

**RELATÓRIO DE AUDITORIA  
CONFORMIDADE Nº: 14  
DATA: 06/07/2023**

**Do(s) Auditor(es):**

OSVALDO GONCALVES PATEIRO

**Ao Gerente:**

DANIEL SANTANA ABREU

**Senhor Gerente,**

Em Conformidade como o Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – Paint para o corrente exercício, aprovado pelo Conselho de Administração – Consad, realizou-se Auditoria de Avaliação da Conformidade, na Superintendência de Logística Operacional e Superintendências Regionais dos Estados da Bahia e Paraíba, referente à Ação de Auditoria n.º 10, cuja descrição é “Avaliar a conformidade das operações de Aquisição do Governo Federal (AGF) com a NOC 30.501 – Norma de Aquisição do Governo Federal – AGF e avaliar os riscos pré-identificados na Avaliação de Riscos do Paint 2023”. Os trabalhos foram realizados no período de abril a junho de 2023.

## **I - INTRODUÇÃO**

A conformidade da operacionalização das aquisições pelo instrumento AGF a cargo da Superintendência de Logística Operacional objeto desta auditoria se concentrou no produto sisal bruto, amparado pelo Programa de Garantia de Preços Mínimos – PGPM e está incluído na pauta da Portaria MAPA n.º 452, de 04/07/2022, e que tem sua vigência no período de 01/07/2022 a 30/06/2023, como definido no Título 60 – NORMAS ESPECÍFICAS DE SISAL – SAFRA 2022/2023, instituído pelo Comunicado CONAB/MOC n.º 014, DE 08/07/2022.

O presente trabalho de auditoria foi realizado seguindo as orientações inseridas no Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal - MOT, tendo como parâmetro, levantamento de riscos.

O presente relatório será disponibilizado por até cinco dias, antes da homologação, por intermédio do Sistema de Auditoria – Siaudi, com fito de oportunizar conhecimento prévio à Unidade Auditada para efetivar a busca conjunta de soluções para resolução de eventuais recomendações, conforme letra f, do item 5.1 do MOT.

## **II - OBJETIVO DA AUDITORIA**

O Paint definiu como objetivo desta ação de auditoria: “Avaliar a conformidade das operações de Aquisição do Governo Federal (AGF) com a NOC 30.501 – Norma de Aquisição do Governo Federal – AGF e avaliar os riscos pré-identificados na Avaliação de Riscos do Paint 2023”.

### **III - DA AMOSTRA E DO ESCOPO DO TRABALHO**

Buscou-se verificar, in loco, a tramitação, divulgação, benefícios, dificuldades e demais temas julgados pertinentes ao objetivo deste trabalho delineado a partir do Título 60 – Normas Específicas de Sisal – Safra 2022/2023, Comunicado Conab/MOC n.º 014, de 08/07/22.

Para tanto, escolheu-se visitar os locais de armazenamento e produção do item escolhido para verificação.

Dessa forma, foram identificadas as UAs Irecê/BA e Ribeira do Pombal/BA como armazéns disponíveis para receber os produtos oriundos da região produtora que, nas pesquisas efetuadas previamente, situa-se no intitulado “território do sisal”, o qual abrange mais de 20 municípios no semiárido baiano.

Adicionalmente, para o alcance dos objetivos mencionados no item II, foram incluídas visitas e entrevistas pessoais na jurisdição da Sureg/PB.

### **IV - CRITÉRIOS DE ANÁLISE UTILIZADOS**

As análises partiram do espectro regulatório que embasam o Programa de Garantia de Preços Mínimos, os aspectos de compra, armazenagem e venda do produto Sisal Bruto e a verificação da efetividade na aquisição por meio do instrumento Aquisição do Governo Federal – AGF, descritos na NOC 30.501 e demais normas que integram as ditas aquisições.

Os trabalhos foram realizados em campo e a distância, em razão da complexidade da verificação da operacionalização, mencionada no item III, e pela dispersão das unidades organizacionais envolvidas nessa atividade dentro Companhia.

### **V - AQUISIÇÃO DO GOVERNO FEDERAL – PGPM**

Não é a única alternativa que o Poder Executivo lança mão para equalizar e regular consumo e demanda dentro da política agrícola que se baseia na Lei n.º 8.171/91 da qual se extrai:

Art. 2º A política fundamenta-se nos seguintes pressupostos:

[....]

III – como atividade econômica, a agricultura deve proporcionar, aos que a ela se dediquem, rentabilidade compatível com a de outros setores da economia;

IV – o adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social.

Além disso, a Carta Magna (art. 23, inciso VIII) já comanda que “ao Estado compete fomentar a produção agropecuária para organizar o abastecimento alimentar interno, isto não só para fortalecer economicamente o País, como também para garantir a tranquilidade social e a ordem pública requeridas pela Nação”.

