



SENADO FEDERAL

AVISO

Nº 11, DE 2013

Aviso nº 1634-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 5 de dezembro de 2012.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 015.211/2011-8, pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 5/12/2012, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Atenciosamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'BZ' followed by a stylized surname.

BENJAMIN ZYMLER
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Senador ACIR GURGACZ
Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária - CRA
Praça dos Três Poderes, Senado Federal, Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa,
Subsolo, Sala 13
Brasília - DF

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

TC 015.211/2011-8

ACÓRDÃO Nº 3355/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.211/2011-8
2. Grupo I - Classe V - Assunto: Monitoramento
3. Responsável: Wagner Gonçalves Rossi
4. Entidade: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Seprog
8. Advogados constituídos nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do monitoramento das determinações contidas no Acórdão nº 123/2010-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. considerar cumpridas as determinações relativas aos itens 9.1.1, 9.1.4, 9.3 e 9.4 do Acórdão nº 123/2010-TCU-Plenário;
- 9.2. considerar implementadas as recomendações relativas aos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão nº 123/2010-TCU-Plenário;
- 9.3. determinar à Seprog que prossiga o monitoramento do Acórdão nº 123/2010-TCU-Plenário;
- 9.4. encaminhar cópia deste acórdão, relatório e voto ao Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ao Presidente da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), ao Presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados e ao Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal;
- 9.5. apensar os autos ao TC 009.789/2009-0.

10. Ata nº 50/2012 – Plenário.**11. Data da Sessão: 5/12/2012 – Ordinária.****12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3355-50/12-P.****13. Especificação do quorum:**

- 13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro (Relator) e José Jorge.
- 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 015.211/2011-8

Natureza: Monitoramento

Entidade: Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)

Responsável: Wagner Gonçalves Rossi

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB). MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS DELIBERAÇÕES DO ACÓRDÃO Nº 123/2010-TCU-PLENÁRIO, QUE TRATA DA AÇÃO DE FORMAÇÃO DE ESTOQUES PÚBLICOS. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES CUMPRIDAS/IMPLEMENTADAS OU EM CUMPRIMENTO/EM IMPLANTAÇÃO. PROSSEGUIMENTO DO MONITORAMENTO. APENSAMENTO AO TC 009.789/2009-0.

RELATÓRIO

Tratam os autos do monitoramento das determinações contidas no Acórdão nº 123/2010-TCU-Plenário, *verbis*:

“9.1. determinar à Companhia Nacional de Abastecimento – Conab que:

9.1.1. passe a exigir a garantia de depósito, conforme art. 8º do Decreto nº 3.855/2001, em todos os contratos de depósito efetuado junto a terceiros para armazenamento de produtos públicos;

9.1.2. aperfeiçoe os controles internos de estoques públicos de maneira a identificar e corrigir, tempestivamente, as diferenças de estoques entre a Matriz e as Superintendências Regionais, inclusive quanto à contabilização negativa de produtos;

9.1.3. altere a programação das fiscalizações de estoques públicos, de modo que as fiscalizações de um ano não repitam os mesmos estados nos mesmos meses e que haja fiscalizações não-programadas constantes, especialmente nos armazéns que contém maiores quantidades de estoques e nos que já deram causa a perda ou desvio de produtos;

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

9.1.5. revise os processos internos de recuperação de débitos oriundos de perdas ou desvios de estoques públicos, tornando-os mais céleres e que possas ser concluídos dentro de 90 dias, conforme prazo prescricional considerado pelo Superior Tribunal de Justiça, bem como para que atenda ao prazo máximo de 30 dias para instrução dos procedimentos administrativos de cobrança/reparação dos débitos, conforme Comunicação Interna da Presidência da Conab nº 56/2008;

9.1.6. analise a situação das empresas que estão armazenando estoques públicos e que possuem débitos não quitados oriundos de perdas ou desvios de produtos e, se comprovado que esses armazenadores não poderiam estar contratando com a Administração Federal, por força da Lei nº 10.522/2002, ou por não estarem amparadas por liminar judicial, providencie a remoção dos produtos ali existentes, além de verificar falhas de controle interno que possam dar causa à ocorrência dessa irregularidade, a fim de evitar que empresas ilegalmente de contratar

com o Governo Federal armazenem estoques públicos, atentando inclusive para disposto no item 8.4.8 do Acórdão TCU nº 313/2002 da Segunda Câmara.

9.2. recomendar à Companhia Nacional de Abastecimento – Conab que:

9.2.1. proporcione melhores condições estruturais para a realização da fiscalização de estoques públicos, com o adequado provimento de computadores, impressoras, equipamentos para medição de estoques para a realização das fiscalizações de estoques públicos, bem como promova a capacitação periódica dos servidores que trabalham com fiscalização;

9.2.2. incorpore aos regulamentos e orientações referentes à atividade de fiscalização de estoques públicos, detalhamento sobre: procedimentos de vistoria da infra-estrutura física do armazém para o adequado armazenamento de grãos; prazo de envio do Termo de Verificação e Notificação - TVN; utilização do grau de repouso dos grãos; e utilização do peso específico adequado dos produtos por região produtora;

9.2.3. desenvolva *software* para ser utilizado na atividade de fiscalização de estoques, que realize os cálculos e desenhos das medições de estoques realizadas, e que seja integrado com os sistemas de gestão de estoques e o de cadastro de unidades armazenadoras, a fim de agilizar a atividade de fiscalização de estoques públicos, bem como de proporcionar maior fidedignidade ao processo;

9.2.4. realize estudos para determinação do peso específico para cada produto, segundo a região produtora, para que o cálculo da quantidade de grãos armazenados seja mais fidedigno;

9.2.5. realize análise do custo-benefício de se manter os estoques públicos em armazéns privados em detrimento à sua remoção para armazém próprio, com capacidade estática ociosa, instalado no mesmo município, ou município adjacente;

9.2.6. promova a adequação e/ou reforma da estrutura física de seus armazéns para que todos estejam plenamente operacionais, disponíveis para recepção de estoques públicos, elaborando um plano de reestruturação de suas Unidades Armazenadoras às normas de habilitação técnica e de certificação, visando à garantia do atendimento às Instruções Normativas nº 32/04 e 12/09 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

9.3. com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, determinar à Companhia Nacional de Abastecimento que remeta ao Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias ao atendimento das determinações e recomendações deste Tribunal, com o nome dos responsáveis por cada medida;

9.4. encaminhar cópia do presente acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ao Presidente da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, aos Presidentes da Câmara dos Deputados e da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural daquela Casa, e aos Presidentes do Senado Federal e da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária daquela Casa.”

2. A seguir, transcrevo a instrução elaborada no âmbito da Seprog (peça 24), cuja proposta de encaminhamento mereceu a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peças 24 e 25):

“1. Introdução”

1.1 Antecedentes

1. No primeiro semestre de 2010, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou Auditoria Operacional na ação Formação de Estoques Públicos, inserida na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), do Programa Abastecimento Agroalimentar. Essa política é executada pela

Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

1.2 Contextualização do tema

2. A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) foi idealizada para garantir renda mínima aos produtores agropecuários, formar estoques públicos, além de regular a oferta de produtos da agricultura básica. Com a utilização de instrumentos de política agrícola, busca-se reduzir as incertezas inerentes à atividade, que depende em grande parte de fatores não controláveis pela ação humana, tais como variações bruscas no clima, chuvas, secas, entre outros eventos, que podem devastar as lavouras e acarretar enormes prejuízos. Caso o preço fosse o único balizador para incentivar ou reduzir a produção, as flutuações excessivas levariam à incerteza por parte do produtor, fato que poderia causar, na pior das hipóteses, desabastecimento de produtos agrícolas.

3. Com a operacionalização de instrumentos de intervenção no mercado, retira-se o excedente da produção no momento da safra, propiciando a formação de estoques reguladores e estratégicos. Para tal finalidade a Conab utiliza as Aquisições do Governo Federal (AGF) e os Contratos de Opção de Venda (COV).

4. Por meio da AGF, sempre que um produtor desejar vender seu produto pelo preço mínimo estipulado para o período, a União é obrigada a comprar esses produtos. O COV, por sua vez, é uma modalidade de seguro de preços que dá ao produtor rural ou à sua cooperativa o direito, mas não a obrigação, de vender seu produto para o Governo, em uma data futura, pelo preço mínimo vigente. Ao se utilizar desses instrumentos de aquisição, o Governo Federal passa, de fato, a ter a posse e a propriedade da mercadoria adquirida e, para tanto, tem que armazená-la em local devidamente projetado para receber estes produtos. Duas questões advêm desta compra de mercadorias: a necessidade de estocar os produtos; e os custos e os riscos do armazenamento.

