/07/2013, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

Em novembro/2012 a Supad enviou carta de nº 606, à Superintendência do Patrimônio da União do Distrito Federal – SPU/DF, solicitando disponibilizar um técnico especializado para proceder treinamento de cinco técnicos da Conab, na área de Patrimônio da Conab/Matriz com o objetivo de levantamento de dados para inserção no sistema SPIUnet. Através do Ofício 2264, a SPU informou que a agenda estava lotada para o treinamento do SPIUnet e que só poderia ocorrer após o 1º bimestre de 2013. Em maio do corrente ano, a Supad encaminhou Carta sob nº 263 e até a presente data não obtivemos resposta. Atento que todas as providências, que são do alcance desta Gerência de Material e Patrimônio, relacionadas ao assunto em pauta, estão sendo tomadas, objetivando atender a demanda dos órgãos de controle.



Análise do Controle Interno

Em que pese haver providências do gestor no sentido de regularizar a ausência de registro dos bens imóveis de uso especial e de terceiros sob responsabilidade da Unidade no SPIUnet, verifica-se que a irregularidade, já constatada em auditorias anteriores, ainda persiste e que as medidas adotadas não foram suficientes.

Após Reunião de Busca Conjunta de Soluções, em 21/08/2013, a Companhia informou por meio da Comunicação Interna – Circular N° 40, de 22/08/2012, que objetivando a regularização dos cadastros dos imóveis junto ao SPIUnet conseguiu agendar treinamento de dois empregados da Conab com a SPU/DF nos dias 26 e 07/08/2013. Após o treinamento, providenciará a inclusão dos imóveis no referido sistema, inclusive com cronograma que será oportunamente informado à CGU.

Recomendações:

Recomendação 1: Cadastrar no SPIUnet os imóveis declarados nos Quadros 12.9, 12.10 e 12.11 do item 12.7 do Relatório de Gestão de 2012, de modo a manter adequado controle de informações.

Recomendação 2: Desenvolver e implementar rotina de controle para atualização de informações no sistema SPIUnet.

4 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

4.1 MOVIMENTAÇÃO

4.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Adequação do quantitativo da força de trabalho à disposição da Conab.

Fato

Com base no Relatório de Gestão da Conab 2012, a força de trabalho à disposição da Conab apresenta-se adequada em seu aspecto quantitativo, em que pese se caracterizar por um quadro de pessoal envelhecido e por uma gestão por competências embrionária.

Conforme o Quadro 11.4 - Força de Trabalho da UJ – do Relatório de Gestão 2012, o quantitativo da força de trabalho à disposição da Conab apresenta-se adequado frente às suas atribuições, vez que do total de 5.076 de lotação autorizada, há preenchimento de 4.465 empregados (87,96% da lotação utilizada). Em relação à movimentação de empregados no exercício 2012, ocorreram 65 ingressos, e 67 egressos. Em que pese o saldo negativo de 2 empregados, esse quantitativo não apresenta materialidade para comprometer a força de trabalho de 4.465 empregados. Em relação à essencialidade desses dois trabalhadores, foi questionado à Superintendência de Desenvolvimento de Pessoas sobre o impacto dessa perda no desempenho da instituição, em resposta foi informado que a saída não impacta negativamente em seu desempenho.

No exercício 2012 houve realização de concurso público para preenchimento de 155 vagas conforme os Editais Normativos do Concurso Público n.º 1/2012 (95 vagas para cargos em geral) e 2/2012 Conab (60 vagas para Tecnologia da Informação), ambos de



04/07/2012, em que pese o ingresso de empregados ter ocorrido no exercício 2013. Cabe salientar que os 65 empregados ingressos em 2012, expressos no Quadro 11.4, referem-se ao retorno de anistiados.

Conforme o Quadro 11.5 - Situações que reduzem a força de trabalho da UJ, foram afastados o total de 1.097 empregados. Desse total, 1.040 foram cedidos, em que pese haver determinação do TCU para a recomposição de pessoal da Conab mediante o Acórdão 2.170/2007 – 2.^a Câmara. Considerando o quantitativo das cessões, a equipe de auditoria instou a UJ a informar sobre o cumprimento dos requisitos legais, autorização específica do MPOG (Art. 93, § 6º, da Lei 8.112/1991) e aviso ministerial (art. 40 o Regulamento de Pessoal Conab - 10.106), para operacionalizar as cessões de empregados. Em resposta mediante o Ofício DIGEP nº 117, de 02/08/2013, foi informado que a autorização foi transferida do MPOG para o MAPA, conforme delegação de competência contida nas Portarias nº 1.987/2012 e 1.329/2012. Em relação à juntada processual do requisito legal “aviso ministerial”, foi apresentado à equipe de auditoria, em resposta à solicitação de auditoria, o Despacho da Secretaria Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, autuado no Processo no 21200.002646/2008-19. Em inspeção realizada em 06/08/2013, foi verificada a idoneidade desse documento que substitui o aviso ministerial.