Percebe-se a grandiosidade dessa política pelos objetivos a alcançar, portanto a Companhia, por ser a principal operadora dos instrumentos de regulação (PGPM, PEP, PROP, PEPRO), possui uma relevância ímpar nesse contexto.

#### **– AQUISIÇÃO DO GOVERNO FEDERAL – SISAL BRUTO**

A produção e venda do sisal na Bahia desempenham um papel importante na economia da região, gerando empregos e contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico local. O setor sisaleiro também busca constantemente a inovação e a diversificação de produtos, visando ampliar o mercado e agregar valor à fibra de sisal.

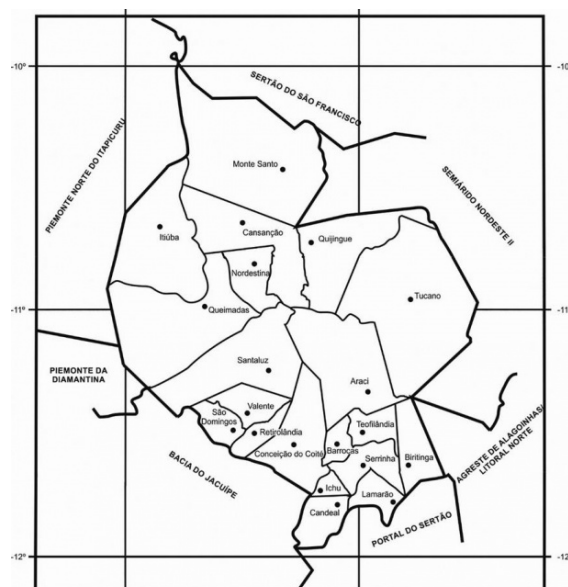
A produção de sisal no estado da Paraíba, embora em menor escala em comparação com a Bahia, também ocorre em algumas regiões. O clima semiárido é propício para o cultivo do sisal e as áreas nesse Estado estão, principalmente, concentradas nas regiões do Cariri Paraibano e do Sertão Paraibano. Alguns municípios conhecidos pela produção de sisal são: Sumé, Monteiro, Prata, São João do Cariri, São José dos Cordeiros, Serra Branca, Taperoá, Teixeira, Imaculada e Desterro. Esses municípios apresentam condições climáticas e de solo adequado para o cultivo do sisal.

Neste trabalho foi possível identificar inconsistências quanto ao trato na operacionalização da AGF de sisal bruto, das quais se destacam:

1 – Distância das Unidades Armazenadoras das áreas produtivas:

O chamado “território do sisal”, no Estado da Bahia, é formado por 17/20 municípios como abaixo:

Figura 1



1.1 – A UA/Irecê está localizada, em média, a mais de 80 km das áreas de produção.

1.2 – A UA/Ribeira do Pombal, em média, a mais de 100 km das áreas de produção próximas.

2 – A empresa credenciada para fornecer o certificado de classificação é sediada em Salvador/BA o que inviabiliza o custo de classificação para o pequeno produtor localizado na área mencionada na figura 1.

3 – A Norma Legal que instituiu a fixação de preços mínimos (Decreto-lei n.º 79, de 19/12/66) e que consta da fonte normativa da NOC 30.501, publicada em 21/02/2019, ainda faz referências a empresa fusionada em 12/04/90 (Lei n.º 8.029/90).

4 – A Portaria MAPA n.º 211/75, de 09/05/75, que indica a padronização da fibra bruta do sisal, contém denominações estranhas para o acondicionamento e a marcação como se descreve:

Art. 6º – O acondicionamento do sisal bruto será feito em pequenas manocas\*, bem arrumadas e amarradas na extremidade denominada “cabeça” e embaladas em molhos com o peso máximo de 30 kg (trinta quilogramas) ou de 100 (cem) manocas\*, no mínimo amarradas nas extremidades e no centro. (grifos do autor)

\*(manoca; feixe composto de cinco a seis folhas de fumo, assim dispostas para a seca. rolo de fumo)

Além da indicação de acondicionamento em desuso, entende-se que a Norma, editada há mais de 48 anos, deverá ter uma atualização, principalmente em relação ao produto, seja nas medidas das fibras, seja na qualidade de desfibramento, cor, grau de umidade, etc.

5 – Em entrevistas realizadas com os envolvidos na produção, comercialização e também com a Geose, na jurisdição da Sureg/PB, constatou-se que não houve divulgação da AGF de sisal bruto no Estado, o que contraria a seção II, do Capítulo PLANO DE TRABALHO, PREVISÃO DE AQUISIÇÃO E DE RECURSOS da NOC 30.501 e o Título 60, Comunicado Conab/MOC n.º 014, de 08/07/22.

