



**Ministério da Transparência,
Fiscalização e Controladoria-Geral
da União**

RELATÓRIO Nº 201601565

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO?

A ação de controle avaliou a prestação de contas referente ao exercício de 2015 apresentada pela COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO, considerando também as informações sobre as Superintendências Regionais – SUREGs, dos Estados de Mato Grosso do Sul, Goiás e Bahia.

Foi discutido, entre CGU e TCU, o escopo de auditoria de gestão na Conab. exercício de 2015. ficando definido que o trabalho abordaria o monitoramento de recomendações do OCI sobre gestão de unidades armazenadoras e sobre subvenções econômicas. além de avaliação sobre a gestão de estoques públicos e sobre licitações e contratos (Art. 2º. III. * 3º e itens I. 6-a do Anexo II à DN-TCU 147/2015), dispensados os demais itens.

POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?

O trabalho foi realizado em atendimento ao estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, com o intuito de examinar a prestação de contas anual apresentada pela COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO, considerando também as informações sobre as Superintendências Regionais – SUREGs, dos Estados de Mato Grosso do Sul, Goiás e Bahia.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS?

Os resultados finalísticos alcançados pela Conab estão associados principalmente à Formação de Estoque Públicos – AGF, a qual representa cerca de 97% das despesas liquidadas. Destaca-se que, embora a dotação inicial para esta Ação tenha sido de R\$ 1.700.000.000,00, apenas R\$ 291.198.738,11 totalizaram como despesas liquidadas. Isso se deu, principalmente, porque não houve a formação de estoques em 2015, em razão da conjuntura de mercado agrícola.

Foram identificadas falhas de gestão na área de licitações e contratos durante o período de auditoria, entre as quais destacam-se as seguintes: reincidência no atraso da execução do Contrato n.º 30/2013 firmado com o Banco do Brasil para construção e modernização de Unidades Armazenadoras; não absorção da defesa judicial pela própria Procuradoria da Conab; sistema de termometria necessário à manutenção da qualidade dos grãos inoperante na UA de Ponta Grossa; assinatura do Contrato de serviços gráficos no valor orçado pela Administração e não pelo valor licitado, com fragilidade no levantamento da demanda e na vinculação da composição de preços da proposta vencedora além de um conjunto de achados que apontam deficiências na gestão de compras e contratações da Sureg/GO, a exemplo do credenciamento de prestadores de serviço de saúde sem publicidade para ampliação a demais interessados e pagamentos sem cobertura contratual.

QUAIS RECOMENDAÇÕES FORAM EMITIDAS?

Com relação ao Contrato com o Banco do Brasil, foi recomendado que a Conab faça gestão junto ao Banco do Brasil e ao Mapa, de forma a estabelecer mecanismos de prestação de contas e acompanhamento da execução contratual.

Quanto ao contrato referente aos serviços gráficos, após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções entre CGU e Conab, a companhia suspendeu imediatamente a renovação do contrato e foi recomendado que a Conab revise as minutas de Pregões, incluídos Registros de Preços, para assegurar clareza à relação entre o valor negociado na licitação, a remuneração da contratada e o respectivo valor contratual

Para as deficiências na gestão de compras na Sureg/GO recomendou-se entre outras, que a Companhia implemente controles sobre a formalização do aditamento de contratações, bem como controles sobre a execução e acompanhamento dos contratos de prestação de serviços além de realizar capacitação dos empregados da área de gestão e fiscalização de contratos com ênfase no controle dos saldos contratuais.

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO

Exercício: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201601565

UCI Executora: SFC/DR/CGAGR - 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 201601565, 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, considerando informações sobre as Superintendências Regionais – SUREGs, dos Estados de Mato Grosso do Sul, Goiás e Bahia.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 20/05/2016 a 30/06/2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em **27/11/2015**, entre SFC/DR/CGAGR - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, foram efetuadas as seguintes análises:

“Monitoramento de recomendações do OCI sobre gestão de unidades armazenadoras e sobre subvenções econômicas, além de avaliação sobre a gestão de estoques públicos e sobre licitações e contratos (Art. 2º. III. § 3º e itens I. 6-a do Anexo II à DN-TCU 147/2015, dispensados os demais itens”.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao ajuste de escopo realizado entre a CGU e o TCU para este item, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2015? As peças contemplam os formatos e conteúdos estabelecidos em normas do TCU?

A metodologia utilizada consistiu na verificação da compatibilidade dos itens que compõem o Relatório de Gestão e do Rol de Responsáveis com as normas do TCU, especialmente com as “Orientações para Elaboração do Relatório de Gestão Exercício 2015 - CONAB” disponível no e-contas/TCU.

A partir dos exames ao Sistema e-Contas (<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/e-Contas>), verificou-se que a Unidade encaminhou ao TCU o Relatório de Gestão e o Rol de Responsáveis. Dessa forma, tais peças foram utilizadas como base para a análise.

Quanto ao Rol de Responsáveis, observou-se que a composição está de acordo com o previsto no artigo 10 da IN 63/2010, incluindo os respectivos períodos de efetiva gestão e substituição dos titulares.

Em relação ao Relatório de Gestão, entende-se que os itens contemplaram os formatos obrigatórios conforme orientações à Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB quanto à elaboração e à forma de apresentação do Relatório de Gestão referente ao exercício de 2015.

Todavia, quanto ao conteúdo, no item 2.1 – “*Identificação da Unidade*”, verificou-se divergências quanto aos períodos de gestão dos membros e inclusão de responsáveis, em relação às informações do Sistema e-Contas do TCU.

Assim, solicitou-se à Unidade proceder às correções necessárias, a fim de tornar coerentes as informações do Sistema e-Contas e o do Relatório de Gestão, especificamente em relação ao Rol de Responsáveis da Conab.

Portanto, haja vista os ajustes realizados, entende-se que, dessa forma, o Relatório de Gestão contempla os conteúdos obrigatórios estabelecidos nas normas do TCU,

especialmente com as “Orientações para Elaboração do Relatório de Gestão Exercício 2015 – CONAB”.

2.2 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

No exercício de 2015, a Conab executou despesas administrativas que alcançaram o montante de R\$ 909.038.859,25.

Nas Ações 00M1 - Benefícios Assistenciais decorrentes do Auxílio-Funeral e Natalidade, 2000 - Administração da Unidade, 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes, 2010 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores Civis, Empregados e Militares, 2011 - Auxílio-Transporte aos Servidores Civis, Empregados e Militares, 2012 - Auxílio-Alimentação aos Servidores Civis, Empregados e Militares, 20TP - Pagamento de Pessoal Ativo da União e 4641 - Publicidade de Utilidade Pública, vinculadas ao Programa 2105 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Agricultura, foram liquidadas despesas equivalentes a 46,26% do total liquidado nas Ações executadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento no âmbito do Programa 2105, conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro – Execução orçamentária das Ações – Exercício de 2015 (Em R\$)

Ação	Dotação Atualizada (D)	Despesas Empenhadas (E)	Despesas Liquidadas (L)	Valores Pagos	Inscrição em RP não-Processados
00M1 - Benefícios Assistenciais decorrentes do Auxílio-Funeral e Natalidade	978.622,00	978.621,41	978.621,41	978.621,41	0,00
2000 - Administração da Unidade	116.859.368,00	95.121.499,03	95.121.499,03	87.355.990,49	0,00
2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	42.149.655,00	42.147.718,06	42.147.718,06	38.956.068,18	0,00
2010 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores Civis, Empregados e Militares	5.148.662,00	5.148.661,57	5.148.661,57	5.148.661,57	0,00
2011 - Auxílio-Transporte aos Servidores Civis, Empregados e Militares	9.540.736,00	9.531.191,40	9.531.191,40	9.511.610,93	0,00
2012 - Auxílio-Alimentação aos Servidores Civis, Empregados e Militares	34.747.543,00	34.747.542,05	34.747.542,05	31.767.545,75	0,00

20TP - Pagamento de Pessoal Ativo da União	729.433.923,00	721.337.375,73	721.337.375,73	696.607.174,77	0,00
4641 - Publicidade de Utilidade Pública	500.000,00	26.250,00	26.250,00	23.523,41	0,00
Total	939.358.509,00	909.038.859,25	909.038.859,25	870.349.196,51	0,00

Fonte: SIOP – Consulta realizada em 12/07/2016.

2.3 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

Trata-se da Ação 2000 – Administração da Unidade, que tem por finalidade constituir um centro de custos administrativos das unidades orçamentárias constantes dos orçamentos da União, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em programas ou ações finalísticas. Esta Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2105, o qual tem por objetivo prover os órgãos da União dos meios administrativos para a implementação e gestão de seus programas temáticos.

A implementação da Ação se dá de forma direta pela UG, mediante despesas que compreendem: serviços administrativos; pessoal ativo; manutenção e uso de frota veicular, própria ou de terceiros por órgãos da União; manutenção e conservação de imóveis próprios da União, cedidos ou alugados, utilizados pelos órgãos da União; tecnologia da informação, sob a ótica meio, incluindo o apoio ao desenvolvimento de serviços técnicos e administrativos; despesas com viagens e locomoção (aquisição de passagens, pagamento de diárias e afins); sistemas de informações gerenciais internos; estudos que têm por objetivo elaborar, aprimorar ou dar subsídios à formulação de políticas públicas; promoção de eventos para discussão, formulação e divulgação de políticas etc.; produção e edição de publicações para divulgação e disseminação de informações sobre políticas públicas e demais atividades-meio necessárias à gestão e administração da unidade.

Para avaliação da Ação 2000 foi efetuada amostragem não probabilística, considerando os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além de vinculação finalística à missão da UPC, com extensão correspondendo a aproximadamente 10% do total as despesas executadas na Ação. Os exames realizados foram voltados para a verificação da regularidade dos processos licitatórios e da execução contratual, sendo que a profundidade contemplou os seguintes elementos:

- Motivação da contratação registrada em processo;
- Fundamentação da dispensa ou inexigibilidade; e
- Regularidade do processo avaliado
- Formalização do contrato
- Execução contratual.

2.4 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

O Órgão de Controle Interno incluiu a avaliação da utilização do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD, considerando a seguinte questão de

auditoria: A UPC está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no Sistema CGU-PAD?

A metodologia consistiu na verificação da compatibilidade das informações do Sistema CGU-PAD comparativamente àquelas prestadas pela Unidade.

Desta forma, ao confrontar a lista de processos do relatório extraído do CGU-PAD com a relação de processos apresentada pela Companhia Nacional de Abastecimento - Conab, observou-se que os registros no referido Sistema não estão de acordo com o que preceitua a Portaria nº 1.043, de 24 de julho de 2007, a qual estabelece a obrigatoriedade de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, em relação aos prazos estabelecidos e demais orientações.

Ocorre que, de acordo com o § 3º do art. 1º da Portaria nº 1.043/2007, as informações devem ser registradas no CGU-PAD no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam.

Nesse sentido, verificou-se que alguns processos disciplinares instaurados no âmbito da Conab não foram cadastrados no referido Sistema.

Assim, não obstante os prazos para cadastramento de tais processos haverem expirado, recomendou-se, por meio de Nota de Auditoria nº 201601565/01, a célere inclusão das informações no Sistema, de forma a conferir regularidade à utilização do Sistema CGU-PAD.

Ademais, a Unidade informou, por meio do Ofício AUDIN nº 013, de 03/06/2016, que está envidando os esforços necessários ao cumprimento da Portaria nº 1.043/2007, da Controladoria-Geral da União – CGU, relativo ao cadastramento de todos os processos disciplinares no CGU-PAD, por meio do Ofício AUDIN nº 013, de 03/06/2016, conforme manifestação a seguir:

“Iniciamos a atualização/cadastramento dos processos no sistema conforme as informações solicitadas pela CGU. Neste sentido, a efetiva implantação ainda não foi concluída em virtude de encontrarmos dificuldades, tendo em vista, que os processos na CONAB/COGER não são digitalizados e a grande maioria não estão com carga para esta Unidade, considerando que alguns são instaurados por Ato de Superintendência e/ou outros são encaminhados para as Regionais para cumprimento da decisão e/ou posterior arquivamento, dentre outros.

Estamos trabalhando com o fito de atender o mais rápido possível tais exigências, contando atualmente com duas colaboradoras para alimentar o sistema (R.F.B e L.F.B.A), esperando que em breve seja concluído os cadastramentos de todos os Processos Internos de Apuração, conforme recomendação.

Aproveitamos a oportunidade para ressaltar que o sistema CGU-PAD é complexo, constantemente cai/apresenta inconsistência, o que dificulta a agilidade no cadastramento, às vezes ficamos um dia todo para conseguirmos cadastrar um processo, e também, por trabalharmos com os normativos internos da CONAB que regulamentam a matéria e estabelecem procedimento, rito e aplicações diferenciadas da norma do PAD, regulamentada pela Lei 8.112/90.”

Tendo em vista o Ofício PRESI nº 337, de 04 de julho de 2016, informando que todos os processos relacionados na Nota de Auditoria nº 201601565/01 foram cadastrados

no CGU-PAD, e que esta equipe de auditoria verificou a resolução da falha, a gestão e cadastramento dos Processos Administrativos Disciplinares, entende-se que os registros no referido Sistema estão em conformidade com a Portaria nº 1.043/2007.

2.5 Composição do Relatório de Auditoria

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 27/11/2015, entre SFC/DR/CGAGR - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e SECEXAMBIENTAL - Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, foi conduzida avaliação sobre licitações e contratos, com exame definido pelo item 6-a do Anexo II à DN-TCU nº 147/2015.

De forma a cumprir o escopo acordado, foram analisados quatro processos licitatórios e dez contratos. Com exceção do Contrato nº 30/2013, com o Banco do Brasil, que é executado com recursos da Ação 1510, do Programa 2014 - Ampliação e Melhoria da Capacidade Armazenadora da Conab, todos contratos estão no âmbito da Ação 2000, executados no exercício de 2015, conforme quadros a seguir:

Quadro 01 – Processos Licitatórios

Descrição	Quantidade de Processos	Valor Envolvido
Processos licitatórios	17	R\$ 34.875.349,02
Processos avaliados	4 (23,5%)	R\$ 29.678.127,68 (85%)
Processos em que foi detectada alguma desconformidade*	1 (5,9%)	R\$ 720.000,00 (2%)
* O valor mencionado na última linha corresponde ao total das aquisições e não indica necessariamente a existência de prejuízos.		

Quadro 02 – Contratos

Valor Total Executado (Ação 2000)	R\$ 87.355.990,49
Execução dos Contratos avaliados (exceto Banco do Brasil)	R\$ 10.185.734,74 (11,6%)
Contratos em que foi detectada alguma desconformidade*	R\$ 4.216.026,15 (4,8%)
* O valor mencionado na última linha corresponde ao total das aquisições e não indica necessariamente a existência de prejuízos.	

Nos processos licitatórios, foram realizados exames quanto à motivação da contratação, a regularidade do processo, a formalização do contrato e execução contratual, quando cabível. Verificou-se, assim, que os processos analisados estão em conformidade com a legislação aplicável.

Em análise a quatro processos licitatórios, verificou-se que em um processo não houve planejamento detalhado para compor planilha de itens unitários, de forma a se aproximar da real demanda da Companhia. A falta de detalhamento permite o chamado “jogo de planilhas”, em que o preço final alcançado no pregão pode ser manipulado de forma a majorar o valor final do contrato. No entanto, não ficou caracterizado dano ao Erário,

tendo em vista que o contrato teve baixa execução até o fechamento deste relatório. Maiores esclarecimentos estão descritos nos Achados de Auditoria.

Nos contratos selecionados, totalizou-se a quantia de R\$ 10.185.734,74, executados no exercício de 2015. Foram analisadas a formalização do termo de contrato, verificada a existência das seguintes cláusulas:

- a) o objeto e seus elementos característicos, cabendo atentar para a existência de objetos múltiplos e serviços que não se enquadrem no objeto do contrato;
- b) o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- c) o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

Verificou-se também se constam no contrato os nomes das partes e seus representantes, a finalidade, o auto que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação, a sujeição dos contratantes às normas da Lei nº 8.666/93 e às cláusulas contratuais; se as minutas foram previamente examinadas e aprovadas pela consultoria jurídica da Companhia e se existem registro sistemáticos dos contratos e seus extratos nas repartições responsáveis; e se estão observadas em contrato as condições do edital da licitação.

Os contratos analisados apresentaram conformidade com a norma, sendo observadas duas constatações formais:

- 1) ausência de atualização do valor da garantia do Contrato nº 27/2012, firmado entre Conab e Nobre Seguradora, nos termos do art. 56, §2º, da Lei nº 8.666/93; e
- 2) Fragilidades nos controles para assegurar que o valor pago por passagens aéreas está em conformidade com o mercado, no Contrato nº 10/2014, entre Conab e Money Turismo Ltda.

Finalmente, sobre o Contrato nº 30/2013, entre Conab e Banco do Brasil, foram analisados os 12 processos de pagamento referentes ao exercício de 2015 da remuneração do Banco do Brasil S/A. Da análise, verificou-se que, apesar do dispêndio de R\$ 8.468.448,57, não houve entregas que configurassem a modernização, ampliação, reforma e construção de armazéns para guarda de produtos agropecuários, conforme previsto no Contrato, acarretando na reincidência de atraso na execução do Contrato.

Destaca-se que o dispêndio mencionado foi para custear as despesas administrativas da instituição financeira que, por sua vez, é responsável pela gestão dos recursos da Conab, na ordem de R\$ 449.055.654,48, para a reforma e construção de armazéns a fim de cumprir o Plano Nacional de Armazenagem – PNA.

Além do atraso, foram constatadas outras fragilidades no decorrer da execução do referido contrato que levantaram a necessidade de reavaliação das atividades e providências adotadas pela Conab, devido à relevância do processo de certificação das Unidades Armazenadoras no abastecimento nacional, a criticidade dos prazos estabelecidos para certificação e a materialidade dos recursos envolvidos.

Dentre as demais fragilidades, destacam-se a fragilidade de mecanismos de controle das despesas do Banco do Brasil S/A; a forma de remuneração adotada pelo Contrato combinada com a inexistência de cláusulas que tratem dos prazos e penalidades aplicáveis; inconsistência nas estratégias de definição das metas físicas; entre outros.

O tema é abordado em no Item 1.1.1.1 dos Achados da Auditoria nº 201601565.

Avaliação da regularidade dos processos licitatórios na SUREG/MS

Trata a presente ação de controle da verificação do atendimento aos ditames da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, do Decreto nº

5.450, de 31 de maio de 2005, do Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000 e da legislação correlata nas licitações realizadas pela Superintendência Regional da CONAB no Mato Grosso do Sul – Conab-Sureg/MS – UASG 135192. Para tal análise foi selecionada amostra aleatória não probabilística de três pregões eletrônicos realizados pela Unidade no ano de 2015, cujo valor total dos pagamentos realizados (R\$ 145.053,89) corresponde a 0,89% dos gastos totais da Conab-Sureg/MS em 2015 (R\$ 16.378.262,04).

Os exames realizados e os testes aplicados circunscreveram-se aos seguintes processos:

- a) Processo n. 21213.000045/2015-43 (Pregão Eletrônico nº 04/2015);
- b) Processo n. 21213.000092/2014-14 (Pregão Eletrônico nº 01/2015); e
- c) Processo n. 21213.000037/2015-05 (Pregão Eletrônico nº 03/2015).

O Processo nº. 21213.000092/2014-14 (Pregão Eletrônico nº 01/2015) teve por objeto a aquisição de inseticida líquido a ser utilizado na conservação de produtos da safra de verão 2014/2015 e de inverno 2015 a serem recebidos nas unidades armazenadoras da SUREG/MS.

Já o Processo nº. 21213.000045/2015-43 (Pregão Eletrônico nº 04/2015) teve por objeto a aquisição de inseticida sólido a ser utilizado na conservação de produtos da safra de verão 2015/2016 e de inverno 2015 a serem recebidos nas unidades armazenadoras da SUREG/MS.

Por fim, o Processo nº. 21213.000037/2015-05 (Pregão Eletrônico nº 03/2015) teve por objeto a aquisição de lenha para as Unidades Armazenadoras (UA) para o atendimento às safras de inverno de 2015 e de verão 2015/2016.

Em conclusão, tem-se que os objetos das aquisições são pertinentes aos objetivos do órgão, as compras foram convenientes e oportunas, os valores pagos ficaram abaixo dos valores orçados pela SUREG/MS no mercado e a análise da documentação dos processos não revelou irregularidades na condução da metodologia prescrita na Lei de Licitações e demais normas regulamentadoras da modalidade Pregão.

Análise da gestão das compras e contratações na SUREG/BA.

A avaliação das compras e contratações da SUREG/BA teve como escopo os contratos de maior materialidade da Unidade, relacionados a locação de imóvel e prestação de serviços de assistência à saúde aos seus empregados. Os contratos avaliados tiveram despesas no montante de R\$ 2.346.998,16 no exercício de 2015, o que corresponde a 67,1% das despesas pagas pela Unidade.

Para efetivação das contratações objeto de análise, a SUREG/BA se valeu dos institutos da dispensa de licitação, no caso da locação do imóvel onde encontra-se instalada sua sede, e inexigibilidade, quanto ao credenciamento de empresas prestadoras de serviços de assistência à saúde. Não foram identificadas falhas relevantes da gestão.

Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da SUREG/GO

Com o objetivo de avaliar se os controles internos dos processos de compras e contratações da Sureg/GO, em nível de atividades, foram eficazes no decorrer do exercício de 2015, a auditoria selecionou processos para análises, conforme quadros a seguir:

Quadro – Licitações (Pregões 2015) analisadas

Descrição	Quantidade de processos	Valor envolvido (R\$)*
Processos licitatórios (Pregões 2015)	2	499.941,00
Processos Avaliados	2	499.941,00
Processos em que foi detectada alguma desconformidade*	2	499.941,00

* O valor mencionado na última linha corresponde ao total das aquisições e não indica, necessariamente, a existência de prejuízos.

Quadro – Dispensas de licitação analisadas

Descrição	Quantidade de processos	Valor envolvido(R\$)*
Processos de dispensa	56	199.524,44
Processos Avaliados	8	102.572,52
Processos em que foi detectada alguma desconformidade*	4	63.957,20

* O valor mencionado na última linha corresponde ao total das aquisições e não indica, necessariamente a existência de prejuízos.

Quadro – Inexigibilidades de licitação analisadas

Descrição	Quantidade de processos	Valor envolvido(R\$)*
Processos de inexigibilidades	13	N/A *
Processos Avaliados	13	N/A *
Processos em que foi detectada alguma desconformidade	13	N/A *

* Não há valores envolvidos, pois todos os processos de inexigibilidade referem-se a credenciamento de clínicas de saúde para utilização pelo Serviço de Assistência à Saúde – SAS gerido por autogestão pela Conab.

Quadro – Contratos (despesas continuadas)

Descrição	Quantidade de processos	Valor envolvido(R\$)*
Processos licitatórios (Pregões)	3	1.630.757,24
Processos Avaliados	3	1.630.757,24
Processos em que foi detectada alguma desconformidade	3	1.630.757,24

* O valor mencionado na última linha corresponde ao total das aquisições e não indica, necessariamente, a existência de prejuízos.

As licitações de 2015 (Pregões) analisadas foram as seguintes:

a) Pregão Eletrônico nº 01/2015, referente à contratação de serviços terceirizados de recepção, copeiragem, limpeza, conservação e jardinagem das dependências da Superintendência Regional da Companhia Nacional de Abastecimento em Goiás (Sureg/Conab/GO) e da Unidade Armazenadora (UA) de Goiânia; e

b) Pregão Eletrônico nº 02/2015, referente aos serviços terceirizados de perícia e auditoria médica, para periciar e auditar os gastos dos empregados da Conab com o plano de saúde corporativo. Tratam-se de contratações relativas aos dois únicos pregões eletrônicos realizados pela Superintendência em 2015.

Além dos pregões precitados, analisou-se, também, a regularidade da prorrogação e dos pagamentos dos serviços continuados, cujos pregões eletrônicos foram realizados em exercícios anteriores a 2015. São eles:

a) Pregão Eletrônico nº 07/2013, para contratação de serviços terceirizados de vigilância da sede da Superintendência e das UA de Goiânia, Itapuranga, Palmeiras de Goiás, Paraúna, Pontalina, Porteirão, Rio Verde, Santa Helena e São Luís de Montes Belos, conforme objeto do Contrato n. 01/2014, celebrado em 05 de fevereiro de 2014;

b) Pregão Eletrônico nº 09/2013, para contratação de empresa para que resultou no Contrato 05/2013, que teve como objeto Elaboração de Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho - LTCAT da Sede da Sureg/GO e das Unidades Armazenadoras; Elaboração, Implantação, Coordenação, Assistência Técnica ao Desenvolvimento e Emissão do Relatório Anual do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO, da Sede da Sureg/GO e das Unidades Armazenadoras; Elaboração, Implantação, Coordenação, Assistência Técnica e Emissão do Relatório de Avaliação dos Resultados do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA; conforme Contrato 05/2013, celebrado em 10 de julho de 2014;

c) Pregão Eletrônico nº 04/2013, para contratação de empresa especializada na locação de equipamentos para a prestação de serviços de cópias, impressão, redução, ampliação e digitalização monocromáticas com franquias de quantidade de cópias, conforme Contrato nº 08/2013, celebrado em 31 de outubro de 2013.

Quadro - Processos de Serviços de Natureza Continuada Analisados (celebrados em 2015 e demais)

Processo	Licitação	Contrato	Contratada	Valor Anual Contratação (R\$)	Valor Emp. 2015 (R\$)
21.209.000363/2014-92	PE 01/2015	01/2015	DFox Serviços e Conservação Ltda. (CNPJ 01.321.743/0001-26)	419.757,00	279.838,00
21.209.000042/2015-79	PE 02/2015	02/2015	Wig Auditoria e Consultoria Médica (CNPJ 37.856.275/0001-31)	80.184,00	34.258,00
21.209.000558/2012-71	PE 07/2013	01/2014	Gentleman Segurança Ltda. (CNPJ 04.032.981/0001-00)	1.557.000,00	1.484.255,19
21.209.000665/2012-07	PE 09/2013	05/2013	3A Consultoria e Assessoria, Segurança e Saúde no Trabalho Ltda (CNPJ 03.038.151/0001-27)	61.991,00	60.087,94
21.209.000138/2013-75	PE 04/2013	08/2013	DW Service Eireli – EPP (CNPJ 08.906.780/0001-45)	11.766,24	10.324,83

Fonte: Portais do governo federal na Internet (Portal da Transparência e Comprasnet).

Em tempo, registre-se que o Decreto n. 2.271, de 07 de julho de 1997, estabelece que compete ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (DEST/MPOG) definir as diretrizes dos serviços terceirizados demandados por empresas públicas e sociedade de economia mista. No âmbito da Conab, solicitou-se manifestações da Superintendência sobre a conceituação de serviços de natureza continuada (Solicitação de Auditoria n. 201601918/04, de 22 de junho de 2016).

O DEST ainda não normatizou o assunto e a Sureg/GO manifestou-se nos seguintes termos:

“Não há na Conab normativo interno específico que define os serviços de natureza continuada. Nas demandas da Companhia se observa a Lei 8.666/93, Doutrina e orientações emanadas do Tribunal de Contas da União.”

Levando em conta a imprescindibilidade dos serviços para a continuidade das atividades-meio ou atividades-fim da Companhia e o disposto nos parágrafos acima, a auditoria aplicou os exames das contratações, dos pagamentos e das prorrogações utilizando-se das leis que regem as licitações e contratos públicos, dos normativos da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG), da Secretaria da Receita Federal do Brasil e das determinações do Tribunal de Contas da União.

Os achados de auditoria que fazem parte deste Relatório indicam deficiências nos controles internos dos processos de compras e contratações da Sureg/GO, nas atividades abaixo relacionadas, com a exposição da gestão a riscos relevantes que podem ter impacto no alcance dos objetivos da área examinada, inclusive de prejuízos financeiros:

a) não se verificou a existência de normas e procedimentos para a atividade de licitação, dispensa ou inexigibilidade, havendo o risco de execução errônea das atividades e retrabalho, inclusive com danos financeiros;

b) quanto à identificação da necessidade de bens e serviços, visando garantir que as demandas da Sureg/GO sejam demonstradas em documento que explicita essa contratação, verificou-se que apresentou falhas em alguns processos, com risco de contratações que não atendam a uma necessidade da Sureg/GO, seja nas características, seja nas quantidades, com consequente desperdício de recursos públicos;

c) a elaboração de estudos técnicos preliminares (prévios aos termos de referência) deixou de ocorrer em parte das contratações analisadas, com risco de contratações falhas no que diz respeito à forma de prestação e medição dos serviços e, consequentemente, na fixação dos preços;

d) a existência de segregação de funções nas atividades desenvolvidas pelos servidores envolvidos no processo licitatório deixou de ocorrer quando as solicitações demandam da própria área administrativa. Nesse caso, o mesmo setor solicita e dá início ao processo de aquisição, havendo exposição ao risco de erros, desperdícios ou fraudes, em decorrência da realização de atividade desempenhada por uma área ou pessoa sem checagem por outra, inteiramente independente da primeira. Como exemplos, quem faz pesquisa de preços ou que solicita a aquisição, não deve ser o mesmo que procede à licitação;

e) quanto à capacitação dos gestores e fiscais de contratos, observou-se que não detêm a competência necessária para o acompanhamento de determinados serviços prestados, com o risco de não detecção de descumprimento das obrigações contratuais.

2. 6 Ocorrências com dano ou prejuízo

Achados da Auditoria nº 201601918

Item 1.2.2.2 – A Sureg/GO deixou de reter, em 2015, R\$ 29.750,27, a título de antecipação do IR, da CSLL e da Cofins/PIS das notas fiscais emitidas pela DFox - Serviços e Conservação.

Item 1.2.2.3 – Superdimensionamento dos custos de insumos com materiais e equipamentos do Contrato n. 01/2014, referente ao serviço de vigilância, redundado em recolhimento a menor da Contribuição Social sobre a folha (11% de INSS, art. 195, inciso I, letra a da CF/1988). (Prejuízo estimado: R\$ 50.000,00)

Item 1.2.2.5 – Pagamento indevido, no valor de R\$ 25.761,55, referente ao serviço de vigilância (Contrato nº 01/2014).

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não causaram prejuízo ao erário, assim que identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, 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.

Achados da Auditoria - nº 201601565

1 Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização

1.1 Ampliação e Melhoria da Capacidade Armazenadora da CONAB

1.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Reincidência no atraso da execução do Contrato n.º 30/2013.

Fato

Trata-se da análise dos processos de pagamento referentes ao exercício de 2015 da remuneração do Banco do Brasil por conta do Contrato Administrativo n.º 30/2013. O referido Contrato, 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.

Em suma, o Banco do Brasil foi contratado, por força da Medida Provisória n.º 619, de 06/06/2013, convertida na Lei nº 12.873, de 24/10/2013, para gerenciar os recursos da Conab destinados ao aumento da capacidade estática da Companhia, haja vista a determinação do MAPA de que ocorresse 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%.

Destaca-se que os pagamentos dos processos analisados somam R\$ 8.468.448,57 e que são referentes à remuneração da contratada que, por sua vez, é responsável pela gestão dos recursos da Conab, na ordem de R\$ 449.055.654,48, para a reforma e construção de armazéns a fim de cumprir o Plano Nacional de Armazenagem – PNA.

Ocorre que, conforme consignado no Relatório de Auditoria n.º 201504116, 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.

Do mesmo modo, em 2015, a execução do contrato restringiu-se à elaboração de estudos e contratação das empresas projetistas, ou seja, não foi dado início às obras dos novos armazéns e nem às reformas. Sendo assim, o contrato assinado em 2013 não atingiu, até o momento, seu objetivo de aumento da capacidade estática da Companhia, até o momento.

Causa

Atuação insuficiente para atendimento, pela Diretoria de Operações e Abastecimento, da competência para coordenação, acompanhamento e orientação referente à operacionalização da rede de armazéns, manutenção, modernização e construção das bases físicas da Conab (Conforme previsto no item “e” do Art. 60 do Regimento Interno da Conab).

Manifestação da Unidade Examinada

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a Entidade apresentou a seguinte manifestação por meio do Ofício Presi n.º 476, de 12 de setembro de 2016:

Ressaltamos que a EMI n.º 007-A/2013 MDS MAPA MF MDA MP MPS que encaminhou a Medida Provisória n.º 619/2013 justificou assim a adoção da contratação do Banco do Brasil S/A. para atuar na gestão e na fiscalização de obras e serviços de engenharia:

3. *Nesse contexto, sugere-se alterar a Lei n.º 12.096, de 29 de novembro de 2009, para possibilitar o financiamento de novas estruturas de armazenagem com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e com subvenção econômica sob a modalidade de equalização de taxa de juros.*

4. *No mesmo sentido, é imperativo dotar a Conab de **capacidade na área de engenharia** para atuar de forma rápida e eficaz na ampliação e modernização de suas unidades de armazenagem. (grifo nosso)*

5. *A Conab exerce um papel estratégico na política agrícola do Governo Federal atuando como braço operacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), sendo fundamental para a implantação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e para a ampliação e qualificação no atendimento dos povos indígenas, quilombolas, comunidades de terreiro e famílias acampadas que aguardam para serem assentadas pelo Plano Nacional de Reforma Agrária. A Conab tem exercido também um papel importante para o Ministério do Desenvolvimento*

Agrário (MDA), na execução dos programas PAA, Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF) e, mais recentemente, na Política de Garantia de Preços Mínimos da Agricultura Familiar (PGPM-AF). A Companhia tem se destacado, ainda, na operacionalização das doações para ajuda humanitária internacional, em apoio ao Ministério de Relações Exteriores, no contexto da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome), em parceria com o Programa Mundial de Alimentos (PMA).

6. Com o agravamento da situação de emergência no Semiárido brasileiro, em função da forte seca que afeta a região há mais de ano, a Conab foi chamada a exercer um papel crucial na distribuição do milho para ração animal, por meio do Programa de Vendas em Balcão.

7. Reconhecendo a necessidade de ampliar a capacidade estática de armazenagem do país, **faz-se necessário assegurar a modernização, reforma e ampliação da capacidade própria de armazenagem da Companhia Nacional de Abastecimento.** (grifo nosso)

8. O aumento da capacidade estática da rede própria de armazenagem da União, por meio da Conab, visa melhorar a efetividade na formação dos estoques públicos, ampliar a capacidade de atendimento aos programas sociais do governo, promover ações de regulação dos preços mínimos, regular o abastecimento dos principais alimentos básicos (grãos e farinha de mandioca), ampliar a oferta destes produtos e minimizar as oscilações de preços e os riscos de impacto sobre a inflação.

Medida Provisória 619/2013

Art. 1º Fica a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB autorizada a contratar o Banco do Brasil S.A. ou suas subsidiárias para atuar **na gestão e na fiscalização de obras e serviços de engenharia** relacionados à modernização, construção, ampliação ou reforma de armazéns destinados às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários. (grifo nosso)

§ 1º É dispensada a licitação para a contratação prevista no caput.

§ 2º Para a consecução dos objetivos previstos no caput, o Banco do Brasil S.A., diretamente ou por suas subsidiárias, realizará procedimento licitatório, em nome próprio ou de terceiros, inclusive para adquirir bens e contratar obras, serviços de engenharia e quaisquer outros serviços técnicos especializados, ressalvados os casos previstos em lei.

§3º Para os fins previstos no § 2o, o Banco Brasil S.A. ou suas subsidiárias poderão utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, instituído pela Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011.

§4º Para a contratação prevista no caput, a CONAB seguirá diretrizes e critérios definidos em ato do Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Reafirmamos que a atuação do Banco do Brasil S/A., ao ser autorizado sua contratação por meio da MP 619/2013, transcende a mera atuação de uma empresa prestadora de serviços de consultoria; coloca-o como partícipe do processo, como protagonista para permitir que a Conab alcance de “forma rápida e eficaz a ampliação e modernização de suas unidades de armazenagem.”

Todos conhecemos o modo de operação de uma prestadora de serviços de consultoria e planejamento. Advém daí a grande dificuldade de aplicar neste novo modelo os mesmos conceitos para fiscalizar, medir e pagar. Levamos alguns meses de discussão com o Banco do Brasil S/A. para entender e acertar como deveriam ser feitas as prestações de contas, nível de detalhamentos das faturas. Foi lento e ainda temos muitas dúvidas. Não temos onde nos espelharmos. Este processo ainda está em construção. Há muitas críticas na execução desse modelo. Algumas dizem respeito ao

agente escolhido, outras à forma como atuamos e interagimos com o Banco do Brasil S/A.

Entendemos que este é um mecanismo bom. Para Conab foi possível reunir engenheiros, arquitetos, administradores, economistas com os quais pudemos compartilhar nossos conhecimentos, expertise e os desejos da Conab para a efetiva execução do Plano de Armazenagem da Conab. O maior entrave para o diálogo com o Banco do Brasil S/A. foi a sua falta de conhecimento específico e das necessidades da Conab na área de engenharia e operação de um armazém. A forma “bancária” de decisões por vezes confundiu e emperrou processos de decisão.

Não podemos aqui estender todas as observações, mesmo porque, deveríamos ouvir colegas que participaram ativamente desse processo e que também têm suas queixas. Podemos concluir que essa forma agilizou, pois caso contrário deveríamos ter a contratação, por concurso, e a preparação de engenheiros, arquitetos, técnicos e demais profissionais que atuam em Comissões de Licitação, contratação, etc. As vagas abertas por concurso para atuarem na Comissão consumiram, um a um, os aprovados. Mal entravam e saíam. Hoje só temos duas vagas preenchidas com um engenheiro mecânico e uma arquiteta.

A falta de sucesso, no sentido de não termos cumprido os prazos estabelecidos para o PNA-Conab, vem de origem. Não foi feito qualquer estudo que antecederesse a definição das necessidades, tempo previsto para cada etapa de planejamento, para a execução, percalços no andamento, etc. para então definirmos quais os prazos e metas de cada uma das etapas e o prazo e meta final.

Não podemos afirmar que este modelo fracassou pela simples avaliação de que não conseguiu cumprir com os prazos e etapas que lhe foi imposto. Não podemos dizer que não temos produto apresentado, como se as etapas intermediárias pudessem ser esquecidas e irmos direto ao ponto.

A abertura de processo de penalidade contra o Banco do Brasil S/A, na perspectiva apenas do que está escrito como prazos no Projeto Básico do Contrato, nos levou ao cometimento de equívocos, constrangimentos, etc.; justos por não termos bem delineado o que seria atraso por parte do contratado, quais as suas obrigações de fazer, etc. Por confundi-lo com o prestador dos serviços. Lembramos que a etapa de elaboração do contrato foi longa, com muita discussão e resistência jurídica e técnica de ambas as partes.

Propomos que as recomendações sejam de ordem construtivas; o modelo deve ser discutido de forma mais abrangente e pelas perspectivas do contratante, do contratado e dos órgãos de controle, visando aperfeiçoá-lo, ainda no curso deste contrato. O Banco do Brasil S/A, no interim deste contrato, se organizou e, até criou uma diretoria para a prestação desse tipo de serviço. Entendemos como positivo esta perspectiva de aperfeiçoamento do contratado a longo prazo; poderá servir melhor ao esforço de Governo de dotar de melhor infraestrutura as nossas, nunca poucas, necessidades. Entendemos que propor e discutir regras e procedimentos e até mesmo proposta de legislação melhorará sua utilização para o futuro.

Do reescalonamento total dos serviços

O fato do pleno conhecimento dos serviços e a estimativa feita por levantamentos in loco por empresa de projetos facilitou escolhas e cortes pelo conhecimento mais atual e sistematizado da rede atual de armazéns e das propostas de construção de novos armazéns. Mas mesmo assim influenciou e o momento político fez com que esse processo ficasse lento, a falta do procedimento decisório hierárquico dificultou discussões e finalização do processo para ser levado à deliberação superior. No momento ele está concluso em processo de decisão pela Diretoria Colegiada.

Da definição das metas físicas

A Conab não possui levantamentos, estudos econômicos, financeiro, social e político, planejamento de curto, médio e longo prazo que sistematize a necessidade de cada local da sua rede própria e de sua expansão onde elas existem ou onde dela precisam: nas áreas de expansão agrícola ou de grande consumo, seja humano ou de proteção de proteína animal. Agregado a isso uma visão panorâmica do Brasil, sob a ótica da produção, do abastecimento e levado em conta a nossa infraestrutura de armazéns e sua disponibilidade ou não, infraestrutura de estradas rodoviárias, ferroviárias e hidrovias, instalações portuárias. Está em curso o reativamente de Grupo de Trabalho com o objetivo de apresentar diagnóstico sobre a rede armazenadora da Conab e elaborar um Plano de Reestruturação da Rede própria da Conab. Em que pese o prazo exíguo dado ao Grupo suas decisões não deverão ter muito impacto sobre o Plano de Armazenagem da Conab – PNA-Conab em curso, salvo a retirada de investimentos, na fase de contratações de obras e serviços.

*Anterior a este Grupo, teve outro, constituído em 11 de julho de 2012 com a finalidade de elaborar um **Plano Nacional e uma Política para a Rede Armazenadora Própria**. Este grupo não finalizou seu trabalho, mas encaminhamos a 3ª versão que foi elaborada. (anexo e CD)*

Para atender a imposição da redução de recursos orçamentários e ainda a vigência do PPA 2016-2019, foi proposto o reescalonamento temporal de execução serviços e obras até o ano de 2019, quando deverá estar concluído o Plano de Armazenagem da Conab.

Obs – O parágrafo que informa a diminuição de capacidade estática, observada na NT CG nº 273NT/2015, trata de capacidade de um equipamento usado para carregamento que deixou de ser um silo de 100t para se uma tulha com capacidade de 60t. É um equipamento operacional que foi modificado e adequado à necessidade de operação da ferrovia, mudando seu formato e diminuindo sua capacidade. Não é a capacidade do armazém. (50 mil toneladas, 100 mil toneladas)

Análise do Controle Interno

De acordo com o Relatório de Gestão 2015, enquanto a capacidade estática da rede de armazéns disponíveis, em âmbito nacional, situou-se em cerca de 152 milhões de toneladas, a produção nacional de grãos safra 2014/2015 atingiu aproximadamente 208 milhões de toneladas, o que equivale ao índice de disponibilidade de armazenagem de 73%, denotando um decréscimo no índice quando comparado com dez/2014, o qual correspondeu a 77% naquela data. No período 2012 a 2015 a produção de grãos cresceu 25% enquanto a capacidade estática disponível evoluiu cerca de 7%.

Ainda segundo a Unidade, esse descompasso entre a produção agrícola e a capacidade estática afeta a cadeia produtiva, sendo que a falta de armazéns no período da colheita gera problemas de logística, dificultando o escoamento da safra. Isso passa a exigir uma compatibilização da expansão da capacidade armazenadora com o aumento do quantitativo de grãos produzidos no país, visando à redução do déficit de armazenagem e ao atendimento da demanda por armazenagem no local da produção agrícola, incluindo as novas fronteiras agrícolas e os centros de comercialização e consumo. No entanto, nesses dois últimos anos, não houve ampliação da capacidade estática da rede armazenadora própria da Conab, que corresponde a 2.319.320 toneladas.

Dos prazos e penalidades:

Conforme mencionado, O Banco do Brasil foi contratado, por força da Medida Provisória n.º 619, de 06/06/2013, convertida na Lei n.º 12.873, de 24/10/2013. Sendo assim, o Contrato Administrativo n.º 30/2013 foi assinado fundado na Dispensa de

Licitação n.º 04/2013, conforme verificado no Processo Administrativo Conab n.º 21200.002170/2013-75.

Art. 2º da Lei n.º 12.873/2013:

Art. 2o A Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, por conveniência administrativa, poderá contratar instituição financeira pública federal, dispensada a licitação, para atuar nas ações previstas no art. 1o desta Lei, tais como contratação e fiscalização de obras, serviços de consultoria, inclusive outros de natureza técnica, e aquisição de bens e equipamentos e também gerir recursos financeiros direcionados pela União para reforma, modernização, ampliação e construção de Unidades Armazenadoras Próprias.

§ 1o A instituição financeira pública federal contratada fica autorizada a utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para a contratação de todas as ações previstas no caput deste artigo.

§ 2o Fica a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, autorizada a promover transferência de recursos financeiros e orçamentários à instituição financeira pública federal contratada, nos limites necessários para as ações previstas no caput deste artigo.

§ 3o A remuneração da instituição financeira pública federal contratada fica limitada a 7% (sete por cento) sobre o montante dos custos incorridos por essa, os quais deverão ser compatíveis com as ações previstas no caput deste artigo.

§ 4o A instituição financeira pública federal, na condição de contratada, poderá praticar, em nome da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, todos os atos necessários à execução dos serviços descritos no art. 1o desta Lei, contemplados no instrumento contratual a ser assinado pelas partes.

§ 5o Observado o disposto neste artigo, a Conab seguirá diretrizes e critérios definidos em ato do Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para a contratação prevista no caput.

Na sequência, a Portaria Mapa n.º 807/2013 trata dos aspectos da contratação no Capítulo VIII, conforme apontado a seguir:

Art. 8º Além das diretrizes, critérios e condições estabelecidos nos artigos anteriores, o instrumento de contrato a ser assinado entre as partes deverá contemplar todas as unidades a serem construídas e reformadas, as condições técnicas que devem nortear a elaboração e a execução dos projetos, como também a obrigatoriedade do Banco do Brasil S/A em prestar informações e disponibilizar documentos demandados pela CONAB.

Verifica-se, portanto, que sequer a Lei n.º 12.873/2013 e nem a Portaria Mapa n.º 807/2013 estipularam formato de contrato distinto ao preconizado pela Lei que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública – Lei n.º 8.666/93.

Posto isso, o quadro a seguir revela as cláusulas obrigatórias a todos os contratos administrativos - mesmo os provenientes de dispensa de licitação – confrontadas com as cláusulas do Contrato Administrativo n.º 30/2013.

Lei n.º 8.666/93 - Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:	Contrato Administrativo n.º 30/2013
I - o objeto e seus elementos característicos;	✓
II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;	✗

Lei n.º 8.666/93 - Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:	Contrato Administrativo n.º 30/2013
III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;	✓
IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;	✗
V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;	✓
VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;	✗
VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;	✓
VIII - os casos de rescisão;	✓
IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;	✓
X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;	✗
XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;	✓
XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;	✓
XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.	✓

Os itens II, IV, VI e X não constam como cláusulas contratuais, além do mais a ausência de definição, principalmente, dos itens II e IV suprimem a aplicação daquilo prescrito como penalidades cabíveis e valores das multas, haja vista a inexistência de critério que se permita identificar os atrasos.

Importante destacar que o Plano de Investimentos e o Manual Operacional, cuja responsabilidade de elaboração é da Contratante (Conab), poderiam ser instrumentos hábeis para a definição desses critérios não identificados nas cláusulas contratuais. No entanto, o Manual Operacional foi objeto de inúmeras recomendações das unidades de controle por conta do atraso para elaboração da peça.

Já o Plano de Investimentos prevê itens - como localidade dos novos armazéns e elementos a serem reformados nos armazéns já existentes (o que poderia ser o regime de execução ou a forma de fornecimento) – entretanto não estabelece os prazos nem as metas. Desse modo, o acompanhamento da execução e aplicação de penalidades restam prejudicados.

Para tanto ressalta-se o trecho seguinte da manifestação da Conab, que corrobora com o entendimento desta CGU:

*A abertura de processo de penalidade contra o Banco do Brasil S/A, na perspectiva apenas do que está escrito como prazos no Projeto Básico do Contrato, nos levou ao cometimento de equívocos, constrangimentos, etc.; **justos por não termos bem delineado o que seria atraso por parte do contratado, quais as suas obrigações de fazer, etc.** Por confundi-lo com o prestador dos serviços. Lembramos que a etapa de elaboração do contrato foi longa, com muita discussão e resistência jurídica e técnica de ambas as partes. (grifo nosso)*

Instada a se manifestar acerca da estipulação dos prazos e penalidades para o Banco do Brasil, a Conab apresentou resposta por meio do Ofício Presi n.º 476/2016, do qual transcreve-se o trecho a seguir:

A falta de sucesso, no sentido de não termos cumprido os prazos estabelecidos para o PNA-Conab, vem de origem. Não foi feito qualquer estudo que antecederesse a definição das necessidades, tempo previsto para cada etapa de planejamento, para a execução, percalços no andamento, etc. para então definirmos quais os prazos e metas de cada uma das etapas e o prazo e meta final.

(...)

A abertura de processo de penalidade contra o Banco do Brasil S/A, na perspectiva apenas do que está escrito como prazos no Projeto Básico do Contrato, nos levou ao cometimento de equívocos, constrangimentos, etc.; justos por não termos bem delineado o que seria atraso por parte do contratado, quais as suas obrigações de fazer, etc. Por confundir-lo com o prestador dos serviços. Lembramos que a etapa de elaboração do contrato foi longa, com muita discussão e resistência jurídica e técnica de ambas as partes.

Quanto à ausência de estudos mencionada pela Entidade, é importante considerar que 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 através 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 escalonamento de implantação do Sistema Nacional de Certificação foi estabelecido na IN MAPA nº 24/2013. A determinação do Ministério era de que ocorresse a implantação do Sistema Nacional de Certificação nos armazéns da Conab até 31/12/2018.

É certo que não se exige da Administração a perfeita correspondência entre o planejamento dos serviços e sua efetiva execução. Para isso a Lei. n.º 8.666/93 dispõe de mecanismos que lhe possibilitam compensar eventuais ajustes no contrato.

Conforme Relatório de Gestão da Unidade, embora tenham sido previstos no Plano investimentos de R\$500 milhões no triênio 2013/2015, com o fim de ampliar a capacidade estática da rede da Conab, buscando atingir 2.976 mil toneladas, a capacidade estática da rede própria, em 2015, não se modificou em relação ao ano anterior.

Assim, o feito contrasta com a afirmação da Unidade de que o Banco do Brasil atua ‘como protagonista para permitir que a Conab alcance de “forma rápida e eficaz a ampliação e modernização de suas unidades de armazenagem.”’ (Ofício Presi n.º 476/2016).

Por meio do Ofício Audin n.º 14, de 8/6/2016, a Unidade informou que o Banco do Brasil durante 2015 fez várias entregas relacionadas a estudos preliminares, tanto para os armazéns novos como para reforma dos armazéns da rede atual da Conab.

Não podemos afirmar que este modelo fracassou pela simples avaliação de que não conseguiu cumprir com os prazos e etapas que lhe foi imposto. Não podemos dizer que não temos produto apresentado, como se as etapas intermediárias pudessem ser esquecidas e irmos direto ao ponto. (Ofício Presi n.º 476, de 12 de setembro de 2016)

Esta Unidade de Controle Interno ratifica a importância das etapas intermediárias inerentes ao processo de edificação. No entanto, é importante frisar que o referido Contrato foi assinado em 2013 e até setembro de 2016 não há previsão de entrega nem dos projetos elaborados para dar início à contratação das empresas responsáveis pela execução das obras de construção e das reformas.

Finalmente, registra-se que apesar do dispêndio de R\$ 8.468.448,57 com o Banco do Brasil S/A em 2015, não houve entregas que configurassem a modernização, ampliação, reforma e construção de armazéns para guarda de produtos agropecuários, conforme previsto no Contrato.

Da remuneração do Banco do Brasil S/A:

Da análise dos processos de pagamento de 2015, verificou-se que a Conab despendeu R\$ 8.468.448,57 com a prestação do serviço de gestão e administração financeira dos recursos da Conab em 2015, conforme o quadro a seguir:

Itens de despesa	Execução 2015
I - Custo de Pessoal	6.703.828,25
II - Estrutura Física e Recursos Materiais	502.398,33
III - Tecnologia – Desenvolvimento e manutenção	0,00
IV - Deslocamento a serviço	26.657,25
V - Outras despesas autorizadas	0,00
Total do custo administrativo (itens I a V)	7.232.883,81
VI - Despesas tributárias sobre custo administrativo	632.393,73
Custo Total	7.917.771,07
Margem de ganho BB (6,4%)	506.737,34
Despesas tributárias sobre margem de ganho	47.983,33
Remuneração Total	8.472.491,68
Ajuste (Reembolso)	4.043,11
Remuneração Ajustada	8.468.448,57
Valor líquido deduzidos os impostos (12,05%)	7.448.000,52

Fonte: Somatório das faturas de jan a dez de 2015.

A forma de remuneração do Banco do Brasil foi estabelecida pela Portaria n.º 807, de 02/09/2013, conforme destaque a seguir:

Art. 5º A remuneração do Banco do Brasil deverá limitar-se ao valor integral dos custos mensais incorridos com os itens de despesa abaixo discriminados:

- I- Custo de pessoal e encargos do pessoal efetivamente envolvido com a execução do Contrato;*
- II- Uso da estrutura física ou de recursos materiais as atividades vinculadas;*
- III- Desenvolvimento e manutenção, direta e indireta, de soluções de tecnologia da informação específica para a execução do contrato;*
- IV- Deslocamento de funcionários para atender efetivamente os serviços objeto do contrato;*
- V- Outras despesas administrativas devidamente justificadas e efetivamente incorridas na execução do contrato;*
- VI- Despesas tributárias com ISS, PIS/PASEP e COFINS.*

§1º A Conab poderá atribuir ao Banco do Brasil S/A uma margem de ganho de até 6,4% (seis vírgula quatro por cento) que incidirá sobre o valor integral dos custos incorridos com os itens de despesas previstos nesta Portaria.

§ 2º Em razão da inexistência de referencial de mercado indicativo de remuneração para a natureza dos serviços ora contratados, deverá ser tomado como base o definido na Portaria Interministerial n.º 360 - MF/SAC, de 19 de junho de 2013, e inserto no contrato firmado entre o Banco do Brasil S/A e a Secretaria de Aviação Civil SAC-PR.

No que se refere ao custo de pessoal do Banco do Brasil S/A pago pela Conab, é importante apontar trecho da Lei n.º 8.666/93, que regulamenta licitações e contratos na Administração Pública.

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

Registra-se, ainda, que impera em contratos administrativos a impessoalidade na prestação dos serviços, sendo assim, os empregados da prestadora de serviços são por ela selecionados, remunerados, supervisionados, orientados, dispensados, administrados e, portanto, deveriam ser custeados pela contratada.

É válido, também, destacar que o artigo 13 da Lei de licitações e contratos considera a elaboração de estudos e planejamentos como um tipo de serviço técnico profissional especializado e que nesse caso deveria haver estipulação prévia de prêmio ou remuneração e não o custeamento livre das despesas correntes da contratada.

Considerando, ainda, a ausência de prazos e penalidades definidos para o acompanhamento da execução do Contrato Administrativo n.º 30/2013 e que a Conab vem custeando despesas de pessoal, administrativas e tributárias do Banco, além do ganho pela margem de lucro, o modelo de contrato adotado não caracteriza vantajosidade para a Administração Pública e para a Conab.

Excepcionalmente, a Conab entende que este é um mecanismo bom, argumentando que foi possível reunir engenheiros, arquitetos, administradores, economistas com os quais puderam compartilhar conhecimentos, expertise e os desejos da Conab para a efetiva execução do Plano de Armazenagem da Conab.

Enfim, da análise dos pagamentos feitos pela Conab ao Banco do Brasil S/A, considera-se contestável a forma de remuneração da instituição financeira contratada, haja vista que quanto mais tempo demorar a execução do Contrato maior será o ganho da contratada e maior a despesa da contratante sem a vinculação de entregas que configurem a modernização, ampliação, reforma e construção de armazéns para guarda de produtos agropecuários, conforme previsto no Contrato.

Da ausência de mecanismos de controle das despesas do Banco do Brasil S/A:

Outro ponto que merece destaque nessa análise é a ausência de controles adotados pela Comissão do Contrato Conab – BB. Nesta ocasião, o Banco do Brasil tem assumido gastos como por exemplo o deslocamento a serviço em nome da Conab e tendo em vista que se a despesa fosse executada diretamente pela Companhia, esta deveria prestar contas, então o Banco deve prestar contas com expedientes que demonstrem a vinculação entre os deslocamentos e a execução do referido Contrato.