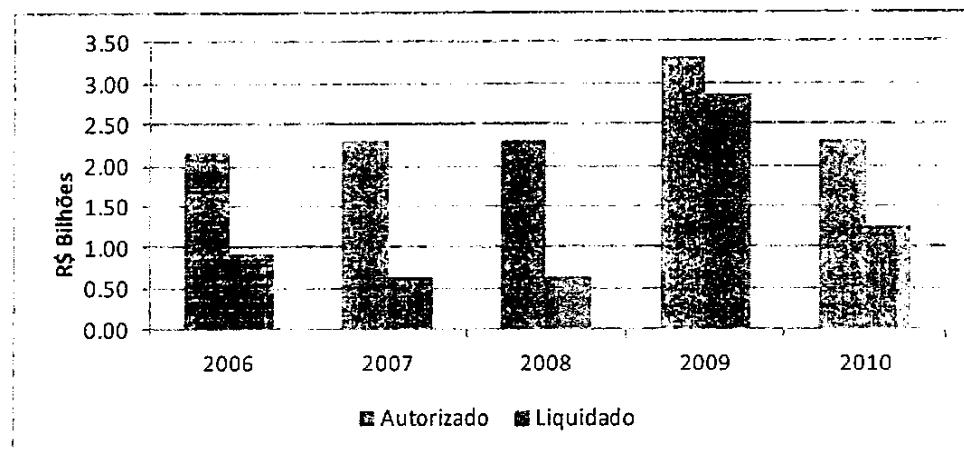
5. Os armazéns públicos representam cerca de 6% da capacidade estática total de armazenamento no Brasil (CONAB, *Armazenagem Agrícola no Brasil*, 2005). Isso significa que a maior parte dos estoques públicos de alimentos é armazenada em instalações de propriedade privada. Tendo em vista esta situação atual de armazenamento de grãos, a Conab procura realizar fiscalizações periódicas nos estoques de sua propriedade.

6. Outros instrumentos utilizados para execução da PGPM, chamados aqui de instrumentos para escoamento de produtos, não propiciam a formação de estoques públicos, mas promovem o escoamento dos produtos de uma região para outra. Para que isso ocorra, o Governo Federal se utiliza de subvenções econômicas. Na execução desses instrumentos o Governo fornece subvenção econômica para que um comprador adquira o produto agrícola em determinada região e o consuma em outra, ou para que o produtor de determinada região promova a venda de seus produtos em outra localidade.

7. A auditoria analisou apenas aspectos relativos aos instrumentos que possibilitam a formação de estoques públicos, ou seja, a AGF e o COV.

8. No Orçamento Geral da União (OGU), parte dos recursos que financiam a política está alocada na ação orçamentária 2130 - Formação de Estoques Públicos - PGPM, que faz parte do programa 0352 - Abastecimento Agroalimentar. O Gráfico 1 demonstra o histórico de execução orçamentária dessa ação no período 2006-2010, a qual superou R\$ 6 bilhões.

Gráfico 1 – Execução Orçamentária da Ação 2130 – Formação de Estoques Públicos, de 2006 a 2010.



Fonte: SigaBrasil – acesso em 21/07/2011.

9. No período analisado, os recursos liquidados corresponderam, em média, a 48% do total autorizado. A baixa execução pode ser explicada pelo fato de que os Contratos de Opção de Venda são uma possibilidade, não obrigação de serem realizados, havendo, por isso, necessidade de reserva orçamentária compatível caso todos os produtores portadores do instrumento optem pela venda de seus produtos ao governo.

1.3 Conclusões da auditoria de 2009

10. A auditoria realizada em 2009 avaliou os processos de armazenamento dos estoques públicos relativos à PGPM, a forma de fiscalização destes ativos, os sistemas informatizados de controle de estoques utilizados pela Conab, a logística de armazenamento dos armazéns públicos e, por fim, o processo de recuperação de débitos oriundos de desvios e perdas de produtos. A fiscalização foi apreciada mediante o Acórdão 123/2010-Plenário (seção de 3/2/2010), quando foram proferidas as seguintes deliberações à Conab:

- a) passe a exigir a garantia de depósito, conforme art. 8º do Decreto 3.855/2001, em todos os contratos de depósito efetuado junto a terceiros para armazenamento de produtos públicos;
- b) promova a melhoria dos controles internos de estoques públicos de maneira a identificar e corrigir tempestivamente as diferenças de estoques entre a Matriz e as Superintendências Regionais;
- c) altere a programação das fiscalizações de estoques públicos, de modo que as fiscalizações de um ano não repitam os mesmos estados nos mesmos meses, e que haja fiscalizações não programadas constantes, especialmente nos armazéns que contém maiores quantidades de estoques e nos que já deram causa a perda ou desvio de produtos;
- d) não permita a participação de gerentes ou encarregados de operações em fiscalizações realizadas no estado de sua lotação, para que haja adequada segregação de funções;
- e) revise os processos internos de recuperação de débitos oriundos de perdas ou desvios de estoques públicos para impedir prazo prescricional de 90 dias para ajuizamento da ação, conforme decisões do Superior Tribunal de Justiça;
- f) analise a situação das empresas que estão armazenando estoques públicos e que possuem débitos não quitados oriundos de perdas ou desvios de produtos e, caso não amparados por liminar judicial, providencie a remoção dos produtos ali existentes;

g) proporcione melhores condições estruturais para a realização da fiscalização de estoques públicos, bem como promova a capacitação periódica dos servidores que trabalham com fiscalização;

h) incorpore aos regulamentos e orientações referentes à atividade de fiscalização de estoques públicos, detalhamento sobre: procedimentos de vistoria da infraestrutura física do armazém para o adequado armazenamento de grãos; prazo de envio do Termo de Verificação e Notificação (TVN); utilização do grau de repouso dos grãos; e utilização do peso específico adequado dos produtos por região produtora;

i) desenvolva software para ser utilizado na atividade de fiscalização de estoques, integrado com os sistemas de gestão de estoques e o de cadastro de unidades armazenadoras, a fim de agilizar a atividade de fiscalização, bem como de proporcionar maior fidedignidade ao processo;

j) realize estudos para determinação do peso específico para cada produto, segundo a região produtora, para que o cálculo da quantidade de grãos armazenados seja mais fidedigno;

k) realize análise do custo-benefício de se manter os estoques públicos em armazéns privados em detrimento à sua remoção para armazém próprio, com capacidade estática ociosa, instalado no mesmo município, ou município adjacente;

l) promova a adequação e/ou reforma da estrutura física de seus armazéns para que todos estejam plenamente operacionais e disponíveis para recepção de estoques públicos, elaborando um plano de reestruturação de suas Unidades Armazenadoras às normas de habilitação técnica e de certificação, visando à garantia do atendimento às Instruções Normativas nº 32/2004 e nº 12/2009 do MAPA.

2. Monitoramento de 2011

11. O presente trabalho apresenta o estágio de implementação das deliberações do Acórdão 123/2010-Plenário um ano após a apreciação do relatório de auditoria pelo Plenário deste Tribunal. Ao todo são seis determinações e seis recomendações que serão objeto de análise neste primeiro monitoramento. Não foi objeto de monitoramento a determinação 9.3 (Plano de Ação), já cumprida, e o item 9.4 (envio de cópia do Acórdão, relatório e voto para os interessados), que tratam de providências administrativas internas já adotadas.

12. Com o intuito de melhor organizar este relatório, as deliberações do TCU foram agrupadas em quatro assuntos, conforme tratado na auditoria original: i) Situação dos armazéns públicos (seção 2.1); ii) sistemas informatizados de controle de estoques (item 2.2); iii) fiscalização dos estoques públicos (seção 2.3); e iv) recuperação de débitos provenientes de perdas ou desvios de estoques (seção 2.4).

13. Os métodos e procedimentos adotados neste trabalho compreenderam: a) análise documental, a partir de informações apresentadas pela Conab ao TCU, de forma sistemática, através de Notas Técnicas trimestrais; b) entrevista com gestores; c) pesquisa via questionário eletrônico; d) revisão bibliográfica.

14. Os questionários foram enviados para as 26 Superintendências Regionais (Suregs) da Conab e para 133 fiscais da companhia. Os entrevistados avaliaram qualitativamente questões relacionadas à melhoria dos recursos humanos e materiais à disposição dos fiscais e procedimentos operacionais realizados durante as fiscalizações. Foi também reservado espaço para que os entrevistados pudessem colocar de forma livre suas percepções sobre os pontos que podem ser aperfeiçoados e as melhorias verificadas nos últimos anos no controle de estoques públicos. As taxas de resposta das Suregs e dos fiscais atingiram 51% e 41%, respectivamente.

15. Os pronunciamentos apresentados pelos gestores, com as respectivas análises, serão tratados nas seções a seguir.

2.1. Situação dos armazéns públicos

16. De acordo com a publicação da Conab intitulada “Armazenagem Agrícola no Brasil”, de 2005,

Quando se analisa a questão de logística, percebe-se que a capacidade de expansão da agricultura brasileira está próxima do seu limite, pela falta de infraestrutura para escoar a produção e pela incapacidade de armazenar de forma adequada a safra nacional.

17. Passados seis anos a situação se agravou, com a crescente produção nacional de grãos e a falta de investimentos em infraestrutura de armazenagem, ocasionando perda significativa de alimentos e de recursos.

18. Apesar da pequena magnitude da capacidade de armazenamento da Conab face à produção agrícola do país, de aproximadamente 1,5%, sua rede de armazéns é de fundamental importância em áreas onde a iniciativa privada não atua e em regiões geograficamente estratégicas de distribuição.

Diagnóstico da auditoria em 2009 e deliberações do TCU

19. A auditoria procurou avaliar em que medida a capacidade estática dos armazéns da Conab é utilizada para acomodar os estoques públicos de produtos à disposição da empresa. A Conab possuía, em agosto de 2009, 94 Unidades Armazenadoras (UA) perfazendo um total de 171 armazéns próprios. A capacidade total de armazenagem (granel, convencional e frigorífica) destes armazéns, segundo informado pela Companhia, era de 2,19 milhões de toneladas.

