

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: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201504116

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 201504116, 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 pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 12/08/2015 a 18/09/2015, 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.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 12/12/2014, entre Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Agricultura,



Pecuária e Abastecimento-DRAGR/SFC - e a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente - SECEXAMB, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2014? (ii) As peças contemplam os formatos e conteúdos estabelecidos em normas do TCU?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na verificação da compatibilidade dos itens que compõem o Rol de Responsáveis e o Relatório de Gestão com as normas do TCU, especialmente em conformidade com as Decisões Normativas TCU nº 140/2014, que dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2014 julgadas, e a Portaria-SECEX Ambiental/TCU nº 04 de 16 de dezembro de 2014 a qual dispõe sobre orientações à Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) quanto à elaboração e à forma de apresentação dos conteúdos do Relatório de Gestão referente ao exercício de 2014.

Tanto o formato quanto o conteúdo do Rol de Responsáveis da CONAB estão adequados, tendo em vista que, em consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI em 10/09/2015, foi verificada a compatibilidade e fidedignidade dos agentes relacionados no Rol com as naturezas de responsabilidade do art. 10 da IN nº 63/2010.

E ainda, foi verificado que os itens do Relatório de Gestão contemplaram os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da Portaria-SECEXAMBIENTAL nº 04 de 16 de dezembro de 2014 e das Decisões Normativas TCU nº 140/2014 e 143/2015.

Quanto ao Relatório de Correição, conforme previsto no item 6 do Anexo III da DN TCU nº 140/2014, informa-se que o mesmo foi enviado pela CONAB ao e-contas durante os trabalhos de auditoria, encontrando-se junto na seção “*informações complementares*” no item “parecer de colegiado obrigado ao pronunciamento sobre as contas por lei ou norma específica”.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Em delimitação do escopo, definido conjuntamente com o TCU, o Órgão de Controle Interno efetuou a avaliação dos seguintes itens: (1) Avaliação das Ações de Governo de maior materialidade e relevância; (2) Identificação de discrepâncias existentes entre o previsto e o executado, o motivo das mesmas e as providências adotadas para os ajustes necessários; (3) Análise da mensurabilidade dos indicadores de



resultado e processo dos objetivos estratégicos selecionados, avaliando utilidade dos indicadores de resultado

No exercício de 2014, a CONAB Matriz e as Unidades Gestoras do Distrito Federal liquidaram despesas que alcançaram o montante de R\$ 828.961.716,47. Com o objetivo de avaliar a execução das ações sob responsabilidade da CONAB Matriz e Unidades Gestoras do Distrito Federal, foram selecionadas, com base nos critérios de materialidade e relevância, três Ações de Governo finalísticas.

Nas Ações 2130 – Formação de Estoques Públicos – AGF e 1510 – Ampliação e Melhoria da Capacidade Armazenadora da CONAB, vinculadas ao Programa 2014 – Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização; e na Ação 20GI – Formação de Estoques Públicos com Produtos da Agricultura Familiar – AGF-AF, vinculada ao Programa 2012 – Agricultura Familiar, foram liquidadas despesas equivalentes a 16,36% do total liquidado nas outras 29 Ações executadas pelas Unidades Gestoras supracitadas, conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro – Execução orçamentária das Ações – Exercício de 2014 (Em R\$)

Ação	Dotação Atualizada (D)	Despesas Empenhadas (E)	Despesas Liquidadas (L)	Valores Pagos	Inscrição em RP não-Processados
2130 - Formação de Estoques Públicos – AGF	1.640.000.000,00	124.138.115,25	124.138.115,25	124.131.659,12	0
20GI - Formação de Estoques Públicos com Produtos da Agricultura Familiar – AGF-AF	200.000.000,00	0	0	0	0
1510 - Ampliação e Melhoria da Capacidade Armazenadora da CONAB	225.735.000,00	159.397.202,70	11.479.081,63	10.617.716,31	147.918.121,07
Demais Ações	980.285.027,00	709.242.016,82	693.344.519,59	687.146.325,99	15.897.497,23
Total	3.046.020.027,00	992.777.334,77	828.961.716,47	821.895.701,42	163.815.618,30

Fonte: SIAFI Gerencial – Consulta realizada em 06/08/2015

As metas físicas estabelecidas para as três Ações em questão, no exercício de 2014, foram:

Quadro – Meta física das Ações

Ação	Descrição da Meta	Unidade de Medida	Montante Previsto (P)	Montante Realizado (R)
2130	Produto adquirido	Tonelada	4.745.000	153.050
20GI	Produto adquirido	Tonelada	267.000	0
1510	Capacidade ampliada	Tonelada	658.243	0

Fonte: SIOP – Consulta realizada em 06/08/2015

Conforme informações prestadas pela Unidade, no Relatório de Gestão do exercício 2014, as despesas executadas na Ação 2130 apresentaram baixa execução física e financeira pelo fato de ocorrerem intervenções pontuais do Governo no



mercado, uma vez que os preços praticados foram considerados equilibrados, ou seja, igual ou acima dos preços mínimos fixados,.

Em relação à Ação 20GI referente à Formação de Estoques Públicos com produtos da Agricultura Familiar – AGF/AF, não foram liberados pelo Tesouro os recursos necessários, uma vez que não havia perspectiva de utilização dessa dotação, sendo solicitado o remanejamento desses recursos para a Ação 2000 - Administração da Unidade, conforme declarado no Relatório de Gestão. Portanto, também não houve execução da meta física da Ação.

De igual modo, no que tange à Ação 151O - Ampliação e Melhoria da Capacidade Armazenadora da CONAB não houve a execução, em 2014, da meta física prevista para reforma de 25 Unidades armazenadoras próprias, devido ao descompasso entre os valores cotados pelas empresas vencedoras da licitação e aqueles planejados pela CONAB e o Banco do Brasil.

Em suma, a Unidade não obteve êxito quanto às metas físicas e financeiras das Ações sob sua responsabilidade.

Quanto aos indicadores, foram selecionados os adotados pela CONAB, mencionados no Relatório de Gestão 2014, vinculados às Ações 2130 – Formação de Estoques Públicos – AGF e 151O – Ampliação e Melhoria da Capacidade Armazenadora da CONAB, vinculadas ao Programa 2014 – Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização; e à Ação 20GI – Formação de Estoques Públicos com Produtos da Agricultura Familiar – AGF-AF, vinculada ao Programa 2012 – Agricultura Familiar.

Nesse sentido, a tabela a seguir apresenta a descrição dos indicadores e suas respectivas análises:

Quadro – Análise dos Indicadores CONAB

Nome do Indicador	Critérios				
	Compleitude	Comparabilidade	Confiabilidade	Acessibilidade	Economicidade
Percentual de relatórios de supervisão recebidos (151O)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Percentual de capacidade estática sob certificação (151O)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Custo médio anual nas execuções da fiscalização (2130)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Quantidade de produtos fiscalizados (2130)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Índice de desvio de produtos armazenados (2130)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim



Índice de perdas de produtos armazenados (2130)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Economia potencial gerada pela fiscalização (2130)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Executar 95% do orçamento disponibilizado pelos Ministérios parceiros (MDS e MDA) (20GI)	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Percentual de municípios atendidos pelo PAA em relação ao total de municípios do País (20GI)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Percentual de mulheres produtoras atendidas pelo PAA (20GI)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Relatório de Gestão 2014.

Os indicadores apresentados no Relatório de Gestão foram analisados sob os aspectos teóricos e todos demonstraram que são úteis em relação à sua representatividade em medir o fenômeno-objeto e mensuráveis no que tange aos critérios supracitados.

Entretanto, o indicador “*Executar 95% do orçamento disponibilizado pelos Ministérios parceiros*” apresentou incompletude no sentido de medir a efetividade da Política de Formação de Estoques Públicos com Produtos da Agricultura Familiar – AGF-AF da CONAB, entendendo-se que tal indicador não é útil, uma vez que o atingimento de um percentual pré-estabelecido de execução orçamentária disponibilizada por outros Órgãos Públicos não indica o real desempenho da gestão, tampouco reflete um produto da Ação.

2.3 Avaliação sobre a gestão de Tecnologia da Informação (TI)

Em acordo com o Tribunal de Contas da União, o Órgão de Controle Interno destacou para avaliação os pontos a seguir, relacionados à gestão de Tecnologia da Informação – TI: (i) Adequação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, vigente na Unidade; (ii) Adequabilidade das aquisições de TI realizadas pela Unidade em 2014, à Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2010; e (iii) Avaliação da adequação de pessoal e dos recursos, frente às atividades desempenhadas pela área de TI da Unidade.

Para avaliar os tópicos supracitados, foram analisadas as informações prestadas pela Unidade por meio do Relatório de Gestão, exercício 2014, e os documentos apresentados em resposta às Solicitações de Auditoria emitidas pela equipe.



Verificou-se que a Unidade não dispunha de PDTI válido para o exercício 2014. O último Plano Diretor de Tecnologia da Informação aprovado pela Unidade abrangeu o período de 2007 a 2011. A Unidade justificou que o atraso na elaboração de novo PDTI ocorreu em virtude da escassez de recursos humanos e à priorização do desenvolvimento de sistemas demandados pelas demais áreas da empresa.

Em que pese tal fato, a Unidade concluiu a elaboração de um novo PDTI, vigente pelo período de 2015 a 2018. O referido documento foi apresentado ao Comitê Executivo de Tecnologia da Informação – CETI – em Reunião Extraordinária realizada em 28/08/2015, tendo sido aprovado pela Diretoria Colegiada pelo Voto DIPAI nº 017/2015.

Com relação à adequabilidade das aquisições de Tecnologia da Informação contratadas pela Unidade em 2014 à Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2010, analisou-se o Contrato nº 034/2014, firmado pela Unidade junto à empresa Hewlett Packard Brasil LTDA, para a aquisição de 1.325 microcomputadores, cujo valor total alcançou R\$ 3.158.060,00.

Da análise do contrato, verificou-se que a Unidade não realizou a fase de Planejamento da Contratação, conforme previsto pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2010. A aquisição dos bens ocorreu por meio de adesão à Ata de Registro de Preços.

Ressalte-se que, embora a CONAB não integre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP, acórdãos emitidos pelo Tribunal de Contas da União, a exemplo do Acórdão nº 265/2010 – TCU – Plenário, têm recomendado a aderência dos procedimentos internos aos padrões para a contratação de TI da Administração Pública Federal, inclusive por empresas públicas. Ademais, a realização desse procedimento se configura como boa prática de gestão em contratações de Soluções de Tecnologia da Informação. Tal tema será tratado em ponto específico desse Relatório.

Quanto à adequação da força de trabalho dos empregados contratados na área de Tecnologia da Informação – TI frente às atividades desempenhadas pela Unidade, verificou-se haver insuficiência no quadro de pessoal da empresa.

Entre os períodos de 2013 a 2015, 32,3% dos empregados da área de TI contratados no concurso realizado em 2012 deixaram a empresa, os quais foram repostos utilizando-se todo o cadastro de reserva formado pelo concurso.

Por meio do Ofício DIPAI nº 233, de 01/09/2015, a Unidade ressaltou a necessidade de incremento da equipe técnica em 42 analistas, devido ao aumento da demanda por novos sistemas e à necessidade de manutenção das soluções já existentes.

De acordo com a CONAB, os fatores apresentados a seguir contribuem para a alta taxa de evasão dos servidores: a baixa remuneração dos empregados da área, inferior à oferecida por outras instituições; a precariedade das instalações físicas do



setor de Tecnologia da Informação e a ausência de uma carreira específica para a área de TI.

Com relação à infraestrutura física, a Unidade informou encontrar dificuldades para a obtenção de recursos financeiros voltados à melhoria da infraestrutura de TI, tendo sido as últimas aquisições realizadas em virtude da obtenção de recursos financeiros de outros órgãos, já que a Unidade não dispõe de rubrica orçamentária específica para investimentos em TI.

Portanto, em que pesem as aquisições realizadas pela empresa no exercício de 2014, verifica-se que as restrições orçamentárias têm prejudicado a renovação de sua infraestrutura física, a exemplo do parque tecnológico de impressoras, que atualmente se encontra defasado, conforme informa a Unidade, por meio do Relatório de Gestão 2014.

2.4 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

Em delimitação do escopo, definido conjuntamente com o TCU, o Órgão de Controle Interno efetuou a avaliação dos seguintes itens: controles sobre a gestão dos imóveis, no que tange às regularizações de cadastro no SPIUNet – conforme Acórdão TCU 6.157/2014-1ª Câmara; alienações ocorridas no exercício de 2014; e execução do Contrato Administrativo nº 30/2013, entre CONAB e Banco do Brasil, para reforma e construção de Unidades Armazenadoras.

Com base na Portaria Interministerial nº 322, de 23 de agosto de 2001, as empresas estatais dependentes deveriam cadastrar seus imóveis, em cumprimento à Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Entretanto ao exercício de 2013, havia apenas 34 imóveis próprios registrados no SPIUNet, dos 361 consignados no Relatório de Gestão da CONAB.

Cabe mencionar que o TCU, por meio do Acórdão nº 6.157/2014 - 1º Câmara, do TCU, de 14 de outubro de 2014, recomendou que a CGU fizesse constar as medidas adotadas pela CONAB para regularização do cadastro destes imóveis no SPIUNet. Todavia, o art. 9º da Portaria Conjunta da Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria de Patrimônio da União nº 703, de 10 de dezembro de 2014, determina que as empresas estatais federais dependentes não estão mais obrigadas a terem cadastrados seus imóveis no SPIUNet. Esses imóveis devem ser contabilizados direta e exclusivamente no SIAFI. Sendo o prazo para regularização do cadastro (cancelamento no SPIUNet e cadastro no SIAFI) de um ano a partir da publicação da Portaria, ou seja, até 19 de fevereiro de 2016.

A Unidade informou ter em alienação, durante o ano de 2014, um imóvel – o Entrepasto de Pesca de Recife – vendido ao governo de Pernambuco. Essa alienação foi iniciada em 2011, já tendo sido analisada no Relatório de Auditoria Anual de Contas – exercício 2013. A última atualização sobre a alienação do referido imóvel informa que a Ação de Cobrança c/c Homologação de Título Extrajudicial foi protocolada, recebeu a



numeração 0803444-36.2015.4.05.8300 e tramita perante a 1ª Vara Federal de Pernambuco. Quanto ao status atualizado da Ação, após negativa do juízo pela distribuição por dependência para a 3ª Vara Federal (suscitada em razão do extinto Processo nº 0007857-33.2012.4.05.8300), os autos se encontram na fase do contraditório, uma vez que houve a citação do Porto do Recife SA em 01/09/2015.

Verificou-se que o Contrato nº 30/2013 não tem como finalidade a certificação prevista na IN MAPA nº 29/2011, mas apenas o restabelecimento das condições mínimas de funcionamento das Unidades Armazenadoras próprias da CONAB. Ademais, constatou-se que não houve execução, em 2014, da meta física prevista para a reforma de 25 (vinte e cinco) Unidades armazenadoras próprias. O que se observa no caso em tela é que o planejamento das ações referentes à execução do Contrato nº 30/2013 não previu de maneira adequada as várias etapas de contratação, o que postergou consideravelmente o início das obras, inclusive impossibilitando seu início em 2014.

2.5 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Em delimitação do escopo, definido conjuntamente com o TCU, o Órgão de Controle Interno efetuou a avaliação dos seguintes itens: Operação do Programa de Vendas em Balcão.

A avaliação dos controles internos, baseou-se na verificação do atendimento às recomendações exaradas em auditorias anteriores sobre o Programa Vendas em Balcão, constatando-se a reincidência de fragilidades nos procedimentos do Programa. As desconformidades, apontadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407908, referem-se à ausência de definição objetiva da clientela, venda de produto em quantidade acima do limite estabelecido pelos normativos, falta de providências quanto a beneficiários considerados como inaptos a continuar no Programa, além de fragilidades no controle de retirada de mercadorias.

Foram apresentadas providências pelo gestor ao longo de 2014 e 2015, que analisadas pela CGU, mostraram-se insuficientes para sanar as impropriedades, desta forma continuarão sendo monitoradas mediante o Plano de Providências Permanente – PPP.

2.6 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

Conforme ajuste de escopo realizado, entre a CGU e o TCU, nos termos da DN n.º 134/2013, Anexo II, Parte B, Item 6 – em substituição ao item 5.1 da Parte A, foi avaliada a aderência das informações apresentadas no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2014 da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB quanto ao Planejamento Estratégico da Unidade.



Nesse sentido, o escopo da análise abrange os Objetivos Estratégicos 4 e 5 constantes do Relatório de Gestão de 2014: 4 - Otimizar a utilização da rede armazenadora, e 5 – Estar apta para atender os programas sociais e emergenciais de distribuição de alimentos.

Como resultado, verificou-se que informações apresentadas no Relatório de Gestão da CONAB (Fls. 22 a 29) indicam Objetivos Estratégicos que não foram implementados adequadamente em relação ao previsto no Plano Estratégico, conforme apresentado a seguir:

Objetivo 4: Otimizar a utilização da rede armazenadora própria.

- No ano de 2014 não houve ampliação da capacidade estática da rede armazenadora própria da CONAB, quando comparada com o ano anterior;
- Não houve a execução, em 2014, da meta física prevista para reforma de 25 Unidades armazenadoras próprias, devido ao descompasso entre os valores cotados pelas empresas vencedoras da licitação e aqueles planejados pela CONAB e o BB, acarretando longas discussões para que se obtivessem valores próximos aos estimados;
- Devido ao descompasso entre o planejado e o executado em 2014, alguns ajustes são necessários no Contrato Administrativo celebrado entre a CONAB e o BB, adequando-se os prazos e os termos constantes do Projeto Básico, via Termo Aditivo, já que algumas atividades serão finalizadas após 2015.

Quanto aos principais desafios enfrentados em 2014, o Relatório de Gestão 2014, destaca os seguintes pontos:

1. Limitações financeiras que possibilitaram a realização de apenas 57% dos cadastramentos das unidades armazenadoras previstas para 2014;
2. O ritmo lento dos serviços contratados com o Banco do Brasil para a reforma e ampliação das Unidades Armazenadoras;
3. Morosidade na definição das áreas para instalação dos armazéns em alguns municípios e de órgãos públicos, a exemplo da SPU, em autorizar a ocupação do terreno para a UA Itaqui/MA;
4. A Ação de Certificação não ter sido contemplada na LOA-2014.

Objetivo 5: Estar apta para atender os programas sociais e emergenciais de distribuição de alimentos.

- A meta prevista não apresentou um melhor índice de execução em vista das questões listadas a seguir, variando de acordo com o segmento atendido: distribuição suspensa por iniciativa do parceiro que supervisiona a ação; falta de iniciativa do parceiro (encarregado da retirada/distribuição das cestas de alimentos); falta de interesse do parceiro (encarregado de receber as cestas de alimentos); aguardando recomposição dos estoques; por solicitação do parceiro,



saldo complementar foi reprogramado para janeiro/15; por limitações operacionais da CONAB; pendências quanto ao serviço de frete; distribuição temporariamente suspensa;

- O baixo índice deve-se à falta de recursos financeiros para operacionalização do Programa e também problemas com as transportadoras. É fundamental destacar que a CONAB apenas gerencia e operacionaliza o Programa de Vendas em Balcão, necessitando, para tanto, da liberação dos recursos orçamentários e financeiros por parte da STN. Neste sentido, a área responsável, por mais de uma vez no ano de 2014, alertou os órgãos superiores sobre o fato da liberação destes recursos ser insuficiente para a devida operacionalização do Programa.

Quanto aos principais desafios enfrentados, o Relatório de Gestão, ressalta os seguintes pontos:

1. Insuficiência de recursos orçamentários para atendimento à demanda dos programas, sobretudo do PROVB;
2. Falta de governabilidade da CONAB sobre situações como leis e greves, afetando o transporte de produtos.

Em relação aos desafios dos objetivos estratégicos supracitados, por meio do Ofício PRESI nº. 0503, de 10/09/2015, a CONAB informou o que segue:

“Cabe esclarecer que de acordo com nosso entendimento os supostos desafios listados na SA são na verdade entraves ou situações não previstas que surgiram ao longo do ano, algumas delas sem qualquer poder de gestão da CONAB.

Abaixo listamos as providências e/ou ações adotadas frente às situações encontradas listadas no objetivo 4:

1) Em relação ao tópico 1 cumpre informar que temos a informar que as limitações financeiras que possibilitaram a realização de apenas 57% dos cadastramentos das unidades armazenadoras previstas para 2014 prejudicaram o cumprimento da meta física de 5.000 cadastramentos, incluindo-se o cadastramentos de unidades armazenadoras nos Estados do Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul, cujas operações foram suspensas, consoante registrado no Mapa de Acompanhamento da Execução do PPA 2012/2015 e Cronograma Físico Financeiro, anexos, e CI Suofi nº 1969, de 24.9.14.

2) Diante da lentidão nos trabalhos conduzidos pelo Banco do Brasil a CONAB abriu Processo Administrativo nº 21200.002519/2014-50 e a Presidência da CONAB aplicou sanção de advertência ao Banco do Brasil S/A.

3) A respeito do tópico 3 até o momento o Coordenador da Comissão que trata da reforma e construção dos novos armazéns informou que todas as áreas escolhidas para instalação dos armazéns estão autorizadas pelos entes públicos responsáveis. A área de Itaquí – MA foi segregada pela SPU – MA, nos termos da escolha da CONAB, da área maior, por portaria publicada do DOU nº 19, seção 1, em 28 de janeiro de 2015. Recebemos a explicação da SPU-MA por meio do Ofício nº



0546/2015 – GAB/GRPU-MA, 24 de março de 2015, de que essa área pertence ao patrimônio garantidor da extinta REFFSA e portanto antes de sua segregação era necessário recompor o patrimônio para a autorização a CONAB.

4) Por fim, esclarecemos o tópico do objetivo 4. Em 21/06/2013, foi encaminhado, pela SUARM/GERAP, e-mail à SUOFI informando a revisão das despesas referentes à Ação Recuperação e Manutenção da Rede Própria de Armazéns, onde foram previstos gastos não contempladas pelo Programa Nacional de Armazenagem (PNA) porém necessários para certificar as Unidades Armazenadoras. A ação “Recuperação e Manutenção da Rede Própria de armazéns” não foi contemplada com orçamento na LOA não sendo possível realizar as adequações necessárias para certificação.

Diante da constatação do fato de que a ação não possuía orçamento para 2014 a SUARM solicitou suplementação do orçamento. As solicitações foram realizadas pela Presidência da CONAB ao MAPA por meio de três ofícios. O primeiro ofício da DIRAB nº 259 foi encaminhado para o MAPA em 26/02/2014. Outros dois ofícios DIRAB nº 406 e Presidência nº 461 foram encaminhados reiterando o pedido respectivamente em 02/04/2014 e 20/08/2014.”

[...]

5) “A Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, está apta para atender os programas sociais e emergenciais de alimentos e tem realizado operações gigantescas, em especial nos anos de 2013 e 2014, para atender todas as demandas do governo federal.

Os dados dos resultados das operações podem ser solicitados a SUPAB, coordenadora desses programas, onde constam os resultados das operações de movimentação dos estoques públicos para todo os programas sociais em vigor.

[...]

“Alertamos que, com relação ao objetivo 5, que diz respeito ao Planejamento Estratégico da Companhia, inserido no MAPA ESTRATÉGICO CORPORATIVO, este não foi retomado. Portanto não teceremos comentários a respeito do objetivo em si.

Desafio 1 – Insuficiência de recursos orçamentários para atendimento à demanda dos programas, sobretudo do PROVB.

Com relação ao desafio supramencionado, entendemos que a insuficiência de recursos orçamentários para atendimento à demanda dos programas, sobretudo o Programa de Vendas em Balcão, não se trata de desafio, mas sim de entrave para a operacionalização do programa.

Informamos que a Companhia adotou todos os procedimentos necessários, alertando os órgãos superiores sobre o fato da liberação destes recursos ser insuficiente para a execução do Programa de Vendas em Balcão.