Apesar do considerável quantitativo de cessões (23,29% do total de empregados), a UJ não informou, no Relatório de Gestão 2012, sobre iniciativas tidas o exercício em questão para a reposição da mão de obra na Unidade. A equipe de auditoria instou a UJ a informar sobre medidas para recompor o quadro de pessoal. Em resposta mediante o Ofício DIGEP nº 117, de 02/08/2013, foi informado sobre a realização do Concurso Público em 2012 disponibilizando 155 vagas, sendo admitidos 203 empregados até 02/08/2013, em que pese o Quadro de Convocados, publicado no site da Conab em 09/08/2013, indicar sobre a convocação de 306 analistas da carreira, divididas em 281 para a área geral e 85 para a área de TI.

Conforme o Quadro 11.7 - Quantidade de servidores da UJ por faixa etária, foi observado que 3.432 empregados (76,86% da lotação efetiva) possuem mais que 51 anos de idade, indicando um quadro envelhecido e que 241 empregados (5,39% da lotação efetiva) possuem menos que 40 anos. Salienta-se que a Portaria Dest n.º 21, de 5/10/2009, propicia esse quadro envelhecido ao estabelecer que 2.480 vagas do quadro de pessoal estão destinadas a recepcionar os empregados readmitidos sob a condição de anistiados.

Em relação à qualificação do quadro de pessoal da UJ, a auditada foi instada a apresentar, mediante solicitação de auditoria, iniciativas para a formação de bancos de talentos e certificados de proficiência. Em resposta, mediante os Ofícios DIGEP nº 102, de 11/07/2013, e nº 107, de 24/07/2013, a unidade auditada informou que ainda não foi implantado o bancos de talentos, nem adota certificados de proficiência, contrariando o Regulamento de Pessoal - 10.106 Conab em seu art. 3º, inciso VI, que dispõe sobre a promoção do desenvolvimento dos empregados, e em seu art. 4º, inciso IV, que estabelece a qualidade como um dos fatores da política de RH. Cabe salientar que a UJ informou no Relatório de Gestão 2012 que não possui lotaciograma, e em entrevista ao Superintendente de Desenvolvimento de Pessoas, foi informado à equipe de auditoria que a UJ não possui o lotaciograma referente ao aspecto qualitativo dos empregados, voltado à gestão por competências, mas apresenta o lotaciograma quantitativo. Considerando tal aspecto, a equipe de auditoria instou a UJ a informar sobre as medidas para instituir a gestão por competências e sua relação com o sistema de avaliação de



desempenho. Em resposta mediante o Ofício DIGEP nº 117, de 02/08/2013, foi informado que a gestão de desempenho foi aprovada pelo Voto DIGEP nº 25, de 13/06/2012, e está vinculada às competências que o empregado deve desenvolver ou aprimorar para o atingimento eficaz de resultados. A UJ informou sobre a utilização do modelo avaliação 270 graus, onde o empregado tem a possibilidade de se auto-avaliar, ser avaliado por seu superior e também por seus pares, e que antes dessa medida não ocorreu nenhum processo de avaliação na Conab, indicando uma gestão de pessoas por competências ainda incipiente.

No que tange à implementação da gestão por competências, a UJ foi instada a informar sobre o redesenho das políticas de capacitação e desenvolvimento, descrito na Ação 24 – Elaborar e implantar políticas de treinamento e capacitação do corpo funcional – do Acordo de Gestão de 13/08/2012 celebrado entre a Conab e o MAPA. Em resposta mediante o Ofício DIGEP nº 117, de 02/08/2013, foi informado que o produto está em fase final de ajuste e sua finalização ocorrerá em agosto/2013. Ademais, a UJ foi instada a apresentar dados relativos à execução das capacitações realizadas no exercício 2012, em resposta mediante o Ofício DIGEP nº 120, de 09/08/2013, informou que em 2012 foram treinados 3.615 empregados, sendo 1.115 relativos à Matriz e 2.460, às SUREGs, indicando uma execução de 69,70% no exercício de 2012 ao planejar o treinamento de 5.116 empregados no Levantamento das Necessidades de Treinamento – LNT – válido para o biênio 2012/2013.