Para tanto, vale destacar trecho da Nota Técnica Coordenador Geral n.º 273NT/2015:

Devemos entender que o Banco do Brasil S.A., por mandato da Conab, executa as tarefas que seriam de obrigação da Conab. Elaborar projetos, lançar licitações de obras e serviços, contratar, fiscalizar e receber os produtos finais seria tarefa da Conab, através de seu corpo técnico de engenharia.

Sobre esse tema, o Coordenador da Comissão do Contrato informou, por e-mail, que não foram estabelecidos mecanismos de controle de acompanhamento das despesas, sendo adotada a prática de apresentação de fatura de gastos pelo Banco do Brasil S/A a cada mês e o respectivo pagamento pela Companhia.

Do reescalonamento total dos serviços

Em 11 de janeiro de 2016, a Conab assinou o Termo Aditivo n.º 2 ao Contrato n.º 30/2013, tendo como objetos a prorrogação do Contrato n.º 30/2013; o reescalonamento parcial de serviços previstos no item 3.1 do Projeto Básico; o estabelecimento de prazo

para reescalonamento total dos serviços; a readequação do Plano de Investimentos e a alteração do valor estimado para o novo período de vigência.

O Item 3.1 do referido Termo exara o seguinte texto:

3.1 No prazo de até 90 (noventa) dias, a contar da assinatura deste termo, deverá a Contratante apresentar estudo de revisão de escalonamento total dos serviços previstos no item 3.1 do Projeto Básico, em consonância com a Cláusula Vigésima Nona e Trigésima do Contrato Original.

Conforme descrito no Termo Aditivo, o Plano de Investimentos teve que ser readequado às necessidades levantadas na Nota Técnica Coordenador Geral n.º 273NT/2015, exarada pelo Coordenador Geral da Comissão do Contrato e Conab – BB aprovada pela Dirab e ratificada pela Diretoria Colegiada, a qual justifica e elenca ajustes técnicos pertinentes ao Plano de Investimentos em razão dos estudos preliminares já realizados.

Ocorre que o prazo de até 90 dias para a Conab apresentar o estudo de revisão de escalonamento total dos serviços não foi cumprido, tendo sido encaminhado o Ofício Presi n.º 214 em 3/5/2016, com a proposta de reescalonamento total dos serviços e proposta de preço para estudo de reescalonamento total dos serviços do Plano de Investimentos em virtude da redução do objeto e ampliação do prazo de execução do contrato.

Na sequência, o Ofício Presi n.º 371, de 12/7/2016, informa o seguinte:

O Ofício PRESI 214/2016 APRESENTOU ao Banco do Brasil sua proposta de reescalonamento. O Banco do Brasil, encaminhou sua resposta, que chegou na data de hoje e ainda não foi analisada. Essa análise deve ser concluída esta semana pela SUARM em conjunto com a área técnica. Sua posição deverá ser submetido à Diretoria Colegiada e só após sua decisão é que serão feitas as tratativas para o aditivo contratual.

Verifica-se, portanto, que o Segundo Termo aditivo ao Contrato n.º 30/2013 foi assinado em janeiro de 2016 tendo conhecimento, pela Nota Técnica Coordenador Geral n.º 273NT/2015, da necessidade de readequação dos serviços e até setembro de 2016 o reescalonamento encontra-se em análise, fato que corrobora para a constante morosidade na execução do referido Contrato.

Da definição das metas físicas

Em 2013, a Conab assinou o Contrato n.º 30/2013 com o Banco do Brasil para realizar a licitação, contratação e fiscalização de obras para a modernização, ampliação ou reforma de 80 armazéns, construção de nove armazéns e a implantação de um armazém portuário alfandegário.

Da análise do Ofício Presi n.º 214, de 3/5/2016, que trata da proposta de reescalonamento dos serviços totais para o Contrato n.º 30/2013 verificou-se a previsão de reforma de 67 armazéns e construção de 5 novos.

Quadro comparativo de 2013 e 2016:

	2013	2016
Reforma	80 unidades	67 unidades
Construção	9 unidades	5 unidades
Investimento	R\$ 466.989.000,00	RS 449.055.654,48
Vigência	28 meses	24 meses

Segundo o Ofício Presi n.º 214/2016, devido a necessidade de redução de investimentos no Plano Nacional de Armazenagem – Conab, adotou-se o critério de localização em perímetro urbano, próximo à residência e com dificuldade de acesso a caminhões. Além disso, a Unidade informou que foram detectadas unidades que se

encontram localizadas em regiões de baixa demanda, cuja retirada dos investimentos não afetariam seu funcionamento.

Registra-se que esta Unidade de Controle Interno solicitou que a Conab apresentasse as estratégias que fundamentaram a escolha das localidades definidas para construção dos novos armazéns, indicando justamente os modais de transporte atendidos; a capacidade estática já existente na região; a média de produção da região e a média de consumo da região. Não obstante, a Conab não apresentou tais informações e por meio do Ofício Presi n.º 371, encaminhou o documento intitulado “A Origem do PPA 2012-2015” indicando como a origem das decisões que se seguiram.

Desse modo, constata-se a ausência de demonstração fundamentada para o reescalonamento das metas físicas para o contrato. À título de exemplo pode-se mencionar a manutenção de previsão de novo armazém em Anápolis/GO, ainda que esta localidade não sofra da carência de capacidade estática, enquanto que outras regiões carecem do investimento.

Nesse mesmo paradigma, é relevante consignar a situação da Unidade Armazenadora de Ponta Grossa, que se encontra com o sistema de termometria inoperante. Segundo a SUARM/GERAP, o serviço de manutenção do Sistema de Termometria da Unidade Armazenadora de Ponta Grossa/PR está previsto no Plano de Investimento que integra o Contrato Administrativo nº 30/2013, mas até o momento não foi contemplado com o investimento.

Esta UA, conforme informação da própria Conab/PR, permanecerá impedida de receber estoques públicos no Paraná até que o sistema seja reparado. Apesar disso evitar a ocorrência de perdas em grãos para o Governo Federal, o impedimento da UA reduz consideravelmente a capacidade de estocagem no Estado já que a UA tem capacidade para receber 420 mil toneladas de grãos, sendo dezesseis vezes maior que a UA Cambé, localizada no mesmo estado, que também é graneleira.

Ainda de acordo com a SUARM/GERAP, considerando que houve atraso na elaboração dos projetos; que não há uma definição do cronograma de execução das obras do Contrato Administrativo BB/Conab nº 30/2013 e que há urgência na contratação da termometria para a Unidade Armazenadora de Ponta Grossa, instaurou-se no âmbito da Conab o processo administrativo nº10.0193/2013.

Não obstante esta análise refira-se aos processos de pagamento relativos à remuneração do Banco do Brasil em 2015, é importante considerar que a Ação Orçamentária, na qual esses pagamentos se inserem, contempla outros três planos orçamentários, que juntos destinam-se ao aumento da capacidade estática da Empresa.

O quadro a seguir indica os pagamentos totais que foram feitos até o fim de 2015 para a Ação 1510 - Ampliação e Melhoria Da Capacidade Armazenadora Da Conab:

Ação 1510 - Ampliação e Melhoria da Capacidade Armazenadora da Conab	
2015	R\$ 16.962.203,44
Remuneração do agente executor do plano de ampliação da capacidade de armazenagem	R\$ 9.208.494,74
Elaboração de projetos de construção, reforma e ampliação de unidades armazenadoras	R\$ 7.075.061,73
Construção de unidades armazenadoras	R\$ 592.475,45
Reforma e ampliação de unidades armazenadoras	R\$ 86.171,52
2014	R\$ 10.660.063,58
Elaboração de projetos de construção, reforma e ampliação de unidades armazenadoras	R\$ 6.209.790,43
Remuneração do agente executor do plano de ampliação da capacidade de armazenagem	R\$ 4.326.335,99
Construção de unidades armazenadoras	R\$ 81.589,89

Ação 1510 - Ampliação e Melhoria da Capacidade Armazenadora da Conab	
Reforma e ampliação de unidades armazenadoras	R\$ 42.347,27
Pagamentos totais até 2015:	R\$ 27.622.267,02

Fonte: Tesouro Gerencial -Item de informação: Pagamentos totais

Concluindo, devido à relevância do processo de certificação das UAs no abastecimento nacional, à criticidade dos prazos estabelecidos para certificação e à materialidade dos recursos envolvidos, faz-se necessário a reavaliação das atividades e providências adotadas pela Conab, especialmente em relação aos métodos estabelecidos para a execução do Contrato Administrativo nº 30/2013.

Recomendações:

Recomendação 1: Fazer gestão junto ao Banco do Brasil e ao Mapa, de forma a estabelecer mecanismos de prestação de contas e acompanhamento da execução contratual.

1.2 Formação de Estoques Públicos - AGF

1.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da Gestão de Estoques

Fato

O presente trabalho foi realizado com o objetivo de avaliar a gestão de estoques da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, especificamente nos estados do Paraná e de Goiás. Para tanto, foi selecionado o macroprocesso Gestão de Estoques, que consiste na manutenção da qualidade e quantidade das mercadorias de propriedade da Conab. Para uma gestão eficaz dos estoques, a Conab executa uma série de procedimentos na recepção, durante a armazenagem e na transferência dos produtos estocados. Além disso, realiza inventários anuais, bimestrais e eventuais por meio de fiscalizações executadas conforme um calendário preestabelecido, bem como em casos de suspeitas e indícios de irregularidades.

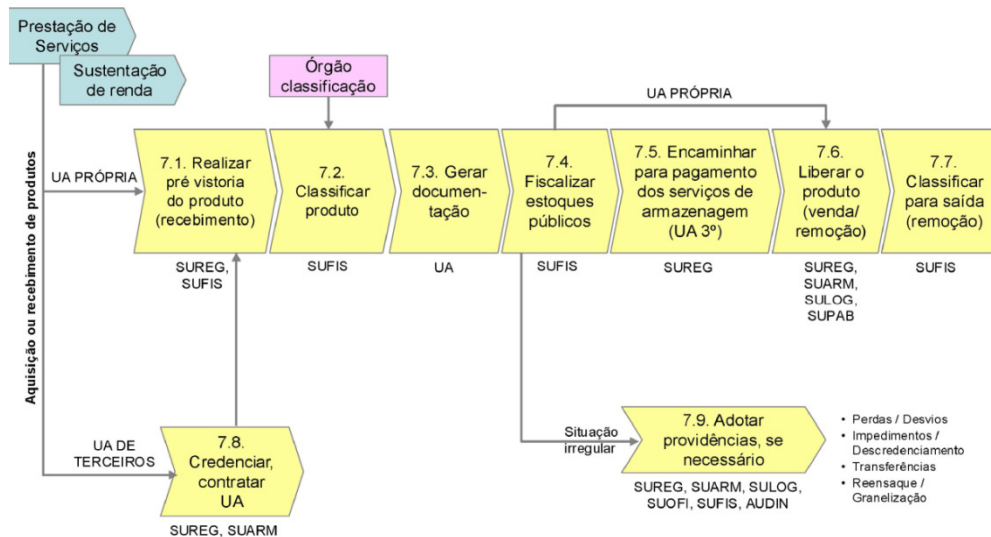
O macroprocesso foi selecionado por estar estreitamente relacionado aos objetivos institucionais da unidade quais sejam: a execução da Política Agrícola no segmento de abastecimento alimentar, a execução da Política de Garantia de Preços Mínimos do Governo Federal e o fornecimento de subsídios ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento na fixação dos volumes mínimos dos estoques reguladores e estratégicos.

Para o cumprimento desses objetivos, a Conab pode, entre outros, comprar, vender, permutar, promover a estocagem e o transporte de produtos de origem agropecuária.

Para cumprir esse objetivo – avaliar a gestão de estoques – a analisou informações da Conab relativas à força de trabalho, infraestrutura e equipamentos nos armazéns; procedimentos realizados na entrada, durante a armazenagem e saída de produtos; inventários e relatórios de fiscalizações executadas nos armazéns próprios ativos ou de terceiros, denominadas Unidades Armazenadoras (UAs).

Para fins de visualização da abordagem dentro do planejamento e da gestão estratégica da Companhia Nacional de Abastecimento, segue abaixo o de Gestão de Estoques Públicos:

Macroprocesso de Administração de Estoques Públicos



Fonte: <http://www.conab.gov.br>, acesso em 24/11/2015.

As informações analisadas se referem ao período de 01/01/2014 a 31/08/2015 e as técnicas utilizadas foram o exame de documentos encaminhados em resposta a Solicitações de Auditoria, registros extraídos dos sistemas da Conab, além da observação dos procedimentos seguidos nas UAs próprias dos estados do Paraná e Goiás em comparação com seguintes os manuais e normas operacionais da companhia:

- 1) Manual de Fiscalização dos Estoques Governamentais (MFEG)
- 2) Norma de Organização da Conab (NOC) 30.101 – Sistema de Operações
- 3) Norma de Organização da Conab (NOC) 30.102 – Procedimentos que disciplinam as atividades nas UAs
- 4) Norma de Organização da Conab (NOC) 30.201 – Remoção de produtos
- 5) Norma de Organização da Conab (NOC) 30.505 – Inventário de mercadorias
- 6) Título 8 do Manual de Operações da Conab (MOC) – Cadastramento, Impedimento, Desimpedimento e Descredenciamento de Unidades Armazenadoras
- 7) Título 12 do Manual de Operações da Conab (MOC) – Fiscalização de estoques
- 8) Título 13 do Manual de Operações da Conab (MOC) – Movimentação de estoques.

No Paraná, a equipe de auditoria visitou as seguintes UAs:

UNIDADE ARMazenadora	MUNICÍPIO	PRÓPRIA	TIPO
PONTA GROSSA	PONTA GROSSA	SIM	GRANEL
CAMBÉ	CAMBÉ	SIM	GRANEL
ROLÂNDIA	ROLÂNDIA	SIM	CONVENCIONAL
APUCARANA	APUCARANA	SIM	CONVENCIONAL

Fonte: Anexo ao Ofício Sureg/PR 2.252, de 29/10/2015, em resposta à SA 201504974/01, item 01.

Em Goiás, a Geope alertou a equipe de auditoria para as precauções que devem ser tomadas por técnicos e visitantes dos armazéns, em virtude dos gases e pesticidas a que são submetidos os produtos armazenados (recomendável o uso de equipamentos de proteção individual). Razão pela qual a equipe optou por não aplicar a técnica de inspeção física; ademais disso, a falta de utilização da referida técnica não limitou o escopo e nem trouxe prejuízo aos exames de auditoria executados. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

Estrutura e rotinas periódicas das UAs

1. A UA tem em seu quadro de empregados Responsáveis Técnicos (RT) necessários para o acompanhamento da gestão de estoque?

De acordo com a NOC 30.102, capítulo III, II, são critérios para a indicação do RT :

- a) ter formação acadêmica de nível superior na área específica;
- b) observar as determinações dos conselhos regionais quanto a sua área de atuação;
- c) estar devidamente credenciado e regularizado junto aos respectivos conselhos regionais;
- d) não apresentar impedimentos de ordem pessoal (saúde, condições físicas e disponibilidade de tempo) que comprometam o pleno exercício da função;
- e) preferencialmente, não acumular outras funções.

Os trabalhos da CGU verificaram que, no Paraná, duas UAs próprias da Conab/PR – Apucarana e Rolândia, não tinham entre 01/01/2014 e 31/08/2015 um Responsável Técnico com formação acadêmica de nível superior na área específica vinculado a elas que pudesse assumir a função de RT, de acordo com a NOC 30.102. Enquanto que conforme verificado em pesquisa da RAIS, a UA Ponta Grossa possui dois engenheiros agrônomos vinculados: S.R.P. e E.F.W., no entanto somente E.F.W. foi identificado como sendo RT.

Apesar disso, a Conab/PR afirma que respeita decisão normativa do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), que disciplina a responsabilidade técnica nos serviços de operação de armazéns destinados ao beneficiamento e à guarda de produtos agrícolas e que decide no seu artigo 5º que o profissional poderá assumir a responsabilidade técnica de até três empresas desde que não exceda cinco UAs.

No estado do Goiás, notou-se que, das nove Unidades Armazenadoras, somente o RT da UA de Itapuranga não acumula cargos ou funções, os demais acumulam outras responsabilidades técnicas e/ou gerência na Sureg.

A assunção de outros cargos e funções pelo RT deve ser motivada ou, pelo menos, mostrar-se como necessidade premente, ou seja, de caráter transitório, para manter os serviços essenciais prestados pela Conab. A regulamentação do NOC 30.102, no sentido de que o profissional especializado assuma apenas a responsabilidade técnica da UA, tem por desiderato garantir a eficiência e a qualidade da fiscalização e do acompanhamento dos estoques públicos.

Em suma, a Conab/GO indicou a carência de pessoal como motivação para o fato constatado.

1.1. As atividades atribuídas ao RT estão sendo desempenhadas de forma adequada e suficiente conforme previsto no NOC 30.102 – Procedimentos que Disciplinam as Atividades nas UAs?

No Paraná, apenas a atividade de termometria não está sendo desempenhada adequadamente, em razão da inoperância dos equipamentos na UA Ponta Grossa.

Destaca-se que termometria é a atividade da UA com vistas à manutenção da qualidade dos produtos nela estocados.

Já a Superintendência Regional da Conab em Goiás mantém um setor específico, nas suas dependências, para que os RT realizem as suas atividades. De acordo com as demandas da sede da Conab e das UA, o RT executa as atividades demandas ou desloca-se até a UA.

O quantitativo de estoques públicos em Goiás é reduzido, quando comparado com outras unidades da federação, fato que condiciona a atuação mais incisiva do RT nos períodos de safra. Ademais, o planejamento e o programa de vistoria técnica são elaborados pelos RT da Conab matriz, em Brasília.

Pelo exposto, depreende-se que as atividades atribuídas aos RT estão sendo desempenhadas em conformidade com os procedimentos do NOC 30.102.

1.2. A UA mantém registro dos procedimentos previstos no NOC 30.101, relativo às operações de armazenagem, especialmente quanto ao registro de pesagem, amostra, determinação de umidade e determinação de impureza?

Por meio do confronto dos registros nos relatórios e nas notas de recepção possibilitou-se concluir que as UAs do Paraná mantêm registro dos procedimentos nas operações de entrada (pesagem, amostra, determinação de umidade e de impurezas), com notas de recepção preenchidas de forma manual em três das UAs (Cambé, Apucarana e Rolândia) e de forma eletrônica em uma (Ponta Grossa). Em todos os casos, os relatórios de controle de entrada refletem parcialmente as informações contidas nas notas de recepção, sendo que as UAs cujos relatórios mais se aproximaram dos documentos de entrada foram as duas graneleiras: Cambé e Ponta Grossa.

Em Goiás, a Superintendência da Conab possui os equipamentos necessários à recepção (caladores, determinadores de umidade, peneiras, balanças de precisão, lupa e outros), em condições de uso. Além disso, a Superintendência utiliza-se do programa Saagra (Sistema Aplicado à Administração Quantitativa de Armazenagem), no qual são registrados todos os dados dos grãos recepcionados (peso, impureza e umidade).

1.3. A mesma eventual desconformidade encontrada pela equipe de fiscalização da CGU-R foi registrada no laudo de fiscalização simplificado e/ou no TVN pela equipe de fiscalização da Conab?

Durante a visita às UAs próprias da Conab/PR, a equipe de auditoria da CGU encontrou as mesmas falhas estruturais e de equipamentos relatadas nos TVNs lavrados pelos fiscais da Conab, entre 01/01/2014 e 31/08/2015, o que demonstra que, nem os responsáveis pelas UAs tampouco os fiscais da Companhia têm se furtado de informar os gestores sobre a real situação de infraestrutura em que se encontram as UAs.

No que se refere ao estado de Goiás, os exames de avaliação compreenderam as análises dos Termos de Vistoria e Notificação – TVN emitidos em 2014 e de parte do processo de aquisição de feijão, cuja operacionalização (recepção e armazenamento) iniciou-se, também, em 2014. Não foram encontradas desconformidades relevantes entre os registros efetuados, na fase de recepção, e a formalização das aquisições e da movimentação de estoques.

As desconformidades analisadas pela auditoria estão relacionadas à: (i) alteração de tipo do feijão adquirido em Pontalina/GO, que, no sistema, foi registrado como sendo de tipo 1, mas, na realidade, era de tipo 2, desconformidade esta que foi tempestiva e oportunamente corrigida pela Superintendência; (ii) administração dos estoques de milho mantidos na empresa Grão D'Ouro Armazéns Gerais; e (iii) emissão dos TVN. Os achados da auditoria relativos aos itens (ii) e (iii) estão devidamente registrados neste relatório.

2. As requisições da matriz relativas à movimentação de estoque são atendidas e acompanhadas adequada e tempestivamente?

Todas as demandas requeridas pela matriz da Conab foram atendidas pelas Suresgs- PR e GO a contento. Ressalta-se, porém, que algumas operações de remoção de estoques atrasam alguns dias, devido à centralização das autorizações de viagens e do pagamento de diárias na matriz, e ao contingenciamento de recursos do orçamento federal. Ademais, alguns leilões foram frustrados, por diversos motivos: licitação deserta; revogação (cancelamento) da remoção pela matriz; e desaparecimento de parte do objeto licitado, em decorrência de desvio de grãos.

2.1. Quando ocorreu transporte de estoque por terceiros (sem ônus para Conab) o armazenador solicitante apresentou documento de saída/origem, classificação do produto (quando cabível), indenização por eventual falta de produto, armazenamento separado produto com diferença de qualidade?

Conforme informado pela Conab/PR e Conab/GO, não houve remoções de estoques administrados pela Conab nesses estados por iniciativa de terceiros, no período de análise.

2.2. Nos casos de remoção de estoque cujo Certificado de Classificação indique “abaixo do padrão” ou “desclassificado” consta autorização formal da Conab (item 9.12 do Título 13-MOC)?

Na relação de remoções disponível no sistema página da Conab na internet, por origem e/ou destino no Paraná no período analisado (disponível em: http://sisdep.conab.gov.br/transparencia_internet/relatorio/RemocoesRealizadas?ln=7, acesso em: 15/01/2016), tampouco consta alguma remoção de produto “Abaixo do Padrão” ou “Desclassificado”.

Entretanto, o TVN 18563, de 23/09/2014 demonstrou que houve a retirada de 36.000 kg de feijão do estoque físico da UA Jorge Thomé ME para descarte. Conforme informado pela Conab/PR no Ofício Sureg/PR 082 de 12/01/2016, esse descarte decorreu *“de irregularidades constatadas no TVN 18537, de 23/02/2012, que noticia a Alteração de Qualidade de 36.000 kg de Feijão Anão Cores do Tipo 2 (dois) para Desclassificado, conforme Certificado de Classificação nº 093868, o que originou a abertura do Processo Administrativo nº 00.449/2012, através do qual, dentre outras providências, foram feitos os registros contábeis da Desclassificação constatada.”*

Assim, como último procedimento administrativo realizado pela Conab/PR, a desclassificação do produto foi comunicada ao Setor Técnico competente da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SFA), do Paraná para as providências cabíveis (conforme Instrução Normativa do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento 12/2008, art. 8º, par. 4º).

Por fim, a quantidade de feijão desclassificada foi descartada em presença do fiscal federal agropecuário C.P.F. e do responsável pela UA, M.T., em 14/07/2014, conforme Termo de Fiscalização PR Série 1349, nº 0001/2014 do MAPA anexo ao TVN 18563, de 23/09/2014, em obediência à IN MAPA 12/2008, art. 8º, par. 5º.

Em Goiás, não houve nenhuma remoção de estoques desclassificados ou abaixo do padrão envolvendo a Superintendência Regional da Conab no estado.

2.3. Nos casos de contratação de transporte, as obrigações estabelecidas entre a contratada e a contratante (Conab) foram cumpridas?

No Paraná, foi verificado que um contrato atrasou o início dos embarques em 25 dias (de 05/03 para 30/03/2015), resultando em cobranças e advertências à empresa. Por fim, os embarques terminaram somente em 10/06/2015, muito após a data de conclusão definida no Aviso 021/2015, de 10 dias úteis. Em sua defesa, a empresa alegou a ocorrência de bloqueio em rodovias pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) e atraso no pagamento de faturas no período. A esse respeito, mensagem eletrônica

da Conab confirma que “o atraso no repasse de recursos por parte do Tesouro Nacional à Conab por longos períodos, tem causado sérios transtornos nas operações de remoção contratadas pela Companhia, sendo que algumas tiveram que ser canceladas devido aos atrasos verificados”.

Em Goiás, no exercício sob a avaliação, não se identificou ocorrência de perda de qualidade ou descumprimento de obrigações contratuais ocasionados pelos transportadores contratados, em operações de remoção de estoque envolvendo a Sureg.

3. O fluxo para evitar a perda de validade do estoque é adequado o suficiente, incluindo o acompanhamento do prazo, a emissão de alertas e destinação de produtos?

A Conab/PR e GO informaram que, em relação ao acompanhamento do prazo de validade dos produtos estocados, tal acompanhamento se aplica apenas a produtos beneficiados e industrializados, e não para produtos *in natura*.

Sendo assim, foi informado que as datas de validade são registradas junto ao Sistema de Faturamento e Controle dos Estoques Públicos – x-Fac; desta forma, o x-Fac avisa periodicamente os gestores dos estoques perecíveis sobre os vencimentos dos produtos estocados nas UA administradas pela Sureg. O x-Fac está funcionando desde 2010 e até o presente momento não houve nenhuma situação de perda do produto por expiração do prazo de validade.

Fiscalização de Estoques

4. Os fiscais mobilizados nas operações passaram por treinamento/atualização?

Todas as diretrizes das operações de fiscalização dos programas executados pela Conab são centralizadas na Superintendência de Fiscalização – Sufis, na matriz da Companhia. Periodicamente, a Sufis, em conjunto com a Gerência de Capacitação - Gecap, realiza treinamentos com vista a atualizações e capacitações de empregados que executam atividades de fiscalizações de estoques públicos, programas de subvenção, seguro rural, programa “vendas em balcão”, doações de alimentos, seguro rural e Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA.

No Paraná, dos dezessete fiscais vinculados à Conab/PR, somente cinco exercem atividades de fiscalização, sendo que desses, três receberam cursos de atualização, entre 03 e 07/08/2015 (1) e 21 e 26/06/2015 (2). Os outros dois fariam o curso entre novembro e dezembro de 2015, no entanto, o mesmo foi cancelado devido à restrição orçamentária, conforme fax da Sufis nº 641, de 18/09/2015, encaminhado pela Conab/PR.

No estado de Goiás, em virtude da racionalização de recursos financeiros e das poucas contratações de concursados, no exercício de 2014, precisamente em julho, a Sureg realizou um único treinamento para formação e aperfeiçoamento de 35 empregados/colaboradores de todas as superintendências regionais, para as atividades de fiscalização coordenadas pela Sufis. O treinamento foi realizado no Centro de Desenvolvimento em Recursos Humanos da Conab – CDRH, em Brasília.

5. As atualizações das posições de estoque, nos sistemas contábil e de estoque (xFac e SIGEST), foram feitas com base no TVN?

Durante o trabalho de campo, a equipe de auditoria verificou que as UAs próprias da Conab/PR possuem acesso a dois sistemas: Sistema de Faturamento e Controle de Estoque Público (xFAC) e Sistema Aplicado de Armazenagem de Grãos (Saagra). O primeiro é utilizado para controle dos estoques públicos e o segundo, para o controle e gestão de todos os estoques (públicos e privados) recebidos pela UA.

A verificação do inventário de transferência provisória de responsabilidade realizado na UA Ponta Grossa em 07/02/2014, encaminhado em anexo ao Ofício Sureg/PR 2.252, de 29/10/2015, mostrou que os inventariantes identificaram uma diferença de 31.000 kg na quantidade de trigo do Programa de Garantia de Preços

Mínimos (PGPM) constante no estoque contábil do Saagra e não do xFAC, conforme o Relatório Final, anexo ao processo. Ainda, de acordo com o documento, a solução da divergência aguardava acerto entre a UA e a Gerência de Operações Especiais (Geope/PR) para a baixa contábil.

No entanto, até 19/06/2015 o acerto no sistema não fora feito, conforme o inventário de transferência de responsabilidade provisória realizado por ocasião do encerramento das férias do gerente da UA, lavrado nessa data. A mesma diferença também foi apontada no inventário anual de 2014 realizado na UA, em 31/12/2014.

Conforme avaliação dos gerentes e funcionários das UAs, o fato de ambos os sistemas, xFAC e Saagra não estarem integrados, pode gerar conflitos e a demora na sua correção gera anotações nos TVNs para justificar a “falta” do produto encontrada no estoque. Assim, é de suma importância que essas correções sejam feitas dentro de um prazo suficiente para as análises e tempestivas para não gerar essas anotações e novas explicações da UA a cada fiscalização sofrida

Em Goiás, o Sistema de Gestão de Estoques - SIGEST estava em fase de testes e não se encontrava em operação no período de avaliação. Pelo exposto, a conformidade das atualizações de estoque só poderá ser aferida em futuras ações de controle, quando o sistema estiver plenamente em funcionamento.

6. As irregularidades lavradas no TVN refletem a falha de fato?

Durante as visitas às UAs próprias da Conab no Estado do Paraná, entre 18 e 23/01/2016, a equipe de auditoria constatou alguns dos problemas relatados nos TVNs. Entre eles estão: avarias no teto e ventilação deficiente nas UAs Apucarana e Rolândia, que são convencionais e foram construídas na década de 1950, conforme os respectivos gerentes e o sistema de termometria inoperante na UA Ponta Grossa. Além disso, também foram identificados vidros quebrados no complexo de silos que permitem a entrada de pássaros e a presença de fezes de aves nos mesmos, nessa UA. Assim, as irregularidades lavradas no TVN refletem a falha de fato.

No estado de Goiás, as irregularidades lavradas nos TVN analisados também refletem as falhas verificadas pela equipe de auditoria.

7. No caso de desvio (diferença de cubagem acima de 8%) as medidas administrativas foram tomadas?

No Paraná, a equipe não verificou, nos documentos enviados pela Conab/PR (TVNs e inventários), indícios de que tenham sido encontradas diferenças acima de 8% entre o estoque físico e o contábil nas suas UAs próprias ou terceirizadas no período analisado.

Já no estado de Goiás, das irregularidades registradas nos TVN de 2014, somente duas referem-se a desvios de grãos armazenados. Trata-se dos TVN 28766, de 02 de abril de 2014, e 28774, de 19 de maio de 2014, que registraram desvios de milho, em sequência, de 6.989.841 kg e 4.687.446 kg, respectivamente, totalizando 11.677.287 Kg (onze mil, seiscentos e setenta e sete toneladas e duzentos e oitenta e sete quilos) desviados da UA terceirizada Grão D'Ouro (CNPJ 17.328.289/0001-75). O total desviado representa quase um terço dos desvios registrados nacionalmente.

Irregularidades Registradas Exercício 2014

TVN	Safra	Qtde. (Kg)	Modalidade	Desvios (Kg)
28766	2009/2010	2.961.454	AGF	1.462.974
	2008	56.820	C. Opção	27.959
	2008/2009	9.180.398	C. Opção	4.535.708
	2011	1.949.763	C. Opção	963.200
TVN	Safra	Qtde. (Kg)	Modalidade	Desvios (Kg)
28774	2009/2010	1.498.480	AGF	981.204

	2008	28.861	C. Opção	18.898
	2008/2009	4.644.690	C. Opção	3.041.343
	2011	986.563	C. Opção	646.001

Fonte: Termos de Vistoria e Notificação 28766 e 28774 (Processo n.º 21.209.00334/2013).

Com exceção dos achados da auditoria, todas as medidas administrativas, previstas nos normativos da Conab, foram tomadas com vista à preservação do patrimônio restante dentro do armazém, após o primeiro registro de desvio (TVN 28766), e ao ressarcimento total do produto desviado. A UA terceirizada foi descredenciada e o montante do produto desviado baixado no x-Fac; a Superintendência encaminhou ofícios à Delegacia da Polícia Federal em Goiás, à Procuradoria da República em Goiás e e-mail à Secretaria de Fazenda do Estado de Goiás, comunicando o desvio ocorrido.

Em complementação às medidas precitadas, a Sureg/GO solicitou à matriz a contratação de fretes para a retirada do saldo remanescente do depósito, acionou a Gerência de Cobrança da Conab – Gecob, para cobrança dos valores desviados, concedendo, à UA, um prazo de 20 dias para o pagamento do débito. Como não houve o ressarcimento, a Companhia levou o caso à Gerência Jurídica, para ingressar com Ação de Depósito na Justiça Federal.

7.1. A Sureg, de posse do TVN, encaminhou a irregularidade, no caso de desvio, ao Ministério Público Federal, Polícia Federal, Receita Federal do Brasil e Secretaria da Fazenda do estado?

No estado do Paraná, em relação ao TVN 7999 de 30/04/2014, da UA Rolândia e o TVN 18225, de 12/02/2014 da UA Jorge Thomé ME que demonstraram haver perdas decorrentes da desclassificação de parte do estoque dessas unidades, verificou-se que a Conab/PR tomou as medidas administrativas citadas no MOC Título 12 para os casos de Alteração de Qualidade, conforme relatado no item 17.

Em Goiás, todas as medidas administrativas, previstas nos normativos da Conab, foram tomadas com vista à preservação do patrimônio restante dentro do armazém, após o primeiro registro de desvio (TVN 28766), e ao ressarcimento total do produto desviado. A UA terceirizada foi descredenciada e o montante do produto desviado, baixado no x-Fac; a Superintendência encaminhou ofícios à Delegacia da Polícia Federal em Goiás, à Procuradoria da República em Goiás e à Secretaria de Fazenda do Estado de Goiás, comunicando o desvio ocorrido.

Inventário

8. Os inventários obrigatórios, anual e bimestral (NOC 30.505), estão sendo realizadas regularmente?

No Paraná, verificou-se que o processo relativo ao inventário da UA Rolândia não apresenta nenhuma das peças constantes da NOC 30.505 – Inventários de Mercadorias, somente as telas do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) impressas com o valor em reais do estoque de mercadorias por depositário.

Já no estado de Goiás, todas as instruções processuais analisadas observaram os normativos sobre o assunto.

9. O inventário eventual demandado pela Diretoria ou pela Sureg foi realizado segundo as motivações e procedimentos previstos no NOC 30.505?

Os estoques públicos no Paraná e Goiás não foram submetidos a inventários eventuais, demandados por diretoria ou pela própria Sureg, no exercício sob análise.

1.2.1.2 INFORMAÇÃO

Sistema de termometria necessário à manutenção da qualidade dos grãos inoperante na UA de Ponta Grossa.

Fato

De acordo com a NOC 30.101 – Sistema de operações, a termometria é:

“A operação que consiste na medição periódica da temperatura dos grãos em diversos pontos do armazém graneleiro ou silo onde se encontram estocados, para se saber da necessidade ou não de acionar o sistema de aeração” (cap. III, item XXI).

Ainda, de acordo com esse manual, *“o sistema termométrico é composto de sensores que encontram-se distribuídos simetricamente e instalados geralmente em um cabo de sustentação suspenso e fixado na extremidade superior do compartimento de estocagem”*.

Durante o trabalho de campo, realizado entre 18 e 23/01/2016, o gerente substituto da UA Ponta Grossa, confirmou a informação da Conab/PR em anexo ao Ofício Sureg/PR 2.483, de 27/11/2015, de que o sistema de termometria da UA estava inoperante. Segundo ele, parte desses cabos possui mais trinta anos e está avariada. Isso faz com que a UA evite manter produtos estocados por mais de três meses, para evitar a perda de qualidade dos grãos, e que a mesma esteja subutilizada (durante a visita da equipe de auditoria, estavam estocados 57.000 ton. de grãos quando a capacidade da UA é de 420.000 ton.).

A importância da leitura termométrica é que por meio dela é possível observar a evolução diária da temperatura da massa de grãos, que pode indicar um processo de modificação local pela ação de qualquer agente (insetos, umidade etc).

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

2.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Pregão Eletrônico SRP Conab nº 17/2015.

Fato

Trata-se do Processo nº 21200.002936/2013-11 referente ao Pregão Eletrônico SRP Conab nº 17/2015 para Formação de Registro de Preços a fim de contratar empresa especializada que promova solução em serviços de telecomunicações, por meio de redes IP (Internet Protocol) multisserviços, utilizando tecnologia MPLS (Multi Protocol Label Switching), com capacidade para prover tráfego de dados, voz e imagem, nas unidades da Companhia Nacional de Abastecimento - Conab, em todo o território nacional.

O Termo de Referência, fls. 181 a 213, atendeu aos requisitos exigidos pela legislação, corroborado pelo PARECER COJUR/GEMAD AA nº 308/2015, fls. 301 a 319, tais como:

- Descrição do objeto do certame;
- Critérios de aceitação do objeto, de avaliação do custo do bem ou serviço;
- Valor estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;
- Prazo de execução do serviço ou de entrega do objeto;
- Definição dos métodos e estratégia de suprimento;
- Cronograma físico-financeiro;
- Deveres do contratado e do contratante;

- Prazo de garantia;
- Procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato;
- Sanções por inadimplemento.

Do mesmo modo, quanto à Minuta Contratual, fls. 265 a 270, verificou-se o atendimento dos requisitos da legislação, particularmente os seguintes:

- Nome do órgão ou entidade da Administração e respectivo representante;
- Finalidade ou objetivo do contrato;
- Ato que autorizou a lavratura do contrato;
- Objeto detalhado em conformidade com o ato convocatório respectivo;
- Preço e condições de pagamento;
- Critérios e periodicidade do reajuste de preços;
- Garantias oferecidas;
- Penalidades cabíveis, valores das multas e casos de rescisão.

No entanto, o PARECER COJUR/GEMAD AA nº 308/2015, de 05 de maio de 2015, verificou que a minuta de contrato se referia simultaneamente a dois objetos, sem distinguir as especificidades de cada um em suas cláusulas. Dessa forma, sugeriu-se que a minuta do contrato fosse reavaliada, a fim de prever separadamente em cada cláusula aquilo que diz respeito a cada item a ser contratado, ou que fossem elaboradas duas minutas distintas.

Por meio do DESPACHO/SUPAD/GECOT Nº CS 189, de 24 de maio de 2016, fl. 1405, foram encaminhadas minutas dos Contratos Administrativos Conab n.º 11/2016 e 12/2016, e Atas n.º 01/2016 e 02/2016, respectivamente, a serem celebrados entre a Conab e as empresas: Level 3 Comunicações do Brasil Ltda., e CLARO S/A., com sugestão de remessa dos autos à COJUR para análise.

O Contrato Administrativo Conab nº 11/2016, decorrente da Ata de Registros de Preços (ARP) nº 01/2016, que entre si celebram a CONAB e a empresa LEVEL 3 Comunicações do Brasil LTDA, tem como objeto a solução em serviços de telecomunicações, por meio de Circuito dedicado de acesso à Internet.

Assim, de acordo com as informações fornecidas pela Unidade, o critério utilizado para escolha do item da ARP nº 01/2016 foi a relação entre o tamanho da banda definida para a rede WAN (longa distância) frente ao circuito de internet. Esclarecendo, a contratação de todos os circuitos de longa distância totalizará uma banda total direcionada à Matriz da Conab em torno de 600 Mbps. Sendo assim, o item escolhido, que oferecerá 400 Mbps, somado ao circuito da Infovia – a nova rede de alta velocidade governamental – ainda não implementada na Conab, de 148 Mbps, deverá atender à demanda de internet de todos os circuitos de longa distância e da Matriz da Conab.

No que tange ao Contrato Administrativo Conab nº 12/2016, decorrente da Ata de Registros de Preços (ARP) nº 02/2016, que entre si celebram a CONAB e a Empresa CLARO S/A, tem como objeto a contratação de empresa especializada que promova solução em serviços de telecomunicações, por meio de redes IP (Internet Protocol) multisserviços, utilizando tecnologia MPLS (Multi Protocol Label Switching), com capacidade para prover tráfego de dados, voz e imagem.

O critério de escolha dos itens ARP nº 02/2016 para alguns Estados se deu em razão de que algumas Superintendências Regionais necessitam de uma demanda maior de banda, pois utilizam os circuitos para acesso à Internet e aos diversos sistemas

corporativos, por exemplo, abrigando, também, serviços de videoconferência e a telefonia IP, sendo os últimos grandes consumidores de banda.

Por outro lado, o critério de escolha de itens para outras Superintendências, se deu em virtude de que, alguns Estados, os quais possuem demanda inferior de banda, não abrigam serviço de videoconferência e possuem menor número de empregados, por exemplo.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Assinatura do Contrato de serviços gráficos no valor orçado pela Administração e não pelo valor licitado, com fragilidade no levantamento da demanda e na vinculação da composição de preços da proposta vencedora.

Fato

Trata-se do Processo nº 21200.00039/2015-71 para contratação de empresa para prestação de serviços de produção gráfica, com pregão n.º 12/2015, que resultou no contrato n.º 16/2015 firmado com a Cidade Gráfica e Editora Ltda., no valor de R\$ 720.000,00.

Da análise do processo, verificou-se que na fase inicial do procedimento licitatório, a Unidade utilizou método para estimar o valor do contrato incompatível com as características da contratação e da real demanda da empresa.

A Conab definiu sua demanda com base em 5 tipos de material, folders, publicações diversas, agendas, calendários e pastas, com quantidades variadas de cada tipo, na quantidade total de 64.850 unidades.

A Companhia realizou cotação para 60 itens unitários, dentro desse grupo de 5 materiais principais, que poderiam ser demandados no decorrer da execução do contrato. Posteriormente utilizou o preço unitário médio dos 60 itens para definir o valor estimado do contrato, ao multiplicar pelo total de 64.850 unidades. O valor da soma dos 60 itens foi R\$ 666,14 e o preço unitário médio correspondente R\$ 11,10. Assim, o valor estimado para o contrato totalizou R\$ 720.000,00 (64.850 x 11,10), conforme verificado no processo.

Esse método desconsiderou a demanda de utilização prevista para cada tipo de material, de modo que um material com grande demanda tem o mesmo peso de um material com uma unidade demandada. Ainda mais, o preço de um material que talvez nem seja demandado durante a execução do contrato influenciou no cálculo do preço unitário médio igualmente ao preço do material com maior demanda. Portanto, quanto maior a diferença entre os preços desses materiais, menos representativa será a estimativa do valor do contrato frente à sua execução futura, caso a previsão de demanda dos materiais se confirme.

Assim, se o preço de um material com maior previsão de demanda for inferior ao preço unitário médio de todos os itens, ao utilizar este valor, o valor estimado para o contrato será superestimado. Da mesma forma, se o valor do material de maior demanda for superior ao preço unitário médio de todos os itens, o valor estimado para o contrato será subestimado.

O quadro a seguir sintetiza o procedimento adotado pela Conab para estimar o valor do contrato n.º 16/2015:

	Quantidade de consumo estimada pela Conab com base nos anos anteriores	Preço Unitário Médio da pesquisa de preço (60 itens constantes na planilha)	Valor global
Total utilizando o preço unitário médio para todos materiais	64.850	11,10	719.835,00

Obs: A Conab estimou a quantidade de 64.850 para os 5 tipos de materiais, no entanto o preço unitário médio foi determinado com base em todos os 60 itens unitários constantes na planilha.

Em contrapartida, o quadro a seguir foi elaborado pela CGU com o objetivo de demonstrar qual seria o valor estimado para o contrato caso a estimativa fosse realizada por lotes de materiais semelhantes, alinhada à previsão da demanda, e posterior consolidação:

Tipo de Material	Quantidade de consumo estimada pela Conab com base nos anos anteriores	Média por cada tipo de material da pesquisa de preço	Valor global para cada material
Folders de formatos diversos	21.750	3,57	77.647,50
Publicações diversas (revistas, livros cartilhas, etc) ¹	6.000	16,20	97.200,00
Agendas institucionais	13.550	15,71	212.870,50
Calendários institucionais	13.550	6,60	89.430,00
Pastas institucionais	10.000	6,87	68.700,00
Total utilizando média ponderada	64.850	8,41 ²	545.848,00

Obs 1: Média Revistas + Média Livros + Média Cartilhas / 3

Obs 2: Média Ponderada dos 5 materiais considerados na estimativa da Conab.

Ao comparar os dois quadros verifica-se uma diferença de R\$173.987,00 entre as formas de se estimar o valor global do contrato, o que representaria uma redução em 24,17% no valor inicial de referência para utilização na abertura do pregão. Destaca-se que o desconto obtido posteriormente no pregão foi superior aos 24,17%, não causando impacto para a Administração, em que pese outras falhas identificadas no pregão.

Outro fato que merece destaque trata da utilização da soma de todos os preços unitários como valor de referência para utilização na abertura do pregão em detrimento do valor global a ser contratado. Foi utilizado o valor de 666,14 como abertura do pregão e após a disputa venceu a empresa que ofertou 229,8 como soma de todos os preços unitários.

Ocorre que ao distribuir o valor do desconto total entre os itens unitários após o processo licitatório, a empresa tem margem para definir os valores de forma menos vantajosa para Administração, a depender do desconto definido para cada item na apresentação da proposta definitiva. Esse procedimento pode tornar o contrato mais oneroso em relação ao desconto aparentemente obtido, descaracterizando a disputa e o resultado decorrente do pregão.

Nota-se a possibilidade de, após o pregão, ao distribuir o desconto da proposta definitiva entre os itens unitários, seja atribuído maior valor unitário aos itens com maior execução, mantendo o somatório definido na proposta vencedora (229,8). De qualquer modo, cumpre destacar falha grave decorrente do fato de que o contrato foi assinado no valor estimado previamente em R\$ 720.000,00, simplesmente desconsiderando o desconto obtido no pregão.

Caso a Conab mantivesse seu método, do preço unitário médio, o valor do contrato deveria ser R\$248.375,50, ou seja, o valor final da proposta da empresa vencedora 229,8, dividido pelos 60 itens unitários, multiplicado pelas 64.850 unidades.

O quadro a seguir traz um comparativo do desconto obtido no certame e o desconto obtido após apresentação da proposta definitiva da empresa, considerando a demanda prevista e a diferença de preços dos tipos de materiais. O objetivo é demonstrar o efeito do critério utilizado pela Conab no pregão, o qual abre margem para as contratadas manipularem os preços unitários após a licitação.

	Pregão (soma dos preços unitários)	Valor final, considerando quantidades do Termo de Referência
Valor global pesquisa de preço e do contrato 16/2015	666,14 (666,14/60 = 11,10; 11,10x64.850 = 720.000,00)	720.000,00
Valor da Proposta definitiva	229,8 (229,8/60 = 3,83 3,83x64.850 = 248.375,50)	316.161,50 ¹
Diferença	436,34 (471.624,50)	403.838,50
Percentual desconto	65,50%	56%

Fonte: elaborado pela CGU

Obs 1: O valor de 316.161,50 corresponde ao valor final do contrato caso fossem utilizados os valores individuais, de cada item, da proposta definitiva da empresa de acordo com a demanda prevista.

A seguir, corroborando com o quadro anterior, o detalhamento dos valores por tipo de material com base na proposta definitiva apresentada pela empresa após o pregão, onde pode ser observada uma diferença a maior de R\$ 67.786,00 da proposta pela soma dos preços unitários, o que representa uma diferença percentual de aproximadamente 10%.

Tipo de Material	Quantidade de consumo estimada pela Conab com base nos anos anteriores	Média por cada tipo de material da proposta definitiva	Valor global por tipo de material
Folders de formatos diversos	21.750	1,18	25.665,00
Publicações diversas (revistas, livros cartilhas, etc)	6.000	4,62	27.720,00
Agendas institucionais	13.550	13,81	187.125,50
Calendários institucionais	13.550	3,62	49.051,00
Pastas institucionais	10.000	2,66	26.600,00
Total utilizando média ponderada	64.850	4,87	316.161,50

Fonte: elaborado pela CGU

Causa

Falta de vinculação clara da remuneração do contratado no Edital e respectiva minuta Contratual, refletida em falha na homologação do certame e na assinatura, pelo Diretor

de Administração, Financeiro e Fiscalização, de contrato sem correspondência com o valor negociado na licitação.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade, por meio do Ofício AUDIN n.º 011, de 30/05/2016, juntado ao Processo/SEI n.º 00190.016582/2015-41, encaminhou o que segue:

“Em resposta à CI AUDIN/GEDOP n.º 185, de 25/05/2016, acerca da Solicitação de Auditoria n.º 201601565/02, referente ao Contrato Administrativo n.º 016/2015, firmado entre a Conab e a empresa Cidade Gráfica e Editora Ltda, esta SUMAC esclarece que:

O valor estimado de R\$ 720.000,00 para gastos com materiais gráficos foi calculado como uma estimativa de teto para esse tipo de contratação, considerando uma média da quantidade de material produzido anos anteriores, já que a empresa não possui hoje um planejamento detalhado do consumo de material gráfico de promoção institucional, pois a produção deste tipo de material na Conab se caracteriza por ser sob demanda.

O valor de R\$ 666,13 foi utilizado como valor de referência para o certame, considerando interação desta SUMAC com a CPL, que prestou esclarecimentos sobre o funcionamento do sistema de pregão eletrônico e orientou que seria mais viável a utilização de um valor unitário de referência como valor do lote único de produtos a ser licitado, dada a grande quantidade de itens na planilha de materiais.

Utilizou-se neste pregão o critério de menor preço e não de maior desconto, já que os itens cotados não possuem preço tabelado, assim a definição do valor de referência deu-se por pesquisa de orçamentos de empresas do setor. Desta forma, o valor de R\$ 666,13 foi utilizado como referência para o lance dos licitantes, porém também foi definido como critério de aceitabilidade da proposta que os preços unitários de cada item não ultrapassassem os valores apresentados no Termo de Referência, calculados para cada item a partir dos valores de mercado levantados em três orçamentos. O desconto, assim, foi definido pelas licitantes item a item, desde que não ultrapassassem o valor definido para cada item, nem o somatório dos valores unitários de todos os itens.

Como citado anteriormente, hoje a Conab não conta com um planejamento detalhado de consumo de materiais gráficos. Isso se dá, pois a Companhia usualmente participa de feiras e eventos do setor agropecuário, onde tais matérias são distribuídos, mediante convites de outros órgãos públicos, não conseguindo prever em quantos desses eventos irá participar anualmente, nem quais serão seus perfis de público. Além disso, as áreas da empresa buscam constantemente angariar recursos financeiros mediante convênios, termos de execução descentralizada, dentre outros instrumentos, para promover ações de divulgação e capacitação dos públicos usuários dos programas da Conab. Tais iniciativas levam à solicitação de produção de materiais diversos, sob demanda, em quantidades e formatos variados, adequados às necessidades de comunicação caso a caso. Por fim, considerando a necessidade de manter folderes, cartazes, cartilhas e outros materiais instrutivos sempre atualizados, com informações precisas acerca de maneiras de acesso aos programas, preços utilizados, regiões contempladas, documentação necessária, etc, a SUMAC opta por não produzir grandes quantidades desses materiais de uma única vez, sob o risco de que grandes tiragens tornem-se desatualizadas rapidamente e inadequadas para a distribuição ao público-alvo.

Pelos motivos acima elencados, não é viável a definição, no contrato, de quantidades específicas de produção de cada um dos itens da planilha de materiais. Por isso, a SUMAC calculou uma média geral dos materiais produzidos nos anos anteriores, como base para estimar o que poderá ser produzido no exercício corrente, mas a definição específica dos materiais, somente ocorre demanda a demanda. Essa estimativa geral é utilizada no cálculo do valor estimado total para a contratação.

Esta Superintendência permanece à disposição para prestar demais esclarecimentos que se façam necessários. ”

Análise do Controle Interno

A partir da manifestação da Unidade, verificou-se que foram utilizados de aplicados os critérios de aceitabilidade da proposta para que os preços unitários de cada item não ultrapassassem os valores apresentados no Termo de Referência.

No entanto, cabe a ressalva de que mesmo utilizando este critério de aceitabilidade e não ultrapassando o somatório dos valores unitários de todos os itens, dependendo da heterogeneidade e da demanda dos materiais que compõem a planilha, ao apresentar a proposta definitiva, a empresa tem margem para manipular os preços de cada item de forma que o desconto obtido no pregão seja descaracterizado.

Assim, em uma planilha com 60 itens unitários, ao distribuir o desconto, existe a possibilidade de itens que não sejam demandados durante a execução do contrato terem maior desconto, enquanto itens de maior demanda serem praticados com o mesmo preço levantado no orçamento do Termo de Referência, nesta situação os critérios de aceitabilidade seriam atendidos, mas o valor global de execução do contrato poderia alcançar o valor do orçamento inicial descartando o benefício adquirido na disputa proporcionada pelo pregão.

Por isso cumpre destacar a importância da realização de um planejamento mais representativo possível, considerando a previsão de demanda dos materiais e a sua diversidade. Em sua manifestação, a Conab menciona mais de uma vez que não possui um planejamento detalhado de consumo de material gráfico.

Não obstante as dificuldades apresentadas para estimar a quantidade dos materiais a serem consumidos devido à produção ser por demanda, a Companhia deve envidar esforços para que as contratações sejam realizadas com maior eficiência possível, buscando identificar quais métodos de previsão de demanda se adequam mais à sua necessidade. Foi informado em sua manifestação a utilização de um parâmetro útil para previsão de demanda, qual seja “*a média geral dos materiais produzidos nos anos anteriores, como base para estimar o que poderá ser produzido no exercício corrente*”.

Dessa forma verificou-se que o valor do contrato foi definido com base na estimativa do consumo de materiais dos anos anteriores levantado pela Conab. Ocorre que o contrato foi firmado com o mesmo valor estimado inicialmente pela Administração, R\$ 720.000,00.

Na fase prévia da licitação, a Conab realizou a cotação para os 60 itens unitários da planilha e posteriormente utilizou a média para multiplicar pelas 64.850 unidades estimadas. Todavia, essa média simples não tem a capacidade de determinar de maneira

ponderada os preços finais de cada produto licitado. Assim, conclui-se que essa média não é representativa, constituindo parâmetro insuficiente para determinar o preço final dos produtos licitados. Ressalta-se que, ao somar o valor de todos os itens unitários e utilizar sua média para estimar o valor do contrato, os itens são tratados de maneira isonômica, desconsiderando-se as quantidades estimadas e o a diferença de preço entre os itens.

Ademais, após o pregão, os descontos obtidos não são distribuídos uniformemente, mesmo respeitando os critérios de aceitabilidade da proposta. Isto indica uma diferença de procedimento nas diferentes fases da licitação.

Conclui-se que a Unidade definiu critérios de aceitabilidade, que devem ser mantidos e incrementados com o propósito de aumentar a eficiência das contratações. No entanto, mostra-se essencial que seja estabelecida com clareza a relação entre o objeto licitado e a remuneração da empresa no contrato a ser firmado, de modo que a remuneração e o valor do contrato guardem relação com os descontos negociados durante a licitação.

Após reunião de busca conjunta de soluções realizada em 06/09/2016, a Unidade encaminhou o OFÍCIO PRESI N° 481, de 13/09/2016, informando o seguinte:

“Em resposta ao Ofício n° 15947/2016/CGAGR/DR/SFC-CGU, considerando as tratativas da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada no dia 06/09/2016, e as recomendações do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, exercício 2015, informamos que, de acordo com a recomendação 4 do item 2.1.1.2 do referido Relatório, será realizada nova licitação para a contratação de empresa para prestação de serviços de produção gráfica.

Ressalta-se que o Contrato n.º 16/2015, firmado entre a Conab e a Empresa Cidade Gráfica e Editora Ltda, e objeto das análises apresentadas no Relatório, expira em 03/11/2016 e encontrava-se em processo de renovação, o que foi imediatamente suspenso após a referida reunião.