Desta forma, esta Companhia, preocupada com o atendimento aos objetivos do Programa de Vendas em Balcão, sendo o principal o de abastecimento dos pequenos criadores, em especial os localizados na área de abrangência da Sudene, em várias oportunidades relatou as dificuldades orçamentárias, financeiras e operacionais ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e à Secretaria do Tesouro Nacional – STN (cópias em anexo), bem como, em reuniões na Casa Civil da Presidência da República e no Conselho Interministerial de Estoque Público de Alimentos – CIEP.” [...]

6) *No que concerne a CONAB quanto a governabilidade das operações de contratação dos serviços de frete para atender as demandas existentes, particularmente para atendimento aos programas sociais, tem sido efetiva e com resultados positivos. Nesse particular, cabe ressaltar que existem assuntos que não são da alçada de responsabilidade da CONAB, como por exemplo, greve de caminhoneiros, mesmo porque, a tratativa da CONAB, como usuária dos serviços de transporte, via licitação pública, se desenvolve com empresas jurídicas à luz do que estabelece a Lei que disciplina a matéria (Lei nº 8.666).*

Outros entraves existentes, como a dificuldade de ordem financeiras, também não encontram respaldo na governabilidade da CONAB, visto estar inserida no contexto de contingenciamento imposto pelo governo federal.

Assim sendo, e com o intuito de subsidiar a resposta aos órgãos de controle externo, nos parece, a princípio, que as indagações realizadas não são desafios impostos, mas, sobretudo, dificuldades vivenciadas no âmbito do governo federal, com reflexos nas atividades a cargo da CONAB.”

No caso do não atingimento da meta para cadastramento das unidades armazenadoras, prevista para o ano de 2014, a manifestação da Unidade Examinada corrobora os fatos identificados por esta CGU. A limitação financeira permitiu que apenas 2.831 armazéns tivessem seu cadastramento efetuado. Ressalte-se que possuir o cadastro atualizado é pré-requisito fundamental para a certificação prevista na IN MAPA nº 24/2013.

No que concerne ao ritmo lento dos serviços contratados com o Banco do Brasil para reforma e ampliação das Unidades Armazenadoras, a situação foi analisada em item específico deste Relatório, sendo efetuada recomendação no sentido readequar os fluxos do contrato à realidade das etapas de execução.

Diante da informação prestada pela Unidade Examinada sobre a morosidade na definição das áreas para instalação de armazéns, ficou esclarecida a questão, tendo em vista as providências adotadas pela SPU-MA, para a autorização da ocupação do terreno pela CONAB.

Sobre a não contemplação na LOA-2014 da Ação de “Recuperação e Manutenção da Rede Própria de armazéns”, os esclarecimentos prestados pela Unidade Examinada corrobora os fatos identificados por esta CGU. A não contemplação da Ação de Governo na LOA-2014 de fato impediu a realização das adequações necessárias para



certificação, restando à CONAB requerer suplementação do orçamento, conforme comprovado pelos ofícios DIRAB nº 259 , DIRAB nº 406, e Presidência nº 461, todos do ano de 2014.

Em relação ao Objetivo 5 – “*Estar apta para atender os programas sociais e emergenciais de distribuição de alimentos*” e seus principais desafios, não obstante a CONAB tenha esclarecido que tais desafios tratam-se, na realidade, de entraves para a consecução das metas, e, nesse sentido, embora a problemática orçamentária e situações eventuais que afetam a governabilidade da Unidade sejam relevantes, faz-se necessário que a Companhia estude meios alternativos para o atingimento de suas finalidades, como, por exemplo, a realização de termos de cooperação com outros Órgãos afetos a suas políticas de abastecimento.

2.7 Avaliação do registro dos procedimentos disciplinares instaurados no Sistema CGU-PAD

Em delimitação do escopo, definido conjuntamente com o TCU, o Órgão de Controle Interno efetuou a avaliação do item considerando a seguinte questão de auditoria: A CONAB está implementando o CGU-PAD, registrando os procedimentos disciplinares instaurados?

Ao confrontar a lista de processos extraída do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD com a relação de processos administrativos informada pela CONAB. e com a relação apresentada no Relatório de Gestão 2014, referentes às instaurações e julgamentos ocorridos em 2014 no âmbito da CONAB Matriz e regionais, constatou-se que a maioria dos processos, 36 de um universo de 39, foram registrados no Sistema em 2014 . Dois processos estão fora do prazo de registro (nº 21200.000156/2013 e nº 21211.000161/2014-00) e o Processo nº 212110002642014-61 tinha prazo de registro até janeiro de 2015. Além disso, a Unidade por meio do Ofício nº Presi nº 507, de 14/9/2015, informou que foram capacitados os colaboradores designados pela Corregedoria-Geral da CONAB, via *online*, mediante treinamento oferecido no site da CGU, a fim de atender o disposto nos artigos 4º e 5º da Portaria CGU nº 1.043/2007, a qual estabelece a obrigatoriedade de uso do Sistema CGU-PAD. Informou ainda que a empregada CPF ***.689.711-**, Corregedora-Geral da CONAB foi designada como coordenadora responsável para o cadastramento e atualização dos processos no sistema.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Em delimitação do escopo, definido conjuntamente com o TCU, o Órgão de Controle Interno efetuou a avaliação do item considerando a seguinte questão de auditoria: Caso haja uma determinação específica do TCU à CGU para ser acompanhada junto à UJ, ela foi atendida?



A metodologia consistiu no levantamento dos Acórdãos em que haja determinação expressa do TCU para acompanhamento pelo Controle Interno

Em análise às informações referentes às determinações contidas em Acórdãos do Tribunal de Contas da União, verificou-se que não foram adotadas providências suficientes para atendimento das seguintes determinações:

- Acórdão: 6157/2014 – TCU – 1º Câmara:

“1.8.1. desenvolva e implemente indicadores de desempenho em todas as suas unidades regionais aptos a mensurar:

1.8.1.2. distintamente, a eficácia das ações de aquisição de novos estoques e de manutenção daqueles já existentes;

1.8.1.3. o percentual dos recursos transferidos mediante termos de cooperação utilizado com a aquisição de produtos agrícolas de famílias cadastradas no Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf);

1.8.1.4. a eficiência e eficácia das negociações efetuadas por meio do instrumento “Valor para Escoamento do Produto (VEP)”

O gestor apresentou manifestação, por meio do Ofício Audin n.º 036, de 21/8/2015, citando na resposta somente o item 1.8.1.1.(a eficiência e a eficácia dos objetivos e metas das ações de aquisição e subvenção relacionadas à Política para Garantia de Preços Mínimos (PGPM)), porém referindo-se a indicadores e ações de forma genérica, conforme transcrito a seguir:

“Subitem 1.8.1.1

Em resposta à CI AUDIN/GEDOP N.º 205, de 11.6.2015, a SUORG (CI N.º 038, de 12.6.2015), registrou; _ “[...] informamos que os indicadores de desempenho estão sendo refeitos, para que possam atender as demandas dos órgãos de controle e que já no Relatório de Gestão de 2014, possam mensurar a eficiência, eficácia e efetividade das ações desenvolvidas pela instituição.”

Cabe mencionar que Em análise a no Relatório de Gestão da CONAB referente ao exercício 2014 verificou-se a existência de indicador (cálculo de Pearson) de desempenho e eficácia relativo às ações de aquisição e subvenção relacionados à política para garantia de preços mínimos, atendendo ao item 1.8.1.1 do acórdão referido, entretanto não foram identificados se verificou indicadores relacionados aos itens 1.8.1.2, 1.8.1.3 e 1.8.1.4, referidos de modo a atender às determinações no mesmo do Acórdão: 6157/2014 – TCU – 1º Câmara.

2.9 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Em delimitação do escopo, definido conjuntamente com o TCU, o Órgão de Controle Interno efetuou a avaliação do item considerando a seguinte questão de



auditoria: (i) Foram adotadas providências no exercício de 2014 relacionadas com as recomendações exaradas pela CGU nas últimas auditorias anuais de contas?

Considerando as Auditorias Anuais de Contas dos últimos exercícios, verificou-se pendência em 10 recomendações cujo não atendimento impactam a gestão e os objetivos das principais políticas das CONAB. Em que pese o não atendimento, a Unidade Examinada tem apresentado periodicamente as providências para resolução das fragilidades – o que tem sido acompanhado pela CGU por meio do Plano de Providências Permanente.

2.10 Avaliação dos reportes ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA quanto ao balanço de resultados do Acordo de Gestão

Em delimitação do escopo, definido conjuntamente com o TCU, o Órgão de Controle Interno efetuou a avaliação do item considerando a seguinte questão de auditoria: Houve reportes ao MAPA, no exercício da Supervisão Ministerial, quanto ao balanço de resultados do Acordo de Gestão firmado entre CONAB e MAPA?

Quanto às comunicações da CONAB ao MAPA relativas ao balanço de resultados do Acordo de Gestão, verificou-se não ter ocorrido no exercício de 2014. Todavia, durante os trabalhos de auditoria, a CONAB apresentou minuta de Ofício, que propõe ao MAPA que seja editado novo ato revogando a Portaria Conjunta nº 410, de 07 de maio de 2014, e declarando extinto seus efeitos, uma vez que a Companhia entende que o referido Acordo cumpriu, quase integralmente, os propósitos que motivaram sua criação.

2.11 Avaliação da Gestão de Pessoas

Considerando a relevância da gestão de pessoas para o atingimento dos objetivos das políticas públicas de responsabilidade da CONAB, realizou-se verificações na regularidade de concessão de licença prêmio, incorporação de funções gratificadas.

Com o advento da Resolução CCE nº 09/1996, editada pelo extinto Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – CCE, foi determinado que as empresas estatais deveriam promover alterações nos seus regulamentos de pessoal com vistas à exclusão de dispositivos que estabelecessem direito à incorporação de função gratificada e concessão de Licença Prêmio.

Ainda em relação à Licença Prêmio foi verificada demanda de Relatórios de Auditoria Contas de exercícios anteriores acerca de constatação de registro da licença na folha financeira pelo próprio empregado beneficiado, com pagamento à maior referente 1/3 da licença convertida em pecúnia.

Em relação à Licença Prêmio, verificou-se que a Unidade atendeu às recomendações tendo adotado providências para a segregação de função em relação aos



registros na ficha financeira e em relação a devolução do valor pago à maior referente à Licença Prêmio do funcionário. Verificou-se ainda, que o Regulamento de Pessoal da Companhia – NOC 10.105, encaminhado pelo Ofício PRESI nº 479, de 27/8/2015, prevê no art. 130 que o benefício será concedido aos empregados admitidos até o dia 13/10/96, em obediência ao que está previsto na Resolução CCE nº 09, de 8/10/96.

Em relação à incorporação de função a CONAB informou que revogou as resoluções internas que concediam o direito à incorporação, acrescentando que, por meio do Ofício Presi nº 404, de 4/8/2015, solicitou ao DEST, avaliar a possibilidade de edição de nova resolução interna reconhecendo o direito à incorporação de função gratificada aos empregados que preencham os requisitos nos termos do entendimento da Súmula nº 372 do TST, de 25/4/2005, que garantiu aos empregados regidos pela CLT o direito à incorporação de gratificação de função exercida por dez anos ou mais, evitando ações recursais na justiça do trabalho, e que poderiam resultar em multa para a empresa, por protelação.

3. Conclusão

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

Informamos que os servidores listados a seguir, cuja assinatura não foi aposta neste Relatório, não estavam presentes quando da geração final deste documento por motivo previsto legalmente, apesar de ter efetivamente atuado como membro da equipe de auditoria.

Brasília/DF, 16 de outubro de 2015.

Nome: FELIPE FERREIRA PAIVA SANTOS

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: JULIANA MARA LEMOS

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:



Nome: LEONARDO FORMIGA LARROSSA
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: LEONARDO VERONIMO LAMEIRA
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: LUIZ PIQUET MENDES FERREIRA MARTIN
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: OLAVO MAIA JUNIOR
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: SAMUEL FRANCO LOPES
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

JOSE CARLOS DA FONSECA

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Agricultura,
Pecuária e Abastecimento - Substituto



Sumário

1 GESTÃO OPERACIONAL	4
1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS	4
1.1.1 EFICÁCIA DOS RESULTADOS OPERACIONAIS	4
1.1.1.1 INFORMAÇÃO	4
Informação Subvenções	4
1.1.1.2 INFORMAÇÃO	7
Fiscalização dos instrumentos de Subvenção.....	7
1.1.1.3 CONSTATAÇÃO	9
Falta de transparência na forma de obtenção do Valor Máximo do Prêmio (VMP), em especial quanto ao Cme (Custo médio do escoamento da laranja), para os leilões de PEPRO da laranja.....	9
1.1.1.4 CONSTATAÇÃO	13
Fragilidades nos mecanismos de divulgação das diretrizes do PEPRO.....	13
1.1.1.5 CONSTATAÇÃO	18
Fragilidades no processo de fiscalização, prejudicando a segurança quanto à regularidade das operações de subvenção concedidas.	18
1.1.1.6 CONSTATAÇÃO	22
Ausência de estruturação funcional que assegure a segregação de funções, no âmbito das Unidades Regionais, para fiscalização das operações de subvenção....	22
1.1.1.7 CONSTATAÇÃO	24
Reincidência de fragilidades nos procedimentos do Programa Vendas em Balcão	24
1.1.2 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS	32
1.1.2.1 CONSTATAÇÃO	32
Morosidade na regulamentação e implantação efetiva do sistema SICAN - Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais, Público do PAA, Cooperativas, Associações e Demais Agentes.	32
1.1.2.2 CONSTATAÇÃO	34
Inobservância das diretrizes da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2010, na aquisição de soluções de TI, pela CONAB.	34
1.1.2.3 INFORMAÇÃO	36
Avaliação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação adotado pela Unidade no exercício de 2014.	36
1.1.2.4 INFORMAÇÃO	37
Verificação do alcance dos objetivos estratégicos relacionados à infraestrutura de TI.	37



1.1.2.5 INFORMAÇÃO	38
Avaliação da adequação de pessoal e recursos de TI, frente às atividades desempenhadas pela Unidade.....	38
1.2 Programação dos Objetivos e Metas.....	39
1.2.1 Plano de Negócios	39
1.2.1.1 CONSTATAÇÃO	39
Ausência de implementação do Planejamento Estratégico da CONAB	39
1.2.1.2 INFORMAÇÃO	44
Situação do Acordo de Gestão MAPA/CONAB.....	44
2 GESTÃO PATRIMONIAL.....	49
2.1 BENS IMOBILIÁRIOS.....	49
2.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS.....	49
2.1.1.1 INFORMAÇÃO	49
Análise da gestão de patrimônio imobiliário.....	49
2.1.1.2 INFORMAÇÃO	52
Execução do Contrato nº 30/2013, celebrado entre a CONAB e o Banco do Brasil para reforma e construção de armazéns e sua contribuição para a certificação de acordo com a IN MAPA nº 29/2011	52
2.1.1.3 CONSTATAÇÃO	56
Atraso na execução do Contrato Administrativo nº 30/2013, celebrado entre CONAB e Banco do Brasil, relativo à revitalização e construção de armazéns próprios.....	56
3 CONTROLES DA GESTÃO	58
3.1 CONTROLES INTERNOS	58
3.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS.....	58
3.1.1.1 INFORMAÇÃO	58
Verificação do atendimento à recomendação relacionada ao Sistema Eletrônico de Comercialização da CONAB.	58
3.1.1.2 INFORMAÇÃO	59
Verificação do cumprimento das Recomendações da CGU.	59
3.2 CONTROLES EXTERNOS	61
3.2.1 Avaliação dos Controles Externos	61
3.2.1.1 CONSTATAÇÃO	61
Não implementação da avaliação formal de desempenho da Diretoria e do Conselho de Administração da CONAB, determinada na Resolução CGPAR n.º 3 de 31/12/2010.....	61



3.2.1.2 INFORMAÇÃO	62
Edição irregular de norma interna sobre incorporações de gratificações de função e de cargo em comissão (DAS) no âmbito da CONAB, sem autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.....	62
3.2.1.3 INFORMAÇÃO	64
A Unidade atende à diretriz prevista no art. 1º, alínea “e”, da Resolução CGPAR nº 3/2010.....	64
3.2.1.4 INFORMAÇÃO	65
A Unidade atende à diretriz prevista no art. 1º, alínea “b”, da Resolução CGPAR nº 3/2010.....	65



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 EFICÁCIA DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação Subvenções

Fato

A garantia de comercialização da produção com preços remuneradores é um dos instrumentos essenciais, juntamente com a oferta de crédito rural, para assegurar a saúde financeira dos agricultores e proporcionar as condições para melhorar o resultados das safras.

A implementação dos mecanismos de apoio à comercialização de produtos agropecuários é demarcada pela necessidade de intervenção no mercado, com o objetivo de manutenção da renda do setor.

Assim, cabe à CONAB mediante a operacionalização de instrumentos de intervenção oficial no comércio de produtos agrícolas a execução da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

De acordo com o Relatório de Gestão do exercício de 2014, considerando a conjuntura do mercado agrícola em 2014, foram acionados instrumentos de comercialização com subsídio direto ao produtor ou a terceiros, e atrelado ao escoamento do produto, para os mercados de algodão, milho, trigo, laranja e borracha.

Para tanto, a CONAB lançou operações com subvenções, como o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural-PEPRO e Valor para Escoamento da Produção-VEP, sendo o PEPRO responsável pelos maiores volumes operados em termos físicos e financeiros. O Prêmio para Escoamento de Produto – PEP encontra-se suspenso para reformulação, não ocorrendo operações em 2014.

O Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural-PEPRO destina-se ao produtor rural e/ou sua cooperativa que se disponha a vender seu produto pela diferença entre o Valor de Referência estabelecido pelo Governo Federal e o valor do Prêmio Equalizador arrematado em leilão, obedecida a legislação do ICMS vigente em cada Estado da Federação.

O Valor para Escoamento da Produção-VEP destina-se àqueles que se dispõem a adquirir produto do Governo Federal, promover o seu escoamento para uma região de consumo previamente estabelecida.



Quanto ao Prêmio para Escoamento de Produto – PEP cabe mencionar que encontra-se suspenso para reformulação, portanto não houve operações em 2014.

Os quadros a seguir detalham por quantidade ofertada e negociada, assim como o Valor Total do Prêmio negociado nos leilões realizados em 2014 para os produtos em que ocorreram intervenções no mercado via PEPRO e VEP.

Prêmio Equalizador da Produção - PEPRO				
Produto	Quantidade Ofertada	Quantidade Negociada	Negociada/Ofertada (%)	Valor Total do Prêmio
Milho (kg)	6.440.000.000	5.802.578.344	90,10	255.538.561,41
Laranja (cx)	26.190.000	18.842.730	71,94	47.114.641,42
Trigo (kg)	1.554.000.000	794.837.144	51,14	81.405.517,43
Borracha (kg)	47.200.000	5.855.296	12,40	3.013.323,88
Algodão (kg)	952.570.000	905.278.000	95,03	243.600.228,70
Total				630.672.272,90

Fonte: Site CONAB

Valor para Escoamento do Produto - VEP				
Produto	Quantidade Ofertada	Quantidade Negociada	Negociada/Ofertada (%)	Valor da Operação
Milho (kg)	50.000.000	17.075.288	34,15	5.592.543,47

Fonte: Site CONAB

A Unidade foi instada a manifestar-se acerca dos motivos verificados para o baixo percentual de negociação nos leilões de PEPRO para a borracha, tendo em vista a comercialização de apenas 12,40% da quantidade ofertada. Por meio do Ofício DIPAI n.º 237, de 04/09/2015, a CONAB assim se manifestou:

“Em outubro de 2014, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) iniciou a operacionalização dos leilões públicos realizados por intermédio do instrumento de apoio à comercialização denominado, Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural e/ou sua Cooperativa (PEPRO) para a borracha natural, safra 2013/14. Por se tratar de um instrumento que requer uma considerável organização por parte dos produtores, pois o mesmo deverá se fazer representar por uma bolsa de mercadoria, estar em dia com suas obrigações fiscais, a cadeia produtiva não estava preparada no primeiro mês em que ocorreu o Leilão da borracha (outubro) de 2014, o que resultou em uma negociação de apenas 2,85% do total ofertado. No leilão seguinte, ocorrido em Novembro do mesmo ano, houve a adesão de mais um estado, Minas Gerais e o percentual negociado atingiu 15,43%, demonstrando maior entendimento e confiança no instrumento por parte da cadeia produtiva como um todo. No último leilão de 2014, ocorrido em Dezembro, o total negociado elevou-se para 49,4% do total ofertado. A partir de 2015, o percentual negociado já atingiu a marca de 93%, com a adesão de mais dois estados produtores, Goiás e Paraná.”.

Por se tratar do primeiro ano em que foram realizadas operações via PEPRO para a borracha, entende-se razoável que ocorra um aproveitamento inferior aos produtos para os quais o instrumento de subvenção já se encontra consolidado. Quanto à evolução dos leilões já realizados em 2015 para a borracha, foram consultados os resultados já disponíveis até o momento no site da CONAB e observou-se uma elevação



no percentual de produto comercializado para alguns leilões, assim como informado na manifestação da Unidade.

Leilão	Percentual Comercializado
010/15	93,37
022/15	92,03
024/15	93,15
037/15	92,27
040/15	43,00
047/15	47,38
051/15	65,76
062/15	1,99
075/15	59,45
083/15	63,02
099/15	68,23
107/15	71,09
116/15	81,27

Fonte: Site CONAB

Tendo em vista que o PEPRO é lançado no momento em que os preços de mercado se encontram abaixo dos preços mínimos estabelecidos pelo Governo Federal na PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos, realizou-se análises para verificar se as operações foram lançadas oportunamente nos momentos em que se configurou a necessidade de intervenção.

A partir das informações fornecidas pela CONAB, daquelas disponíveis em seu site e de cotações agrícolas, verificou-se que as intervenções realizadas via PEPRO ocorreram em momentos em que os valores de mercado se encontravam abaixo dos preços mínimos estabelecidos para o produto, em conformidade com o que se propõe a política de governo.

Em relação à definição das demandas de subvenção, verificou-se que foram de iniciativa da Secretaria de Política Agrícola – SPA. Por sua vez, a DIRAB/CONAB encaminhou cópia das comunicações recebidas da SPA autorizando o lançamento dos Avisos dos leilões de subvenções realizados em 2014.

Essas comunicações definem as condições gerais para a realização dos leilões, quais sejam: data do leilão, quantidade e origem do produto, preço mínimo para comprovação, valor máximo do prêmio, participantes, documentação, data limite para venda do produto e prazo limite para comprovação da operação.

Cabe destacar que não foram apresentados eventuais estudos técnicos elaborados pela SPA nessas comunicações, mas apenas as condições gerais para operacionalização dos leilões.

Considerando o escopo da presente auditoria, não foram analisados os critérios adotados pela SPA para definição dessas condições; no entanto, foi solicitado à CONAB apresentar eventuais análises e estudos elaborados pelas suas áreas técnicas que concluam pela intervenção via PEPRO em 2014. Por meio dos Ofícios DIRAB n.º 478, de 03/09/2015, e DIPAI n.º 237, de 04/09/2015, foram apresentadas, respectivamente, as seguintes manifestações:



“Os estudos técnicos sobre cada produto amparado pela PGPM é desenvolvido pela Superintendência de Gestão e Oferta – SUGOF e apresentado ao MAPA para análise e providências cabíveis.”.

“Não houve elaboração de análises e estudos pela DIPAI que tenham concluído pela intervenção via PEPRO, no ano de 2014, pois se tratou de operações deflagradas a partir da iniciativa da Secretaria de Política Agrícola – SPA do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – Mapa e operacionalização da Diretoria de Operações e Abastecimento – DIRAB, da CONAB.”.

Apesar da manifestação da Unidade, a equipe da CGU teve acesso às Notas Técnicas n.º 025/2014 e 027/2014 elaboradas pela SUGOF, propondo intervenções no mercado para o trigo e o algodão respectivamente. Como pode ser observado no quadro com os resultados dos leilões realizados em 2014, a CONAB realizou intervenções ao longo do ano para ambos os produtos mencionados, o que demonstra coerência com as propostas apresentadas nas Notas Técnicas.