Cabe pontuar que foi identificado como boas práticas os Processos Seletivos Interno com vistas a detectar uma eficiente competência para as funções de Superintendente (Superintendência de Estratégia e Organização – Suorg) e de Gerentes (Gerência de Controles Internos – Gecoi, Gerência de Mensuração de Custos e Precificação de Serviços – Gempe), em que pese ter sido detectado uma impropriedade relativa à ausência de possibilidade recursal quanto ao resultado, nos termos do item 5.4 – Produção Temática – dos Editais dos Processos Seletivos Internos nº 01, 02, 03 e 04, todos de 2013 (Processo 21200.000791/2013-14).

No que tange ao modelo de avaliação 270 graus, que não inclui a perspectiva do cliente, a UJ foi instada a justificar a ausência dessa perspectiva, em que pese a inclusão do “foco no cliente” nos critérios de avaliação das competências estratégicas, conforme a Nota Técnica GECAV nº 01, de 12/03/2012. Em resposta mediante o Ofício DIGEP nº 120, de 09/08/2013, foi informado que a escolha pela avaliação 270º se aplica em casos onde a avaliação do cliente não seja possível de realização em sua totalidade. Considerando que os processos da Conab ainda não foram amplamente mapeados, não há possibilidade de definir com objetividade quem é o cliente de cada área. A Conab Matriz, por exemplo, a depender da área, tem reduzido contato com seu cliente final, desta forma se fez necessário realizar uma avaliação que respeitasse as particularidades e pudesse contemplar o máximo de avaliadores possível. A avaliação do cliente não foi considerada nesse primeiro processo, porém, não impediu a obtenção de relevantes resultados. A Companhia escolheu a avaliação 270º por ser a avaliação que melhor poderia ser executada nesse momento.

Assim, tal justificativa se coaduna com o fato de ser o primeiro processo de avaliação de desempenho e das particularidades em se definir os clientes.

4.1.2 PROVIMENTOS

4.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Conflito de interesses em Vendas em Balcão realizadas com empregados da Conab.



Fato

A Auditoria Interna da Conab identificou a participação de 17 empregados no Programa de Venda em Balcão, conforme Nota Técnica Audin n.º 28/2012, página 43 e Comunicação Interna (CI) Audin/Genop n.º 11, de 08/01/2013.

Tal participação culminou no Voto DIRAB/CONAB n.º 071/2012, aprovado na 1.070ª Reunião da Diretoria Colegiada da Companhia em 05 de dezembro de 2012 veda a participação no Programa de Vendas em Balcão de dirigentes e empregados da Conab, bem como do respectivo cônjuge, ou companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, além do cancelamento imediato dos cadastros dos atingidos pela medida. Tal vedação foi informada às Superintendências Regionais (Suregs) pela CI Dirab n.º 65, de 14/01/2013.

Considerando tal voto, a UJ foi instada a informar as providências adotadas visando identificar eventuais situações caracterizadas como conflito de interesses, bem como as medidas implementadas com relação aos casos identificados. Em resposta apresentada mediante o Ofício Dirab n.º 790, de 06/08/2013, foi informado sobre a iniciativa em alterações de melhoria contínua no Programa de Vendas em Balcão, atualizando o Manual de Operações (MOC) em seu Título 22 e as Normas da Organização (NOC), a emissão da CI Dirab n.º 65, bem como outras comunicações às Suregs incluindo a CI Dirab n.º 62, de 14/01/2013 direcionada à Sureg de Rondônia (Sureg/RO), além da determinação do imediato cancelamento dos cadastros no Programa Venda em Balcão dos empregados identificados.

Em que pese informar sobre o imediato cancelamento dos empregados identificados no cadastro de vendas em balcão, foi observada a negociação com o empregado CPF ***.411.491-**, subordinado à SUREG Rondônia, nos cruzamentos de informações realizados pela Controladoria-Geral da União sobre operações de Venda em Balcão no exercício de 2013 (Anexo I da Solicitação de Auditoria 201308737/017), em que pese esse mesmo funcionário já ter sido identificado pela Audin/Conab no exercício 2012, conforme Nota Técnica Audin n.º 28/2012, indicando reincidência na participação no Programa de Venda em Balcão. A negociação identificada pela CGU ocorreu em 09/01/2013 no valor de R\$ 120,00 conforme Nota Fiscal n.º 09234.