Desta forma, com a realização de nova licitação, as recomendações 1, 2 e 3 serão consideradas, de modo a evitar a reincidência das falhas apontadas pelo referido Relatório.”.

Dessa forma, verifica-se que a Conab já está adotando providências para solucionar as falhas apresentadas. Além disso, cabe destacar que as recomendações serão monitoradas até que sejam efetivamente atendidas.

Recomendações:

Recomendação 1: Revisar as minutas de Pregões, incluídos Registros de Preços, para assegurar clareza à relação entre o valor negociado na licitação, a remuneração da contratada e o respectivo valor contratual

Recomendação 2: Em futuras contratações de material gráfico, incorporar estudo detalhado do histórico de consumo, de forma que o planejamento se aproxime da demanda registrada em anos anteriores pela Companhia.

Recomendação 3: Avaliar o enfoque da aplicação do critério de menor preço sobre o valor estimado do contrato de serviços gráficos e de demais contratos executados sob demanda, levando em conta quantidades e valores unitários definidos no Termo de Referência, assegurando no Contrato que a composição de preços unitários da proposta vencedora,

multiplicada pelas quantidades estimadas, corresponde ao valor licitado e ao valor do contrato.

Recomendação 4: No Contrato Administrativo nº 016/2015, atuar junto à Contratada para acordar redução do valor do contrato ao valor negociado na licitação, adotando providências para a realização de nova licitação sem as falhas verificadas.

2.1.1.3 INFORMAÇÃO

Contratação emergencial de serviços de segurança patrimonial armada e desarmada por meio da dispensa de licitação n.º 03/2015.

Fato

O Processo nº. 21200.002136/2015-62 trata da Dispensa de Licitação nº. 03/2015 que deu origem ao Contrato nº. 28/2015, de 18/12/2015, entre o MAPA e a Ágil Empresa de Vigilância Ltda., no valor mensal inicial de R\$ 129.398,07, com vigência de 180 dias. O contrato foi assinado em decorrência do encerramento do contrato n.º 38/2012, de 20/12/2012, com a empresa New Line Vigilância e Segurança Ltda.

Esse Contrato tem como objeto a contratação em caráter emergencial de empresa para a prestação dos serviços de segurança patrimonial armada e desarmada. A contratação emergencial por dispensa de licitação é uma circunstância excepcional, prevista em lei, desde que a justificativa seja aderente ao previsto no inciso IV do art. 24, da Lei nº. 8.666/93, in verbis:

“IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;”

A Orientação Normativa nº 11/2009 da AGU também trata da contratação por dispensa de licitação: “A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei”.

Ocorre que a data de encerramento do contrato era de conhecimento da Conab. Dessa forma, foram questionados os motivos que impediram a Companhia de atuar preventivamente para promover nova licitação para contratação dos serviços, evitando que a contratação fosse realizada de forma emergencial. Por meio do Ofício DIAFI Nº 090, de 23/06/2016, a Unidade informou:

“Referente à Solicitação do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, através da Solicitação de Auditoria nº 201601565/13, informamos que a Conab atuou preventivamente, questionando a contratada quanto ao interesse em prorrogar o contrato que estava vigente através da Carta Supad 266 de 08/10/2015. A contratada

manifestou, na Carta S/N de 19/10/2015, interesse na prorrogação contratual por mais 12 meses.

Após resposta positiva da contratada, o processo foi remetido à Gerência de Contratos para que esta providenciasse o Termo Aditivo. Porém, a contratada enviou uma nova carta no dia 18/11/2015, informando que não havia mais o interesse na prorrogação do contrato, alegando que o preço estava defasado e inexecutável. Ressaltamos que o preço praticado estava de acordo com a Portaria MPOG/SLTI 07/2015.

Como o contrato vigente venceria no dia 03/01/2016, não haveria tempo hábil para realizar um processo licitatório. Logo, por se tratar de um serviço essencial, optou-se pela instrução de um processo visando a contratação emergencial por 180 dias, tempo suficiente para realização de um pregão eletrônico para contratação do serviço. ”

Em que pese os argumentos apresentados, esclarecendo a responsabilidade da empresa contratada na contratação emergencial, destaca-se que apenas em 08/10/2015 a Conab entrou em contato com a Empresa contratada, obtendo a primeira resposta em 19/10/2015. Caso a Empresa tivesse recusado a prorrogação contratual nesta data, seria questionável se o tempo restante até o encerramento do contrato seria suficiente para realização de novo procedimento licitatório e para que a nova empresa contratada iniciasse a prestação dos serviços a partir do dia 03/01/2016 sem que houvesse descontinuidade dos serviços.

A respeito da matéria, cabe destacar trecho do Acórdão nº 2705/2008-P que demonstra o entendimento do Tribunal de Contas da União:

“O entendimento de que, uma vez constatada a situação emergencial, a licitação deve ser dispensada, não afasta a apuração da responsabilidade dos administradores que incorreram em desídia ou má gestão, contribuindo para que o quadro se tornasse crítico. Nesse sentido, não há contradição entre a escorreita realização de contratação por meio de dispensa de licitação, que ora apresento, e a realização de audiência dos responsáveis pela incúria, caracterizada pela demora na realização do procedimento licitatório, a que me referi anteriormente”.

Acrescenta-se, também, que a contratação por emergência deve se limitar ao mínimo necessário para eliminar o risco de dano ou prejuízo. Trata-se de aplicar o princípio da proporcionalidade, no sentido de que a providência a ser adotada sem licitação deve ser a mínima necessária para eliminação da emergência, conforme Acórdão nº 913/2011-P:

“(…) em atendimento ao inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93, a contratação direta deve se restringir somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal (...).”

Portanto, apesar de compreensível os motivos apresentados pela Unidade, cabe a ressalva em relação ao aspecto temporal dos fatos que levaram à contratação emergencial. As circunstâncias indicam que a Unidade poderia ter atuado com maior antecedência evitando a forma emergencial de contratação, tendo em vista que, mesmo com a negativa

da empresa no primeiro contrato, possivelmente não haveria tempo hábil para concluir um procedimento licitatório a partir da data em que foram praticados os atos iniciais com o intuito de promover a prorrogação contratual.

Ademais, os prazos de uma resposta inicial negativa da contratada a respeito do interesse na prorrogação, de formalização de novo procedimento licitatório, de instrução, de recursos, de tramitação, manifestação das áreas competentes, homologação, publicação, são elementos com dados históricos que devem ser planejados e considerados com antecedência suficiente para que uma nova licitação possa ser concluída antes do encerramento do contrato vigente.

2.1.1.4 INFORMAÇÃO

Avaliação do Pregão Eletrônico SRP nº 05/2015, referente à aquisição de licenças da Microsoft.

Fato

O processo número 21200.001915/2014-60, que trata da aquisição de licenças de software Microsoft pela Conab, foi selecionado para análise, com o objetivo de avaliar sua conformidade à Instrução Normativa nº 04/2010.

Verificou-se, em análise ao processo, que a contratação realizada estava alinhada ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação vigente na Conab. A Unidade também apresentou justificativa quanto à necessidade da contratação, por meio da Nota Técnica Gesut nº 01/2014, de 25/09/2014.

Entretanto, não foram encontradas, no processo, informações acerca do planejamento da contratação, sobretudo com o cálculo da quantidade de cada tipo de licença de software demandada pela Unidade. Dessa maneira, solicitou-se informações sobre a estimativa das demandas quantitativas das licenças adquiridas.

Por meio do Ofício DIPAI nº 118, de 15/06/2016, a Unidade informou que os quantitativos definidos no processo foram estabelecidos pela Gerência de Administração de Rede e Segurança da Informação – Geasi/SUTIN, de acordo com as demandas técnicas internas da Conab. Em complemento, a Unidade apresentou, no mesmo ofício, a motivação que levou à definição da quantidade de cada item adquirido.

A Unidade procedeu à cotação de preços junto a três empresas, realizando, posteriormente, o Pregão Eletrônico para registro de preços SRP nº 05/2015, de 14/05/2015.

Conforme consta na Ata de Registro de Preços Conab nº 04/2015, de 24/08/2015, a empresa Compusoftware Informática Ltda. venceu o pregão para o registro de preços dos quatro itens, a seguir: 100 licenças Microsoft Windows Server 2012R2; 4300 licenças Microsoft Windows Server 2012CAL Standard; 1 licença Microsoft Windows Server 2012ExtConn; 10 licenças Microsoft SQL Server Standard Core 2014.

Em 18/12/2015, foi firmado o Contrato nº 022/2015, entre a empresa Compusoftware Informática Ltda. e a Conab, no montante de R\$ 658.212,80, referente aos quatro itens constantes da Ata. As licenças referentes ao contrato foram entregues à Conab, que emitiu o Termo de Aceite em 11/01/2016, do qual constava declaração da área técnica, atestando o atendimento integral do produto entregue, às especificações técnicas definidas contratualmente.

A empresa Sh Haberli Tecnologia – ME, de acordo com a Ata de Registro de Preços Conab nº 03/2015, de 24/08/2015, venceu o pregão para o registro de preços dos dois itens, a seguir: 300 licenças do Software Microsoft Office 2013 Standard; 12 licenças do Software Microsoft Project 2013.

Destaca-se que, após a realização do pregão, a empresa encaminhou e-mail à Unidade informando que, em razão da alta do dólar, o fornecimento da versão do produto registrado havia se tornado comercialmente inexecutável. Desse modo, a empresa propôs a entrega do software Microsoft Office 2013, na versão Professional, superior à versão Standard constante da Ata de Registro de Preços. Após análise da equipe técnica e da área jurídica da Conab, a proposta feita pela empresa foi aceita, conforme demonstrado nos documentos CI nº 371, de 11/12/2015 e Despacho Cojur PD nº 1243/2015, de 22/12/2015.

Dessa maneira, em 28/12/2015, a Unidade firmou o Contrato nº 023/2015, junto à empresa Sh Haberli Tecnologia – ME, no montante de R\$ 476.700,00, em que foram adquiridas 300 licenças do Microsoft Office Professional 2013. Após ter recebido as licenças, a Conab emitiu, em 11/01/2016, o Termo de Aceite referente ao Contrato nº 023/2015, do qual constava declaração da área técnica, atestando o atendimento integral do produto entregue às especificações técnicas definidas contratualmente.

2.1.1.5 INFORMAÇÃO

Avaliação da fase de Planejamento da Contratação, referente ao processo de aquisição de impressoras pela Conab.

Fato

Em análise ao processo nº 21200.001784/2014-11, que teve por objeto a aquisição de impressoras pela Conab, não foram encontrados os cálculos contendo a quantificação dos equipamentos a serem adquiridos, embora tenha sido especificado, por meio da Nota Técnica Gesut nº 04/2014, de 09/10/2014, que a forma de distribuição dos equipamentos se vinculava ao modelo organizacional da Matriz, das Superintendências Regionais e das Unidades de Armazenamento.

Em decorrência desse fato, solicitou-se à Unidade a apresentação de projeto ou planejamento que embasou a aquisição das impressoras, com a definição das quantidades e da distribuição, bem como informações referentes aos custos operacionais e de manutenção, frequência de utilização ou volume de impressão por área ou setor da empresa.

Quanto à definição das quantidades de impressoras adquiridas, a Unidade, por meio do Ofício DIPAI nº 118, de 15/06/2016, informou que:

“As Superintendências da Matriz, áreas da Presidência com estrutura assemelhada e Superintendências Regionais receberiam uma impressora multifuncional colorida e uma impressora convencional monocromática.

As gerências da Matriz, áreas da Presidência com estrutura assemelhada, Setores das Superintendências Regionais e Unidades Armazenadoras receberiam uma impressora multifuncional monocromática.

As gerências das Superintendências Regionais receberiam uma impressora convencional monocromática.

Todas as unidades emissoras de Nota Fiscal Eletrônica receberiam duas impressoras convencionais monocromáticas, sendo uma para emissão da DANFE e outra para abrigar papel-moeda, como define a legislação que trata deste assunto. Neste caso, seriam atendidas com um par de impressoras todas as unidades armazenadoras, todas as Sures e a Gerência de Material e Patrimônio.”

Com relação aos custos operacionais e de manutenção, a Unidade afirmou que havia *“... ao menos 30 modelos de 4 fabricantes diferentes, dificultando a manutenção e aumentando o custo operacional na aquisição de suprimentos. Estes equipamentos,*

adquiridos até 2010, já estavam fora de garantia e de linha de produção e, por isso, possuíam alto custo de manutenção...”

Quanto à utilização de informações acerca da frequência de utilização ou volume de impressão por área ou setor da empresa, a Unidade informou que *“... inicialmente era intenção a utilização da informação do volume de impressão para balizar o porte do equipamento a ser adquirido, todavia as diversas áreas da Companhia não conseguiram abastecer a Sutin com tal dado.”*. Desse modo, de acordo com a Unidade, estimou-se o uso das impressoras em produção à época por meio de sua vida útil, cujos ciclos de vida eram de 50.000, 80.000 e 200.000 páginas.

Por fim, a Unidade complementou, informando que *“...está sendo testada ferramenta de controle de impressão, baseada em software livre, no âmbito da Sutin”* e que tal ferramenta auxiliará a Unidade a *“adquirir melhor conhecimento dos volumes de impressão do parque hoje instalado na Conab, que balizará uma futura aquisição”*

Constata-se, portanto, que houve planejamento na aquisição dos equipamentos, tendo sido apresentadas pela Unidade, as justificativas que levaram à definição da quantidade demandada de impressoras. Entretanto, destaca-se a necessidade de construção dos artefatos que compõem a etapa de Planejamento da Contratação, sendo desejável, como boa prática, a consolidação dessas informações no documento de Estudo Técnico Preliminar da Contratação, nos moldes definidos pela Instrução Normativa nº 04/2014.

Ressalte-se que, por meio do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201504116, foi recomendado à Conab a observância das diretrizes contidas na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 04/2014 e suas atualizações, referentes à fase de Planejamento de Contratação, na contratação de bens e serviços de Tecnologia da Informação.

Acerca desse tema, por meio do Ofício DIPAI nº 118, de 5/06/2016, a Unidade informou que *“conforme plano de providências, a Sutin vem trabalhando na elaboração de norma que espelha a IN nº 04/2014 SLTI/MP, que vem pautando as aquisições mais recentes, dando atenção considerável à etapa de planejamento da contratação, inserindo neles os artefatos nela previstos.”*.

2.1.1.6 INFORMAÇÃO

Avaliação do Pregão Eletrônico SRP nº 01/2015, referente à aquisição de impressoras pela Conab.

Fato

Com o objetivo de avaliar a conformidade da contratação de bens e serviços de TI, adquiridos pela Conab em 2015, à Instrução Normativa nº 04/2010, selecionou-se, para análise, o processo número 21200.001784/2014-11, que teve por objeto a aquisição de impressoras pela Conab.

Da análise do processo, verificou-se haver alinhamento entre a justificativa apresentada e o Plano Diretor de Tecnologia da Informação vigente na Unidade (PDTI 2015-2018), em especial à meta MT04, que estabelece atualizar anualmente 25% dos equipamentos que compõem as estações de trabalho da Unidade (microcomputador, impressora, notebook e afins).

A Unidade também justificou a necessidade da aquisição dos equipamentos por meio da Nota Técnica Gesut nº 04/2014, de 09/10/2014. Constavam do processo, ofícios de diversas áreas da empresa, inclusive das Superintendências Regionais e Unidades Armazenadoras, informando acerca da necessidade de aquisição de impressoras.

Com relação ao Planejamento da Contratação, não foram encontradas, no processo analisado, informações detalhadas definindo a quantidade de impressoras a serem adquiridas, ainda que tenha sido especificado na Nota Técnica supracitada que a forma de distribuição dos equipamentos se vincularia ao modelo organizacional da Conab. Esse tema será abordado em ponto específico do Relatório.

Para a escolha do fornecedor, a Unidade procedeu à realização do Pregão Eletrônico SRP nº 01/2015, de 10/02/2015, para fins de registro de preços. Para tanto, a Unidade realizou consulta de preços junto a quatro empresas. Das propostas apresentadas, uma foi descartada devido ao elevado preço, conforme facultado pelo parágrafo 6º, do Art. 2º, da Instrução Normativa nº 05/2015.

A empresa Capital Tecnologia e Equipamentos Eireli venceu o pregão, conforme consta na Ata de Registro de Preços Conab nº 01/2015, de 17/06/2015, que registrou os preços para três tipos de impressoras: 70 unidades da Impressora HP X476DW, 424 unidades da Impressora OKI MB491+ e 407 unidades da Impressora OKI B431DN+.

Em conformidade à Ata de Registro de Preços mencionada, a Unidade firmou o Contrato nº 015/2015, de 21/09/2015, no montante de R\$ 1.471.202,00, que teve por objeto a aquisição de impressoras conforme as especificações estabelecidas no Termo de Referência do pregão eletrônico realizado, nas quantidades de 70 unidades da Impressora HP X476DW, 416 unidades da Impressora OKI MB491+ e 394 unidades da Impressora OKI B431DN+.

Foram identificados, no processo, os Termos de Aceite e as Notas Fiscais referentes à entrega das impressoras constantes dos itens 2 e 3. Entretanto, a empresa vencedora do certame atrasou a entrega das impressoras constantes dos itens 02 e 03, e não entregou as impressoras constantes do item 01.

Por meio da carta nº 016/2016, encaminhada em 17/02/2016 à Conab, a empresa informou que não poderia executar o contrato em sua totalidade, devido ao reflexo da alta do dólar no custo de aquisição do bem junto ao fabricante. Ademais, solicitou o cancelamento da Ata de Registro de Preços 01/2015.

Com a finalidade de definir os dias efetivos de atraso na entrega dos equipamentos e as demais sanções cabíveis à empresa pelo descumprimento contratual, a Superintendência de Tecnologia da Informação da Conab, encaminhou, em 06/04/2016, despacho à Cojur, à qual solicitou a elaboração de análise e parecer sobre o tema.

Ressalte-se que a Unidade não exigiu, junto à empresa contratante, prestação de garantia para fins de cumprimento da execução contratual, conforme lhe faculta o Art. 56, da Lei 8.666/93. Tal fato garantiria o pagamento de parte de eventual sanção cabível à empresa. Desse modo, a Unidade deve adotar as providências para aplicação das sanções cabíveis à empresa, devido ao descumprimento contratual.

2.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

2.2.1 FORMALIZAÇÃO LEGAL

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Análise do contrato nº 027/2012, celebrado entre a Conab e a empresa Nobre Seguradora

Fato

Trata o presente da análise ao Processo nº 21200.001806/2011-08 o qual versa sobre a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de seguro de vida em grupo para os diretores, empregados da Conab e seus respectivos cônjuges e filhos.

A referida contratação foi formalizada por meio do contrato nº 027/2012, celebrado entre a Conab e a empresa Nobre Seguradora, no valor estimado de R\$ 1.930.026,00, com vigência entre 1º/09/2012 a 31/08/2013, podendo ser prorrogada por iguais e sucessivos períodos, até o dia 31/08/2016.

Para fins de obtenção de estimativa de custos, foram consideradas as garantias Básicas e Adicionais do seguro de vida, o salário de carreira dos empregados e o múltiplo de 30 vezes o salário, para efeito de fixação do capital básico segurado individualmente, de acordo com as seguintes informações:

a) Garantia Básica:

- Morte Natural – 30 vezes o salário de carreira do empregado, observado o teto da última faixa salarial.

b) Garantias Adicionais

- Indenização Especial por Acidente (IEA) – em caso de morte, o capital segurado corresponderá a 60 vezes o salário de carreira do empregado.

- Invalidez Permanente Total ou Parcial por Acidente (IPA) – o capital segurado corresponderá a 30 vezes o salário de carreira do empregado, observando o grau de invalidez conforme tabela Susep.

- Invalidez Funcional Permanente por Doença (IFPD) – o capital segurado corresponderá a 30 vezes o salário de carreira do empregado limitado a R\$ 9.423,61.

c) Cláusulas Suplementares

- inclusão de Cônjuges – (automática – grupo desconhecido): os cônjuges participarão com 50% do capital segurado do principal nas coberturas básicas IEA e IPA;

- Inclusão dos filhos – (automática – grupo desconhecido): os filhos participam na cobertura de morte, qualquer causa, com 20% do capital segurado do principal, limitado a R\$ 5.000,00.

d) Número de Segurados e Faixa Etária

Foi previsto inicialmente grupo segurável composto por 4.100 vidas, distribuído nas seguintes faixas etárias:

Até 30 anos	34
De 31 a 40 anos	169
De 41 a 40 anos	907
De 51 a 60 anos	2.351
De 61 a 70 anos	586
De 71 a 75 anos	44
De 76 a 80	6

De 81 a 85 anos	3
Igual ou acima de 86	0
Total	4.100

Foi considerada, ainda, para fins de estimativa de custos, a existência de segurados afastados por doença/acidente de trabalho/contrato de trabalho suspenso/aposentaria temporária, assim como o índice de sinistralidade dos últimos três exercícios, segundo as receitas e despesas da seguradora.

Preliminarmente, é adequado ressaltar que as razões da contratação estão devidamente assentadas nos autos e encontram guarida na obrigação trabalhista decorrente de cláusula presente em Acordo Coletivo de Trabalho, que por sua vez impõe a Conab a manutenção de seguro de vida em grupo, com a participação de 50% do empregado e do empregador.

Em decorrência dessa vinculação, que tem força normativa prevista no art. 611 da CLT, realizou-se o Pregão Eletrônico nº 12/2011, em que se sagrou vencedora a empresa Mapfre Vera Cruz Vida e Previdência S/A, CNPJ nº 54.484.753/0001-49, com a proposta de estimativa de prêmio mensal de R\$ 148.150,00 e taxa média de 0,045% incidente sobre a somatória total do capital segurado.

Em 13 de julho de 2012, a MAPFRE comunicou oficialmente o seu desinteresse em renovar o contrato nº 34/2011, se comprometendo a cumprir todas as obrigações relativas à cobertura do risco, até o término da vigência em 31/18/2012.

Em razão da negativa da Mapfre, a empresa Nobre Seguradora, segunda colocada no Pregão nº 12/2012, manifestou interesse em assumir a apólice de seguro objeto da licitação, nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado.

É importante frisar, que nas próximas licitações para realização de contratação de seguro de vida em grupo, a Unidade considere, para cálculo da estimativa de prêmio mensal, os valores praticados ao longo da execução dos contratos resultantes do Pregão Eletrônico nº 12/2011, tendo em vista a disparidade entre o valor estimado da contratação em R\$ 446.826,44 e o valor efetivamente contratado.

Isto posto, verifica-se que a presente contratação configura-se como de serviços de natureza continuada, podendo, em regra, de acordo com o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos, desde que evidenciado os preços e as condições mais vantajosas para a Companhia.

Releva notar que o TCU já se manifestou reiteradas vezes sobre a prorrogação de vigência de contratos de prestação de serviços de natureza continuada, conforme excerto a seguir retirado do Acórdão 3351/2011-TCU-2ª Câmara, *in verbis*:

Observa-se, portanto, que a prorrogação de vigência de contratos de prestação de serviços de natureza continuada somente se legitima a partir do momento em que é demonstrada que essa opção é a mais vantajosa à Administração, em comparação às demais existentes no mercado, o que demanda do gestor, anteriormente à prorrogação, que

comprove no respectivo processo administrativo a vantagem de preços ou de condições favoráveis que seriam obtidas com a prorrogação, por meio de pesquisa de preços realizada no mercado ou mediante justificativas técnicas quanto às condições do serviço prestado.

Sobre esse tema, verificou-se dificuldade por parte da Conab em demonstrar a vantajosidade das prorrogações contratuais baseando-se apenas em pesquisas de preços realizadas com as empresas integrantes do mercado segurador, diante da ausência das três cotações de preços mínimas necessárias.

Em relação a esse fato, menciona-se o 3º Termo Aditivo, referente ao período de setembro de 2015 a agosto de 2016, que, a exemplo do resultado da pesquisa de preços de mercado promovidas nas prorrogações anteriores, apenas três empresas apresentaram manifestação, sendo que nenhuma apresentou proposta de preço, informando que apenas que não participavam de cotação de preços. Muito embora, tenham sido emitidas 21 solicitações pela Gerência de Seguros.

O Parecer COJUR/GEMAD nº 565/2015 recomendou a reiteração da pesquisa, a fim de que abranger o mínimo de três fornecedores distintos, ou, em não sendo possível a obtenção de pesquisa nos moldes da jurisprudência do TCU, era necessário apresentar justificativa circunstanciada.

Por meio do Despacho nº 1.806/2015, de 17/08/2015, a Unidade providenciou a reiteração da pesquisa, entretanto apenas a Seguradora Zurich Brasil Seguros se manifestou informando que não participaria da estimativa de preços da Conab.

Nesse sentido, em razão da ausência de cooperação por parte das empresas seguradoras, a Unidade deve avaliar outras alternativas visando ampliar os resultados da pesquisa, a exemplo de cotações específicas com fornecedores, análise de contratos de outros órgão ou entidades da Administração Pública, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível, em conformidade com o art. 6º, inciso IX, alínea “f”, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, conforme orientação do TCU.

Por derradeiro, ainda que a demonstração da vantajosidade apresente fragilidades, conforme apresentado acima, as informações levantadas junto à Gerência de Seguros corroboram a tese de que a prorrogação da contratação tem se revelado economicamente atrativa para a Conab, especialmente devido à manutenção da taxa mensal constante da Cláusula sexta do Contrato nº 27/2012 fixada em 0,045%, incidente sobre o capital segurado.

De acordo com informação prestada pela empresa Nobre Seguradora, o prêmio pago pela Conab durante a vigência do contrato nº 27/2012 foi de R\$ 8.642.821,23, sendo que nesse período foram registrados 114 sinistros, que representa o montante de R\$ 8.591.530,42 em indenizações. No período de vigência do primeiro termo aditivo foram pagos a seguradora R\$ 2.189.000,00 e desembolsado pela seguradora R\$ 2.066.000,00 em processos indenizatórios. Esses dados revelam a alta sinistralidade (sinistro/prêmio) da apólice, em torno de 99,40%, resultante da média atuarial estimada de 55 anos dos empregados.

2.2.1.2 INFORMAÇÃO

Análise dos normativos e dos procedimentos operacionais da execução do contrato nº 027/2012, celebrado entre a Conab e a empresa Nobre Seguradora

Fato

Em relação aos procedimentos de controle implementados pela Conab na execução do contrato nº 27/2012, celebrado com a empresa Nobre Seguradora, CNPJ nº 85.031.334/0001-85, questionou-se quais as instruções operacionais de controle do fluxo mensal dos descontos efetuados na folha de pagamento dos empregados e diretores, assim como os procedimentos para inclusão e pagamento de sinistro do Seguro de Vida em Grupo da Conab.

As instruções operacionais estão previstas na NOC 50.202, que regulamenta a atividade de seguros no âmbito da Conab.

Para aderir ao seguro de vida em grupo, o empregado deve preencher a proposta de Cadastro de Beneficiário do Seguro. A área de seguros recebe e analisa a proposta. Havendo alguma observação na declaração pessoal de saúde, a proposta é submetida à apuração da seguradora que se manifestará sobre a aceitação ou não do risco.

Caso a proposta seja aceita, é encaminhada à área de pagamento solicitação de desconto em folha de pagamento do respectivo valor do prêmio. No caso de a proposta não ser aceita, o empregado é comunicado sobre a negativa de aceitação do risco.

Em relação ao fluxo de controle mensal dos pagamentos efetuados, solicitou-se a Unidade disponibilizar a relação de empregados e diretores segurados encaminhada à empresa Nobre Seguradora, considerando o mês de referência 12/2015.

A Gerência de Seguros informou por meio do Despacho/GECOS/SUPAD nº 6/2016, que recebe mensalmente os seguintes relatórios gerados pela Suret e Sutin:

- **Cadastro de Empregados:** contempla todos os empregados da CONAB da ativa e os demitidos, constando as datas de nascimento, afastamento, referência e origem;

- **Seguro Participativo/Sênior:** contempla todos os empregados segurados com os seus respectivos valores de prêmios de seguro, exceto os constantes no relatório de Licenciados pelo INSS. Indica os valores e níveis salariais. Os valores constantes nesse relatório devem ser os mesmos existentes no relatório Prêmio Seguro de Vida Nobre. Caso haja divergências de valores, estes serão ajustados conforme o salário nominal de cada empregado.

- **Prêmio Seguro de Vida Nobre:** contém todos os empregados da CONAB da ativa que optaram pelo seguro de vida em grupo da Companhia. Apresenta os valores de contribuição (prêmio) de cada empregado. São geradas duas Guias de Pagamento à Seguradora, sendo uma para pagamentos dos valores descontados dos empregados e outra com os valores devidos pela CONAB.

- **Licenciados pelo INSS:** relação de todos os empregados que estão em licença pelo INSS, inclusive os que optaram pelo seguro de vida em grupo da Conab. Nesse caso, a Conab paga o prêmio do empregado e do empregador dos empregados segurados.

- **Relatório “normal CT 22200 001640300”:** refere-se as rubricas de descontos. A Gerência de Contratos e Seguros extrai somente o valor correspondente a rubrica

34005, conforme estabelece o art. 6º do Decreto nº 6.336/2008 e os arts. 2º, inciso I, alínea “a” do art. 3º da Portaria SRH/MPOG nº 334/2010;

– **Segurado Nobre sem Desconto SIAPE:** Relatório gerado informando todos os empregados que não sofreram desconto na folha de pagamento. São apuradas e emitidas as Guias de Pagamento, tanto para o empregado quanto para o empregador. Esses valores não foram descontados na folha devido a alguma inconsistência ou falta de margem para desconto. Assim a Gerência de Seguros emite Guias de Recolhimento da União – GRU’s, as quais são enviadas a cada empregado proceder ao devido pagamento junto a rede bancária.

O quantitativo de empregados que não sofreram desconto na folha de pagamento, de acordo com relatório encaminhado à Seguradora no mês de dezembro/2015, foi de 70 empregados, número relativamente baixo, considerando o total 4.490 de segurados da Companhia no mesmo período.

Questionou-se a Unidade sobre o detalhamento dos custos, uma vez que não restou devidamente evidenciado no processo a previsão de todos os custos incidentes na contratação, especialmente com taxa de corretagem, assistência técnica ou com despesas administrativas.

De acordo com as informações fornecidas, o presente contrato não contempla pagamento de taxa de corretagem/agenciamento, incidindo apenas os descontos de tributos correspondentes à 7,05%.

O regime de participação definido no Acordo Coletivo estabelece regime de coparticipação, em que a CONAB arca com 50% do valor do prêmio e os empregados contribuem com outros 50% restantes. Em virtude da parcela cabível ao empregado ser debitada em folha de pagamento e repassada diretamente à seguradora, somente é possível efetivar esse procedimento mediante consignação via SIAPE.

Em análise as informações disponíveis no relatório Prêmio Seguro de Vida Nobre, fornecido pela Gerência de Seguros, verificou-se que os percentuais de descontos dos empregados atendiam aos valores definidos no Acordo Coletivo de Trabalho.

Foram verificados, ainda, os pagamentos realizados no exercício de 2015, com o objetivo de apurar a participação da Conab no custeio do seguro de vida em grupo.

Mês	A - Empregados	B - Participação Conab	C - Total da Fatura (A+B)	E - Descontos Efetuados	F - Valor Líquido Repassado à Empresa (C-E)	% Custeio Conab (B/C)
Janeiro	128.513,49	130.522,47	259.035,96	9.396,99	249.638,97	50,39
Fevereiro	128.485,51	130.353,31	258.838,82	9.388,81	249.450,01	50,36
Março	128.434,42	130.266,05	258.700,47	9.698,66	249.001,81	50,35
Abril	127.810,10	129.567,86	257.377,96	9.600,61	247.777,35	50,34
Maio	133.143,07	134.786,79	267.929,86	9.734,95	258.194,91	50,31

Junho	134.356,71	136.001,59	270.358,30	9.657,05	260.701,25	50,30
Julho	134.895,85	136.398,49	271.294,34	9.834,70	261.459,64	50,28
Agosto	135.093,98	137.130,54	272.224,52	10.223,23	262.001,29	50,37
Setembro	135.380,66	137.247,44	272.628,10	10.121,00	262.507,10	50,34
Outubro	135.452,42	137.513,42	272.965,84	10.070,04	262.895,80	50,38
Novembro	135.216,84	137.438,88	272.655,72	10.380,92	262.274,80	50,41
Dezembro	135.338,79	137.451,17	272.789,96	10.060,07	262.729,89	50,39
Total	1.592.121,84	1.614.678,01	3.206.799,85	118.167,03	3.088.632,82	50,35

Fonte: Gerência de Seguros - Conab

Conforme se observa na tabela acima, a participação da Conab permaneceu, ao longo do exercício de 2015, próximo aos 50% determinados pelo Acordo Coletivo de Trabalho. Cabe ressaltar que a incidência de 7,05% a título de tributos onera apenas os valores da participação da Conab, o que justifica o custeio pouco superior ao estabelecido.

Os dados revelam o adequado controle realizado pela Gerência de Seguros sobre os descontos mensais efetuados e a repartição dos custos do contrato.

2.2.1.3 INFORMAÇÃO

Ausência de atualização do valor da garantia do Contrato nº 27/2012, firmado entre a Conab e a empresa Nobre Seguradora

Fato

Quanto aos termos aditivos do Contrato nº 27/2012, firmado entre a Conab e a empresa Nobre Seguradora, verificou-se a ausência de quantificação do valor das dotações orçamentárias para fazer face às obrigações assumidas pela Companhia.

Sobre esse tema, a Unidade informou que as cláusulas não alteradas nos termos aditivos foram rerratificadas, permanecendo vigente a que se refere ao valor inicialmente estimado do contrato nº 27/2012 (R\$ 1.930.026,00), por entender que a execução financeira se daria próxima ao já pactuado.

Ocorre que, a Gerência de Seguros estimou um desembolso mensal de 230.000,00 durante a vigência do 2º termo aditivo, que compreendeu o período de 1º/09/2014 a 31/08/2015, no total estimado de R\$ 2.760.000,00, enquanto os valores efetivamente desembolsados no período totalizaram R\$ 3.298.796,85, 19% a mais que o gasto mensal estimado.

Observou-se que a evolução nos valores desembolsados pela Conab ao longo da execução do contrato não foi acompanhada da correspondente atualização do valor da garantia contratual, que foi fixada em 5% do valor do contrato, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Contrato	Vigência	Valor de Execução Previsto no Contrato	Garantia Contratual
Contrato nº 27/2012	1º/09/2012 a 31/08/2013	R\$ 1.930.026,00	R\$ 96.501,30
Termo Aditivo nº 1	1º/09/2013 a 31/08/2014	R\$ 1.950.066,00	-
Termo Aditivo nº 2	1º/09/2014 a 31/08/2015	R\$ 2.760.000,00*	-
Termo Aditivo nº 3	1º/09/2015 a 31/08/2016	R\$ 3.096.000,00**	R\$ 96.501,30

*Considerando a estimativa mensal de R\$ 230.000,00

** Considerando a estimativa mensal de R\$ 258.000,00

Impede ressaltar que o art. 56, § 2º, da Lei nº 8.666/93, sinaliza que a garantia prestada nas contratações de serviços deve ter seu valor atualizado nas mesmas condições do contrato.

*“A garantia a que se refere o “caput” deste artigo não excederá a cinco por cento do valor contratado **e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele...**”*

Além disso, a jurisprudência do TCU, por meio dos Acórdãos nº 1726/2008 – Plenário, 3403/2010 – Plenário, 3253/2011 – Plenário, assevera que o valor da garantia contratual deve ser atualizado, tanto na execução, quanto no aditamento da avença, uma vez que a garantia do contrato deve ser suficiente para resguardar a Companhia dos riscos inerentes à execução contratual.

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções e apresentação do Relatório Preliminar, a Unidade encaminhou Ofício DIAFI nº 121, de 13 de setembro de 2016, com a seguinte manifestação:

Informamos que não houve atualização do valor da garantia, todavia, a execução do contrato se deu de forma que se garantiu o cumprimento de todas as cláusulas pactuadas no período de vigência 1º/09/2012 a 31/08/2016.

A propósito, noticiamos que já houve a contratação de nova seguradora, que sucedeu a Nobre, por meio do Pregão Eletrônico Conab nº 013/2016, cujo resultado foi homologado em favor da Zurich Minas Brasil Seguros S/A, com início da vigência contratual em 1º.09.2016.

Informamos que a fiscalização tomou ciência da ocorrência e que, doravante, caso haja alteração do valor contratual, adotará providências quanto ao imediato complemento do valor da garantia.

Dessa forma, restou evidenciado que a ausência de atualização da garantia contratual, em que pese os riscos associados, não ocasionou dano à execução contratual. A Unidade, no entanto, se comprometeu a adotar providências no sentido de exigir das

empresas contratadas a atualização da garantia prevista no art. 56, §2º da Lei 8.666/93, sempre que houver alteração do valor do contrato.

2.2.1.4 INFORMAÇÃO

Análise do contrato de serviços de seguro incêndio para cobertura do patrimônio mobiliário e imobiliário, celebrado entre a Conab e a Mapfre Vera Cruz Seguradora S/A

Fato

Trata-se da análise do processo n.º 21200.002931/2011-27, referente à contratação dos serviços de seguro incêndio para cobertura do patrimônio mobiliário e imobiliário da Conab. Da avaliação, verificou-se que a Unidade encontrou óbice na elaboração do orçamento devido ao baixo número de empresas que se manifestaram com apresentação de propostas.

A unidade adotou o envio de correspondências acompanhadas de Termo de Referência a seguradoras (cujos nomes foram obtidos na relação disponível no Portal da Susep e endereços no Google) como forma de consultar o mercado para apurar o valor praticado. Ocorre que algumas empresas se manifestaram declinando do pedido, a maioria não respondeu e duas apresentaram propostas exorbitantes, conforme demonstram os quadros a seguir:

Resultado da consulta ao mercado para apurar o valor praticado.

Número de correspondências acompanhadas de Termo de Referência enviadas a seguradoras.	Número de empresas que se manifestaram declinando.	Número de empresas que não responderam.	Número de empresas que encaminharam orçamento.
43	8	33	2

Demonstrativo das propostas apresentadas pelas duas empresas à Conab:

Seguradora	Valor do Prêmio (R\$)
Companhia de Seguros Aliança do Brasil	6.500.000,00
Nobre Seguradora de Brasil S.A.	3.800.050,30

*Valor do último contrato para o mesmo objeto equivalente a R\$ 1.860.000,00

Importante mencionar que a dificuldade encontrada pela Companhia consiste em prática comum da Administração Pública de estimar o preço da licitação com base em pelo menos três orçamentos elaborados por fornecedores.

Acontece que essa maneira de estimar o valor da futura contratação tem se demonstrado frágil, pois três orçamentos não são capazes de retratar a prática de mercado, além da possibilidade de os fornecedores perceberem que podem manipular (geralmente para cima) os valores cotados que serão empregados como critério de julgamento de suas propostas.

Como os orçamentos apresentados pelas duas empresas extrapolaram as expectativas da Gerência de Patrimônio e Seguros da Conab, a Unidade adotou outro critério para definição de valor máximo para o pagamento do prêmio no processo licitatório, qual seja: baseou-se no preço praticado no contrato em vigência, no valor das importâncias seguradas e no período de cobertura.

Fórmula utilizada para cálculo do valor máximo para aceitação de propostas na licitação:

$$465.452.049,00^1/356.825.479,00^2 \times 2 \text{ (semestres)} \times 930.000,00^3 = 2.426.230,00$$

Legenda:

- 1 - Valor atualizado da importância segurada
- 2- Importância segurada no contrato anterior
- 3- Valor do contrato anterior pelo período de 1 semestre

Como resultado da Licitação, a Conab assinou o contrato n.º 06/2012 com a empresa Mapfre Vera Cruz Seguradora S/A no valor de R\$ 1.298.000,00. Sendo assim, observa-se que a Unidade conseguiu à época, contornar os valores superestimados obtidos quando da consulta ao mercado, haja vista a diferença entre os valores cotados e o valor contratado.

No entanto, a Companhia adotou a mesma prática de envio de correspondências acompanhadas de Termo de Referência a seguradoras como forma de elaborar o orçamento nos anos seguintes, quando da renovação do contrato para o mesmo objeto.

Ano	Número de correspondências acompanhadas de Termo de Referência enviadas a seguradoras.	Número de empresas que se manifestou apresentando proposta.	Média dos valores das propostas apresentadas à Conab.
2012	43	2	R\$ 5.150.025,15
2013	36	2	R\$1.983.426,50
2014	42	1	R\$ 2.600.131,34
2015	22	1	R\$ 2.600.131,34

2016	13	1	R\$ 2.390.450,12
------	----	---	------------------

Verifica-se que, a partir de 2013, apenas uma empresa, além da própria Mapfre, apresentou proposta de orçamento e ainda assim a proposta superava o dobro do valor em vigência, fato que demonstra vulnerabilidade na competitividade da praça.

Convém registrar que, no caso em tela, a Companhia conseguiu manter o valor do Contrato n.º 06/2012 até o exercício de 2015 por meio de aditamento com a Mapfre. Não obstante, é válido explorar as alternativas mencionadas em item específico deste Relatório de Auditoria como boas práticas para ampliar as fontes orçamento antes de processos licitatórios, tendo em conta o fracasso constatado na utilização exclusiva desse modo de estimativa de preços praticados para determinado objeto.

2.2.1.5 INFORMAÇÃO

Contratação de empresa para prestação de serviços especializados de advocacia para a Companhia Nacional de Abastecimento - Conab.

Fato

Trata-se do Processo n.º 21200.001274/2009-86, o qual se refere à contratação de empresa para prestação de serviços especializados de advocacia para a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab.

Por meio do Edital de Concorrência n.º 12/2009, a Comissão Permanente de Licitação da Conab, instituída pela Portaria Presi n.º 162, de 22 de junho de 2009, tornou pública licitação na modalidade de Concorrência, do Tipo Técnica e Preço, regida pela Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, com suas alterações, e demais legislações aplicáveis, para prestação de serviços especializados de advocacia perante as Justiças Estadual, Federal e do Trabalho, com atuação em todas as instâncias dos Tribunais sediados no Distrito Federal.

Nesse sentido, foi formalizado o Contrato Administrativo Conab n.º 050/2010 em 25 de novembro de 2010. No decorrer do contrato, foram firmados quatro termos aditivos. Entretanto, após tratativas entre as partes, o referido contrato foi rescindido.

Assim, houve a notificação do segundo colocado no certame licitatório, Nilton Correia Advogados Associados, que manifestou interesse em assumir o contrato a partir da rescisão, que veio a acontecer em 02 de maio de 2013, diante da assinatura do Contrato n.º 013/2013.

Dessa forma, o Contrato Administrativo n.º 013/2013 foi celebrado entre esta Companhia e a Empresa Nilton Correia Advogados Associados, com vigência até 24 de novembro de 2013, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos de 12 (doze) meses, respeitado o limite de até 36 (trinta e seis) meses, por se tratar de contratação remanescente, com fulcro no art. 24, inciso XI, da Lei n.º 8.666/93.

Em 20 de novembro de 2013, foi assinado o primeiro Termo Aditivo do Contrato n.º 013/2013, com vigência prorrogada a contar de 25 de novembro de 2013 a 24 de novembro de 2014. Com o encerramento do primeiro Termo Aditivo, foi formalizado um segundo termo, com vigência para o período de 25 de novembro de 2014 a 24 de novembro de 2015. Dessa forma, completou-se o período contratual de 60 meses, conforme estabelecido no art. 57, II, Lei 8.666/93.

O terceiro Termo Aditivo objetivou a prorrogação excepcional do Contrato nº 013/2013, baseado no art. 57, § 4º, com prazo de vigência por mais um período de 12 (doze) meses, a contar de 25 de novembro de 2015 a 24 de novembro de 2016.

Em relação à fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais dispostas no contrato nº 050/2010, assumidas pela empresa terceirizada da Conab/Matriz, foi editada a Portaria nº 1061, de 03 de outubro de 2011 e a Portaria Presi nº 429, de 02 de abril de 2012, designando os Fiscais do Contrato.

Do mesmo modo, para acompanhar e fiscalizar o Contrato Administrativo Conab nº 013/2013, foi editado o Ato de Designação de Fiscal de Contrato Cojur nº 01 de 19 de julho de 2013 e o Ato de Designação de Fiscal de Contrato Cojur nº 01 de 10 de março de 2014.

E ainda, quanto aos serviços advocatícios prestados no exercício de 2015, verificou-se que não houve variações significativas no que tange às quantidades dos produtos entregues e os respectivos pagamentos mensais, de forma a influenciar o custo da relação contratual desfavoravelmente à Conab.

Ademais, solicitou-se detalhar, em relação à licitação para a contratação de serviços advocatícios da matriz, qual o modelo que está sendo discutido para a próxima contratação, tendo em vista que o atual contrato se encontra em prorrogação excepcional e está próximo do encerramento.

A Unidade informou que a licitação para a contratação de serviços advocatícios na CONAB/Matriz dar-se-á na modalidade concorrência, para a atuação e acompanhamento de aproximadamente 1.400 processos judiciais que tramitam na Justiça do Trabalho em todas as instâncias (Varas Trabalhistas no Distrito Federal, Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, Tribunal Superior do Trabalho e Supremo Tribunal Federal). Foi encaminhada correspondência aos Escritórios de Advocacia, visando estipular o valor de referência da licitação para posteriormente ser deflagrado o procedimento licitatório.

Apesar das recomendações exaradas no Relatório de Auditoria Especial nº 00190.02911/2011-41-A, dentre elas, para que a Conab assuma paulatinamente a gestão de seus processos judiciais, as contratações e renovações contratuais com escritórios terceirizados continuam a ocorrer no âmbito da matriz. As providências tomadas até o momento são insuficientes para o atendimento das recomendações, embora tenha observado avanço em 11 (onze) SUREGs nos estados, conforme registrado no ponto seguinte deste Relatório.

2.2.1.6 CONSTATAÇÃO

Não absorção da defesa judicial pela própria Procuradoria da Conab.

Fato

A Auditoria Especial, realizada no exercício de 2011, resultante de determinação da então Senhora Presidenta da República, e que atendeu também à solicitação do então Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, dirigida à CGU por meio do Aviso nº 206/GM-MAPA, de 01 de agosto de 2011, e do Aviso nº 211/GM-MAPA, de 06 de agosto de 2011, teve como objetivo inicial a verificação da procedência dos fatos apontados em denúncia publicada pelos meios de comunicação.

Nesse sentido, a partir da Auditoria Especial, gerou-se o Relatório nº 00190.02911/2011-41-A, no qual foram identificadas deficiências estruturais da Conab. Dentre tais deficiências, registraram-se fragilidades na defesa judicial conduzida por escritórios de advocacia terceirizados, bem como no acompanhamento e supervisão da Procuradoria Jurídica da Conab.

Dessa forma, concluiu-se pela necessidade da adoção de providências urgentes, de natureza pontual e estrutural, para a melhoria da defesa do patrimônio da Conab, com destaque para as que seguem:

- Elaborar um plano de ação para orientar o levantamento da situação atual, no âmbito da Matriz e das Superintendências Regionais, das ações judiciais em tramitação – cíveis e trabalhistas;
- Adotar providências visando o fortalecimento da Procuradoria, de forma a viabilizar a substituição gradual dos escritórios de advocacia terceirizados;
- Exercitar de forma efetiva o acompanhamento e a supervisão da defesa judicial da Companhia, desenvolvida pelos escritórios de advocacia contratados, enquanto não houver a total absorção da defesa judicial pela própria Procuradoria da Conab;
- Articular-se com a Advocacia-Geral da União, com vistas a buscar apoio para as medidas recomendadas.

A Portaria/AGU nº 303, de 27 de agosto de 2014, com base no Aviso nº 175/2014/GM-MAPA, de 20 de maio de 2014, constituiu Grupo de Trabalho a fim de reunir e examinar informações a respeito do serviço jurídico da Conab, devendo apresentar relatório de seus trabalhos e propostas de providências, se for o caso. A Portaria nº 459, de 15 de dezembro de 2014, prorrogou, até 30 de junho de 2015, o prazo para conclusão das diligências do referido Grupo de Trabalho.

Assim, solicitou-se à Unidade apresentar os resultados obtidos pela Advocacia-Geral da União - AGU (relatórios, recomendações, encaminhamentos), com providências já adotadas pela Conab, encaminhando documentação de suporte. A Conab informou, por meio do Ofício PROGE nº 10/2016, que os resultados do GT não foram apresentados pela AGU.

Todavia, após Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 06 de setembro de 2016, por meio do Aviso nº 548/AGU, de 11 de agosto de 2016, foi encaminhada cópia do Relatório nº 04/2016 – CGAU/AGU e da Nota Jurídica nº 00002/2016/CGAU/AGU, acompanhados do competente aceite ministerial, para ciência e providências cabíveis, com as conclusões do Grupo de Trabalho (GT) constituído pela Portaria nº 454, de 28 de outubro de 2015, em continuidade aos trabalhos inaugurados pela Portaria nº 303, de 27 de agosto de 2014 e prorrogados pela Portaria nº 459, de 15 de dezembro de 2014.

E ainda, de acordo com informações contidas no PARECER COJUR/GEMAJ Nº RAS 663/2015, de 05 de outubro de 2015, com relação à reestruturação, foi constituído pela Portaria nº 321, de 04/03/2015, um Grupo de Trabalho na própria Conab para proposição das alterações que devem ser feitas de forma a melhorar as condições de trabalho da COJUR. Contudo, em razão da necessidade do mapeamento dos processos, o grupo de trabalho encontra-se suspenso, pela Portaria nº 579, de 28/07/2015.

Paralelamente, outro Grupo de Trabalho foi instaurado pela Portaria nº 283, de 06/04/2015, para realizar a revisão da minuta do edital de contratação de serviços advocatícios, visando fornecer critérios mais objetivos e precisos ao julgamento das propostas. O trabalho deste Grupo encontra-se em fase final, apenas para a correção de erros materiais presentes no edital.

Ademais, foi instaurado processo para contratação de novo prestador de serviços advocatícios no âmbito da Matriz. Contudo, o processo de licitação está em fase interna,

não havendo certeza que o processo licitatório será concluído até o término da vigência do atual contrato, que já se encontra em prorrogação excepcional, com base no art. 57, § 4º da Lei nº 8.666/93.

Dessa forma, conclui-se que a Consultoria Jurídica da Conab (atual Procuradoria-Geral) ainda apresenta as mesmas fragilidades identificadas no Relatório de Auditoria Especial nº 00190.02911/2011-41-A, tendo em vista que os Grupos de Trabalho criados em razão das recomendações do referido relatório ainda não apresentaram resultados.

Causa

Ausência de apresentação de resultados pelos Grupos de Trabalho instituídos pela Conab e de priorização interna da avaliação dos serviços jurídicos da Companhia;

Não transferência do conhecimento dos serviços prestados pelas empresas advocatícias a fim de que haja a gradual absorção da demanda existente pela Procuradoria da Conab.

Manifestação da Unidade Examinada

A respeito dos questionamentos realizados, a Unidade se manifestou, por meio do Ofício PROGE nº 10/2016, de 02/06/2016, nos seguintes termos:

“Em relação ao item 1 da solicitação da auditoria, a licitação para a contratação de serviços advocatícios na CONAB/Matriz dar-se-á na modalidade concorrência, para a atuação e acompanhamento de aproximadamente 1.400 processos judiciais que tramitam na Justiça do Trabalho em todas as instâncias (Varas Trabalhistas no Distrito Federal, Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, Tribunal Superior do Trabalho e Supremo Tribunal Federal). Foi encaminhada correspondência aos Escritórios de Advocacia, visando estipular o valor de referência da licitação para posteriormente ser deflagrado o procedimento licitatório.

Sobre o item 2, ainda não há apresentação dos resultados obtidos pelo referido Grupo de Trabalho.”

E ainda, após Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 06 de setembro de 2016, a Unidade se manifestou nos seguintes termos:

“O item 2.2.1.5 do Relatório de Auditoria Anual de Contas trata da contratação de empresa para prestação de serviços especializados de advocacia para a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab.

Foi recomendado que a CONAB adotasse providências urgentes, de natureza pontual e estrutural, para melhoria da defesa do patrimônio da Conab, com destaque para a elaboração de um plano de ação para orientar o levantamento da situação atual, no âmbito da Matriz e das Superintendências Regionais, das ações judiciais em tramitação – cíveis e trabalhistas e a adoção de providências visando o fortalecimento da Procuradoria, de forma a viabilizar a substituição gradual dos escritórios de advocacia terceirizados.

Conforme documento anexo, foi elaborado pela Procuradoria Geral um plano de reestruturação jurídica, objetivando assumir paulatinamente a gestão dos processos

judiciais da Conab. Atualmente em 11 Unidades Regionais as ações judiciais já são conduzidas pelo Corpo Jurídico da Conab. Até janeiro de 2018 todos os processos judiciais serão conduzidos diretamente pelos procuradores da Companhia.

Atualmente as contratações e renovações contratuais com escritórios terceirizados das Procuradorias Regionais estão sendo controladas diretamente pelo Procurador Geral, autoridade responsável, conforme recomendação da Diretoria Colegiada, por autorizar qualquer celebração de Termo Aditivo nos contratos citados.

Dessa forma, a CONAB tem se dedicado no projeto de reestruturação do jurídico e pretende até janeiro de 2018 assumir todo o contencioso.”

Análise do Controle Interno

Foi recomendada, no supracitado Relatório de Auditoria Especial, a adoção de providências visando o fortalecimento da Procuradoria da Conab, de forma a viabilizar a substituição gradual dos escritórios de advocacia terceirizados.

Assim, conforme informações constantes do PARECER COJUR/GEMAJ Nº RAS 663/2015, de 05 de outubro de 2015, em que pesem os esforços empreendidos para a solução do atendimento da demanda jurídica, seja com a reestruturação da Consultoria Jurídica, seja com o processo de licitação para nova contratação, não haverá uma conclusão destes processos em tempo hábil.

Por outro lado, a demanda ainda é existente, pois, diante da estrutura encontrada, não consegue ser assumida pela COJUR.

Ressalte-se ainda que a CGU solicitou à Advocacia-Geral da União - AGU, por meio de Ofício nº 12523/2016/CGAGR/DR/SFC-CGU, expedido em 14 de junho de 2016, disponibilizar os resultados, preliminares ou definitivos, obtidos pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria/AGU nº 303/2014, os quais foram disponibilizados após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada em 06 de setembro de 2016.

Dessa forma, o Relatório nº 04/2016 – CGAU/AGU concluiu que ainda são necessários avanços. Nesse sentido, foram listadas as seguintes sugestões de providências:

- Reforçar a determinação que, havendo necessidade de contratação de serviços jurídicos terceirizados é imperioso garantir que haja efetiva fiscalização dos contratos, com acompanhamento e supervisão dos serviços jurídicos pelo órgão jurídico da Conab;
- Estabelecer, caso não exista, rotina administrativa que possibilite à Pasta Ministerial ter conhecimento de eventuais prejuízos ao patrimônio da Conab, dos procedimentos de apuração de responsabilidades e das respectivas medidas de ressarcimento propostas;
- Estabelecer, caso não exista, rotina administrativa que possibilite à AGU, por seus órgãos competentes, ter conhecimento tempestivo das ações que apresentam potencial lesivo ao erário, possibilitando atuação profilática e oportuna;
- Designar a Consultoria Jurídica junto à Pasta Ministerial para que promova trabalho de articulação, coordenação e uniformização de teses – destacadamente com relação aos procedimentos de alienação de imóveis, ações trabalhistas e ao pagamento de valores referentes à atualização monetária de pagamentos realizados em atraso pela Companhia – juntamente com a Consultoria-Geral da Conab, com vistas a padronizar a defesa, minimizar litígios e conferir maior

segurança jurídica à atividade negocial da Companhia e à atuação administrativa de seus gestores.