## VI - DESCRIÇÃO DOS ACHADOS DE AUDITORIA

Com base nas entrevistas realizadas com os envolvidos na produção, comercialização e a Geose, na jurisdição da Sureg/PB, foi constatado que não houve divulgação da Aquisição do Governo Federal (AGF) de sisal bruto no Estado. As Normas, descritas no item anterior, estabelecem diretrizes e orientações para a divulgação e implementação da AGF, incluindo o sisal bruto. No entanto, com base nas informações obtidas nas entrevistas, verificou-se que a Conab não cumpriu com a obrigação de divulgar a AGF de sisal bruto na Paraíba, o que configura uma contrariedade às disposições estabelecidas nas normas mencionadas.

A falta de divulgação da AGF de sisal bruto no Estado pode ter impactos negativos tanto para os produtores quanto para a própria Companhia. Os produtores podem ser privados de uma oportunidade de venda segura e garantida de sua produção, enquanto a Conab pode perder a oportunidade de visibilidade como operador de políticas públicas de relevância para o pequeno produtor de sisal dentro de outras possibilidades.

### Legislação obsoleta ou deficiente

Após uma análise minuciosa da legislação atual, identificou-se algumas deficiências e lacunas que requerem uma revisão e atualização das Normas que regem a execução da operacionalização da AGF sisal bruto. Além disso, considerando as mudanças ocorridas nas últimas décadas, no cenário da AGF sisal bruto, torna-se ainda mais determinante que a legislação esteja alinhada com as melhores práticas e as necessidades atuais conjugadas com os atendimentos à parcela significativa de pequenos produtores rurais que dependem da cultura do sisal como meio de subsistência em áreas com poucas circunstâncias propícias de plantio em outros produtos.

### Ineficácia do Instrumento Utilizado

Em outra via, verificou-se a inexecução na venda do sisal bruto para a Companhia, nesta safra, o que abre espaço para uma reflexão. A falta de interesse dos pequenos produtores de sisal em vender sua produção para a Companhia pode ser atribuída a diversos fatores. Esses fatores podem variar de acordo com as condições locais, mas abaixo estão algumas possíveis razões para essa falta de interesse:

1. preços inadequados: um dos principais motivos para a falta de interesse dos pequenos produtores em vender sua produção para a Conab pode ser a percepção de preços inadequados. Se os preços oferecidos pela Companhia estiverem abaixo do valor de mercado ou não forem considerados justos em relação aos custos de produção, os produtores podem optar por buscar outras opções de venda que ofereçam melhores retornos financeiros.

2. complexidade do processo de venda: os procedimentos e requisitos burocráticos envolvidos na venda de sisal para a Conab podem ser complexos e exigir tempo e esforço consideráveis dos produtores. Para os pequenos produtores, que muitas vezes têm recursos e capacidades limitados, a burocracia pode ser um obstáculo significativo, desencorajando-os a buscar a venda por meio da AGF.
3. acesso limitado à informação: os pequenos produtores podem não estar adequadamente informados sobre as oportunidades de venda para a Conab. A falta de divulgação, como constatado na jurisdição da Sureg/PB, pode dificultar o acesso às informações sobre como vender o produto para a Conab, levando a uma falta de conhecimento sobre essa possibilidade e, conseqüentemente, a um desinteresse em buscar essa opção.
4. alternativas de mercado mais atrativas: os pequenos produtores de sisal podem encontrar alternativas de mercado mais atrativas, como cooperativas, empresas privadas ou outros compradores diretos. Essas alternativas podem oferecer condições de venda mais favoráveis, preços competitivos, melhor logística ou outros benefícios que sejam mais vantajosos para os produtores em termos de eficiência, lucratividade ou facilidade de negociação.

Nesse corolário, entende-se que o objetivo da AGF Sisal Bruto pode não ser a alternativa mais viável na busca pelo atendimento ao pequeno produtor, como determina o art. 2º da Lei n.º 8.171/1991, mencionado no Capítulo V anterior.

Adicionalmente, como forma de cooperar com a gestão na busca por agregação de valor e a promoção da sustentabilidade, destacam-se os aspectos sustentáveis da produção de sisal bruto, como o uso eficiente dos recursos naturais, a conservação do meio ambiente e o apoio às comunidades locais. A valorização desses aspectos contribui para a busca de produtos ecologicamente sustentáveis e socialmente responsáveis. Dessa forma, entende-se que a utilização do Programa de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) subvencionando os produtores de sisal quando o preço não cobre os custos de produção poderia ser uma estratégia eficaz para apoiar esses produtores em situações de prejuízo financeiro, nos moldes das operações já amplamente utilizadas pela Companhia, como forma de garantir uma renda mínima aos agricultores familiares e extrativistas que produzem bens da sociobiodiversidade, como o sisal.