Além disso, a partir das respostas e de contatos realizados com os gestores durante a realização dos trabalhos, observou-se que a SPA possui autonomia nas decisões e definição dos critérios que envolvam as ações de subvenção, cabendo à CONAB a operacionalização dos leilões. Ademais, apesar de não possuir competência exclusiva para propor intervenções, a CONAB mantém rotina de análise de mercado como forma de medir as variações dos principais produtos agrícolas.

Por fim, cabe à CONAB operacionalizar as demandas oriundas da SPA de acordo com os critérios e orientações estabelecidos.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Fiscalização dos instrumentos de Subvenção

Fato

A Superintendência de Fiscalização de Estoques – Sufis, por meio da Gerência de Supervisão Técnico Operacional – GESUP, fiscaliza as operações de Subvenção, quais sejam PEP, PEPRO e VEP, além dos programas Vendas em Balcão, AGF, Contrato de Repasse e PGPM-Bio. As fiscalizações visam verificar o exercício da efetiva atividade ou se a operação foi conduzida conforme o estabelecido no Aviso específico.

Em 2014, foram realizadas 340 fiscalizações nas operações de subvenção, sendo que 22,05% foram apontadas como irregulares ou inaptas, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro – Fiscalizações nas operações de subvenção em 2014.

Programa	Documento	Produto	UF	N.º de Fiscalizações	Irregulares ou Inaptos	%	Número de Fiscais
PEP	Parecer 99	Uva	RS	110	7	6,36	6



PEPRO	Parecer 597	Uva	RS	85	47	55,29	6
PEPRO	Parecer 668	Laranja	PR	20	0	0,00	2
PEPRO	Parecer 691	Laranja	SP	74	16	21,62	4
PEPRO	Parecer 725	Milho	MT	46	5	10,87	6
VEP	Parecer 198	Milho	AM	5	0	0,00	2

Após apurar os resultados das fiscalizações, a Sufis envia cópia do relatório de fiscalização à Superintendência Regional da CONAB (SUREG) responsável pela comercialização de produtos agropecuários ou requisita cooperação técnica, para adoção das medidas cabíveis.

Do total de 1.403 fiscalizações executadas pela GESUP, no exercício de 2014, as referentes à subvenção representam 24,23%. Conforme demonstrado no quadro a seguir, a GESUP concentrou sua força de trabalho, especialmente, na fiscalização do programa de Vendas em Balcão.

Quadro – Fiscalizações realizadas pela GESUP em 2014.

Programa	N.º de Fiscalizações	%
PEP	110	7,84
PEPRO	225	16,03
VEP	5	0,35
AGF	6	0,42
Contrato de Repasse	149	10,62
Vendas em Balcão	656	46,75
PGPM-Bio	252	17,96
Total	1.403	100

Destaca-se que o programa de subvenção é operacionalizado e fiscalizado pela CONAB. No entanto, o orçamento cedido pelo Ministério da Fazenda contempla somente a operacionalização, restando à fiscalização o orçamento remanescente da fiscalização de estoques públicos, ou seja, com o orçamento da própria CONAB.

Entre os fatores limitantes à execução da fiscalização mencionados pela Unidade, por meio do Ofício Diafi n.º 146, de 14/9/2015, destacam-se os seguintes:

- i) Quadro de pessoal inadequado pela insuficiência quantitativa e pela carência de orçamento para capacitação.
- ii) Acúmulo de tarefas diversificadas executadas pelos fiscais, atrelado à falta de regulamentação da função.
- iii) Ausência de estruturação para o exercício da atividade de fiscalização nas Superintendências Regionais.
- iv) Instrumentos de fiscalização desatualizados, quando comparados às tecnologias atuais.
- v) Fragilidade na interlocução com outros órgãos governamentais.

Outrossim, a Unidade apresentou propostas de medidas relacionadas à perspectiva de aperfeiçoamento da execução das fiscalizações, quais sejam:

- i) Implantação do Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais, Público do PAA, Cooperativas, Associações e Demais Agentes – SICAN - com o objetivo de possibilitar o seguinte:



- inserção, pelos beneficiários dos programas de subvenção da delimitação (polígono) das suas respectivas áreas de produção;
 - exportação desses polígonos para aparelhos de GPS;
 - *upload* de documentos que comprovem o direito de posse ou de uso da terra onde se produziu o produto beneficiado com a subvenção.
- ii) Realização de Convênios entre a CONAB e outros órgãos governamentais como Ibama, Incra e Banco Central com o propósito de obter informações de suas bases de dados referentes a informações das propriedades rurais brasileiras, no que tange à identificação dos efetivos proprietários, à vocação produtiva e aos limites externos e das culturas ligadas a programas de subvenção. Isso auxiliaria na comprovação das informações prestadas pelos produtores.
- iii) Informatização da atividade de fiscalização, pois atualmente as equipes de fiscalização desenvolvem suas atividades utilizando planilhas eletrônicas e formulários em papel, destacando que para isso as equipes transportam grandes volumes de documentos impressos.

Por fim, registra-se que as propostas foram apresentadas pela DIAFI. Não obstante, para o êxito da implementação dessas e de outras medidas de aperfeiçoamento é relevante o afincamento e compromisso da Companhia como forma de manter a interação e envolvimento entre as áreas abarcadas.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Falta de transparência na forma de obtenção do Valor Máximo do Prêmio (VMP), em especial quanto ao Cme (Custo médio do escoamento da laranja), para os leilões de PEPRO da laranja.

Fato

A Portaria Interministerial nº 641, de 02/07/2014, estabelece parâmetros para concessão de subvenção econômica por meio de leilões públicos por intermédio do instrumento do PEPRO para a laranja in natura da safra 2014/2015. No seu Art. 2º, determina como deve ser calculado o Valor Máximo do Prêmio (VMP), a saber:

“Art. 2º - O Valor Máximo do Prêmio (VMP) deve ser calculado pelo Mapa, com base na seguinte fórmula:

VMP = (PM - Pmm) + Cme, onde:

PM = Preço Mínimo do produto no estado de produção;

Pmm = Preço médio de mercado da laranja, dos 5 (cinco) últimos dias anteriores à data limite para divulgação do aviso do leilão;

Cme = Custo médio do escoamento da laranja in natura ou processada.”.



Desse modo foi solicitado à CONAB informar a metodologia de cálculo para a obtenção do valor do Cme (Custo médio do escoamento da laranja) e apresentar faxes e orientações expedidas pela SPA para a elaboração dos Avisos de subvenção realizados em 2014.

Em resposta, por meio do Ofício DIRAB N ° 478, de 03/09/2015, a Unidade encaminhou as cópias das comunicações recebidas da SPA autorizando o lançamento dos Avisos para realização dos leilões. Em relação ao cálculo do Cme, informou que a SUOPE só realiza os leilões demandados pela Secretaria de Política Agrícola a quem caberá esclarecer o questionamento. A SPA foi questionada sobre o assunto durante os trabalhos de auditoria, estando seu posicionamento no campo “análise” a seguir.

Destaca-se que nas comunicações enviadas pela SPA à CONAB constam apenas as condições gerais para operacionalização dos leilões, sem o detalhamento da forma de obtenção dos valores utilizados.

Assim, foram utilizados os dados referentes aos Avisos PEPRO de laranja n.º 125/14 e 161/14 e do Ofício DIPAI N ° 237, de 04/09/2015, apresentado pela CONAB, como forma de verificar a aplicação da fórmula definida na Portaria supracitada. A análise pode ser verificada no quadro a seguir:

Mês/ Produto	Agosto (Aviso 125/14)						Setembro (Aviso 161/14)						Cme agosto/ Cme setembro (%)
	Preço Mínimo	Preço Mercado (Cepea)	Diferença	Cme	VMP (abertura)	VMP (fechamento)	Preço Mínimo	Preço Mercado (Cepea)	Diferença	Cme	VM P (abertura)	VMP (fechamento)	
Laranja Indústria	11,45	9,99	1,46	1,81	3,27	3,27	11,45	10,29	1,16	0,30	1,46	1,46	603
Laranja Pera	11,45	9,15	2,30	0,97	3,27	3,27	11,45	10,13	1,32	0,14	1,46	1,46	692

Fonte: Site da CONAB e Ofício DIPAI N° 237, de 04/09/2015.

Com base no quadro, verificou-se diferença significativa entre os VMPs dos Avisos n.º 125/14 e 161/14, em decorrência da utilização do valor do Cme seis vezes superior no Aviso n.º 161/14.

No entanto, mantidas condições equivalentes de escoamento, o responsável pela variação do prêmio a ser pago ao produtor, entre os leilões, deve ser apenas o valor do produto no mercado, sem interferência do Cme, já que os arrematantes dos diferentes leilões se encontram em igualdade de condições quanto ao destino de comercialização do produto.

Ocorre que no momento da divulgação dos Avisos de laranja não houve definição nem mesmo da região para onde os produtos devem ser comercializados, impossibilitando estimativa prévia para escoamento do produto, uma vez que foram comercializados por diferentes distâncias. Ademais, como os referidos Avisos não possuíam lotes com diferentes critérios quanto ao local de destinação dos produtos a



serem comercializados, deveria ser fixada média dos valores para escoamento do produto, obtidos com base em critérios técnicos, para todos os leilões nessa situação.

Não sendo viável a determinação de regiões específicas para escoamento do produto, torna-se necessária a elaboração de uma metodologia para definir de forma representativa um valor fixo para o transporte do produto dentro do Estado alvo do leilão.

Considerando ainda que para os leilões n.º 192/14 e 234/14, realizados em outubro e novembro, foram utilizados respectivamente 1,45 e 1,63 para os Valores Máximos dos Prêmios - VMP, valores compatíveis com o valor utilizado para setembro (1,46), verifica-se VMP consideravelmente acima dos demais meses para o leilão realizado em agosto, no valor de 3,27, em decorrência da utilização do Cme superior.

Destaca-se que o valor do preço mínimo de R\$ 11,45/caixa(40,8kg) se manteve para todos os meses em análise e que os preços de mercado sofreram apenas pequenas alterações, causando baixo impacto no cálculo do VMP. Assim, caso o valor do Cme utilizado em agosto fosse coerente com o de setembro, conseqüentemente o VMP seria compatível com o dos demais meses.

Em complemento, a título de exemplo, foram analisadas as planilhas disponibilizadas no site da CONAB com a relação dos resultados por produtores arrematantes do prêmio e as cooperativas para onde foram destinados os produtos e verificou-se ocorrências idênticas entre a origem e o destino dos produtos, o que não justifica a variação no valor do Cme para os leilões.

Aviso	DCO	Origem	Destino
125/14	00-654.3872-8	Conchal/SP	Conchal/SP
161/14	00-332.6649-2	Conchal/SP	Conchal/SP

Fonte: Site da CONAB

Por fim, segue quadro com o intuito de projetar o impacto financeiro caso o valor do Cme do Aviso 125/14 fosse igual ao do Aviso 161/14.

Cme (Aviso 125/14) (A)	Cme (Aviso 161/14) (B)	Diferença (A-B)	Caixas Ofertadas (Aviso 125/14) (C)	Valor (R\$) (c) X (A-B)
1,81	0,3	1,51	6.000.000	9.060.000,00

Causa

Insuficiência de detalhamento no processo e no aviso de leilão sobre a metodologia e parâmetros de cálculo do Valor Máximo de Prêmio (VMP); ausência de diálogo entre o MAPA e o Conab, na medida que esta não conhece os métodos de cálculo utilizados pela SPA e coloca-se na posição de apenas executora da política, apesar de possuir também conhecimento de variáveis importantes de mercado para as decisões sobre a política do PGPM

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio do Ofício DIRAB n.º 546, de 01/10/2015, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“Em relação ao fato objeto do ponto 1.1.1.1 do referido relatório, cabe inicialmente reforçar o papel executor desta Companhia nas políticas de apoio a comercialização de produtos agropecuários, voltadas para garantia de preços aos produtores e/ou sua cooperativa.

Nesta condição, a CONAB foi instruída pela Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, a divulgar Avisos de lançamento, via leilão público de Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural e/ou sua Cooperativa (PEPRO) para a produção de laranja “in natura”, da safra 2014/2015, nas condições e parâmetros previamente definidos na Portaria Interministerial n.º 641, de 02/07/2014.

Conforme se pode constatar, no art. 2º da referida Portaria, o valor máximo do prêmio (VMP) deve ser calculado pelo MAPA, com base na fórmula definida no mesmo artigo. No caso da definição dos valores máximos dos prêmios relativos aos Avisos 125/14 e 161/14, aquela Pasta valendo-se da autonomia lhe conferida aplicou a mencionada fórmula e informou o resultado alcançado a esta Companhia, conforme cópias anexas, com vistas a sua divulgação, o que ocorreu dentro dos prazos estabelecidos.

Constata-se assim, que no caso, esta Companhia atuou estritamente dentro de sua competência estabelecida na Portaria, não podendo justificar, portanto, a divergência de valores apontados por essa Controladoria.”

Análise do Controle Interno

Em que pese a Secretaria de Política Agrícola possuir autonomia para definição do Valor Máximo do Prêmio (VMP), os critérios e valores utilizados por ela também deveriam ser encaminhados à CONAB permitindo que haja transparência na divulgação dos Avisos e para que os processos possam ser instruídos com a forma de obtenção desses valores.

Pelo fato da CONAB possuir papel executor e ser responsável pela divulgação dos Avisos, cabe a ela envidar esforços para que possa desempenhar suas atribuições de acordo com os princípios que norteiam a administração pública.

Assim, mesmo que a Companhia não seja responsável pela definição e cálculo dos valores, a Empresa deve interagir com a SPA para obter as informações imprescindíveis para desempenhar sua competência da melhor forma possível, sempre buscando o aperfeiçoamento da gestão.

Por fim, após questionamento realizado à SPA com objetivo de entender a forma de obtenção do VMP, a Unidade informou que não foram considerados valores para escoamento da laranja já que só ocorreram operações dentro do Estado e que os valores



utilizados como VMP são decorrência do valor da laranja precoce que possui menor valor de mercado.

Ocorre que, nos Avisos de leilões de PEPRO de laranja e respectivos processos analisados pela equipe de auditoria, realizados em 2014, não constam a definição precisa dos tipos e da maturidade das laranjas a serem comercializadas, o que evidencia falta de clareza e transparência nas operações. Essa definição e sua divulgação mostram-se fundamentais para que possam ser atendidos os produtores do tipo de laranja definido e para evitar possíveis irregularidades na comercialização dos produtos, tendo em vista considerável diferença de preço entre elas.

Recomendações:

Recomendação 1: Atuar junto à SPA para viabilizar a divulgação, nos Avisos de PEPRO de laranja, dos valores dos componentes da fórmula utilizada para o cálculo do Valor Máximo do Prêmio (VMP), bem como para instruir os respectivos processos com a origem e a forma de obtenção desses valores. Divulgar também as variedades e a maturidade das laranjas a serem comercializadas nos leilões tendo em vista a significativa diferença de preço entre elas.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos mecanismos de divulgação das diretrizes do PEPRO.

Fato

Em análise aos elementos de controle difundidos no fluxo da execução das operações de subvenção, constatou-se fragilidade nos mecanismos de comunicação entre a CONAB e os agentes envolvidos na política de subvenção do Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural (PEPRO), quais sejam, agricultores, associações, cooperativas, corretores, Bolsas de mercadorias, entre outros.

Por se tratar de um programa que envolve diversos agentes, como mencionado acima, e por conta da singularidade do desenho do programa, mostra-se essencial que as diretrizes sejam expostas de forma clara e alinhada entre os diferentes meios de comunicação utilizados.

Mediante Ofício Dirab n.º 501, de 15/9/2015, a Unidade mencionou as formas de divulgação do PEPRO, conforme descrito a seguir:

- i) Inicialmente, são divulgadas a forma de participação, direitos e obrigações, e demais aspectos via endereço eletrônico da CONAB, por meio de Avisos específicos, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis antes da realização de cada leilão.
- ii) Complementarmente, são divulgados os valores dos subsídios envolvidos por meio de Comunicados, no prazo máximo de até 2 (dois) dias antes da realização do leilão.



- iii) Quando oportuno, são ministradas palestras de divulgação sobre os motivos de intervenção, forma de participação e demais esclarecimentos sobre as operações.
- iv) No intuito de fornecer informações básicas sobre as condições necessárias à participação nas operações de PEPRO, foi elaborada uma Cartilha direcionada aos produtores e/ou cooperativas. A Cartilha está disponibilizada na página eletrônica e também é encaminhada às Bolsas de Mercadorias, Superintendências Regionais para distribuição em feiras, congressos e eventos relacionados a agricultura.

Considerando os meios de divulgação informados no referido Ofício e, ainda, o Regulamento do PEPRO, disponibilizado na página da CONAB, e o Título 30.508 das Normas de Organização da CONAB, foram constatadas algumas divergências, conforme demonstra os exemplos a seguir, além da possibilidade de falhas de comunicação por conta da ausência de clareza na redação das regulamentações.

Da exigência de Regularidade junto ao Cadin:

Regulamento para operacionalização da oferta de Prêmio Equalizador pago ao produtor rural e/ou sua cooperativa PEPRO n.º 001/08, item 4.2: Na data da realização do leilão os participantes deverão estar cadastrados perante a Bolsa por meio da qual pretendam realizar a operação e possuir cadastro com prazo de validade no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF.

Aviso PEPRO n.º 116/15, itens 4.2 e 4.2.1: Na data da realização do leilão os participantes (produtores rurais e cooperativas de produtores rurais), deverão estar: Adimplentes junto ao Cadastro informativo de créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) e possuir cadastro em situação regular no Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (Sicaf);

No que se refere a esse ponto, destaca-se o fato de a exigência de regularidade junto ao Cadin estar prevista no Aviso e não no Regulamento, sendo que o Aviso é divulgado no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis antes da realização de cada leilão.

O princípio da publicidade conduz à necessidade de ampla divulgação de informações ao público interessado, por meio do acesso à informação nos canais adequados. Pressupõe, ainda, a clareza das informações fornecidas, de modo a assegurar a compreensão das regras aplicáveis e a eficácia da comunicação estabelecida.

Do escoamento do Produto:

Regulamento para operacionalização da oferta de Prêmio Equalizador pago ao produtor rural e/ou sua cooperativa PEPRO n.º 001/08, item 1. Do objeto: Oferta de prêmio equalizador a ser pago **ao produtor rural e/ou sua cooperativa pela venda e escoamento** do seu produto, nas condições e abrangências previstas no Aviso específico. (g.n.)



Aviso PEPRO n.º 116/15, item 6.1: Entende-se por prêmio equalizador o valor máximo que o Governo Federal pagará aos produtores rurais, **que realizar a venda e o escoamento** da borracha natural ... (g.n)

Cartilha PEPRO CONAB, página 9: **O produtor deve vender a um comprador que se comprometa a retirar o produto da UF de produção e comprove seu escoamento** por meio de notas fiscais emitidas dentro do período previsto no Aviso. (g.n.)

Observa-se que enquanto o Regulamento e o Aviso afirmam que o produtor é o responsável pelo escoamento, a cartilha menciona a responsabilidade como sendo do comprador. Destaca-se que o NOC não estabelece a quem cabe o escoamento.

Como elemento da transparência, a compreensibilidade das informações está relacionada à clareza na apresentação, incluindo a formatação das informações (demonstrativos, relatórios, exemplos etc.) e o uso de linguagem cidadã. Para isso, deve prevalecer a simplicidade, a linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários.

Outro exemplo da fragilidade na publicidade das diretrizes do PEPRO é o resultado apresentado pelo Parecer Técnico Superintendência de Fiscalização de Estoques Públicos - Sufis n.º 031/2014 – Fiscalização 2013 – PEPRO Milho – MS em que a Sufis aponta 38 casos na situação de pendente para avaliação, conforme se demonstra a seguir:

Quadro: Acompanhamento dos resultados da fiscalização.

Quantidade de produtores	Situação da Fiscalização (Sufis)	Motivo da Irregularidade (Sufis)	Situação (Suope)	Parecer da Suope/Geope
38	Pendente para avaliação.	Produtor não recebeu o valor do Preço Mínimo da Cooperativa.	Regular	Considerando que no Subitem 8.1 dos Avisos está estabelecido que o arrematante deverá realizar a venda do produto, no mínimo, pela diferença entre o Preço Mínimo e o valor do prêmio equalizador de fechamento de leilão e que são as cooperativas citadas no Parecer Técnico Sufis, o subitem não se aplica aos produtores que somente venderam o produto ao arrematante, que utilizaram do produto adquirido de seus cooperados na comprovação da operação arrematada.

Fonte: Planilha disponibilizada durante os trabalhos de campo.

Em análise ao posicionamento da Sufis, à alegação do produtor e ao consequente entendimento da Suope, verifica-se a necessidade de que a forma de participação e direitos dos produtores e cooperativas sejam expostos de forma mais clara e objetiva a fim de evitar diferentes interpretações no âmbito da própria CONAB, entre Sufis e Suope.

Em adição, destaca-se que os Pareceres Técnicos Sufis n.º 597/2014, 668/2014, 725/2014 e 691/2014 apresentam a seguinte sugestão à Superintendência de Operações Comerciais (Suope):



À Suope – divulgar, através dos meios de comunicação e/ou palestras, orientações aos produtores, cooperativas e demais envolvidos sobre: os objetivos do PEPRO, forma de participação, direitos, obrigações e responsabilidades, valores envolvidos, períodos autorizados para conceder a subvenção, entre outros.

Causa

Desalinhamento entre os meios de divulgação das diretrizes do PEPRO e ausência de clareza na exposição das regras.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício DIRAB n.º 546, de 1/10/2015, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“No que se refere ao ponto 1.1.1.3 temos a informar que esta Superintendência após

devidamente instruída pela Secretaria de Política Agrícola, do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, na esteira dos parâmetros definidos previamente por meio de Portaria Interministerial, das informações necessárias ao lançamento, via leilão público, das operações de apoio a comercialização com concessão de subsídio, procura na medida do alcance de seu conhecimento, estabelecer nos Avisos específicos da cada operação, as condições necessárias que assegure a participação dos interessados, com o conhecimento necessário ao cumprimento das exigências estabelecidas, como dos direitos advindos do cumprimento dessas, utilizando-se dos mecanismos hoje disponíveis para sua ampla divulgação.

Importante registrar que a especificidade da comercialização de cada produto inviabiliza em alguns aspectos, o estabelecimento de regras uniformes para todas as operações, e no que é possível, estamos concentrando os esforços necessários a sua unificação.

No que se refere ao Prêmio Equalizador Pago ao Produtor Rural (PEPRO) objeto do fato relatado, especificamente da exigência da Regularidade junto ao Cadin, cabe ressaltar que esta impropriedade tem sua origem na formulação das respectivas Portarias Interministeriais, e por consequência inseridos nos Avisos, visto que os regulamentos desta Companhia, atualizadas a partir do ano de 2007, sob a Coordenação do Senhor Subprocurador de Matéria Administrativa da Procuradoria Jurídica desta Companhia, titular do Grupo de Trabalho instituído por meio da Portaria Presi n.º 184/2007, cópia anexa, amparado segundo esse, por competência estabelecidas nas Leis n.ºs 8.036/90, 10.622/02 e o Decreto n.º 3.772/01, conforme cópia de despacho anexo, exarado no processo n.º 1345/09, não exigem a total regularidade no referido cadastro, mas tão somente a inexistência de débito perante da Seguridade Social.



Registre-se que esta Superintendência tem ao longo do tempo tentado resolver esta questão junto aos Órgãos envolvidos, como demonstra o Ofício DIRAB nº 198/15, de 08/04/2015, cópia anexa, encaminhado a Secretaria de Política Agrícola, do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, que em resposta encaminhou por meio do Ofício nº 107/2015/SPAMAPA, cópia do Parecer PGFN/CAF/Nº 2561/2010, emitido em razão de uma consulta específica relativa ao pagamento de subvenção extraordinária destinada aos produtores independentes de cana-de-açúcar da região nordeste, referente à safra 2009/2010.

Como esta Unidade entendeu como insatisfatória a manifestação daquela Secretaria, providenciamos em 09/09/2015, a abertura do processo nº 1469/15, que se encontra em fase de instrução com vistas ao seu encaminhamento para a Consultoria Jurídica desta CONAB para o colhimento dos elementos necessários a tentativa de solução da questão, seja pelo convencimento da necessidade de alteração das Portarias Interministeriais, ou pela alteração dos Regulamentos das operações em questão.