20. A auditoria constatou que a Conab contratava com particulares a guarda de estoques públicos, mesmo havendo capacidade estática ociosa em seus armazéns. Em municípios que possuíam UA da Conab com capacidade ociosa, contratavam-se armazéns privados para armazenagem de produtos públicos.

21. Em torno de 85% dos estoques públicos (2,6 milhões de toneladas) estavam armazenados em armazéns privados e os 15% restantes (463 mil toneladas) em armazéns da Conab. Demonstrou-se que os armazéns públicos não estavam tendo sua capacidade estática inteiramente aproveitada e, armazéns privados, em um mesmo município, estavam sendo contratados para a guarda de produtos públicos.

22. Uma das causas diagnosticadas para o problema da baixa ocupação dos armazéns da Conab foi o não atendimento, por boa parte dos armazéns da empresa, de critérios mínimos de habilitação técnica para armazenamento de produtos e de certificação de unidades armazenadoras. Durante a auditoria, o TCU realizou pesquisa com as UAs e, a partir das respostas obtidas, classificou-as da seguinte maneira em relação ao nível de adequação aos requisitos de habilitação técnica e de certificação: Totalmente Adequada – UA que atendeu a 100% dos requisitos; Parcialmente Adequada – UA que atendeu de 70 a 99% dos requisitos; Parcialmente Inadequada – UA que atendeu de 50 a 69% dos requisitos; Inadequada – UA que atendeu menos de 50% dos requisitos.

23. Das 41 UAs que responderam ao questionário aplicado pelo Tribunal, constatou-se que: três UA (7%) atingiram a qualificação “Totalmente Adequada” em relação aos requisitos de habilitação técnica; 23 UA (56%) atingiram a qualificação “Parcialmente Adequada”; 13 UA (32%); a qualificação “Parcialmente Inadequada”; e duas UA (5%), a qualificação “Inadequada”.

24. Em relação aos requisitos de certificação obrigatórios no momento da vistoria da UA pela entidade certificadora, a seguinte realidade foi encontrada: nenhuma UA atingiu a qualificação

“Totalmente Adequada”; 14 UA (34%) atingiram a qualificação “Parcialmente Adequada”, 16 UA (39%) atingiram a qualificação “Parcialmente Inadequada” e 11 UA (27%) atingiram a qualificação “Inadequada”.

25. Ressalta-se que os requisitos de habilitação técnica estavam em vigor desde 2004, e que os requisitos para certificação, apesar de não serem obrigatórios à época da pesquisa (julho/2009), o seriam no final de 2009.

26. Ademais, a Auditoria verificou que a Conab não havia realizado, até então, nenhum tipo de levantamento ou estudo a respeito do perfil dos armazéns da rede própria e não possuía plano de investimento na adequação da estrutura da rede armazenadora às regras de habilitação e certificação vindouras.

27. Em função de tais constatações, foram feitas duas recomendações à Conab no Acórdão 123/2010-Plenário (itens 9.2.5 e 9.2.6):

9.2.5. realize análise do custo-benefício de se manter os estoques públicos em armazéns privados em detrimento à sua remoção para armazém próprio, com capacidade estática ociosa, instalado no mesmo município, ou município adjacente;

9.2.6. promova a adequação e/ou reforma da estrutura física de seus armazéns para que todos estejam plenamente operacionais, disponíveis para recepção de estoques públicos, elaborando um plano de reestruturação de suas Unidades Armazenadoras às normas de habilitação técnica e de certificação, visando à garantia do atendimento às Instruções Normativas nº 32/04 e 12/09 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento

Recomendação 9.2.5 – Em Implementação

Recomendação 9.2.6 – Em implementação

28. Com relação à ocupação dos armazéns, a Conab informa que os normativos que regem as operações relacionadas com a aquisição de produtos por meio da PGPM garantem ao produtor a livre escolha do armazém para depósito. Desta maneira, o produtor escolhe o armazém mais próximo de sua propriedade como forma de reduzir seus custos. A remoção eventual de produtos de armazém privado escolhido pelo produtor para armazém público pode implicar grandes despesas, chegando a superar o custo de armazenagem. Outro problema apontado diz respeito à adequação ou inadequação dos armazéns quanto ao tipo de armazenagem (convencional ou graneleiro).

29. Assim, o direcionamento para unidades próprias da Companhia ocorre quando da realização de remoção de estoques por razões diversas, como o abastecimento de regiões não produtoras e atendimento de programas sociais do Governo.

30. A companhia relata que o estado de conservação dos armazéns, em sua maioria da década de 1970, e o quadro de profissionais da área de armazenagem são óbices à ocupação das UAs da Conab. Desde a criação da Conab, em 1991, a ideia prevalente do Governo Federal era de que os estoques públicos deveriam ser reduzidos progressivamente até o patamar mínimo necessário para o abastecimento e a segurança alimentar da população em situações de emergência.

31. Atendendo a esta diretriz, a Conab foi gradativamente desativando suas UAs e reduzindo os investimentos necessários em melhorias, conservação e equipamentos. A partir de 2003, dentro dos diversos programas sociais estabelecidos, a política adotada foi a de reabertura das unidades. A partir desse momento, a companhia retomou os investimentos para recuperação e modernização da rede armazenadora.

32. Além disso, como forma de atender às crescentes necessidades de armazenagem, a Conab estabeleceu como ações prioritárias: a) dotação de infraestrutura armazenadora nas fronteiras agrícolas para atender aos pequenos e médios produtores rurais; b) implantação de unidades em áreas estratégicas; c) adequação e abertura de armazéns em áreas de interesse social; d) criação de incentivos para expansão da rede armazenadora privada, em especial armazéns de fazenda, segmento em que o Brasil se encontra defasado em relação a outros países.

33. Ademais, segundo a Conab, uma revisão das rotinas de acompanhamento sistemático do índice de ocupação das UAs próprias está sendo realizada. A companhia pretende, com tal ação, priorizar a armazenagem pública dos estoques governamentais, com a redução da capacidade ociosa de seus depósitos. Para tanto, pretende disponibilizar, ainda em 2011, os índices de ocupação das UAs na Intranet, em caráter mensal, para subsidiar as suas Superintendências com informações sobre a ociosidade dos armazéns.

34. A empresa noticia também que sempre que necessário, para abrir espaços para recebimento de nova safra, atender programas sociais ou em caso de risco de perdas e desvios, são realizadas remoções de armazéns privados sem contrato de depósito ou com contrato vencido para armazéns próprios, conforme Nota Conjunta MAPA/MF 34/2004 e Resolução Conab 30/2002.

35. Para exemplificar, a Conab informa que realizará, até dezembro de 2011, a remoção de 282.000 toneladas de milho em grãos a granel para atender o Programa de Venda em Balcão das regiões Nordeste, Norte, Sudeste e Sul do país, com a remoção de estoques exclusivamente de armazéns sem contratos, com contrato vencido ou com pendências com a companhia.

36. Entretanto, devido à inadequada conservação dos armazéns próprios, conforme apontado pela auditoria do TCU, a Conab informa da necessidade de se realizar uma série de melhorias em sua estrutura para que possa utilizar, de fato, com plena capacidade, os armazéns da rede própria. Para tanto, duas frentes de trabalho serão abertas: a) contratação de pessoal para operar os armazéns e engenheiros para realizar obras e manter as unidades; e b) compra de equipamentos, com o intuito de atender os critérios de certificação.

37. A companhia estabeleceu cronograma definindo o prazo final de 31/12/2011 para adequação de recursos humanos da área de armazenagem, com a contratação de técnicos por meio de concurso e sua alocação tanto na matriz como nas UAs.

38. De acordo com a documentação apresentada, a carência de pessoal especializado é um problema antigo da companhia. A Comunicação Interna nº 612, datada de 26/8/2008, da Superintendência de Armazenamento (Suarm) para a Diretoria de Recursos Humanos, apresenta proposta para constituição de quadro mínimo de profissionais de níveis médio e superior. A mensagem relata que “*o quadro de engenharia da Conab é insuficiente para responder às demandas, podendo os trabalhos daquela área sofrer solução de continuidade, na medida em que o número de engenheiros tende a uma redução ainda mais drástica*”.

39. Outro documento, a Nota Técnica Suarm/Gerap nº 2/2008, enfatiza a necessidade de contratação de pessoal para área de engenharia. De acordo com a nota, todos os armazéns da Conab têm mais de 20 anos de construção, requerendo a realização constante de serviços de manutenção, reforma e modernização. A nota cita como fator agravante para a carência de engenheiros,

O desmonte das equipes de manutenção das grandes unidades armazenadoras, em função de demissões por meio de diversos PDVI (planos de demissão voluntária) e aposentadorias de técnicos

em mecânica, eletricidade e refrigeração, que constituem as equipes responsáveis pela execução dos trabalhos de manutenção e recuperação das instalações eletromecânicas daquelas grandes unidades, além do suporte aos engenheiros existentes à época.

40. Com relação aos funcionários para operar as unidades, a Folha de Despacho Suarm 3.579/2009, traz tabela com sugestões sobre o quadro de pessoal mínimo, e o quadro de pessoal necessário para as UAs da Conab, a seguir parcialmente reproduzido. No quadro é identificado a que estados pertencem as UAs, o quantitativo de pessoal atual e o número de funcionários ideal para operar os armazéns, de acordo com a Suarm e as Suregs, considerando o número de empregados para operar a unidade com média/alta demanda de armazenagem.