Portanto, tendo em vista a apresentação dos resultados do Grupo de Trabalho da AGU, não obstante a ausência de resultado dos Grupos de Trabalho da própria Conab, há informações sobre o nível dos serviços jurídicos prestados pela e para a Companhia.

Assim, o novo procedimento licitatório deve se ajustar aos parâmetros da avaliação da AGU a respeito dos serviços jurídicos oferecidos pela empresa anterior, observando os padrões de qualidade adequados às necessidades da Companhia. Como consequência, deve haver a devida transferência do conhecimento dos serviços prestados à Conab.

Por esta razão, a apresentação de resultados por parte da AGU ajudará na melhoria da defesa judicial da Conab, especificamente quanto à gestão e mapeamento de processos, contribuindo, ainda, para o devido acompanhamento de suas recomendações pela CGU.

E ainda, no intuito de contribuir para que todos os processos judiciais sejam conduzidos diretamente pelos procuradores da Companhia até janeiro de 2018, conforme o “Diagnóstico da Área Jurídica e Proposta de Reestruturação para Assunção do Contencioso pela Consultoria Jurídica da Matriz e Gerências Jurídicas das Regionais”, é fundamental a célere adoção das providências emanadas pela AGU.

Ademais, faz-se necessário também que a Auditoria Interna – Audin da Companhia tome conhecimento e acompanhe a adoção das providências recomendadas pelo referido Grupo de Trabalho, e, como consequência, haja o alinhamento de informações entre os interessados envolvidos.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar plano de ação com vistas à efetiva adoção e monitoramento das recomendações do Grupo de Trabalho da AGU e dos GT's internos, quando forem concluídos.

Recomendação 2: Incluir as recomendações exaradas pela AGU e pelos GT's internos, quando disponibilizadas, para acompanhamento das providências pela Auditoria Interna da Companhia.

Recomendação 3: Envidar esforços no sentido de que haja a transferência de conhecimento dos serviços prestados pelas empresas advocatícias, a fim de que contribua para a continuidade da boa defesa do patrimônio da Conab e gradual absorção da demanda existente pela própria Companhia.

2.2.2 FISCALIZAÇÃO INTERNA

2.2.2.1 INFORMAÇÃO

Análise do Contrato Administrativo nº 042/2011, com a Companhia Energética de Brasília - CEB

Fato

Trata-se de contratação para prestação de serviço de fornecimento de energia elétrica junto à Companhia Energética de Brasília - CEB, cujo Contrato Administrativo CONAB Nº 042/2011 foi celebrado em 06/02/2011, no valor global de R\$ 560.000,00/ano. A presente análise deteve-se na renovação contratual e pagamentos ocorridos no exercício de 2015, que se referem ao 3º Termo Aditivo, assinado em 05/02/2015, cujo.

Durante os trabalhos de auditoria, foram verificadas as seguintes informações:

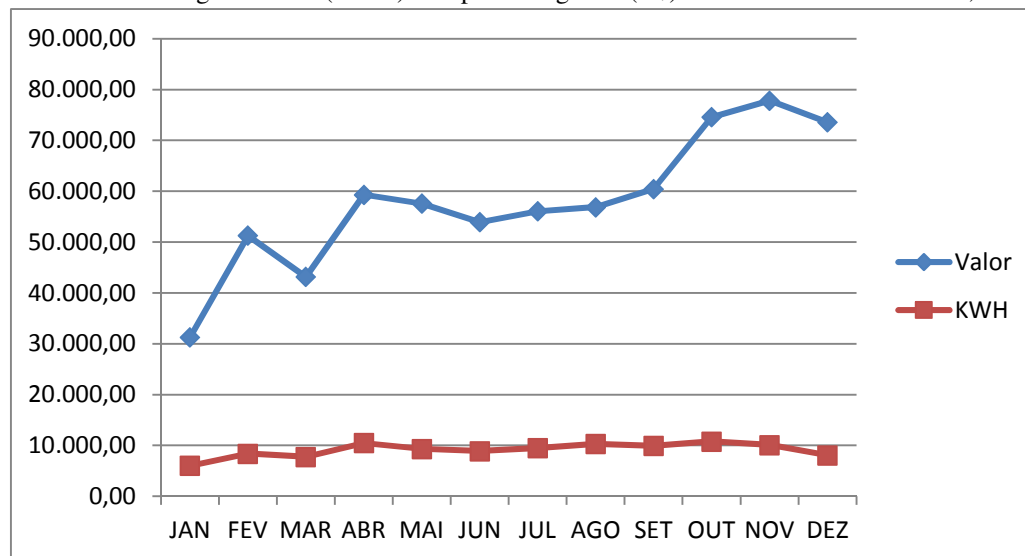
- (1) Se houve ocorrência, conforme declarado pelos fiscais no momento da celebração do Termo Aditivo;
- (2) Se o serviço foi prestado e tarifado conforme as especificações quali-quantitativas presentes no contrato;
- (3) Se existe algum registro do acompanhamento da execução contratual – Diário de Campo;
- (4) Se o fiscal tem a devida compatibilidade do perfil técnico-profissional do fiscal com o acompanhamento;
- (5) Se a cada pagamento efetivado pela Administração contratante, a regularidade do contratado com o sistema da seguridade social, sob pena de violação do disposto no § 3º do art. 195 da Lei Maior, e regularidade fiscal (AC 740/2004-Plenário);
- (6) Se obedeceu a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, conforme art. 5º da Lei nº 8.666/93.

Todos os itens apresentaram conformidade com a legislação, com exceção do item 06, que teve sua análise prejudicada, em razão de não constar, nos documentos disponibilizados pela Conab, referência a Nota de Empenho e/ou Ordem Bancária. Todavia, nenhuma fatura apresentou cobrança de juros ou multa, o que atesta que foi obedecida a ordem cronológica das datas das exigibilidades, não sendo constatados atrasos no pagamento.

Ademais, constatou-se ausência de Ato de Designação do fiscal do contrato, apesar de haver carimbo de atesto de fiscal nas faturas.

No período analisado, não houve variações significativas no consumo, permanecendo em média 10.000 KWH/mês no edifício Sede, conforme demonstrado a seguir.

Consumo de energia Elétrica (KWH) e respectivos gastos (R\$) no Edifício Sede da Conab, exercício 2015.



Contudo, observa-se um incremento considerável do valor mensal da tarifa pago ao longo do exercício de 2015, destacando aumento de mais de 100% entre janeiro a dezembro, em razão do aumento da tarifa.

2.2.2.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos controles para assegurar que o valor pago por passagens aéreas está em conformidade com os preços de mercado.

Fato

Em relação ao Contrato nº 10/2014, firmado entre a Conab e a empresa Money Turismo Ltda, CNPJ nº 37.979.739/0001-05, referente à prestação de serviços de reserva, emissão, marcação e remarcação de passagens nacionais e internacionais por meio de adesão à Ata de Registro de Preços nº 01/2014, foram analisados os valores dos principais trechos viajados nos três primeiros trimestres de 2015.

Verificou-se que a média de valores por trecho adquiridos pela Conab encontra-se abaixo da média nacional em todos os 580 trechos analisados no período, conforme quadro a seguir:

Trecho	Quantidade de trechos viajados	Valor gasto (R\$)	Média dos gastos do órgão no trecho (R\$)	Média nacional* (R\$)
BRASÍLIA/DF <--> PORTO ALEGRE/RS	140	104.029,80	743,07	790,22
BRASÍLIA/DF <--> CUIABÁ/MT	106	37.130,74	350,29	509,38
BRASÍLIA/DF <--> BELO HORIZONTE/MG	97	35.791,06	368,98	413,29
BRASÍLIA/DF <--> CURITIBA/PR	66	29.344,26	444,61	517,47
BRASÍLIA/DF <--> SÃO PAULO/SP	66	28.801,74	436,39	538,21
BRASÍLIA/DF <--> FLORIANÓPOLIS/SC	37	15.993,99	432,27	443,93
BRASÍLIA/DF <--> SÃO LUÍS/MA	36	21.809,88	605,83	647,87
BRASÍLIA/DF <--> CAMPO GRANDE/MS	32	16.183,04	505,72	517,50

Fonte: Observatório da Despesa Pública - ODP *Média nacional referente ao primeiro trimestre de 2015.

Com base nas informações extraídas do ODP, a emissão de passagens com a média de antecedência superior aos 10 dias da data prevista da partida contribui para esse resultado positivo, fato que revela a importância do planejamento prévio das estimativas de deslocamentos demandado pela Companhia, o que se denota uma boa prática da Companhia.

Não obstante o resultado positivo observado acima, a Unidade foi instada a apresentar justificativas em relação aos controles administrativos da gestão de compras de passagens aéreas, especialmente quanto às rotinas estabelecidas a fim de garantir o atendimento ao tempo de antecedência razoável das solicitações de viagens, o controle dos preços das passagens cobradas pela agência de viagem, no sentido de assegurar que os valores pagos por trecho viajado estão em consonância com os preços de mercado.

Foi também objeto de questionamento o monitoramento de eventuais pontos críticos em setores da Companhia, em razão de amarras na escolha de voos que poderiam gerar maiores custos nas passagens aéreas emitidas.

Cabe ressaltar que a Conab não aderiu ao modelo de aquisição direta de bilhetes aéreos, de que trata a IN nº 3/2015 – SLTI/MPOG, que regula os procedimentos de aquisição de passagens e dos procedimentos administrativos pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Em que pese a não obrigatoriedade de adesão ao normativo supracitado, a Unidade informou que *“consta no portfólio das ações racionalizantes que deverão ser avaliadas, sob o ponto de vista da relação custo-benefício, como também dos eventuais fatores restritivos, considerando o universo de unidades gestoras, envolvendo a Matriz e 27 Superintendências Regionais.”*

Cabe a Unidade avaliar a conveniência e oportunidade em aderir ao sistema de compra direta de bilhetes, sem intermediação de agência de viagem, tendo em vista os possíveis benefícios financeiros oriundos dessa escolha.

Além disso, foi informada à equipe de auditoria a implantação na Matriz do Sistema de Controle de Diárias e Passagens – SCDP, e encontra-se em fase de estudo a descentralização do sistema para as Superintendências Regionais.

Causa

Ausência de controle e monitoramento dos valores efetivamente cobrados pelas companhias aéreas para emissão de passagens, em razão da necessidade de confirmação da taxa de administração estipulada no contrato nº 10/2014.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício PRESI nº 323, de 27/07/2016, foram apresentadas as seguintes justificativas:

Em relação ao tempo de antecedência da emissão de passagens

1. O Formulário Padrão Intitulado “Adiantamento de Despesas com Viagens – ADV”, já contempla, rotineiramente, o prazo de início da viagem superior a dez dias, conforme rotina adotada pela Companhia. Casos excepcionais são devidamente justificados pela autoridade competente.

A propósito, as aéreas envolvidas emitem periodicamente correspondências circulares, chamando a atenção das unidades gestoras sobre a necessidade do fiel cumprimento das condições fixadas, a exemplo da Resolução nº 010/2009 e CI Circulares Diafi nº 161/2013, Presi nº 345/2013, Diafi nº 161/2013, Suofi nº 443/2016, entre outras (cópias em anexo).

Em relação ao valor das passagens

2. Os valores indicados na cotação pela agência de viagem para os respectivos trechos são analisados pela área competente e selecionados aqueles que apresentam maior vantajosidade sob o ponto de vista da relação custo-benefício.

Quando do recebimento da fatura, a área competente promove o cotejamento entre os valores das passagens indicados na ADV's e os registrados pela agência de viagem, promovendo. Quando for o caso, as necessárias glosas.

Em relação aos controles administrativos da gestão de compras de passagem

3. As autorizações de viagens em caráter de urgência, remarcações e desistências, embora de baixa participação no contexto geral, ocorre com maior frequência quando se trata de representantes da direção superior, em face das alterações da agenda, principalmente quando envolve outros representantes do setor público.

As maiores demandas são oriundas das áreas finalísticas e de fiscalização e controle, a exemplo da pesquisa e levantamento de safras, remoções de estoques públicos, fiscalizações de estoques públicos, levantamento de custos de produção, auditoria interna, entre outros;

A escolha de voos é feita levando-se em consideração, entre outros fatores, percurso com menor número de conexões, duração e, naturalmente, o valor. Por outro lado, os horários de maior demanda circunscrevem-se ao espaço temporal compreendido entre 7 horas e 20 horas;

4. Quando da ocorrência de demanda por aquisição de vários bilhetes para um determinado evento, estes são adquiridos, salvo em casos excepcionais, dentro do prazo de 10 dias de antecedência;

A autorização de viagem é de competência do Diretor da área em que o assunto esteja vinculado, observadas as condições estabelecidas;

Não há controle estatístico capaz de definir o ranking das unidades gestoras que demandam passagens dentro do menor prazo e/ou menor espaço temporal de antecedência, como também os que apresentam preços mais elevados, por conta das excepcionalidades.

Análise do Controle Interno

Em análise à manifestação da Unidade, verificou-se que foram emitidas orientações com o objetivo de redução de despesas com passagens aéreas, entre as quais destaca-se a Comunicação Interna Circular Suofi nº 443/2016 que suspende o encaminhamento de solicitações de viagens (SV e ADV), excetuando-se apenas as atividades de fiscalização dos estoques públicos, as auditorias contempladas no PAINT aprovadas pelo Conad, Levantamento de Safra de acordo com o calendário previamente aprovado, acompanhamento da remoção de estoques públicos, além das atividades relacionadas com a execução dos convênios e acordos de cooperação.

Em análise aos processos de pagamentos e em consulta ao SCDP, verificou-se que os pagamentos efetuados pela Conab consideram as faturas geradas pela Money Turismo por meio de sistema eletrônico próprio. A Unidade informou que “promove o cotejamento entre os valores das passagens indicados na ADV's e os registrados pela agência de viagem, promovendo, quando for o caso, as necessárias glosas.”

Conforme análise dos processos de pagamento solicitados à Unidade, atualmente não é exigida da empresa a apresentação das faturas emitidas diretamente pelas companhias aéreas referentes às passagens aéreas compradas.

Cabe ressaltar que Tribunal de Contas da União, com base no Acórdão nº 1.314/2014 – Plenário, em 21/05/2014, editou o Informativo de Licitações e Contratos nº 198 (20 e 21 de maio), que apresenta a seguinte proposição:

“Nas aquisições de passagens aéreas com intermediação de agências de viagens, deve constar, no edital da licitação, cláusula com exigência de apresentação pela agência contratada, mês a mês, das faturas emitidas pelas companhias aéreas referentes às passagens aéreas compradas pelo órgão público, apresentação esta que deverá condicionar o pagamento da próxima fatura da agência. É irregular o pagamento efetuado com base apenas em sistemas criados e mantidos pelas agências.”

A decisão do TCU, inserida no Acórdão nº 1.314/2014 – Plenário, tem por objetivo evitar que as agências de viagens causem prejuízos ao Erário, segundo o Acórdão, *“superfaturando os valores dos bilhetes emitidos, já que os contratantes não têm conhecimento efetivamente de quanto foi repassado para pagar o bilhete à companhia aérea”*.

Além disso, as determinações visam evitar que os sistemas de pesquisa disponibilizados pelas companhias aéreas direcionem a compra das passagens, *“omitindo os voos com menores tarifas, ou omitindo os voos de alguma companhia aérea, a fim de que as agências possam atingir um determinado montante de vendas com a empresa que dá os melhores incentivos, e auferir o over (lucro pago pela companhia à agência) almejado”* (Acórdão 1.314/2014 – Plenário do TCU).

Em relação a esse ponto, consta do Acórdão TCU 1973/2013 – Plenário, que as agências de viagens recebem incentivos das companhias aéreas por cumprimento de metas, que, por sua vez, são utilizados como justificativa pelas licitantes para oferta de taxas irrisórias, ou até negativas, em algumas licitações fundamentadas na IN 7/2012-SLTI (com taxa de agenciamento fixa).

Sendo assim, a Unidade deve providenciar, além da consulta entre os valores das passagens indicados na ADV's e os registrados pela agência de viagem, a verificação das faturas emitidas pelas companhias aéreas com os valores apresentados pela agência de viagem.

A ausência no cartão de embarque do valor cobrado pela emissão do bilhete pelas companhias aéreas dificulta o controle e a gestão contratual, conforme já asseverou o TCU, por meio do Acórdão nº 1973/2013-Plenário:

O risco reside no fato que o bilhete eletrônico que é encaminhado pelas agências de viagens para os consumidores finais, no caso os órgãos governamentais, não corresponde ao bilhete emitido pelas companhias aéreas. Isto é, as agências fazem outro leiaute para o bilhete encaminhado, no qual as informações podem ser facilmente alteradas.

Ocorre que, a empresa contratada pode se recusar a fornecer essas informações, em razão da ausência de previsão contratual. Como forma de reduzir esse risco, sugerimos incluir nos procedimentos de controle consulta aos valores das passagens aéreas emitidas nos sites das companhias aéreas., em que é possível verificar os valores cobrados apenas

das empresas GOL e AZUL, indicando o localizador e o sobrenome do passageiro, por meio dos seguintes endereços:

<https://viagemais.voeazul.com.br/RetrieveBooking.aspx>
<https://compre2.voegol.com.br/RetrieveBooking.aspx>

A título de exemplo, realizamos batimento entre os valores do comprovante de emissão de passagem encaminhado pela empresa Money Turismo à Conab em 01/06/2015, localizador EMZM6R, no valor total de R\$ 1.461,18, com os valores efetivamente cobrados pela GOL para a agência de viagem, no valor de R\$ 1.415,81, resultando em uma diferença no valor de R\$ 45,37 na emissão de uma passagem.

A diferença verificada estaria, *a priori*, incompatível com o valor da taxa de agenciamento proposta pela Money Turismo no valor de R\$ 0,00.

Conforme relatado acima, a Unidade deve envidar esforços do sentido de implementar acompanhamento dos valores efetivamente cobrados pelas companhias aéreas da agência de viagens para emissão de passagens aéreas, em razão da necessidade de verificação da incidência de cobrança de taxa de agenciamento diversa da prevista no contrato nº 10/2014, no valor de R\$ 0,00, podendo resultar em potencial prejuízo financeiro à Conab.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos à Conab que atue junto à Money Turismo para incluir no Contrato a previsão de apresentação pela empresa, juntamente com a fatura, de relatório emitido pelas Companhias Aéreas comprovando os preços efetivamente cobrados pelas passagens fornecidas à Conab.

Recomendação 2: Enquanto não concluída a revisão contratual para acesso aos preços cobrados pelas Companhias Aéreas, utilizar os links disponibilizados pelas Companhias para confirmar os valores cobrados e a conformidade da taxa de administração incidente, visando verificar a conformidade dos pagamentos com os parâmetros de remuneração definidos em contrato.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES INTERNOS

3.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação do cumprimento das recomendações expedidas pela CGU referentes à armazenagem e a subvenções econômicas.

Fato

Trata-se da avaliação de cumprimento das recomendações expedidas pela CGU no que se refere às unidades armazenadoras e a subvenções econômicas (PEP e PEPRO), conforme previsto no Item 16 do Anexo II da DN TCU n.º 147/2015.

A metodologia adotada consistiu na análise da Nota Técnica n.º 12/2016, encaminhada por meio do Ofício Audin n.º 009, de 25/05/2016. A referida Nota versa

sobre a atualização do Plano de Providências Permanente referente aos Relatórios de Auditoria Anual de Contas n.ºs 201308737, 201407908 e 201504116.

Recomendações relacionadas a Unidades Armazenadoras:

Relatório de Auditoria n.º 201504116

Constatação: Atraso na execução do Contrato Administrativo n.º 30, celebrado entre Conab e Banco do Brasil, relativo à revitalização e construção de armazéns próprios.

Recomendação 1: Solicitar ao Coordenador-Geral da comissão gestora do Contrato n.º 30/2013 que, em função do que estabelece o item 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.

Providências a serem implementadas pelo Gestor: O Coordenador-Geral da Comissão Contrato Conab – BB, em resposta a CI AUDIN/GEDOP n.º 089, de 17/03/2016, emitiu e-mail, de 22/04/2015, para registrar:

“Informamos que foi assinado em 11 de janeiro de 2016 o 2º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo Conab n.º 30/2013, prorrogando a execução do referido contrato até 2018. Consta cláusula, que ainda está sob análise para decisão, de reescalonamento dos serviços e obras até o ano de 2019, adequando o volume de obras e serviços ao montante de recursos disponibilizado de 460 milhões de Reais até o ano de 2019.

Para que se obedeça esta imposição de limite financeiro, haverá corte de obras e serviços. A previsão levantada pelos Estudos Preliminares – EP de reformas e modernização dos armazéns da rede atual da Conab e de obras de construção de novos armazéns estima o investimento global de 740 milhões de Reais para a sua execução.

As tratativas para os cortes foram discutidas com o Banco do Brasil e Casa Civil/SAM e no momento aguarda-se a decisão de Diretoria da Conab para a sua implantação. Foi proposto corte de investimentos em 13 armazéns da rede atual da Conab, o corte de construção de cinco armazéns e redução de capacidade de um armazém a ser construído”.

Posicionamento do Controle Interno: Considerando a espera pela decisão da Diretoria Conab para implantação dos cortes propostos, mantém-se o acompanhamento desta recomendação.

Além disso, mesmo após o recomendado, houve sucessivos atrasos que impactaram no cronograma das obras, de modo que o reescalonamento dos serviços não configura revisão do fluxo a fim de assegurar o cumprimento dos prazos, mas sim a redução do objeto inicial - com o corte de investimentos em 13 armazéns da rede atual da Conab, o corte de construção de cinco armazéns e a redução de capacidade de um armazém a ser construído.

Assim, as providências apresentadas pela UPC não atendem à proposta da CGU, que visava o incremento da eficiência e efetividade para o Contrato Administrativo n.º 30/2013 – que, por sua vez, foi firmado para aumentar a capacidade estática de abastecimento da Conab.

Destaca-se que a Unidade não apresentou posicionamento atualizado referente à adoção de providências para as seguintes recomendações:

Relatório de Auditoria n.º 201407908

Constatação: Ausência de publicação do Manual Operacional do Contrato Administrativo Conab / Banco do Brasil nº 030/2013.

Recomendação: Providenciar a publicação do Manual Operacional do Contrato Administrativo Conab / Banco do Brasil nº 030/2013.

Constatação: Descumprimento do cronograma de execução do Contrato 030/2013 entre a Conab e o Banco do Brasil.

Recomendação: Avaliar se houve eventual atraso injustificado na execução das atividades para proceder com a aplicação de penalidades previstas no Contrato Administrativo nº 30/2013.

Verifica-se que a Conab não tem evidenciado empenho na adoção de medidas que confirmem acolhimento às recomendações do Órgão Central de Controle Interno relacionadas à armazenagem.

Por fim, cumpre destacar que o presente Relatório de Auditoria trata, em ponto específico, sobre o plano de ações elaborado pela Conab para atendimento às recomendações registradas no Relatório de Conformidade da Recuperação e Modernização da Rede de Armazéns da Conab.

Recomendações relacionadas a Subvenções Econômicas (PEP e PEPRO):

Relatório de Auditoria n.º 201504116

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.

Recomendação: 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.

Providências a serem implementadas pelo Gestor: Em resposta a CI AUDIN/GEDOP n.º 103, DE 17/03/2016, a Dirab emitiu a CI n.º 093, de 05/04/2016, oportunidade em que não registrou a existência de fato novo para esta recomendação.

Posicionamento do Controle Interno: Considerando a ausência de fato novo para esta recomendação, mantém-se o monitoramento a fim de acompanhar a interação da Conab e SPA quando da divulgação dos componentes de fórmula utilizada para o cálculo do Valor Máximo do Prêmio (VMP).

Constatação: Fragilidades nos mecanismos de divulgação das diretrizes do Pepro.

Recomendação: 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.

Providências a serem implementadas pelo Gestor: Em resposta a CI AUDIN/GEDOP n.º 103, DE 17/03/2016, a Dirab emitiu a CI n.º 093, de 05/04/2016, para registrar:

“Foi atualizada a cartilha em fevereiro/2016 e imediatamente disponibilizada na página da internet e o modelo do Aviso específico está em processo de atualização para que esses instrumentos mantenham total compatibilidade com o Regulamento em vigência.”

Posicionamento do Controle Interno: Em que pese a Unidade tenha atualizado e disponibilizado a cartilha de subvenção, mantêm-se o monitoramento da recomendação haja vista que o modelo do Aviso se encontra em processamento.

Por fim, verifica-se que, no que tange às providências referentes a subvenções econômicas, em que pese a manifestação da Unidade, não foram apresentadas evidências materiais que as providências informadas estão sendo implementadas.

4 GESTÃO OPERACIONAL

4.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação 2015-2018 da Conab.

Fato

Com o objetivo de avaliar o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI em vigor na Unidade, analisou-se a elaboração do PDTI disponibilizado no endereço eletrônico da Conab, o qual abrange o período de 2015 a 2018.

O PDTI em vigor na Conab foi aprovado pelo Voto Dipai nº 017/2015, de 28/08/2015, tendo sido construído com base nas diretrizes estabelecidas no Mapa Estratégico da Companhia, já que a Unidade não possuía Planejamento Estratégico quando da elaboração do PDTI. Também foram utilizadas as recomendações feitas pelo Comitê Executivo de Tecnologia da Informação – CETI, instituído pela Portaria nº 1.117, em 18/10/2011.

Verificou-se, da análise do referido Plano, que os itens mínimos definidos pelo Modelo de Referência PDTI 2011 2012 – versão 1.0, constantes do Guia de Elaboração de PDTI do SISP, de 18/05/2012, estavam presentes.

O Plano contém os princípios e diretrizes adotados para elaboração do PDTI, e os tópicos referentes à: Organização da TI, com o organograma da Conab e da Unidade responsável pela área de TI, Avaliação dos Resultados do PDTI anterior (2007-2011), Referencial Estratégico de TI, Inventário de necessidades, Planos de Metas e Planos de Ações para o período de 2015 a 2018, Plano de Gestão de Pessoas e Plano de Gestão de Riscos, juntamente com os fatores críticos para a implantação do PDTI. Por fim, verificou-se que o PDTI contém a Proposta Orçamentária de TI e o Plano de Investimento e Custeio para os exercícios de 2015 e 2016.

Considerando-se que o referido Plano foi aprovado em 28/08/2015 e atualizado em 03/09/2015, não foram avaliadas as ações de TI executadas ao longo de 2015, para fins de verificação quanto ao alinhamento dessas ações ao PDTI da Unidade.

Com relação à forma de atualização do Plano, foram solicitadas à Unidade informações referentes aos procedimentos utilizados para acompanhamento do PDTI, bem como para a atualização das diretrizes e dos planos para os exercícios seguintes.

Por meio do Ofício DIPAI nº 118, de 15/06/2016, a Unidade informou que: *“Por meio de Atos de Superintendência, foram designados empregados responsáveis pela execução de cada ação do PDTI, de competência da Sutin, cujo acompanhamento vem sendo realizado utilizando-se a ferramenta de gestão GEPLANES”*, sendo tratado, também, no capítulo 16 do PDTI.

Sobre o tema, destaca-se como boa prática o uso de sistema específico pela área de TI da Unidade, para gerenciamento e monitoramento das necessidades, metas e ações estabelecidas no PDTI. O sistema GEPLANES é utilizado pela Unidade na definição de responsáveis e no acompanhamento dos prazos para a execução de cada ação estabelecida no plano.

Ressalte-se que o PDTI prevê a realização de revisões e atualizações das diretrizes e dos planos para os exercícios seguintes, a qualquer tempo. Com relação ao exercício de 2016, não foram identificadas atualizações no PDTI até o mês de junho, embora a última reunião do CETI tenha sido realizada na data de 30/03/2016.

Considerando-se que o PDTI abrange o período de 2015 a 2018, e que, até o momento, não foram estabelecidas a Proposta Orçamentária de TI e o Plano de Investimento e Custeio para o exercício de 2017, destaca-se a necessidade de atualização do PDTI, após a definição desses temas.

4.1.1.2 INFORMAÇÃO

Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais - SICAN

Fato

Com o objetivo de avaliar o Sistema de Cadastro Nacional de Produtores Rurais, Público do PAA, Cooperativas, Associações e Demais Agentes – SICAN, desenvolvido pela Conab para a manutenção de cadastro centralizado desses agentes, foram analisadas pela equipe de auditoria a conformidade das normas e as boas práticas aplicadas no seu desenvolvimento e operação.

A auditoria do sistema em questão abordou os seguintes aspectos: Planejamento e Documentação, Confidencialidade, Integridade, Monitoramento, Suporte Técnico, Acessibilidade e Gestão de Mudanças e Continuidade. Foram avaliadas 14 questões de auditoria referentes a esses tópicos.

Da análise dos tópicos, constatou-se que o sistema foi desenvolvido a partir da análise de problemas, como falta de confiabilidade das informações cadastrais dos agentes e descentralização das informações e operações. O sistema é parcialmente documentado, pois contém a visão de projeto, as regras de negócio e o manual de usuários, embora não possua documentos como o dicionário de dados e o manual de implantação.

Quanto ao controle de acesso, verificou-se que o sistema identifica adequadamente os usuários, segmenta por perfis e proíbe o uso de senhas frágeis, entretanto, foram identificadas falhas na gestão das permissões de acesso. Com relação aos ativos que suportam o sistema, foram encontrados empregados com acesso total ao

mesmo, sem justificativa. Também inexistia processo de autorização e revisão formal, na alocação de direitos de acesso privilegiado.

Ademais, o sistema utiliza protocolos de criptografia para o tráfego de informações sensíveis. No entanto, foram identificados problemas quanto aos protocolos utilizados, quanto ao uso de certificado auto assinado e falhas de revogação de acesso a usuários desligados do gestor. Verificou-se que o sistema evita requisitar ao usuário informações dos sistemas CADIN e SICAF. Entretanto, onera o cidadão, ao solicitar informações já disponíveis em bases de dados de outros órgãos como: Receita Federal do Brasil, Controladoria-Geral da União, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, Instituto Nacional de Seguridade Social, Caixa Econômica Federal e Tribunal Superior do Trabalho.

Os ativos que suportam o sistema possuem alta disponibilidade, sendo utilizados recursos como redundâncias, virtualizações e outros relacionados à infraestrutura. O sistema também registra as transações em logs dos servidores de aplicação e de banco de dados, para posterior controle e auditoria. O monitoramento de possíveis fragilidades ou inconsistências é realizado por meio de quatro televisores, que reportam, em tempo real, a situação de toda a infraestrutura.

Com relação ao suporte técnico ao usuário, verificou-se que, embora o departamento de TI da Conab atenda ao público interno, não ocorre o mesmo quanto ao público externo, que é atendido pela área gestora do sistema. A linguagem adotada pelo sistema é acessível ao público-alvo a que se destina, sendo simples e compreensível, sendo evitado o uso de siglas, jargões e estrangeirismos. O sistema também adota grande parte das recomendações de acessibilidade do governo federal (e-MAG), porém constatou-se o não cumprimento de três diretrizes: não utilização de tabelas para diagramação, ausência de alternativa, em texto, para imagens do sítio, e fornecimento de estratégias de segurança específicas, ao invés de CAPTCHA.

Evidenciou-se que os procedimentos relacionados ao gerenciamento de mudanças ainda não foram implementados no sistema auditado. Ademais, não há um Plano de Continuidade de Negócios formalmente estruturado, embora existam procedimentos de backup instituídos no sistema. Entretanto, essas cópias de segurança se encontram em um mesmo ambiente, não tendo sido acordado, com a área de negócios, a periodicidade de realização de backup.

A seguir, são apresentadas as principais constatações emitidas na auditoria realizada:

- Inadequação do sistema em relação às diretrizes de acessibilidade adotadas internacionalmente;
- Falhas na configuração de protocolos de criptografia utilizados pelo sistema;
- Inexistência do processo de Gestão de Continuidade de Negócios;
- Inexistência de processo de Gestão de Mudanças;
- Falhas na gestão das permissões de acesso;
- Falhas documentação do sistema;
- Integração insuficiente com outros órgãos da Administração Pública Federal em relação à troca de informações intragovernamentais para a implementação de controles internos;
- Ineficiência da etapa de verificação da documentação necessária nos programas finalísticos que utilizam o cadastro mantido pelo sistema SICAN;
- Falta de estrutura para suporte aos usuários externos do sistema;
- Inconsistência na validação de dados de produção dos estabelecimentos rurais e áreas de exploração.

Achados da Auditoria - nº 201600275 (SUREG/BA)

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 Composição do Relatório de Auditoria

1.1.1 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise da gestão das compras e contratações na SUREG/BA.

Fato

A avaliação das compras e contratações da SUREG/BA teve como escopo os contratos de maior materialidade da Unidade, relacionados a locação de imóvel e prestação de serviços de assistência à saúde aos seus empregados. Os contratos avaliados tiveram despesas no montante de R\$ 2.346.998,16 no exercício de 2015, o que corresponde a 67,1% das despesas pagas pela Unidade.

Para efetivação das contratações objeto de análise, a SUREG/BA se valeu dos institutos da dispensa de licitação, no caso da locação do imóvel onde encontra-se instalada sua sede, e inexigibilidade, quanto ao credenciamento de empresas prestadoras de serviços de assistência à saúde. Não foram identificadas falhas relevantes da gestão.

1.1.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos Controles Internos Administrativos mantidos pela SUREG/BA.

Fato

Para verificação da eficácia, efetividade e suficiência dos controles internos administrativos mantidos pela SUREG/BA, aplicou-se Questionário de Avaliação de Controles Internos ao Gerente de Finanças e Administração, responsável pela coordenação da gestão de compras da Unidade em suas finalidades. Exames complementares foram realizados através de verificação documental sobre os controles internos administrativos aplicado na área de licitações e contratos, mais especificamente nos processos resultantes de dispensa e inexigibilidade de licitação, escopo determinado no âmbito do acordo firmado entre a SecexAmbiental/TCU e a DRAGR/SFC/CGU-PR, em 27/11/2015, quanto ao escopo dos exames ora realizados e que, portanto, não esgotam as atividades da área. Dos exames realizados, apresenta-se a seguir o panorama encontrado na gestão de compras da SUREG/BA:

- a) O controle dos processos licitatórios se dá através de consultas aos registros mantidos no sistema Comprasnet, organizados em planilhas. No caso presente, no

- exercício de 2015, todos os processos foram realizados pela via do pregão eletrônico, facilitando a manutenção dos registros do processo;
- b) A documentação produzida no curso dos processos de aquisição é sistematicamente submetida a instâncias de apreciação técnica e/ou jurídica, bem como às autorizações necessárias da fase de planejamento à do acompanhamento da execução do contrato. Não obstante, é percepção da Unidade a necessidade de aperfeiçoamento, conforme depreende-se das respostas ao questionário aplicado;
 - c) As informações de cunho orçamentário-financeiro estão disponíveis para a Unidade em sistemas informatizados comuns à administração federal, como o SIAFI, e através de planilhas que tramitam entre a sede da Unidade e a matriz;
 - d) A Unidade publica os avisos de editais de licitação nos meios previstos, inclusive estão disponíveis no sítio eletrônico da Unidade informações quanto ao resultado dos processos conduzidos;
 - e) Há comprovação de capacitação dos agentes designados para atuar nos processos licitatórios, bem como da observância dos quesitos de composição entre servidores e comissionados, conquanto a Unidade apresente em seu quadro apenas servidores efetivos;
 - f) A Unidade promove a pesquisa da situação das empresas licitantes e/ou signatários dos contratos firmados no sentido de verificar a existência de impedimentos de licitar e contratar com a União, mas isso não se estende a todos os processos;
 - g) Há designação de pessoal capacitado para fiscalização dos contratos, que dispõe de tempo para sua atividade, não obstante a necessidade de suprimento do setor administrativo, que é responsável por essas atividades, para melhor desenvolvimento das ações; e
 - h) A empresa procede à notificação dos contratados quanto a inconsistências que porventura se apresentem em relação à manutenção das condições de habilitação estabelecidas à época da contratação.

A situação encontrada, quanto aos controles administrativos mantidos pela SUREG/BA, leva a opinar que, em que pese a atuação relatada acima, a aplicação dos referidos controles é prejudicada pela insuficiência de pessoal, ausência de rotinas eficientes e instrumentos gerenciais, não obstante o denodo comprovado no curso dos exames realizados do seu corpo de funcionários, notadamente os que operam os processos de gestão de compras, na busca da eficiência nos processos que desenvolvem.

Não obstante a estrutura dos controles internos administrativos avaliados, verificou-se a existência das inconsistências relacionadas a seguir nos controles aplicados, e que representam fragilidades:

- a) A Unidade não apresenta rotina padronizada que oriente as pesquisas de mercado realizadas no âmbito dos processos de gestão de compras, o que dificulta e pode gerar distorções no julgamento das aquisições concretizadas. Nesse sentido, toma-se como exemplo a pesquisa de mercado apresentada no Processo de Dispensa de Licitação nº 21205.000120/13-11, cuja restrição de abrangência do imóvel pretendido limitou as possibilidades da contratação. A Unidade alega se pautar pela IN nº 05 de 27/06/2014.
- b) Não há normas e manuais que orientem as atividades de licitação, nem setor formalmente constituído e servidor designado para realização das atividades relacionadas a licitação na Unidade. As atividades se dão na Gerência de Administração e Finanças, junto com as demais atividades dessa instância. Há trâmite na matriz no sentido da aprovação de Norma de Licitação relativa a Pregão Eletrônico;
- c) Não é designada equipe técnica para acompanhamento de questões técnicas específicas na contratação de objetos mais complexos;

- d) Não há rotinas de avaliação do fluxo do processo nem dos obstáculos que possam prejudicar o andamento dos processos, bem como não são utilizados indicadores de gestão como ferramenta gerencial na condução dos processos licitatórios;
- e) Não há indícios de adoção de rotinas para prevenção de fraudes e conluíus no sistema de gestão de compras adotado.

1.1.3 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

1.1.3.1 INFORMAÇÃO

Avaliação do cumprimento das recomendações da CGU.

Fato

Foi comprovado pela SUREG-BA o atendimento a todas as oito recomendações pendentes, propostas no âmbito do Relatório de Auditoria nº201317309, cujo objeto foi a avaliação do programa de Vendas em Balcão na Unidade, sendo que a maioria delas foi atendida a partir da edição da Norma 40.202, de 27/11/2013 que estabeleceu os procedimentos e a operacionalização na execução do aludido Programa.

1.2 CONTROLES INTERNOS

1.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Atendimento às recomendações expedidas pela CGU.

Fato

Verificou-se o atendimento às recomendações expedidas pela CGU em relação às ações desenvolvidas no âmbito do Relatório de Auditoria nº 201317309, relativo ao Programa de Vendas em Balcão da CONAB\SUREG-BA, conforme demonstrado a seguir:

ID	Recomendação	Situação
138546	Registrar as consultas realizadas no ato da conferência dos dados cadastrais contidos no formulário Sistema de Cadastro Técnico, instrumento de habilitação dos clientes ao Programa de Vendas em Balcão, quanto à participação concomitante em outros programas.	Atendida.
138547	Revisar os normativos, regulamentos e formulários aplicáveis à gestão e controle das ações de execução do programa, no sentido de que sejam reforçados os controles internos com vista a salvaguardar os objetivos e as diretrizes do programa e garantir a fidedignidade das informações disponíveis.	Atendida.
138548	Estabelecer rotina de confirmação dos dados declarados pelo comprador, no ato do seu cadastramento, relativos ao atendimento aos requisitos do programa, definindo critérios para seleção de amostra de clientes a ser vistoriada.	Atendida.
138549	Estabelecer procedimento para registro individualizado de propriedade rural, caso o comprador possua mais de uma, de forma a individualizar o consumo mensal de cada propriedade, quando da emissão da nota fiscal de venda para aquela unidade específica.	Atendida.
138550	Efetuar as devidas correções nos formulários cujas falhas foram apontadas nos itens b, c, e d.	Atendida.
138551	Verificar e corrigir, na base de cadastros dessa Superintendência, as falhas apontadas nos formulários citados nos itens b, c, e d.	Atendida.
138552	Estabelecer procedimento para registro e aprovação de alterações posteriores no formulário Sistema de Cadastro Técnico originalmente preenchido, resguardando sua fidedignidade.	Atendida.

138553	Estabelecer rotina de verificação das informações preenchidas no formulário 'Sistema de Cadastro Técnico', cotejando com as exigências contidas nos normativos aplicáveis ao programa.	Atendida.
--------	--	-----------

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

2.1.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações gerais acerca do contrato de locação do imóvel onde está situada a sede da CONAB/SUREG-BA.

Fato

Visando a instalação de sua sede, a Superintendência Regional da CONAB na Bahia – SUREG/BA optou pelo aluguel de imóvel, contratado por meio do instituto da dispensa de licitação, tratado em campo específico deste relatório, e cuja contratação original remonta ao exercício de 2005, onde contemplava apenas o bloco A do empreendimento tratado a seguir. O imóvel se encontra localizado no 4º andar do Edifício CAPEMI, na avenida Antônio Carlos Magalhães, nº 3840, blocos A e B, no bairro da Pituba, em Salvador/BA. O contrato em questão trata exatamente da locação dessa área, pela qual foi pactuado o aluguel mensal de R\$56.000,00 (cinquenta e seis mil reais), sendo atribuído o valor de R\$28.000,00 (vinte e oito mil reais) para cada um dos blocos locados, totalizando uma despesa anual de R\$672.000,00 (seiscentos e setenta e dois mil reais) em valores à época do contrato, tendo sido indicada a fonte de recursos e natureza da despesa por onde correrão os registros e recursos envolvidos na execução do contrato e definido o reajuste a cada 12 meses pelo IGP-M da FGV. Trata-se de um imóvel com área total de 1.322,82 m², adequado para os fins a que se destina, e que atende às necessidades da Unidade.

O contrato alcançou em 2015 o valor de R\$63.172,24 mensais, considerando o último reajuste concedido e apropriado a partir do mês de setembro de 2015. Cumpre informar que, desse valor mensal, é debitado o valor relativo aos tributos federais retidos pela locatária e recolhidos posteriormente. Além dos encargos da locação, deve ser levado em consideração o valor pago a título de despesas condominiais, no montante de R\$22.286,72. Diante do exposto, trata-se de uma despesa anual de R\$1.025.506,68.

Para pagamento das obrigações contratuais, a SUREG/BA realiza depósitos mensais nas contas correntes das Locadoras do imóvel, no caso as empresas Carmo Couri Engenharia e Construções Ltda., CNPJ nº 17.323.247/0001-41 e Construtora Carmo Couri Ltda., CNPJ nº 18.288.407/0001-21, cabendo a cada uma delas o percentual de 50% do valor líquido, após a retenção pela Unidade dos tributos devidos pelas locadoras.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

Ausência de cadastro no SICAF de contratada no contrato de locação de imóvel.

Fato

Verificou-se que a empresa Construtora Carmo Couri Ltda., signatária do contrato de locação ora sob exame, na condição de locadora, não se encontra cadastrada no SICAF, enquanto a empresa Carmo Couri Engenharia e Construções Ltda. apresenta cadastro válido.

Vale salientar que a empresa Construtora Carmo Couri Ltda., além de ser a credora em cuja conta corrente é depositado 50% do valor líquido da locação, é também credora dos valores relativos ao cumprimento das obrigações condominiais.

Questionada sobre o assunto, a SUREG/BA encaminhou, por meio do Ofício CONAB/SUREG/BA nº 2.823, de 20 de setembro de 2016, a correspondência Carta CONAB/SUREG-BA nº 2.782/2016, onde evidenciou a solicitação de cadastramento da referida empresa no SICAF.

2.1.1.3 INFORMAÇÃO

Informações sobre os processos de inexigibilidade adotados para contratação de serviços de assistência à saúde.

1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

1.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

1.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Habilitação e contratação de empresa para prestação de serviços de copeiragem, recepção, limpeza, conservação, asseio e jardinagem que não cumpria os requisitos do Edital de Pregão Eletrônico n. 01/2015.

Fato

De acordo com o Edital de Pregão Eletrônico (PE) n. 01/2015, os requisitos de habilitação da empresa que apresentasse o menor preço para o objeto licitado incluíam, conforme os itens editalícios: (i) item 11.3.1, registro de inscrição no Conselho Regional de Administração (CRA); (ii) item 11.3.2, certidão negativa de falência e concordata ou de recuperação judicial ou extrajudicial; (iii) item 11.3.3, atestado de capacidade técnica; (iv) item 11.3.6, comprovante de experiência no mercado; (v) item 13.5, consulta ao Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin).

Após analisar todo o processo de contratação (Processo n. 21209.000363/2014-92), observou-se que: (i) a certidão de regularidade do CRA (fl. 323 do processo) teve sua vigência expirada antes da realização do pregão; (ii) a certidão negativa de falência e concordata ou de recuperação judicial ou extrajudicial foi expedida para outro CNPJ (empresa), Online Segurança Patrimonial Ltda.-ME (CNPJ 12.983.057/0001-37), pessoa jurídica com restrições no Sicafe; (iii) não constam os atestados de capacidade técnica ou comprovante de experiência no mercado, que indicam a prestação de serviços de recepção, copeiragem, limpeza, conservação e jardinagem de igual responsabilidade a ser assumida; (iv) não foi anexado ao processo consulta ao Cadin.

Ademais, as certidões de regularidade fiscal emitidas pela Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, sede da empresa contratada (DFox Serviços e Conservação Ltda. CNPJ 01.321.743/0001-26), venceram em 14 de janeiro de 2015, portanto, cerca de sessenta dias antes da realização do pregão; e os demonstrativos contábeis, necessários para conferir a regularidade financeira prevista nos itens 11.3.9, 11.3.10.1, 11.3.10.2 e 11.3.11 do edital, são do exercício de 2013, sendo que se trata de licitação realizada em março de 2015.

Edital de Licitação PE Conab 001/2015

Processo n. 21209.000363/2014-92

Sessão Pública do PE: 19/03/2015

A Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 2500/2016, de 24 de junho de 2016, informando:

“processo n.º 21.209.00363/2014-92 - Contratação de Serviços de Limpeza, Asseio, Conservação e Jardinagem, anexamos a documentação solicitada e informamos que o objeto do Pregão Eletrônico n.º 01/2015 foi adjudicado à DFOX Serviços e Conservação Ltda - ME, empresa que apresentou o menor preço e a melhor proposta.

Segue anexo:

1 - Certidão de Regularidade CRA/DF, exercício 2015, essa certidão tinha validade até 31/03/2015, e o pregão em epígrafe ocorreu dia 19/03/15.

2 - Certidão de Distribuição (Ações de Falências e Recuperações Judiciais 1a e 2a instâncias), referentes aos anos 2015 e 2016.

3 - Atestado de Capacidade Técnica emitida pelo Intec TI Logística S.A,

4 - Declaração: SICAF/SIASG/CADIN: Á época da contratação foram consultados e os índices de liquidez estavam acima de 1, e não havia restrições nem impedimentos de licitar com órgãos públicos.

5 - Balanço Patrimonial 2014, DRE 2014, livro Diário 2014.

Quanto ao registro (ii) solicitado - Certidões conjunta positiva com efeitos de negativa, quanto a validade no site da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal conforme entendimento com essa auditoria, não há necessidade de responder.

Esclareço ainda que a empresa possui filiais com nomes de fantasia diferentes da razão social, e alguns documentos foram anexados nos autos, equivocadamente, com documentos da empresa On line Serviços e Conservação Ltda, e as impropriedades serão corrigidas.”

Em atenção Ofício/Conab/Sureg-GO n. 2500/2016, de 24 de junho de 2016, tem-se:

a) o fato de apresentar o menor preço ou melhor proposta não exime a licitante e o pregoeiro/equipe de observarem as condições de habilitação previstas no edital; a veracidade, especificidade, integralidade e contemporaneidade dos documentos para habilitação devem ser verificadas por ocasião da realização do pregão, como forma de garantir a lisura do processo;

b) o atestado de capacidade técnica anexado ao citado ofício não condiz com as obrigações assumidas no Contrato n. 01/2015, em virtude de se tratar de prestação de serviços de limpeza com apenas um posto de trabalho; sendo que, para atender o objeto do PE 01/2015, a contratada deveria ter apresentado experiência em prestação de serviços compatível com os quantitativos de mão de obra e prazo estabelecidos no instrumento convocatório (item 11.3.3 do Edital);

c) o entendimento da equipe de auditoria com a gestão da Sureg/GO diz respeito à autenticidade da certidão negativa de débitos federais e não está relacionado com a certidão da fazenda pública do Distrito Federal, cuja validade encontrava-se expirada antes da fase de habilitação do pregão.

Registre-se, também, que na Declaração do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), anexada ao Ofício/Conab/Sureg-GO n. 2500/2016, consta que a empresa DFox Serviços e Conservação Ltda. (CNPJ 01.321.743/0001-26) está “impedida de licitar”, restrição inserida pelo Tribunal Regional do Trabalho (18ª Região /TRT), e, indiretamente, está “impedida de licitar e contratar/art. 7º da Lei n. 10.520/2002”, por causa de vínculo societário com a empresa Online Segurança Patrimonial Ltda.-ME

(CNPJ 12.983.057/0001-37), restrição inserida pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

Todavia, a bem da verdade, a contratação em epígrafe estaria vedada se a restrição inserida pelo TRT no Sicaf datasse do início de 2015, o que não parece ser o caso, tendo em vista que o PE 01/2015 foi homologado em março de 2015; no que tange à restrição inserida pela ANS, a ferramenta de consulta de restrições indiretas só foi disponibilizada no Comprasnet a partir de junho de 2015.

Evidencia-se, através da análise do processo, que, mesmo tendo conhecimento das restrições precitadas, a Sureg/GO prorrogou o Contrato n. 01/2015 por mais 12 (doze) meses (Termo de Aditamento, de 05 de abril de 2016), concedendo 180 (cento e oitenta) dias de prazo para que a DFox sanasse as ocorrências do Sicaf, sob pena de encerramento do contrato ao final deste prazo (fls. 528 a 573 do Processo n. 21209.000363/2014-92).

Por derradeiro, salienta-se que a contingência administrativa de ter de realizar nova licitação poderia ter sido evitada, se a habilitação fosse criteriosa, de maneira a contratar somente a licitante cuja documentação observasse os itens do edital.

Causa

Ausência de rotina formalizada de planejamento de contratações, que preveja prazo mínimo de antecedência para início dos processos de seleção de fornecedores de serviços essenciais, de forma a garantir tempo suficiente para verificação da documentação exigida no edital.

Despreparo dos empregados que trabalham na área de licitação e contratos.

O art. 118 do Regimento Interno da Conab estabelece que é a Gerência de Finanças e Administração (Gefad) o setor responsável pelas atividades relacionadas a serviços gerais e modernização administrativa.

Titulares da Gefad durante a gestão avaliada:

CPF ***.597.391-**;

CPF ***.962.201-**;

CPF ***.820.094-**.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 3530, de 16 de setembro de 2016:

“Acataremos a recomendação para garantir a correta e tempestiva contratação.

Há uma programação prevista para realização de treinamento, inclusive, com participação de instrutores da Controladoria Geral da União - CGU.”

Análise do Controle Interno

Em atenção ao Ofício/Conab/Sureg-GO n. 3530, de 16 de setembro de 2016, a Superintendência informa que está de acordo com as melhorias propostas pela auditoria e que envidará esforços para implementá-las em suas rotinas administrativas. Entretanto, à exceção da programação de treinamento dos servidores, a Superintendência não

detalhou quais são as melhorias a serem feitas nas rotinas administrativas de contratação de serviços.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar rotina de planejamento de contratações, que preveja prazo mínimo de antecedência para início dos processos de seleção de fornecedores de serviços essenciais, de forma a garantir tempo suficiente para verificação da documentação exigida no edital.

Recomendação 2: Realizar capacitação dos empregados da área de licitações e contratos com ênfase no planejamento das contratações e nas responsabilidades dos participantes do processo (notadamente na verificação da habilitação dos licitantes).

1.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

1.2.1 FORMALIZAÇÃO LEGAL

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Serviços de perícia médica, prestados pela Wig - Auditoria e Consultoria Médica Ltda., e respectivos pagamentos sem cobertura contratual.

Fato

Para auxiliar nos exames da contratação objeto do PE 02/2015 (Processo n. 21209.000042/2015-79), a equipe de auditoria solicitou a apresentação do contrato substituído (Contrato n. 07/2012/Processo n. 21.209.0394/2012-81), celebrado com a Wig - Auditoria e Consultoria Médica Ltda. (CNPJ 37.856.275/0001-31), mesma empresa contratada por meio do pregão precitado.

Observou-se que o Contrato n. 07/2012 teve a sua vigência expirada em 30 de outubro de 2013, sem termo de aditamento indicando a prorrogação. Soma-se a isto o fato de que o Contrato n. 02/2015 foi assinado apenas em 15 de outubro de 2015. Ou seja, desde o término da vigência do contrato anterior (30 de outubro de 2013) até a assinatura do atual contrato, os serviços da Wig – Auditoria e Consultoria e os respectivos pagamentos foram feitos sem cobertura contratual, contrariando o disposto no art. 60 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

Tabela 1 - Empenhos e Pagamentos sem Cobertura Contratual

Nota de Empenho (NE)	Data NE	Valor NE (R\$)
2013NE003370	26/12/2013	4.010,00
2013NE003342	26/12/2013	4.218,00
2013NE003341	26/12/2013	6.647,00
2014NE000196	29/01/2014	4.660,00
2014NE000487	28/02/2014	4.022,00
2014NE000775	28/03/2014	6.796,00
2014NE001073	30/04/2014	10.845,00
2014NE001373	29/05/2014	12.238,00
2014NE001650	30/06/2014	7.385,00
2014NE002017	29/07/2014	5.741,00
2014NE002247	29/08/2014	5.898,00
2014NE002800	18/11/2014	7.311,00

2014NE002802	18/11/2014	5.402,00
Total de Pagamentos em 2014		85.173,00
2014NE003266	30/12/2014	4.594,00
2014NE003204	30/12/2014	3.592,00
2015NE000153	30/01/2015	4.533,00
2015NE002058	13/11/2015	15.603,00
2015NE002102	25/11/2015	14.122,00
Total de Pagamentos em 2015		42.444,00

Fonte: Portal da Transparência.

A Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 2500/2016, de 24 de junho de 2016, informando:

“O contrato n° 07/2012 venceu em 29/10/2013, não tendo sido prorrogado em tempo hábil por falha no controle.

Os pagamentos, relativos aos meses de janeiro a outubro de 2015, mencionados no Processo n° 21.209.0394/2012-21, foram efetuados a título de indenização por serviços prestados.

Os pagamentos, referentes aos serviços prestados de janeiro a outubro de 2015 só foram efetivados a partir da formalização do novo contrato.”

Conforme manifestação do gestor, os pagamentos foram realizados sem cobertura contratual devido a falhas de controle interno administrativos. Tal situação, que persiste desde 2013, revela a exposição da Sureg/GO a riscos na prestação dos serviços sem a devida cobertura contratual.

Impende registrar que a execução dos serviços amparada em obrigações recíprocas, formalizadas e válidas, protege ambas as partes signatárias dos contratos administrativos. Neste sentido, cabe mencionar a Orientação Normativa n° 04/2009, da AGU, que estabelece que:

“A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar, nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei n. 8.666, de 23 junho de 1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa.”

Ademais, de acordo com a Res./Conab n. 13, de 22 de dezembro de 2010, conjugada com o art. 119 do Regimento Interno da Conab, entre as atividades de fiscalização e acompanhamento do contrato, incluem-se a alimentação do Sistema de Gestão de Contratos (Siscot), de responsabilidade do fiscal e do setor de recursos humanos (Gerência de Assistência à Saúde (Gesas)).

Causa

Ausência de rotinas da área de gestão de contratos (Sereh/Benefícios), para o adequado acompanhamento dos prazos contratuais e ações tempestivas para prorrogação ou início de novos procedimentos licitatórios.