Com relação à observação relativa ao escoamento do produto, onde foi constatada divergência sobre a responsabilidade desse procedimento, cabe registrar que nas operações de PEPRO, a responsabilidade sobre a comprovação do efetivo escoamento do produto recai invariavelmente sobre o produtor e/ou cooperativa arrematante do prêmio, seja pelo escoamento feito pelos próprios, no caso da mercadoria ser comercializada diretamente para uma localidade definida no Aviso ou, quando feito por um comprador em localidade intermediária, com a obrigação do escoamento para local definido. Em outras palavras, o responsável pela comprovação de toda a operação perante a CONAB, envolvendo a venda e correspondente escoamento será do arrematante, seja na condição de produtor independente ou na condição de cooperativa. Entendemos que no caso mencionado no Relatório sob apreço, essa obrigatoriedade poderá ser melhor definida quando da elaboração de novas cartilhas, sem prejuízo de alteração na redação dos normativos, se necessário, no mesmo sentido.

Com relação ao apontamento de possíveis divergências entre o entendimento da Superintendência de Fiscalização - Sufis e esta Superintendência sobre a forma de participação e direitos dos produtores e cooperativas, cabe informar que as diretrizes definidas nas Portarias Interministeriais não trazem nenhuma distinção entre um e outro, estando ambos quando participantes dos leilões, na condição de arrematantes, submetidos as mesmas obrigações e direitos, entre esses o recebimento do valor do prêmio correspondente a quantidade do produto comercializado e escoado.

Quanto a possibilidade desta Companhia, nas operações realizadas por meio de cooperativas, buscar verificar a real destinação dada o valor do prêmio, esta Superintendência tem se pautado no entendimento já manifestado ao Tribunal de Contas da União, quando questionada sobre a matéria, no sentido da impossibilidade da interferência estatal naquelas entidades, na linha da informação prestada aquele Tribunal por meio do Ofício Presi nº 435/2008, de 21/08/2008, cópia anexa.”



Análise do Controle Interno

Cabe destacar que o registro não se propôs a discutir as regras estabelecidas para o PEPRO e sim a disponibilização dessas ao público interessado.

Sendo assim, registra-se que a transparência das diretrizes do PEPRO deve ser aprimorada considerando a publicidade com a ampla divulgação de informações aos interessados, propiciando-se o acesso em múltiplos meios ao público-alvo, de modo a assegurar a compreensão das regras aplicáveis e a eficácia da comunicação estabelecida.

Recomendações:

Recomendação 1: Compatibilizar as orientações contidas na cartilha, aviso e regulamento, relativa ao processo de subvenção, assegurando a consistência das informações disponibilizadas para os beneficiários, especialmente quanto a participação de cooperativas e cooperados.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no processo de fiscalização, prejudicando a segurança quanto à regularidade das operações de subvenção concedidas.

Fato

No intuito de verificar se a fiscalização promovida pela CONAB assegura a regularidade das operações de subvenção concedidas, foram considerados os seguintes aspectos:

- a) A abrangência da fiscalização para realizar inferência estatística sobre o resultado das fiscalizações em todo o país.
- b) O planejamento das fiscalizações na busca pela garantia de tempestividade do trabalho em campo.

Quanto à abrangência para realizar inferência estatística sobre o resultado das fiscalizações verificou-se que a Unidade adota os seguintes critérios para seleção amostral:

Tamanho da amostra		
3% dos produtores individuais, sendo que, quando a totalidade de participantes é igual ou inferior a 3, toma-se a totalidade.	100% das cooperativas arrematantes.	3 % dos produtores-cooperados, por cooperativa, ou, no mínimo, 3 cooperados por cooperativa, ou, todos os cooperados, quando a totalidade de participantes é igual ou inferior a 3 por cooperativa.

Fonte: Ofício DIAFI n.º142, de 4/9/2014.

De acordo com o Ofício DIAFI n.º142, de 4/9/2014, o método de seleção é baseado no princípio da Amostragem Aleatória Simples sem Reposição. Sendo assim, a seleção segue os seguintes passos:



- i) Os produtores são ordenados alfabeticamente e atribui-se um número sequencial de 1 a N, ou seja, $U = \{1, \dots, N\}$
- ii) Utilizando o software estatístico R (Software livre, disponível em <http://www.r-project.org>) sorteia-se, com igual probabilidade, um dos N produtores.
- iii) Sorteia-se um produtor seguinte, com o produtor anterior sendo retirado da população.
- iv) Repete-se o procedimento até que n unidades tenham sido sorteadas.

Desataca-se que o método de seleção utilizado garante chances iguais entre os elementos a serem sorteados, elidindo a possibilidade de se incorrer em alguma tendência e viabilizando a inferência, por conta da imparcialidade.

Ressalta-se, contudo, a importância de se realizar o sorteio de modo que seja possível a reprodução do mesmo com a obtenção de resultado idêntico, a qualquer momento que se pretenda repetir a seleção. Essa prática é utilizada como forma de dar transparência e viabilizar o controle.

Por outro lado, para a definição do tamanho da amostra deve-se atentar para a representatividade desta. Registra-se, para tanto, que não foi apresentado nenhum exame técnico que corroborasse para a definição dos percentuais estabelecidos, sendo assim, não é possível inferir quanto à representatividade, sobretudo, quanto à coerência frente ao universo e suas peculiaridades.

No que se refere ao planejamento das fiscalizações de modo a assegurar a tempestividade do trabalho em campo, identificou-se que a Unidade depende da disponibilidade de pessoal, que foi apontada, pela Diretoria Administrativa, Financeira e Fiscalização (Diafi), como inadequada, e de recursos orçamentário-financeiros. Para a fiscalização dos instrumentos de subvenção, não há rubrica específica dentro da previsão orçamentária dos programas de subvenção oriunda do Ministério da Fazenda.

Conforme apontado pela DIAFI, o início das fiscalizações é vinculado aos lançamentos dos Avisos específicos e à disponibilização dos dados dos participantes pela área que operacionaliza o Programa - SUOPE. Desse modo, na maioria dos casos, a fiscalização acontece aproximadamente 45 dias após a realização dos leilões.

Considerando, ainda, que os beneficiários participam em mais de um Aviso de Leilão, as operações são realizadas por grupo de Avisos. De acordo com o Ofício n.º 142, isso permite otimizar os trabalhos de campo.

Destaca-se que os instrumentos de subvenção operam com diferentes produtos, tais como: milho, algodão, laranja, borracha, etc. Sendo assim, o lapso de 45 dias pode inviabilizar a conferência do cultivo de certo produto ou dificultar a verificação para outro, a depender da peculiaridade na produção de cada um. Além disso, a fiscalização pode demorar mais que os referidos 45 dias.

Portanto, atualmente, não está assegurada a tempestividade para as verificações *in loco*. No entanto, a Gerência de Supervisão Técnico-Operacional (GESUP) já vem



experimentando verificações executadas à distância como forma de agilizar o processo de fiscalização, pois são feitas antes do trabalho em campo.

Ocorre que esse tipo de conferência remota só é possível quando se tem o croqui da área cultivada e o acesso a imagens de satélite, em alta definição. Para isso, outras áreas da CONAB, tais como a Gerência de Geotecnologia – Geote da Superintendência de Informações do Agronegócio – Suinf, deveriam proporcionar esses elementos à Gerência de supervisão técnico-operacional.

Nessa esteira, a Gesup emitiu, em 21/5/2015, a Comunicação Interna (CI) n.º 370, solicitando alterações no Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais, Público do PAA, Cooperativas, Associações e Demais Agentes (SICAN), quais sejam:

1. Delimitação da área de produção no mapa (georeferenciado);
2. Geração de arquivo contendo polígonos e coordenadas das propriedades para upload em dispositivos de GPS;
3. Possibilitar o *upload* de documentos de posse, arrendamento, escritura, etc. de propriedades utilizadas para cultivo pelos agentes;
4. Consultas a dados do SICAN que permitam:
 - identificar a localização do fiscal em relação à propriedade fiscalizada;
 - visualização de documentos;
 - exportação de informações para auxílio da fiscalização.

Frisa-se que a supracitada CI não contempla solicitação de acesso a imagens de satélite por ter sido encaminhada à área responsável por desenvolvimento de *software*.

Nessa mesma esteira, o Tribunal de Contas da União já havia indicado, em 2010, a necessidade de melhores condições estruturais para a fiscalização, quando avaliou o processo de gestão dos Estoques Públicos. No item 9.2 do Acórdão TCU n.º 123/2010 – Plenário, a Corte de Contas recomendou à CONAB que:

9.2.1. Proporcione 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, bem como promova a capacitação periódica dos servidores que trabalham com fiscalização;

Finalmente, salienta-se que para certificar a regularidade das operações com tempestividade e confiabilidade é substancial o engajamento da Companhia no intuito de viabilizar elementos que fortaleçam a fiscalização.

Causa

Ausência de estudo técnico que corrobore para a definição do percentual que define o tamanho da amostra e precariedade dos instrumentos de fiscalização, quando comparadas à tecnologia atual.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício DIAFI n.º 155, de 1/10/2015, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“Item 1.1.4 Constatação - Fragilidades no processo de garantia de regularidade das operações de subvenção concedidas.

Recomendação 1 - Promover a possibilidade de reprodução do sorteio de modo que obtenha resultado idêntico, a qualquer momento que se pretenda repetir a seleção.

A própria ferramenta empregada para a realização do sorteio (Software estatístico R) possibilita a geração de uma "semente" (seI. seed) cuja finalidade é garantir a reprodutibilidade da amostra selecionada.

Nesse sentido anexamos as Atas de reunião para a seleção amostral do PEPRO laranja 2014, PEPRO trigo/PR 2015 e PEPRO borracha 2015, contendo as respectivas "sementes".

Recomendação 2 - Avaliar a oportunidade de reestabelecer os percentuais definidos para o tamanho da amostra, baseados em estudos que indiquem a coerência e que considerem o intervalo de confiança para cada produto, região e operação.

Em atenção ao recomendado, a Sufis demandará à Suinf (Superintendência de Informações de definição do tamanho da amostra de acordo com as especificidades indicadas.

Recomendação 3 - Conferir, à Gesup, elementos que fortaleçam as conferências, à distância, dos dados declarados pelos produtores como forma de aprimorar o processo de fiscalização e promover a tempestividade.

Em relação a essa recomendação, a Superintendência de Fiscalização de Estoques tem promovido os necessários entendimentos junto às áreas afins como Superintendência de

Informações do Agronegócio - Suinf e Superintendência de Gestão da Tecnologia da Informação - Sutin, objetivando a disponibilização das ferramentas já disponíveis, a inclusão no Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais, Público do PAA, Cooperativas, Associações e demais Agentes - SICAN de funcionalidades relacionadas à fiscalização, bem como a informatização das atividades da Sufis, com vistas a melhoria e aprimoramento do processo de avaliação à distância, além de dar continuidade a fiscalização amostral que vem sendo executada.”

Análise do Controle Interno

Considerando a manifestação da Unidade, cancela-se a recomendação no sentido de *“Promover a possibilidade de reprodução do sorteio(...)”*, tendo em vista que já é possível reproduzir o sorteio de modo que se obtenha resultado idêntico, a qualquer momento que se pretenda repetir a seleção.



Quanto às demais recomendações, a CGU manterá o monitoramento por meio Plano de Providências Permanente a fim de acompanhar as medidas adotadas a fim de fortalecer a fiscalização.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar a oportunidade de reestabelecer os percentuais definidos para tamanho da amostra, baseados em estudos que indiquem a coerência e que considerem o intervalo de confiança para cada produto, região e operação. (Gesup)

Recomendação 2: Promover interação entre SUFIS, SUTIN, SUINF (Geote) de modo a conferir, à Gesup, elementos que fortaleçam as conferências, à distância, dos dados declarados pelos produtores como forma de aprimorar o processo de fiscalização e promover a tempestividade, com possibilidade de articulação com outros órgãos.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Ausência de estruturação funcional que assegure a segregação de funções, no âmbito das Unidades Regionais, para fiscalização das operações de subvenção.

Fato

No intuito de avaliar a fiscalização promovida pela CONAB, a fim de assegurar a regularidade das operações de subvenção concedidas, verificou-se a ausência de estruturação funcional no âmbito das Superintendências Regionais (Suregs), de modo a resguardar a segregação de funções para a fiscalização.

Instada a se manifestar quanto à garantia de segregação de funções (execução e fiscalização) nas Suregs, a Unidade informou, por meio do Ofício DIAFI n.º 146, de 14/9/2015, que tem o cuidado, preferencialmente, de não indicar servidores que integram equipes de análise das operações de subvenção para participação em fiscalizações.

Entre as razões apontadas para a ausência de garantia dessa segregação, no fito de assegurar que o servidor que atuou na análise da operação não é mesmo que compõe a equipe de fiscalização, destaca-se a falta de estruturação normatizada da área de fiscalização.

Como princípio básico de controle interno, a segregação de função é essencial para a efetividade da fiscalização, pois consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, singularmente entre as funções ou atividades-chave de autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão ou fiscalização.

Avaliando essa seara, o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou, em 2010, que a Companhia promovesse a adequada segregação de funções no âmbito das unidades regionais. Isso se deu na oportunidade em que o TCU avaliou o processo de



gestão dos Estoques Públicos. No item 9.1.4 do Acórdão TCU n.º 123/2010 – Plenário, a Corte de Contas determinou à CONAB que:

9.1.4. Não permita a participação de gerentes ou encarregados de operações em fiscalizações realizadas no estado de sua lotação, para que haja adequada segregação de funções;

Por meio da Nota Técnica Sufis n.º 298, de 3/6/2014, a Superintendência de Fiscalização de Estoques (Sufis) apresenta providências a serem tomadas no sentido de estruturar a área de fiscalização, entre as medidas, destacam-se as seguintes:

- i) Reestruturação da própria Sufis, com alteração de nomenclatura das áreas e definição de competências entre as Gerências;
- ii) Descentralização das atividades de fiscalização com a criação de Núcleos de Fiscalização – Nufis – subordinados tecnicamente à Sufis e administrativamente às Suregs.
- iii) Definição da função e das atribuições do Fiscal;
- iv) Contratação e capacitação de, no mínimo, 40 novos empregados, para adequação do quadro ideal de 140 fiscais;
- v) Formação e capacitação, continuamente, das equipes para a eficiente execução das atividades de fiscalização.

Como resultado, foi elaborado o Projeto de Reestruturação Organizacional das Superintendências Regionais – 2014.

A referida proposta de adequação da estrutura organizacional das Superintendências Regionais e das atividades de Fiscalização da CONAB foi encaminhada ao MAPA, por meio do Ofício Presi n.º 09, de 12/1/2015, para apreciação e posterior remessa à análise do departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST/MP.

O Projeto ainda não foi implantado e, conforme Ofício DIAFI n.º 146, de 14/9/2015, o atual organograma das regionais não contempla uma área específica para o exercício da atividade de fiscalização.

Causa

Morosidade na apreciação e aprovação da proposta de "Reestruturação da Superintendência de Fiscalização de Estoques e a reorganização das ações descentralizadas de execução" .

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício DIAFI n.º155, de 1/10/2015, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:



“Em relação à recomendação proposta da "Reestruturação da Superintendência de Fiscalização de Estoques e a reorganização das ações descentralizadas de execução", foi aprovada pela Diretoria Executiva e pelo Conselho Administrativo da CONAB, sendo encaminhada para apreciação e aprovação do MAPA, não obtendo o posterior registro de encaminhamento do documento ao Dest para fins de concordância formal na sua implantação.”

Análise do Controle Interno

De acordo com a manifestação da Unidade, após o encaminhamento da proposta de Reestruturação da Superintendência de Fiscalização de Estoques e a reorganização das ações descentralizadas de execução ao Mapa, a Unidade não obteve registro de encaminhamento do documento ao DEST.

Em consulta ao Sistema de Gestão Eletrônica de Documentos (SIGED) do Ministério, verificou-se que o documento encontra-se em análise. O Ofício Presi n.º 09, de 12/1/2015 foi recebido no Mapa em 13/1/2015 e despachado à Coordenação-Geral do Gabinete – GM (CGG/GM) na mesma data.

Desse modo, considera-se oportuno retomar a interação com o Ministério a fim de obter o posicionamento referente à apreciação da proposta, bem como do encaminhamento ao DEST.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover interação com o Mapa e com o DEST a fim de implantar a estruturação da área de fiscalização de forma bem definida, com as responsabilidades de suas unidades organizacionais claramente estabelecidas, documentadas e divulgadas, e políticas de pessoal adequadas, quanto à segregação de funções, treinamento e avaliação de desempenho.

1.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Reincidência de fragilidades nos procedimentos do Programa Vendas em Balcão

Fato

Em análise às providências adotadas pela CONAB a fim de sanar as fragilidades no âmbito do Programa de Vendas em Balcão apontadas pela CGU, por meio do Relatório de Auditoria n.º 201407908, verificou-se que os itens relacionados a seguir permanecem vulneráveis.

Quadro: Fragilidades no Programa de Vendas em Balcão

Ausência de definição objetiva da clientela do Programa de Venda em Balcão.
Venda de produto do Programa Venda em Balcão em quantidade acima do limite estabelecido pelos normativos.



Por meio do Ofício Audin n.º 031, de 23/7/2015, a Unidade encaminhou a Nota Técnica Audin n.º 13, de 22/7/2015, e conforme demonstrado a seguir as providências adotadas para as referidas fragilidades não foram conclusivas ou encontram-se em fase de aprovação e implantação.

Constatação n.º 2.2.1.2 - Ausência de definição objetiva da clientela do Programa de Venda em Balcão.

Recomendação n.º: 001 - Em articulação com os órgãos e entidades participantes da política pública de Venda em Balcão, definir de modo objetivo os critérios de habilitação dos beneficiários do Programa, de modo a garantir isonomia nas decisões e mitigar a possibilidade de arbitrariedade nas concessões do benefício.

Providências apresentadas pelo gestor:

A SUPAB pela CI N.º 424, de 6.7.2015, em resposta à CI AUDIN/GEDOP N.º 191, de 9.6.2015, manifestou:

. "[...] Foram inseridas no MOC e na NOC do Programa de Vendas em Balcão (normativos revisados e finalizados pela Supab, encaminhados para a Gerência de Controles Internos para providências quanto à aprovação e publicação) as seguintes exigências para a participação dos pequenos criadores rurais no Programa:

“4. CLIENTELA:

- a. pequenos criadores (suinocultores, avicultores, bovinocultores, caprinocultores, ovinocultores, bubalinocultores - búfalos - e, coturnicultores - codornas) e agroindústrias
- b. de pequeno porte (moinhos coloniais, indústrias de derivados do milho e fracionadores de arroz), cuja escala de produção e/ou localização impedem que tenham acesso aos estoques públicos comercializados em bolsas de mercadorias, que sejam detentores da Declaração de Aptidão ao Pronag (DAP) ou que, embora não a possuam, atendam alguns dos critérios para obtenção da mesma, listados a seguir.'
- c. explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro, ou, ainda, conforme determina o Cadastro Técnico do Programa, na condição de assentado ou inquilino da propriedade/estabelecimento;
- d. residam na propriedade/estabelecimento indicada(o) no Cadastro Técnico do Programa ou em local próximo a ela/ele;
- e. não disponham, a qualquer título, de área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor;
- f. tenham o trabalho familiar como base na exploração da propriedade estabelecimento cadastrado;
- g. possuam renda proveniente da exploração da propriedade/estabelecimento igual ou superior àquela auferida fora da propriedade/estabelecimento, quando for o caso; e

- h. não possuam renda bruta anual superior a R\$360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais).
- i. Para as regiões Sul e Sudeste é autorizado o cadastramento de clientes cujo plantel declarado atinja o consumo de até 54 (cinquenta e quatro) toneladas/mês de milho em grãos, consumo estabelecido no preenchimento do "CADASTRO TÉCNICO/PROGRAMA DE VENDAS EM BALCÃO", limitando sua aquisição em até 27 (vinte e sete) toneladas de milho/mês.
- j. Para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste é autorizado o cadastramento de clientes cujo plantel declarado atinja o consumo de até 28 (vinte e oito) toneladas/mês de milho em grãos, consumo estabelecido no preenchimento do "CADASTRO TÉCNICO/PROGRAMA DE VENDAS EM BALCÃO", limitando sua aquisição em até 14 (quatorze) toneladas de milho/mês.

Posicionamento do Controle Interno:

Inicialmente, destaca-se que as novas exigências apresentadas ainda não foram inseridas na NOC, conforme verificou-se em consulta à página da CONAB na internet.

Ademais, destaca-se o seguinte trecho “cuja escala de produção e/ou localização impedem que tenham acesso aos estoques públicos comercializados em bolsas de mercadorias” como exemplo de que a avaliação continuaria genérica e subjetiva, pois o entendimento de que uma localização impede o acesso ao estoque público pode variar entre um gestor e outro, de modo que a isonomia para participação restaria prejudicada.

Sendo assim, mantém-se o monitoramento dessa recomendação para acompanhamento da CGU.

Constatação n.º 2.2.1.3 - Venda de produto do Programa Venda em Balcão em quantidade acima do limite estabelecido pelos normativos.

Recomendação n.º 001 - Desenvolver mecanismos ou sistemas que permitam o cumprimento e a verificação dos limites operados por cliente/mês, conforme determinado nos normativos do Programa de Vendas em Balcão, adotando instrumentos de formalização dos limites operacionais definidos em nível local.

Providências apresentadas pelo gestor:

A SUPAB pela CI N.º 424, de 6.7.2015, em resposta à C/ AUDIN/GEDOP N.º 191, de 9.6.2015, manifestou: .

"(...) Um dos objetivos do Programa de Vendas em Balcão é "garantir, de forma contínua e sistematizada, o suprimento regular de insumos, por meio da disponibilização de estoques oficiais a preços de mercado e compatíveis com os praticados em pregões públicos, com a perspectiva de apoiar e estimular a pequena produção rural". Consideramos que a limitação, por parte da Superintendência Regional, para aquisição, pelo cliente, de quantitativo de milho inferior ao definido por Portaria Interministerial/Resolução, em virtude do baixo estoque do produto, é uma excepcionalidade. Portanto, entendemos que, caso haja necessidade de aplicação de tal procedimento, a Sureg deverá adotar, na medida da especificidade e temporalidade, os



instrumentos necessários para o controle dos limites de compra definidos. Não obstante o exposto e diante da recomendação da CGU, a SUPAB solicitou a SULO, através da CI SUPAB N. 867, DE 05/11/2014 (Anexo 1), que avaliasse a possibilidade de estabelecimento, no xFAC, de limite máximo de venda por unidade armazenadora, quando necessário. Conforme despacho da SUTIN, foi implementada a funcionalidade no xFAC para permitir o estabelecimento de limites no Programa de Vendas em Balcão. No mesmo despacho foi destacado que o Módulo de Vendas em Balcão no Sistema de Gestão de Estoques - Sigest - já está desenvolvido e em fase de pré-homologação pela SUPAB/GEPAB. A recomendação será avaliada e discutida com a SUTIN para inclusão no Sigest. "

Posicionamento do Controle Interno:

Conforme mencionado no Relatório de Auditoria n.º 201407908, a Companhia deve promover o cumprimento e a verificação dos limites de produtos por cliente estabelecidos, de forma a respeitar os normativos vigentes e assegurar a isonomia e impessoalidade no âmbito do Programa, tendo em vista que foram identificados casos em que o limite era atribuído a determinado produtor enquanto para outro, não.

Ademais, o Parecer Técnico Sufis n.º 190/2014 apontou três casos em que o beneficiário adquiriu produto em quantidade superior ao plantel apresentado.

Portanto, mantem-se o monitoramento dessa recomendação para acompanhar a implementação do controle feito pelo Sigest.

Constatação n.º 2.2.1.4 - Falta de providências quanto a beneficiários considerados como inaptos a continuar no Programa de Vendas em Balcão.