Tabela 1 – Proposta de Quadro de Pessoal para as UAs da Conab, de acordo com Superintendências Regionais e Superintendência de Armazenamento, em 2009.

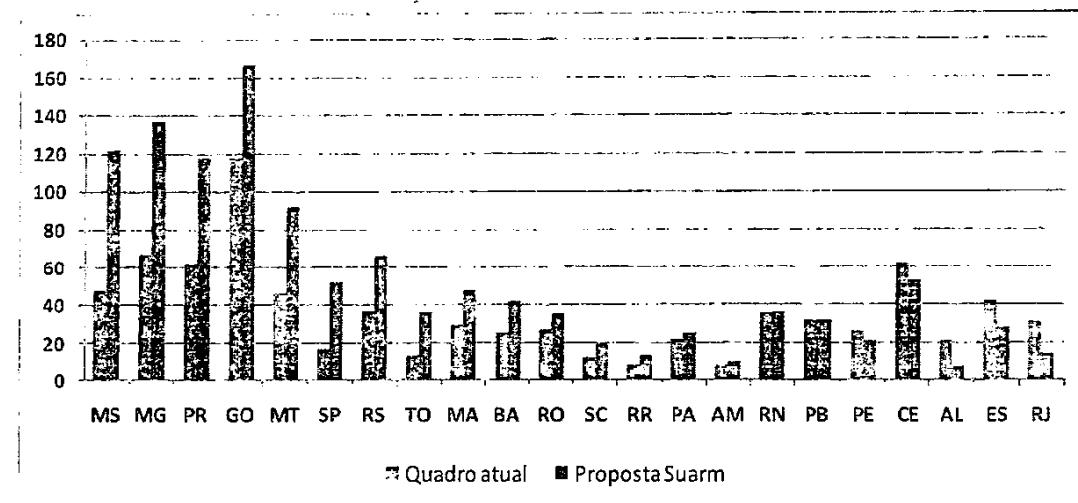
Sureg	Capacidade estática (ton.)	Quadro Atual (A)	Proposta Suarm (B)	Proposta Sureg (C)	Diferença (A-B)
MS	184.500	48	122	87	-74
MG	274.500	67	137	141	-70
PR	560.600	62	118	117	-56
GO	253.800	118	167	162	-49
MT	199.400	46	92	83	-46
SP	164.500	17	52	32	-35
RS	27.700	37	66	66	-29
TO	33.200	13	36	35	-23
MA	63.500	29	48	51	-19
BA	37.000	25	42	42	-17
RO	20.600	27	35	46	-8
SC	11.600	12	19	18	-7
RR	8.700	8	13	13	-5
PA	25.000	22	25	39	-3
AM	4.800	8	9	15	-1
RN	23.700	35	36	36	-1
PB	31.800	32	32	54	0
PE	28.400	26	21	23	5
CE	53.400	62	53	91	9
AL	2.800	21	7	7	14
ES	86.000	42	28	36	14
RJ	26.800	31	14	14	17
PI	23.900	54	32	32	22

Fonte: Conab.

41. Observa-se, que haveria carência de 362 servidores para operar os armazéns da companhia, de acordo com a Suarm, que apresenta uma proposta mais conservadora. Caso fosse tomado como parâmetro o número ideal sugerido pelas Suregs, a diferença aumentaria para 398 funcionários.

42. Os estados com maior capacidade estática instalada, como são os casos do Paraná, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, que respondem por 69% da capacidade total de armazenagem pública e são fronteiras agrícolas de extrema importância, são os que teriam maior déficit de pessoal, conforme Tabela 1. Juntos, os estados citados apresentam uma carência de 295 funcionários entre os 362 levantados pela Suarm, o que representa 81% do total.

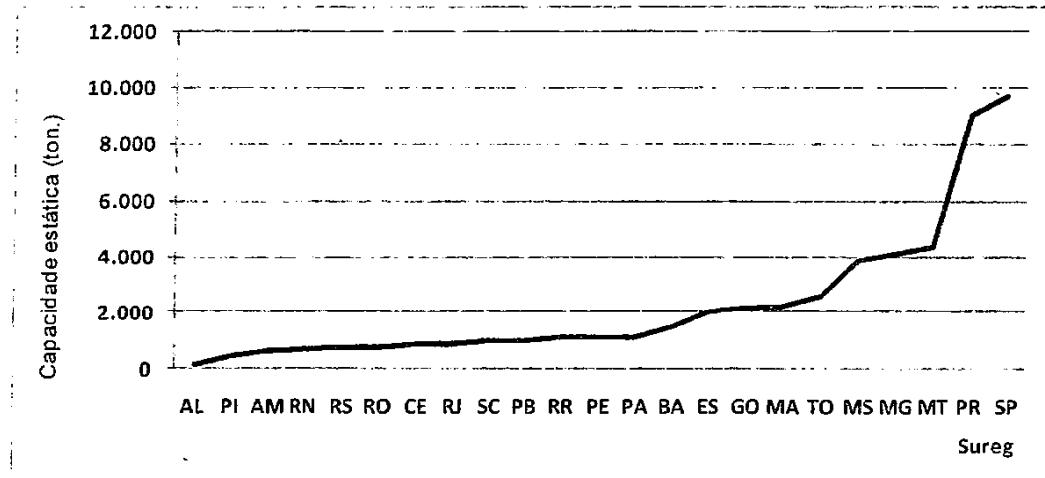
Gráfico 2 – Diferença entre quadro atual de servidores e proposta de reestruturação da Suarm, em 2009.



Fonte: Conab.

43. Outros estados, com menor capacidade estática, apresentam, segundo o estudo, superávit de funcionários em suas UAs. Pernambuco, Ceará, Alagoas, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Piauí respondem por 10% da capacidade da armazenagem pública nacional, e apresentam excesso de 81 funcionários em seus quadros. O Gráfico 3 estabelece uma relação de quantas toneladas de produtos cada servidor é responsável nas UAs da Conab.

Gráfico 3 – toneladas de produtos por servidor de Unidade Armazenadora da Conab, nos Estados, em 2009.



Fonte: Conab.

44. Enquanto no Estado de Alagoas, que possui a menor capacidade estática nacional, de apenas 2.800 toneladas, cada funcionário da UA é responsável por 133 toneladas de produtos, no estado do Paraná, com capacidade de armazenamento de 560.600 toneladas, e grande corredor de escoamento da produção, cada servidor de UA é responsável por 9.042 toneladas de produtos.

45. O estado de São Paulo é o que apresenta maior relação. Com capacidade para armazenar 164.500 toneladas, cada servidor é responsável por 9.676 toneladas. Os estados maiores armazeadores, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Mato Grosso, apresentam relação de 2.151, 3.844, 4.097 e 4.335 toneladas de produtos por servidor, respectivamente.

46. Com o objetivo de atender os requisitos de certificação obrigatórios, a Conab elaborou plano para reestruturação física dos seus armazéns. Segundo a documentação enviada, em uma primeira etapa, a empresa pretende certificar 337.770 toneladas até 31/12/2012. Serão certificadas as UAs de Uberlândia/MG, Uberaba/MG, Cambé/PR e Ponta Grossa/PR, as quais totalizam 711.400 toneladas. O prazo para alcance do objetivo é 31/12/2013.

47. A IN MAPA 41/2010 revogou a IN MAPA 3/2010, estabelecendo novo cronograma para implantação do Sistema Nacional de Certificação de Unidades Armazenadoras. Enquanto o antigo normativo previa como prazo final o ano de 2013, as novas etapas para certificação das UAs se darão de forma gradativa, ano a ano, de 2012 até 2017. Ademais, o Art. 2º diz que:

As empresas armazenadoras que tenham certificado 75% (setenta e cinco por cento) das suas unidades até o final da 5ª etapa (31/12/2016), será concedido prazo de mais quatro anos, para que as Unidades Armazenadoras remanescentes, de difícil ou impossível adaptação, possam sofrer as intervenções necessárias, findo o qual, somente poderão ser utilizadas para prestarem serviços de armazenagem de produtos agropecuários, em caráter estritamente emergencial.

48. Cronograma enviado pela Conab discrimina as diversas fases da empreitada. Em um primeiro momento a empresa prevê a contratação de um Organismo de Certificação de Produto (OCP), empresa que fará a certificação. Segundo informado pela Conab, a licitação realizada em 12/12/2010 foi fracassada em razão da proponente não apresentar a documentação requerida no edital. Assim, novo edital estava sendo elaborado.

49. Paralelamente à contratação da OCP, as Suregs envolvidas estão realizando levantamento das obras e serviços para adequação das UAs, e enviando custos para inclusão nas propostas orçamentárias de 2011 a 2013, período programado para a realização dos investimentos.

50. A Conab informa que a compra dos equipamentos indispensáveis para a guarda e conservação do produto vem sendo realizada. Estações meteorológicas automáticas foram adquiridas e entregues nas unidades em processo de certificação. Determinadores de umidade, caladores, homogeneizadores, jogos de peneiras, determinadores e equipamentos para tratamento fitossanitário também foram adquiridos e estão sendo entregues. Editais de licitação estão sendo preparados para compra de outros equipamentos obrigatórios.

51. As compras de equipamentos para os armazéns se dão através da ação orçamentária Recuperação e Modernização da Rede Própria de Armazéns (2829). Verifica-se significativa piora da capacidade de execução orçamentária (créditos liquidados / créditos autorizados) no período 2009-2010 se comparado aos três exercícios anteriores (Tabela 2).