O sistema corporativo de gestão de contratos (Siscot) não foi alimentado pelo fiscal do Contrato n. 07/2012, em desconformidade com a Resolução Conab n. 13, de 22 de dezembro de 2010.

O titular do Setor de Recursos Humanos/Serviços de Assistência à Saúde (Sereh/Benefícios) não atuou para cumprir as obrigações previstas no Contrato n. 07/2012 (Cláusula Décima Oitava – Da Fiscalização), o que refletiu na gestão sob análise.

O titular do Setor Contábil e Financeiro (Secof) autorizou os pagamentos sem cobertura contratual desde 2013, com impactos na gestão de 2015; o art. 121 do Regimento Interno da Conab estabelece que o Secof é o responsável por conferir, controlar e registrar toda a documentação relativa a contratos e convênios e aos programas governamentais executados pela Sureg, encaminhando-a para pagamento e/ou demais providências cabíveis.

Titulares do Sereh durante a gestão avaliada:

CPF ***.820.094-**; e

CPF ***.611.051-**.

Titulares do Secof durante a gestão avaliada:

CPF ***.610.311-**; e

CPF ***.785.201-**.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 3530, de 16 de setembro de 2016:

“Já existe uma rotina de acompanhamento dos contratos, mas estamos aprimorando os controles e adotando as providências para que não haja falhas dessa natureza.”

Análise do Controle Interno

Em atenção ao Ofício/Conab/Sureg-GO n. 3530, de 16 de setembro de 2016, a Superintendência informa que está de acordo com as melhorias propostas pela auditoria e que envidará esforços para implementá-las em suas rotinas administrativas. Entretanto, a Sureg não detalhou quais são as falhas da rotina de acompanhamento de contratos e tampouco quais serão as medidas saneadoras para evitar a ocorrência de execução e pagamento de outras despesas sem cobertura contratual.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar rotinas da área de gestão de contratos (Sereh/Benefícios), para o adequado acompanhamento dos prazos contratuais e ações tempestivas para prorrogação ou início de novos procedimentos licitatórios.

1.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Falhas na execução do Contrato 005/2013: produtos apresentados não atendem ao estipulado no Termo de Referência; fiscalização não acompanha efetivamente a execução; pagamentos sem vínculo quantitativo com produtos apresentados; e termos aditivos sem indicação de empenhos.

Fato

Foram analisados os atos praticados no exercício de 2015, relativos ao Contrato nº 005/2013 (Pregão 009/2013), processo 21209.000665/2012-07, notadamente no que diz respeito à regularidade da prorrogação do contrato, fiscalização, produtos apresentados e forma de pagamento. O Contrato 005/2013 tem como objeto:

- a) Elaboração de Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho - LTCAT da Sede da Sureg/GO e das Unidades Armazenadoras;
- b) Elaboração, Implantação, Coordenação, Assistência Técnica ao Desenvolvimento e Emissão do Relatório Anual do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO, da Sede da Sureg/GO e das Unidades Armazenadoras;
- c) Elaboração, Implantação, Coordenação, Assistência Técnica e Emissão do Relatório de Avaliação dos Resultados do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA.

O Contrato 005/2013 foi celebrado em 15 de julho de 2013, com a 3A Consultoria e Assessoria, Segurança e Saúde no Trabalho Ltda, com vigência de um ano. Foi definido o valor de R\$ 56.998,00 para a execução dos serviços, com pagamentos mensais correspondentes a 1/12 (um doze avos) do valor contratual.

O primeiro termo aditivo foi celebrado em 10 de julho de 2014 e teve como objeto a prorrogação da vigência por doze meses. Conforme retificação da publicação do extrato do termo aditivo, no Diário Oficial da União, a vigência passou a ser de 15 de julho de 2014 a 14 de julho de 2015. As demais cláusulas foram ratificadas e não houve menção específica ao valor contratual, que permaneceu o mesmo. Não há indicação do empenho que deu suporte às despesas.

O segundo termo aditivo foi celebrado em 15 de julho de 2015 e o objeto foi a prorrogação da vigência por mais doze meses, a partir dessa mesma data. Conforme publicação do extrato do termo aditivo, a vigência passou a ser de 15 de julho de 2015 a 14 de julho de 2016. Foi definido o valor de R\$ 61.991,00, ratificando-se as demais cláusulas contratuais. Também não houve indicação do empenho.

As duas prorrogações contratuais foram realizadas com base no inciso II do art. 57 da Lei 8.666/93, que prevê a possibilidade de prorrogação de serviços de natureza continuada, por até 60 meses. Foram precedidas de despachos das Encarregadas pelo Setor de Recursos Humanos (uma Encarregada para cada prorrogação) e Pareceres Jurídicos. (fls. 564 a 568 e 493 a 495 do Processo 21209.000665/2012-07). Os despachos citados apresentam pesquisa de preços e informam sobre a seriedade e zelo com os quais a Contratada vinha executando o Contrato.

DOS PRODUTOS APRESENTADOS

Na análise dos produtos apresentados pela Contratada, verificou-se que não atendem, em sua completude, o que estabelece o Termo de Referência (fls. 210 a 220 do Processo 21209.000665/2012-07).

Nos relatórios apresentados não há detalhamento das avaliações dos agentes de riscos ambientais (há apenas, no quadro do Anexo I, a indicação do risco a que está exposto o Setor/Função da Companhia). Além disso, o planejamento informa apenas os tipos de exames para cada situação ocupacional (vide quadro extraído do PCMSO de Itapuranga/GO), sem previsão de quantitativos.

Em consequência, os Relatórios Anuais não contemplam descrição completa das atividades realizadas nem análise comparativa entre planejado/executado.

Quadro: Planejamento dos Exames Ocupacionais, extraído Anexo I do PCMSO da UA de Itapuranga.

SETOR/FUNÇÃO	RISCO OCUPACIONAL	EXAME ADMISSIONAL	EXAME PERIÓDICO	EXAME DEMISSIONAL	EXAME RETORNO AO TRABALHO	EXAME MUDANÇA DE FUNÇÃO
--------------	-------------------	-------------------	-----------------	-------------------	---------------------------	-------------------------

ADMINISTRAÇÃO		Avaliação clínica	Avaliação clínica	Avaliação clínica	Avaliação clínica	Avaliação clínica
Auxiliar Administrativo IV	Ausência de riscos específicos	Exames	Exames complementares*	Exames complementares*	Exames complementares: a critério médico	Exames complementares: conforme a nova função
Assistente Técnico Operacional I		Complementares*				
OPERACIONAL	Químico: Fosfato de Alumínio (Fosfina) e Poeiras	Avaliação clínica	Avaliação clínica	Avaliação clínica	Avaliação clínica	Avaliação clínica
Auxiliar de Serviços Gerais IV	Físico: Ruído	Exames	Exames complementares*	Exames complementares*	Exames complementares: à critério médico	Exames complementares: conforme a nova função
		Complementares*				

Fonte: PCMSO Itapuranga, fornecido pela Sureg/GO

Verifica-se que as disposições pertinentes ao PCMSO descrevem atividades/produtos que vão desde o planejamento até a avaliação do Programa, materializada no Relatório Anual, com dados comparativos, conforme se observa no item 4 do Termo de Referência, abaixo transcrito. No item 5, as disposições relativas ao PPRA são semelhantes e também envolvem o planejamento até a avaliação final.

...“Planejamento, Elaboração e Assistência Técnica ao desenvolvimento do PCMSO, contendo completa descrição das ações preventivas, em observância às prescrições normativas discriminadas na NR-7 com a previsão das ações de saúde a serem executadas nos períodos indicados no planejamento anual, o número e a natureza dos exames médicos a serem realizados nos estabelecimentos citados no Parágrafo Primeiro da Cláusula Primeira, do Contrato.” (grifo nosso)

4.1 Elaboração do Relatório Anual do PCMSO, previsto neste termo, de acordo com os normativos previstos na NR-7, contendo a descrição completa das atividades desenvolvidas, durante o período contratual, com elaboração de quadro comparativo entre as ações de saúde propostas no planejamento anual e as ações efetivamente realizadas no período, além da elaboração do Quadro III, proposto na NR-7.....” (grifo nosso)

DA FISCALIZAÇÃO

Quanto à fiscalização a cargo da Sureg/GO, verificou-se a emissão de relatórios mensais com vistas ao atesto das notas fiscais emitidas, também mensalmente. Esses relatórios não apresentam informações quanto às atividades realizadas no período, seja no aspecto qualitativo, seja no quantitativo. Neles apenas consta a informação de que os serviços ocorrem dentro da normalidade e que não apresentam qualquer irregularidade.

Trata-se de uma falha, haja vista que o fiscal, nomeado com base no art. 67. da Lei 8.666/93, deve demonstrar exatamente quais atividades/serviços está atestando. Além disso, o correto exercício de sua função é fundamental para que o gestor do contrato tenha conhecimento de atos e fatos essenciais para o acompanhamento da execução contratual.

DA FORMA DE PAGAMENTO

Os pagamentos estão sendo feitos à empresa contratada, mensalmente, em valores correspondentes a 1/12 avos do total estabelecido em contrato para o período de um ano. Tal prática é decorrente do que foi estabelecido na Cláusula Sexta do Contrato. Trata-se de uma forma de pagamento inadequada, haja vista que os serviços relativos ao PCMSO, PPRA e LTCAT são diversos, conforme se verifica no Termo de Referência e não são desenvolvidos de maneira uniforme no decorrer do prazo de vigência contratual.

Em decorrência, a administração, de maneira inadequada, efetua pagamentos que podem não corresponder às atividades/produtos apresentados, com o agravante de que há o risco de se pagar por atividades/produtos não realizados.

Nesse ponto é importante mencionar que o vício contratual decorre de falha que vem desde a aprovação do Edital e, por consequência, do Termo de Referência. Porém, poderia ter sido corrigido no exercício de 2015, que é o objeto desta auditoria, com a rescisão do contrato e a realização de outro processo seletivo.

Destaca-se que a Planilha de Formação de Preços, Anexo II do Edital, da maneira como foi elaborada, não é capaz de levar o gestor à aferição correta dos serviços a serem executados e não atende ao que está definido no item 11 do Termo de Referência, abaixo transcrito:

“Nas planilhas de custos deverão estar inclusos, além dos valores para a elaboração dos programas e laudos, os custos para execução das avaliações qualiquantitativas dos agentes de riscos ambientais, especialmente ruídos (dosimetria), agentes químicos, poeiras, vapores, gases e calor, bem como os custos relativos a implantação, coordenação, assistência técnica ao desenvolvimento, consultas médicas e exames periódicos e emissão do relatório para o PCMSO e PPRA e LTCA.”

TERMOS ADITIVOS SEM A INDICAÇÃO DOS EMPENHOS

Nos Termos Aditivos ao Contrato 005/2013 não há a indicação dos empenhos que deram suporte às despesas, em desacordo aos artigos 25 e 27 do Decreto 93.872/86.

Por meio da SA 201601918/03, solicitou-se os seguintes esclarecimentos à Sureg/GO:

“...

5) A cláusula quinta do Contrato nº 05/2013 estabelece um valor global anual para o conjunto dos serviços contratados. Justificar o motivo pelo qual não se optou pela licitação com definição de um valor global para o contrato e não pela definição de preços por atividade a ser realizada;

6) O Contrato nº 05/2013, em sua cláusula sexta, estabelece que os Pagamentos serão feitos mensalmente no valor correspondente a 1/12 avos do valor global anual definido na cláusula quinta. Justificar a escolha por essa forma de pagamento, independente do ritmo de execução dos serviços, com risco de que as atividades executadas em determinado período tenham valor mais baixo do que aquele que será pago;

(...)

8) Justificar os termos aditivos ao Contrato nº 05/2013 não indicarem os empenhos que deram suporte às despesas.”

Por meio de Despacho da Gerente de Finanças e Administração, a Sureg/GO encaminhou as manifestações elaboradas pela Encarregada do Setor de Recursos Humanos, nos seguintes termos:

“5) As contratações nas regionais seguem orientações da MATRIZ, cuja modalidade de licitação segue também os padrões especificados pela MATRIZ.

6) Também, nesse caso, segue-se o padrão MATRIZ

(...)

8) Apesar de não ter sido empenhado, não houve prejuízos relacionados ao pagamento dos serviços prestados. O contrato encontra-se em fase de prorrogação, que ocorrerá a partir do dia 15/07/2015. Providenciaremos, então, o empenho para o próximo período.”

Considerando que o gestor não foi instado a se manifestar, no decorrer dos trabalhos de campo, quanto aos aspectos pertinentes aos produtos apresentados pela Contratada e à atuação da fiscalização, aguardou-se o pronunciamento quando do conhecimento da versão preliminar do Relatório.

No que diz respeito à forma de contratação dos serviços, com valores gerais, sem definição dos preços por produtos/atividades apresentados, e com os pagamentos em valores fixos, a cada mês, o gestor alegou que segue as orientações da Matriz da Conab. Sendo assim, nesses aspectos, manteve-se o que constou acima.

Causa

Falta de treinamento dos servidores que serão responsáveis pela gestão e pela fiscalização dos contratos, seja no aspecto técnico (acompanhamento do objeto), seja no aspecto administrativo.

O responsável pelo Setor de Recursos Humanos deixou de estabelecer rotinas capazes de propiciar a execução e controle adequados das atividades referentes à Segurança e Medicina do Trabalho, conforme inciso X do artigo 119 do Regimento Interno. Essas atividades estão materializadas no Contrato 005/2013, que não contemplou, de forma precisa, os produtos/serviços a serem apresentados.

Titulares do Sereh durante a gestão avaliada:

CPF ***.820.094-**; e

CPF ***.611.051-**.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício/CONAB/SUREG – GO, nº 3530, de 16 de setembro de 2016, a Sureg/GO apresentou a seguinte manifestação:

“Resposta:

Tendo em vista que as Superintendências Regionais seguem um modelo padrão da Matriz para contratação, estamos encaminhando a CI nº 3497 de 13 de setembro de 2016 à GEBEM – GERÊNCIA DE BENEFÍCIOS, SEGURANÇA E MEDICINA DO TRABALHO, objetivando análise e deliberação. (Anexo I)”.

Análise do Controle Interno

A Sureg/GO aguarda manifestações da Matriz, de onde advém, conforme consta, um contrato padrão para contratação dos serviços de PCMSO, PPRA e LTCAT.

Dessa forma, mantemos o ponto e a respectiva recomendação, no sentido de reanálise do modelo de contratação.

Recomendações:

Recomendação 1: Reavaliar a melhor formatação para contratação dos serviços de PCMSO, PPRA e LTCAT, de forma que fique demonstrada a vantajosidade de se contratar os serviços de forma geral, com pagamentos fixos mensais - independente do

fluxo de prestação dos serviços - ou por atividades realizadas/produtos apresentados, com pagamentos por unidades e quantidades determinadas.

1.2.1.3 CONSTATAÇÃO

Superdimensionamento dos custos de insumos (materiais e equipamentos), informados na Planilha de Custos e Formação de Preços anexada ao Contrato n. 01/2015, redundando em recolhimento a menor da Contribuição Social sobre a folha (11% de INSS, art. 195, inciso I, letra a da CF/1988) e em retenção a menor do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

Fato

A análise do Processo n. 21209.000363/2014-92 (Contrato n. 01/2015) revela que a empresa DFox – Serviços e Conservação vem separando, no faturamento mensal (Notas Fiscais - NF) dos serviços de recepção, copeiragem, limpeza/conservação e jardinagem, os custos em mão de obra (MOB) e insumos (materiais e equipamentos). Tal separação é permitida pelas normas federais, em especial o art. 58, inciso XVII, da IN/RFB n. 971, de 13 de novembro de 2009, desde que os valores sejam aqueles efetivamente contratados, conforme a planilha de custos e formação de preços, e estejam devidamente destacados e identificados na NF.

Registre-se que o tratamento contábil precitado propicia que a contribuição social de 11% de INSS incida numa base de cálculo (BC) menor, ou seja, apenas sobre o valor da MOB (vencimento básico + adicionais); o que não vale no caso do ISSQN, por força da Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003 (a BC do imposto municipal é o valor dos serviços prestados, compreendendo MOB + insumos aplicados na prestação dos serviços).

Inicialmente, a DFox - Serviços e Conservação faturou os valores dos serviços sem discriminá-los em MOB e insumos. Consequentemente, a Sureg/GO reteve os 11% de INSS do valor mensal dos serviços contratados (NF 107 e 114). Acontece que, a partir de julho de 2015, a DFox diminuiu a BC do INSS, superdimensionando os valores mensais dos insumos, implicando em descumprimento contratual, na medida em que desconsidera a planilha de custos e formação de preços contratada, além de retenção a menor da contribuição social do INSS (11%), nas NF 118, 124, 131, 135, 141, 145 e 150 e retenção a menor do ISSQN (5%), nas NF 141, 145 e 150.

Quadro 2 - Histórico dos Pagamentos – Contrato n. 01/2015

NF	Comp.	Valor NF	Destaque na NF		INSS (11%)	ISS (5%)	Valor Pago à DFox
			MOB	Insumos (Mats. e Equip.)			
107	abr/2015	34.979,75	34.979,75		3.847,77	1.748,99	29.382,99
114	mai/2015	34.979,75	34.979,75		3.847,77	1.748,99	29.382,99
118	jun/2015	34.979,75	10.350,47	24.629,28	1.350,47	1.748,99	31.880,29
124	jul/2015	34.979,75	12.127,95	22.851,80	1.334,07	1.748,99	31.896,69
131	ago/2015	34.979,75	10.002,03	24.977,72	1.100,22	1.748,99	32.130,54
135	set/2015	34.979,75	9.512,27	25.467,48	1.046,35	1.748,99	32.184,41
141	out/2015	34.979,75	9.564,41	25.415,34	1.052,09	478,22	33.449,44
145	nov/2015	34.979,75	9.564,41	25.415,34	1.052,09	478,22	33.449,44

150	dez/2015	34.979,75	10.431,40	24.548,35	1.147,45	521,57	33.310,73
-----	----------	-----------	-----------	-----------	----------	--------	-----------

Fonte: Processo n. 21.209.000363/2014-92 e Portal da Transparência.

Considerando o valor mensal dos serviços (R\$ 34.979,75) como BC do INSS, ter-se-ia que a Sureg/GO deixou de reter, de julho a dezembro de 2015, R\$ 18.851,65; e reteve, parcialmente, o ISS dos serviços faturados em novembro e dezembro de 2015.

A Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 2500/2016, de 24 de junho de 2016, informando:

“Quanto aos recolhimentos INSS e ISS, no momento, estão sendo recolhidos de acordo com legislação. Quanto aos serviços faturados em desacordo com a planilha, será aberto processo específico com fins previsto nos termos da Cláusula 16 Item 16.5 e 16.5.1, conforme Contrato n° 01/2015. Aplicar providências de interesses administrativos a fim de apurar as causas existentes objetivando a regularização.”

A elevação dos custos de insumos (materiais e equipamento), sem justificativa contratual e além dos limites estabelecidos na planilha de custos e formação de preços, desvirtua o objeto do Contrato n. 01/2015, que deixa de ser prestação de serviços de recepção, copeiragem, limpeza/manutenção e jardinagem para transformar-se em contrato de fornecimento de materiais e equipamentos, contrariando os princípios mais elementares da licitação pública.

Destaca-se, ainda, que não há nenhuma documentação comprobatória de que os materiais e equipamentos, nos valores destacados nas notas fiscais, foram efetivamente fornecidos ou utilizados na prestação de serviços.

Causa

Falhas de fiscalização, no que diz respeito aos aspectos administrativos da execução contratual, devido à insuficiência de controles internos administrativos pertinentes à verificação dos aspectos legais envolvidos nos pagamentos dos serviços prestados.

O titular do Setor Contábil e Financeiro (Secof) autorizou os pagamentos cujos valores dos custos da mão de obra e dos insumos (materiais e equipamentos), discriminados na documentação fiscal, não refletiam aqueles efetivamente informados na planilha de custos e formação de preços, anexada ao Contrato n. 01/2015; o art. 121 do Regimento Interno da Conab estabelece que o Secof é o responsável por conferir, controlar e registrar toda a documentação relativa a contratos e convênios e aos programas governamentais executados pela Sureg, encaminhando-a para pagamento e/ou demais providências cabíveis.

Titulares do Secof durante a gestão avaliada:

CPF ***.610.311-**; e

CPF ***.785.201-**.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 3530, de 16 de setembro de 2016:

“As medidas adotadas, a princípio, foi enviada carta/correspondência n.º 1140, de 23/03/2016, para a Dfox Serviços e Conservação Ltda-ME, comunicando irregularidades que impedem a Conab de prorrogar o Contrato celebrado entre as

partes. Foi solicitado à empresa que se manifestasse e foi concedido prazo para ampla defesa, conforme cópia anexa.

Acataremos a recomendação e informamos que o setor responsável está elaborando planilha para que a empresa contratada recolha os tributos devidos de forma correta.”

Análise do Controle Interno

Em suas manifestações, a Sureg/GO manifesta-se no sentido de que tomará as medidas saneadoras para garantir a integridade e lisura do processo. No entanto, não está entre os anexos ao Ofício/Conab/Sureg-GO n. 3530, de 16 de setembro de 2016, a Carta n. 1140, de 23 de março de 2016.

Ademais, a Superintendência não informou de que forma pretende ressarcir os valores não recolhidos, de impostos e contribuições federais e do ISSQN, para regularização financeira do Contrato n. 01/2015.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar as medidas contratuais para sanção à empresa DFox - Serviços e Conservação, observando a ampla defesa e o contraditório.

Recomendação 2: Solicitar à empresa que demonstre os adequados recolhimentos para saneamento das desconformidades apontadas, promovendo a glosa nas próximas fatura de eventuais saldos remanescentes em favor da Conab.

1.2.1.4 CONSTATAÇÃO

Termos Aditivos ao Contrato nº 008/2003, referente à locação de equipamentos reprográficos, sem indicação do valor contratual; apresentando contradição com proposta de reajuste apresentada pela Contratada; e sem indicação de empenho. Ausência de controle do saldo contratual.

Fato

Foram analisados os atos praticados no exercício de 2015, relativos ao Contrato nº 008/2013 (Pregão Eletrônico 004/2013), processo 21209.000138/2013-75, notadamente no que diz respeito à regularidade da prorrogação do contrato, fiscalização, produtos apresentados e forma de pagamento. O Contrato 008/2013 tem como objeto a contratação de empresa especializada na locação de equipamentos para a prestação de serviços de cópias, impressão, redução, ampliação e digitalização monocromáticas com franquia de quantidade de cópias.

O Contrato 008/2013 foi celebrado em 31 de outubro de 2013, com a DW Service Eireli - EPP, com vigência de um ano. Foi definido o valor de R\$ 11.189,50 para a execução dos serviços, conforme proposta abaixo:

Tabela 2: Valor dos serviços – Contrato 008/2013

TIPO	ITEM	QTD. ESTIMADA FRANQUIA	VALOR UNITÁRIO R\$	VALOR TOTAL ANUAL ESTIMADO
A	Monocromática A3/A4	500 pgs.	20,79	249,50
B	Multifuncional A4	19.500 pgs.	911,66	10.939,92

Total	11.189,42
-------	-----------

Fonte: Proposta comercial da DW Service Eireli – EPP (fl. 151 do processo 21209.000138/2013-75)

O primeiro termo aditivo foi celebrado em 31 de outubro de 2014 e teve como objeto a prorrogação da vigência por doze meses, que passou a ser de 31 de outubro de 2014 a 31 de outubro de 2015. As demais cláusulas foram ratificadas e não houve menção específica ao valor contratual, que permaneceu o mesmo. Não houve indicação do empenho que deu suporte às despesas.

Registra-se que, antes da celebração do primeiro termo aditivo, em 22 de setembro de 2014, houve apresentação de nova proposta para renovação contratual, com reajuste, conforme fl. 197 do processo, porém a prorrogação foi celebrada no mesmo valor, não tendo sido localizada no processo expediente relativo à análise do novo valor proposto pela Contratada.

O segundo termo aditivo foi celebrado em 15 de outubro de 2015 e o objeto foi a prorrogação da vigência por mais doze meses, que passou a ser de 31 de outubro de 2015 a 31 de outubro de 2016. As demais cláusulas foram ratificadas, inclusive o valor contratual original. Porém, há contradição entre essa ratificação e o valor constante do Despacho do Encarregado pelo Setor Administrativo, às fls. 263 do processo 21209.000138/2013-75, onde consta o valor de R\$ 11.766,24.

Na análise dos pagamentos a relatórios emitidos pelo fiscal do contrato, verificou-se que não é feito o controle do saldo contratual.

Por meio da SA 201601918/03, solicitou-se à Sureg/GO o seguinte:

1) ... Justificar, ainda, não haver, no 1º Termo Aditivo (prorrogou a vigência de 31/10/2014 a 31/10/2015) e no 2º Termo Aditivo (prorrogou a vigência de 31/10/2015 a 31/10/2016), cláusula que estabeleça o valor contratual para o novo período de vigência, nem a indicação do empenho que deu suporte à despesa;

2) Na análise dos pagamentos relativos ao Contrato nº 008/2015, ocorridos no exercício de 2015, verificou-se que não é feito o controle do saldo contratual. Apresentar justificativa considerando que a ausência de tal controle expõe a gestão ao risco do valor contratual previsto para o período de um ano se esgotar prematuramente, haja vista a inexistência de mecanismo que indique a necessidade de providências para aditamento contratual;

Por meio de Comunicação Interna, sem número, de 21 de junho de 2016, emitida pelo Setor Administrativo a assinada pelo Encarregado, a Sureg/GO apresentou a seguinte manifestação:

“(…)

Sobre as cláusulas que estabelecem o valor contratual do 1o e 2o Termos Aditivos que prorrogou de 31/10/2014 a 31/10/2015 e 31/10/2015 a 31/10/2016, não houve manifestação do contratado para o reajuste, mesmo tendo sido alertado que teria direito à repactuação. Justificando que o quantitativo não tendo atingido o limite do contrato não pediria. Com relação a Nota de empenho para justificar as despesas ela encontra-se à fl. 264.

Com relação ao item 2 da solicitação, no que se refere ao controle do saldo contratual, justificamos que, quando solicitamos empenho à fl. 168, pedimos o valor total do Contrato por doze meses, e que esse valor, é dividido em 12 (doze) parcelas iguais. Assim, como não há reajuste no período, pois se houvesse repactuação, seria um valor à parte, acrescido no mensal, não tem como pagar a mais ou a menos no final de cada doze meses.

Não corremos assim o risco de se esgotar prematuramente o valor preestabelecido no Contrato. Nesse caso, a justificativa encontra-se no item 14.9 à fl. 112 do presente processo.”

Quanto à manifestação do gestor, tem-se o seguinte:

Quanto ao fato de não haver cláusula no Termo Aditivo analisado estipulando o valor contratual, o gestor alega que não houve manifestação do contratado. Em primeiro lugar, registra-se que, independente de haver reajuste, no termo aditivo deve constar o valor contratual que vigorará para o próximo período, mesmo que seja o mesmo valor originalmente contratado. Em segundo lugar, registra-se que há Proposta Comercial para Renovação Contratual, às fls. 197 do processo, antes da celebração do 1º Termo Aditivo, e às fls. 254, antes da celebração do 2º Termo Aditivo, ambas com alteração do valor original.

No que diz respeito ao fato de não constar nota de empenho nos aditivos contratuais, o gestor alega que tal documento encontra-se às fls. 264 do processo original. Entretanto, o empenho deve constar dos contratos e seus aditivos, conforme estabelece o art. 30 e parágrafo 1º do Decreto 93.872/86:

“Art . 30. Quando os recursos financeiros indicados em cláusula de contrato, convênio, acordo ou ajuste, para execução de seu objeto, forem de natureza orçamentária, deverá constar, da própria cláusula, a classificação programática e econômica da despesa, com a declaração de haver sido esta empenhada à conta do mesmo crédito, mencionando-se o número e data da Nota de Empenho

§ 1º Nos contratos, convênios, acordos ou ajustes, cuja duração ultrapasse um exercício financeiro, indicar-se-á o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem assim cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, com a declaração de que, em termos aditivos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura.”

A Unidade não se manifestou quanto a contradição entre o valor original do Contrato e o valor constante do Despacho do Encarregado pelo Setor Administrativo (fls. 263 do processo 21209.000138/2013-75). Não fica claro no andamento do processo o valor que efetivamente deveria constar do segundo termo aditivo.

Quanto ao controle de saldo contratual, apesar do gestor alegar que não há possibilidade de se esgotar o valor do empenho, pelo fato de que o valor contratual é dividido em doze meses, com parcelas iguais, entende-se que, apesar de se tratar de um contrato de execução simples e de fácil acompanhamento, é salutar que haja controle, até mesmo como boa prática a ser utilizada em qualquer acompanhamento de execução contratual. Ressaltando que, no caso em questão, é definido um valor a ser pago pela franquia de uso. Se a utilização mensal ultrapassar a franquia, a Sureg/GO terá que pagar um valor mensal superior àquele que normalmente é pago, havendo, sim, risco do valor contratual se esgotar.

Causa

Ausência de mecanismos de controles internos na área de acompanhamento contratual;

O responsável pelo Setor Administrativo deixou de implementar controles que propiciassem execução e acompanhamento adequados dos contratos de prestação de serviços relativos à sua área de atuação, competência estabelecida no inciso XI do artigo 120 do Regimento Interno da Conab;

Falta de treinamento dos servidores que serão responsáveis pela gestão e pela fiscalização dos contratos, seja no aspecto técnico (acompanhamento do objeto), seja no aspecto administrativo.

O art. 118 do Regimento Interno da Conab estabelece que é a Gerência de Finanças e Administração (Gefad) o setor responsável pelas atividades relacionadas a serviços gerais e modernização administrativa.

Titular do Setad durante a gestão avaliada:
CPF ***.715.602-**.

Titulares da Gefad durante a gestão avaliada:
CPF ***.597.391-**;
CPF ***.962.201-**; e
CPF ***.820.094-**.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício/CONAB/SUREG – GO, nº 3530, de 16 de setembro de 2016, a Sureg/GO apresentou a seguinte manifestação, com relação ao Relatório Preliminar:

“Resposta:

Recomendação 1: Existe um sistema de acompanhamento dos contratos, via SISCOT, porém vamos aprimorar os controles e adotar as providências para que não haja falhas dessa natureza.

Os fiscais dos contratos estarão mais atentos para exigir o cumprimento das obrigações contratuais.

Recomendação 2: Há uma programação prevista para realizarmos, inclusive, com participação de instrutores da Controladoria Geral da União – CGU.”

Análise do Controle Interno

É de fundamental importância o aprimoramento dos controles internos, de maneira que contribuam para a redução dos riscos a níveis aceitáveis, em todas as áreas da gestão. Dessa forma, entende-se que, ao atender as recomendações ora emanadas, a Sureg/GO proporcionará mais eficiência, eficácia e efetividade às suas contratações.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar controles sobre a formalização do aditamento de contratações, bem como controles sobre a execução e acompanhamento dos contratos de prestação de serviços.

Recomendação 2: Realizar capacitação dos empregados da área de gestão e fiscalização de contratos com ênfase no controle dos saldos contratuais.

1.2.1.5 CONSTATAÇÃO

A Superintendência não abriu conta vinculada, contratualmente prevista, para garantir o recolhimento dos encargos trabalhistas, decorrentes dos pagamentos pelos serviços de vigilância objeto do Contrato n. 01/2014.

Fato

A auditoria não localizou no Processo n. 21209.000558/2012-71 o cumprimento da Cláusula Quinta – Do Pagamento e das Contas Vinculadas para a Quitação de Obrigações Trabalhistas e do FGTS, do Contrato n. 01/2014. Trata-se de providências quanto à abertura de conta vinculada e controlada pela Sureg/GO para depósitos dos encargos trabalhistas, de acordo com a planilha de custos e formação de preço.

Contrato n. 01/2014

“(…)

5.4. Com base na Sum. 331 do Tribunal Superior do Trabalho, visando à garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas, a Conab depositará, mensalmente, em conta vinculada específica, os valores provisionados para pagamento das férias, 13º salários e rescisão contratual dos trabalhadores envolvidos na execução do contrato, em consonância com o disposto no art. 19-A, com a prescrição constante no Anexo VII, ambos da IN/SLTI/MPOG n. 02/2008, os quais somente serão liberados para o pagamento direto dessas verbas aos trabalhadores, nas seguintes condições:

(…)

5.5. A contratante, fundamentada no inc. II, do art. 19-A da IN/SLTI/MPOG n. 02/2008, providenciará a retenção na fatura e o depósito direto dos valores devidos ao FGTS, nas respectivas contas vinculadas dos trabalhadores alocados à execução do contrato, observada a legislação específica.

(…)”

A Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 2582/2016, de 30 de junho de 2016, informando:

“Em relação ao item acima, informamos que está sendo cumprida a obrigatoriedade dos recolhimentos das obrigações trabalhistas, conforme pode ser verificado através dos comprovantes de recolhimentos dos encargos sociais os quais estão anexados aos pagamentos efetuados.”

O controle por meio de conta vinculada consubstancia na abertura de uma conta corrente vinculada, em instituição financeira oficial, cuja movimentação e saque dependem de autorização da entidade contratante. Os depósitos na conta devem ser feitos, mensalmente, de acordo com os custos com encargos trabalhistas indicados na planilha de custos e formação de preços contratada (Anexo VII da IN/SLTI/MPOG n. 02/2008).

As ações de verificação e instrução do processo com os comprovantes de recolhimento estão relacionadas à fiscalização contratual e não afastam a obrigatoriedade prevista no Contrato n. 01/2014.

Causa

Insuficiência de controles internos administrativos pertinentes à verificação do cumprimento dos aspectos legais/administrativos envolvidos na execução dos contratos.

O titular do Setor Contábil e Financeiro (Secof), nos termos do art. 121 do Regimento Interno da Conab, é responsável por conferir, controlar e registrar toda a documentação relativa a contratos e convênios e aos programas governamentais executados pela Sureg, encaminhando-a para pagamento e/ou demais providências cabíveis.

Titulares do Secof durante a gestão avaliada:

CPF ***.610.311-**; e

CPF ***.785.201-**.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 3530, de 16 de setembro de 2016:

“Recomendação 1: Providenciar a abertura e depósito em conta corrente vinculada, nos termos do disposto no art. 19-A da IN/SLTI/MPOG n. 02/2008, de 30 de abril de 2008, para dar cumprimento ao Contrato n. 01/2014 (itens 5.4 e 5.5).

Apesar de constar expressamente no contrato, esta Superintendência Regional, conforme já informamos, teve o cuidado de verificar mensalmente se a contratada realiza o recolhimento dos encargos previdenciários e trabalhistas, o que foi cumprido pela empresa até então.

O assunto está sendo submetido à área Jurídica para verificação da possibilidade de supressão desta cláusula contratual, haja a vista a enorme dificuldade de colocá-la em prática.”

Análise do Controle Interno

Em atenção ao Ofício/Conab/Sureg-GO n. 3530, de 16 de setembro de 2016, a Superintendência informa que está envidando esforços para sanar a impropriedade apontada pela auditoria, por meio de consulta à assessoria jurídica da Conab.

A abertura de conta corrente vinculada não é obrigatória, no entanto, o poder público contratante deve justificar (motivar) os casos de comprovada inviabilidade de utilizá-la, nos termos da IN/SLTI n. 02/2008. Ademais, o provisionamento de valores (custos) dos contratos administrativos de prestação de serviços, para o pagamento das férias, 13º (décimo terceiro) e verbas rescisórias aos trabalhadores terceirizados, é uma medida administrativa que garante os direitos do trabalhador, previne eventuais demandas trabalhistas, simplifica e reforça a fiscalização, evitando, assim, as conferências exaustivas, realizadas mês a mês, das retenções contratuais.

Recomendações:

Recomendação 1: Instruir o Processo n. 21209.000558/2012-71, bem como os demais processos relativos à contratação de prestação de serviços, com as justificativas da inviabilidade da utilização de conta corrente vinculada para dar cumprimento ao Contrato n. 01/2014 (itens 5.4 e 5.5), nos termos requeridos pelo art. 19-A da IN/SLTI n. 02/2008, § 2º.

1.2.1.6 CONSTATAÇÃO

A planilha financeira do Contrato n. 01/2015 está superdimensionada, no custo mensal do servente de limpeza, em virtude de inserção de valores de insumos (materiais e equipamentos) em percentual superior àqueles definidos no Caderno Técnico da SLTI/MPOG, exercício 2015.

Fato

Em relação à planilha de custos e formação de preços anexada ao Contrato n. 01/2015 (Processo n. 21209.000363/2014-92/Contratação de Serviços de Recepção, Copeiragem, Limpeza, Asseio, Conservação e Jardinagem), verificou-se que o valor mensal dos insumos (materiais e equipamentos) indicado nos custos do servente de limpeza supera

em mais de 100% o valor de referência, no cenário máximo, calculado pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SLTI/MPOG (Caderno Técnico – Exercício 2015).

De acordo com os estudos da SLTI/MPOG, na composição dos custos dos contratos de prestação de serviços de limpeza com fornecimento de materiais e equipamentos, o valor mensal máximo dos insumos fornecidos aos serventes de limpeza deve ser de R\$ 201,89 (12% sobre a remuneração básica + encargos). Na planilha de custos e formação de preços elaborada pela DFox – Serviços e Conservação, o valor mensal dos insumos dos serventes de limpeza é de R\$ 570,94.

Quadro 3 - Valores dos insumos informados na planilha financeira

Qtde.	Colaborador	Insumos Individuais		Custo Mensal Individual	Custo Mensal Total
		Materiais	Equip.		
8	Servente de Limpeza	R\$ 490,11	R\$ 80,83	R\$ 570,94	R\$ 4.567,52

Fonte: Processo n. 21.209.000363/2014-92.

Tem-se:

- (a) valor de referência dos insumos do servente de limpeza (SLTI/MPOG): R\$ 201,89;
- (b) valor dos insumos do servente de limpeza informado na planilha financeira: R\$ 570,94;
- (c) cálculo do percentual superdimensionado: $(b/a) \times 100 = 182\%$

Em consequência do superdimensionamento dos insumos, o custo mensal do servente de limpeza (preço homem-mês) suportado pela Sureg/GO, ultrapassa o custo mensal do servente de limpeza (preço homem-mês) calculado pela SLTI/MPOG (Portaria n. 07, de 13 de abril de 2015).

Quadro 4 – Custos dos Serventes de Limpeza - 2015

Qtde.	Colaborador	Preço Homem-Mês		Diferença Mensal (individual)	Diferença Mensal Total
		Contrato n. 01/2015	SLTI/MPOG		
8	Servente de Limpeza	R\$ 2.863,26	R\$ 2.681,69	R\$ 181,57	R\$ 1.452,56

Fonte: Planilha de Custos e Formação de Preços e Caderno Técnico SLTI/MPOG – 2015.

Nota-se que, em contratos de prestação de serviços similares ao da Sureg/GO, em outras entidades da administração pública federal em Goiás, o valor praticado pelas contratadas observam os limites dos normativos do MPOG. Este é o caso da Embrapa Arroz e Feijão, cujos valores de insumos de limpeza informados pela contratada está condizente com os valores do MPOG.

Impende registrar, também, que as rotinas de acompanhamento da execução contratual não permitem confirmar se o valor dos insumos informado na planilha financeira foi realmente convertido em compras de materiais/produtos de limpeza, na quantidade mensalmente contratada, e em fornecimento de equipamentos, conforme o andamento da prestação dos serviços ou a formação de estoques, tendo em vista que não há registro no Processo n. 21209.000363/2014-92, relativo ao recebimento e/ou aceitação de materiais e a utilização de equipamentos.

Em função do exposto acima, solicitou-se à Sureg/GO que se manifestasse (Solicitação de Auditoria n. 201601918/04). As manifestações encaminhadas pela Superintendência estão nas manifestações da unidade examinada.

A Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 2500/2016, de 24 de junho de 2016, informando:

“Quanto aos serviços faturados em desacordo com a planilha, será aberto processo específico com fins de apurar a responsabilidade, nos termos da Cláusula 16 Item 16.5 e 16.5.1, conforme Contrato n° 01/2015.”

A Sureg/GO se manifesta no sentido de que está envidando esforços para sanar a irregularidade.

Registre-se, ademais, que a contratação de serviços de limpeza, conservação e asseio requer estudo pormenorizado da quantidade dos insumos a ser utilizada mês a mês, bem como dos meios de controle os materiais/produtos e equipamentos empregados na prestação dos serviços, tendo como referência as necessidades e as características das áreas a serem limpas, conservadas e asseadas.

Os exames do processo e as observações das atividades de controle não permitem concluir que existe um controle eficiente e efetivo da execução do Contrato n. 01/2015, conforme exigência da Lei n. 8.666, de 21 junho de 1993, e do instrumento convocatório (itens 15.1.5, 16.1.1, 16.1.29 e 16.1.30 do Edital de Pregão Eletrônico n. 01/2015 e Termo de Referência).

Causa

Falhas na elaboração dos estudos técnicos preliminares que possibilitem a estimativa dos custos corretos que incidirão nos contratos de natureza continuada.

Nos termos de art. 121 do Regimento Interno da Conab, ao titular do Setor Administrativo (Setad) compete: (i) proceder à aquisição, ao recebimento, à conferência, guarda e distribuição de materiais permanentes e de consumo; (ii) examinar e preparar a documentação para formação de processos de pagamento das aquisições de serviços, materiais permanentes e de consumo; (iii) executar, controlar e acompanhar as atividades de segurança, limpeza, conservação e jardinagem; (iv) elaborar os contratos advindos da Comissão de Licitação; (v) executar e acompanhar os contratos de prestação de serviços relativos à sua área de atuação, emitindo a documentação pertinente; e (vi) avaliar sistematicamente as bases contratuais, sobretudo nos aspectos de preço qualidade e prazo, propondo, quando necessário, a renegociação ou o cancelamento dos instrumentos.

Titular do Setad durante a gestão avaliada:
CPF ***.715.602-**.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 3530, de 16 de setembro de 2016:

“Acataremos a recomendação. Será estabelecida rotina de controle interno pelos fiscais do contrato (agente 67) exigindo relatórios mensais, para acompanhamento dos quantitativos dos insumos, comparando-os com os volumes definidos no Termo de Referência e balizados com os volumes definidos no Caderno Técnico da SLTI/MPOG.”

Análise do Controle Interno

Em atenção ao Ofício/Conab/Sureg-GO n. 3530, de 16 de setembro de 2016, a Superintendência informa que está de acordo com as melhorias propostas pela auditoria e que envidará esforços para implementá-las em suas rotinas administrativas.

Recomendações:

Recomendação 1: Instruir os processos de contratações de serviços de natureza continuada, que incluam insumos, com estudos técnicos preliminares que definam a quantidade de materiais a serem utilizados, por área e tipo de piso, estabelecendo, ainda, controles, de entrada e saída, dos produtos definidos e fornecidos mensalmente.

1.2.2 FISCALIZAÇÃO INTERNA

1.2.2.1 CONSTATAÇÃO

Percentual de retenção (antecipação) do IR, CSLL e Cofins/PIS, das notas fiscais emitidas pela Wig - Auditoria e Consultoria, em desacordo com a IN/RFB n. 1.234, de 11 de janeiro de 2012 (alterada pela IN/RFB 1.540/2015).

Fato

Em relação aos pagamentos pelos serviços objeto do Contrato n. 02/2015, verificou-se que a Sureg/GO vem retendo, a título de antecipação do Imposto de Renda (IR), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição para a Seguridade Social (Cofins) e do Programa de Integração Social (Pis), apenas 5,85% do valor destacado na nota fiscal.

Os serviços de perícia e auditoria médica são instrumentais ou acessórios aos procedimentos médicos, odontológicos e de enfermagem propriamente ditos. Portanto, não são atividades que se inserem nas regras dos arts. 29 a 31, e respectivos incisos, da IN/RFB 1.234, de 11 de janeiro de 2012 (alterada pela IN/RFB 1540/2015). Ademais, a signatária do contrato, Wig - Auditoria e Consultoria Médica, é empresa limitada, não se trata de associação de profissionais ou cooperativa médica, entidades das quais cuidam aquela parte da IN.

Conforme classificação do Cadastro Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), a sociedade empresária que presta serviços de perícias e auditorias médicas insere-se na Seção XII – Dos Planos Privados de Assistência à Saúde e Odontológica, art. 32, § 3º, inciso III, do normativo em epígrafe, cujo percentual de antecipação dos gravames citadas acima é de 9,45% do valor da nota fiscal.

Por ocasião dos trabalhos de campo, solicitou-se à Sureg/GO que se manifestasse sobre a retenção em desacordo com a citada Instrução Normativa (Solicitação de Auditoria n. 201601918/04, de 22 de junho de 2016). As manifestações estão transcritas abaixo.

A Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 2500/2016, de 24 de junho de 2016, com as seguintes manifestações:

“As retenções do Contrato 02/2015 estão sendo praticadas de acordo com a Instrução Normativa RFB nº 1540, de 05 de janeiro de 2015.

Art. 31. Nos pagamentos efetuados, a partir de 1º de janeiro de 2009, às pessoas jurídicas prestadoras de serviços hospitalares e de auxílio diagnóstico e terapia, patologia clínica, imagenologia, anatomia patológica e citopatologia, medicina nuclear e análises e patologias clínicas, desde que as prestadoras desses serviços sejam organizadas sob a forma de sociedade empresária e atendam às normas da Agência Nacional de Vigilância

Sanitária (Anvisa), será devida a retenção do IR, da CSLL, da Cofins e da Contribuição para o PIS/Pasep, no percentual de 5,85% (cinco inteiros e oitenta e cinco centésimos por cento), mediante o código de arrecadação 6147. (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1540, de 05 de janeiro de 2015)”

O art. 31 da IN/RFB 1.234/2012 (alterada pela IN/RFB 1.540/2015), trata de retenções a serem feitas sobre os pagamentos de serviços hospitalares/odontológicos, a exemplo de hospitais/consultórios e instituições congêneres. Os serviços de perícia e auditoria prestados pela Win – Auditoria e Consultoria Médica dizem respeito à conferência de contas de internações, visitas a pacientes e outros serviços de assessoria à Sureg/GO, objetivando verificar e garantir a regularidade dos pagamentos pelos serviços hospitalares/odontológicos prestados pela rede credenciada aos empregados da Companhia. Portanto, os serviços da contratada não se enquadram na parte citada da norma.

Causa

Interpretação equivocada da legislação.

O titular do Setor Contábil e Financeiro (Secof) não atuou para garantir a antecipação correta dos impostos e contribuições incidentes sobre os serviços de perícia e auditoria médica, com impactos na gestão de 2015; o art. 121 do Regimento Interno da Conab estabelece que o Secof é o responsável por conferir, controlar e registrar toda a documentação relativa a contratos e convênios e aos programas governamentais executados pela Sureg, encaminhando-a para pagamento e/ou demais providências cabíveis.

O Regimento Interno da Conab, no art. 122, dispõe que compete ao Setor Fiscal e Tributário (Sefit) acompanhar a aplicação da legislação tributária e orientar os agentes internos sobre assuntos da mesma natureza.

Titulares do Secof durante a gestão avaliada:

CPF ***.610.311-**; e

CPF ***.785.201-**.

Titular do Sefit durante a gestão avaliada:

CPF ***.360.921-**.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 3530, de 16 de setembro de 2016:

“Em relação aos recolhimentos dos Tributos Federais da Empresa Wig – Auditoria e Consultoria médica Ltda, que estava sendo retido com alíquota de 5,85% com código de (6147), estamos providenciando os recolhimentos apartir da próxima fatura com a alíquota de 9,45% e com o código de recolhimento (6190).”

Análise do Controle Interno

Em atenção ao Ofício/Conab/Sureg-GO n. 3530, de 16 de setembro de 2016, a Superintendência informa que providenciará as retenções de acordo com a IN/RFB 1.234/2012.

Recomendações:

Recomendação 1: Para os próximos pagamentos pelos serviços de perícia e auditoria médica, reter das notas fiscais o percentual de 9,45%, em cumprimento ao disposto na IN/RFB 1.234, de 11 de janeiro de 2012, alterada pela IN/RFB 1.540/2015.

1.2.2.2 CONSTATAÇÃO

A Sureg/GO deixou de reter, em 2015, R\$ 29.750,27, a título de antecipação do IR, da CSLL e da Cofins/PIS das notas fiscais emitidas pela DFox - Serviços e Conservação.

Fato

De acordo com a tabela do Anexo I à IN/RFB n. 1.234, de 11 de janeiro de 2012 (alterada pela IN/RFB 1.540/2015), dos pagamentos feitos por entidades públicas referentes aos serviços de locação de mão de obra, deve-se reter, mês a mês, 9,45% do total do valor faturado, a título de antecipação do Imposto de Renda (IR), da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição para financiamento da Seguridade Social (Cofins) e do Programa de Integração Social (Pis).

Em consequência da inobservância do disposto acima, verificou-se que a Sureg/GO deixou de reter R\$ 29.705,27 dos pagamentos pelos serviços terceirizados de recepcionista, copeira, limpeza/conservação e jardinagem, prestados pela empresa DFox Serviços e Conservação Ltda. – ME (CNPJ 01.321.743/0001-26), Contrato n. 01/2015, conforme a relação de Notas Fiscais (NF) referentes à prestação de serviços do exercício de 2015.

Tabela 3 - Valor das NF e Cálculo dos Valores Não Retidos

NF	Emissão	Valor NF (R\$)	Atesto em	Retenção 9,45% (IN RFB 1.234/2012) (R\$)
107	29/04/2015	34.979,75	05/05/2015	3.305,59
114	08/06/2015	34.979,75	09/06/2015	3.305,59
118	02/07/2015	34.979,75	06/07/2015	3.305,59
124	03/08/2015	34.979,75	11/08/2015	3.305,59
131	03/09/2015	34.979,75	08/09/2015	3.305,59
135	08/10/2015	34.979,75	21/10/2015	3.305,59
141	09/11/2015	34.979,75	19/11/2015	3.305,59
145	26/11/2015	34.979,75	07/12/2015	3.305,59
150		34.979,75		3.305,59
Total		314.817,75		29.705,27

Fonte: Processo n. 21.209.000363/2014-92 e Portal da Transparência.

A Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 2500/2016, de 24 de junho de 2016, informando:

“A Empresa DFOX SERVIÇOS E CONSERVAÇÃO LTDA - ME - C.N.P.J. - 01.321.743/0001-26, é Optante pelo Simples nacional desde 01/01/2014, conforme cópias anexa dos CNPJ e CNAES. Desta feita não se enquadra a tabela do Anexo I à IN/1.234/2012, para efetuar os recolhimentos pontuados.”

As microempresas (ME) e as empresas de pequeno porte (EPP) que fornecem mão de obra ao setor público não podem permanecer no regime de apuração do Simples Nacional. Isto é o que dispõe a Lei Complementar (LC) n. 123, de 14 de dezembro de 2006, Seção II – Das Vedações ao Ingresso no Simples Nacional, art. 17, inciso XII, conjugado com o art. 13.

Sem embargo, a vedação acima não significa dizer que as ME e as EPP, inseridas no Simples Nacional, não possam participar das licitações públicas de contratação de serviços terceirizados, desfrutando do tratamento diferenciado previsto no Capítulo V – Do Acesso aos Mercados, art. 42 e seguintes da LC precitada. Neste caso, o instrumento convocatório deve estabelecer que (i) as propostas das ME e EPP devem ser formuladas observando todos os tributos e encargos suportados pelas demais empresas e (ii) condicionar a contratação ao compromisso de a micro ou pequena empresa oficializar o pedido de desenquadramento do regime à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), até o término do mês subsequente à assinatura do termo contratual (art. 30 e 31 da LC n. 123/2006 e Acórdão TCU 2.798/2010-Plenário).

De outra forma, a ME/EPP estará sujeita ao pagamento de multa e outras sanções administrativas, em observância ao disposto na Resolução 94, de 29 de novembro de 2011, do Conselho Gestor do Simples Nacional (CGSN), que dispõe sobre a falta de comunicação no prazo legal.

Afora o exposto acima, ressalta-se que em declaração acostada ao Processo n. 21.209.000363/2014-92 (fl. 312), consta que empresa DFox – Serviços e Conservação não está inserida no Simples Nacional. Demais disso, as ME e EPP, inseridas no Simples Nacional, estão dispensadas do recolhimento das contribuições sociais previstas no art. 240 da Constituição Federal (art. 13 da LC 123/2006); admitindo o prosseguimento de contrato administrativo com empresa inserida no regime de recolhimento do Simples Nacional, sem as devidas correções na planilha financeira, estar-se-ia compactuando com tratamento favorecido não previsto em lei e anulando a proposta financeira contratada, na medida em que as contribuições precitadas não estariam inseridas nos custos dos serviços contratados, redundando em enriquecimento sem justa causa para uma das partes da relação contratual.

Causa

Falhas de fiscalização e acompanhamento, no que diz respeito aos aspectos administrativos da execução contratual, devido à insuficiência de controles internos administrativos pertinentes à verificação dos aspectos legais envolvidos nos pagamentos dos serviços prestados.

O titular do Setor Contábil e Financeiro (Secof) não atuou para garantir a antecipação dos impostos e contribuições incidentes sobre os serviços de recepção, copeiragem, limpeza, conservação, asseio e jardinagem, com impactos na gestão de 2015; o art. 121 do Regimento Interno da Conab estabelece que o Secof é o responsável por conferir, controlar e registrar toda a documentação relativa a contratos e convênios e aos programas governamentais executados pela Sureg, encaminhando-a para pagamento e/ou demais providências cabíveis.

O Regimento Interno da Conab, no art. 122, dispõe que compete ao Setor Fiscal e Tributário (Sefit) acompanhar a aplicação da legislação tributária e orientar os agentes internos sobre assuntos da mesma natureza.

Titulares do Secof durante a gestão avaliada:
CPF ***.610.311-**; e

CPF ***.785.201-**.

Titular do Sefit durante a gestão avaliada:

CPF ***.360.921-**.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 3530, de 16 de setembro de 2016:

“A Empresa Dfox Serviços e Conservação Ltda, CNPJ 01.321.743/0001-26, continua cadastrada no Simples Nacional desde 01/01/2014, e como envia a Declaração de Acordo com Anexo IV do Art. 4º, não podem ser retido os tributos federais, como solicita o parecer da CGU, em anexo estamos encaminhando cópia da Solução de Consulta n.º 02 de 27/01/2012, junto a Receita Federal onde, nos itens 11, 12, 13, 14 a Empresa pode ser optante pelos Simples.”

Análise do Controle Interno

Em atenção ao Ofício/Conab/Sureg-GO n. 3530, de 16 de setembro de 2016, tem-se:

(i) o fato de a empresa enviar a sua declaração de imposto de renda na forma preconizada pelo Simples Nacional ou estar inscrita no regime simplificado não a habilita a manter contrato administrativo, se ela (ME/EPP) não possuir ou manter os requisitos necessários para fazer jus ao regime diferenciado. É nesse sentido que a LC n. 123, de 14 de dezembro de 2006, estabelece a obrigatoriedade de as ME e EPP comunicarem à Receita Federal a ocorrência de situações impeditivas que as descredenciam a continuarem no Simples Nacional (arts. 30 e 31 da LC);

(ii) o objeto da Solução de Consulta (SC) n. 02, de 27 de janeiro de 2012, da Coordenação de Tributação da SRFB, não guarda nenhuma relação com os fatos apontados pela auditoria. Primeiro, a consulta trata de locação de bens móveis com utilização de mão de obra, o contrato mantido com a DFox é de prestação de serviços de limpeza, recepção, copeiragem, conservação e jardinagem. Segundo, os parágrafos (itens) 11, 12, 13 e 14 da SC dispõem sobre a forma de recolhimento da contribuição previdência das prestações de serviços inseridas na exceção do art. 18, § 5º-C, da LC n. 123, o que também não serve de arrimo das retenções tributárias do Contrato n. 01/2015, praticadas mensalmente pela Sureg/GO;

(iii) as exceções do art. 18, § 5º-C, dizem respeito aos serviços de vigilância, limpeza e conservação, desde que tais serviços não sejam realizados junto com atividades vedadas. No presente caso, os serviços (atividades) de recepção e copeiragem, independentemente da quantidade de postos ou da representatividade financeira no valor mensal do Contrato n. 01/2015, vedam a continuidade da DFox no Simples Nacional;

Corroboram o disposto no item (iii), as seguintes orientações/regulamentações normativas:

Do “Perguntas e Respostas” sobre o Simples Nacional (Disponível em: <http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/Perguntas/Perguntas.aspx>):

“2.4. As microempresas (ME) e as empresas de pequeno porte (EPP) que exerçam atividades diversificadas, sendo apenas uma delas vedada e de pouca representatividade no total das receitas, podem optar pelo Simples Nacional?”