Recomendação n.º 001 - Avaliar a aplicação de penalidades previstas no item 9, do Título 22, do MOC para os beneficiários considerados inaptos nos Pareceres Técnicos da SUFIS n.ºs 456/2013 e 457/2013.

Providências apresentadas pelo Gestor:

A SUPAB pela CI N.º 424, de 6.7.2015. em resposta à CI AUDIN/GEDOP N.º 191, de 9.6.2015, registrou:

"Aguarda-se pela avaliação da CGU".

Posicionamento do Controle Interno:

A análise da CGU foi apresentada por meio do Relatório de Auditoria n.º 201407908 e como resultado foi exarada a recomendação de avaliar a aplicação de penalidades previstas no item 9, do Título 22, do MOC para os beneficiários considerados inaptos nos Pareceres Técnicos da SUFIS n.ºs 456/2013 e 457/2013.

Considerando que a Supab não mencionou providências, mantem-se o monitoramento da recomendação a fim de acompanhar as medidas adotadas para as irregularidades apontadas pelas Superintendências de Fiscalização de Estoque Públicos.

Constatação n.º 2.2.1.5 - Fragilidades no controle de retirada de mercadorias do Programa de Vendas em Balcão.



Recomendação n.º 001 - Aprimorar os controles internos referentes à retirada da mercadoria, avaliando a necessidade de detalhamento da norma e mantendo documentos comprobatórios do fiel cumprimento ao estabelecido no MOC de modo a evitar fatos que caracterizem desvio dos objetivos e filosofia do programa.

Providências apresentadas pelo Gestor:

A SUPAB pela CI N.º 424, de 6.7.2015, em resposta à CI AUDIN/GEOP N.º 191, de 9.6.2015, manifestou:

- "(...) Nos normativos do Programa de Vendas em Balcão (revisados e finalizados pela Supab, encaminhados para a Gerência de Controles Internos para providências quanto à aprovação e publicação) constam as seguintes exigências para a retirada do produto:

f) "Retirada do Produto - de posse da Nota Fiscal de venda, o cliente se apresenta ao armazém indicado para retirada do produto adquirido, a qual será processada pelo registro da entrega na primeira via e retenção da segunda via do documento fiscal.

Nas hipóteses em que ocorrer a emissão do DANFE ou da Nota Fiscal Eletrônica (Nte) de venda na sede da Superintendência Regional ou outra Unidade indicada, esta disponibilizará tal documento ao armazém detentor do estoque, em até cinco dias úteis após a confirmação do efetivo pagamento do produto, devendo o adquirente se apresentar diretamente à Unidade Armazenadora detentora do estoque para a sua retirada.

Para todos os efeitos, a entrega do produto será processada em uma única vez, comprovada mediante a emissão à CONAB pela Unidade Armazenadora detentora do estoque, da respectiva Nota Fiscal de Retorno Simbólico de mercadoria, passando ser de responsabilidade do beneficiário adquirente, além das despesas previstas na Nota da letra e) deste Manual, as despesas relacionadas à armazenagem do produto nas quinzenas subsequentes.

Na impossibilidade de proceder à retirada do produto pessoalmente, faculta-se ao cliente outorgar poderes a um representante, especificamente para este fim, por meio de procuração particular, com assinatura reconhecida em Cartório.

Alternativamente, poderá o cliente utilizar-se de minuta de procuração disponibilizada pela CONAB (Documento 2). Nesta ocasião, comparecerá, juntamente com o outorgado (representante), à Unidade da CONAB na qual se encontra o seu Cadastro, onde apresentarão carteira de identidade e documento do cadastro de pessoa física (CPF) perante a um empregado da Companhia, que certificará a autenticidade das assinaturas. A procuração original deverá ser arquivada na pasta de cadastro ou juntada ao processo do cliente cadastrado. Deverão, ainda, ser tiradas duas cópias, sendo uma entregue ao outorgante (cliente) e outra ao outorgado (representante).

Em caso de procuração contendo vários clientes outorgantes, admitir-se-á até no máximo 02 (dois) outorgados (representantes) por instrumento.



A procuração deverá ser renovada anualmente, contado o prazo a partir da data de sua emissão. O preposto (federação de agricultura e pecuária, sindicato rural e associação de classe da categoria ou similar) dos beneficiários (criador rural e agroindústria de pequeno porte) somente poderá retirar o produto em nome dos mesmos, após o cadastramento individual destes e a correspondente habilitação pela CONAB.

Posicionamento do Controle Interno:

Em consulta à NOC, disponibilizada na página da CONAB, verificou-se que o texto ainda não foi atualizado, portanto a recomendação permanece em monitoramento por parte da CGU.

Em adição, para acompanhamento da execução do Programa de Vendas em Balcão e no intuito de verificar as fragilidades identificadas pela Superintendência de Fiscalização de Estoques Públicos, em 2014, identificaram-se duas situações recorrentes como motivos para inaptidão de beneficiário a continuar no programa, quais sejam:

- i) Inexistência do plantel cadastrado;
- ii) Aquisição de produto em quantidade superior ao plantel apresentado.

Destaca-se, ainda, que dos 15 Pareceres Técnico da Sufis, todos apontam elevado quantitativo de beneficiários considerados aptos a continuarem no programa, mas que necessitam de atualização em seus cadastrados.

Causa

Dificuldades operacionais quanto a atualização cadastral, verificação de limites de venda de produto, de atualização do NOC, de aplicação de penalidade aos beneficiários considerados inaptado, e divergência sobre a a definição dos beneficiários do Programa. .

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n.º 547, de 1/10/2015, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Reincidência de fragilidades nos procedimentos do Programa de Vendas em Balcão.

Constatação n° 2.2.1.2 - Ausência de definição objetiva da clientela do Programa de Vendas em Balcão.



Recomendação nº 001: Em articulação com os Órgãos e entidades participantes da política pública de Vendas em Balcão, definir de modo objetivo os critérios de habilitação dos beneficiários do Programa, de modo a garantir isonomia nas decisões e mitigar a possibilidade de arbitrariedade nas concessões do benefício.

Esclarecimento:

Os normativos do Programa de Vendas em Balcão foram revisados e finalizados pela SUPAB/GEPAB, e enviados à Gerência de Controles Internos - GECOI - para providências de publicação. Informamos que, desde julho/2015, a GEPAB, a GECOI e a Gerência de Modelagem Operacional- GEMOR – têm trabalhado em conjunto para a adequação dos normativos à Norma 60.304 - Norma de Gestão Normativa, sendo realizadas várias reuniões para elaboração dos fluxos de processos e para adequação da estrutura da norma. Em relação ao trecho “cuja escala de produção e/ou localização impedem que tenham acesso aos estoques públicos comercializados em bolsas de mercadorias”, considerado genérico e subjetivo por esta CGU, informamos que o mesmo foi suprimida dos normativos.

Constatação 2.2.1.3 - Venda de produto do Programa de Vendas Balcão em quantidade acima do limite estabelecido.

Recomendação nº 001: Desenvolver mecanismos ou sistemas que permitam o cumprimento e a verificação dos limites operados por cliente/mês, conforme determinado nos normativos do Programa de Vendas em Balcão, adotando instrumentos de formalização dos limites operacionais definidos em nível local.

Esclarecimento:

A funcionalidade que permite o estabelecimento dos limites operacionais definidos em nível local, além de estar inserida no XFAC, também foi inserida no Sistema de Gestão de Estoques - Sigest. Portanto, quando houver necessidade de estabelecimento de limite máximo de venda de milho para que seja possível atender a um maior número de clientes, em face do baixo estoque do produto, a Sureg poderá padronizar o procedimento.

Constatação 2.2.1.4 - Falta de providências quanto a beneficiários considerados como inaptos a continuar no Programa de Vendas em Balcão. `

Recomendação nº 001: Avaliar a aplicação de penalidades previstas no item 9, do Título 22, do MOC para os beneficiários considerados inaptos nos Pareceres Técnicos da SUFIS nº 456/2013 e 457/2013.

Esclarecimento:

Os cadastros dos clientes do Programa citados como irregulares nos Pareceres Técnicos da SUFIS nº 456/2013 e 457/2013 foram inativados por dois anos, conforme penalidade prevista no MOC. Contudo, os clientes que adquiriram milho dentro da cota definida pelas Portarias Interministeriais nºs 220/2013 e 497/2013, porém em quantidade acima da especificada pela Sureg, não tiveram o cadastro inativado pelo



entendimento de que, nesses casos específicos, não houve irregularidade por parte dos adquirentes. O espelho dos cadastros pode ser visualizado no Anexo 3.

Constatação 2.2.1.5 - Fragilidades no controle de retirada de mercadorias do Programa de Vendas em Balcão.

Recomendação n° 001: Aprimorar os controles Internos referentes à retirada da mercadoria, avaliando a necessidade de detalhamento da norma e mantendo documentos comprobatórios do fiel cumprimento ao estabelecido no MOC de modo a evitar fatos que caracterizem desvios dos objetivos e filosofia do programa.

Esclarecimento:

Nos normativos do Programa de Vendas em Balcão, em anexo, constam as exigências e os detalhamentos necessários para a retirada do produto, em atendimento à recomendação.”

Análise do Controle Interno

Tendo em vista a manifestação apresentada pelo gestor e a Reunião de Busca Conjunta, que ocorreu em 30/9/2015, registra-se a revisão da recomendação 001 da Constatação 2.2.1.2 para o seguinte texto:

“Avaliar a oportunidade de adotar o parâmetro da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) associado a um prazo de recadastramento, além da articulação com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para a formalização e validação das informações declaradas”.

Quanto à recomendação referente à Constatação 2.2.1.3, mantém-se o monitoramento haja vista que o sistema Sigest não foi implementado.

No que se refere à recomendação 001 da constatação 2.2.1.5, reitera-se o posicionamento de monitoramento tendo em conta que a Norma de Vendas em Balcão 40.202 apresentada em anexo ao Ofício n.º 547, de 1/10/2015, não foi publicada.

Por fim, considera-se a recomendação referente à constatação 2.2.1.4 atendida, sem prejuízo de futuras verificações.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Superintendência de Abastecimento Social que adote medidas a fim de dar cumprimento às recomendações exaradas no relatório de Auditoria n.º 201407908, além de acompanhar os resultados das fiscalizações realizadas pela Sufis, avaliando as providências indicadas como necessárias no Pareceres Técnicos disponibilizados à Supab



1.1.2 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Morosidade na regulamentação e implantação efetiva do sistema SICAN - Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais, Público do PAA, Cooperativas, Associações e Demais Agentes.

Fato

Para acompanhar o atendimento às recomendações emitidas pela CGU, por meio do Relatório de Auditoria Especial nº 00190.021911/2011-41-A, especialmente quanto à construção do SICAN (Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais, Público do PAA, Cooperativas, Associações e Demais Agentes relacionados), solicitou-se à Unidade, posicionamento quanto ao estágio atual de desenvolvimento do referido Sistema.

Em resposta, por meio do Ofício DIPAI nº 199, de 17/08/2015, a Unidade informou que o desenvolvimento do SICAN foi concluído pela DIPAI/SUTIN em novembro de 2013, e que o mesmo já se encontra em ambiente de produção. Entretanto, a CONAB ainda não definiu, até o presente momento, qual será a Unidade Gestora do Sistema.

Em complemento, a Unidade também encaminhou a Comunicação Interna nº 117, de 18/05/2015, por meio da qual a Diretoria de Política Agrícola e Informações – DIPAI comunicou às demais áreas da CONAB sobre a necessidade de serem tomadas providências relacionadas à regulamentação do assunto, divulgação ao público-alvo e revisão dos normativos pelas áreas competentes, para utilização efetiva do sistema SICAN. Nesse documento, a Unidade ainda apresentou sugestões sobre quais áreas da Companhia poderiam ser responsáveis pela gestão/administração do cadastro, levantando-se, inclusive, a possibilidade de criação de uma unidade específica para tal fim. Dessa maneira, essa nova unidade atuaria como agente regulador dos assuntos ligados ao sistema, recebendo, definindo e deliberando sobre regras de negócio junto aos usuários.

Em decorrência do comunicado supracitado, por meio da Portaria nº 498, de 18/06/2015, foi instituído Grupo de Trabalho específico para a realização dessas tarefas, sobretudo para execução da migração para o sistema SICAN dos cadastros existentes e para a elaboração de normas específicas relacionadas ao tema.

No entanto, embora vigente o prazo para conclusão das atividades atribuídas ao Grupo de Trabalho, verificou-se que, até o momento, não houve definição quanto à Unidade Gestora responsável pelo SICAN. Devido à ausência de Unidade Gestora, a Superintendência de Tecnologia da Informação – SUTIN tem administrado, até o momento, as demandas relacionadas à manutenção do referido Sistema. Em decorrência



da ausência de regulamentação, o sistema também não pode ser integrado às diversas áreas que utilizam as informações nele providas.

Destaca-se que a regulamentação do SICAN envolve tanto a atualização de normativos internos à CONAB, como o Manual Operacional da CONAB e regulamentos relacionados aos programas por ela operados, quanto normativos externos à Unidade, a exemplo da Portaria Interministerial MAPA/MF nº 182, de 25/08/1994, que estabelece regras para a formação e liberação de estoques públicos e para a intervenção no mercado de produtos agropecuários.

Ressalte-se, ainda, o fato de que novos sistemas que estão em desenvolvimento, tais como o SISCOE – Sistema de Comercialização Eletrônica e o SIGEST – Sistema de Gestão de Estoques, dependem diretamente do pleno funcionamento do SICAN para que também sejam disponibilizados para uso.

Causa

Atraso na definição e composição da área gestora do sistema SICAN – Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais, Público do PAA, Cooperativas, Associações e demais agentes, por parte da alta administração da CONAB e das instâncias responsáveis pela regulamentação dos sistemas construídos pela Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de e-mail encaminhado à equipe de auditoria em 06/10/2015, a área de Tecnologia da Informação da Unidade informou ser fundamental que: “... a alta direção venha a deliberar quanto à unidade gestora que terá a competência regimental pela administração do sistema SICAN considerando a sua abrangência, necessidade de regulamentação em níveis interno e externo, integração com outros órgãos de governo mediante eventuais acordos de cooperação e por impactar em vários processos de negócio conduzidos pela Companhia em âmbito nacional.”

Análise do Controle Interno

Considerando-se o alto grau de dependência que os demais sistemas em construção pela CONAB possuem em relação ao SICAN, é relevante que a alta gerência da Unidade priorize a sua regulamentação, possibilitando, dessa maneira, seu uso efetivo pelas áreas da CONAB, evitando atrasos que eventualmente possam causar impacto negativo na operação dos programas executados pela Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à alta administração da CONAB e ao Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 498, de 18/06/2015, que priorizem a definição de uma Unidade Gestora para o sistema SICAN, com o objetivo de regular as demandas



relacionadas ao sistema, em especial quanto aos fluxos de validação de informação internas e externas, e quanto à sua integração aos demais sistemas da CONAB.

1.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Inobservância das diretrizes da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2010, na aquisição de soluções de TI, pela CONAB.

Fato

Com o objetivo de avaliar a aderência das contratações de Soluções em Tecnologia da Informação realizadas pela CONAB em 2014 em relação às diretrizes da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2010, selecionou-se, com base na materialidade, o Contrato nº 034/2014 firmado pela Unidade junto à empresa Hewlett Packard Brasil LTDA.

O valor do referido contrato, que teve por objeto a aquisição de 1.325 microcomputadores pela CONAB, alcançou R\$ 3.158.060,00, montante equivalente a 32% dos recursos utilizados pela Unidade em contratações de Soluções de TI, no exercício de 2014.

Cabe destacar que, embora a CONAB não integre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP, acórdãos emitidos pelo Tribunal de Contas da União têm apontado a necessidade de aderência dos procedimentos internos aos padrões para a contratação de TI da Administração Pública Federal, inclusive por empresas públicas, conforme se observa no Acórdão nº 265/2010 – TCU – Plenário.

Em análise ao processo de contratação, constatou-se que a Unidade não atendeu integralmente às diretrizes da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2010 como norma orientadora para a aquisição desses equipamentos.

Verificou-se, também, ausência da realização dos elementos mínimos das etapas de Análise de Viabilidade da Contratação, Plano de Sustentação, Estratégia da Contratação e Análise de Riscos, as quais compõem a fase de Planejamento da Contratação.

Cabe destacar que a execução da fase de Planejamento da Contratação é necessária mesmo nos casos em que a aquisição de bens ocorra por meio de adesão à Ata de Registro de Preços, conforme destacado pelo Inciso III, Art. 18, da IN nº 04/2010.

Causa

Falta de aderência dos procedimentos internos às diretrizes da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2010, na contratação de empresa para aquisição de equipamentos de Tecnologia da Informação, em especial quanto aos elementos mínimos das etapas do Planejamento da Contratação.

Manifestação da Unidade Examinada



A área de Tecnologia da Informação da Unidade, por e-mail encaminhado à equipe de auditoria em 06/10/2015, informou que:

“As aquisições de TI da CONAB são pautadas nas diretrizes gerais estabelecidas pela Instrução Normativa MP/SLTI N° 4, de 11 de setembro de 2014, editada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. Uma vez que a Companhia não faz parte do SISP, os diversos artefatos definidos na norma podem não aparecer explicitamente, todavia compõem os autos dos processos administrativos. Contemplam os elementos essenciais da fase de planejamento da contratação a nota técnica, o termo de referência e demais documentos que compõem o processo administrativo de contratação, como o Voto da Diretoria Colegiada e a nota de empenho ou pré-empenho. No que diz respeito à oficialização das demandas, estas acontecem por meio de CI - Comunicação Interna das áreas demandantes e/ou por motivações técnicas apontadas pela própria área de TI com base no PDTI. Ainda, os papéis do integrante administrativo e do requisitante são desempenhados pela própria área de TI nas competências exigidas pela IN, tendo em vista que a estrutura da Companhia e seus processos de trabalho, dificultam a indicação de integrantes da área demandante e da área administrativa no rigor do modelo da referida IN.”

Análise do Controle Interno

Embora não tenham sido identificadas irregularidades na contratação analisada, e, considerando-se o fato de que a Unidade possui estrutura organizacional diversa dos órgãos componentes da Administração Direta, verifica-se que a aderência aos padrões apresentados pela Instrução Normativa SLTI/MPOG n° 04/2010, ainda que seja necessária a realização de algumas adaptações, representa boa prática de gestão, no caso de contratação de Soluções de TI, pela Unidade.

Ademais, a IN n° 04/2010 oferece orientações quanto a eventuais dúvidas relacionadas ao processo de contratação de bens e serviços de TI, como as levantadas no processo analisado, relacionadas à proposta de aquisição de quantidade de equipamentos superior à informada na Ata de Registro de Preços e à cobrança de multa devido ao descumprimento, pela empresa contratada, de cláusula contratual.

Dessa maneira, os procedimentos e responsabilidades das demais áreas participantes da aquisição da solução de TI, os papéis dos integrantes de cada área envolvida na contratação e, sobretudo, os itens que devem compor os documentos produzidos pela equipe de contratação, podem ser gradualmente adaptados às diferenças estruturais da empresa, de modo a atender às etapas da fase de Planejamento da Contratação.

A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, disponibiliza no endereço eletrônico <http://www.governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/nucleo-de-contratacoes-de-ti/modelo-de-contratacoes-normativos-e-documentos-de-referencia>, o Guia Prático para



Contratação de Soluções de TI. Esse documento contém um conjunto de boas práticas para contratações de Soluções de TI pela Administração Pública Federal, e nele são detalhados os processos, atividades, artefatos e responsáveis envolvidos na contratação de Soluções de TI.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à CONAB que, nas contratações de bens e serviços de Tecnologia da Informação, observe as diretrizes contidas na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2014 e suas atualizações, em especial às etapas de Análise de Riscos e elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, componentes da fase de Planejamento de Contratação.

1.1.2.3 INFORMAÇÃO

Avaliação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação adotado pela Unidade no exercício de 2014.

Fato

Para avaliar a adequação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI elaborado pela CONAB, a equipe de auditoria solicitou à Unidade a apresentação do PDTI adotado no exercício de 2014, tendo em vista que a versão do documento publicada no endereço eletrônico da CONAB se restringia ao período de 2007 a 2011.

Em resposta encaminhada à CGU, a Unidade não apresentou PDTI válido para o exercício 2014. Por meio do Ofício DIPAI nº 199, de 17/08/2015, a Unidade informou que segue:

“foi sobrestado em função de que, até 2013, a força de trabalho da Sutin era composta, em sua quase totalidade, por consultores contratados no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica ABC/CONAB/PNUD (Projeto BRA 03/034), que, com o fim do projeto, foram substituídos pelos novos empregados aprovados no concurso público realizado em setembro de 2012.”, sendo “todo o esforço da gestão foi centrado na coordenação do repasse tecnológico e negocial dos ex-consultores PNUD para os empregados recém-contratados, de forma a assegurar a continuidade do provimento dos serviços de TI em produção, conclusão de projetos em andamento e o desenvolvimento de novas soluções.”.

Por fim, informou que: *“Concluída a fase de transição, foi dado início à elaboração do PDTI pelos técnicos da Sutin que, diante do expressivo volume de demandas, compartilhavam seu tempo entre esta e diversas outras atividades da sua área de atuação.”.*

Portanto, a Unidade justificou que o atraso na elaboração de um novo PDTI para o exercício de 2014 ocorreu em virtude da escassez de recursos humanos e à priorização, pela Unidade, das atividades relacionadas ao desenvolvimento de sistemas.



Em que pese tal fato, posteriormente, a Unidade, por meio do Ofício DIPAI nº 233, de 04/09/2015, informou ter concluído a elaboração do novo PDTI vigente pelo período de 2015 a 2018. O referido documento foi apresentado ao Comitê Executivo de Tecnologia da Informação – CETI – em Reunião Extraordinária realizada em 28/08/2015, tendo sido aprovado pela Diretoria Colegiada pelo Voto Dipai nº 017/2015.

1.1.2.4 INFORMAÇÃO

Verificação do alcance dos objetivos estratégicos relacionados à infraestrutura de TI.

Fato

Com relação às atividades realizadas para atender ao objetivo “*Prover a Companhia de infraestrutura de tecnologia de informação atualizada*”, relacionado ao Tema 3 – Excelência Organizacional Interna, por meio do Relatório de Gestão do exercício de 2014, a Unidade apresentou um conjunto de iniciativas adotadas no âmbito da gestão em Tecnologia da Informação.

Com vistas a manter atualizados, os ativos, os procedimentos e a infraestrutura de TI, a Unidade executou as seguintes atividades: implantação da gestão de serviços de TI nos ambientes de desenvolvimento de sistemas; suporte aos usuários e administração de rede através do nivelamento do conhecimento sobre gestão de serviço e utilização de um conjunto de boas práticas aplicadas na infraestrutura e operação e manutenção de serviços de TI.

Em complemento às informações prestadas no Relatório de Gestão, a Unidade, por meio de registro da Memória de Reunião do Comitê Executivo de Tecnologia da Informação, realizada em 03/07/2015, informou que vem encontrando dificuldades para a obtenção de recursos financeiros voltados à melhoria da infraestrutura de TI da Unidade, e que tal fato “*tem prejudicado seriamente qualquer planejamento e comprometido diversas ações de TI ao longo dos últimos anos.*”.

Em virtude dos problemas identificados pela área de TI da Unidade, sugeriu-se, na referida Reunião, “*a criação de rubrica específica para investimento em TI.*”, tendo em vista o fato de que, desde o exercício de 2013, as aquisições realizadas pela Unidade foram viabilizadas com recursos financeiros provenientes de outro órgão, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.

Desse modo, devido à escassez de recursos, a Unidade informou que as prioridades dos gastos em TI são definidas “*com foco nas urgências dentro da infraestrutura de TI*”. Atualmente, a Unidade define como prioridade a “*atualização dos softwares da plataforma Microsoft e servidores de rede*” devido à perda de suporte oferecido pelo fabricante.



1.1.2.5 INFORMAÇÃO

Avaliação da adequação de pessoal e recursos de TI, frente às atividades desempenhadas pela Unidade.

Fato

Para avaliar a adequação da força de trabalho dos empregados contratados na área de Tecnologia da Informação – TI, frente às atividades desempenhadas, solicitou-se da Unidade a disponibilização do quadro de pessoal, para a área de TI, dos empregados contratados por meio do concurso realizado pela CONAB no exercício de 2012.