Tabela 2 – Execução orçamentária da ação Recuperação e Modernização da Rede Própria de Armazéns (2829), de 2006 a 2010.

Ano	LOA (Lei + créditos)	Liquidado	Percentual de execução
2006	10.000.000,00	9.929.142,77	99%
2007	10.000.000,00	9.781.627,99	98%
2008	8.650.000,00	7.983.358,02	92%
2009	17.850.000,00	13.980.175,71	78%
2010	21.050.000,00	7.164.102,96	34%

Fonte: SigaBrasil (Senado Federal) – acesso em 21/7/2011.

52. Ante o exposto, considera-se a **Recomendação 9.2.5** como **Em Implementação**, pois ainda encontra-se em andamento a revisão do índice de ocupação das UAs próprias, que poderá a

vir subsidiar a análise sobre o custo-benefício de se manter estoques públicos em armazéns privados. No mais, apesar da falta desse estudo, a Conab apresentou justificativas satisfatórias para a baixa utilização da sua infraestrutura armazenadora, a saber: opção do produtor por armazéns mais próximos de sua localidade devido a questões econômicas; má conservação de seus armazéns; inadequado quadro de profissionais da área de armazenagem; e alterações na linha estratégica do Governo Federal ao longo dos últimos anos.

53. Tendo em vista que a Conab está em processo de adequação da estrutura física e de recursos humanos de seus armazéns com vistas a preencher os requisitos para certificação e operar com plena capacidade, estar adotando medidas no sentido de acompanhar de forma sistemática o índice de ocupação das UAs próprias, de modo a reduzir a ociosidade dos armazéns públicos, e estar comprando os equipamentos obrigatórios para certificação, considera-se a Recomendação 9.2.6 como Em Implementação.

2.2. Sistemas Informatizados de Controle de Estoques

54. Nos dias de hoje, os softwares para gerenciamento e controle de estoques se fazem cada vez mais necessários. Um adequado sistema de controle de estoques na Conab, que possui ativos de grande vulto, estratégicos para regulação de mercado, é imprescindível para o bom gerenciamento dos estoques públicos no país, fornecendo informações tempestivas e fidedignas.

55. Segundo a norma ISO/IEC-17799:2005 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), os sistemas de informações devem seguir a política de Segurança de Informações da empresa, e devem garantir: a integridade, a confidencialidade, a autenticidade e a disponibilidade de informações.

56. O inadequado dimensionamento dos estoques estratégicos e reguladores de alimentos aumenta o risco de desvios, e caso haja necessidade de utilização urgente dos estoques, o Governo Federal pode não dispor do total contabilizado. A deficiência na contabilização também ocasiona má gestão da política, não permitindo a otimização dos recursos, desta forma minimizando as necessidades de capital investido devido ao maior custo de armazenagem e risco de perda de qualidade dos produtos.

Diagnóstico da auditoria em 2009 e deliberações do TCU

57. A auditoria realizada em 2009 constatou que os registros de controle de estoques mantidos pela Conab matriz e pelas Suregs apresentavam inconsistências. Quando confrontados, dados sobre posição de estoques fornecidos pela Conab matriz e Sureg apresentavam divergências. Na data escolhida pela equipe de auditoria a diferença encontrada era de 77 mil toneladas de produtos, equivalente a aproximadamente R\$ 27 milhões, levando-se em consideração apenas os principais produtos armazenados da cesta da PGPM, a saber: arroz, feijão, milho e trigo.

58. Para realizar tal comparação foram confrontados somente dados relativos a estoques adquiridos através de AGF, opções de venda e agricultura familiar, excluindo-se estoques públicos destinados a outros programas sociais desenvolvidos pela Conab.

59. À época, a Conab contava com dois aplicativos para controle de estoques públicos: o Sistema de Faturamento e Controle dos Estoques Públicos (xFAC), derivado do Sistema Integrado de Estoques (Sinteg). De acordo com a Conab, o xFAC “*efetua controles integrados das operações relacionadas com faturamento, controle de estoques, atualização contábil e escrituração fiscal*”. O programa vem sendo desenvolvido desde 2004, e sua implantação feita de forma gradativa nos estados.

60. Foram encontradas diferenças tanto em estados que ainda operavam com o Sinteg quanto em estados que já haviam aderido ao xFAC. Santa Catarina e Minas Gerais, que trabalhavam com xFAC, apresentaram elevadas diferenças em suas posições de estoques públicos de grãos. O Estado de Alagoas informou posição sobre quantidade de estoques divergente em 236%. As Suregs do Rio de Janeiro e Amazonas comunicaram não possuir estoques públicos nos armazéns de seus estados, enquanto a matriz da Conab, em Brasília, informou uma posição de 40.519 kg de milho no Rio de Janeiro, e uma quantidade de 187.968 kg de milho e 30.000 kg de açúcar nos armazéns do Amazonas, apenas para citar alguns exemplos.

61. As unidades armazenadoras próprias da Conab utilizavam outro aplicativo, o Sistema Aplicado à Administração Quantitativa e Qualitativa de Armazenagem de Grãos (Saagra), com outros aplicativos destinados à escrituração fiscal e faturamento dos serviços executados, e funcionalidades referentes ao dia-a-dia de um armazém, como controle de expurgos, aeração, balança, entre outros.

62. Em razão de tais constatações, o Acórdão 123/2010-Plenário exarou a determinação 9.1.2: *"aperfeiçoe os controles internos de estoques públicos de maneira a identificar e corrigir, tempestivamente, as diferenças de estoques entre a Matriz e as Superintendências Regionais, inclusive quanto à contabilização negativa de produtos"*.

Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento

Determinação 9.1.2 – Em cumprimento

63. Em resposta à deliberação do Tribunal, a Conab relata que após a saída dos agentes financeiros, públicos e privados, em 2004, que eram os operadores da PGPM, a companhia vem assumindo efetivamente o papel de gestora dos estoques governamentais. Seu papel anterior era basicamente a normatização, regulação e lançamentos fiscais e contábeis da PGPM.

64. Quando o mandatário se restringiu ao Banco do Brasil, a Conab passou a receber arquivos eletrônicos das operações (entradas, saídas e movimentação de estoques), com os quais alimentava o Sistema de Controle de Estoques (SCE).

65. Com a saída do Banco do Brasil e o advento do Contrato de Opção, as operações passaram a ser executadas diretamente pela companhia, que desenvolveu aplicativo denominado Sistema de Controle Integrado (Sinteg), assumindo efetivamente o papel de gestora dos estoques públicos, executando as operações relativas à PGPM.

66. Gradualmente, foram incorporados novos programas sociais ao rol de atividades da Conab, dentre os quais o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), Distribuição de Cestas de Alimentos, Programa de vendas em Balcão, entre outros. Estas novas atribuições, aliadas ao controle das operações da PGPM, exigiram uma reestruturação dos processos e sistemas administrativos, operacionais e de tecnologia da informação até então adotados.

67. A Conab segue relatando que tais modificações, aliadas à complexa e mutável legislação, com especificidades em cada estado, demandaram uma grande quantidade de solicitações de mudanças nos sistemas informatizados disponíveis, ocasionando problemas na qualidade do software. Com isso, o Sinteg passou a ser reestruturado, dando origem ao Projeto Sistema de Faturamento e Controle de Estoques Públicos (xFAC). O novo sistema traz novas incorporações funcionais para atendimento à legislação aplicável, relativas à Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) e à Escrituração Fiscal Digital (EFD).

68. Com o intuito de aprimorar as atividades negociais referentes ao controle, faturamento, contabilização e escrita fiscal de estoques públicos, a Conab noticia que vem tomando uma série de medidas. A Portaria Presi nº 223/2009 criou Grupo Gestor, composto por representantes das áreas negocial e financeira, da Superintendência de Operações Comerciais (Suope) e da Superintendência de Contabilidade (Sucon). O grupo tem como atribuições: a) administrar e parametrizar os chamados dos usuários do sistema xFAC, deliberando quanto à pertinência de adotar ajustes na versão do sistema; b) acionar a área técnica para manutenção evolutiva ou adaptativa do xFAC; c) realizar testes e homologar novas versões do sistema.

69. A Nota Técnica Audin nº 14/2011 apresenta cronograma detalhando as fases de implantação do sistema. Consta que a entrada em produção do sistema xFAC web, que permitirá a confecção de relatórios está parcialmente finalizada. Todos os módulos estão conclusos, com exceção das consultas via internet de aquisições.

70. Segundo a documentação, o novo sistema trará entre outras funcionalidades, a possibilidade de consultas analíticas sobre perdas quantitativas, desvios e sinistros em armazenagem, estoques de produtos alimentícios beneficiados por prazo de validade, e estoques **sub judice**.

71. O acompanhamento sistemático de novas regulamentações do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) relativos à NF-e e EFD são realizados pela Sucon, para as devidas alterações nos sistemas xFAC e Saagra.

72. Neste trabalho de monitoramento, utilizando a mesma metodologia empregada na auditoria, foi realizado o confronto entre as posições mantidas pela Conab matriz e por sete Suregs. A data base escolhida foi 30/4/2011. Novamente, diferenças entre contabilização de produtos foram encontradas. A Sureg Rio Grande do Sul apresentou divergência de onze mil toneladas na quantidade de arroz e de três mil toneladas na quantidade de trigo em estoque. O estado de Mato Grosso do sul escrutava diferença de 16 mil toneladas de milho e doze mil toneladas de trigo. A Sureg Minas Gerais apresentava diferença de sete mil toneladas de café, produto com alto valor de revenda, apenas para citar alguns exemplos.