Não poderão optar pelo Simples Nacional as ME e as EPP que, embora exerçam diversas atividades permitidas, também exerçam pelo menos uma atividade vedada, independentemente da relevância da atividade impeditiva.

Solução de Consulta (SRRF04/Disit) nº 88, de 12 de novembro de 2012:

ASSUNTO: Simples Nacional

EMENTA: A microempresa ou empresa de pequeno porte que preste serviço, por meio de cessão ou locação de mão de obra, de copeira, motorista, garçom, recepcionista e portaria não pode optar pelo Simples Nacional ou nele permanecer.

Resolução CGSN n. 94, de 29 de novembro de 2011:

(...)

Art. 5º A ME ou EPP optante pelo Simples Nacional deverá recolher os seguintes tributos, devidos na qualidade de contribuinte ou responsável, nos termos da legislação aplicável às demais pessoas jurídicas, além daqueles relacionados no art. 4º: (Lei Complementar nº 123, de 2006, art. 13, § 1º, incisos I a XV)

XI - ISS devido:

a) em relação aos serviços sujeitos à substituição tributária ou retenção na fonte;

(...)

Soma-se, à análise dos parágrafos anteriores, a ausência de manifestação da Superintendência sobre a revisão da planilha financeira contratada, com vista a estabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato n. 01/2015, no que tange à supressão dos custos relativos às contribuições sociais do art. 240 da Constituição Federal.

A gestão dos contratos administrativos deve observar e exigir que os contratados observem a legislação. Sobretudo no caso em epígrafe, no qual as atividades contratadas incluem serviços que vedam a permanência da contratada no Simples Nacional. Sendo assim, se a ME/EPP não comunicar, tempestivamente, à Receita Federal, cumpre à entidade contratante a obrigação de fazê-lo, em observância aos princípios da legalidade e oficialidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Comunicar à SRFB/MF do domicílio tributário da empresa DFox - Serviços e Conservação, para as providências cabíveis.

Recomendação 2: Apurar as diferenças não recolhidas, em virtude dos valores de tributos e contribuições retidos a menor pela Sureg/GO, promovendo as glosas devidas nas próximas faturas.

1.2.2.3 CONSTATAÇÃO

Superdimensionamento dos custos de insumos com materiais e equipamentos do Contrato n. 01/2014, referente ao serviço de vigilância, redundado em recolhimento a menor da Contribuição Social sobre a folha (11% de INSS, art. 195, inciso I, letra a da CF/1988).

Fato

A auditoria verificou que a empresa Gentleman Segurança (CNPJ 04.032.981/0001-00), signatária do Contrato n. 01/2014 (Prestação de Serviços de Vigilância), faturou as notas fiscais, no exercício sob análise, superestimando os custos com materiais e equipamentos de todos os postos contratados e inserindo custos inexistentes (auxílio-transporte) na planilha financeira contratada, em desacordo com os custos individualizados dos postos de vigilância das UA de Itapuranga, Palmeiras, Paraúna, Porteirão, Pontalina, Santa Helena e São Luís de Montes Belos.

A manobra citada acima possibilita diminuir a base de cálculo (BC) da contribuição social do INSS (11%) e, conseqüentemente, a entidade contratante passa a reter valor menor do que o realmente devido, em descompasso com os termos da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991.

Por ocasião dos trabalhos de campo, solicitou-se à Sureg/GO que se manifestasse sobre a liquidação dos serviços de vigilância faturados em 2015 (Solicitação de Auditoria n. 201601918/05, de 27 de junho de 2016). As manifestações da Superintendência estão transcritas abaixo.

A Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 2582/2016, de 30 de junho de 2016, informando:

“Quanto aos recolhimentos do INSS, no momento, estão sendo recolhidos de acordo com a legislação. Quanto ao vale transporte lançado nas referidas planilhas, estaremos apurando ocorrido junto a Gentleman Segurança, para fins de regularização nos termos da Lei 8.212, de 24.07.1991.”

Em atenção ao Ofício/Conab/Sureg-GO n. 2582/2016, a Sureg/GO manifesta-se no sentido de que tomará as medidas saneadoras para garantir a regularidade dos pagamentos. Entretanto, nada foi dito a respeito dos valores do INSS retidos em desacordo com a legislação.

Causa

Insuficiência de controles internos pertinentes à verificação do cumprimento dos aspectos legais/administrativos envolvidos na execução dos contratos.

O titular do Setor Contábil e Financeiro (Secof) autorizou os pagamentos cujos valores dos custos da mão de obra e dos insumos (materiais e equipamentos), discriminados na documentação fiscal, não refletiam aqueles efetivamente informados na planilha de custos e formação de preços, anexada ao Contrato n. 01/2014; o art. 121 do Regimento Interno da Conab estabelece que o Secof é o responsável por conferir, controlar e registrar toda a documentação relativa a contratos e convênios e aos programas governamentais executados pela Sureg, encaminhando-a para pagamento e/ou demais providências cabíveis.

Titulares do Secof durante a gestão avaliada:

CPF ***.610.311-**; e

CPF ***.785.201-**.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 3530, de 16 de setembro de 2016:

“Conforme se constata nas faturas emitidas a partir do mês de julho/2016, a contratada após receber correspondência desta Superintendência Regional, deixou de inserir insumos a título de (vale-transporte) nas faturas das Unidades relacionadas no item, conforme pode se verificar através da na Nota Fiscal 13656 da UA. Itapuranga. (Anexo IV).”

Análise do Controle Interno

A providência informada pela Superintendência corrige parcialmente a irregularidade apontada por esta Controladoria, na medida em que os custos inexistentes (vales-transportes para cidades que não possuem transporte público) não serão mais abatidos do valor mensal do Contrato n. 01/2015, para fins de cálculo da contribuição social do INSS.

A Conab não se manifestou sobre a regularidades dos valores dos outros insumos (materiais e equipamentos) relacionados nas notas e fiscais e nem sobre as diferenças não recolhidas em favor do INSS, desde a assinatura do contrato até dezembro de 2015.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover os cálculos do valor da contribuição do INSS que deixou de ser retido desde a assinatura do Contrato n. 01/2014 até o término do exercício de 2015 e observar, na sequência da execução contratual, se os valores dos insumos (materiais e equipamentos) discriminados nas notas fiscais estão de acordo com os valores da planilha financeira contratada.

1.2.2.4 CONSTATAÇÃO

Pagamentos referentes ao serviço de vigilância (Contrato n. 01/2014) feitos reiteradamente com atrasos.

Fato

De acordo com o Contrato n. 01/2014 (Processo n. 21209.000558/2012-71 – Serviços de Vigilância/Contrato n. 01/2014/Gentleman Segurança Ltda.), o prazo máximo para pagamento dos serviços de vigilância (conforme disposto na Cláusula Quinta – Do Pagamento e das Contas Vinculadas para a Quitação de Obrigações Trabalhistas e do FGTS, item 5.1, conjugado com o item 5.2) é até o 5º dia após o recebimento da nota fiscal de prestação dos serviços, interregno que inclui os procedimentos de liquidação das despesas.

A análise do processo indica que os pagamentos não estão ocorrendo dentro do prazo limite definido pelo Contrato n. 01/2014. No quadro abaixo, foram relacionadas as notas fiscais e os respectivos atrasos, em dias, dos pagamentos referentes ao exercício de 2015.

Quadro 5 - Atraso em dias dos pagamentos de 2015 para o Contrato n. 01/2014

Nota Fiscal (NF)	Valor Nota de Empenho (NE)	Ref. (mês)	Serviços de Vigilância Unidades Armazenadoras e Portaria Sureg/GO	5º dia útil mês subsequente (item 5.2 do Contrato 01/2014)	Prazo máximo p/pgto. (item 5.1 do Contrato 01/2014)	Pgto. em (data OB)	Atraso em dias
9975	23.979,04	jan/15	Goiânia	6/2/2015	13/2/2015	5/3/2015	22
9976	11.989,52	jan/15	Portaria Sureg	6/2/2015	13/2/2015	O pgto. não foi	

						feito em 2015	
9977	11.628,34	jan/15	Itapuranga	6/2/2015	13/2/2015	5/3/2015	22
9978	10.235,34	jan/15	Palmeiras	6/2/2015	13/2/2015	14/4/2015	61
9979	11.279,49	jan/15	Paraúna	6/2/2015	13/2/2015	5/3/2015	22
9980	10.232,93	jan/15	Potalina	6/2/2015	13/2/2015	14/4/2015	61
9981	10.235,34	jan/15	Porteirão	6/2/2015	13/2/2015	14/4/2015	61
9983	10.362,63	jan/15	Santa Helena	6/2/2015	13/2/2015	14/4/2015	61
9984	10.305,75	jan/15	S. Luís M. Belos	6/2/2015	13/2/2015	14/4/2015	61
9985	10.325,05	jan/15	Rio Verde	6/2/2015	13/2/2015	14/4/2015	61
10203	23.979,04	fev/15	Goiânia	6/3/2015	13/3/2015	14/4/2015	31
10204	11.980,52	fev/15	Portaria Sureg	6/3/2015	13/3/2015	15/4/2015	32
10205	11.628,34	fev/15	Itapuranga	6/3/2015	13/3/2015	15/4/2015	32
10206	11.628,34	fev/15	Palmeiras	6/3/2015	13/3/2015	14/4/2015	31
10207	11.628,34	fev/15	Paraúna	6/3/2015	13/3/2015	15/4/2015	32
10209	11.628,34	fev/15	Pontalina	6/3/2015	13/3/2015	15/4/2015	32
10210	11.628,34	fev/15	Porteirão	6/3/2015	13/3/2015	14/4/2015	31
10212	11.914,90	fev/15	Santa Helena	6/3/2015	13/3/2015	15/4/2015	32
10215	11.992,18	fev/15	S. Luís M. Belos	6/3/2015	13/3/2015	15/4/2015	32
10216	11.732,66	fev/15	Rio Verde	6/3/2015	13/3/2015	15/4/2015	32
10428	23.979,04	mar/15	Goiânia	8/4/2015	15/4/2015	14/5/2015	29
10429	10.269,79	mar/15	Porteirão	8/4/2015	15/4/2015	14/5/2015	29
10430	10.265,80	mar/15	Pontalina	8/4/2015	15/4/2015	14/5/2015	29
10431	10.269,79	mar/15	Paraúna	8/4/2015	15/4/2015	14/5/2015	29
10432	10.269,79	mar/15	Palmeiras	8/4/2015	15/4/2015	14/5/2015	29
10433	10.269,79	mar/15	Itapuranga	8/4/2015	15/4/2015	14/5/2015	29
10434	10.359,50	mar/15	Rio Verde	8/4/2015	15/4/2015	14/5/2015	29
10435	10.397,08	mar/15	Santa Helena	8/4/2015	15/4/2015	14/5/2015	29
10436	10.340,12	mar/15	S. Luís M. Belos	8/4/2015	15/4/2015	14/5/2015	29
10444	11.989,52	mar/15	Portaria Sureg	8/4/2015	15/4/2015	23/4/2015	8
10656	10.265,80	abr/15	Pontalina	5/5/2015	15/5/2015	24/6/2015	39
10657	10.269,79	abr/15	Paraúna	5/5/2015	15/5/2015	24/6/2015	39
10658	10.269,82	abr/15	Palmeiras	5/5/2015	15/5/2015	24/6/2015	39
10659	10.359,51	abr/15	Rio Verde	5/5/2015	15/5/2015	24/6/2015	39

10660	10.397,08	abr/15	Santa Helena	5/5/2015	15/5/2015	24/6/2015	39
10661	10.340,12	abr/15	S. Luíz M. Belos	5/5/2015	15/5/2015	24/6/2015	39
10662	11.989,52	abr/15	Portaria Sureg	5/5/2015	15/5/2015	21/5/2015	6
10663	21.880,19	abr/15	Goiânia	5/5/2015	15/5/2015	24/6/2015	39
10665	11.628,34	abr/15	Porteirão	5/5/2015	15/5/2015	5/6/2015	20
10669	10.269,78	abr/15	Itapuranga	5/5/2015	15/5/2015	24/6/2015	39
10869	10.940,09	mai/15	Portaria Sureg	8/6/2015	15/6/2015	23/7/2015	38
10870	21.880,19	mai/15	Goiânia	8/6/2015	15/6/2015	23/7/2015	38
10871	10.269,79	mai/15	Porteirão	8/6/2015	15/6/2015	23/7/2015	38
10872	10.269,79	mai/15	Pontalina	8/6/2015	15/6/2015	23/7/2015	38
10874	10.269,79	mai/15	Paraúna	8/6/2015	15/6/2015	23/7/2015	38
10875	10.269,79	mai/15	Palmeiras	8/6/2015	15/6/2015	23/7/2015	38
10876	10.269,79	mai/15	Itapuranga	8/6/2015	15/6/2015	23/7/2015	38
10877	10.359,51	mai/15	Rio Verde	8/6/2015	15/6/2015	2/7/2015	17
10878	10.397,09	mai/15	Santa Helena	8/6/2015	15/6/2015	23/7/2015	38
10879	10.340,12	mai/15	S. Luís M. Belos	8/6/2015	15/6/2015	2/7/2015	17
11095	11.205,95	jun/15	Portaria Sureg	7/7/2015	14/7/2015	10/8/2015	26
11096	22.411,90	jun/15	Goiânia	7/7/2015	14/7/2015	10/8/2015	26
11100	10.872,58	jun/15	Pontalina	7/7/2015	14/7/2015	10/8/2015	26
11101	10.666,47	jun/15	Paraúna	7/7/2015	14/7/2015	10/8/2015	26
11103	10.523,73	jun/15	Palmeiras	7/7/2015	14/7/2015	10/8/2015	26
11104	10.523,73	jun/15	Itapuranga	7/7/2015	14/7/2015	26/8/2015	42
11105	10.616,89	jun/15	Rio Verde	7/7/2015	14/7/2015	10/8/2015	26
11106	11.137,07	jun/15	Santa Helena	7/7/2015	14/7/2015	10/8/2015	26
11111	11.628,34	jun/15	Porteirão	7/7/2015	14/7/2015	10/8/2015	26
11130	10.606,06	jun/15	S. Luís M. Belos	7/7/2015	14/7/2015	10/8/2015	26
11309	11.205,95	jul/15	Portaria Sureg	7/8/2015	14/8/2015	26/8/2015	12
11310	23.979,04	jul/15	Goiânia	7/8/2015	14/8/2015	26/8/2015	12
11311	11.628,34	jul/15	Porteirão	7/8/2015	14/8/2015	26/8/2015	12
11312	11.628,34	jul/15	Pontalina	7/8/2015	14/8/2015	26/8/2015	12
11313	10.523,73	jul/15	Paraúna	7/8/2015	14/8/2015	26/8/2015	12
11314	10.523,73	jul/15	Palmeiras	7/8/2015	14/8/2015	26/8/2015	12
11315	11.628,34	jul/15	Itapuranga	7/8/2015	14/8/2015	26/8/2015	12
11316	10.616,89	jul/15	Rio Verde	7/8/2015	14/8/2015	26/8/2015	12

11317	11.914,90	jul/15	Santa Helena	7/8/2015	14/8/2015	26/8/2015	12
11363	11.992,18	jul/15	S. Luís M. Belos	7/8/2015	14/8/2015	26/8/2015	12
11549	11.989,52	ago/15	Portaria Sureg	8/9/2015	15/9/2015	21/9/2015	6
11550	23.979,04	ago/15	Goiânia	8/9/2015	15/9/2015	18/9/2015	3
11551	11.628,34	ago/15	Porteirão	8/9/2015	15/9/2015	29/9/2015	14
11552	11.628,34	ago/15	Pontalina	8/9/2015	15/9/2015	23/9/2015	8
11553	11.628,34	ago/15	Paraúna	8/9/2015	15/9/2015	23/9/2015	8
11554	11.628,34	ago/15	Palmeiras	8/9/2015	15/9/2015	29/9/2015	14
11555	11.628,34	ago/15	Itapuranga	8/9/2015	15/9/2015	29/9/2015	14
11556	11.732,66	ago/15	Rio Verde	8/9/2015	15/9/2015	29/9/2015	14
11557	11.914,90	ago/15	Santa Helena	8/9/2015	15/9/2015	29/9/2015	14
11559	11.992,18	ago/15	S. Luís M. Belos	8/9/2015	15/9/2015	29/9/2015	14
11730	11.989,52	set/15	Portaria Sureg	7/10/2015	15/10/2015	14/10/2015	-1
11731	23.979,04	set/15	Goiânia	7/10/2015	15/10/2015	22/10/2015	7
11732	11.628,34	set/15	Porteirão	7/10/2015	15/10/2015	19/10/2015	4
11733	11.628,34	set/15	Pontalina	7/10/2015	15/10/2015	19/10/2015	4
11734	11.628,34	set/15	Paraúna	7/10/2015	15/10/2015	22/10/2015	7
11735	11.628,34	set/15	Palmeiras	7/10/2015	15/10/2015	19/10/2015	4
11736	11.628,34	set/15	Itapuranga	7/10/2015	15/10/2015	19/10/2015	4
11737	11.732,66	set/15	Rio Verde	7/10/2015	15/10/2015	19/10/2015	4
11738	11.914,90	set/15	Santa Helena	7/10/2015	15/10/2015	19/10/2015	4
11738	11.914,90	out/15	Santa Helena	9/11/2015	16/11/2015	20/11/2015	4
11740	11.992,18	set/15	S. Luís M. Belos	7/10/2015	15/10/2015	19/10/2015	4
11930	11.989,52	out/15	Portaria Sureg	9/11/2015	16/11/2015	11/11/2015	-5
11930	11.989,52	nov/15	Portaria Sureg	7/12/2015	14/12/2015	29/12/2015	15
11931	23.979,04	out/15	Goiânia	9/11/2015	16/11/2015	20/11/2015	4
11932	11.628,34	out/15	Porteirão	9/11/2015	16/11/2015	24/11/2015	8
11933	11.628,34	out/15	Pontalina	9/11/2015	16/11/2015	24/11/2015	8
11934	11.628,34	out/15	Paraúna	9/11/2015	16/11/2015	20/11/2015	4
11935	11.628,34	out/15	Palmeiras	9/11/2015	16/11/2015	20/11/2015	4
11936	11.628,34	out/15	Itapuranga	9/11/2015	16/11/2015	17/11/2015	1
11937	11.732,66	out/15	Rio Verde	9/11/2015	16/11/2015	20/11/2015	4
11937	11.732,66	nov/15	Rio Verde	7/12/2015	14/12/2015	29/12/2015	15
11939	11.992,18	out/15	S. Luís M. Belos	9/11/2015	16/11/2015	20/11/2015	4

12079	23.979,04	nov/15	Goiânia	7/12/2015	14/12/2015	29/12/2015	15
12080	11.628,34	nov/15	Porteirão	7/12/2015	14/12/2015	29/12/2015	15
12081	11.628,34	nov/15	Pontalina	7/12/2015	14/12/2015	29/12/2015	15
12086	11.628,34	nov/15	Paraúna	7/12/2015	14/12/2015	29/12/2015	15
12087	11.628,34	nov/15	Palmeiras	7/12/2015	14/12/2015	29/12/2015	15
12088	11.628,34	nov/15	Itapuranga	7/12/2015	14/12/2015	29/12/2015	15
12090	11.914,90	nov/15	Santa Helena	7/12/2015	14/12/2015	29/12/2015	15
12091	11.992,18	nov/15	S. Luís M. Belos	7/12/2015	14/12/2015	29/12/2015	15

Fonte: Portal da Transparência e Processo n. 21.209.000558/2012-71

Por ocasião dos trabalhos de campo, solicitou-se à Sureg/GO que se manifestasse sobre os pagamentos feitos reiteradamente com atraso, bem como sobre a falta de pagamento da NF 9976, relativa ao faturamento dos serviços de vigilância da sede da Companhia em Goiás (Solicitação de Auditoria n. 201601918/05, de 27 de junho de 2016). As manifestações encaminhadas pela Superintendência estão transcritas a seguir.

A Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 2582/2016, de 30 de junho de 2016, informando:

“A emissão de empenho no valor inferior ao contratado, ou seja, emissão de empenho mês a mês e não no valor anual, ocorre em razão do contingenciamento da liberação da cota limite de movimentação e empenho que são liberados pelo Ministério da Agricultura. Apesar da dotação orçamentária anual estar liberada, isto ocasiona ainda os eventuais atrasos nos pagamentos das despesas, tais como os atrasos verificados nos pagamentos de vigilância fora dos termos contratuais.

Após pesquisa nos arquivos do Setor Financeiro, verificou-se que a fatura pertinente ao pagamento do mês de janeiro de 2015 não foi localizada nos arquivos daquele Setor, motivo pelo qual não foi efetuado o referido pagamento.

Diante do acima exposto, foi elaborada a Comunicações Interna n.ºs 2566 de 30/06/2016; cópia anexa, encaminhando a Nota Fiscal n.º 9976 de 04/02/2015, juntamente com o relatório do fiscal do contrato, objetivando sanar a pendência.

O art. 7º da Lei n. 8.666/1993, conjugado com as disposições da Lei Complementar n. 101/200, condiciona as contratações de serviços à existência de recursos orçamentários que garantam o pagamento das obrigações assumidas. Somam-se a isso as disposições da Lei de Licitações e Contratos que preveem atualização monetária dos valores pagos com atraso, conforme estatuído nos arts. 5º, § 2º, e 40, inciso XIV.

Registre-se, ademais, que as empresas fornecedoras de mão-de-obra, principalmente aquelas que atuam em diversos órgãos e entidades, precisam de capital de giro para arcar com encargos e contribuições, cujos vencimentos são fixados pela legislação e os atrasos acarretam multas que podem inviabilizar a empresa.

Em relação à NF 9976, a Sureg/GO só tomou conhecimento do fato depois que a auditoria solicitou esclarecimentos. Isto evidencia falhas nas rotinas e nos controles internos da Superintendência.

Causa

Insuficiência de controles internos pertinentes à verificação do cumprimento dos aspectos legais/administrativos envolvidos na execução dos contratos.

O art. 121 do Regimento Interno da Conab estabelece que o Secof é o responsável por conferir, controlar, empenhar e registrar toda a documentação relativa a contratos e convênios e aos programas governamentais executados pela Sureg, encaminhando-a para pagamento e/ou demais providências cabíveis.

O art. 118 do Regimento Interno da Conab estabelece que é a Gerência de Finanças e Administração (Gefad) o setor responsável pelas atividades relacionadas à execução orçamentária e financeira dos serviços gerais.

Titulares do Secof durante a gestão avaliada:

CPF ***.610.311-**;

CPF ***.785.201-**.

Titulares da Gefad durante a gestão avaliada:

CPF ***.597.391-**;

CPF ***.962.201-**;

CPF ***.820.094-**.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 3530, de 16 de setembro de 2016:

“Quanto à colocação feita por essa nobre Equipe de Auditores, informamos que apesar da empresa de vigilância estar com a situação regular no decorrer da licitação e no ato da assinatura do contrato, no decorrer do contrato, ela deixou suas obrigações e as certidões de regularidades exigidas no ato do pagamento das faturas, em diversos meses apresentarem-se vencidas ou com restrições, ocasionando o atraso no pagamento das faturas até que sua conformidade perante a receita ou justiça trabalhista fosse regularizada.

Conforme foi colocado na reunião realizada no dia 05.09.2016, em razão do contingenciamento na liberação do orçamento anual de forma integral, essa ocorrência também ocasionou o pagamento em atraso de algumas faturas, não só da empresa de vigilância, mas sim de diversos fornecedores desta Empresa.”

Análise do Controle Interno

A Superintendência se manifesta no sentido de que foram duas situações que ocasionaram os atrasos nos pagamentos à empresa de vigilância. A primeira situação, de responsabilidade exclusiva da empresa, diz respeito à apresentação de certidões com restrições, exigidas mensalmente. A segunda situação, está relacionada aos atrasos dos repasses financeiros dos créditos orçamentários.

O Processo n. 21209.000558/2012-71 não está instruído com a documentação que comprove os motivos alegados pela Superintendência. Demais disso, no Ofício/Conab/Sureg-GO n. 3530, de 16 de setembro de 2016, a Superintendência não discriminou os atrasos em função dos motivos (atrasos por certidões positivas e atrasos por falta de recursos), o que dificulta qualquer juízo de valor acerca da razoabilidade da inexecução do Contrato n. 01/2014 (atraso), quer seja de índole legal quer seja de índole contratual.

Recomendações:

Recomendação 1: Em conformidade com o art. 5, § 2º, art. 7º, § 7º, art. 40, inciso XIV, letra a, c e d, e art. 55, inciso III, todos da Lei n. 8.666/1993, e com o Contrato n. 01/2014, recomenda-se à Sureg/GO que busque maior celeridade no fluxo interno para pagamento, de modo a evitar a ocorrência de atrasos sistemáticos.

1.2.2.5 CONSTATAÇÃO

Pagamento indevido, no valor de R\$ 25.761,55, referente ao serviço de vigilância (Contrato n. 01/2014).

Fato

Em relação à 1ª repactuação do Contrato n. 01/2014 (Processo n. 21209.000558/2012-71, fls. 1119 a 1130, Despacho/Supad/Gecot n. PM 452/2015, de 04 de dezembro de 2015), verificou-se que a diferença calculada mês a mês, entre o valor mensal repactuado (R\$ 152.564,10) e o valor mensal contratado (R\$ 129.750,00), foi paga, retroativamente, em 2016.

Tabela 4 – Pgtos. Retroativos para a Gentleman Segurança, de 01/Jan a 31/dez 2014

Serviços de Vigilância em	OB	Data OB	Valor (R\$)
Sureg (portaria)	2016NE000150	29/1/2016	25.286,40
UA/Goiânia	2016NE000009	29/1/2016	50.572,80
UA/Palmeiras	2016NE000009	29/1/2016	24.584,16
UA/Rio Verde	2016NE000018	29/1/2016	24.744,48
UA/Paraúna	2016NE000003	29/1/2016	24.584,16
UA/São Luís	2016NE000010	29/1/2016	25.122,58
UA/Pontalina	2016NE000005	29/1/2016	24.584,16
UA/Santa Helena	2016NE000003	29/1/2016	24.122,24
UA/Porteirão	2016NE000006	29/1/2016	24.584,16
UA/Itapuranga	2016NE000003	29/1/2016	24.584,16
Total			272.769,30

Fonte: Portal da Transparência e Processo n. 21.209.000558/2012-71.

Da análise da repactuação retroativa, observou-se que houve pagamento indevido de R\$ 25.761,55, tendo em vista que os pagamentos retroagiram de janeiro a dezembro de 2014, não obstante a vigência do Contrato n. 01/2014 ter iniciado apenas em 05 de fevereiro de 2014.

Quadro 6 - Valores do Contrato n. 01/2014 (antes da 1ª repactuação)

Serviços de Vigilância em	Valores Totais Por Postos (R\$)
UA Rio Verde	11.732,66
UA S. Luís M. Belos	11.992,18
Sede (portaria Sureg)	11.989,52
UA Goiânia	23.979,04
UA Porteirão	11.628,34
UA Pontalina	11.628,34

UA Itapuranga	11.628,34
UA Paraúna	11.628,34
UA Palmeiras	11.628,34
UA Santa Helena	11.914,90
Valor Mensal	129.750,00
Valor Anual	1.557.000,00

Fonte: Portal da Transparência e Processo n. 21.209.000558/2012-71

Tabela 5 - Valor Mensal do Contrato n. 01/2014 (após a 1ª repactuação, dez/2015)

Serviços de Vigilância em	Valor Posto Diurno Repactuado	Valor Posto Noturno Repactuado	Valores Posto Multiplicados pelos números de Postos Diurnos (a)	Valores Posto Multiplicados pelos números de Postos Noturnos (b)	(a+b)
UA Rio Verde	3.079,45	3.817,90	6.158,90	7.635,80	13.794,70
UA S. Luís M. Belos	3.182,82	3.860,03	6.365,64	7.720,06	14.085,70
Sede (portaria Sureg)	3.146,87	3.901,49	6.293,74	7.802,98	14.096,72
UA Goiânia	3.146,87	3.901,49	12.587,48	15.605,96	28.193,44
UA Porteirão	3.050,03	3.788,48	6.100,06	7.576,96	13.677,02
UA Pontalina	3.050,03	3.788,48	6.100,06	7.576,96	13.677,02
UA Itapuranga	3.050,03	3.788,48	6.100,06	7.576,96	13.677,02
UA Paraúna	3.050,03	3.788,48	6.100,06	7.576,96	13.677,02
UA Palmeiras	3.050,03	3.788,48	6.100,06	7.576,96	13.677,02
UA Santa Helena	3.124,80	3.879,42	6.249,60	7.758,84	14.008,44
Valor Mensal					152.564,10

Fonte: Portal da Transparência e Processo n. 21.209.000558/2012-71.

Tem-se:

- (1) Valor Mensal do Contrato n. 01/2014 após a 1ª Repactuação: R\$ 152.564,10;
- (2) Valor Mensal do Contrato n. 01/2014: R\$ 129.750,00;
- (3) Diferença entre (1) e (2): R\$ 22.814,10;
- (4) Valor Total Retroativo pago a Gentleman: R\$ 272.769,30;
- (5) Valor Mensal Retroativo pago a Gentleman: R\$ 22.730,78 ((4)/12 meses);
- (6) Valor Diário Retroativo pago a Gentleman: R\$ 757,69 ((5)/30 dias); e
- (7) Valor Pago Indevidamente: R\$ 25.761,55 ((5) + ((6)*4 dias).

A Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 2582/2016, de 30 de junho de 2016, informando:

“Foi expedida Carta SUREG-GO n.º 2568 de 30/06/2016 a Gentleman Segurança, cópia anexa, comunicando a glosa do valor pago indevidamente pela repactuação paga no ano de 2016, bem como Comunicação Interna ao Setor Financeiro n.º 2569 de 30/06/2016 solicitando a glosa do valor de R\$ 25.761,55, pago a maior, para fins de regularização do fato gerador.”

Depois da atuação do Controle Interno, a Superintendência informou que está enviando esforços para regularizar o fato apontado. Entretanto, a entidade não se pronunciou acerca das medidas de gestão para melhorar as rotinas administrativas, especialmente os procedimentos financeiros, para evitar que fatos como esse voltem a ocorrer.

Causa

O sistema corporativo de gestão de contratos (Siscot) não foi alimentado pelo fiscal do Contrato n. 07/2012, em desconformidade com a Resolução Conab n. 13, de 22 de dezembro de 2010.

Ausência de rotinas da área de gestão de contratos (Setad), para o adequado acompanhamento da vigência contratual.

Nos termos de art. 121 do Regimento Interno da Conab, ao titular do Setor Administrativo (Setad) compete: (i) executar e acompanhar os contratos de prestação de serviços relativos à sua área de atuação, emitindo a documentação pertinente; e (ii) avaliar sistematicamente as bases contratuais, sobretudo nos aspectos de preço qualidade e prazo, propondo, quando necessário, a renegociação ou o cancelamento dos instrumentos.

Titular do Setad durante a gestão avaliada:
CPF ***.715.602-**.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 3530, de 16 de setembro de 2016:

“Esta constatação está sendo solucionada, conforme se comprova na glosa no importe de R\$ 2.576,16 realizada nas faturas emitidas no mês de julho/2016 das Uas. Porteirão, Paraúna, Itapuranga, Santa Helena, Pontalina, Rio Verde e na Sede SUREG totalizando a importância de R\$ 23.185,44. Na fatura do mês de agosto/2016 da Ua. São Luiz será efetuada a glosa do restante no importe de 2.576,16. (Anexo V)”

Análise do Controle Interno

A Superintendência está promovendo a retenção dos valores para sanar a irregularidade apontada. Entretanto, o valor pago indevidamente ainda não foi totalmente ressarcido e não há menção sobre medidas de gestão para aprimorar as rotinas administrativas de pagamento de contratos de prestação de serviços, especialmente os procedimentos financeiros, para evitar que fatos como esse voltem a ocorrer.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar a glosa efetiva do valor pago indevidamente e inserir a documentação correlata no Processo n. 21.209.000558/2012-71, comprovando a regularidade financeira do Contrato n. 01/2014 junto ao Controle Interno.

1.2.2.6 CONSTATAÇÃO

Valor empenhado inferior ao valor da nota fiscal da despesa executada.

Fato

Verificou-se que a Sureg/GO está emitindo empenho, para pagamento dos serviços de vigilância da sede (portaria) e das UA, com valor inferior ao valor mensal do serviço executado, conforme o Contrato n. 01/2014 (Processo n. 21.209.000558/2012-71/Prestação de Serviços de Vigilância).

Em consequência do disposto acima, gerou-se uma diferença, no exercício de 2015, de R\$ 60.755,29, entre o valor anual dos serviços executados/faturados e o valor efetivamente empenhado.

Tabela 6 - Empenhos de 2015 cujos valores individuais são inferiores ao valor da Nota Fiscal (NF)

Serviços de Vigilância	NF	Valor NF (a)	Ref.	NE	Data NE	Valor NE (b)	(a-b)
UA/Palmeiras	9978	11.628,34	jan/15	2015NE000021	10/04/2015	10.235,34	1.393,00
UA/Paraúna	9979	11.628,34	jan/15	2015NE000016	27/02/2015	11.279,49	348,85
UA/Pontalina	9980	11.628,34	jan/15	2015NE000018	10/04/2015	10.232,93	1.395,41
UA/Porteirão	9981	11.628,34	jan/15	2015NE000030	10/04/2015	10.235,34	1.393,00
UA/Santa Helena	9983	11.914,90	jan/15	2015NE000016	10/04/2015	10.362,63	1.552,27
UA/S. L. M. Belos	9984	11.992,18	jan/15	2015NE000024	10/04/2015	10.305,75	1.686,43
UA/Rio Verde	9985	11.732,66	jan/15	2015NE000036	10/04/2015	10.325,05	1.407,61
Conab (Sureg/GO)	10204	11.989,52	fev/15	2015NE0000616	10/04/2015	11.980,52	9,00
UA/Porteirão	10429	11.628,34	mar/15	2015NE000043	12/05/2015	10.269,79	1.358,55
UA/Pontalina	10430	11.628,34	mar/15	2015NE000026	12/05/2015	10.265,80	1.362,54
UA/Paraúna	10431	11.628,34	mar/15	2015NE000038	12/05/2015	10.269,79	1.358,55
UA/Palmeiras	10432	11.628,34	mar/15	2015NE000034	12/05/2015	10.269,79	1.358,55
UA/Itapuranga	10433	11.628,34	mar/15	2015NE000036	12/05/2015	10.269,79	1.358,55
UA/Rio Verde	10434	11.732,66	mar/15	2015NE000054	12/05/2015	10.359,50	1.373,16
UA/Santa Helena	10435	11.914,90	mar/15	2015NE000032	12/05/2015	10.397,08	1.517,82
UA/S. L. M. Belos	10436	11.992,18	mar/15	2015NE000036	12/05/2015	10.340,12	1.652,06
UA/Pontalina	10656	11.628,34	abr/15	2015NE000035	22/06/2015	10.265,80	1.362,54
UA/Paraúna	10657	11.628,34	abr/15	2015NE000051	22/06/2015	10.269,79	1.358,55
UA/Palmeiras	10658	11.628,34	abr/15	2015NE000040	22/06/2015	10.269,82	1.358,52
UA/Rio Verde	10659	11.732,66	abr/15	2015NE000070	22/06/2015	10.359,51	1.373,15
UA/Santa Helena	10660	11.914,90	abr/15	2015NE000037	22/06/2015	10.397,08	1.517,82
UA/S. L. M. Belos	10661	11.992,18	abr/15	2015NE000044	22/06/2015	10.340,12	1.652,06
UA/Goiânia	10663	23.979,04	abr/15	2015NE000063	22/06/2015	21.880,19	2.098,85
UA/Itapuranga	10669	11.628,34	abr/15	2015NE000044	22/06/2015	10.269,78	1.358,56
Conab (Sureg/GO)	10869	11.989,52	mai/15	2015NE001309	16/07/2015	10.940,09	1.049,43
UA/Goiânia	10870	23.979,04	mai/15	2015NE000075	16/07/2015	21.880,19	2.098,85
UA/Porteirão	10871	11.628,34	mai/15	2015NE000063	16/07/2015	10.269,79	1.358,55
UA/Pontalina	10872	11.628,34	mai/15	2015NE000043	16/07/2015	10.269,79	1.358,55
UA/Paraúna	10874	11.628,34	mai/15	2015NE000060	16/07/2015	10.269,79	1.358,55
UA/Palmeiras	10875	11.628,34	mai/15	2015NE000050	16/07/2015	10.269,79	1.358,55
UA/Itapuranga	10876	11.628,34	mai/15	2015NE000043	16/07/2015	10.269,79	1.358,55
UA/Rio Verde	10877	11.732,66	mai/15	2015NE000077	30/06/2015	10.359,51	1.373,15

UA/Santa Helena	10878	11.914,90	mai/15	2015NE000045	16/07/2015	10.397,09	1.517,81
UA/S. L. M. Belos	10879	11.992,18	mai/15	2015NE000048	30/06/2015	10.340,12	1.652,06
Conab (Sureg/GO)	11095	11.989,52	jun/15	2015NE001357	29/07/2015	11.205,95	783,57
UA/Goiânia	11096	23.979,04	jun/15	2015NE000078	28/07/2015	22.411,90	1.567,14
UA/Pontalina	11100	11.628,34	jun/15	2015NE000045	28/07/2015	10.872,58	755,76
UA/Paraúna	11101	11.628,34	jun/15	2015NE000068	31/07/2015	10.666,47	961,87
UA/Palmeiras	11103	11.628,34	jun/15	2015NE000053	28/07/2015	10.523,73	1.104,61
UA/Itapuranga	11104	11.628,34	jun/15	2015NE000058	21/08/2015	10.523,73	1.104,61
UA/Rio Verde	11105	11.732,66	jun/15	2015NE000098	31/07/2015	10.616,89	1.115,77
UA/Santa Helena	11106	11.914,90	jun/15	2015NE000048	28/07/2015	11.137,07	777,83
UA/S. L. M. Belos	11130	11.992,18	jun/15	2015NE000062	31/07/2015	10.606,06	1.386,12
Conab (Sureg/GO)	11309	11.989,52	jul/15	2015NE001549	21/08/2015	11.205,95	783,57
UA/Paraúna	11313	11.628,34	jul/15	2015NE000075	24/08/2015	10.523,73	1.104,61
UA/Palmeiras	11314	11.628,34	jul/15	2015NE000067	24/08/2015	10.523,73	1.104,61
UA/Rio Verde	11316	11.732,66	jul/15	2015NE000122	24/08/2015	10.616,89	1.115,77
Total-Diferença							60.755,29

Fonte: Portal da Transparência e Processo n. 21.209.000558/2012-71.

Quadro 7 – Valor Contratado Anualmente x Valor Empenhado em 2015

Valor Anual do Contrato n. 01/2014 (a)	Valor Empenhado em 2015 (b)	Diferença (a-b)*
R\$ 1.557.000,00	R\$ 1.484.255,19	R\$ 72.744,81

* explica-se a diferença a maior, quando comparado com a diferença calculada na tabela 6, porque a nota fiscal n. 9976 não foi paga em 2015, de acordo com o disposto no item 1.2.2.4 deste relatório.

A sistemática utilizada pela Sureg/GO vai de encontro ao disposto nos arts. 63 e 64 da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. A par disso, solicitou-se à Superintendência que se manifestasse. As manifestações seguem transcritas abaixo.

A Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 2582/2016, de 30 de junho de 2016, informando:

“A emissão de empenho no valor inferior ao contratado, ou seja, emissão de empenho mês a mês e não no valor anual, ocorre em razão do contingenciamento da liberação da cota limite de movimentação e empenho que são liberados pelo Ministério da Agricultura.”

Em atenção ao Ofício/Conab/Sureg-GO n. 2582/2016, as manifestações da Superintendência são insubsistentes para esclarecer o achado da auditoria. Primeiro, conforme demonstrado na tabela 6, os valores das notas fiscais, faturadas por unidade sob vigilância, são superiores aos valores empenhados. Segundo, a despesa pública deve ser empenhada pelo valor dos serviços prestados, principalmente no caso em epígrafe, em que se conhece o quanto deve ser pago mensalmente e não há menção, no processo analisado, sobre retenções ocasionadas por inexecução contratual.

Demais disso, o art. 7º da Lei n. 8.666/1993, conjugado com as disposições da Lei Complementar n. 101/200, condiciona as contratações de serviços à existência de recursos orçamentários que garantam o pagamento das obrigações assumidas

Causa

Os responsáveis pelos setores administrativo e contábil não efetuaram a compatibilização da programação orçamentária e financeira com as obrigações contratuais assumidas.

O art. 121 do Regimento Interno da Conab estabelece que o Secof é o responsável por conferir, controlar, empenhar e registrar toda a documentação relativa a contratos e convênios e aos programas governamentais executados pela Sureg, encaminhando-a para pagamento e/ou demais providências cabíveis.

O art. 118 do Regimento Interno da Conab estabelece que é a Gerência de Finanças e Administração (Gefad) o setor responsável pelas atividades relacionadas à execução orçamentária e financeira dos serviços gerais.

Titulares do Secof durante a gestão avaliada:

CPF ***.610.311-**; e

CPF ***.785.201-**.

Titulares da Gefad durante a gestão avaliada:

CPF ***.597.391-**;

CPF ***.962.201-**;

CPF ***.820.094-**.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 3530, de 16 de setembro de 2016:

“Em face do cenário de contingência e restrições Orçamentárias em que passa a empresa, de acordo com informações prestadas pela nossa Matriz, neste exercício não será possível a emissão de empenho de forma Global, cujos limites estão sendo repassados a esta Superintendência Regional em forma de duodécimos.

Os valores individuais das Notas de Empenhos estão diferentes do valor da Nota Fiscal, em algumas situações, em função de que ocasionalmente por falta de recursos orçamentários as deduções do ISS e INSS, são empenhados no prazo necessário para recolhimento dos mesmos e o valor líquido da Guia de Pagamento acrescido dos demais tributos federais são empenhados em outra data.”

Exemplo:

NF 9978/2015 – UA/Palmeiras – Valor. R\$ 11.628,34

.....ISS R\$ -348,85 – NE – 2015NE000014- Parte

.....INSS R\$ -1.044,15 – NE – 2015NE000014-Parte

Valor após as deduções..R\$ 10.235,34 – NE – 2015NE000021

Os demais casos estão demonstrados no Anexo VI.

Análise do Controle Interno

Nota-se que o achado de auditoria tem relação direta com a programação orçamentária e financeira da Matriz da Companhia, afetada pelas dificuldades de caixa da União.

Portanto, trata-se de impropriedade cuja solução não está ao alcance da Superintendência em Goiás.

Todavia, o objetivo da recomendação abaixo é propositivo, no sentido de que a entidade programe as suas despesas com antecedência, obedecendo os limites orçamentários, e atue em conformidade com os procedimentos legais sobre a execução da despesa pública.

Recomendações:

Recomendação 1: Compatibilizar a programação orçamentária e financeira com as obrigações contratuais assumidas, atentando para que seja emitido empenho global, no valor anual exato do crédito orçamentário que suportará a despesa, para atender os contratos de prestação de serviços continuados.

Recomendação 2: Atentar para os procedimentos previstos na Lei n. 4.320/1964 na liquidação da despesa dos serviços de natureza continuada.

1.2.2.7 INFORMAÇÃO

Faturamento, atesto e pagamento integral do mês de abril de 2015 para contrato cuja vigência iniciou em 06 de abril de 2015.

Fato

O Contrato n. 01/2015 foi assinado em 06 de abril de 2015, entretanto, na NF 107, a contratada DFox Serviços e Conservação Ltda. – ME faturou os serviços considerando os trinta dias do mês, o que significou o pagamento por serviços não prestados ou sem cobertura contratual, no valor de R\$ 5.829,96 (valor correspondente aos cinco dias anteriores ao início da vigência do Contrato, haja vista o valor mensal ser de R\$ 34.979,75).

A Sureg/GO encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 2500/2016, de 24 de junho de 2016, informando:

“Em acatamento a observação feita no item 11, elaboramos e foi assinada a Carta Sureg n° 2493, (anexo) comunicando a glosa no valor de R\$5.829,96 (cinco mil, oitocentos e vinte e nove reais e noventa e seis centavos) descontada do valor de R\$34.979,75 (trinta e quatro mil, novecentos e setenta e nove reais e setenta e cinco centavos), para o mês de junho, com desconto na Fatura de julho/2016, referente ao primeiro pagamento efetuado a essa empresa e feito através da Fatura 107 de 29/04/2015, considerando que na ocasião foi faturado o valor total.”

Em complementação às informações prestados no Ofício/Conab/Sureg-GO n. 2500/2016, a Superintendência encaminhou o Ofício/Conab/Sureg-GO n. 3530, de 16 de setembro de 2016:

“Conforme comprovamos através de cópia da Guia de Pagamento 20160811140003263, e da Ordem Bancária 2016OB801829, na fatura do mês de junho/2016, nota fiscal n.º 181, da empresa DFox Serviços e Conservação LTDA-ME, foi realizada a glosa da importância de R\$ 5.829,96, paga indevidamente na fatura do mês de abril de 2015, sem cobertura contratual (Anexo III).”

De acordo com o anexo ao ofício supra, a Superintendência tomou providências para ressarcir o valor pago indevidamente. Sendo assim, tem-se por sanada a irregularidade apontada.

1.2.3 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

1.2.3.1 CONSTATAÇÃO

Falhas na instrução dos processos de dispensa de licitação e ausência de controle dos serviços prestados e dos produtos adquiridos.

Fato

Conforme informações prestadas pela Sureg/GO, no exercício de 2015 foram conduzidos 56 processos de aquisição de bens/serviços por meio de dispensa de licitação, totalizando o valor de R\$199.524,44

Para análise, foi selecionada amostra composta pelos oito processos de maior valor, equivalentes a R\$102.572,52, representando 51,41% do valor total das aquisições/serviços, conforme quadro abaixo:

Quadro 8 – Amostra de processos de contratação por meio de dispensas analisados.

<i>Data</i>	<i>Fornecedor</i>	<i>Tipo aquisição</i>	<i>Nº Processo</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Área</i>
04/02/15	Telessistem Telefonia Técnica Ltda	Manutenção de telefonia	21209.000036/15-11	15.996,00	SUREG - GO
05/10/15	Combate Extintores Ltda	Serviço recarga/manutenção extintores	21209.000659/15-94	15.993,50	SUREG - GO
02/06/15	M. Moraes e Irmãos Eireli	Aquisição de material de consumo	21209.000216/15-01	15.992,70	SUREG - GO
11/05/15	RR - Comércio de Água Ltda	Fornecimento de água mineral	21209.000362/11-03	15.975,00	SUREG - GO
06/05/15	Ymune Alego Serviço	Aquisição de vacina	21209.000456/14-17	11.781,00	SUREG - GO
21/07/15	Dz Gregório Comércio Ltda	Aquisição de 10 (dez) pneus	21209.000445/14-37	10.510,00	UA. GOIÂNIA
18/05/15	Aliança Logística e Distribuição Ltda	Aquisição de material de expediente	21209.000163/15-11	10.324,32	SUREG - GO
27/07/15	Solução Com. Borrachas	Aquisição correias	21209.000025/15-31	6.000,00	UA. PONTALINA

Da análise dos processos, verificaram-se falhas, seja de planejamento de aquisição, seja de acompanhamento dos contratos, conforme abaixo:

1) Nos processos que tiveram como objeto a manutenção de telefonia e recarga/manutenção de extintores, verificou-se que foram instruídos, desde o seu início, com enquadramento em Dispensa de Licitação, com base no inc. II, art. 24, da Lei 8.666/93, sendo que o valor a ser contratado não era conhecido de antemão, pois ainda não tinha sido feita a pesquisa de preços.

2) A instrução inicial do processo para contratação de serviços de manutenção de telefonia não discriminou os serviços a serem efetuados em unidades e quantidades, com os respectivos preços, conforme orienta a Informação da Gerência Jurídica Regional - GEJUR 002/2014. Além disso, contrato prevê pagamentos fixos mensais, independente dos serviços efetivamente realizados, a cada mês, pela empresa contratada;

3) Nos processos relativos à aquisição de material de consumo (café, copo, açúcar) e de água mineral, a instrução inicial do processo, bem como a pesquisa de preços, foram conduzidos sem estimativa das quantidades a serem adquiridas pela Sureg/GO. Essas quantidades só constaram quando da emissão da Ordem de Serviço;

4) Na análise dos processos de manutenção de telefonia, aquisição de material de consumo (café, copo, açúcar) e fornecimento de água mineral, verificou-se que os fiscais dos contratos (Agentes 67) atestam as notas fiscais emitidas pelas empresas contratadas, porém não se identificou, na documentação disponibilizada, controle dos serviços efetivamente executados e/ou bens efetivamente entregues, bem como do saldo contratual;

5) Na instrução inicial dos processos de dispensa analisados, não consta a indicação dos recursos para a cobertura das despesas, mas apenas o empenho, emitido após a escolha da empresa que apresentou a melhor proposta.

Solicitou-se à Sureg/GO justificativas para as falhas nos controles internos e na condução dos processos de aquisição por dispensa de licitação. As respostas foram apresentadas por meio do Of. CONAB SUREG-GO, nº 2554, de 29 de junho de 2016, nos seguintes termos:

“1 - Manutenção de telefonia e recarga/manutenção de extintores:

- A manutenção da telefonia é preventiva visando a preservação da central digital de propriedade da CONAB, com isso evita-se a substituição do equipamento cuja aquisição foi feita em 2011;

- Manutenção e recarga de extintores: Manutenção dos cilindros periódicas por exigência da legislação, sendo que os mesmos possuíam prazos de validade, o que foi revogado. A recarga é obrigatória anualmente cujos valores são tabelados de acordo com a capacidade do equipamento.

Em ambos os casos os valores não são conhecidos previamente e sim feitos sempre com base nos custos do ano anterior pelo prestador do serviço e ainda o interesse do mesmo em continuar com a prestação do serviço ao contratante;

2 - Manutenção de telefonia:

Como o próprio tipo de serviços já menciona, manutenção de telefonia e como dissemos anteriormente, manutenção preventiva e é realizada em toda a rede física de telefonia da CONAB/GO - SUREG e todo o material usado na substituição exceto quando há necessidade de substituição de aparelhos telefônicos por dano físico ou aumento no número de aparelhos/ramais e é efetuada semanalmente independente de chamada ou por solicitação quando há necessidade devido problemas técnicos surgidos e do material a ser utilizado que não é conhecido previamente;

3 - Aquisição de café, açúcar, copos e água mineral:

A demanda é pequena, não influenciando no preço final de cada item e as quantidades só são definidas depois de conhecermos os valores e verificado a disponibilidade de

dotação orçamentária para a aquisição dos itens e tendo como sempre o ano imediatamente anterior.

4 - Na manutenção de telefonia, é feita visita técnica semanal preventiva e sempre que há necessidade de atendimento fora dessa visita é de acordo com a solicitação. Não foi definido controle oficial desses atendimentos porém há controle por parte do fiscal do contrato desses atendimentos chamadas e o saldo contratual é baixado contabilmente mensalmente por ocasião do pagamento, não ultrapassando o valor orçamentário liberado. Os controles são realizados através da entrada no sistema de material da Conab.

5 - Na instrução processual, antes da emissão na nota de empenho, há previamente pesquisa dos valores dos serviços ou produtos a serem adquiridos e a após a elaboração do Mapa de Apuração de Propostas, definido o vencedor o processo é repassado para a área financeira para a alocação dos recursos financeiros dos valores para o pagamento das aquisições/serviços, sendo que é feito a solicitação dos recursos necessários com a indicação contábil da despesa e somente após a liberação dos recursos é emitido o empenho da mesma; sendo que no empenho tem que constar a razão social, CNPJ e valores a serem desembolsados;

6- Nossas aquisições são de pequena monta e não são atraentes para os licitantes, uma vez que em sua maioria a entrega é fracionada gerando despesas extras aos fornecedores. De todas as tentativas do uso de cotação eletrônica, em apenas uma única vez foi obtido êxito e houve defeito no equipamento adquirido durante o prazo de garantia e para que fosse efetuada a troca do mesmo a demora demandou tempo ao ponto de torná-lo obsoleto pois se tratava de eletrônico e a compra sendo feita por dispensa de fornecedores locais, resolve-se imediatamente;"

Quanto às manifestações, tem-se o seguinte:

Quanto à instrução inicial do processo de aquisição, tem-se que não pode ser feita, desde o seu início, enquadrando-se em dispensa de licitação com base no inc. II do art. 24 da Lei 8.666/93, sem estimativa do valor dos bens/serviços que se pretende contratar. A própria Sureg/GO, em sua manifestação, informa que os valores para manutenção de telefonia e recarga/manutenção de extintores, não são conhecidos previamente, o que foi justamente o ponto de questionamento.

Outro aspecto que foi importante mencionar diz respeito à instrução do processo e contratação do serviço de manutenção de telefonia sem discriminação dos serviços a serem executados em unidades e quantidades. Da forma como foram contratados, a Sureg/GO paga pela manutenção um valor mensal, independente dos serviços efetivamente executados a cada mês pela Contratada. E não há, no processo, demonstração da vantajosidade de se contratar com um valor fixo mensal, frente a uma contratação com valor de unidades de serviços previamente determinados.

Apesar do valor anual da contratação ser baixo, R\$ 15.996,00, trata-se de despesas continuadas que se estenderão por cinco anos. Além disso, o valor encontra-se no limite para o enquadramento como dispensa de licitação, e qualquer reajuste fará com que esse valor extrapole o teto, sendo mais um argumento para que seja feita uma estimativa do custo dos serviços que são realizados na manutenção de uma rede de telefonia.

Outra questão apontada trata da instrução da contratação de material de consumo (café, açúcar e copos) e de água mineral e da pesquisa de preços sem conhecimento das quantidades a serem adquiridas. Discorda-se da manifestação do Gestor no sentido de que as quantidades só são definidas depois de se conhecer os valores e se verificar a

disponibilidade de dotação orçamentária. O planejamento é fase indispensável de uma contratação. É nessa fase em que é feito o levantamento das necessidades de aquisição, consolidando as demandas de todas as áreas da unidade gestora.

A fragilidade na fiscalização dos contratos, problema registrado nesse item do Relatório e em itens relativos à contratação de serviços de reprografia e do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional – PCMSO, é recorrente na Sureg/GO.

A fiscalização dos serviços de telefonia deveria ser capaz de demonstrar os serviços efetivamente executados, até mesmo para uma possível avaliação da vantajosidade do modelo de contrato. O Gestor alega que é feito controle dos atendimentos/chamadas, com baixa contábil dos valores pagos. Entretanto, a função do fiscal do contrato não se encerra no controle contábil, mas deve abranger o acompanhamento do que é efetivamente realizado. O seu trabalho deve servir de instrumento para a tomada de decisão do Gestor contratual.