Ademais, foi observada, no citado cruzamento, a negociação com o CPF ***.143.985-**, dependente da empregada CPF ***.882.705-**, subordinada à SUREG Bahia, negociação realizada em 12/03/2013 no valor de R\$ 199,32 conforme Nota Fiscal n.º 16181, em que pese a CI Dirab n.º 65, que veta tal situação, ser de 14/01/2013.

A UJ foi instada a apresentar as providências a serem adotadas em relação aos casos expressos no cruzamento de informações realizados pela CGU, bem como apresentar o documento que promoveu o cancelamento do cadastro de venda do empregado CPF ***.411.491-**.

Causa

Fragilidade na componente comunicação e informação dos controles internos da Entidade. O gestor não adotou medidas amplas visando cancelar o cadastro no Programa de Venda em Balcão dos empregados da Conab Matriz e SUREGs, assim como dos parentes registrados no SIAPE.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio do Ofício Dirab nº 790, de 06/08/2013, a unidade auditada informou que a CI nº 65, cujo teor veda a participação de dirigentes e empregados no Programa de Vendas em Balcão, foi enviada via malote levando 3 dias úteis para chegar aos destinos, bem como diligenciou a SUREG Bahia para manifestar quanto à ocorrência relativa à empregada CPF ***.882.705-**

Por meio do Ofício Dirab nº 816, de 12/08/2013, a unidade auditada apresentou a seguinte justificativa:

“Com relação à venda de milho para possível parente da empregada Ângela Maria Neves Costa, através da nota fiscal nº 16.181, de 20/02/2013, no valor de R\$ 199,32 (cópia anexa), comprovou-se através de informação do Setor de Recursos Humanos da SUREG/BA que a citada empregada, lotada na Unidade Armazenadora de Irecê/BA, tem como dependente o Sr. Juracy Rodrigues Costa.

Visando resguardar a correta execução das orientações emanadas desta Matriz e, em conformidade com o VOTO DIRAB nº 71, encaminhado à todas as Superintendências Regionais através da CI/DIRAB nº 065, de 14/01/2013, determinando o VETO na participação dos Programas de Vendas em Balcão e aos de Subvenções, de dirigentes e empregados, bem como do respectivo cônjuge, ou companheiro ou parente em linha reta, colateral, por afinidade, até o segundo grau, bem como, resposta à Controladoria-Geral da União - CGU orientamos essa SUREG conforme a seguir:

- a) Elaborar notificação de advertência, por escrito, aos Gerentes responsáveis pelas Unidades Armazenadoras de Ribeira do Pombal/BA e Irecê/BA, por não cumprirem a determinação contida no VOTO DIRAB nº 71, anexando à notificação, cópia da instrução que essa Superintendência encaminhou para as referidas Unidades Armazenadoras;
- b) Encaminhar à Superintendência de Abastecimento Social SUPAB, cópia da instrução que essa Superintendência encaminhou para os Gerentes das Unidades Armazenadoras de Ribeira do Pombal/BA e Irecê/BA, e,
- c) Notificar por escrito, os empregados Rosalvo da Costa Santos e Ângela Maria Neves Costa, anexando à notificação, cópia da instrução que essa Superintendência Regional encaminhou para as referidas Unidades Armazenadoras e do VOTO 71, bem como, colher a ciência dos referidos empregados na cópia da notificação e encaminhar referido documento para essa SUPAB.”

Análise do Controle Interno

A UJ apresentou manifestação genérica ao não pontuar se as situações indicadas, no cruzamento de informações sobre operações de Venda em Balcão (Anexo I da Solicitação de Auditoria 201308737/017), caracterizam conflitos de interesses. A UJ apenas replicou documentos apresentados em atendimento à SA 201308737/09, quais sejam as Comunicações Internas Dirab nº 62 e 65, ambas de 14/01/2013. A unidade auditada informou que a CI nº 65, cujo teor veda a participação de dirigentes e empregados no Programa de Vendas em Balcão, foi enviada via malote levando 3 dias úteis para chegar ao destino, situação que propiciou as possíveis vendas a empregados na primeira quinzena de janeiro de 2013. Em relação ao cancelamento do cadastro de Venda em Balcão do empregado Jose de Ribamar Nascimento e Silva (CPF ***.411.491-**), a UJ, por meio do Ofício DIRAB Nº 909, de 16/09/2013, demonstrou que o referido cadastro técnico no Programa de Vendas em Balcão do funcionário foi inativado.