73. Apesar disso, em atendimento à pesquisa realizada pelo TCU durante este monitoramento, 73% dos superintendentes regionais afirmaram que os sistemas informatizados melhoraram (60%), ou melhoraram muito (13%), em relação a 2009, ano de realização da Auditoria.

74. Em que pese novamente ter sido encontradas diferenças significativas entre contabilização de produtos, considera-se que a Conab reconhece o problema e demonstrou a adoção de procedimentos no sentido do aprimoramento do controle de estoques, motivo pelo qual se entende que a **Determinação 9.1.2** ainda está **Em Cumprimento**.

2.3. Fiscalização dos estoques públicos

75. A atividade de fiscalização dos estoques governamentais é fundamental para controlar a quantidade e a qualidade dos produtos armazenados. A vistoria dos produtos armazenados deve ser realizada continuamente, de forma a coibir desvios e garantir que os produtos estão sendo acondicionados de forma apropriada, de modo a garantir sua integridade. Vale lembrar que a maior parte dos produtos encontra-se armazenada em propriedades não pertencentes à Companhia.

Diagnóstico da auditoria em 2009 e deliberações do TCU

76. A auditoria realizada em 2009 analisou diversos aspectos do processo de fiscalização dos estoques públicos realizado pela Conab. A precária estrutura da função de fiscal na empresa foi um dos pontos abordados.

77. O deficiente controle de estoques mantido pela empresa, conforme relatado na seção 2.2, agravava o problema. Os fiscais iam a campo com a posição de estoques existentes na véspera do início da fiscalização e, como observado anteriormente, o quantitativo existente podia não coincidir com o contabilizado pela Conab devido às fragilidades no sistema de controle de estoques existentes.

78. A inadequada estrutura para realização do trabalho de fiscalização também foi apontada como entrave. Os fiscais se ressentiam da falta de computadores e impressoras, e software específico que auxiliasse no processo de vistoria. O tempo gasto no cálculo da cubagem era muito superior ao tempo gasto na medição dos produtos.

79. A utilização de programa informatizado na fiscalização poderia fazer com que a margem de segurança existente nos cálculos de medição de estoques públicos (5% para armazéns graneleiros e 2% para silos ou armazéns convencionais) diminuisse. Ademais, o uso desse equipamento proporcionaria mais tempo para que os fiscais se ocupassem de outras tarefas, tais como verificação de sistemas de termometria e aeração, e medidas adotadas pelos armazenadores para impedir a entrada de animais, fundamentais para garantir a boa conservação dos produtos, em vez de ficarem quase que exclusivamente realizando medições.

80. Além disso, o processo de fiscalização poderia ser aperfeiçoado pela maior padronização do trabalho. Não havia um roteiro contendo procedimentos operacionais padrão. Pesquisas enviadas para os fiscais e armazenadores corroboraram esta percepção.

81. Ademais, conforme observado nas visitas de estudo, dentro de um mesmo estado, variava a fórmula de cálculo do ângulo de repouso da massa de grãos e o peso específico dos produtos, ambos utilizados na fórmula de cálculo da quantidade de grãos armazenados. De acordo com fiscais da Conab entrevistados, um mesmo produto pode possuir características diferentes, dependendo da região onde é produzido. O arroz produzido no Mato Grosso, por exemplo, não possui o mesmo padrão do produzido no Rio Grande do Sul, então o peso específico para o cálculo da quantidade de grãos existente não poderia ser o mesmo.

82. Outro aspecto relevante relatado que denotava a pouca padronização da atividade de fiscalização dizia respeito ao preenchimento do Termo de Vistoria e Notificação (TVN). Havia TVNs emitidos sem a verificação de sistemas obrigatórios, tais como termometria e aeração.

83. Analisando as datas de realização das fiscalizações de estoques públicos verificou-se que havia uma tendência em repetir as fiscalizações nos mesmos estados nos mesmos períodos do ano. Em pesquisa junto aos armazenadores privados que possuíam estoques públicos, 93% informaram conhecer a frequência com que ocorriam as visitas de fiscalização da Conab, sendo que 60% sabiam quando seria realizada a próxima fiscalização. Ademais, verificou-se que não havia segregação de funções. Encarregados da área de operações das regionais, responsáveis por manter o controle na superintendência regional dos estoques do estado e fazer as entradas e saídas de produtos, participavam de fiscalizações no próprio estado em que estavam lotados.

84. Em função de tais constatações, o Acórdão 123/2010–Plenário prolatou duas determinações (itens 9.1.3 e 9.1.4) e quatro recomendações (itens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3 e 9.24):

9.1.3 altere a programação das fiscalizações de estoques públicos, de modo que as fiscalizações de um ano não repitam os mesmos estados nos mesmos meses e que haja fiscalizações não-programadas constantes, especialmente nos armazéns que contém maiores quantidades de estoques e nos que já deram causa a perda ou desvio de produtos;

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

9.2.1 proporcione melhores condições estruturais para a realização da fiscalização de estoques públicos, com o adequado provimento de computadores, impressoras, equipamentos para medição de estoques para a realização das fiscalizações de estoques públicos, bem como promova a capacitação periódica dos servidores que trabalham com fiscalização;

9.2.2 incorpore aos regulamentos e orientações referentes à atividade de fiscalização de estoques públicos, detalhamento sobre: procedimentos de vistoria da infraestrutura física do armazém para o adequado armazenamento de grãos; prazo de envio do Termo de Verificação e Notificação - TVN; utilização do grau de repouso dos grãos; e utilização do peso específico adequado dos produtos por região produtora;

9.2.3 desenvolva software para ser utilizado na atividade de fiscalização de estoques, que realize os cálculos e desenhos das medições de estoques realizadas, e que seja integrado com os sistemas de gestão de estoques e o de cadastro de unidades armazenadoras, a fim de agilizar a atividade de fiscalização de estoques públicos, bem como de proporcionar maior fidedignidade ao processo;

9.2.4 realize estudos para determinação do peso específico para cada produto, segundo a região produtora, para que o cálculo da quantidade de grãos armazenados seja mais fidedigno;

Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento

Determinação 9.1.3 – Em cumprimento

Determinação 9.1.4 – Cumprida

Recomendação 9.2.1 – Implementada

Recomendação 9.2.2 – Implementada

Recomendação 9.2.3 – Em implementação

Recomendação 9.2.4 – Em implementação

85. Inicialmente, sobre a determinação 9.1.3, a Conab esclareceu que o calendário de fiscalização é estabelecido para cada exercício em função da necessidade de definição de recursos orçamentários necessários à execução das atividades. A previsão é de que ocorram cinco operações por ano nos estados formadores de maior quantidade de estoque, além da última etapa, realizada nos meses de novembro e dezembro, quando a totalidade dos produtos é vistoriada. Desta forma, a cada sessenta dias os estoques são integralmente fiscalizados. Estados com médias e pequenas quantidades são contemplados com quatro e duas fiscalizações, respectivamente.

86. Devido ao grande volume de estoques e quantidade de fiscais envolvidos, os estados do Rio Grande do Sul e Mato Grosso precisam ser vistoriados alternadamente. Como forma de atender ao proposto pelo TCU, o calendário de 2010 estabelece programação alternando a data de vistoria nos estados, com relação ao exercício anterior.

Tabela 3 – Calendário de fiscalização dos estoques governamentais para os exercícios de 2009 e 2010.

Eta-pa	2009			2010		
	Mês	Unidades da Federação	Período	Mês	Unidades da Federação	Período
1º	Fev.	GO/DF, PR, RS e SP	02/02 à 20/02/2009	Jan./Fev.	MG, MS, MT, SC e BA/SE	25/01 à 12/02/2010
2º	Mar.	MG, MS, MT e SC	09/03 à 27/03/2009	Mar.	GO/DF, PR, RS, SP e TO	01/03 à 19/03/2010
3º	Abr./Mai	GO/DF, PR, RS, SP, PA/AP, AM/RR, RJ, RO/AC e PB	13/04 à 30/04/2009	Abr.	MG, MS, MT, SC, CE, BA/SE, PE/AL, RN, MA, ES e PI	05/04 à 23/04/2010
4º	Mai/Jun	MG, MS, MT, SC, CE, BA/SE, PE/AL, RN, MA, ES e PI	18/05 à 05/06/2009	Mai.	GO/DF, PR, RS, SP, PA/AP, AM/RR, RJ, RO/AC e PB	10/05 à 28/05/2010
5º	Jun./Jul.	GO/DF, PR, RS e TO	22/06 à 10/07/2009	Jun./Jul.	MG, MS, MT, SC e BA/SE	14/06 à 02/07/2010
6º	Jul/Ago.	MG, MS, MT, SC e BA/SE	27/07 à 14/08/2009	Jul/Ago.	GO/DF, PR, RS, SP e TO	26/07 à 13/08/2010
7º	Ago./Set.	GO/DF, PR, RS e SP	31/08 à 18/09/2009	Ago./Set.	MG, MS, MT, SC e RO/AC	30/08 à 17/09/2010
8º	Out.	MG, MS, MT, SC e RO/AC	05/10 à 23/10/2009	Out.	GO/DF, PR, RS, SP e TO	04/10 à 22/10/2010
9º	Nov/Dez	BA/SE, CE, GO/DF, MA, PI, MG, MS, MT, RO/AC, PA/AP,	16/11 à 04/12/2009	Nov./Dez.	BA/SE, CE, GO/DF, MA, PI, MG, MS, MT, RO/AC, PA/AP,	22/11 à 10/12/2010
		AM/RR, PE/AL, PB, PR, ES, RJ, RN, RS, SC, SP e TO			AM/RR, PE/AL, PB, PR, ES, RJ, RN, RS, SC, SP e TO	

Fonte: Sufis/Conab.