Quanto à fiscalização e controle de entrega de bens/serviços prestados nos contratos de material de consumo e fornecimento de água mineral, não houve manifestação específica da Sureg/GO.

No que diz respeito à ausência de indicação dos recursos pelos quais correrão a despesa, na instrução inicial dos processos, a manifestação da Sureg/GO abordou a alocação de recursos financeiros, quando se tratava de recursos orçamentários. De qualquer forma, a manifestação confirma o entendimento de que a Sureg/GO não indica os recursos orçamentários (dotação orçamentária) que dará suporte à despesa. Essa indicação deve acontecer na fase inicial da instrução processual, logo após a solicitação da área demandante (art. 23 do Decreto 93.872/86). Quanto ao empenho, esse deve constar do contrato ou do instrumento que o substitua (art. 25 do Decreto 93.872/86). Portanto, a emissão do empenho não precisa aguardar a liberação dos recursos, conforme é feito pela Sureg/GO.

Causa

Fragilidade de mecanismos de controles internos relativos ao planejamento de aquisições e respectivas instruções processuais e ao acompanhamento contratual;

O responsável pelo Setor Administrativo deixou de implementar controles que propiciassem execução e acompanhamento adequados dos contratos de prestação de serviços relativos à sua área de atuação, competência estabelecida no inciso XI do artigo 120 do Regimento Interno da Conab;

Falta de treinamento dos servidores das áreas de Administração e Finanças envolvidos com processos de aquisição e com fiscalização de contratos.

O art. 118 do Regimento Interno da Conab estabelece que é a Gerência de Finanças e Administração (Gefad) o setor responsável pelas atividades relacionadas a serviços gerais e modernização administrativa.

Titular do Setad durante a gestão avaliada:
CPF ***.715.602-**.

Titulares da Gefad durante a gestão avaliada:
CPF ***.597.391-**;
CPF ***.962.201-**;
e
CPF ***.820.094-**.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício/CONAB/SUREG – GO, nº 3530, de 16 de setembro de 2016, a Sureg/GO apresentou a seguinte manifestação, em relação ao Relatório Preliminar:

“Resposta:

Recomendação 1:

A recomendação será acatada. Doravante será montado dossiê contendo todas as etapas recomendadas, tais como: solicitação da área demandante, pesquisa de preços, mapa de apuração das propostas, para posteriormente solicitar a abertura dos processos e definição da modalidade de licitação para a aquisição.

Recomendação 2:

A recomendação será acatada. Estamos implantando uma rotina que seguirá o roteiro estabelecido no check-list (cópia anexa), para abertura e acompanhamento da gestão dos contratos. Anexo VII.

Recomendação 3:

O treinamento está previsto para a primeira semana de outubro, inclusive com participação dos instrutores da Controladoria Geral da União.

Análise do Controle Interno

Conforme se observa, o gestor concorda com as recomendações.

Entretanto, quanto aos documentos constantes do Anexo VII, verificou-se que são check-lists extraídos do site www.licitaweb.com e ainda carecem de adequações às peculiaridades da Sureg/GO. Também se verificou que dois desses check-lists têm perguntas para a mesma finalidade, ou seja, são aplicáveis às mesmas modalidades de contratações, apenas foram extraídos de fontes diferentes.

Por fim, registra-se que check-lists não podem ser vistos como ferramentas completas para uma boa gestão de contratos. São ferramentas de controle interno importantes, mas, a gestão tanto do planejamento das contratações (Recomendação 1) quanto da execução dos contratos (Recomendação 2) é mais ampla e deverá ser estruturada de forma a propiciar a eficiência, eficácia e efetividade das contratações.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar rotina de planejamento de contratações, que apresente as etapas mínimas necessárias, quais sejam: requisição da área demandante, estimativa da necessidade, pesquisa de preços, enquadramento no método de seleção de fornecedor, indicação da origem dos recursos e formalização do processo.

Recomendação 2: Implementar rotina de gestão de contratações, que apresente as etapas mínimas necessárias, quais sejam: controles dos bens adquiridos/serviços prestados e ateste das respectivas notas fiscais e gestão dos saldos contratuais

Recomendação 3: Realizar capacitação dos empregados da área de licitações e contratos com ênfase no planejamento das contratações e na gestão contratual, incluindo as responsabilidades dos participantes do processo.

1.2.3.2 CONSTATAÇÃO

Credenciamento de prestadores de serviços de saúde, por inexigibilidade de licitação, sem ampla publicidade e sem a realização de visitas técnicas às instalações dos candidatos.

Fato

Conforme informações apresentadas pela Sureg/GO, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201601918/01, no exercício de 2015 foram conduzidos treze processos de inexigibilidade, conforme quadro abaixo. Todos esses processos referem-se a credenciamento de clínicas e laboratórios para o Serviço de Assistência à Saúde - SAS gerido por autogestão pela Conab.

Quadro 9 - Processos de Credenciamento – Inexigibilidade de Licitação – Conab 2015

Nº do Processo	Contratos/SAS
09.0469/15	Centro Médico de Rim e Hipertensão
09.0034/15	Clínica Integrada de Saude
09.0138/15	Clínica Odontológica Eurodonto
09.0725/15	Hospital São Francisco de Assis
09.0632/15	Instituto de Olhos de Goiânia
09.0384/15	Instituto do Rim de Goiania
09.0441/15	Instituto Goiano de Radiologia.
09.0041/15	Instituto Radiológico de Morrinhos
09.0638/15	Laboratório Alto Padrão
09.0136/15	Laboratório Vitalab – Godoy e Reile
09.0427/15	Orus Odontologia
09.0135/15	Pronto Socorro Odontológico Eurodonto
09.0215/15	Ver Excelência em Oftalmologia Ltda.

Fonte: Resposta à Solicitação de Auditoria nº 201601918/01

Conforme Comunicações Internas do Setor de Recursos Humanos da Sureg/GO, que dão início aos processos de credenciamento por inexigibilidade de licitação, com base no caput do artigo 25 da Lei 8.666/93, a rede credenciada dos serviços do SAS da Conab é formada por contratos diretos (credenciamento) com os profissionais e instituições de saúde e visa à prestação de serviços aos beneficiários. Como alternativa, os beneficiários têm livre escolha para a utilização de serviços de saúde disponíveis no mercado, com posterior reembolso dos gastos, conforme tabela definida pela Conab.

Os processos de credenciamento foram analisados pela CGU-R/GO e verificou-se que:

- a) não havia comprovação de que foi dada ampla divulgação ao processo de credenciamento, mediante aviso publicado no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação;
- b) não consta nos processos de credenciamento referentes ao exercício de 2015, os relatórios previstos no item I - 02, do Capítulo X, da norma 60.105 da Conab, elaborado em decorrência de visitas de técnicos da área de recursos humanos da Conab às instalações dos candidatos, com a finalidade de serem avaliadas a capacidade técnica, qualidade do atendimento e as condições ambientais;

Além disso verificou-se que o item I - 02, do Capítulo X, da norma 60.105, não prevê a utilização de critérios objetivos definidos, havendo risco decorrente da avaliação subjetiva.

Considerando que o credenciamento pressupõe a ausência de critérios para se realizar um processo seletivo, já que vários profissionais/empresas estão aptos a prestarem os serviços dentro de características e preços previamente definidos, o que implica na necessidade de que todos, igualmente, tomem conhecimento e possam se candidatar ao credenciamento para prestação dos serviços, solicitaram-se justificativas ao gestor para o fato de não ter sido dada ampla divulgação, mediante aviso publicado no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação local;

Além disso, com base no item I - 02, do Capítulo X, da norma 60.105, solicitaram-se justificativas para o fato de não constar, nos processos de credenciamento referentes ao exercício de 2015, relatórios de visitas técnicas porventura realizadas, bem como solicitou-se informar sobre a existência de critérios objetivos para a avaliação dos candidatos.

Por meio do Ofício Conab Sureg-GO, nº 2575, de 30 de junho de 2016, foi apresentada a seguinte manifestação:

a) os atuais credenciados dessa modalidade já prestam serviços junto a esta Regional há muitos anos. Trata-se apenas de novos contratos e/ou renovações com as mesmas Instituições e, ademais não encontramos na legislação pertinente a obrigatoriedade de publicação no Diário Oficial da União e Jornal de grande circulação local, mesmo porque seria um dispêndio desnecessário e oneraria sobremaneira o erário, destoando do princípio da economicidade prevista na própria Lei. 8.666/93. Anexamos documento que corrobora com o descrito acima.

b) Na mesma linha de justificativa acima, a administração entende que não há necessidade de visitas técnicas, por se tratar de credenciamentos com instituições sobejamente conhecidas pela área de Recursos Humanos da Regional.

c) Não há critérios objetivos definidos para avaliação dos candidatos a credenciamento. As instituições credenciadas são grandes Clínicas e Hospitais que já foram vistoriadas nos primeiros contratos. Podemos exemplificar: Hospital do Coração Anís Rassi, Hospital Santa Helena, Hospital São Francisco de Assis, Clínica Multimagem, Instituto Goiano de Radiologia, Laboratório Padrão, Laboratório CAPC.

Vale ressaltar que a CONAB é filiada à UNIDAS - União Nacional das Instituições de Auto Gestão de Saúde, instituição essa que fiscaliza sistematicamente todos os prestadores de serviços, nos subsidiando com todas as informações necessárias, inclusive negociando os preços a serem praticados.

Essas atividades, desenvolvidas pela Unidas, dão total confiança aos credenciamentos levados a efeito por esta Regional.

Quanto à manifestação da Sureg/GO, tem-se o seguinte:

A questão do credenciamento como hipótese de inexigibilidade foi objeto do Parecer nº 07, de 17 de setembro de 2013, da Câmara Permanente de Licitações e Contratos da Advocacia-Geral da União.

Desse Parecer extrai-se o entendimento de que, no credenciamento, a inviabilidade de competição é decorrente da situação em que vários profissionais de determinado setor satisfaçam os requisitos estabelecidos e a Administração convoca todos para prestarem os serviços por valores previamente estabelecidos.

Conforme consta do documento, “... a inviabilidade de competição decorre essencialmente da possibilidade de se contratar todos os que se enquadrem nos requisitos estabelecidos pela Administração, indistintamente. Nos casos em que o credenciamento faz-se possível, não haverá como avaliar se um é melhor ou pior nem mais barato ou mais caro do que outro, porque todos atendem perfeitamente ao interesse da Administração”.

O Parecer deixa claro que o procedimento, apesar de não se enquadrar como licitação, realiza os princípios da isonomia, impessoalidade, publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

Portanto, apesar da Sureg/GO ter alegado que os atuais credenciados já prestam serviços há muitos anos, tratando-se apenas de novos contratos e/ou de renovações com as mesmas instituições, entende-se que o processo deve ser revisto no sentido de que seja dada ampla publicidade, ou seja, o registro cadastral (credenciamento) deverá ser amplamente divulgado e deverá estar permanentemente aberto aos interessados, obrigando-se o setor por ele responsável a realizar, no mínimo, anualmente, chamamento público, através da imprensa oficial e de jornal diário, para atualização dos registros existentes e para ingresso de novos interessados (art. 34, § 1º, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993).

Quanto à ausência de visitas técnicas às instituições credenciadas e de critérios objetivos para avaliação dos candidatos a credenciamento, transcreve-se, mais uma vez, trecho do Parecer da AGU, que elenca algumas diretrizes que devem ser observadas, cuja aplicação depende do caso concreto:

(...)

a. haja possibilidade de contratação de quaisquer dos interessados que satisfaçam às condições exigidas;

b. o preço de mercado seja razoavelmente uniforme e que a fixação prévia de valores seja mais vantajosa para a Administração, devendo ficar demonstrada nos autos a vantagem ou igualdade dos valores definidos em relação aos preços de mercado;

c. seja dada ampla divulgação, mediante aviso publicado no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação local, sem prejuízo do uso adicional de outros meios que se revelem mais adequados ao caso;

d. sejam fixados os critérios e exigências mínimas para que os interessados possam credenciar-se; e. seja fixada, de forma criteriosa, a tabela de preços que remunerará os diversos itens de serviços;

f. sejam estabelecidas as hipóteses de descredenciamento;

g. seja prevista a possibilidade de denúncia do ajuste, a qualquer tempo, pelo credenciado, bastando notificar a Administração, com a antecedência fixada no termo;

h. a possibilidade de credenciar-se fique aberta durante todo o período em que a Administração precisar dos serviços, conforme fixado em Edital, cuja minuta deve ser analisada pela respectiva assessoria jurídica;

i. a possibilidade de os usuários ou administrados denunciarem qualquer irregularidade verificada na prestação dos serviços;

j. sejam fixados critérios objetivos de distribuição da demanda, por exemplo, sorteio público, excluindo-se os sorteados anteriormente, escolha pelo próprio usuário-interessado etc.

(...)

Vê-se que, ao caso em questão, não é aplicável apenas a diretriz de distribuição de demanda (letra “j”), pois a escolha dos prestadores de serviço, no caso de credenciamento de serviços de saúde, será feita livremente pelos usuários.

Destaca-se que devem ser fixados critérios e exigências mínimas para que os interessados possam se credenciar (letra “d”), e isso exige que a Administração faça vistorias e confirmações documentais para que seja verificado se essas condições estão sendo atendidas.

Quanto à alegação de que a UNIDAS fiscaliza sistematicamente todos os prestadores de serviços, não foi disponibilizada documentação específica de que demonstre tal atuação.

Causa

O setor de recursos humanos (Sereh), responsável pela instrução do projeto básico do credenciamento pelas diretrizes da contratação, não considerou os princípios da isonomia, impessoalidade, publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório, ao não prever ampla publicidade na divulgação do credenciamento dos prestadores de serviços de saúde, em desconformidade com o Parecer nº 07, de 17 de setembro de 2013, da Câmara Permanente de Licitações e Contratos da Advocacia-Geral da União.

De acordo com o art. 118 do Regimento Interno da Conab, a Gerência de Finanças e Administração (Gefad) é o setor responsável pelas atividades relacionadas a serviços gerais e modernização administrativa.

Titulares do Sereh durante a gestão avaliada:

CPF ***.820.094-**; e

CPF ***.611.051-**.

Titulares da Gefad durante a gestão avaliada:

CPF ***.597.391-**;

CPF ***.962.201-**;

CPF ***.820.094-**.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício/CONAB/SUREG – GO, nº 3530, de 16 de setembro de 2016, a Sureg/GO apresentou a seguinte manifestação, em relação ao Relatório Preliminar:

“Resposta:

Recomendação 1: Foi elaborada a CI/SUREG-GO de nº 3468 de 12/09/2016 dirigida à GESAS – Gerência de Serviços de Assistência à Saúde, solicitando instruções. (Anexo VIII).

Recomendação 2: Já estão sendo realizadas as visitas técnicas, cujos relatórios de avaliações da capacidade técnica, qualidade de atendimento e as condições ambientais etc., são anexados aos respectivos contratos.”

Análise do Controle Interno

Reforçamos a necessidade de que seja observado o princípio da publicidade, mesmo nos processos de credenciamentos. Sendo assim, aguarda-se as instruções que serão emitidas pela GESAS.

Recomendações:

Recomendação 1: Atuar junto à Conab-Matriz para revisão dos procedimentos adotados nos processos de credenciamento de prestadores de serviços de saúde, para o Serviço de Assistência à Saúde - SAS, de forma que sejam observados os princípios da isonomia, impessoalidade, publicidade e da vinculação, bem como, no que couber ao caso concreto, as diretrizes elencadas no Parecer nº 07, de 17 de setembro de 2013, da Câmara Permanente de Licitações e Contratos da Advocacia-Geral da União.

Recomendação 2: Observar o disposto no item I - 02, do Capítulo X, da norma 60.105 da Conab, no sentido de que, nos processos de credenciamento, sejam realizadas visitas técnicas, por técnicos da área de recursos humanos da Conab, às instalações dos candidatos, com a finalidade de serem avaliadas a capacidade técnica, qualidade do atendimento e as condições ambientais, emitindo-se o competente relatório das avaliações.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Providências para atendimento às recomendações emitidas pela CGU estão em andamento e dentro do prazo estipulado.

Fato

Conforme se verifica da resposta à Solicitação de Auditoria nº 201601918/01, de 13 de junho de 2016, encaminhada à equipe de auditoria pela Gerente de Finanças e Administração, por meio de documento s/n, de 15 de junho de 2016, verificou-se que as providências para atendimento às recomendações emitidas pelo Órgão de Controle Interno estão sendo atendidas ou já o foram, conforme transcrito adiante.

Registra-se que há sete recomendações em monitoramento, sendo que todas elas estão dentro do prazo para adoção de providências.

“2. Providências que já estão sendo adotadas para atendimento às recomendações constantes do Relatório de Auditoria nº 201505090:

Recomendação 160180: No intuito de que o engenheiro agrônomo/agrícola mantenha sob sua responsabilidade apenas uma UA, ou, de outro modo, o engenheiro exerça exclusivamente as atividades listadas no NOC 30.102, em conformidade com os critérios de indicação e as atividades do RT, e tendo em vista as contratações de engenheiros, nos concursos públicos de 2012 e 2014, recomenda-se à Sureg/Conab que faça gestões junto à matriz da Conab para viabilizar o treinamento dos respectivos profissionais e posterior aproveitamento dos mesmos como RT.

Resposta: Em relação a recomendação nº 160180, informamos que estamos fazendo gestão junto a Superintendência de Armazenagem - SUARM, na MATRIZ da CONAB, com vistas a realizar o treinamento de 2 Engenheiros Agrícolas recém-contratados para assumirem a função de responsável técnico em Unidades Armazenadoras próprias da

CONAB. Até o momento a Companhia não conseguiu os recursos financeiros necessários para a realização deste treinamento. Em paralelo, a SUREG-GO tomou certas medidas com vistas a melhor distribuição dos RTAs. Neste sentido, conforme a Portaria nº 281 de 02/06/2016 estabelece a função de RTA descrita abaixo:

- R. R. P.: RTA das UA's Pontalina e Porteirão (sem função de confiança);
- C. L. L. V. e S.: RTA da UA Goiânia (sem função de confiança);
- M. G. C.: RTA das UA's de Palmeiras de Goiás e São Luís de Montes Belos (sem função de confiança);
- I. F. de S.: RTA das UA's de Rio Verde e Santa Helena de Goiás (sem função de confiança);
- L. S. da C.: RTA da UA Itapuranga (gerente da UA Itapuranga);
- Z. Z. V.: RTA da UA Paraúna (gerente da UA Santa Helena).

Nota se que somente os Engº Agrônomos L. C. e Z. Z. V. exercem função de confiança e são responsáveis técnicos. Tais nomeações destes responsáveis técnicos objetivam obter economicidade no trabalho de responsabilidade técnica com redução no pagamento de diárias e locação de veículos. Esta SUREG-GO ainda aguarda o treinamento dos engº Agrícolas recém-contratados para melhorar a distribuição dos RTA's no âmbito das UA's e atender integralmente a recomendação desta nobre CGU.

Recomendação 160181: Para fins de melhorias nos controles preventivos e repressivos de desvios de estoques públicos, recomenda-se à Sureg-GO que faça gestão na Sefaz-GO, no intuito de formalizar cooperação de interesse público, garantindo, oportuna e tempestivamente, as medidas administrativas e tributárias para coibir a circulação dos produtos desviados, bem como medidas de constrição da UA responsável pelo desvio.

Resposta: Esta SUREG-GO está envidando esforços no sentido de formalizar um convênio de cooperação mútua com a Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás - SEFAZ-GO. Foi aberto um processo administrativo específico, nº 09.0211/2016-51, com vistas a realização do referenciado convênio. O Termo de Cooperação mútua está em fase de elaboração e estamos contactando representantes da SEFAZ-GO para formatar os termos acordados.

Recomendação 160182: Em consonância com as determinações da Resolução 02/2013, recomenda-se à Conab/Sureg que instrua os processos de remoção com justificativa prévia por destino mais distante da origem, consubstanciada em estudos preliminares que comprovem que a preterização do menor custo de transferência (menor distância) vai ser compensada pela maior facilidade de comercialização do produto, o que resultará em vantagem para a administração dos estoques públicos.

Resposta: Em relação a recomendação 160182, informamos que, embora as ações de remoções de estoques são planejadas e contratadas pela MATRIZ da CONAB, doravante, após a recomendação em tela, esta SUREG-GO instruirá melhor os processos com vistas a deixar claro os critérios para os armazéns de destino em remoções demandadas pela SUREG-GO principalmente deixando cristalino a importância do abastecimento e localização estratégica dos estoques em consonância aos objetivos e a missão da empresa.

Recomendação 160183: Atendendo ao disposto no art. 3º da Lei nº 9.973, de 29 de maio de 2000, e como medida preventiva contra os desvios de estoques públicos em percentual acima de 8%, recomenda-se à Sureg/Conab que faça gestões junto à matriz da Companhia para que esta insira cláusula nos contratos de depósitos, mantidos com UA terceirizadas, prevendo a retenção, total ou parcial, dos valores de serviços de armazenagem e sobretaxa relativos à última quinzena faturada ou, conforme o vulto do

desvio, ao tempo médio necessário calculado pela Conab para a remoção de estoque com a mesma quantidade do estoque desviado.

Resposta: Objetivando atender a recomendação 160183 da CGU, encaminhamos uma correspondência para a Superintendência de Armazenagem na MATRIZ da CONAB, FAX SUREG - GO 0623 de 17/02/2016, objetivando fazer gestão junto aquela Superintendência para que se proceda a alteração contratual sugerida.

Recomendação 160184: Recomenda-se à Sureg/Conab que promova melhorias nos controles internos administrativos, no sentido de que o x-Fac seja atualizado, oportuna e tempestivamente, com os dados sobre os CDA credenciados e efetivamente utilizados nos contratos de depósitos.

Resposta: Em relação a recomendação 160184, informamos que doravante, em face desta recomendação da CGU, quando solicitado qualquer remanejamento de produto entre CDAs dentro do pátio da mesma Unidade Armazenadora credenciada, tal operação será registrada no Sistema de faturamento e controle dos estoques públicos - x-Fac imediatamente ao término da alteração física e com a presença de um fiscal da CONAB em loco. Adotando este procedimento, excluirá a possibilidade de que se faça o pagamento de armazenagem e correlatos e seus registros junto ao x-Fac e demais sistemas em CDAs errados.

Recomendação 160185: Recomenda-se à Sureg/Conab que: (i) em atendimento ao art. 60 da Lei n.º 4320/1964, conjugado com o NOC 30.201, alerte a matriz da Companhia (Sulog/Gemov) quanto à necessidade de disponibilidade orçamentária e recursos financeiros para divulgação de avisos de licitação e, conseqüentemente, para contratação de serviços de transporte; e (ii) em atendimento ao art. 55, conjugado com o art. 62 da Lei n.º 8.666/1993, faça constar nas Autorizações de Transporte - ATR os números dos empenhos que beneficiam o transportador e a corretora.

Recomendação: Em relação a recomendação 160185, em conformidade da Lei 4320/1964, doravante a esta recomendação, quando da contratação de transporte de grãos (realizado pela MATRIZ) e após esta SUREG-GO receber as autorizações de transporte - ATR's, esta será redirecionada imediatamente, antes do início dos embarques, para o Setor Financeiro - SECOF-GO realize o prévio empenho. Informamos que as licitações de transporte são realizadas na MATRIZ da CONAB cabendo a Superintendências Regionais fazer a operacionalização e o pagamento do transporte.

Recomendação 160186: Para resguardar e garantir a qualidade dos estoques públicos, recomenda-se à Sureg/Conab que faça o controle sistemático dos RT das UA terceirizadas com as quais mantém contratos de depósito/armazenamento, de modo que as UA contratadas estejam, sempre, sob a supervisão de profissional técnico habilitado.

Recomendação: Em se tratando da recomendação 160186, todos os fiscais lotados nesta SUREG-GO foram orientados a, quando da fiscalização de estoques públicos em Unidades Armazenadoras de Terceiros, a solicitar junto a Unidade Armazenadora um certificado de registro do Responsável Técnico junto ao CREA-GO. Junto a este procedimento periodicamente consultamos a situação cadastral da empresa contratada junto ao CREA-GO. A situação regular da empresa junto ao CREA-GO garante a presença de profissional qualificado prestando serviços técnicos para aquela empresa de armazéns gerais. Também neste sentido a SUREG-GO está celebrando um convênio junto ao CREA-GO objetivando a troca de informações. Tal convênio está sendo tratado no processo administrativo n° 09.0059/2016-15 e está em fase de análise.”

2.2 CONTROLES EXTERNOS

2.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Não houve, no exercício de 2015, determinações/recomendações do TCU à Sureg/GO

Fato

Conforme informado pela Sureg/GO, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201601918/01, de 13 de junho de 2016, encaminhada à equipe de auditoria pela Gerente de Finanças e Administração, por meio de documento s/n, de 15 de junho de 2016, não houve determinações/recomendações por parte do Tribunal de Contas da União – TCU à Sureg/GO no exercício de 2015.

Achados da Auditoria - nº 201601920 (SUREG/MS)

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 Programação dos Objetivos e Metas

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação básica das principais ações sob responsabilidade da CONAB-SUREG/MS.

Fato

Trata-se das informações básicas das principais ações executadas pela unidade Conab-Sureg/MS. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à sua missão, com extensão correspondendo a 44,36% do total das despesas executadas pela Conab-Sureg/MS, conforme discriminado abaixo:

Programa - descrição	Ação - descrição	Finalidade	Forma de implementação / detalhamento	Representatividade
---------------------------------	-----------------------------	-------------------	--	---------------------------

2105 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2000 - Administração da Unidade	Constituir um centro de custos administrativos das unidades orçamentárias constantes dos orçamentos da União, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas.	Não informada no Cadastro de Ações	35,18%
2105 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	Concessão, em caráter suplementar, do benefício de assistência médico-hospitalar e odontológica aos servidores, militares e empregados, ativos e inativos, dependentes e pensionistas, exclusive pessoal contratado por tempo determinado (Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993).	Não informada no Cadastro de Ações	9,17%

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Implementação das Recomendações da CGU pela Conab-Sureg/MS

Fato

Com o objetivo de verificar a existência de recomendações pendentes de atendimento pela Superintendência Regional da Companhia Nacional de Abastecimento no Mato Grosso do Sul (Conab-Sureg/MS) até o final do exercício de 2015, procedeu-se ao levantamento das recomendações existentes no sistema Monitor da CGU, por meio do qual o órgão de controle interno acompanha a atualização das recomendações dos Planos de Providências Permanentes das unidades federais.

Com base no levantamento realizado, verificou-se que existiam duas recomendações sendo monitoradas no exercício 2015, que permaneceram pendentes de atendimento ao final do exercício e que, conseqüentemente, tiveram seus prazos de atendimento prorrogados.

No quadro a seguir, estão detalhadas essas 02 recomendações:

Nº do Relatório de Auditoria de Contas	Item do Relatório	Recomendação	Item específico da Parte “Achados de auditoria”
OS: 201205155 Constatação: 26	56425 (16/08/2016)	Instaure procedimentos de atualização do valor dos imóveis pertencentes à CONAB/MS.	Sem impacto na gestão. Reiterada e será objeto de acompanhamento pelo Sistema Monitor.
OS: 201205155 Constatação: 44	56425 (16/08/2016)	Formalizar os procedimentos inerentes ao processo de licitação, de forma a produzir documentos que auxiliem a equipe responsável e a disseminar o conhecimento adquirido.	Com impacto na gestão. Reiterada e será objeto de acompanhamento pelo Sistema Monitor.

Registra-se que, relativamente à constatação nº 44 da OS 201205155 (56425), foram identificados problemas na formalização do processo de dispensa de licitação nº 2123.000002/2015-68, que demonstra que o problema identificado durante a Auditoria Anual de contas do exercício 2011 ainda persistia no exercício de 2015. Assim, deverão ser adotadas providências para o completo atendimento das recomendações pendentes.

2.2 Composição do Relatório de Auditoria

2.2.1 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Cumprimento das determinações do TCU pela Conab-Sureg/MS

Fato

Para verificar o grau de atendimento, por parte da Conab-Sureg/MS, às determinações expedidas pelo Tribunal de Contas da União - TCU nos exercícios de 2015, inicialmente foi efetuado levantamento na página eletrônica do TCU (<http://portal.tcu.gov.br/cidadao/cidadao.htm>), das deliberações em nome da unidade com determinação de acompanhamento por parte do órgão de controle interno.

Com base no levantamento realizado, não foram identificados Acórdãos e Decisões direcionados à Conab-Sureg/MS em 2015 que se enquadrassem no escopo dos exames. Adicionalmente, foi solicitada informação à unidade sobre a existência dessas deliberações, sendo confirmado pelo gestor as informações obtidas na página eletrônica da Egrégia Corte de Contas.

3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

3.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

3.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da regularidade dos processos licitatórios.

Fato

Trata a presente ação de controle da verificação do atendimento aos ditames da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, do Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000 e da legislação correlata nas licitações realizadas pela Superintendência Regional da CONAB no Mato Grosso do Sul – Conab-Sureg/MS – UASG 135192. Para tal análise foi

selecionada amostra aleatória não probabilística de três pregões eletrônicos realizados pela Unidade no ano de 2015, cujo valor total dos pagamentos realizados (R\$ 145.053,89) corresponde a 0,89% dos gastos totais da Conab-Sureg/MS em 2015 (R\$ 16.378.262,04).

Os exames realizados e os testes aplicados circunscreveram-se aos seguintes processos:

- a) Processo n. 21213.000045/2015-43 (Pregão Eletrônico nº 04/2015);
- b) Processo n. 21213.000092/2014-14 (Pregão Eletrônico nº 01/2015); e
- c) Processo n. 21213.000037/2015-05 (Pregão Eletrônico nº 03/2015).

O Processo nº. 21213.000092/2014-14 (Pregão Eletrônico nº 01/2015) teve por objeto a aquisição de inseticida líquido a ser utilizado na conservação de produtos da safra de verão 2014/2015 e de inverno 2015 a serem recebidos nas unidades armazenadoras da SUREG/MS.

Já o Processo nº. 21213.000045/2015-43 (Pregão Eletrônico nº 04/2015) teve por objeto a aquisição de inseticida sólido a ser utilizado na conservação de produtos da safra de verão 2015/2016 e de inverno 2015 a serem recebidos nas unidades armazenadoras da SUREG/MS.

Por fim, o Processo nº. 21213.000037/2015-05 (Pregão Eletrônico nº 03/2015) teve por objeto a aquisição de lenha para as Unidades Armazenadoras (UA) para o atendimento às safras de inverno de 2015 e de verão 2015/2016.

Em conclusão, tem-se que os objetos das aquisições são pertinentes aos objetivos do órgão, as compras foram convenientes e oportunas, os valores pagos ficaram abaixo dos valores orçados pela SUREG/MS no mercado e a análise da documentação dos processos não revelou irregularidades na condução da metodologia prescrita na Lei de Licitações e demais normas regulamentadoras da modalidade Pregão.

3.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

3.2.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

3.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de requisitos formais imprescindíveis à inexigibilidade de licitação nos casos de credenciamento de fornecedores e prestadores de serviço.

Fato

Para avaliar a gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à regularidade dos processos sem licitação, foi selecionada amostra segundo critério de materialidade de pagamentos por fornecedor. Nesse sentido, do valor total de R\$ 1.064.643,60 pago por inexigibilidade no ano de 2015, foram analisados pagamentos (ou contratações) de 16 fornecedores, que correspondem a 58,04% desse montante, conforme descrito no quadro a seguir:

Quadro – Amostra (pagamentos totais por fornecedor)

CPF/CNPJ	FAVORECIDO	VALORES PAGOS (R\$)
00.860.841/0001-79	CLINICA DE CAMPO GRANDE S/A	17.479,15
02.855.446/0001-23	COLL-CLINICA DE OLHOS DR LUIZ LANI S/S - EPP	18.467,21

04.330.300/0001-90	COOPERATIVA DE ESPECIALIDADES ENDOSCOPICAS - CEE	14.291,42
***.697.401-**	E.S.C.	19.977,14
07.021.665/0001-20	HOSPITAL GERAL EL KADRI LTDA	23.845,98
60.833.910/0012-30	INSTITUICAO ADVENT CENTRAL BRAS DE EDUC E ASS SOCIAL	210.352,33
00.860.254/0001-80	MULTILAB LABORATORIO DE ANALISES CLINICAS LTDA	16.015,05
01.601.999/0001-97	ORTHOS UNIDADE DE ORTOPEDIA E TRAUMATOLOGIA S/S - EPP	10.713,51
36.820.967/0001-67	PROCARDIO CENTRO CARDIO RESPIRATORIO LTDA	38.067,48
37.218.427/0001-70	PRO-GENESE INSTITUTO DE MEDICINA REPRODUTIVA DE MATO GROSSO DO SUL S/S LTDA - ME	10.856,58
03.121.241/0001-87	PRONCOR UNIDADE INTENSIVA CARDIORESPIRATORIA S/S	44.725,54
73.407.546/0001-35	PRO-TRAUMA PRONTO ATENDIMENTO ORTOPEDICO E TRAUMATOLOGICO LTDA	21.536,82
14.332.341/0001-79	RECRIACAO TERAPEUTICA - CENTRO DE PSICOLOGIA LTDA - ME	32.289,10
04.022.212/0001-20	SERVAN ANESTESIOLOGIA DE CAMPO GRANDE S/S	29.366,46
***.093.668-**	T.S.C.	77.620,94
37.222.395/0001-87	ULTRA MEDICAL CENTRO DE DIAGNOSTICO EM MEDICINA LTDA	32.302,35
TOTAL DE PAGAMENTOS NO EXERCÍCIO DE 2015		617.907,06

Fonte: Relatório de Extração de dados – SIAFI 2015 – Tesouro Gerencial

Em análise preliminar constatou-se que todas as despesas selecionadas correspondem à execução do Programa 2105 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento / Ação 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes.

As referidas despesas foram executadas no âmbito do Serviço de Assistência à Saúde – SAS da Conab-Sureg/MS, normatizado internamente pela Norma de Organização nº 60.105, aprovada pela Resolução CONAD nº 001, de 14 de janeiro de 1997.

Pode-se definir o SAS como um conjunto de medidas administrativas voltadas para o atendimento das necessidades de natureza médica, hospitalar, odontológica e de assistência social, dos empregados e seus dependentes, em suplementação à assistência oferecida pela rede pública de saúde.

No âmbito da execução do SAS, a Conab-Sureg/MS efetua o pagamento diretamente aos prestadores de serviços, cabendo ao empregado/beneficiário uma participação financeira que pode variar de 20% a 40%, de acordo com a faixa salarial, sendo o desconto implementado em folha de pagamento, não podendo ultrapassar 10% da sua margem consignável mensal.

A contratação dos prestadores de serviço se dá de maneira direta, mediante celebração de contrato de credenciamento.

Os exames procedidos consistiram na verificação dos aspectos formais da contratação, bem como dos estágios de realização das despesas classificadas como “inexigíveis”. A análise se deu sobre a seguinte documentação disponibilizada pela UJ:

Quadro – Amostra (documentação disponibilizada para análise)

FAVORECIDO	PROCESSO
CLINICA DE CAMPO GRANDE S/A	Não apresentado

COLL-CLINICA DE OLHOS DR LUIZ LANI S/S - EPP	21213.000068/2015-58
COOPERATIVA DE ESPECIALIDADES ENDOSCOPICAS - CEE	21213.000192/2009-75
E.S.C	21213.000076/2014-13
HOSPITAL GERAL EL KADRI LTDA	21213.000077/2008-10
INSTITUICAO ADVENT CENTRAL BRAS DE EDUC E ASS SOCIAL	21213.000080/2015-62
MULTILAB LABORATORIO DE ANALISES CLINICAS LTDA	Pasta
ORTHOS UNIDADE DE ORTOPEDIA E TRAUMATOLOGIA S/S - EPP	21213.000249/2008-55
PROCARDIO CENTRO CARDIO RESPIRATORIO LTDA	Não apresentado
PRO-GENESE INSTITUTO DE MEDICINA REPRODUTIVA DE MATO GROSSO DO SUL S/S LTDA - ME	21213.000038/2015-41
PRONCOR UNIDADE INTENSIVA CARDIORESPIRATORIA S/S	Pasta
PRO-TRAUMA PRONTO ATENDIMENTO ORTOPEDICO E TRAUMATOLOGICO LTDA	21213.000267/2007-56
RECRIACAO TERAPEUTICA - CENTRO DE PSICOLOGIA LTDA - ME	21213.000027/2012-19
SERVAN ANESTESIOLOGIA DE CAMPO GRANDE S/S	21213.000084/2015-41
T.S.C	Pasta
ULTRA MEDICAL CENTRO DE DIAGNOSTICO EM MEDICINA LTDA	Pasta

Fonte: CGU-Regional/MS

Conforme se verifica do quadro anterior, não houve a formalização de processo administrativo para quatro prestadores (nestes casos foram disponibilizadas pastas contendo o contrato de credenciamento). Em outros dois casos, não houve a disponibilização de quaisquer documentos do credenciamento, bem como não houve justificativa formal para a não apresentação.

Com relação aos pagamentos, foram disponibilizados para análise as notas fiscais e os documentos de base da liquidação e pagamento de todos os prestadores de serviço solicitados na amostra.

Constatou-se que as nas contratações mediante credenciamento foi adotado como base legal as disposições do art. 25, “caput” da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo, dessa maneira, a realização das despesas enquadradas como “inexigibilidade de licitação”.

Para a realização do credenciamento, a Norma de Organização nº 60.105, aprovada pela Resolução CONAD nº 001, de 14 de janeiro de 1997, determina a apresentação dos seguintes documentos:

“CAPÍTULO X

(...)

03 – A documentação necessária ao credenciamento dos interessados em estabelecer convênio com a CONAB para a prestação de serviços ao SAS é:

a) se pessoa física:

a.1) cópia do cartão de inscrição no Cadastro de Pessoa Física – CPF;

a.2) cópia de inscrição junto ao INSS;

a.3) cópia da inscrição junto ao ISS;

a.4) cópia da carteira de inscrição junto ao Conselho Regional de Classe;

a.5) cópia da licença ou alvará de funcionamento;

a.6) cópia do documento comprobatório de especialidade (Título de Especialista ou Título de Livre Docência na Especialidade);

- a.7) 1 (uma) via do currículo e cópia do diploma; e
 - a.8) carta/requerimento solicitando o credenciamento junto à CONAB;
 - b) se pessoa jurídica:
 - b.1) cópia do cartão de inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes – CGC;
 - b.2) cópia do contrato social, com a última alteração contratual;
 - b.3) cópia da ata de eleição da diretoria, se for o caso;
 - b.4) cópia da licença ou alvará de funcionamento;
 - b.5) cópia do registro na Junta Comercial;
 - b.6) 1 (uma) via do currículo e cópia do diploma do responsável técnico;
 - b.7) nome e número do CPF do signatário do contrato;
 - b.8) cópia da carteira de inscrição no Conselho Regional de Classe do signatário;
 - e
 - b.9) carta/requerimento solicitando o credenciamento;
 - c) se firma individual:
 - c.1) cópia do cartão de inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes – CGC;
 - c.2) cópia da carteira de inscrição junto ao Conselho Regional de Classe do responsável pela firma, se for o caso;
 - c.3) cópia do contrato de firma individual;
 - c.4) cópia da licença ou alvará de funcionamento;
 - c.5) 1 (uma) via do currículo e cópia do diploma do responsável pela firma; e
 - c.6) carta/requerimento solicitando o credenciamento
- 04 – É exigida a comprovação de experiência mínima de 2 (dois) anos de efetivo exercício profissional, para o credenciamento de candidato ao convênio com a Companhia.”

Na documentação analisada, em específico nos processos administrativos formalizados, constata-se, além da documentação exigida pela Norma de Organização nº 60.105, a existência de parecer jurídico, termo de reconhecimento da inexigibilidade, termo de contrato e respectivas publicações no Diário Oficial da União.

Os pareceres emitidos pela área jurídica (GEJUR) da Conab-Sureg/MS embasam a contratação na jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

Decisão nº 104/1995 - Plenário

“10. Finalizando, constatamos ter ficado devidamente esclarecido no processo TC 008.797/93-5 que o sistema de credenciamento, quando realizado com a devida cautela, assegurando tratamento isonômico aos interessados na prestação dos serviços e negociando-se as condições de atendimento, obtém-se uma melhor qualidade dos serviços além do menor preço, podendo ser adotado sem licitação amparado no art. 25 da Lei 8.666/93.”

Decisão nº 656/1995 – Plenário

“9. (...)

b) a prestação de serviços dessa natureza, quando efetuada mediante o Sistema de Credenciamento (o que se dará, nos órgãos e entidades do Poder Executivo, em caráter precário até o advento da referida regulamentação), insere-se na circunstância prevista no art. 25 da Lei nº 8.666/93;”

Acórdão nº 351/2010 - Plenário

“9.2.3. embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, o credenciamento tem sido admitido pela doutrina e pela jurisprudência como hipótese de inexigibilidade inserida no caput do referido dispositivo legal,

porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão;”

Aprofundando-se a pesquisa jurisprudencial, constata-se também a existência dos seguintes posicionamentos do Tribunal de Contas da União:

Acórdão nº 768/2013 – Plenário

“A despeito da ausência de expressa previsão legal do credenciamento dentre os casos de inexigibilidade de licitação previstos na Lei 8.666/1993, nada impede que a instituição contratante lance mão de tal procedimento e efetue a contratação direta entre diversos fornecedores previamente cadastrados que satisfaçam os requisitos estabelecidos pela Administração. Para tanto, deve-se demonstrar, fundamentalmente, a inviabilidade de competição, a justificativa do preço e a igualdade de oportunidade a todos os que tiverem interesse em fornecer o bem ou serviço desejados.”

Acórdão nº 1150/2013 – Plenário

“O credenciamento, entendido como espécie de inexigibilidade de licitação, é ato administrativo de chamamento público de prestadores de serviços que satisfaçam determinados requisitos, constituindo etapa prévia à contratação, devendo-se oferecer a todos igual oportunidade de se credenciar. A pré-qualificação de profissionais aptos a prestarem determinado serviço pode ser realizada se a competição se tornar inviável, adotando-se sistemática objetiva e imparcial de distribuição dos serviços entre os pré-qualificados.”

Acórdão nº 5178/2013 - Primeira Câmara

“7. De fato, o sistema de credenciamento adotado não observou perfeitamente os requisitos que vêm sendo estabelecidos para a espécie pela jurisprudência desta Corte, especialmente o Acórdão 351/2010-Plenário, a saber:

- a) a contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão;*
- b) a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido;*
- c) demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art. 26 da Lei 8.666/1993, principalmente no que concerne à justificativa de preços.”*

Acórdão nº 3567/2014 - Plenário

“O credenciamento é hipótese de inviabilidade de competição não expressamente mencionada no art. 25 da Lei 8.666/93 (cujos incisos são meramente exemplificativos). Adota-se o credenciamento quando a Administração tem por objetivo dispor da maior rede possível de prestadores de serviços. Nessa situação, a inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da Administração em restringir o número de contratados.”

Em que pese a ausência de expressa previsão legal do credenciamento dentre os casos de inexigibilidade de licitação previstos na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da análise da documentação encaminhada, constata-se a ausência de requisitos formais de cumprimento aos mandamentos do art. 37 XXI da Constituição Federal:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”

Especificamente, apresentam-se como falhas na formalização:

- a) Ausência de ato convocatório contendo a especificação do objeto e o estabelecimento dos critérios objetivos de qualificação e regularidade dos participantes, como se licitação fosse;
- b) Ausência de publicidade do ato de credenciamento, a qual deveria ocorrer nos mesmos moldes daquela estabelecida no artigo 21, I a III, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou seja, mediante aviso publicado no Diário Oficial da União.

No exame da documentação relativa aos pagamentos efetuados no exercício de 2015, não foram constatadas impropriedades ou irregularidades.

No que diz respeito ao preço de contratação, constata-se a padronização, mediante a utilização de referências estaduais e nacionais junto às instituições do ramo, tais como: AMB - Associação Médica Brasileira, CIEFAS - Comitê de Integração de Entidade Fechadas de Assistência à Saúde; UNIDAS - União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde, COOESO - Cooperativa Estadual de Serviços Administrativos em Oftalmologia, SINDHESUL – Sindicato dos Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Estado de Mato Grosso do Sul, dentre outras.

Causa

Desatualização da Norma de Organização nº 60.105, aprovada pela Resolução CONAD nº 001, de 14 de janeiro de 1997, em relação ao Acórdão 351/2010 para os casos de credenciamento de fornecedores e prestadores de serviço.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício SUREG/MS nº 1.728, de 14 de setembro de 2016, a Unidade encaminhou cópia da Comunicação Interna-CI/SUREG/MS nº 1.716, de 12/09/2016, destinada a Diretoria de Gestão de Pessoas-DIGEP, para ciência do assunto e providências.

Análise do Controle Interno

O gestor em sua manifestação demonstrou a adoção das providências iniciais visando ao atendimento da recomendação formulada. Dessa forma, mantém-se a constatação até que seja evidenciada, por meio de monitoramento, o saneamento das falhas e a total implementação da recomendação.

Recomendações:

Recomendação 1: Provocar a Conab-Matriz para revisão, ou atualização, da Norma de Organização nº 60.105, aprovada pela Resolução CONAD nº 001, de 14 de janeiro de 1997, visando o aperfeiçoamento dos procedimentos relativos ao credenciamento de prestadores de serviço do Serviço de Assistência à Saúde - SAS.

3.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Instrução indevida do processo de dispensa de licitação nº 2123.000002/2015-68, mediante a realização de gastos de naturezas distintas, sem a justificativa de preços e da escolha dos fornecedores, bem como por situação emergencial não demonstrada nos autos.

Fato

Para a verificação do atendimento aos ditames da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e da legislação correlata referente às aquisições de bens e serviços pelas entidades públicas, foi selecionada uma amostra aleatória não probabilística contendo 03 processos de dispensas de licitação realizadas pela Conab-Sureg/MS, cujo montante pago em 2015 (R\$ 238.874,52) correspondeu a 1,46% dos gastos totais da Unidade no período (R\$ 16.378.262,04).

O presente relato apresenta o resultado dos exames realizados e testes aplicados no processo de dispensa nº 2123.000002/2015-68, realizado pela Conab-Sureg/MS, para a Unidade Armazenadora (UA) de Campo Grande/MS, com o objetivo de aquisição de materiais de consumo e da contratação de serviços diversos para a referida entidade.

Como primeira providência, foi realizada a tabulação das aquisições e contratações acostadas no processo, conforme se observa a seguir:

Tabela 2 – Aquisições constantes do Processo nº 2123.000002/2015-68

N. ordem	Objeto da aquisição	Nota Fiscal	Empresa beneficiada	CNPJ	Data	Valor (R\$)
1	Serviço de enrolamento de bomba submersa de 2CV 2 polos.	785	Eletrobonsucesso Ltda. ME	33.101.635/0001-34	06/02/2015	931,36
2	Compra de uma bateria de 100AH	2.031	Baterias Maia Ltda. - ME	09.574.416/0001-98	24/04/2015	580,00
3	Serviço de manutenção de ar condicionado Springer 21.000 BTUS patrimônio 74871	2.280	Santana Ar Condicionado Ltda.	03.309.054/0001-21	18/05/2015	360,00
4	Reparo geral e manutenção sist. Freio Caminhão patrimônio 75489 (serviços + mão de obra)	9.399	Autocenter Mercepeças Ltda.	01.932.912/0001-64	22/04/2015	760,00
5	Reparo geral e manutenção sist. Freio Caminhão patrimônio 75489 (peças)	19.701	Autocenter Mercepeças Ltda.	01.932.912/0001-64	22/04/2015	2416,98
6	Reparos no sistema de ar condicionado Caminhão patrimônio 93242	11442	Astrus Veículos, Peças e Serviços Ltda.	11.774.960/0001-25	13/04/2015	3186,80
7	Aquisição de café torrado e moído à vácuo	18888	Café Bebe Bem Ltda.	73.330.441/0001-25	22/05/2015	113,74
8	Serviços de troca de óleo automotor Caminhão patrimônio 93242	5.642	Campo Grande Posto de Serviços Ltda.	24.610.891/0001-66	11/06/2015	250,00

9	Serviços de troca de filtro de óleo automotor Caminhão patrimônio 93243	5.643	Campo Grande Posto de Serviços Ltda.	24.610.891/0001-66	11/06/2015	150,00
10	Óleo Diesel S10 (3.501,099 litros)	5665	Campo Grande Posto de Serviços Ltda.	24.610.891/0001-66	15/06/2015	11200,02
11	Serviços de manutenção de No Breaks	2905	Mega Power Energia Ininterrupta e Informática	05.734.740/0001-75	29/06/2015	76,00
12	Aquisição de seis lâmpadas mistas 250W 220V Osram	136711	Petel Materiais de Const. E Equipamentos Ltda.	26.834.259/0001-21	06/07/2015	118,08
13	Aquisição de café torrado e moído à vácuo	19.585	Café Bebe Bem Ltda.	73.330.441/0001-25	16/07/2015	110,00
14	Serviço de enrolamento de motobomba de 3CV 2 polos.	1254	Valdair Ferreira Lino - ME	08.873.962/0001-67	21/08/2015	475,00
15	Serviços e mão de obra para conserto de Caminhão placa HQS 3233	21417	Autocenter Mercepeças Ltda.	01.932.912/0001-64	06/08/2015	338,00
16	Peças para conserto de Caminhão placa HQS 3234	10.018	Autocenter Mercepeças Ltda.	01.932.912/0001-64	06/08/2015	170,00
17	Serviços de reforma em redutores, com enchimento e recuperação em eixos dos motores, incluindo montagem e desmontagem de duas empilhadeiras	2.463	EDYP Usinagem Ltda. - EPP	33.111.014/0001-31	29/09/2015	2467,00
18	Aquisição de café torrado e moído à vácuo	20.638	Café Bebe Bem Ltda.	73.330.441/0001-25	23/09/2015	110,00
19	Aquisição de oito lonas pretas 08x100x150 Neo	42365	Central Borrachas e Ferramentas Ltda.	02.226.278/0006-11	05/10/2015	3908,00
20	Serviço de reparo geral na parte elétrica em trator	644	Nair Hedlund - Auto Elétrica ME	16.098.922/0001-13	04/11/2015	604,00
21	Materiais de limpeza	32.836	Youssif Amim Youssif - Mercearia Princesa do Sul	03.257.078/0001-84	10/12/2015	298,75
22	Serviços no Serviço de manutenção e reparação elétrica em veículo automotor	690	Nair Hedlund - Auto Elétrica ME	16.098.922/0001-13	03/12/2015	94,00
23	Peças para a prestação de serviço (Ranger Cabine Dupla - Placa HQT8814)	6	Rodrigo Carvalho Rodrigues - ME	14.867.871/0001-11	20/11/2015	2705,00
24	Prestação de serviço (Ranger Cabine Dupla - Placa HQT8814)	432	Rodrigo Carvalho Rodrigues - ME	14.867.871/0001-11	20/11/2015	1290,00
25	Aquisição de 20 litros de óleo mineral AGEFIX	246508	Agroline Comércio de Produtos Veterinários Ltda.	01.792.003/0001-78	04/12/2015	195,00
					Total	32907,73

Fonte: Processo nº 2123.000002/2015-68

Com base nas informações acima colocadas e na análise da documentação acostada no referido processo, foram constatadas as seguintes irregularidades:

a) Utilização de um único processo de dispensa como cobertura de aquisição de itens de despesa com naturezas diversas, em valor total superior ao limite máximo permitido pelo § 1º do inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

A análise das compras de bens e de contratação de serviços constante do Processo nº 2123.000002/2015-68 demonstrou que o gestor desrespeitou o limite estabelecido no § 1º do inciso II do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993 (até R\$ 16.000,00), ao se utilizar de um mesmo processo para acobertar todas as compras/contratações da unidade que se enquadrariam no critério monetário de “pequeno valor”. Ainda segundo a doutrina e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), o correto seria um processo para cada dispensa de licitação.

Conforme coloca a Lei de Licitações:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

(...)

§ 1º Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.

No caso em voga, temos que o montante monetário considerado de pequeno valor é da ordem de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais) para a Conab-SUREG/MS, por ser a entidade uma empresa pública e enquadrar-se na condição prevista do parágrafo 1º acima transcrito. Dessa forma, deveria o gestor se utilizar de um processo administrativo para cada objeto a ser adquirido por meio de dispensa de licitação, com observação do princípio da anualidade, e não se utilizar de um mesmo processo para aquisição de bens e contratação de serviços não similares e díspares entre si.

Se, por um lado, a jurisprudência dos tribunais superiores e a doutrina vedam o fracionamento da despesa, pela realização de diversas aquisições ou contratações no mesmo exercício, sob modalidade de licitação inferior àquela exigida para o total da despesa no ano, quando decorrente da falta de planejamento, por outro, é defeso ao gestor público utilizar-se do instituto de processos distintos de dispensa de licitação para gastos cujos montantes totais anuais ultrapassem o valor previsto em lei (no caso, R\$ 16.000,00), sob a alegação de que cada gasto, tomado isoladamente, não ultrapassou o valor previsto para dispensa de licitação.

Nesse sentido, temos as seguintes decisões do TCU:

“Realize o planejamento prévio dos gastos anuais, de modo a evitar o fracionamento de despesas de mesma natureza, observando que o valor limite para as modalidades licitatórias e cumulativo ao longo do exercício financeiro,

a fim de não extrapolar os limites estabelecidos nos artigos 23, § 2º, e 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Adote a modalidade adequada de acordo com os arts. 23 e 24 da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, de modo a evitar que a eventual prorrogação do contrato administrativo dela decorrente resulte em valor total superior ao permitido para a modalidade utilizada, tendo em vista a jurisprudência do Tribunal”. (original sem grifo)

Acórdão 1084/2007 Plenário

“Proceda a adequado planejamento das licitações, de modo a demonstrar, nos autos, que o enquadramento na modalidade adotada foi precedido de avaliação dos custos totais de sua conclusão, levando-se em consideração, inclusive, as despesas decorrentes de prorrogações contratuais, nos termos do art. 57 da Lei 8.666/1993”.

Acórdão 428//2010 Segunda Câmara

“Escolha a modalidade de licitação com base nos gastos estimados para todo o período de vigência do contrato a ser firmado, consideradas as prorrogações previstas no edital, nos termos dos arts. 8º e 23 da Lei nº 8.666/1993”.

Acórdão 1395/2005 Segunda Câmara

b) Ausência de cotação de preços para justificativa de contratação direta mais vantajosa para a Administração Pública.

As aquisições de bens e contratação de serviços do Processo nº 2123.000002/2015-68 a seguir relacionadas não foram precedidas dos devidos orçamentos de preços (três, no mínimo, conforme a Lei de Licitações), que justificassem tanto os preços pagos como a escolha dos respectivos fornecedores.