Em resposta, por meio do Ofício Dipai nº 233, de 01/09/2015, a CONAB apresentou a tabela a seguir, que contém o número de empregados ingressos e egressos, nos últimos três exercícios:

Cargos de TI – Concurso 2012	Total de Vagas	2013		2014		2015		Total
		Ingressos	Egressos	Ingressos	Egressos	Ingressos	Egressos	
Desenvolvimento	43	50	8	12	11	10	5	48
Suporte Técnico	14	13	1	5	4	0	0	13
Banco de Dados	3	5	1	1	1	0	0	4
TOTAL	60	68	10	18	16	10	5	65

Fonte: Ofício Dipai nº 233, de 01/09/2015

Verifica-se que, apesar da alta taxa de evasão ocorrida nos três anos posteriores à realização do concurso, período em que 32,3% dos empregados contratados deixaram a empresa, o quantitativo de empregados manteve-se constante em relação à quantidade inicialmente disponibilizada pelo concurso de 2012.

Entretanto, segundo destacado pela Unidade, a força de trabalho é insuficiente frente às atribuições exercidas pela área de TI, sendo a relação média entre os empregados da área, e o total de funcionários da CONAB, de 2,82%. Nesse sentido, a Unidade destacou que: *“Apesar das recentes contratações advindas do concurso realizado em 2012, o quantitativo de empregados da SUTIN ainda não está apropriadamente dimensionado para o atendimento das necessidades da Companhia. Esta insuficiência foi apontada no PDTI anterior (2007-2011), que, à época, recomendou que a equipe recebesse o incremento de 87 empregados.”*

A Unidade ressalta, ainda, a necessidade de incremento da equipe técnica em 42 analistas, devido ao aumento da demanda por novos sistemas e à necessidade de manutenção das soluções já existentes.

Por meio do Relatório de Gestão 2014, a Unidade informou que uma das causas para a alta rotatividade dos servidores é a baixa remuneração dos empregados da área, inferior à oferecida por outras instituições. Ademais, por meio do Plano Diretor de Tecnologia da Informação 2015-2018, a Unidade destaca a precariedade das instalações



físicas do setor de Tecnologia da Informação e a ausência de uma carreira específica para a área de TI como fatores de risco que contribuem para a evasão de servidores.

Quanto às iniciativas adotadas pela Companhia, no sentido de reter os empregados lotados nas áreas de Tecnologia da Informação, a Unidade informou ter definido, no PDTI 2015-2018, metas e ações com o objetivo de incentivar a permanência dos novos empregados na Companhia, citando como principais: formalizar as Coordenações Técnicas da SUTIN, prover ambiente físico adequado, ampliar, por meio de concurso público, o quadro de funcionários da TI em 42 empregados e prover 100% dos cursos para a SUTIN previstos no Levantamento de Necessidades de Treinamento – LNT.

1.2 Programação dos Objetivos e Metas

1.2.1 Plano de Negócios

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de implementação do Planejamento Estratégico da CONAB

Fato

O Regimento Interno da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, estabelece no Art. 32, incisos I a IX, que compete à Superintendência de Estratégia e Organização – Suorg, subordinada à Presidência, as atividades de desenvolvimento, avaliação e coordenação da execução do Planejamento Estratégico da Companhia.

Ainda, o Art. 33, incisos I a X, define as competências da Gerência de Planejamento Estratégico – Geple, subordinada à Suorg, para coordenação da elaboração e implementação do planejamento estratégico.

Todavia, não obstante as atribuições relacionadas ao acompanhamento do Plano Estratégico da CONAB estejam definidas regimentalmente, foram identificadas inconsistências de cunho estratégico levantadas em relatórios de auditoria anteriores da CGU, OS 201308737 e 201407908, a saber:

- Permanência do risco a governança da Companhia em decorrência da não implantação efetiva do Planejamento Estratégico;
- Ausência de esforços na implementação do Planejamento Estratégico da CONAB.

Causa

Necessidade de fortalecimento da estrutura e da condição orçamentária para a elaboração e implantação do Planejamento Estratégico da CONAB.

Manifestação da Unidade Examinada



A CONAB se manifestou por meio das Notas Técnicas Audin n.º 13 e 14/2015 e Ofício PRESI n.º 480, de 28/08/2015, nos seguintes termos:

“[...] Quanto a recomendação n.º 001, de buscar apoio nas entidades parceiras, como Mapa e Embrapa, informamos que as mesmas, também passam pelas mesmas dificuldades de revisão da execução de seus Planejamentos Estratégicos e que também recorreram a contratação de assessoramento mas, em atendimento a recomendação, foi realizada uma reunião com as equipes da Secretaria de Gestão e Desenvolvimento Institucional - SGI e Secretaria de Inteligência e Macroestratégia - SIM da Embrapa, no dia 12/11/14, onde tivemos a oportunidade de verificar o trabalho da Embrapa na revisão do seu PDE - Plano Diretor da Embrapa e pudemos constatar que para a realização do mesmo, a Embrapa capacitou sua equipe durante dois anos com a contratação de consultorias, que proporcionaram o conhecimento necessário para o alcance desse trabalho, o que só reforça a importância da contratação da consultoria para nos ajudar na implementação do nosso Planejamento estratégico.”

“[...] Em que pese a falta da consultoria, continuamos desenvolvendo ações no sentido de possibilitar a efetiva execução do planejamento estratégico, atualmente com a atualização e revisão dos processos da Cojur. [...]”

“[...] Informamos que apesar de ainda não ter sido contratada a empresa de consultoria especializada, para implantação e operação assistida de unidade de apoio à gestão integrada de estratégia, programas, projetos e operações, devido à restrição orçamentária, estamos adotando medidas por meio próprios para a implementação efetiva do Planejamento Estratégico, dentro dos recursos humanos e materiais disponíveis. [...]”

“[...] Devido à descontinuidade no processo de planejamento (desde 2007) e por força do Acórdão da 2.ª Câmara do TCU n.º 835/2011, publicado no Diário Oficial em 24 de fevereiro de 2011, alertando a CONAB sobre a necessidade de retomada do planejamento em virtude dos riscos de gestão advindos da falta de utilização desse instrumento, foram criados grupos de trabalhos em 2011 e também em 2012, com a finalidade de retomar as atividades do Planejamento Estratégico. Com isso, percebeu-se que há a necessidade de novos investimentos, instrumentos e soluções especializadas, de forma a suprir as carências tecnológicas e de capacitação apresentadas pela CONAB, procurando dotá-la de novos caminhos de gestão e governança, cada vez mais exigidos pelos órgãos de controle.

Entendendo a retomada do Planejamento Estratégico como prioritária, a Diretoria Colegiada (Voto 021/2013), decidiu pela contratação de empresa especializada para implantação e operação assistida de unidade de apoio à gestão integrada de estratégia, programas, projetos e operações para a CONAB, visando alcançar os seguintes objetivos, em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis (Decreto n.º 2.271/97, art. 2º, inciso III):



- a) Disponibilizar para a CONAB um conjunto de padrões, metodologias, modelos de operação, transferência de conhecimento, compondo uma solução para Estruturação e Implantação de Unidade de Apoio à Gestão Integrada de Estratégia, Programas, Projetos e Operações, capaz de realizar o monitoramento e avaliação dos resultados das ações prioritárias da CONAB por meio do gerenciamento da estratégia, dos projetos, programas, portfólio e operações da CONAB alinhados às diretrizes do Governo Federal;
- b) Contribuir para a reestruturação e reordenamento da CONAB, e melhoria no alcance de efetividade na execução dos programas, projetos e ações prioritárias da instituição;
- c) Facilitar a transparência, a efetividade, o monitoramento e a avaliação de resultados, assim como o planejamento, execução, monitoramento e comunicação da estratégia, de programas, projetos e operações prioritárias da CONAB;
- d) Iniciar a implantação de uma cultura de gerenciamento da estratégia, de projetos e operações ou processos na CONAB, com monitoramento e controle de metas e objetivos voltados ao alcance de resultados, valorizando a aplicação dos recursos públicos, e recuperando a imagem da CONAB.

Para tal contratação, a ser viabilizada mediante processo licitatório, foi elaborado Termo de Referência, objeto do processo nº 2625/2012, sendo que a vencedora do certame responderá pela implantação e operação assistida de unidade que dará apoio à gestão integrada da estratégia.

Espera-se, com o apoio de consultoria especializada, que haja a transferência de conhecimento, por meio de capacitações e operações realizadas no próprio ambiente de trabalho, de forma a elevar o nível de maturidade em gestão e governança na CONAB.

Em que pese ainda não ter sido contratada empresa de consultoria especializada, devido às restrições orçamentárias, continuamos desenvolvendo uma gestão dinâmica que contempla iniciativas alinhadas com os objetivos estratégicos da Companhia [...]

[...] É evidente que a chance de sucesso na modernização da gestão da empresa e o cuidado com os resultados de suas ações, requer que, juntamente com a visão estratégica de seus negócios, seja realizado o mapeamento de seus processos de funcionamento, a definição de uma estrutura organizacional adequada a seus objetivos, e uma gestão de pessoas adaptada a todas estas transformações.

A renovação da empresa, após a implementação dessas transformações, certamente a tornará menos vulnerável e facilitará a seus quadros permanentes sustentar um desempenho compatível com as atuais exigências da gestão pública.

Quanto ao alinhamento do Planejamento Estratégico da CONAB ao direcionamento do Governo Federal, a companhia como executora das políticas públicas do Governo, participou do processo de elaboração do PPA 2016-2019 nos Programas Temáticos: 2077 – Agropecuária Sustentável no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional – SAN



Análise do Controle Interno

Foram identificadas as seguintes documentações que sinalizam envolvimento da alta administração da CONAB em relação à elaboração/execução do Planejamento Estratégico e temas correlatos, a saber:

- Voto Presi nº 02/2013, Processo Presi nº 21200.002625/2012-71, Retomada do Planejamento Estratégico na Companhia, de 22/07/2013;
- Nota Técnica do Grupo de Trabalho constituído pela Portaria nº 45 de 24/06/2014;
- Nota para o Conselho de Administração Processo 21200.000383/2014-43 – Revisão da Estrutura Organizacional da CONAB, de 11/07/2014;
- Nota para o Conselho de Administração Processo 21200.000322/2014-86 – Estudo para readequação da Estrutura Organizacional das Superintendências Regionais da CONAB, de 11/07/2014;
- Voto Presi nº 010, o qual tratou da reestruturação das Superintendências Regionais e da Superintendência da Fiscalização de Estoques e reorganização das ações descentralizadas de execução e criação de função gratificada de fiscal, de 24/07/2014;
- Voto Presi nº 011, que propôs a aprovação das mudanças na estrutura organizacional da CONAB e respectivas alterações do Regimento Interno, de 24/07/2014.

Cita-se, também, o Plano de Gestão Interna da CONAB, o qual abarca as ações remanescentes do Acordo de Gestão CONAB/MAPA, dentre outras. Tal Plano servirá de instrumento de alinhamento das iniciativas estratégicas com o Mapa Estratégico e a Gestão Estratégica da CONAB, a qual está sendo revisada pelo método do Balanced Scorecard – BSC, que está sendo acompanhado pelo referido Plano.

Embora exista iniciativa de contratação de empresa especializada para implantação e operação assistida de unidade de apoio à gestão integrada de estratégia, programas, projetos e operações para a CONAB (Processo 21200.002625/2012-71), a referida empresa não foi contratada por ausência de recurso orçamentário.

Nesse sentido, verifica-se que ainda há necessidade de fortalecimento da estrutura e da condição orçamentária para a elaboração do Planejamento Estratégico da CONAB, com o estabelecimento de metas para cada nível estratégico, com o objetivo de minimizar a dependência da Companhia às mudanças de gestão decorrentes de decisões governamentais.

Segundo consta no documento intitulado “O Planejamento Estratégico e a Modernização da CONAB”, enquanto não se concretiza a contratação da consultoria externa, foram formalizadas algumas iniciativas no sentido da modernização, como as seguintes:

1. Atualização dos normativos internos e elaboração de manuais de procedimentos com autodiagnóstico, aderência às normas aplicáveis, elaboração de normativos e manuais;

2. Revisão da estrutura organizacional da Companhia, da Matriz e das Unidades Regionais, com adequação de atividades e processos de trabalho e fortalecer a atividade de conformidade (compliance) no âmbito da CONAB, definindo uma nova forma de atuação e posicionamento na estrutura orgânica.

Cita-se que o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - DEST realizou um relatório de Diagnóstico Geral da CONAB que indica que o planejamento estratégico da Companhia foi descontinuado em 2007 e desde então há dificuldades de retomá-lo.

Em relação aos indicadores de mensuração do desempenho das áreas envolvidas, verificou-se durante os trabalhos de auditoria que existem indicadores de desempenho específicos das áreas meio e finalísticas da CONAB apurados para o Relatório de Gestão da Unidade. Entretanto, à medida que seja realizado o alinhamento das iniciativas estratégicas com os Objetivos e a Gestão Estratégica da Companhia, tais indicadores serão revisados e remodelados, uma vez que, atualmente, não possuem sistematização.

Faz-se necessário também, que sejam implementadas rotinas de acompanhamento sistematizado, com controles formalizados e descentralizados nas áreas responsáveis pela elaboração/execução do Planejamento.

Em que pese existir Mapeamento Estratégico da Unidade, estruturado em cinco perspectivas: excelência organizacional interna, integração, financeira, processos internos e sociedade, não foi elaborado Planejamento Estratégico propriamente dito, contendo um documento formal e institucional a respeito.

Essas perspectivas representam um encadeamento lógico da estratégia de atuação da Companhia. Cada uma engloba um conjunto de objetivos estratégicos que retratam os principais desafios a serem enfrentados pela CONAB no alcance de sua visão de futuro e no cumprimento de sua missão institucional.

Nesse sentido, verificou-se que também houve o mapeamento dos macroprocessos da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, e, de acordo com informações constantes no Portal eletrônico da Companhia, o mapeamento permite uma visão lógica e estruturada do funcionamento interno da organização, com definição das entradas e saídas de cada macroprocesso, dos relacionamentos existentes entre eles e entre os principais públicos-alvo dos produtos e serviços da Companhia, estabelecidos sob a ótica das competências regimentais e dos resultados esperados segundo as necessidades do Estado e da sociedade.

Os macroprocessos da CONAB estão listados a seguir: Sustentação de Renda; Promoção do Abastecimento; Articulação e Promoção do Abastecimento; Prestação de Serviços; Gestão Administrativa; Atendimento a Parceiros; Administração de Estoques



Públicos; Geração e Disseminação de Informações e Conhecimento; Planejamento, Execução e Controle Orçamentário, Financeiro e Contábil; Gestão Estratégica; Gestão Tecnológica; Gestão de Pessoas; Representatividade Institucional e Legal; Desenvolvimento de Instrumentos Normativos e Serviços.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar ações de fortalecimento da estrutura e de priorização dos recursos orçamentários necessários para a efetiva implementação do Planejamento Estratégico da CONAB, visto sua ausência em diversos exercícios.

1.2.1.2 INFORMAÇÃO

Situação do Acordo de Gestão MAPA/CONAB

Fato

O Mapa e a CONAB firmaram, em 13/08/2012, Acordo de Gestão visando ao aperfeiçoamento administrativo da CONAB. O documento indica os objetivos a serem alcançados pela Companhia para qualificar e fortalecer a instituição, as responsabilidades e o prazo para a execução dos trabalhos internamente.

Em 27/09/2012 foi instituído Comitê, por meio da Portaria Conjunta nº 879, para Acompanhamento e Avaliação do Acordo de Gestão. O referido Comitê produziu o Relatório de Acompanhamento, Avaliação e Supervisão do Acordo, encaminhado à CONAB por meio do Aviso nº 03/GM-MAPA, em 10/01/2013, contendo a avaliação sobre o detalhamento do Plano de Trabalho apresentado pela CONAB em 11/12/2012.

Por meio do Ofício PRESI nº 0590/12, de 11/12/2012, o Presidente da CONAB encaminhou ao Comitê o detalhamento do Plano de Trabalho, solicitando a revisão do prazo de execução de algumas ações do referido Plano do Acordo de Gestão e exclusão de outras. Dessa forma, o Comitê posicionou-se favoravelmente à revisão de prazo solicitada pelo Presidente e desfavoravelmente à solicitação da exclusão de ações.

Nesse sentido, o Relatório avaliou a situação do Plano de Trabalho como 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.

Posteriormente, não foi produzido novo relatório pelo Comitê, uma vez que a CONAB não apresentou ao MAPA novo detalhamento do Plano de Trabalho ou manifestação formal sobre as observações consignadas no relatório anteriormente citado. Entretanto, em 15/07/2013, a CONAB solicitou ao MAPA, por meio do Ofício Audin nº 038, revisão bipartite de metas e de prazos constantes do Plano de Trabalho, porém sem manifestação do MAPA sobre o pedido.

Em março de 2013, dois membros do Comitê foram exonerados do cargo que ocupavam no Ministério, não sendo indicados novos membros. Assim, o Comitê foi



descontinuado. Diante disso, o MAPA promoveu ações no sentido de dar novo direcionamento ao processo de acompanhamento do Acordo de Gestão, o que culminou na edição da Portaria Conjunta nº 410, de 07/05/2014, atribuindo à CONAB a responsabilidade pela execução, acompanhamento e atualização do Acordo de Gestão e revogando a Portaria Conjunta nº 879, de 27 de setembro de 2012.

Seguem as determinações consignadas na Portaria Conjunta nº 410/2014, nos seguintes termos:

“Art. 1º Atribuir à Diretoria Colegiada da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB a responsabilidade pela execução, acompanhamento e atualização do Acordo de Gestão assinado em 13 de agosto de 2012 entre este Ministério e a CONAB, na forma do que dispõem as competências estabelecidas no Estatuto Social.

Art. 2º As Diretorias deverão apresentar relatórios trimestrais de acompanhamento das respectivas ações previstas no Acordo de Gestão à Presidência da CONAB, que responderá pela consolidação das informações e encaminhamento à Diretoria Colegiada para aprovação.

Parágrafo único. A Diretoria Colegiada encaminhará, após aprovação, o relatório de acompanhamento ao Conselho de Administração.

Art. 3º Caberá ao Conselho de Administração analisar e aprovar os relatórios trimestrais de que trata o art. 2º, procedendo ao subsequente encaminhamento ao MAPA para fins de exercício da supervisão ministerial de que trata o art. 26, Título IV, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.”

Nesse sentido, a cláusula segunda do Acordo de Gestão regulamentou a estrutura do Plano de Trabalho, *in verbis*:

“O Plano de Trabalho a ser executado pela CONAB, no âmbito do presente ACORDO, constará do Anexo I deste instrumento, dele fazendo parte integrante, independentemente de transcrição, e observará o seguinte:

I – conterá as seguintes informações: objetivos a serem alcançados pela CONAB, responsabilidades e prazos para execução das ações;

II – será compatível com a programação do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual para o exercício correspondente.”

Assim, foram estabelecidas as seguintes diretrizes estratégicas:

- Governança e Controles;
- Gestão Estratégica;
- Estrutura Organizacional;
- Gestão de Pessoas;
- Gestão Tecnológica;
- Gestão do Patrimônio;
- Planejamento, Execução e Controle Orçamentário e Financeiro;
- Aspectos Judiciais;



- Sustentação de Renda ao Produtor;
- Administração de Estoques Públicos;
- Prestação de Serviços de Armazenagem;
- Relacionamento Intra e Interinstitucional;
- Gestão das Superintendências Regionais.

Entretanto, foi identificada inconsistência no referido Acordo de Gestão MAPA/CONAB, consubstanciada na Nota Técnica Audin n.º 13/2015, de 22/07/2015, a qual consolidou as respostas fornecidas pelas áreas correlacionadas da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, insertas nos Relatórios Anuais de Contas n.ºs 201407908 e 201308737, referentes aos exercícios 2013 e 2012, a saber:

CONSTATAÇÃO: 1.1.1.1 - Baixa execução das ações constantes do Acordo de Gestão firmado com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Diante disto, em decorrência da inconsistência supracitada, foi gerada a seguinte recomendação:

- *“Recomendamos à Companhia que adote providências efetivas visando priorizar o cumprimento das ações integrantes do Acordo de Gestão firmado com o MAPA.”*

E ainda, a Nota Técnica Audin n.º 14/2015 (Relatório de Auditoria Especial – CGU – N.º 00190.021911/2011-41-A) trouxe as seguintes informações:

“O Relatório de Auditoria Especial n.º 00190.021911/2011-41-A apontou deficiências estruturais que requerem providências conjuntas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e da CONAB. Em decorrência disto, em 13.08.2012, foi assinado Acordo de Gestão entre o MAPA e a CONAB, cujo Plano de Trabalho, detalhado em 60 (sessenta) ações, teve por finalidade: a) fixar objetivos, metas e indicadores de desempenhos a serem alcançados pela CONAB, e b) adoção de medidas de organização administrativa que aperfeiçoem a gestão da CONAB.

O referido acordo, em conjunto com as medidas pontuais inseridas no Plano de Providências, objetiva cumprir às recomendações emanadas pela CGU, respeitado o princípio da reserva administrativa, com a finalidade precípua de sanar as impropriedades, disfunções e irregularidades apontadas, na medida das possibilidades de implementação de curto, médio e longo prazos.”

Sobre o assunto, a Unidade se manifestou nos seguintes termos:

“[...] Foi feita uma revisão/atualização geral nas 60 Ações que constam do Acordo de Gestão por seus gestores e elas foram classificadas de acordo com seu estágio. Algumas continuam aguardando solução, principalmente devido à falta de recursos financeiros. Concluiu-se que com o instrumento cumpriu quase integralmente seu escopo original, será proposta ao MAPA a extinção do Acordo de Gestão e as Ações que ainda remanescem sem solução passem a fazer parte de um Plano de Gestão interno da CONAB. Ofício de encaminhamento ao MAPA em fase de elaboração, após parecer da Audin.”



Assim, o Plano de Gestão Interna da CONAB, anteriormente citado, intitulado de “Plano Interno de Ações Gerenciais e Modernização Organizacional”, contempla as ações remanescentes do Acordo de Gestão as quais não foram integralmente realizadas, mais especificamente com a situação de “Em andamento” e “Não realizado” (sobrestados em instância superior).

Nesse sentido, a Unidade, por meio do Ofício PRESI nº 480, de 28/08/2015, listou as principais iniciativas/ações alinhadas com os Objetivos Estratégicos da Companhia e suas respectivas situações, as quais incluem também o Plano de Gestão Interna, a saber:

“Realizado:

- *Atualização/revisão dos Macroprocessos Estratégicos;*
- *Atualização/revisão dos normativos internos e elaboração de manuais de procedimentos com autodiagnóstico, aderência às normas aplicáveis, elaboração de normativos e manuais;*
- *Estudo para análise dos impactos financeiros e de eficiência causados pelos anistiados à CONAB;*
- *Avaliação de desempenho;*
- *Processo seletivo interno – revitalização da auditoria;*
- *Comitê disciplinar;*
- *Comissão de ética;*
- *Solução Cibrius;*
- *Concurso público (após 6 anos sem realizar concurso público);*
- *Norma de Governança Corporativa.*

Em andamento:

- *Plano de Gestão Interna e Mudança Organizacional;*
- *Gestão de processos (com o mapeamento iniciado em várias superintendências e já finalizado em outras);*
- *Precificação de serviços;*
- *Plano Nacional de Armazenagem;*
- *Matriz de Riscos;*
- *Reestruturação da área jurídica;*



- *Ponto eletrônico;*
- *Acordo administrativo 4 níveis de merecimento;*
- *Estatuto Social (ofício 372 31/7/2012).*

Não realizado:

- *Regimento Interno (finalizado e aguardando a aprovação da reestruturação);*
- *Reestruturação organizacional da Matriz (Exigência TCU – carreira de fiscal)*
 - *Impacto financeiro: R\$ 44.099,83/ +0,14% na FOPAG mensal (estimada em R\$ 30,5 milhões);*
 - *P.A. nº 70000.004195/2014-56 (MAPA) / P.A. nº 03000.005237/2014-89 (MP).*
- *Reestruturação organizacional das Regionais (Exigência TCU – carreira de fiscal)*
 - *Impacto financeiro: R\$ 110.544,09/ +0,36% na FOPAG mensal (estimada em R\$ 30,5 milhões);*
 - *P.A. nº 70000.000110/2015-41 (MAPA).*
- *Plano de Demissão Voluntária (13 anos sem desonerar a folha de pagamento)*
P.A. nº 21200.001852/2014-69 Retornou à CONAB por negativa do DEST.”