87. Com referência às fiscalizações especiais ou não programadas, a Conab relata que se trata de prática adotada observando os seguintes critérios: a) com base na análise das anormalidades constatadas, dos indícios ou suspeitas quanto à integridade dos estoques públicos; b) para maior vigilância e acompanhamento nos períodos de entressafra; c) nas vistorias prévias às operações de formação de estoques governamentais.

88. A companhia segue informando que a empresa empregará esforços adicionais para ampliação das vistorias, a partir da análise do resultado das conclusões das etapas de fiscalização e avaliação das principais anormalidades e riscos constatados em relação à integridade dos estoques. Além disso, são realizadas vistorias especiais ao longo de todo ano, antes das operações de formação de estoques.

89. Entretanto, analisando os dados fornecidos pela empresa, verifica-se que há uma diminuição no número de fiscalizações não programadas no ano de 2011, em relação aos anos de 2010 e 2009 (Tabela 4). Esta diminuição engloba tanto o número de fiscalizações quanto o volume de estoque vistoriado, considerando-se apenas a primeira, segunda e terceira etapa do calendário de fiscalização do ano corrente, data de envio da documentação para apreciação.

Tabela 4 – Resumo das fiscalizações especiais efetuadas pela Conab em 2009, 2010 e 2011.

ETAPA	U.F.	QUANTIDADE VISTORIADA	MOTIVO DA FISCALIZAÇÃO
1*	BA	1.687.453	Inventário de Unidade Própria/Aquisição de Sisal
	MG	14.511.880	Inventário de Unidade Própria/Aquisição de Café
	MT	469.288.000	Aquisição de Milho
	PA	81.880	Zerar estoque
	PB	5.090.059	Inventário de Unidade Própria
	RS	103.390.233	Aquisição de Trigo/Arroz
T O T A L		594.049.505	
2*	BA	996.450	Aquisição de Sisal
	MG	11.345.410	Inventário de Unidade Própria/Aquisição de Café
	MT	55.998.000	Aquisição de Milho
	PE	416.159	Inventário de Unidade Própria
T O T A L		68.756.019	
3*	BA	1.055.019	Aquisição de Sisal
	PB	4.403.478	Inventário de Unidade Própria
	PE	1.871.520	Inventário de Unidade Própria
	RS	381.965.809	Aquisição de Trigo/Arroz
	SP	53.257.652	Aquisição de Trigo
T O T A L		442.553.478	
TOTAL GERAL		1.105.359.002	
ETAPA	U.F.	QUANTIDADE VISTORIADA	MOTIVO DA FISCALIZAÇÃO
1*	BA	202.201	Aquisição de Sisal
	ES	278.300	Aquisição de Café
	MG	12.842.012	Aquisição de Café
	RS	155.448.597	Aquisição de Trigo - Sínistro - Desimpedimento
	SC	10.649.000	Aquisição de Trigo
T O T A L		179.420.110	
2*	BA	1.141.266	Aquisição de Sisal
	CE	1.510.931	Inventário de Unidade Própria
	ES	256.399	Aquisição de Café
	MG	14.940.000	Aquisição de Café
	PB	1.620.718	Inventário de Unidade Própria
	RS	143.896.195	Aquisição de Trigo/Arroz
T O T A L		163.365.509	
3*	GO	389.030.515	Avaliar regularização das anormalidades apuradas
	MG	18.634.790	Aquisição de Café
	MT	556.213.130	Avaliar regularização das anormalidades apuradas
	PB	535.089	Inventário de Unidade Própria
	RS	129.571.518	Aquisição de Trigo
T O T A L		1.093.985.042	
TOTAL GERAL		1.436.770.661	
ETAPA	U.F.	QUANTIDADE VISTORIADA	MOTIVO DA FISCALIZAÇÃO
1*	BA	3.168.693	Inventário de Unidade Própria
	MG	36.944.828	Aquisição de Café
	MT	2.648.185	Desvio de Produtos
	RN	3.332.842	Inventário de Unidade Própria
T O T A L		46.094.548	
2*	BA	11.953.292	Inventário de Unidade Própria
	PR	12.045.865	Aquisição de Feijão
T O T A L		23.999.157	
3*	MT	21.845.290	Desvio de Produtos
	RN	5.892.679	Inventário de Unidade Própria
	RS	116.507.084	Aquisição de Trigo/Arroz
T O T A L		144.245.053	
TOTAL GERAL		214.338.758	

Fonte: Sufis/Conab.

90. Com relação à participação de gerentes e encarregados nas operações de fiscalização (determinação 9.1.4), a Conab informa que a participação de tais funcionários ocorria em situações que exigiam avaliação das atividades, coordenação ou supervisão das operações, conforme competências e atribuições regimentais dos respectivos cargos ou funções, não indo de encontro aos normativos vigentes.

91. Para atender à determinação do TCU, foi editada a Resolução nº 1/2010, alterando o Item 3 das Disposições Gerais, capítulo IV, das Normas da Organização, código 50201, com o intuito de proibir a participação de gerentes ou encarregados de operações em fiscalizações realizadas no estado de sua lotação.

92. Contudo, na pesquisa realizada pelo TCU, quando perguntados sobre a participação de gerentes ou encarregados que trabalham na Sureg e participam das etapas de fiscalização, 14% dos superintendentes regionais respondentes afirmaram sempre haver a participação de tais servidores, ao passo que 7% disseram que a participação é eventual. Nesse sentido, cabe à Conab reforçar o alerta às Suregs quanto ao cumprimento das novas disposições constantes da Resolução 1/2010.

93. Outro ponto que merece especial atenção, citado por superintendentes e fiscais nas pesquisas, foi a necessidade de se promover o rodízio de fiscais nas etapas de fiscalização. Tal

alternância é salutar para não criar laços com os fiscalizados e não permitir que o mesmo fiscal seja responsável por avaliar o seu próprio trabalho.

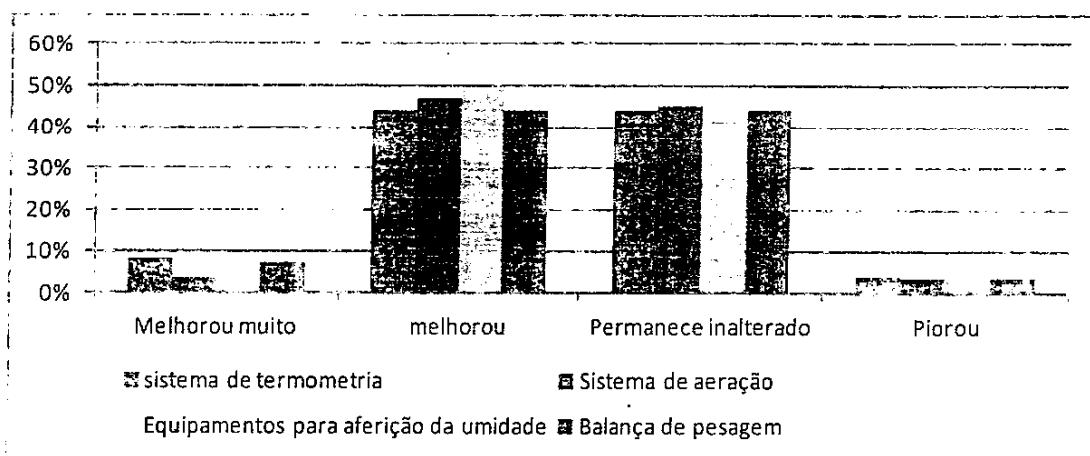
94. Sobre a recomendação 9.2.1, a Conab informa que vem atuando na melhoria das condições estruturais para a realização da fiscalização de estoques públicos. Para tanto, noticia que adquiriu vinte notebooks, 150 impressoras e cem trenas a laser para a atividade.

95. Além de disponibilizar melhores equipamentos para a atividade de fiscalização, a Conab informa que vem investindo na capacitação de seus funcionários. A equipe de fiscalização passou por processo de reciclagem, enquanto quarenta novos fiscais foram formados em evento realizado pela Conab, no período de 23 a 28/8/10, em Rio Verde/GO.

96. Em resposta à pesquisa enviada, 90% dos fiscais afirmaram ter havido uma melhoria nos equipamentos disponibilizados para a realização das fiscalizações nos últimos 12 meses. Ademais, 66% dos superintendentes da companhia afirmaram que os recursos materiais melhoraram muito/melhoraram no mesmo período.

97. O Gráfico 4 demonstra qual a percepção dos fiscais sobre as condições atuais da equipe de fiscalização de verificar equipamentos obrigatórios, em relação a 2009.

Gráfico 4 – Percepção dos fiscais da Conab sobre as condições atuais de verificação de equipamentos obrigatórios.



Fonte: pesquisa eletrônica com fiscais da Conab, em junho de 2011.