Tabela 3 – Aquisições sem três orçamentos cotados no mercado, constantes do Processo nº 2123.000002/2015-68

N. ordem	Objeto da aquisição	Nota Fiscal	Empresa beneficiada	CNPJ	Data	Valor (R\$)
3	Serviço de manutenção de ar condicionado Springer 21.000 BTUS patrimônio 74871	2.280	Santana Ar Condicionado Ltda.	03.309.054/0001-21	18/05/2015	360,00
4	Reparo geral e manutenção sist. Freio Caminhão patrimônio 75489 (serviços + mão de obra)	9.399	Autocenter Mercepeças Ltda.	01.932.912/0001-64	22/04/2015	760,00
5	Reparo geral e manutenção sist. Freio Caminhão patrimônio 75489 (peças)	19.701	Autocenter Mercepeças Ltda.	01.932.912/0001-64	22/04/2015	2416,98

6	Reparos no sistema de ar condicionado Caminhão patrimônio 93242	11442	Astrus Veículos, Peças e Serviços Ltda.	11.774.960/0001-25	13/04/2015	3186,80
7	Aquisição de café torrado e moído à vácuo	18888	Café Bebe Bem Ltda.	73.330.441/0001-25	22/05/2015	113,74
8	Serviços de troca de óleo automotor Caminhão patrimônio 93242	5.642	Campo Grande Posto de Serviços Ltda.	24.610.891/0001-66	11/06/2015	250,00
9	Serviços de troca de filtro de óleo automotor Caminhão patrimônio 93243	5.643	Campo Grande Posto de Serviços Ltda.	24.610.891/0001-66	11/06/2015	150,00
10	Óleo Diesel S10 (3.501,099 litros)	5665	Campo Grande Posto de Serviços Ltda.	24.610.891/0001-66	15/06/2015	11200,02
11	Serviços de manutenção de No Breaks	2905	Mega Power Energia Ininterrupta e Informática	05.734.740/0001-75	29/06/2015	76,00
13	Aquisição de café torrado e moído à vácuo	19.585	Café Bebe Bem Ltda.	73.330.441/0001-25	16/07/2015	110,00
15	Serviços e mão de obra para conserto de Caminhão placa HQS 3233	21417	Autocenter Mercepeças Ltda.	01.932.912/0001-64	06/08/2015	338,00
16	Peças para conserto de Caminhão placa HQS 3234	10.018	Autocenter Mercepeças Ltda.	01.932.912/0001-64	06/08/2015	170,00
17	Serviços de reforma em redutores, com enchimento e recuperação em eixos dos motores, incluindo montagem e desmontagem de duas empilhadeiras	2.463	EDYP Usinagem Ltda. - EPP	33.111.014/0001-31	29/09/2015	2467,00
18	Aquisição de café torrado e moído à vácuo	20.638	Café Bebe Bem Ltda.	73.330.441/0001-25	23/09/2015	110,00
20	Serviço de reparo geral na parte elétrica em trator	644	Nair Hedlund - Auto Elétrica ME	16.098.922/0001-13	04/11/2015	604,00
21	Materiais de limpeza	32.836	Youssif Amim Youssif - Mercearia Princesa do sul	03.257.078/0001-84	10/12/2015	298,75
22	Serviços no Serviço de manutenção e reparação elétrica em veículo automotor	690	Nair Hedlund - Auto Elétrica ME	16.098.922/0001-13	03/12/2015	94,00
23	Peças para a prestação de serviço (Ranger	6	Rodrigo Carvalho Rodrigues - ME	14.867.871/0001-11	20/11/2015	2705,00

	Cabine Dupla - Placa HQH8814)					
24	Prestação de serviço (Ranger Cabine Dupla - Placa HQH8814)	432	Rodrigo Carvalho Rodrigues - ME	14.867.871/0001-11	20/11/2015	1290,00
25	Aquisição de 20 litros de óleo mineral AGEFIX	246508	Agroline Comércio de Produtos Veterinários Ltda.	01.792.003/0001-78	04/12/2015	195,00

Fonte: Processo nº 2123.000002/2015-68

A ausência de cotação de preços no mercado para o balizamento dos custos de aquisição de bens e contratação de serviços afronta a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a seguir posicionada:

“Realize pesquisa de mercado com fornecedores suficientes, de forma a possibilitar estimativa correta dos valores a serem contratados e a compatibilidade dos preços propostos com os praticados no mercado, conforme disposto nos arts. 43, inciso IV, e 48, inciso II, da Lei nº 8.666/1993”.

Acórdão 2432/2009 Plenário

“Empreenda, quando da realização de contratações, pesquisa de preços no mercado, com a juntada de orçamentos capazes subsidiar a fixação de um parâmetro de preço aceitável ou a justificativa, de maneira fundamentada, da impossibilidade de fazê-lo”.

Acórdão 1100/2008 Plenário

“Proceda a devida pesquisa de preços previamente a contratação por dispensa ou inexigibilidade de licitação, devendo a documentação pertinente constar do respectivo processo, em observância ao disposto no inciso III do art. 26 da Lei nº 8.666/1993”.

Acórdão 933/2008 Plenário

“Proceda, nas licitações, dispensas ou inexigibilidades, a consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto no art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, consubstanciando-a em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório”.

Decisão 955/2002 Plenário

“Analisando os processos, constatamos que, de fato, tratam-se de situações emergenciais, porém isso não isenta a Administração de realizar a previa pesquisa de preços de mercado. Entendemos que a busca do interesse público e a da continuidade administrativa não podem esconder-se sob o biombo da falta de transparência e da subjetividade, pois maculam-se os princípios da moralidade e da motivação dos atos administrativos”.

Acórdão 2436/2006 Segunda Câmara (Relatório do Ministro Relator)

“Proceda, quando da realização de licitação, dispensa ou inexigibilidade, a consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto nos artigos 26, parágrafo único, inciso III, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório”.

Acórdão 367/2010 Segunda Câmara (Relação)

c) Descumprimento das fases da despesa, com recebimento e utilização de material antes mesmo do empenho e do respectivo pagamento.

Na análise do processo nº 2123.000002/2015-68, verificou-se que, em 05 de março de 2015, foi realizada solicitação de recursos para aquisição de 01 bateria de 100AH, a ser instalada no caminhão de patrimônio nº 93242, conforme colocado a seguir:

Quadro 1 - Solicitação de recursos para aquisição de bateria de 100AH a ser instalada no caminhão patrimônio nº 93242

		COMUNICAÇÃO INTERNA – CI		1. Número 053/2015	
2. De UA CAMPO GRANDE MS		3. Para GEFAD/SETAD		4. Data 05/03/2015	

CONAB-SUREG/MS		
Processo nº	Folha	Rúbrica
2123.0002.15	75	

Solicitamos Alocação de Recursos no Valor de **R\$ 595,00** (Quinhentos e noventa e cinco reais), à favor da Empresa **CAMPO GRANDE DISTRIBUIDOR DE BATERIAS LTDA**, CNPJ 13.460.739/0001-28, (vencedora de cotação local) fins aquisição de uma bateria de 100AH a ser instalada no caminhão IVECO, patrimônio desta Unidade Armazenadora sob nº 93242.

Em anexo segue o **MAPA COMPARATIVO DE PROPOSTAS**, os orçamentos e as Certidões de Regularidade Empresarial da vencedora da cotação.


UA Campo Grande MS
Gerente

UACG/AMD/amd





Fonte: Processo 2123.000002/2015-68 (página 25)

Entretanto, em 24 de abril de 2015, na página 75 do processo, nova Comunicação interna é realizada para o reforço da solicitação de 05 de março, frisando que a bateria já havia sido retirada do fornecedor e se encontrava em utilização no caminhão patrimônio nº 93242:

Quadro 2 - Reiteração da solicitação de recursos para aquisição de bateria de 100AH a ser instalada no caminhão patrimônio nº 93242

		COMUNICAÇÃO INTERNA – CI		1. Número 0998
2. De SETAD		3. Para SECOF		4. Data 24/04/15

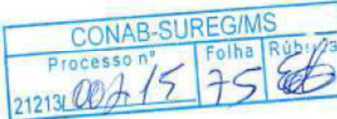
Reforçando o pedido do dia 23/04/15, solicitamos alocação de recursos **com urgência**, a favor da empresa abaixo, referente a aquisição de bateria para o Caminhão Iveco, placa HTN-8212, patrimônio nº 93242.

A urgência é necessária pois a bateria foi retirada do fornecedor no dia 04 de março de 2015, já que o caminhão é utilizado para a distribuição de cestas básicas serviço que não poderia ser interrompido.

Obs: Segue anexo cópia da Folha de Despacho enviada anteriormente no processo 002/15, com a mesma solicitação.

- **BATERIAS MAIA LTDA;**
- **CNPJ: 09.574.416/0001-98;**
- **VALOR: 580,00 (Quinhentos e oitenta reais).**


 Setor Administrativo
 Encarregado



ECC/ecc

Fonte: Processo 2123.000002/2015-68 (página 75)

O empenho para o referido pagamento (2015NE000021) é datado de 24 de abril de 2015 e visou cobrir a Nota Fiscal Eletrônica nº 2031, também de 24 de abril de 2015 (despesa nº 02 da UA de Campo Grande/MS - Tabela 02 retro – *Aquisições constantes do Processo nº 2123.000002/2015-68*), ou seja, 51 dias após a retirada da bateria pela UA junto ao fornecedor.

Dessa feita, verifica-se que, no caso em questão, a Conab-SUREG/MS não observou a correta, obrigatória e sucessiva realização dos estágios da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento), prescritos nos artigos 58 a 65 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, incorrendo em ilegalidade na condução da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da unidade.

d) Utilização da chamada “emergência fabricada” para justificar aquisição de bens e serviços por meio de dispensa de licitação.

Define-se doutrinariamente como “emergência fabricada” a situação na qual a Administração, por desídia ou intenção deliberada do agente público, não adota providências cabíveis para a realização de procedimento licitatório com a devida antecedência, gerando a extrema necessidade para a contratação, o que autorizaria, com fulcro no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993, a dispensa de licitação.

Ou seja, a Administração deixa de tomar tempestivamente as providências necessárias à realização da licitação previsível, mas é autorizada a contratar diretamente.

Esse foi o caso da dispensa de licitação que acobertou os reparos no caminhão patrimônio nº 75489, conforme posto abaixo:

Quadro 3 - Solicitação, em caráter de urgência, de reparos no caminhão patrimônio nº 75489

		COMUNICAÇÃO INTERNA – CI		1. Número 091/2015
2. De UA CAMPO GRANDE MS	3. Para GEFAD/SETAD		4. Data 09/04/2015	

CONAB-SUREG/MS		
Processo nº	Folha	Rúbrica
212131_002_15	45	60

Solicitamos Alocação de Recursos no Valor de **R\$ 3.176,98 (Três mil, cento e setenta e seis reais e noventa e oito centavos)**, sendo **R\$ 2.416,98 (Dois mil quatrocentos e dezesseis reais e noventa e oito centavos)** referente peças, e **R\$ 760,00 (Setecentos e sessenta reais)** para pagamento dos serviços, à favor da Empresa **AUTO CENTER MERCEPEÇAS LTDA**, CNPJ 01.932.912/0001-64, Inscrição Estadual 28.235.891-9, fins reparo geral e manutenção no sistema de freios, rolamentos de rodas e outros, do caminhão Mercedes Bens 1519 de placas HQS 3233, patrimônio desta Unidade Armazenadora sob nº 75489.

O reparo se fez necessário, e tem caráter de urgência, uma vez que o veículo será utilizado para a entrega de cestas de alimentos à Funai – Coordenação Regional de Ponta Porã. Tais cestas, no total de 5.170, já se encontram montadas, e fazem parte do saldo que estavam sendo distribuídas pela empresa Paraná Transportes, que solicitou rescisão de contrato.

Quanto a realização de apenas um orçamento, isto se deve ao fato do regime de urgência, além da necessidade de desmonte para verificação dos defeitos, inviabilizando outras cotações, por onerar o processo e ainda levar tempo.

Quanto aos recursos, já existem os créditos orçamentários 2015NC001964 e 2015NC001980, referente ao **Termo de Cooperação 001/2013 – MDS/SESAN**.

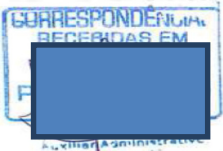
As Notas Fiscais serão emitidas à Conab – Unidade Armazenadora de Campo Grande, CNPJ 26.461.699/0128-63, IE 28.266.231-6.

Em anexo, segue o Orçamento citado, além das Certidões de Regularidade da Empresa.


UA Campo Grande MS
Gerente

UACG/AMD/amd

60.000/097



Fonte: Processo 2123.000002/2015-68 (página 45)

No mesmo sentido, foi a justificativa utilizada para solicitação de recursos para os reparos no sistema de ar condicionado do caminhão de patrimônio nº 93242, no montante de R\$ 3.186,80 (três mil, cento e oitenta e seis reais e oitenta centavos), conforme se verifica na Comunicação Interna abaixo:

Quadro 4 - Solicitação, em caráter de urgência, de reparos no sistema de ar condicionado do caminhão patrimônio nº 93242

		COMUNICAÇÃO INTERNA – CI		1. Número 092/2015
2. De UA CAMPO GRANDE MS	3. Para GEFAD/SETAD		4. Data 09/04/2015	

CONAB-SUREG/MS		
Processo nº	Folha	Rubrica
21213/	02	54
		86

Solicitamos Alocação de Recursos no Valor de **R\$ 3.186,80 (Três mil, cento e oitenta e seis reais e oitenta centavos)**, à favor da Empresa **ASTRUS VEÍCULOS PEÇAS SERVIÇOS LTDA**, CNPJ 11.774.960/0001-25, Inscrição Estadual 28.356.939-5, fins serviços de reparo no sistema de Ar Condicionado, incluindo compressor, óleo, gás, filtro entre outros, do caminhão IVECO de placas HTN 8212, patrimônio desta Unidade Armazenadora sob nº 93242.

O reparo se fez necessário, e tem caráter de urgência, uma vez que o veículo será utilizado para a entrega de cestas de alimentos à Funai – Coordenação Regional de Ponta Porã. Tais cestas, no total de 5.170, já se encontram montadas, e fazem parte do saldo que estavam sendo distribuídas pela empresa Paraná Transportes, que solicitou rescisão d contrato.

Quanto a realização de apenas um orçamento, isto se deve ao fato do regime de urgência, além da necessidade de desmonte para verificação dos defeitos, inviabilizando outras cotações, por onerar o processo e ainda levar tempo.

Quanto aos recursos, já existem os créditos orçamentários 2015NC001964 e 2015NC001980, referente ao **Termo de Cooperação 001/2013 – MDS/SESAN**.

A Nota Fiscal de Serviços será emitida, à Conab – Unidade Armazenadora de Campo Grande, **CNPJ 26.461.699/0128-63, IE 28.266.231-6**.

Em anexo, segue o Orçamento citado, além das Certidões de Regularidade da Empresa.


 UA/Campo Grande MS
 Gerente

UACG/AMD/amd




Fonte: Processo 2123.000002/2015-68 (página 54)

Em mais um exemplo da utilização do instituto da “emergência fabricada”, temos a solicitação de numerário para a manutenção de duas empilhadeiras da Unidade Armazenadora de Campo Grande/MS, conforme coloca o documento abaixo:

Quadro 5 - Solicitação, em caráter de urgência, de reparos em duas empilhadeiras da UA Campo Grande/MS

		COMUNICAÇÃO INTERNA – CI		1. Número 261/2015	
2. De UA CAMPO GRANDE MS		3. Para GEOPE/SEPAB		4. Data 17/09/2015	

CONAB - SUREG / MS		
Processo nº 21213/002	Folha 15	Rubrica 179

Solicitamos Alocação de Recursos, previstos no Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito nº 001/2013, formalizado entre MDS e Conab, no Valor de **R\$ 2.467,00** (Dois mil quatrocentos e sessenta e sete reais), à favor da Empresa EDYP USINAGEM LTDA - EPP, CNPJ 33.111.014/0001-31.

No início dos trabalhos de descarga do produto Arroz beneficiado, aviso 138/2015 – COC 00-010.0732-7, duas de nossas empilhadeiras (Dallas), patrimônio desta Unidade Armazenadora sob nº 74855 e 74860 quebraram. O primeiro veículo foi descarregado sem os equipamentos, no entanto, para evitar esforços redobrados dos empregados da empresa contratada, além do tempo para a realização dos trabalhos, enviamos as máquinas para conserto em regime emergencial.

O orçamento uno, justifica-se pelo caráter de emergência, além da especificidade dos serviços, que só esta empresa de Usinagem se propôs a fazer à tempo de atendermos a demanda.

Segue em anexo o orçamento nº 3608, além das certidões de regularidade empresarial.



UA Campo Grande MS
Gerente

UACG/AMD/amd



Fonte: Processo 2123.000002/2015-68 (página 179)

As despesas em questão, dispensadas do devido processo licitatório em virtude de supostas situações emergenciais, na verdade evidenciam a falta de planejamento e a ineficiência na gestão patrimonial da Conab-Sureg/MS, tendo em vista se tratarem reparos decorrentes, provavelmente, da falta de manutenção preventiva dos veículos e das empilhadeiras utilizadas pelas Unidades Armazenadoras, que, se bem conservados, estariam à disposição para uso a qualquer tempo. Tal atitude por parte do gestor é frequentemente condenada pela doutrina e por farta jurisprudência emanada do Tribunal de Contas da União, conforme abaixo disposto:

“A contratação direta, por dispensa de licitação, fundamentada no permissivo contido no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, sem que haja demonstração da alegada circunstancia emergencial, justifica, em regra, a apenação dos agentes por ela com a multa do art. 58 da Lei nº 8.443/1992”.

Acórdão 1379/2007 Plenário (Sumário)

“Não proceda à contratação sem licitação, alegando situações emergenciais causadas pela falta de planejamento ou de desídia”.

Acórdão 771/2005 - Segunda Câmara

“Zelee para que os processos de dispensa de licitação, motivados por situação emergencial (art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993), sejam necessariamente justificados, e comunicados dentro de três dias a autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos, instruindo-os com os seguintes elementos:

- caracterização da situação emergencial ou calamitosa que tenha justificado a dispensa, quando for o caso;*
- razão da escolha do fornecedor ou executante; e*
- justificativa do preço, conforme disposto nos arts. 37, caput, da Constituição Federal e 26, caput, parágrafo único, incisos I, II e III, da Lei nº 8.666/1993”.*

Acórdão 2387/2007 - Plenário

“Efetue planejamento adequado das contratações, de modo a realizar tempestivamente os respectivos procedimentos licitatórios e evitar que a prestação dos serviços ou o fornecimento de bens ocorram sem amparo contratual, contrariando o art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, ou que seja firmado ajuste emergencial, em desacordo com as hipóteses contempladas no art. 24, inciso IV, da citada lei”.

Acórdão 890/2007 - Plenário

“Abstenha-se de contratar com dispensa de licitação, sob a alegação de emergência (art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93), quando decorrente da falta de planejamento adequado, conforme entendimento desta Corte exarado na Decisão 347/1994 Plenário.

Instrua o processo, em situações que esteja devidamente caracterizada a emergência, na forma que dispõe o inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, com documentos de habilitação e regularidade fiscal do contratado, justificativa fundamentada da escolha do fornecedor ou executante e justificativa do preço (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666/1993), mediante a verificação da conformidade do orçamento do fornecedor ou executante com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, com os constantes do sistema de registro de preços, os quais devem ser registrados nos autos, conforme Decisão 627/1999 Plenário”.

Decisão 955/2002 - Plenário

Devem ser adotadas as providências cabíveis para que sejam promovidos os processos licitatórios com a antecedência necessária para a sua conclusão antes do término do contrato vigente, evitando-se a descontinuidade da prestação dos serviços e a realização de dispensa de licitação, fundamentada no art. 24, inciso IV, quando não estiverem absolutamente caracterizados os casos de emergência e calamidade pública estabelecidos no citado dispositivo legal.

Acórdão 260/2002 Plenário

Segundo o TCU, é possível a contratação direta por dispensa de licitação mesmo quando a situação de emergência decorrer de falta de planejamento, de desídia administrativa ou de má gestão dos recursos públicos, se houver necessidade de defesa do interesse público em face da inércia da Administração, sem prejuízo da responsabilização dos gestores que não providenciaram tempestivamente o devido processo licitatório. (Acórdão 1312/2016 – 1ª Câmara; Acórdão 2.639/2009 – Plenário; Acórdão 285/2010 – Plenário; Acórdão 1.537/2011 – Plenário; Acórdão 1.022/2013 – Plenário; e Acórdão 2.297/2014 – Plenário).

Em outras palavras, a inércia do gestor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior tutelado pela Administração, o que justificaria as aquisições de bens e contratações de serviços realizadas pela Conab-Sureg/MS. No entanto, de maneira alguma, o reconhecimento da situação emergencial exclui a responsabilização do agente público omissor.

Dessa feita, temos que as aquisições de bens e contratações de serviços realizadas pela Conab-Sureg/MS por meio de dispensa de licitação com base em situação emergencial revelam a falta de planejamento na gestão orçamentária, na gestão financeira e na gestão patrimonial da entidade, pois não há, dentro do processo, um levantamento prévio de necessidades de bens, serviços e gastos por parte dos gestores do órgão, o que diminuiria a realização de gastos não acobertados por cotações no mercado e descumprimento dos normativos pertinentes (Lei nº 4.320/1964, Lei nº 8.666/1993, Decreto nº 93.872/1986, e legislação correlata).

Causa

Não realização, por parte do encarregado da SETAD – Conab-Sureg/MS e do Gerente da Unidade de Armazenamento de Campo Grande/MS, de planejamento prévio de aquisição de bens e de contratação de serviços, para o subsídio dos processos de dispensa de licitação, conforme preconiza a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a jurisprudência emanada pelo Tribunal de Contas da União.

Manifestação da Unidade Examinada

Em 14 de setembro de 2016, por meio do Ofício nº 1728, o gestor se manifestou da seguinte maneira:

“Conforme a listagem do relatório (itens 1 a 25) foram serviços realizados nos caminhões da CONAB, utilizados para entrega de cestas, requisitadas pela FUNAI, em caráter de emergência, para atender indígenas, em insegurança alimentar. A maior dificuldade da área administrativa é na hora de orçar estes serviços, pois as empresas prestadoras alegam que terão que "abrir/desmontar" motor, dificultando outros orçamentos. Assim, tomamos a decisão GEFAD x SETAD que abriremos processo de dispensa de licitação, por tipo de serviço, ou seja: material de limpeza/higiene, reparos/manutenção do prédio, consertos/manutenção dos caminhões, etc., com maior número possível de cotação de pregos, limitados até o valor de R\$ 16.000,00/ano, sem caráter emergencial e com planejamento prévio.”

Análise do Controle Interno

As alegações apresentadas pelo gestor, além de serem genéricas, não justificam as irregularidades constatadas, pois não tocam nos pontos elencados no corpo do relatório (utilização de um único processo de dispensa como cobertura de aquisição de itens de despesa com naturezas diversas, em valor total superior ao limite máximo permitido pela Lei de Licitações; ausência de cotação de preços para justificativa de contratação direta mais vantajosa para a Administração Pública; descumprimento das fases da despesa, com recebimento e utilização de material antes mesmo do empenho e do respectivo pagamento e utilização da chamada “emergência fabricada” para justificar aquisição de bens e serviços por meio de dispensa de licitação).

Outrossim, o gestor afirma que a listagem montada por esta equipe de auditoria é referente a aquisição de bens e prestação de serviços que foram aplicados em caminhões utilizados para entrega de cestas, requisitadas pela FUNAI, em caráter de emergência, para atender indígenas, em insegurança alimentar.

Entretanto, tal colocação não levou em conta as aquisições elencadas nos itens 1, 7, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 25, abaixo colacionadas, que não se relacionam com serviços ligados aos caminhões da CONAB:

Tabela 2 – Aquisições constantes do Processo nº 2123.000002/2015-68

N. ordem	Objeto da aquisição	Nota Fiscal	Empresa beneficiada	CNPJ	Data	Valor (R\$)
1	Serviço de enrolamento de bomba submersa de 2CV 2 polos.	785	Eletrobonsucesso Ltda. ME	33.101.635/0001-34	06/02/2015	931,36
7	Aquisição de café torrado e moído à vácuo	18888	Café Bebe Bem Ltda.	73.330.441/0001-25	22/05/2015	113,74
11	Serviços de manutenção de No Breaks	2905	Mega Power Energia Ininterrupta e Informática	05.734.740/0001-75	29/06/2015	76,00
12	Aquisição de seis lâmpadas mistas 250W 220V Osram	136711	Petel Materiais de Const. E Equipamentos Ltda.	26.834.259/0001-21	06/07/2015	118,08
13	Aquisição de café torrado e moído à vácuo	19.585	Café Bebe Bem Ltda.	73.330.441/0001-25	16/07/2015	110,00
14	Serviço de enrolamento de motobomba de 3CV 2 polos.	1254	Valdair Ferreira Lino - ME	08.873.962/0001-67	21/08/2015	475,00
17	Serviços de reforma em redutores, com enchimento e recuperação em eixos dos motores, incluindo montagem e desmontagem de duas empilhadeiras	2.463	EDYP Usinagem Ltda. - EPP	33.111.014/0001-31	29/09/2015	2467,00
18	Aquisição de café torrado e moído à vácuo	20.638	Café Bebe Bem Ltda.	73.330.441/0001-25	23/09/2015	110,00
19	Aquisição de oito lonas pretas 08x100x150 Neo	42365	Central Borrachas e Ferramentas Ltda.	02.226.278/0006-11	05/10/2015	3908,00
20	Serviço de reparo geral na parte elétrica em trator	644	Nair Hedlund - Auto Elétrica ME	16.098.922/0001-13	04/11/2015	604,00
21	Materiais de limpeza	32.836	Youssif Amim Youssif - Mercearia Princesa do Sul	03.257.078/0001-84	10/12/2015	298,75
23	Peças para a prestação de serviço (Ranger	6	Rodrigo Carvalho Rodrigues - ME	14.867.871/0001-11	20/11/2015	2705,00

	Cabine Dupla - Placa QH8814)					
24	Prestação de serviço (Ranger Cabine Dupla - Placa QH8814)	432	Rodrigo Carvalho Rodrigues - ME	14.867.871/0001-11	20/11/2015	1290,00
25	Aquisição de 20 litros de óleo mineral AGEFIX	246508	Agroline Comércio de Produtos Veterinários Ltda.	01.792.003/0001-78	04/12/2015	195,00

Fonte: Processo n° 2123.000002/2015-68

Ou seja, conforme acima colocado, 15 dos 25 itens elencados não relacionam a serviços ou bens aplicados em caminhões pertencentes à CONAB-Sureg/MS.

Dessa forma, não acatam as justificativas apresentadas pelo gestor com relação às constatações observadas no item 3.2.1.2 do presente relatório de auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Planejar suas aquisições e de suas Unidades Armazenadoras, a fim de evitar contratações emergenciais injustificadas, instruindo os processos de dispensa de licitação de forma individualizada, de acordo com o que dispõe a Lei n° 8.666/1993 e a jurisprudência correlata emanada do Tribunal de Contas da União, observando-se as hipóteses expressamente previstas nos incisos I a XXIV do art. 24 e cumprindo todas as condições previstas no parágrafo único do art. 26 do citado Estatuto de Licitações.

3.2.1.3 INFORMAÇÃO

Avaliação da regularidade de contratações por dispensa de licitação.

Fato

Em continuidade à verificação do atendimento aos ditames da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, e da legislação correlata referente às compras públicas realizadas pela Conab-Sureg/MS em 2015, foi analisado o processo n.º 21213.000043/2015-54, que teve por objeto a aquisição de três redutores de velocidade que atendem ao maquinário da Unidade Armazenadora (UA); localizada no município de Maracaju/MS.

Da análise do referido processo, constatou-se que foram realizadas pela Conab-Sureg/MS cotações de preços com três empresas do mercado e que a empresa Macopema Indústria e Comércio Ltda. (CNPJ: 54.614.813/0001-09) apresentou o menor orçamento para o objeto da compra no valor de R\$ 7.560,00 (sete mil, quinhentos e sessenta reais). Tal montante enquadrou a referida aquisição no artigo da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, abaixo transcrito:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

(...)

§ 1º Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios

públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.

O objeto da aquisição é pertinente aos objetivos do órgão, a compra foi conveniente e oportuna e a análise da documentação do processo não revelou irregularidade na condução da metodologia prescrita na Lei de Licitações.

3.2.2 FORMALIZAÇÃO LEGAL

3.2.2.1 INFORMAÇÃO

Verificação do cumprimento dos aspectos formais obrigatórios dos contratos firmados pela CONAB-SUREG/MS.

Fato

Com o objetivo de verificar o cumprimento dos aspectos formais obrigatórios dos contratos pela Conab-Sureg/MS, foram selecionados como amostra os seguintes contratos, tendo como critério a materialidade financeira dos valores pagos durante o exercício 2015 (R\$ 2.064.827,85), que correspondem a 12,61% dos gastos totais da unidade no período:

- Contrato nº 001/2012, decorrente do processo nº 21213.000196/2011-78 (Pregão Eletrônico nº 007/2011), celebrado com a empresa Repressão Vigilância e Segurança Ltda. (CNPJ 04.923.655/0001-92), para a execução dos serviços de Vigilância e Segurança, visando atender à sede Administrativa e Unidades Armazenadoras da Conab-Sureg/MS;
- Contrato nº 001/2014, decorrente do processo nº 21213.000093/2013-70 (Pregão Eletrônico nº 008/2013), celebrado com a empresa Alternativa Mar e terra Serviços Especializados Ltda. – EPP (CNPJ 09.036.467/0001-66), para a execução dos serviços de braçagem na movimentação de carga e descarga de produtos, visando atender às Unidades Armazenadoras da Conab-Sureg/MS – R\$ 579.494,41 pagos em 2015; e
- Contrato nº 002/2012, que tem por objeto a locação do imóvel comercial destinado ao funcionamento da Conab-Sureg/MS, autuado sob os nºs 21213.000096/2012-22 (Volume I) e 21213.0000106/2012-20 (Volume II).

Da análise dos contratos verificou-se que as contratações ora realizadas, referente aos Contratos nº 001/2012, 002/2012 e 001/2014, foram conformes à legislação pertinente, ou seja, foram regularmente formalizados com termos de contratos regulado pelas condições constantes do instrumento convocatório das respectivas licitações, dando cumprimento dos requisitos do art. 55 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

3.2.3 FISCALIZAÇÃO INTERNA

3.2.3.1 CONSTATAÇÃO

Falhas no acompanhamento e na fiscalização da execução do Contrato nº 001/2012.

Fato

Com o objetivo de avaliar o efetivo acompanhamento e fiscalização da execução de contratos pela Conab-Sureg/MS, foram selecionados como amostra os seguintes contratos, tendo como critério a materialidade financeira dos valores pagos durante o exercício 2015 (R\$ 2.064.827,85), que correspondem a 12,61% dos gastos totais da unidade no período:

- Contrato nº 001/2012, decorrente do processo nº 21213.000196/2011-78 (Pregão Eletrônico nº 007/2011), celebrado com a empresa Repressão Vigilância e Segurança Ltda. (CNPJ 04.923.655/0001-92), para a execução dos serviços de Vigilância e Segurança, visando atender à sede Administrativa e Unidades Armazenadoras da Conab-Sureg/MS; e
- Contrato nº 001/2014, decorrente do processo nº 21213.000093/2013-70 (Pregão Eletrônico nº 008/2013), celebrado com a empresa Alternativa Mar e terra Serviços Especializados Ltda. – EPP (CNPJ 09.036.467/0001-66), para a execução dos serviços de braçagem na movimentação de carga e descarga de produtos, visando atender às Unidades Armazenadoras da Conab-Sureg/MS – R\$ 579.494,41 pagos em 2015; e
- Contrato nº 002/2012, decorrente dos processos nº 21213.000096/2012-22 (Volume I) e nº 21213.0000106/2012-20 (Volume II), que tem por objeto a locação do imóvel comercial destinado ao funcionamento da Conab-Sureg/MS.

Relativamente ao Contrato nº 001/2012, foi realizada a análise da documentação acostada ao respectivo processo visando identificar, inclusive, anotações porventura realizadas pelo fiscal formalmente designado para o acompanhamento da execução dos serviços de vigilância e segurança, CPF ***.090.381-**, designado pelo Ato nº 028/2012, de 27 de junho de /04/2014, da SUREG/MS).

Ainda quanto ao acompanhamento dos serviços, verificou-se que não existem, no processo, documentos ou relatórios, de autoria da fiscal, com referência à avaliação quanto à realização dos serviços efetuados pela contratada, em desacordo com a cláusula 11ª do contrato, que assim determina:

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DA FISCALIZAÇÃO

1. A fiscalização da prestação dos serviços será exercida por um representante da CONAB, devidamente designado, ao qual competirá acompanhar, controlar e avaliar a execução dos serviços, bem como dirimir as dúvidas que surgirem no seu curso, conforme os preceitos do Artigo 67 da Lei nº 8666/93.
- 1.1 não obstante a Contratada seja a única e exclusiva responsável pela execução de todos os serviços, a CONAB reserva-se o direito de, sem que de qualquer forma restrinja a plenitude dessa responsabilidade, exercer a mais ampla e completa fiscalização sobre os serviços, podendo para isso:
 - a) ordenar a imediata retirada do local, bem como a substituição de empregado da contratada que não esteja com uniforme ou crachá, que embarçar ou dificultar a sua fiscalização ou cuja permanência na área, a seu exclusivo critério, julgar inconveniente;
 - b) examinar as armas e equipamentos utilizados, que deverão ser submetidos ao exame e aprovação da Fiscalização, a quem caberá impugnar o seu emprego quando não atenderem aos requisitos de qualidade.
 - c) proceder cuidadosa vistoria para verificar a perfeita execução dos serviços.

Além do exposto, identifica-se fragilidade na execução do contrato, maximizadas pela ausência de acompanhamento contratual por parte da Conab/MS, senão vejamos:

a) Da análise do processo, verificou-se a existência de vários atestos nas notas fiscais em desacordo com a legislação vigente. As irregularidades foram relacionadas abaixo com as respectivas fotos com o objetivo de mostrar a falha apontada:

- Nota fiscal nº 01877, referente aos serviços prestados no mês de agosto de 2015 na UA de Chapadão do Sul, emitida pela contratada onze dias antes do final do mês (20 de agosto), e atestada pelo servidor matrícula 1269274 no dia 21 do mesmo mês. Ou seja, houve a liquidação da despesa sem que o serviço estivesse completamente prestado, conforme demonstra a figura a seguir:

SECRETARIA MUNICIPAL DA RECEITA - SEMRE		Data e Hora de Emissão 20/08/2015 09:47:27		
NOTA FISCAL DE SERVIÇOS ELETRÔNICA - NFS-e		Código de verificação 3af5236b		
PRESTADOR DE SERVIÇOS				
Nome/Razão Social: REPRESSAO VIGILANCIA E SEGURANCA LTDA				
CPF/CNPJ: 04.923.655/0001-92		Inscrição Municipal: 0010807500-7		
Endereço: RUA XAVIER DE TOLEDO, Nº409 - BAIRRO VILA TAQUARUSSU - CEP:79006-220				
Município: CAMPO GRANDE		UF: MS		
TOMADOR DE SERVIÇOS				
Nome/Razão Social: COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB				
CPF/CNPJ: 26.461.699/0326-27		Inscrição Municipal: 0010807500-7		
Endereço: AVENIDA QUATRO, Nº096 - BAIRRO CENTRO - CEP:79560-000				
Município: CHAPADÃO DO SUL		UF: MS E-mail: ms.setad@conab.gov.br		
DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS				
Descrição: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA ARMADA, CONFORME CONTRATO EM VIGOR Nº 001/2012, POSTO UNIDADE ARMazenadora CHAPADÃO DO SUL/MS.				
Tributável SIM	Item PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILANCIA ARMADA DO DIA 01 A 31 DE AGOSTO DE 2015	Qtde 1	Unitário R\$ 13.421,36	Total R\$ 13.421,36
VALOR TOTAL DA NOTA = R\$ 13.421,36				
PIS (0,6500%): R\$ 87,24		COFINS (3,0000%): R\$ 402,64		INSS (11,0000%): R\$ 1.476,35
IR (4,8000%): R\$ 644,23		CSLL (1,0000%): R\$ 134,21		
Valor Total das Deduções: R\$ 0,00		Base de Cálculo: R\$ 13.421,36		Alíquota: 3,00%
Mês de Competência da Nota Fiscal: 08/2015		Local da Prestação do Serviço: CHAPADÃO DO SUL/MS		
Recolhimento: ISS RETIDO NA FONTE PELO TOMADOR		Tributação: NÃO INCIDENTE NO MUNICÍPIO		
CNAE: 801110100		Descrição de Atividade: Atividades de vigilância e segurança privada		
ATESTO O Recebimento dos Materiais ☐				
Realização dos Serviços ☒ 21/08/15				

- Inexistência de data na qual fora realizado o atesto na Nota Fiscal nº 01853, emitida em 20/07/2015, referente ao mês de julho de 2015, Unidade Armazenadora de Pedro Gomes/MS:

 SECRETARIA MUNICIPAL DA RECEITA - SEMRE NOTA FISCAL DE SERVIÇOS ELETRÔNICA - NFS-e		Data e Hora de Emissão 20/07/2015 10:04:54 Código de Verificação 2f9c5f35	
PRESTADOR DE SERVIÇOS Nome/Razão Social: REPRESSAO VIGILANCIA E SEGURANCA LTDA CPF/CNPJ: 04.923.655/0001-92 Inscrição Municipal: 0010807500-7 Endereço: RUA XAVIER DE TOLEDO, Nº409 - BAIRRO VILA TAQUARUSSU - CEP:79006-220 Município: CAMPO GRANDE UF: MS			
TOMADOR DE SERVIÇOS Nome/Razão Social: COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO CONAB CPF/CNPJ: 26.461.699/0137-54 Endereço: AVENIDA MATO GROSSO, Nº1022 - SALA 06 - CENTRO - JARDIM VILA CIDADE - CEP:79002-232 Município: CAMPO GRANDE UF: MS E-mail: ms.setad@conab.gov.br			
DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS Descrição: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA ARMADA, CONFORME CONTRATO EM VIGOR, Nº001/2012 POSTO UNIDADE ARMAZENADORA PEDRO GOMES/MS.			
Tributável SIM	Item PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA ARMADA DO DIA 01 A 31 DE JULHO DE 2015	Qtde 1	Unitário R\$ 13.421,36
		Total R\$ 13.421,36	
Atesto ☐ recebimento do material ☒ realização dos serviços constante deste documento. Com fins de <i>[Assinatura]</i> <u> </u> Assinatura e Carimbo Setor Administrativo Encarregado			
PIS (0,6500%): COFINS (3,0000%): INSS (11,0000%): IR (4,8000%): CSLL (1,0000%):			

Como agravado, vale destacar que atualmente a Unidade não possui normativos internos que regulamentam a fiscalização e acompanhamento da execução contratual. Por outro lado, a Unidade, como forma de atenuar a falha de acompanhamento, conta com o Sistema (SISCOT), com acesso pela Intranet. Nesse sistema, registra-se os Contratos Administrativos da Regional, podendo os responsáveis pela inserção dos dados consultar, alterar, incluir termos aditivos e valores. Assim, a Matriz- Gerência de Contratos, fiscaliza e acompanha somente os registros de serviços continuados.

Da análise das falhas identificadas, verifica-se que, além da Unidade não fiscalizar a execução e acompanhamento através da fiscal designada, os recebimentos dos serviços não foram realizados de forma satisfatória pelos gerentes das Unidades Armazenadoras, uma vez que existem diversas impropriedades nos recebimentos dos serviços prestados, em afronta o disposto no Art. 67 da Lei nº 8.666/93:

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.”

Causa

Ausência de normativos do órgão em relação ao acompanhamento e fiscalização da execução de serviços continuados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício SUREG/MS nº 1 7 2 8, de 14 de setembro de 2016 a Unidade apresentou o seguinte esclarecimento:

“Anexamos a CI SUREG/MS nº 1718, de 12 de setembro de 2016, à Diretoria Administrativa, Financeira e de Fiscalização- DIAFI, para as devidas providências”.

Análise do Controle Interno

A Unidade apenas solicitou à Diretoria Administrativa, em função da Auditoria realizada pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle/Controladoria Regional da União do Estado de Mato Grosso do Sul, a elaboração dos normativos internos referente ao acompanhamento dos contratos.

No entanto, não apresentou nenhuma justificativa a respeito da designação dos responsáveis, nas diversas Unidades Armazenadoras a fim de que haja, de fato, um efetivo acompanhamento, através de relatórios de todos os serviços continuados.

Recomendações:

Recomendação 1: Provocar a Conab-Matriz para que elabore normativos, ou manuais internos, detalhando mecanismos e boas práticas de acompanhamento e fiscalização na prestação de serviços continuados.

Recomendação 2: Adotar as medidas necessárias ao cumprimento da fiscalização contratual, designando responsáveis nas diversas Unidades Armazenadoras a fim de que haja um efetivo acompanhamento, registrando em relatórios, da execução da prestação de serviços continuados.

3.2.3.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de acompanhamento e fiscalização da execução do Contrato nº 001/2014.

Fato

Relativamente ao Contrato nº 001/2014, foi realizada a análise da documentação acostada ao respectivo processo visando identificar, inclusive, anotações porventura realizadas pelo fiscal formalmente designado para o acompanhamento da execução dos serviços de braçagem (servidor matrícula nº 106778, CPF ***.075.888-**, designado pelo Ato nº 019/2014, de 16/04/2014, da Conab-Sureg/MS).

Quanto ao acompanhamento dos serviços, constatou-se que não existem, no processo, documentos ou relatórios de autoria do fiscal com referência aos serviços executados, em desacordo com a cláusula 11ª § 1º 2º e 3º c) do contrato que assim determina:

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DA FISCALIZAÇÃO

A fiscalização quanto à perfeita execução das etapas dos serviços, à observância ao estabelecido no presente contrato e à manutenção de disciplina do pessoal, será exercida por Preposto da **CONTRATANTE**, em cada Unidade, em conjunto com o representante legal da **CONTRATADA**, ou preposto indicado especificamente para a tarefa. Caberá ainda aos fiscais verificar a boa qualidade de mão-de-obra e a perfeição dos trabalhos executados.

PARÁGRAFO PRIMEIRO

A **CONTRATANTE**, por meio de seus Prepostos/Fiscais, conforme o disposto no *caput*, terá poderes para:

- a) sustar qualquer serviço que não esteja sendo executado dentro dos termos do presente contrato e/ou em desacordo com as normas operacionais da **CONTRATANTE**, e com a técnica consagrada pelo uso envolvendo serviços dessa natureza, ou que atente contra a segurança ou bens da **CONTRATANTE**;
- b) ordenar a retirada imediata do local da pessoa que embarçar ou dificultar sua ação fiscalizadora, ou cuja permanência na Unidade seja julgada inconveniente; e
- c) anotar no Livro de Ocorrências as irregularidades ou faltas que encontrar na execução dos serviços, bem como no comportamento do pessoal da **CONTRATADA**, sendo que para cada ocorrência registrada será exigido o visto do seu representante, com a devida manifestação sobre o fato, por escrito e no mesmo livro.

PARÁGRAFO SEGUNDO

A **CONTRATADA** terá a liberdade de registrar formalmente todas as ocorrências que julgar prejudiciais ao bom andamento dos trabalhos.

PARÁGRAFO TERCEIRO

A ação ou omissão, total ou parcial, do Preposto da **CONTRATANTE** não eximirá a **CONTRATADA** da total responsabilidade pela execução dos serviços acordados.

Por outro lado, verificou-se em 21/10/2015, que os Gerentes das Unidades Armazenadoras relacionaram alguns pontos sobre a execução dos serviços onde a empresa poderia corrigir a sua execução, identificando assim, falhas na execução do contrato. Relacionamos abaixo as falhas apontadas:

- a) Implementação da utilização dos EPI's e uniformes;
- b) Qualificação dos trabalhadores compatível com as atividades a desempenhar;
- c) Treinamento quanto à prevenção de incêndios no local da execução do trabalho;
- d) Insatisfação dos colaboradores em função de atraso no pagamento;
- e) Supervisão dos serviços;
- f) Manter fiscal em cada UA;
- g) Desfazer e corrigir serviços rejeitados e arcar com as despesas resultantes;
- h) Manter a disciplina em locais dos serviços;
- i) Atender de imediato às solicitações de mão de obra nas Unidades

As falhas identificadas, demonstram que, além da Unidade não fiscalizar a execução e acompanhamento através do fiscal designado, a empresa prestadora dos serviços não realizou de forma satisfatória prestação de serviços pelo qual fora contratada, uma vez que existem observações das mais variadas, registradas pelos gerentes das UA's, relacionadas acima, sobre falhas na execução contratual. Cita-se, por exemplo, desde a qualificação e execução dos serviços até o atraso da remuneração dos empregados.

Depois disso, a empresa foi notificada, através da Carta-SUREG/MS nº 32/2014, de 03/12/2015, onde houve o compromisso formal, por parte da contratada, em sanar os problemas identificados. No entanto, não se identificou, nos documentos apensados ao processo, tanto por parte do fiscal quanto pela empresa executora dos serviços, quaisquer registros de correção das falhas identificadas.

Dessa forma, a ausência de registros formais das intervenções porventura realizadas pelo fiscal do contrato nº 001/2014 não permite atestar que o acompanhamento e a fiscalização da execução do objeto (serviços de braçagem) tenham sido realizados de maneira satisfatória no exercício de 2015, demonstrando fragilidade no acompanhamento contratual por parte da Unidade, em afronta o disposto no Art. 67 da Lei nº 8.666/93:

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.”

Causa

Ausência de controles internos em relação ao acompanhamento e fiscalização da execução de serviços continuados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício SUREG/MS nº 1 7 2 8, de 14 de setembro de 2016 a Unidade apresentou o seguinte esclarecimento:

“Recomendação 1- “Considerando que a mão de obra braçagista/terceirizada é de suma importância para as Unidades Armazenadoras, face redução de número de empregados nestas Unidades, evita-se suspender o contrato, e sim acompanhar sistematicamente e cobrar descumprimentos contratuais, acima de tudo aqueles que envolve pagamento dos salários dos trabalhadores. Segue cópia de algumas cobranças feitas no ano de 2015, e que por um lapso não foram anexadas ao processo. Ademais, a área operacional entendeu que a melhor solução, é a realização de uma nova licitação, ainda que tem por objetivo “enxugar” itens da planilha, que hoje não são mais utilizados. Assim foi aberto processo de processo nº 21213.000096/2016-56, em curso, aguardando no momento dotação orçamentária, fins desencadear a licitação/pregão eletrônico.

Recomendação 2- Foram designados os Fiscais do Contrato nº 001/2014, para as Unidades Armazenadoras, conforme cópia dos Atos de Superintendência nºs 059 a 066 e da Cl GEFAD/MS nº 0112, de 13/01/2016, contendo orientações e ao correto cumprimento das obrigações afetas ao fiscal do contrato”.

Análise do Controle Interno

Analisando os esclarecimentos apresentados pela Unidade, verificou-se que em relação à Recomendação 1, inicialmente apesar de não constar esses documentos no processo analisado, a Unidade de fato cobrou, por meio de despachos e emails o efetivo cumprimento do contrato em questão referente ao ano de 2015. Além disso, informa que está tomando providências, realizando uma nova licitação, processo nº 21213.000096/2016-56, no sentido de solucionar as falhas verificadas no campo “fato”.

Quanto à recomendação 2, a Unidade apresentou a designação dos fiscais referente às Unidades Armazenadoras no Estado de Mato Grosso do Sul com as respectivas obrigações dos mesmos. Dessa forma, acatou-se parcialmente as justificativas

apresentadas pela Unidade, uma vez que somente com a comprovação dos relatórios de acompanhamento dos fiscais designados é que irá elidir a constatação apresentada.

Recomendações:

Recomendação 1: Provocar a Conab-Matriz para que elabore normativos, ou manuais internos, detalhando mecanismos e boas práticas de acompanhamento e fiscalização na prestação de serviços.

Recomendação 2: Adotar as medidas necessárias ao cumprimento da fiscalização contratual, com a designação de responsáveis pelo efetivo acompanhamento e registro em relatórios, da execução da prestação dos serviços.

3.2.3.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de acompanhamento e Fiscalização do Contrato nº 002/2012.

Fato

Trata-se da verificação do acompanhamento e fiscalização, conforme os preceitos da legislação vigente, do Contrato nº 002/2012, que tem por objeto a locação do imóvel comercial destinado ao funcionamento da Conab-Sureg/MS, autuado sob os nº 21213.000096/2012-22 (Volume I) e nº 21213.0000106/2012-20 (Volume II).

No exercício 2015, objeto do exame, os pagamentos do referido contrato totalizaram R\$ 326.696,90.

Da análise dos processos, constata-se a ausência de designação formal ou qualquer outro ato ou documento que evidencie a existência de acompanhamento e fiscalização, conforme preconiza o art. 67 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Tal situação afronta o disposto no Art. 67 da Lei nº 8.666/93:

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.”

Causa

Ausência de atuação do fiscal do contrato de locação do imóvel onde funciona a Superintendência.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício SUREG/MS nº 1.728, de 14 de setembro de 2016, a Unidade encaminhou cópia do Ato de Superintendência nº 026, de 26/07/2012, o qual designa formalmente o fiscal do contrato.

Análise do Controle Interno

Em que pese o gestor, em sua manifestação, ter demonstrado a existência de designação formal do fiscal, não foram encaminhados quaisquer outros documentos que evidenciem a sua efetiva atuação no acompanhamento e fiscalização da execução do contrato, demonstrando fragilidade no acompanhamento contratual citado.

Recomendações:

Recomendação 1: Provocar a Conab-Matriz para que elabore normativos, ou manuais internos, detalhando mecanismos e boas práticas de acompanhamento e fiscalização na prestação de serviços.

Recomendação 2: Adotar as medidas necessárias ao cumprimento da fiscalização contratual, com a designação de responsáveis pelo efetivo acompanhamento e registro em relatórios, da execução da prestação dos serviços.

Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201601565

Unidade auditada: Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, considerando informações sobre as Superintendências Regionais – SUREGs, dos Estados de Mato Grosso do Sul, Goiás e Bahia.

Ministério supervisor: Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – Mapa.

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2015 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(s) Relatório(s) 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(s) unidade(s) auditada(s).

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

Achados da Auditoria - nº 201601565:

- Não absorção da defesa judicial pela própria Procuradoria da Conab. (item 2.2.1.6)
- Sistema de termometria necessário à manutenção da qualidade dos grãos inoperante na UA de Ponta Grossa. (item 1.2.1.2)

Achados da Auditoria - nº 201601918:

- Habilitação e contratação de empresa para prestação de serviços de copeiragem, recepção, limpeza, conservação, asseio e jardinagem que não cumpria os requisitos do Edital de Pregão Eletrônico n. 01/2015. (item 1.1.1.1)
- Serviços de perícia médica, prestados pela Wig - Auditoria e Consultoria Médica Ltda., e respectivos pagamentos sem cobertura contratual. (item 1.2.1.1)
- Credenciamento de prestadores de serviços de saúde, por inexigibilidade de licitação, sem ampla publicidade e sem a realização de visitas técnicas às instalações dos candidatos. (item 1.2.3.2)

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Reincidência no atraso da execução do Contrato n.º 30/2013. (Achados de Auditoria n.º 201601565, item 1.1.1.1)

- Assinatura do Contrato de serviços gráficos no valor orçado pela Administração e não pelo valor licitado, com fragilidade no levantamento da demanda e na vinculação da composição de preços da proposta vencedora. (Achados de Auditoria n.º 201601565, item 2.1.1.2)

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.581.971-**	Diretor de Operações e Abastecimento. (16/10/2015 a 30/12/2015)	Regular com ressalvas	Item 1.1.1.1 Reincidência no atraso da execução do Contrato n.º 30/2013.
***.309.271-**	Diretor de Operações e Abastecimento. (01/01/2015 a 15/10/2015)	Regular com ressalvas	Item 1.1.1.1 Reincidência no atraso da execução do Contrato n.º 30/2013.
***.715.001-**	Diretoria Administrativa, Financeira e Fiscalização (1/1/2015 a 19/11/2015)	Regular com ressalvas	Item 2.1.1.2 Assinatura do Contrato de serviços gráficos no valor orçado pela Administração e não pelo valor licitado, com fragilidade no levantamento da demanda e na vinculação da composição de preços da proposta vencedora.
Demais integrantes do Rol de Responsáveis	-	Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

6. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 9º, § 6º, da Decisão Normativa TCU nº 147/2015.

Brasília (DF), 26 de setembro de 2016.

O presente Certificado encontra-se amparado no Relatório de Auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

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

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201601565

Unidade Auditada: Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, considerando informações sobre as Superintendências Regionais – SUREGs, dos Estados de Mato Grosso do Sul, Goiás e Bahia.

Ministério Supervisor: Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – Mapa.

Município/UF: Brasília (DF)

Exercício: 2015

Autoridade Supervisora: Blairo Borges Maggi.

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015, da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Os resultados finalísticos alcançados pela Conab estão associados principalmente à Ação 2130 – Formação de Estoque Públicos – AGF, a qual representa cerca de 97% das despesas liquidadas do Programa 2014- Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização. Destaca-se que, embora a dotação inicial para esta Ação tenha sido de R\$ 1.700.000.000,00, apenas R\$ 291.198.738,11 totalizaram como despesas liquidadas. Isso se deu, principalmente, porque não houve a formação de estoques em 2015, em razão da conjuntura de mercado agrícola.

Dentre os registros efetuados pela equipe de auditoria, destacam-se os seguintes: reincidência no atraso da execução do Contrato n.º 30/2013 firmado com o Banco do Brasil para construção e modernização de Unidades Armazenadoras; não absorção da defesa judicial pela própria Procuradoria da Conab; sistema de termometria necessário à manutenção da qualidade dos grãos inoperante na UA de Ponta Grossa; assinatura do Contrato de serviços gráficos no valor orçado pela Administração e não pelo valor licitado, com fragilidade no levantamento da demanda e na vinculação da composição de preços da proposta vencedora além de um conjunto de achados que apontam deficiências na gestão de compras e contratações da Sureg/GO, a exemplo do credenciamento de prestadores de serviço de saúde sem publicidade para ampliação a demais interessados, pagamentos sem cobertura contratual e habilitação de licitante que não cumpria os requisitos do Edital.

As causas identificadas para as constatações destacadas foram a atuação insuficiente para atendimento, pela Diretoria de Operações e Abastecimento, da competência para coordenação,

acompanhamento e orientação referente à operacionalização da rede de armazéns, manutenção, modernização e construção das bases físicas da Conab (Conforme previsto no item “e” do Art. 60 do Regimento Interno da Conab); a falta de apresentação de resultados pelos Grupos de Trabalho instituídos pela Conab visando a avaliação dos serviços jurídicos da Companhia, a falta de transferência do conhecimento dos serviços prestados pelas empresas advocatícias a fim de que haja a gradual absorção da demanda existente pela Procuradoria da Conab; falta de vinculação clara da remuneração do contratado no Edital e respectiva minuta Contratual, complementada por falha na homologação do certame, pelo Diretor de Administração e Finanças, que resultou na assinatura de contrato sem reflexo do valor negociado na licitação.e a ausência de fluxos claros de processos, rotinas, manuais, normas e procedimentos que estabeleçam de forma satisfatória as atividades de compras e contratações na Sureg/GO.

Tanto a reincidência no atraso da execução do Contrato n.º 30/2013 quanto a não absorção da defesa judicial pela própria Procuradoria da Conab já haviam sido apontadas anteriormente por outros trabalhos da CGU. No caso do Contrato n.º 30/2013, não foram demonstradas providências suficientes pela Companhia, acarretando na contínua morosidade para alcance do objeto. Do mesmo modo, a Procuradoria-Geral da Conab ainda apresenta fragilidades identificadas no Relatório de Auditoria Especial nº 00190.02911/2011-41-A, tendo em vista que os Grupos de Trabalho criados em razão das recomendações do referido relatório ainda não apresentaram resultados.

Foi discutido entre CGU e TCU o escopo de auditoria de gestão na Conab, exercício de 2015, ficando definido que o trabalho abordaria o monitoramento de recomendações do Órgão de Controle Interno sobre a gestão de unidades armazenadoras e sobre subvenções econômicas, além de avaliação sobre a gestão de estoques públicos e sobre licitações e contratos (Art 2º. III. § 3º e itens 1. 6-a do Anexo II à DN-TCU 147/2015), dispensados os demais itens, portanto os controles internos em nível de entidade não foram avaliados. Não obstante, a série de constatações consignadas no Relatório referentes à gestão de licitações e contratos na Sureg/GO assinalam deficiência nos controles internos aplicados ao setor.

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, 26 de setembro de 2016.