A demora em informar sobre a vedação de participação de dirigentes e empregados no Programa de Vendas em Balcão indica fragilidade de controle interno no aspecto



comunicação e informação, vez que tal vedação foi adotada pelo Voto Dirab nº 72, aprovado em de 05/12/2012, em que pese as Suregs tomarem ciência no início da segunda quinzena de janeiro de 2013.

Mesmo tendo sido cientificada, a Sureg/BA comercializou com o dependente da empregada CPF ***.882.705-**, em 12/03/2013, vez que a negociação ocorreu com o CPF ***.143.985-**, o qual possui vínculo de dependência, confirmado pelo Setor de Recursos Humanos da Sureg/BA, de acordo com o Ofício Dirab nº 816, de 06/08/2013. Por meio do Ofício DIRAB Nº 909 a CONAB informou que o cadastro do dependente CPF ***.143.985-** foi inativado.

Recomendações:

Recomendação 2: Adotar medidas amplas visando cancelar o cadastro no Programa de Venda em Balcão dos empregados da Conab Matriz e SUREGs, assim como dos parentes identificados, inclusive os registrados.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201308737

Unidade Auditada: COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO

Exercício: 2012

Processo: 21200000475201342

Município - UF: Brasília - DF

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.

Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria Anual de Contas constante deste processo, 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.

Em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201308737, proponho que o encaminhamento das contas dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010 seja como indicado a seguir, em função da existência de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações correlatas discriminadas no Relatório de Auditoria.

1. Regular com ressalvas a gestão dos seguintes responsáveis::

1.1.CPF: *.939.301-****

Cargo: Presidente da CONAB no período de 16/02/2012 a 31/12/2012

Referência: Relatório de Auditoria n.º 201308737, itens 1.1.1.1

Fundamentação:

1.1.1.1 – O Presidente e os Diretores da Conab não adotaram providências efetivas visando priorizar o cumprimento das ações integrantes do Acordo de Gestão firmado com a CONAB e o MAPA, em 13/08/2012. As competências da Diretoria Colegiada, formada pelo Presidente e os Diretores da Conab, estão arroladas nos Art. 10 do Regimento Interno, das quais se destaca a do inciso V: *“Autorizar a realização de convênios, acordos, ajustes ou contratos, aprovando seus termos”*.

1.2.CPF: *.961.840-****

Cargo: Diretor de Política Agrícola e Informações – DIPAI, no período de 01/01/2012 a 31/12/2012

Referência: Relatório de Auditoria n.º 201308737, itens 1.1.1.1

Fundamentação:

1.1.1.1 – O Presidente e os Diretores da Conab não adotaram providências efetivas visando priorizar o cumprimento das ações integrantes do Acordo de Gestão firmado com a CONAB e o MAPA, em 13/08/2012. As competências da Diretoria Colegiada, formada pelo Presidente e os Diretores da Conab, estão arroladas nos Art. 10 do Regimento Interno, das quais se destaca a do inciso V: “Autorizar a realização de convênios, acordos, ajustes ou contratos, aprovando seus termos”.

1.3.CPF: *.333.380-20-****

Cargo: Diretor Administrativo e Financeiro – DIAFI, no período de 01/01/2012 a 31/12/2012

Referência: Relatório de Auditoria n.º 201308737, item 1.1.1.1, 3.1.1.1

Fundamentação:

1.1.1.1 – O Presidente e os Diretores da Conab não adotaram providências efetivas visando priorizar o cumprimento das ações integrantes do Acordo de Gestão firmado com a CONAB e o MAPA, em 13/08/2012. As competências da Diretoria Colegiada, formada pelo Presidente e os Diretores da Conab, estão arroladas nos Art. 10 do Regimento Interno, das quais se destaca a do inciso V: “Autorizar a realização de convênios, acordos, ajustes ou contratos, aprovando seus termos”.