A Unidade, por meio de Ofício, irá propor ao MAPA que seja editado novo ato revogando a Portaria Conjunta nº 410, de 07 de maio de 2014, e declarando extinto seus efeitos, uma vez que a Companhia entende que o referido Acordo cumpriu, quase integralmente, os propósitos que motivaram sua criação.

Ressalte-se que, de acordo com a Unidade, todas as ações remanescentes do Acordo de Gestão foram contempladas no Plano de Gestão Interna, embora nem todas as iniciativas alinhadas com os Objetivos Estratégicos estavam previstas no Acordo.

Ademais, o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - DEST realizou um relatório de Diagnóstico Geral da CONAB baseado em informações fornecidas pela própria Companhia por meio de questionário respondido, dados imputados no Sistema de Informações das Estatais - Siest e reuniões presenciais.

Foram abordados no Diagnóstico diversas temáticas em comum com as diretrizes estratégicas do Acordo de Gestão CONAB/MAPA, a saber:

- Planejamento Estratégico;
- Processos e Controles Internos;
- Gestão de Riscos;
- Pesquisa e Desenvolvimento;



- Governança Corporativa;
- Gestão de Pessoas e do Conhecimento;
- Previdência Complementar;
- Relacionamento com o Cliente;
- Políticas Públicas;
- Indicadores Econômico-Financeiros.

Dessa forma, a Unidade comprometeu-se a adotar as providências necessárias a fim de solucionar as constatações do DEST referentes a cada temática diagnosticada.

2 GESTÃO PATRIMONIAL

2.1 BENS IMOBILIÁRIOS

2.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise da gestão de patrimônio imobiliário

Fato

Foram analisadas as informações referentes à gestão de Patrimônio Imobiliário prestadas pela Unidade por meio do Relatório de Gestão, exercício 2014, e as informações constantes do SIAFI Gerencial.

No Relatório de Gestão, a Unidade informou a existência de 239 imóveis de propriedade da União sob sua responsabilidade, no exercício de 2014. O controle de patrimônio é realizado tanto pela Matriz quanto pelas Superintendências Regionais, por meio das Normas Organizacionais da CONAB – NOC – 60.202 e 60.208.

Foi constatada uma discrepância entre o número total de imóveis entre os Relatórios de Gestão do exercício de 2013 e 2014. No Relatório 2013, ficou consignado que a CONAB possuía 269 imóveis próprios, ao passo que no exercício de 2014 foi informado o total de 239. Questionada sobre a divergência entre os dados, a CONAB, por meio do Ofício Presi nº 0483, de 31 de agosto de 2015 informou que *“a diferença entre o quantitativo apresentado em 2013 e 2014 deu-se em função de que terrenos de Unidades Armazenadoras, como a de Sinop/MT, Vacaria/RS e Canoas/RS que tinham vários lotes que fazem parte de um mesmo imóvel foram agregados como um único lote. O restante dos imóveis foi alienado em outros exercícios cuja baixa patrimonial ocorreu nos anos de 2013 e 2014”*.



Com base na Portaria Interministerial nº 322, de 23 de agosto de 2001, as empresas estatais dependentes deveriam cadastrar seus imóveis, com fim ao cumprimento da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. No exercício de 2013, havia apenas 34 imóveis próprios registrados no SPIUNet, dos 361 consignados no Relatório de Gestão.

O Acórdão nº 6.157/2014-1º Câmara, do TCU, de 14 de outubro de 2014, recomendou que esta CGU fizesse constar no presente Relatório as medidas adotadas para regularização do cadastro destes imóveis no SPIUNet. Todavia, o art. 9º da Portaria Conjunta da Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria de Patrimônio da União nº 703, de 10 de dezembro de 2014, determina que as empresas estatais federais dependentes não estão mais obrigadas a terem cadastrados seus imóveis no SPIUNet. Esses imóveis devem ser contabilizados direta e exclusivamente no SIAFI. Sendo o prazo para regularização do cadastro (cancelamento no SPIUNet e cadastro no SIAFI) de um ano a partir da publicação da Portaria, ou seja, até 19 de fevereiro de 2016.

A Unidade informou estar em alienação, durante o ano de 2014, um imóvel de sua propriedade (Entrepasto de Pesca de Recife) para o Governo de Pernambuco. Essa alienação, ainda em curso, foi iniciada em 2011, já tendo sido objeto de análise e acompanhamento por esta CGU, no Relatório de Auditoria relativo ao exercício de 2013. O Plano Permanente de Providências relativo a esse ponto, atualizado pela Nota Técnica AUDIN nº 13/2015, de 22 de julho de 2015, encaminhada pelo Ofício AUDIN nº 031, de 23 de julho de 2015, exara o seguinte:

“Nº da Constatação: 4.1.1.2 – Aprovação de demolição e imissão na posse de bem imóvel sem celebração de instrumento contratual e lavratura de Escritura Pública de Compra e Venda.

Recomendação nº: 001 – Formalizar o contrato relativo à venda do Entrepasto de Pesca do Recife ao Porto do Recife SA, procedendo à pactuação das cláusulas contratuais e possibilitando a adoção de medidas judiciais em caso de eventual inadimplência.

Providências a serem implementadas pelo Gestor:

‘Em resposta à CI AUDIN/GEDOP nº 192, de 9.6.2015, a SUPAD em Despacho SUPAD/GEMAP nº CLI/I 064/2015, de 22.6.2015, registrou:

01. [...].

02. Com referência à constatação nº 4.1.1.2 – recomendações 001 e 002, solicitamos informações relacionadas ao assunto à Superintendência Regional de Pernambuco, uma vez que se trata de imóvel cuja gestão é de competência



daquela Regional. Recebemos informações daquela Regional de que não se obteve sucesso com a tentativa de formalizar o contrato e nem com a cobrança do saldo devido, efetuada por meio de carta e reunião. A Regional informa que tentou promover, por meio da Procuradoria Regional/PE, embargo da obra que estivesse sendo construída no endereço em questão. Constatou-se que não há obras civis sendo realizadas, porém estão sendo efetuados estudos geológicos no terreno do imóvel. [...].’

Recomendação nº: 002 – Proceder à cobrança dos saldos devidos pelo Porto de Recife SA.

Providências a serem implementadas pelo gestor:

‘ [...] Conforme documento anexo [Dco nº 01], observa-se que a CONAB, por meio de serviços advocatícios terceirizados, ajuizara AÇÃO DE COBRANÇA CC HOMOLOGAÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL, requerendo:

- a) Que seja a presente Ação de Cobrança cc Homologação de Título Extrajudicial, distribuída por dependência ao processo judicial nº 0007857-33.2012.1.05.8300 em trâmite na 3ª Vara Federal de Pernambuco;*
- b) A citação da ré PORTO DE RECIFE SA, na pessoa do seu representante legal, para, querendo, contestar a presente ação, sob pena de revelia, confissão, nos termos do art. 319 do Código de Processo Civil;*
- c) Que seja julgada totalmente procedente a presente ação, condenando a ré ao pagamento de débito remanescente cujo valor atualizado de 07/01/2013 até o dia 01/05/2015 atinge o montante de R\$ 8.844.131,15 (oito milhões oitocentos e quarenta e quatro mil cento e trinta e um reais e quinze centavos), acrescidos de juros e correções monetárias pela Tabela da Justiça Federal, bem como que seja o Título Extrajudicial devidamente homologado por esse MM. Juízo; [...].”*

O Ofício DIAFI nº 149, de 16 de setembro de 2015, complementou que:

“a intitulada Ação de Cobrança c/c Homologação de Título Extrajudicial recebeu a numeração 0803444-36.2015.4.05.8300 e tramita perante a 1ª Vara Federal de Pernambuco. Quanto ao status atualizado da Ação, relatamos que, após negativa do juízo pela distribuição por dependência para a 3ª Vara Federal (suscitada em razão do extinto Processo Nº 0007857-33.2012.4.05.8300), os autos se encontram na fase do contraditório, uma vez que houve a citação do Porto do Recife SA em 01/09/2015.”

Ademais, também foi acompanhada a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO N°: 003 - Complementar o normativo NOC - 60.208 para os casos que admitem venda direta de imóvel, detalhando o procedimento a ser seguido e modelos de documento, as condições de pagamento, a necessidade de publicação por meio Oficial e as condições para a transferência da propriedade do imóvel alienado, de modo a regulamentar internamente os casos previstos no Art. 17, inciso I, alínea e, da Lei 8.666/93.

O Ofício DIAFI nº 149, de 16 de setembro de 2015, informou que “a norma para venda direta de imóveis da CONAB a entidades públicas está sendo conduzida por meio do Processo Administrativo nº 21200.000206/2015-48 e foi desenvolvida pela Supad/Gemap com apoio da Gerência de Modelagem Organizacional -Gemor e da Gerência de Controles Internos - Gecoi. O Processo foi encaminhado à Gecoi em 14/07/2015 para publicação da Norma na Intranet para análise e sugestão de melhorias pelo corpo funcional da CONAB, caso necessite de ajustes, retornará à Supad, após ajustes irá para aprovação em Reunião de Diretoria Colegiada (Redir)”.

O Ofício DIAFI nº 137, de 31 de agosto de 2015, informou que “quanto aos itens 2 e 3 da Solicitação de Auditoria, informamos que não houve capacitação específica para alienação de imóveis no exercício de 2014”

Sobre a gestão de riscos relacionada à área patrimonial, por meio do Ofício Presi nº 0483, de 31 de agosto de 2015, a CONAB informou que a Gestão de Riscos Corporativos da Companhia está em fase de implantação, após o desenvolvimento de metodologia, baseada na NBR ISO 31000, e aplicação de Projetos Pilotos em quatro Superintendências Regionais, bem como nas Superintendências de Operações e Fiscalização da Matriz. Assim, a gestão de riscos ainda não está implantada em todas as áreas e atividades da CONAB, sendo que a previsão de treinamento dos gestores de riscos de cada área, chamados de facilitadores, deverá ocorrer a partir do mês de novembro deste ano. Dessa forma, a avaliação de riscos e procedimentos de controles relacionados ao processo de alienação de patrimônio imobiliário, acontecerá quando da aplicação da metodologia para todas as unidades administrativas da Companhia.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Execução do Contrato nº 30/2013, celebrado entre a CONAB e o Banco do Brasil para reforma e construção de armazéns e sua contribuição para a certificação de acordo com a IN MAPA nº 29/2011

Fato



O Contrato nº 30/2013 entre CONAB e Banco do Brasil, foram descentralizadas Ordens de Serviço às Regionais da CGU de MG, GO, PE, SP, RS e SC, com o objetivo de avaliar aspectos de gestão das Superintendências Regionais da CONAB, quanto a execução pelo Banco do Brasil (BB) do Contrato nº 30/2013. Tal Contrato visa a gestão e administração financeira pelo BB dos recursos da CONAB destinados à modernização, ampliação, reforma e construção de armazéns para guarda de produtos agropecuários. Tem como objetivos também a contratação e fiscalização de obras, serviços de engenharia e outros serviços de natureza técnica, aquisição de bens e equipamentos pelo BB, destinadas a modernização, ampliação ou reforma de 80 armazéns da rede atual e construção de 9 armazéns novos e 1 armazém portuário alfandegado.

Além disso, o Contrato nº 30/2013 prevê ainda que os armazéns novos devem ser entregues pelo BB em conformidade com certificação exigida pela IN MAPA nº 29/2011, que trata dos requisitos técnicos obrigatórios ou recomendados para certificação de Unidades Armazenadoras (UA) em ambiente natural e do Regulamento de Avaliação da Conformidade das Unidades Armazenadora.

Para verificar a execução do Contrato foi utilizado como recurso metodológica a formulação de questões, as quais são apresentadas a seguir com a respectiva resposta:

O contrato celebrado entre CONAB e Banco do Brasil irá contribuir para a certificação das UA?

A Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB celebrou com o Banco do Brasil, conforme Processo nº 21200.001645/2013-14, Dispensa de Licitação nº 04/2013, o Contrato Administrativo nº 30/2013, de 17/09/2013, com o objeto de prestar serviço de gestão e administração financeira dos recursos além da contratação e fiscalização de obras e serviços de engenharia, aquisição de bens e equipamentos destinados à modernização, ampliação, reforma e construção de armazéns.

Ressalta-se que o Contrato nº 30/2013 foi celebrado com a finalidade de restabelecer as condições mínimas de funcionamento das Unidades Armazenadoras - UAs já existentes e de aumentar a capacidade estática de armazenagem, com a construção de novas unidades. Ademais, as obras não estão diretamente vinculadas às regras para certificação, o que pode ser verificado se comparados os termos do objeto do Contrato com o Banco do Brasil, que trata da prestação de serviços de gestão e administração financeira dos recursos da CONAB e a contratação e fiscalização de obras, serviços de engenharia e outros serviços de natureza técnica, aquisição de bens e equipamentos destinados à modernização, ampliação, reforma e construção de armazéns para guarda de produtos agropecuários. Ou seja, não há vinculação explícita com a Certificação da IN/MAPA Nº 29/2011.

Embora a vinculação entre o Contrato e a certificação não seja direta, o restabelecimento das condições mínimas dos armazéns próprios é um importante fator para a certificação. Há consenso também entre os gestores das Suregs de que o Contrato com o Banco do Brasil veio suprir a carência de mão de obra técnica em arquitetura e engenharia da CONAB, auxiliando, portanto, na certificação das UA.



O Contrato CONAB/BB prevê as melhorias necessárias para que cada UA seja certificada conforme IN MAPA nº 29/2011 e demais normas?

O Coordenador-Geral da comissão do Contrato CONAB/BB, em seu Relatório Técnico nº14/2014, declarou que:

“... dou conta de alguns aspectos do Contrato Administrativo CONAB nº 30/2013 assinado com o Banco do Brasil S/A para prestação de serviço de gestão e administração financeira dos recursos destinados à CONAB para modernização, ampliação, reforma e construção de armazéns. O montante dos recursos disponibilizado são insuficientes e neste sentido o Plano de Investimento - PI aprovado pela CONAB e parte integrante deste Contrato, selecionou os Armazéns que receberiam investimentos do Plano Nacional de Armazenagem da CONAB, no total de 80 Armazéns.

Os Armazéns da Rede atual da CONAB não recebem investimentos desde a criação da CONAB, ressalvadas algumas ações isoladas, o que faz com que seus Armazéns estejam em situação de penúria, causando espanto a quem os vê. Este Plano Nacional de Armazenagem da CONAB tem como objetivo resgatar a rede de Armazéns públicos para que prestem e atuem nos seu dever constitucional de socorro ao produtor.

Neste sentido o Contrato Administrativo CONAB nº 30/2013 se prendeu ao grande trabalho de restaurar minimamente as condições operacionais dos Armazéns da Rede Atual da CONAB e não às imposições da IN 29/2011 MAPA.”

Outrossim, percebe-se que, conforme as explicações apostas, a escassez de recursos orçamentários e financeiros disponibilizados frente ao atendimento dos requisitos exigidos pela IN MAPA nº 29/2011 determinou a priorização de obras. Isso implicou a exclusão de alguns serviços para a modernização da rede de UA oficiais.

O levantamento de demanda realizado pelas Suregs corresponde às melhorias necessárias para que as Unidades Armazenadoras do Estado possam ser certificados conforme a IN MAPA nº 29/2011 e demais normas pertinentes?

A Superintendência de Armazenagem e Movimentação de Estoques – SUARM solicitou mediante a CI SUARM nº1654/2012, de 10/12/2012, que as Suregs fizessem levantamento detalhado das necessidades de recuperação e modernização de suas redes armazenadoras e atualizassem o levantamento de necessidades de melhorias, sem, contudo, apresentar orientações específicas ou procedimentos pré-estabelecidos.

De acordo com os seis relatórios de auditoria elaborados nos estados, foram elaborados levantamentos das melhorias necessárias, com fim de obter a certificação. Todavia, os recursos previstos no Contrato nº 30/2011 não são suficientes para cobrir todas as necessidades apontadas, cabendo nesse programa o restabelecimento de condições mínimas de funcionamento das UAs próprias da CONAB, com exceção das UA de São José, do Estado de Santa Catarina, a qual o Ofício Sureg/SC nº 3734 informa



já estar em condições de ser certificada, independente do plano de investimento relativo ao Contrato nº 30/2013:

“A execução quanto ao contrato de reforma das UA’s encontra-se estimado para o próximo exercício. Entretanto, o processo de certificação da UA São José, previsto para o corrente exercício, os requisitos já encontram-se atendidos ...”.

O cronograma definido no Contrato CONAB/BB está sendo cumprido?

Em análise ao Relatório Técnico nº 14, de 10 de outubro de 2014, emitido pela Comissão Contrato CONAB – Banco do Brasil S.A, constatou-se que a execução do Contrato nº 30/2013 está atrasada. A exposição de motivos apresentada pelo Coordenador, conforme Relatório Técnico acima, afirmou haver considerável atraso na licitação da empresa responsável para execução das obras. Importante resgatar deste Relatório a seguinte informação: *“os vários relatórios de acompanhamento apresentados destacaram que o planejamento dos serviços contratados com o Banco do Brasil mediante o Contrato Administrativo CONAB nº 30/2013 de 17 de setembro de 2013, estão em atraso, considerando que o Projeto Básico e o Plano de Investimento preveem execução de obras neste ano de 2014”.*

Ainda, no referido Relatório, é informado que a CONAB teve dificuldades na aplicação da regra de contratação via RDC – Regime Diferenciado de Contratações, o que, na opinião técnica da Comissão, foi um entrave no processo de contratação, mesmo esta ficando a cargo do Banco do Brasil, conforme item b.7, do Contrato nº 30/2013.

Os relatórios de acompanhamento apresentados também destacaram que o planejamento dos serviços contratados com o Banco do Brasil mediante o Contrato Administrativo CONAB nº 30/2013 de 17 de Setembro de 2013, estão em atraso, considerando que o Projeto Básico e o Plano de Investimento preveem execução de obras neste ano de 2014. A finalização das licitações em dois ou três meses não se concretizou, o que empurrou todo o processo muitos meses para frente.

As prioridades definidas no Contrato são suficientes para que a certificação das UA respeite os normativos do MAPA, especialmente o cronograma definido na IN MAPA nº 24/2013?

As prioridades definidas no Contrato não são suficientes para certificação das UA de acordo com os normativos. Conforme já exarado neste Relatório, as prioridades definidas no Contrato têm o intuito de restabelecer as condições mínimas de funcionamento, tendo em vista que os recursos dotados no Plano de Investimento são insuficientes para cobrir o total previsto no levantamento de necessidades das UAs de cada Sureg.

O cronograma estabelecido na IN MAPA nº 24/2013, não foi cumprido uma vez que nenhuma obra foi iniciada até dezembro de 2014.



Conclusão

Verificou-se, por meio do presente trabalho, que o Contrato nº 30/2013, celebrado entre CONAB e Banco do Brasil não tem como finalidade a certificação prevista na IN MAPA nº 29/2011. O Contrato não faz qualquer referência à certificação e prevê tão-somente a revitalização das Unidades Armazenadoras, com vistas a restabelecer condições mínimas de funcionamento, tendo em vista que as mesmas não recebem investimentos desde sua construção, excetuadas reformas pontuais. Ademais, os recursos do Plano de Investimento das UAs colacionadas não são suficientes para cobrir os custos elencados nos levantamentos de necessidade de cada Sureg.

Constatou-se, também que o macroprocesso finalístico de certificação das Unidades Armazenadoras – UAs, pela CONAB, encontra-se com o cronograma de execução atrasado, tendo em vista que a IN MAPA nº 24/2013 previa a certificação de algumas UAs ainda no ano de 2014, sendo que nenhuma obra foi iniciada até a conclusão deste relatório.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Atraso na execução do Contrato Administrativo nº 30/2013, celebrado entre CONAB e Banco do Brasil, relativo à revitalização e construção de armazéns próprios

Fato

O Contrato Administrativo CONAB nº 30/2013, assinado com o Banco do Brasil S/A em 17/09/2013, tem como objeto a prestação de serviço de gestão e administração financeira dos recursos destinados à CONAB para modernização, ampliação, reforma e construção de armazéns, prevendo aumento de 703.000 t (60%) da capacidade estática da rede de UA da CONAB, até 2016, com custo total de R\$145.489.000,00.

Embora a vinculação entre o contrato e a certificação não seja direta, os investimentos previstos foram baseados nos levantamentos detalhados das necessidades de recuperação e modernização de toda rede armazenadora e apontamentos de deficiências estruturais pelas Suregs, solicitados por meio da CI SUARM nº1654/2012, e no material produzido no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – intitulado “Programa Nacional de Armazenagem” criado a partir do estudo “Cenário Atual da Armazenagem e Proposta de Melhoria para as safras 2012-2013 até 2017-2018”.

A certificação de armazéns da CONAB foi inicialmente estabelecida pela IN MAPA nº 29/2011 e o atual escalonamento de implantação do Sistema Nacional de Certificação está estabelecido na IN MAPA nº 24/2013. A determinação do Ministério é de que ocorra a implantação do Sistema Nacional de Certificação nos armazéns da CONAB até 31/12/2018, sendo que, até o final de 2014, a capacidade estática da rede de armazéns certificada deveria ter sido implementada (em âmbito nacional) em, no mínimo, 30%.



Cabe ressaltar que as metas de certificação previstas na IN se referem à capacidade estática, e não ao número de armazéns. Outrossim, o ordenamento de etapas previsto na Instrução Normativa em comento, constituído por 6 fases (sendo a primeira em 31/01/2014 e a última em 31/12/2018), estipula um percentual mínimo para instauração do Sistema de Certificação da rede nacional de armazéns de 15% em cada uma delas (exceto no 6º estágio para o qual é exigido porcentual de 25).

O Relatório Técnico nº 14/2014, do Coordenador Geral da Comissão do Contrato CONAB/BB, capeado pela CI nº 161, de 15/10/2014, apresenta, ao Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o seguinte:

“(...) Os vários relatórios de acompanhamento apresentados destacaram que o planejamento dos serviços contratados com o Banco do Brasil mediante o Contrato Administrativo CONAB nº 30/2013, de 17 de Setembro de 2013, estão em atraso, considerando que o Projeto Básico e o Plano de Investimento preveem execução de obras neste ano de 2014. A finalização das licitações em dois ou três meses não se concretizou, o que empurrou todo o processo muitos meses para frente. Corroboraram para o atraso as várias etapas de licitação e as prerrogativas dos demandantes de questionarem e solicitarem mais esclarecimentos, impugnarem Editais, etc. Estas questões fogem do domínio do órgão licitante. Em que pese à autorização, por Lei, do uso do RDC pela CONAB nas licitações em apreço, sejam projetos ou obras, e ser o uso do RDC um fator facilitador, seu uso recente e a novidade de poder licitar com o valor estimado oculto, longe de apressar a conclusão do processo de licitação, foi um entrave. (...) Assim é que, licitações lançadas em Novembro de 2013, só se concluíram em Julho e Agosto de 2014. (...)”

O Relatório de Gestão exercício 2014 (p. 24) traz a informação de que “*não houve a execução, em 2014, da meta física prevista para reforma de 25 Unidades armazenadoras próprias, devido ao descompasso entre os valores cotados pelas empresas vencedoras da licitação e aqueles planejados pela CONAB e o BB, acarretando longas discussões para que se obtivessem valores próximos aos estimados*”.

Apesar da justificativa da comissão do contrato, consignada no Relatório Técnico nº 14/2014, de que as prerrogativas dos demandantes durante o processo licitatório atrasaram o início das obras, é necessário considerar que todo e qualquer processo de execução contratual visa atender ao que fora planejado. Contudo, é natural que possa ser adequado na medida em que é levado a efeito.