## **1659 - Recomendação**

### **1659.1**

**Recomendamos à Dirab, em interação com as diretorias afetas, e consultados os Ministérios supervisores, nas suas competências, verificar a necessidade de realizar uma revisão abrangente da legislação vigente que rege a produção e comercialização do sisal bruto. Essa revisão deve contemplar aspectos como:**

- 1. atualização das normas: verificar se as normas existentes estão alinhadas com as necessidades e desafios atuais da produção e comercialização do sisal bruto. Considerar a**

**inclusão de novos requisitos, diretrizes e procedimentos que visem aprimorar a eficiência, competitividade e sustentabilidade dessa atividade.**

**2. incentivos e apoio aos produtores: avaliar a possibilidade de implementar medidas que incentivem e apoiem os pequenos produtores de sisal, visando fortalecer sua participação no mercado. Isso pode incluir o estímulo à adoção de boas práticas agrícolas e o desenvolvimento de estratégias de comercialização mais eficientes.**

**3. simplificação e desburocratização: identificar oportunidades de simplificar e desburocratizar os processos relacionados à produção e comercialização do sisal bruto. Isso pode envolver a revisão de exigências documentais, a redução de etapas burocráticas e a implementação de mecanismos que facilitem o acesso dos produtores aos benefícios e incentivos governamentais, sem se afastar dos princípios basilares da Administração Pública, na esteira do inc. II do art. 5º da Lei n.º 13.726, de 08/10/2018.**

**4. integração de políticas setoriais: promover a integração das políticas setoriais relacionadas ao sisal bruto, envolvendo diferentes ministérios e órgãos governamentais, além das ações junto as prefeituras locais, sindicatos, associações e outros entes interessados. Isso permitirá uma abordagem mais abrangente e coordenada na gestão desse setor, buscando sinergias e a maximização dos resultados.**

**5. monitoramento e avaliação: estabelecer mecanismos eficientes de monitoramento e avaliação da implementação da legislação atualizada e mensuração dos riscos envolvidos, a fim de verificar sua eficácia, identificar eventuais lacunas e promover ajustes necessários ao longo do tempo.**

**(Gravidade: Média.)**

## **VII - CONCLUSÃO**

Os assuntos abordados neste relatório demonstraram aspectos das ações efetivamente realizadas pelas Sulog, Sumac, Sufis, e Sureg/BA no período sob análise. Das análises realizadas, evidenciaram-se impropriedades, as quais foram discutidas com as áreas envolvidas e mereceram recomendações no sentido de implementar ações saneadoras, assim como melhoria nos processos de trabalho.

Sugere-se que as recomendações exaradas sejam monitoradas em “follow-up”, pela Audin, pelo prazo de até cinco anos, a contar da data de homologação deste relatório. Por oportuno, alerta-se sobre o cumprimento dos prazos estabelecidos na Norma da Organização – NOC 10.501 – Gestão de Recomendações da Auditoria Interna e dos consectários, pelo descumprimento, na esfera correicional.

Por fim, encaminhamos este relatório à consideração do Gerente da Geaud, sugerindo que, após a homologação do Chefe da Audin, seja-lhe conferido caráter institucional para fins de disponibilização, por meio do Sistema Siaudi, à Diretoria de Operações e Abastecimento – Dirab, para adoção das medidas saneadoras pertinentes, à Superintendência de Logística Operacional, à Superintendência Regional da

Bahia, ao Conselho de Administração, ao Senhor Presidente e ao Conselho Fiscal, para conhecimento, sem prejuízo de que seja informada a SFC/CGU, oportunamente.

---

OSVALDO GONCALVES PATEIRO

**À Auditoria Interna, em 26/06/2023**

Por ter-se verificado a clareza, objetividade e imparcialidade no texto do relatório e o atendimento a requisitos técnicos típicos de um trabalho de auditoria interna; a coerência entre os procedimentos adotados pela equipe de auditoria e o respectivo plano de trabalho, na forma de programa de auditoria; que os objetos de análise são condizentes com o escopo previamente definido para os trabalhos e que os papéis de trabalho suportam adequadamente os achados e conclusões oferecidas, manifesto-me de acordo.

---

DANIEL SANTANA ABREU  
GERENTE DE AUDITORIA

**Em 06/07/2023**

Após supervisão técnica por parte da Gerência de Auditoria e à vista do encaminhamento proposto pela GEAUD/AUDIN, tendo-se verificado os atos de constituição e execução dos trabalhos aqui relatados, determino a conversão da minuta em versão final de relatório de auditoria interna, o qual passa a ter caráter institucional a partir deste ato homologatório.

---

**PAULO RICARDO GRAZZIOTIN GOMES**  
**AUDITORIA INTERNA**  
**CHEFE**