3.1.1.1 – O Diretor da DIAFI não adotou medidas no sentido de instruir adequadamente os processos de alienação de imóveis, fazendo constar, nos processos, fundamentos técnicos que justifiquem a alienação, verificando-se a ocorrência dos mesmos riscos apontados no Relatório de Auditoria Especial da CGU de 2011. Segundo o Art. 70 do Regimento Interno, compete à DIAFI coordenar, orientar e acompanhar as atividades de “*administração de serviços gerais, apoio administrativo, materiais, patrimônio e seguros*”. Destaca-se que conforme o inciso XII do Art. 89, compete à Gerência de Material e Patrimônio – Gemap, subordinada à Superintendência de Administração - SUPAD, “Orientar e acompanhar as ações referentes à regularização de bens imóveis e aos procedimentos licitatórios de alienação”.

1.4.CPF: *.180.409-****

Cargo: Diretor de Gestão de Pessoas e Modernização – DIGEP, no período de 01/01/2012 a 31/12/2012

Referência: Relatório de Auditoria n.º 201308737, item 1.1.1.1

Fundamentação:

1.1.1.1 – O Presidente e os Diretores da Conab não adotaram providências efetivas visando priorizar o cumprimento das ações integrantes do Acordo de Gestão firmado com a CONAB e o MAPA, em 13/08/2012. As competências da Diretoria Colegiada, formada pelo Presidente e os Diretores da Conab, estão arroladas nos Art. 10 do Regimento Interno, das quais se destaca a do inciso V: “Autorizar a realização de convênios, acordos, ajustes ou contratos, aprovando seus termos”.

1.5.CPF: *.309.271-****

Cargo: Diretor da DIRAB no período de 01/01/2012 a 31/12/2012

Referência: Relatório de Auditoria n.º 201308737, itens 1.1.1.1, 1.2.1.1 e 1.2.1.4

Fundamentação:

1.1.1.1 – O Presidente e os Diretores da Conab não adotaram providências efetivas visando priorizar o cumprimento das ações integrantes do Acordo de Gestão firmado com a CONAB e o MAPA, em 13/08/2012. As competências da Diretoria Colegiada, formada pelo Presidente e os Diretores da Conab, estão arroladas nos Art. 10 do Regimento Interno, das quais se destaca a do inciso V: *“Autorizar a realização de convênios, acordos, ajustes ou contratos, aprovando seus termos”*.

1.2.1.1 – O Diretor da DIRAB não implementou controles internos administrativos que possibilitassem a utilização de metodologia representativa e de cotações de preço de mesma natureza para obtenção dos valores de abertura nos leilões para contratação dos serviços de remoção dos estoques públicos pela Conab. Segundo o inciso I, do Art. 52, compete à DIRAB coordenar, acompanhar e orientar a execução das atividades de monitoramento do desempenho dos processos logísticos que são utilizados nas ações operacionais e de abastecimento. Destaca-se que a definição do preço de abertura compete à Gerência de Movimentação de Estoques – Gemov, segundo o art. 55 do Regimento Interno, subordinada à Superintendência de Logística Operacional-Sulog.

1.2.1.4 – O Diretor da DIRAB não implementou controles internos administrativos que viabilizassem a adoção de providências da Superintendência de Operações Comerciais – SUOPE em emitir parecer conclusivo nos processos administrativos abertos para apuração de irregularidades nas operações de subvenções da Companhia. Segundo o inciso I, do Art. 52, compete à DIRAB coordenar, acompanhar e orientar a execução das atividades de monitoramento do desempenho dos processos logísticos que são utilizados nas ações operacionais e de abastecimento.

Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63, constantes das folhas 08 e 13 do processo, que não foram explicitamente mencionados neste certificado têm, por parte deste órgão de controle interno, encaminhamento proposto pela regularidade da gestão, tendo em vista a não identificação denexo de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes.

Brasília/DF, de setembro de 2013.

Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Relatório: 201308737

Exercício: 2012

Processo: 21200000475201342

Unidade Auditada: COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO

Município/UF: Brasília - DF

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2012 da Unidade acima referenciada, expresso opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

No exercício de 2012, a CONAB SEDE MATRIZ executou despesas na ordem de R\$ 563.096.986,04 distribuídos entre seis Programas de Governo. O Programa de maior execução pela Unidade no exercício de 2012 foi o 2105-Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que representou 79,88%, seguido do Programa 2014 - Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização que representou 17,9% das despesas executadas pela Conab Matriz e Unidades Gestoras do Distrito Federal. No âmbito do Programa 2014 - Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização, a Conab atuou em oito Ações com destaque para a Ação Orçamentária 2130 – Formação de Estoques Públicos, representando 99,16% das despesas liquidadas, na Conab Matriz. A Ação 2130 – Formação de Estoques Públicos – AGF tem o objetivo de executar a política governamental de intervenção no mercado, visando: garantir o preço e a renda ao produtor, formar estoques públicos; e regular o abastecimento interno. Com relação à Ação 2130 – Formação de Estoques Públicos, as metas físicas e financeiras estabelecidas pela Unidade, para o exercício de 2012, não foram alcançadas.

As principais constatações referem-se à baixa execução das ações constantes do Acordo de Gestão firmado com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; permanência do risco à governança da Companhia em decorrência da não implantação efetiva do Planejamento Estratégico; deficiências do método utilizado para formação do valor de abertura dos Leilões de



remoção de estoques públicos; ausência de aplicação, na esfera administrativa, das penalidades previstas nos regulamentos da Companhia, relativamente a operações de subvenção; deficiência no quantitativo de pessoal e nas estruturas tecnológicas para área de fiscalização dos estoques; riscos verificados no processo de alienação de imóveis no exercício de 2012, sem revisão do alinhamento com as diretrizes estratégicas; ausência de registro dos bens imóveis de uso especial locados de terceiros e de propriedade da União no SPIUnet; e conflito de interesses em Vendas em Balcão realizadas com empregados da Conab.

Dentre as principais causas estruturantes das constatações citadas, extraem-se: fragilidade na internalização das ações constantes do Acordo de Gestão entre as áreas da Companhia; não implantação efetiva do Planejamento Estratégico, que compete à SUORG - Superintendência de Estratégia e Organização; utilização de metodologia não representativa e de cotações de preços com natureza distinta para obtenção dos valores de abertura nos leilões para contratação dos serviços de remoção dos estoques públicos pela Conab; falta de adoção de providências da Superintendência de Operações Comerciais - SUOPE em emitir parecer conclusivo nos processos administrativos abertos para apuração de irregularidades nas operações de subvenções da Companhia; não adoção de medidas no sentido de estruturar a área de fiscalização de estoques públicos da Companhia, contrariando Acórdão nº 123/2010 do TCU; não adoção de medidas no sentido de instruir adequadamente os processos de alienação de imóveis, verificando-se a ocorrência dos mesmos riscos apontados do Relatório de Auditoria Especial da CGU de 2011; e ausência de registro dos bens imóveis e de uso especial no SPIUnet.

Com relação à qualidade e suficiência dos controles internos da unidade, observou-se que as componentes comunicação e informação apresentaram fragilidades no que diz respeito ao Programa de Venda em Balcão. Nas áreas relativas à gestão de pessoal, dentre as principais fragilidades que contribuem para a ausência de controles internos administrativos consistentes destacam-se: a ausência de identificação clara dos processos críticos, e de um diagnóstico dos riscos que permitam detectar a probabilidade de sua ocorrência e a consequente adoção de medidas para mitigá-las.

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 nos Relatórios de Auditoria, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria conforme quadro a seguir:



CPF	Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
***.939.301-**	Presidente da CONAB no período de 16/02/2012 a 31/12/2012	Regular com ressalvas	Relatório de Auditoria n.º 201308737, item 1.1.1.1
***.961.840-**	Diretor da DIPAI no período de 01/01/2012 a 31/12/2012	Regular com ressalvas	Relatório de Auditoria n.º 201308737, item 1.1.1.1
***.333.380-**	Diretor da DIAFI no período de 01/01/2012 a 31/12/2012	Regular com ressalvas	Relatório de Auditoria n.º 201308737, itens 1.1.1.1 e 3.1.1.1
***.180.409-**	Diretor da DIGEP no período de 01/01/2012 a 31/12/2012	Regular com ressalvas	Relatório de Auditoria n.º 201308737, item 1.1.1.1
***.309.271-**	Diretor da DIRAB no período de 01/01/2012 a 31/12/2012	Regular com ressalvas	Relatório de Auditoria n.º 201308737, itens 1.1.1.1, 1.2.1.1 e 1.2.1.4
	Demais gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria Anual de Contas n.º 201308737

Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, 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.

Diretora de Auditoria das Áreas de Produção e Comunicações