No caso em tela, observou-se que o planejamento das ações referentes à execução do contrato nº 30/2013 não previu de maneira adequada as várias etapas de contratação, o que postergou consideravelmente o início das obras, inclusive impossibilitando seu início ainda em 2014.

Causa



O cronograma previsto no contrato CONAB-BB não levou em consideração o tempo necessário à fase de questionamento e impugnação, prerrogativa garantida de seus participantes, durante o processo licitatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da CONAB.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo 'fato'.

Recomendações:

Recomendação 1: Solicitar ao Coordenador-Geral da comissão gestora do Contrato nº 30/2013 que, em função do que estabelece o item a.7 do referido Contrato, reveja o fluxo junto ao Banco do Brasil para assegurar o cumprimento dos prazos previstos no Projeto Básico e no Plano de Investimento, de forma a se evitar sucessivos atrasos na execução das obras.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES INTERNOS

3.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Verificação do atendimento à recomendação relacionada ao Sistema Eletrônico de Comercialização da CONAB.

Fato

Para acompanhar o atendimento à recomendação emitida no Relatório de Auditoria Especial nº 00190.021911/2011-41-A, referente à atualização e adequação do Sistema Eletrônico de Comercialização da CONAB – SEC, solicitou-se à Unidade, manifestação acerca das providências adotadas para seu atendimento.

Na auditoria supracitada, foram detectadas fragilidades no funcionamento do SEC, como inexistência de registros dos reais autores dos lances ofertados nos leilões, havendo identificação apenas das Bolsas de onde partiram os lances; ausência de normalização de dados e inexistência de registro de intenção de recurso e não utilização de encerramento aleatório. Para atender à recomendação emitida pela CGU, a Unidade definiu a construção de um novo sistema centralizado, denominado Sistema de Comercialização Eletrônico-SISCOE, desenvolvido em plataforma Web, em substituição ao SEC.



O Sistema Eletrônico de Comercialização – SEC é um programa de computador utilizado pela CONAB para realizar leilões públicos e privados, sendo interligado simultaneamente às Bolsas de Cereais, de Mercadorias e/ou de Futuros.

Tal sistema executa os leilões referentes à operacionalização dos programas a cargo da CONAB, a exemplo dos programas de subvenção econômica VEP e PEPRO, contratação de fretes, venda de estoques governamentais, compra de insumos e de produtos destinados a atender as atividades finalísticas da CONAB, compra e venda simultâneas, negociação de contratos de opção públicos e privados. Essas operações são executadas pela CONAB após a publicação de Avisos, que contém as especificações e as regras da operação do leilão a ser realizado.

O SEC é composto pelos Sistemas de Gerenciamento do Pregão, utilizado nas fases de pré e pós-leilão, o Sistema Leilão Eletrônico, utilizado para a execução do leilão propriamente dito e o Sistema Financeiro, usado na fase de pós-leilão.

Na fase de pré-leilão são estabelecidas as necessidades de contratação, o objeto do leilão, as condições e exigências para a habilitação dos participantes e demais informações necessárias ao início do leilão. Na fase de leilão, ocorre a disponibilização dos avisos e editais no mercado, com as respectivas ofertas dos lotes do produto ou serviço objeto do leilão, com disputas e oferecimento de lances pelas bolsas que dele participam. Na fase pós-leilão, as Bolsas participantes do leilão enviam à CONAB arquivos contendo o resultado do leilão e a confirmação da operação realizada, sendo verificadas as informações constantes do relatório de confirmação da operação, sobretudo quanto à regularidade documental dos participantes, para posterior divulgação dos resultados da operação realizada.

O SISCOE prevê a implementação das soluções para os problemas identificados no atual Sistema Eletrônico de Comercialização da CONAB. De acordo com o cronograma disponibilizado pela Unidade, o sistema se encontra em fase de desenvolvimento e testes dos módulos de leilão, cujo prazo para finalização foi prorrogado para dezembro de 2015, em virtude da recomposição de membros da equipe de TI e da necessidade de repasse de conhecimentos técnicos e negociais, além de alteração de ordem de prioridade de desenvolvimento do módulo, devido ao seu alto grau de complexidade. A Unidade prevê que a homologação, pela área gestora, de todo o sistema de leilão, ocorra em março de 2016.

3.1.1.2 INFORMAÇÃO

Verificação do cumprimento das Recomendações da CGU.

Fato

Considerando as Auditorias Anuais de Contas dos últimos exercícios, verificou-se pendência em 10 recomendações cujo não atendimento impactam a gestão e os objetivos das principais políticas das CONAB. Em que pese o não atendimento, a



Unidade Examinada tem apresentado periodicamente as providências para resolução das fragilidades – o que tem sido acompanhado pela CGU por meio do Plano de Providências Permanente.

Quadro –Principais recomendações exaradas pela CGU pendentes de atendimento

Nº Relatório de Auditoria	Item do Relatório (número e descrição sumária)	Recomendação
201407908	2.2.1.2. Ausência de definição objetiva da clientela do Programa de Venda em Balcão.	Em articulação com os órgãos e entidades participantes da política pública de Venda em Balcão, definir de modo objetivo os critérios de habilitação dos beneficiários do Programa, de modo a garantir isonomia nas decisões e mitigar a possibilidade de arbitrariedade nas concessões do benefício.
201407908	2.2.1.3 Venda de produto do Programa Venda em Balcão em quantidade acima do limite estabelecido pelos normativos	Desenvolver mecanismos ou sistemas que permitam o cumprimento e a verificação dos limites operados por cliente/mês, conforme determinado nos normativos do Programa de Vendas em Balcão, adotando instrumentos de formalização dos limites operacionais definidos em nível local.
201407908	2.2.1.4. Falta de providências quanto a beneficiários considerados como inaptos a continuar no Programa de Vendas em Balcão.	Avaliar a aplicação de penalidades previstas no item 9, do Título 22, do MOC para os beneficiários considerados inaptos nos Pareceres Técnicos da SUFIS nºs 456/2013 e 457/2013.
201407908	2.2.1.5. Fragilidades no controle de retirada de mercadorias do Programa de Vendas em Balcão.	Aprimorar os controles internos referentes à retirada da mercadoria, avaliando a necessidade de detalhamento da norma e mantendo documentos comprobatórios do fiel cumprimento ao estabelecido no MOC de modo a evitar fatos que caracterizem desvio dos objetivos e filosofia do programa.
201407908	Aprovação de demolição e imissão na posse de bem imóvel sem celebração do instrumento de Escritura Pública de Compra e Venda.	<p>1. Formalizar o contrato relativo à venda do Entrepósito de Pesca do Recife ao Porto do Recife SA, procedendo à pactuação das cláusulas contratuais e possibilitando a adoção de medidas judiciais em caso de eventual inadimplência.</p> <p>3. Complementar o normativo NOC - 60.208 para os casos que admitem venda direta de imóvel, detalhando o procedimento a ser seguido e modelos de documento, as condições de pagamento, a necessidade de publicação por meio Oficial e as condições para a transferência da propriedade do imóvel alienado, de modo a regulamentar internamente os casos previstos no Art. 17, inciso I, alínea e), da Lei 8.666/93.</p>
201308737	1.1.1.1. Baixa execução das ações constantes do Acordo de Gestão firmado com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.	Recomendamos à Companhia que adote providências efetivas visando priorizar o cumprimento das ações integrantes do Acordo de Gestão firmado com o MAPA.



201308737	1.1.1.2. Permanência do risco à governança da Companhia em decorrência da não implantação efetiva do Planejamento Estratégico.	Recomendamos à CONAB que concentre esforços no sentido de implementar efetivamente seu planejamento estratégico.
201308737	1.2.1.5. Deficiência no quantitativo de pessoal e nas estruturas tecnológicas para área de fiscalização dos estoques	<p>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.</p> <p>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.</p>

3.2 CONTROLES EXTERNOS

3.2.1 Avaliação dos Controles Externos

3.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Não implementação da avaliação formal de desempenho da Diretoria e do Conselho de Administração da CONAB, determinada na Resolução CGPAR n.º 3 de 31/12/2010.

Fato

A Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR determinou no item “d” da Resolução n.º 3 de 31/12/2010 que as Empresas Estatais implementem ou aprimorem “*avaliação formal de desempenho da Diretoria e do Conselho de Administração, segundo critérios previstos no respectivo regimento interno, com o objetivo de subsidiar a decisão do acionista a respeito da recondução dos administradores*”. O prazo máximo estabelecido para tal providência foi de um ano a partir da expedição da citada Resolução, nos casos, como no da CONAB, em que a empresa necessitasse de alteração no respectivo Estatuto, tendo tal prazo findado em 31/12/2011.

O Estatuto da CONAB não elenca entre as atribuições do Conselho de Administração a implementação da avaliação anteriormente mencionada. Até setembro de 2015, período de realização da presente auditoria, a avaliação de desempenho do CONAD e da Diretoria da Empresa não fora regulamentada.

Causa

Não priorização, pela CONAB, da regulamentação e implementação da avaliação de desempenho de sua Diretoria e Conselho de Administração em atendimento ao disposto na alínea “d”, art. 1º, da Resolução CGPAR nº 03/2010.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício PRESI n.º 512, de 14/9/2015, a Unidade informou o que segue:

"(...) informamos que não foi implementado no âmbito da Companhia a avaliação formal de desempenho da Diretoria e do Conselho de Administração, com o objetivo de subsidiar a decisão a respeito da recondução dos administradores, consoante diretriz prevista no art. 1º, alínea "d" da Resolução CGPAR n.º 3, de 31/12/2010."

Análise do Controle Interno

A Companhia informou que não foi implementada a avaliação formal de desempenho da Diretoria e do Conselho de Administração, e o estatuto da CONAB não elenca, entre suas atribuições, a implementação da avaliação mencionada, verificando-se o descumprimento do prazo estabelecido pela CGPAR para a regulamentação de suas diretrizes. A ausência de mecanismos objetivos de avaliação da alta administração da CONAB dificulta a decisão a respeito da recondução dos administradores da empresa.

Recomendações:

Recomendação 1: Priorizar a regulamentação e implementação da avaliação formal de desempenho da Diretoria e do Conselho de Administração, no âmbito da Companhia, com o objetivo de subsidiar a decisão a respeito da recondução dos administradores, atendendo ao estabelecido no item d da Resolução/CGPAR n.º 3 de 31/12/2010.

3.2.1.2 INFORMAÇÃO

Edição irregular de norma interna sobre incorporações de gratificações de função e de cargo em comissão (DAS) no âmbito da CONAB, sem autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Fato

Trata-se de representação do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, que por meio do Ofício n.º 765/DEST-MP, de 19/10/2011, encaminhou à esta CGU a Nota Técnica n.º 367/CGPOL/DEST-MP, posicionando-se contrário à incorporação aos salários dos empregados em efetivo exercício na companhia ou cedidos, de função gratificada ou cargo de Direção e Assessoramento Superior – DAS, que tenham sido ocupados por no mínimo 5 anos.

As referidas incorporações foram normatizadas no âmbito da Companhia por meio das Resoluções n.º 10/2010 e 11/2010 da Diretoria Colegiada da Companhia. Acrescente-se o fato de que essas Resoluções permitiam o recebimento cumulativo de funções nos casos de nova designação de empregados que já tivessem função incorporada.



Essas Resoluções não haviam sido submetidas pela CONAB à apreciação do DEST, órgão encarregado da supervisão das empresas estatais, mormente no que tange a criação de despesas, tendo em vista que essas empresas dependem dos recursos do Tesouro para pagamento de pessoal. Tampouco, houve autorização do Secretário Executivo do MPOG, a quem cabe deliberar sobre excepcionalidades a dispositivos editados pelo extinto Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais - CCE, como a Resolução CCE nº 09/1996, aduzida pelo DEST em seu posicionamento, que estabelece, em seu art. 1º, Inciso II, alínea b, que:

“os dirigentes das empresas públicas devem promover alterações em seus regulamentos internos de pessoal com vistas à exclusão de dispositivos que estabeleçam a incorporação à remuneração da gratificação de cargo em comissão ou de função gratificada.

Ressalte-se, ainda, que a política de incorporações de funções, na União, foi extinta em 1997, com a publicação da Lei nº 9.527.

Este assunto tem sido acompanhado desde 2011, por meio do Plano de Providências Permanente – PPP da Companhia, conforme resumo apresentado a seguir.

Após recomendações da CGU, a CONAB revogou as Resoluções nº 10 e 11, de 2010 e simultaneamente editou a Resolução nº 06, de 2/6/2013, quando foi feita a adequação visando a não cumulação de gratificações de função; entretanto, manteve o instituto da incorporação da gratificação de função. Em relação ao assunto também foi editada a Resolução nº 14, de 17/12/2013, que tratava sobre determinadas situações de cumulação de gratificação de função incorporada, com gratificação de função de confiança que exerce, no âmbito da Companhia, estabelecendo um percentual para a gratificação da função de confiança cumulada. O DEST manteve posição desfavorável em relação às resoluções CONAB nº 06 e 14/2013, em alinhamento com o manifestado anteriormente em relação às Resoluções 10 e 11/2010.

Posteriormente, por meio dos Ofícios n.ºs 575, 804 e 808/2014/GM/MAPA, de 17/9/2014, 29/12/2014 e 31/12/2014, respectivamente, tendo como signatário o Ministro do MAPA à época, encaminhados à presidência do Conselho Fiscal da CONAB, foi recomendando o cumprimento imediato das determinações do DEST/MP, assim como, apuração de responsabilidade dos gestores da CONAB que editaram normas internas sobre incorporação/acumulação de função à revelia da regular autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como, determinou-se a implementação de uma sistemática de gestão político/administrativa que não resultasse em afronta à competência e determinações do DEST.

Diante do exposto, solicitou-se à CONAB informar as providências tomadas em relação às situações de incorporação/acumulação de Gratificação de função e cargo em comissão (DAS) no âmbito da CONAB, em vista dos fatos apresentados, para a solução definitiva do impasse.

A Unidade, por meio do Ofício PRESI nº 479, de 27/8/2015, informou o que segue:



“(…), cumpre-nos informar que, em atendimento à determinação exarada pelo Departamento de Coordenação e Governança de Empresas Estatais - DEST, as Resoluções CONAB nºs 06/13 e 14/13 foram revogadas por meio das Resoluções 06/15 e 03/15, respectivamente.”

Posteriormente, a CONAB, por meio do Ofício DIGEP nº 126/2015, de 01/10/2015, encaminhou cópia do Ofício Presi nº 404, de 4/8/2015, o qual foi encaminhado ao DEST solicitando avaliar a possibilidade de edição pela CONAB de nova resolução interna reconhecendo o direito à incorporação de função gratificada aos empregados que preencham os requisitos nos termos do entendimento da Súmula nº 372 do TST, de 25/4/2005, que garantiu aos empregados regidos pela CLT o direito à incorporação de gratificação de função exercida por dez anos ou mais, evitando ações recursais na justiça do trabalho que podem resultar em multa para a empresa.

Desta forma, entende-se que a empresa cumpriu com a recomendação tendo revogado as resoluções internas que autorizavam a incorporação de funções gratificadas no âmbito da Companhia e submetido ao DEST a questão da possibilidade de nova normatização sobre o assunto, porém restrita aos requisitos para incorporação de função previstos na Súmula 372 do TST.

3.2.1.3 INFORMAÇÃO

A Unidade atende à diretriz prevista no art. 1º, alínea “e”, da Resolução CGPAR nº 3/2010.

Fato

A Resolução nº 3/2010 da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR determinou no art. 1º, alínea “e”, a adoção, pelas empresas estatais, da seguinte diretriz, objetivando o aprimoramento das práticas de governança corporativa, relativa ao Conselho de Administração: *“e) fazer constar, em nota explicativa às suas demonstrações financeiras, os valores, na data da respectiva elaboração, da maior e menor remuneração pagas a seus empregados e administradores, nelas computadas as vantagens e benefícios efetivamente percebidos, bem assim o salário médio de seus empregados e dirigentes, fortalecendo a transparência em questão que envolve partes interessadas”.*

A Unidade, por meio do Ofício PRESI nº 511, de 14.9.2015, encaminhou as Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do Exercício Social findo em 31/12/2014, onde constam registradas na Nota 24 a maior e a menor remuneração pagas aos seus empregados e administradores e salário médio de seus dirigentes, nos termos da Resolução CGPAR nº 3, de 31/12/2010.

Os valores das remunerações ficaram assim distribuídas:



Remunerações	2014	2013
Maior Remuneração dirigente	35.236,19	27.235,15
Menor Remuneração empregado	27.235,15	27.235,15
Maior remuneração empregado	29.462,25	29.326,61
Menor remuneração empregado	1.468,97	3.771,64
Salários Médios	2014	2013
Dirigentes	28.635,36	27.235,15
Empregados	4.251,01	3.771,64

3.2.1.4 INFORMAÇÃO

A Unidade atende à diretriz prevista no art. 1º, alínea “b”, da Resolução CGPAR nº 3/2010.

Fato

A Resolução nº 3/2010 da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR determinou em seu art. 1º alínea “b”, a adoção, pelas empresas estatais, da seguinte diretriz, objetivando o aprimoramento das práticas de governança corporativa, relativa ao Conselho de Administração: “*b) instituição formal, da prática de sessão executiva no conselho de administração das empresas estatais, ao menos uma vez no ano, sem a presença do Presidente da empresa, para aprovação do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) e do Relatório Anual das Atividades de Auditoria Interna (RAINT)*”.

A Unidade, por meio do Ofício AUDIN n.º 40, de 15.9.2015, encaminhou a Norma de Governança Corporativa e Integridade - 10.111, onde está estabelecido, no item 7, do Capítulo II, que: “Reservar-se-á sessão executiva no Conselho de Administração, no mínimo uma vez por ano, sem a presença do Presidente da CONAB, para a aprovação do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) e do Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT), nos termos da Resolução CGPAR nº 3, de 31/12/2010.





Certificado de Auditoria Anual de Contas

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

Certificado: 201504116

Unidade Auditada: Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB

Ministério Supervisor: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA

Município / UF: Brasília / DF

Exercício: 2014

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2014 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

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

3. A seguinte constatação subsidiou a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Morosidade na regulamentação e implantação efetiva do sistema SICAN - Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais, Público do PAA, Cooperativas, Associações e Demais Agentes. (Item 1.1.2.1)

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

CPF do Agente Público	Cargo ou Função	Avaliação do Órgão de Controle Interno	Fundamentação da Avaliação do Controle Interno
***.939.301-**	Presidente	Regular com ressalvas	Item 1.1.2.1 do Relatório de Auditoria nº 201504116.

CPF do Agente Público	Cargo ou Função	Avaliação do Órgão de Controle Interno	Fundamentação da Avaliação do Controle Interno
***.180.409-**	Diretor da Diretoria de Gestão de Pessoas - DIGEP	Regular com ressalvas	Item 1.1.2.1 do Relatório de Auditoria nº 201504116.
***.715.001-**	Diretor Administrativo, Financeiro e de Fiscalização - DIAFI	Regular com ressalvas	Item 1.1.2.1 do Relatório de Auditoria nº 201504116.
***.961.840-**	Diretor de Política Agrícola e Informações – DIPAI (Período 1/1/2014 - 17/1/2014)	Regular com ressalvas	Item 1.1.2.1 do Relatório de Auditoria nº 201504116.
***.479.028-**	Diretor de Política Agrícola e Informações – DIPAI (Período 22/1/2014 – 31/12/2014)	Regular com ressalvas	Item 1.1.2.1 do Relatório de Auditoria nº 201504116.
***.309.271-**	Diretor de Operações e Abastecimento - DIRAB	Regular com ressalvas	Item 1.1.2.1 do Relatório de Auditoria nº 201504116.
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Brasília/DF, 16 de outubro de 2015.

JOSE CARLOS DA FONSECA
 Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Agricultura,
 Pecuária e Abastecimento (Substituto)

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201504116

Unidade Auditada: Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB

Ministério Supervisor: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Município/UF: Brasília / DF

Exercício: 2014

Autoridade Supervisora: Kátia Regina de Abreu

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2014, da Companhia Nacional de Abastecimento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - CONAB/MAPA, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

No exercício de 2014, a CONAB Matriz e as Unidades Gestoras do Distrito Federal liquidaram despesas no montante de R\$ 828.961.716,47. O Programa 2014 – Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização contém as principais Ações finalísticas sob responsabilidade da Unidade. Nele foram executadas despesas da ordem de R\$ 161.047.084,98, principalmente com créditos das Ações 2130 – Formação de Estoques Públicos – AGF e 1510 – Ampliação e Melhoria da Capacidade Armazenadora da CONAB. Na Ação 2130, que trata da operacionalização de instrumentos definidos pela Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM mediante a Aquisição do Governo Federal - AGF, foram executadas despesas no valor de R\$ 124.138.115,25, equivalente a 77,08% dos gastos realizados no Programa.

As principais constatações verificadas foram à falta de transparência na forma de obtenção do Valor Máximo do Prêmio para os leilões do Prêmio Equalizador pago ao Produtor - PEPRO da laranja; à ausência de estruturação funcional e fragilidades relacionadas ao processo de fiscalização das operações de subvenção; à reincidência de fragilidades nos procedimentos do Programa Vendas em Balcão; à ausência de implementação do Planejamento Estratégico da CONAB; e ao atraso na execução do contrato firmado entre CONAB e Banco do Brasil, relativo à revitalização e construção de armazéns próprios. Dentre as

constatações, que geram maior impacto na gestão, destaca-se a morosidade na regulamentação e implantação efetiva do SICAN – Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais, Público do PAA, Cooperativas, Associações e Demais Agentes, cujo atraso causa impacto negativo na operacionalização dos programas de governo que dependem diretamente dos sistemas de informação produzidos pela Unidade.

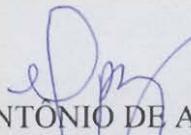
Dentre as principais causas identificadas para as constatações apresentadas estão, a falta de clareza e transparência na definição dos valores utilizados para o cálculo do Valor Máximo de Prêmio nos leilões de PEPRO; a precariedade dos instrumentos de fiscalização, quando comparados às tecnologias atuais; a morosidade na aprovação da proposta de reestruturação da Superintendência de Fiscalização de Estoques; inobservância de atividades, por ocasião da elaboração do cronograma da licitação vinculada ao contrato firmado entre CONAB e o Banco do Brasil; e atraso na definição e composição da área gestora do SICAN por parte da Alta Administração e das instâncias responsáveis pela regulamentação dos sistemas construídos pela CONAB. Com o intuito de contribuir para o saneamento das causas apontadas, foram recomendadas medidas, dentre as quais, atuação da Conab junto à Secretaria de Política Agrícola para viabilizar a divulgação das fórmulas utilizadas no cálculo do Valor Máximo do Prêmio (VMP), referente às operações de PEPRO; interagir com outros órgãos para viabilizar a implantação e estruturação da área de fiscalização da Unidade; aprimorar controles referentes à tempestividade dos processos de fiscalização; revisão dos fluxos das atividades referentes à construção dos armazéns, com o objetivo de atualizar o cronograma de execução do contrato; e priorização, pela Alta Administração da Companhia, da definição de uma Unidade Gestora para o SICAN.

No âmbito do Plano de Providências Permanente observaram-se recomendações estruturantes não atendidas pelo gestor no prazo estabelecido, cujas consequências impactam a: implementação do planejamento estratégico e a estruturação de fiscalização de estoques públicos.

Com relação à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos adotados pela Unidade, verificou-se que foram empreendidos esforços no sentido de aprimorar os normativos da Companhia, a exemplo da adoção de segregação de funções, nos procedimentos para pagamento de pessoal. Foram definidas e aprovadas pela Alta Administração da Companhia as diretrizes relacionadas à Política de Gestão de Riscos, que devem ser seguidas pela Unidade para o alcance dos objetivos organizacionais. Entretanto há necessidade de aprimoramento dos controles internos administrativos tendo em vista que foram identificadas falhas em alguns dos programas operacionalizados pela Companhia, a exemplo do Programa Vendas em Balcão.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, de outubro de 2015.


CLÁUDIO ANTÔNIO DE ALMEIDA PY
Diretor de Auditoria das Áreas de Produção e Comunicações