98. Verificou-se que: aproximadamente 60% dos fiscais afirmaram que as condições para eles avaliarem os sistemas de termometria, os equipamentos para aferição de umidade dos grãos, e as balanças de pesagem “melhoraram muito” ou “melhoraram”; e 55% afirmaram que as condições para avaliar o sistema de aeração “melhoraram muito” ou “melhoraram”. Os respondentes que declararam que as condições para avaliar tais equipamentos “permanecem inalteradas” representam, em média, 44%.

99. Além disso, 87% dos fiscais respondentes afirmaram que as condições atuais de verificação das medidas tomadas por parte do armazenador para impedir a presença de animais, tais como pombos e ratos, “melhoraram muito” ou “melhoraram”. Já 72% disseram que as condições da equipe de fiscalização em verificar o estado de funcionamento de toda a estrutura física dos armazéns visitados são “plenamente satisfatórias” ou “satisfatórias”.

100. Também em atendimento à pesquisa, 67% dos Superintendentes Regionais afirmaram que não houve melhorias na estrutura de recursos humanos, enquanto 33% disseram que melhorou/melhorou muito.

101. A Conab vem analisando a possibilidade de realização de concurso público para a área de fiscalização. A data para realização do certame ainda não foi definida. Estima-se que a área responsável deva apresentar proposta consolidada à Diretoria Colegiada da empresa em novembro de 2011. Além disso, foi enviada proposta de regulamentação da atividade de fiscalização, com a criação de função gratificada. A apresentação da proposta à Diretoria Colegiada também será em novembro de 2011.

102. Aspecto que merece destaque na pesquisa é a criação do cargo de fiscal. Quando perguntados, para responder livremente sobre que pontos deveriam ser melhorados no processo de fiscalização, praticamente a totalidade dos fiscais respondentes relatou que tal avanço seria extremamente necessário para melhoria dos trabalhos. A situação constatada na auditoria persiste, sendo que qualquer servidor que tenha passado por um curso de fiscalização está capacitado para desempenhar a tarefa. Fiscais relataram que muitas vezes pessoas não aptas são enviadas para realizar o trabalho.

103. A capacitação de novos fiscais e reciclagem dos antigos foram mencionadas como um avanço, porém foi enfatizada a necessidade de que os treinamentos sejam periódicos e constantes.

104. A respeito da recomendação 9.2.2, de acordo com a companhia, o Manual de Fiscalização dos Estoques Governamentais foi revisado, e orientações detalhadas sobre a execução das rotinas de trabalho foram incluídas. Espera-se que com essa medida ocorra uma padronização de procedimentos da atividade. Na nova versão do manual foram incorporadas instruções sobre o preenchimento do TVN, prazos para envio para início do procedimento de cobrança, entre outros. Também foi implantado Laudo de Fiscalização Técnico-Operacional de Unidade Armazenadora, documento obrigatório e complementar ao TVN, para acompanhamento e controle das informações apuradas referentes à estrutura física, às condições técnicas e os equipamentos operacionais da UA.

105. Sobre a recomendação 9.2.3, como forma de agilizar a atividade de fiscalização dos estoques governamentais e proporcionar maior fidedignidade ao processo, a Conab vem desenvolvendo sistema de informação para ser utilizado nos trabalhos de campo. Em dezembro de 2010, foi aprovado aporte de recursos para o projeto, através da Nota de Empenho 2010NE009866. De acordo com a descrição, o sistema será capaz de realizar cálculos e desenhos das medições de estoques realizadas, e se integrará com os sistemas de gestão de estoques e o de Cadastro de Unidades Armazenadoras (Sicarm).

106. O prazo estipulado para término do projeto é abril de 2012, com a criação de Grupo Gestor responsável pela administração do sistema. De acordo com o cronograma apresentado, os editais para composição da equipe foram aprovados e a equipe elaboradora já foi escolhida. Os trabalhos de homologação do primeiro pacote de Casos de Uso também já estariam concluídos.

107. A melhoria dos sistemas de informatização foi citada pelos fiscais que responderam à pesquisa do TCU como imperativo, pois informações como o impedimento ou desimpedimento dos armazéns só são conhecidas dias após o término da etapa de fiscalização. A compra de equipamentos como notebooks e trenas a laser foi elogiada por grande parte dos fiscais por imprimir maior segurança e agilidade nos trabalhos de vistoria.

108. Por fim, no que tange à recomendação 9.2.4, os estudos para determinação do peso específico de cada produto, segundo região produtora, para que o cálculo da quantidade de grãos seja mais fidedigno é tema antigo, já tendo sido abordado por outros trabalhos do TCU em 1993 e 1994. Desde então, diversas iniciativas foram empreendidas, inicialmente com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), depois com o Centro Nacional de Treinamento em Armazenagem (Centreinar), da Universidade Federal de Viçosa (UFV), e posteriormente

com outras instituições de ensino superior que atuam na área de pós-colheita e transporte de produtos agrícolas. Entretanto, as tratativas não lograram êxito.

109. Presentemente, as negociações com a Embrapa foram retomadas. A Conab informa que estão sendo discutidas propostas para estudo intitulado Projeto sobre Avaliação das Perdas Quantitativas na Pós Colheita, a ser executado consoante Termo de Cooperação Técnica-científica com a Embrapa, e com a participação de instituições acadêmicas e de pesquisa. Neste trabalho serão incluídas atividades específicas dirigidas para apuração e medição da massa específica dos grãos armazenados.

110. Todavia, a Conab relata que tal projeto é de extrema complexidade, envolvendo diversas instituições, não tendo como precisar data para conclusão do trabalho. O prazo estimado é de quatro anos. Além disso, o estudo não vai ser voltado especificamente à apuração do peso específico dos produtos, sendo este apenas mais um ponto a ser abordado.

111. Entretanto, como forma de atender à recomendação do TCU, a companhia desenvolveu, em paralelo, estudo técnico sobre a questão. Com a participação das equipes de fiscalização da empresa, nos meses de novembro e dezembro de 2010, foram selecionadas amostras representativas dos estoques governamentais de milho, depositados em armazéns públicos e privados, dos estados do Paraná, Mato Grosso e Goiás. Os resultados apurados indicaram que o peso específico do milho se situa em intervalo de 756 kg/m³ a 779 kg/m³.

112. Em suas operações, a Conab emprega o coeficiente de 750 kg/m³. Aplicando-se margem de segurança para o trabalho que varia de 2% a 5%, dependendo do tipo de estrutura armazenadora, o índice aplicado pela empresa estaria compatível com a massa específica real avaliada nos estoques do produto.

113. A empresa argumenta que inúmeras variáveis pré e pós-colheita interferem na massa específica. Assim sendo, o índice representativo de cada estoque mais próximo da realidade seria o resultado da medição em cada operação ou situação, com possibilidade de alterações diversas vezes no mesmo dia, em um mesmo depósito, o que atualmente é totalmente impraticável. Do mesmo modo, diante de tantas variáveis que interferem na massa específica, a Conab diz que a recomendação do TCU quanto à determinação do peso específico por região produtora não possui embasamento científico.

114. Ante o exposto, analisando-se os dados fornecidos pela Conab com relação às alterações no calendário de fiscalização, de modo que as fiscalizações de um ano não repitam os mesmos estados nos mesmos meses nos anos subsequentes, avalia-se que a determinação foi atendida neste quesito. Entretanto, considerando que empresa reconhece que precisa empregar esforços adicionais para ampliação das vistorias especiais (não programadas), consideramos a **Determinação 9.1.3** como ainda **Em Cumprimento**.

115. Tendo em vista a Conab ter alterado seus normativos, segregando funções com o objetivo de não permitir a participação de gerentes ou encarregados de operações em fiscalizações realizadas no estado de sua lotação, avalia-se a **Determinação 9.1.4** como **Cumprida**. Não obstante, tendo em vista o resultado da pesquisa realizada pelo TCU ao longo deste trabalho, cabe à Conab reforçar o alerta às Suregs quanto ao cumprimento das novas disposições constantes da Resolução 1/2010 que tratam dessa matéria.

116. Pelo fato de a Conab estar trabalhando para o aprimoramento do processo de fiscalização, por meio da compra de equipamentos, capacitação de servidores que trabalham com fiscalização, realizando estudos para subsidiar a realização de concurso público para contratação de servidores, estruturando e regulamentando a atividade de fiscalização, além de ter revisado o Manual de Fiscalização de Estoques, incluindo orientação sobre procedimentos de vistoria da infraestrutura do armazém e prazo para envio do TVN, considera-se as **Recomendações 9.2.1** e

9.2.2 como Implementadas. Ressaltamos que a atividade de capacitação deve ser uma ação contínua para fazer frente às novas demandas e tecnologias.

117. O início dos trabalhos para confecção de software a ser utilizado nas atividades de fiscalização, integrado com os sistemas de gestão de estoques e o de cadastro de unidades armazenadoras permite considerar a **Recomendação 9.2.3 como Em Implementação**.

118. Finalmente, pelo fato da empresa ter realizado estudo de massa específica apenas com o milho, e o Projeto de Avaliação das Perdas Quantitativas estar em gestação, quando os índices utilizados poderão ser amparados por pesquisas acadêmicas, considera-se a **Recomendação 9.2.4 em Implementação**, com a ressalva de que a Conab entende que parte da redação do item está prejudicada porque não há embasamento científico para se exigir a indicação do peso específico do produto por cada região produtora.

2.4. Recuperação de débitos provenientes de perdas ou desvios de estoques

119. Em caso de perda ou desvio de estoques públicos, a Conab possui competência legal para reaver os valores perdidos. Um processo de recuperação de débitos adequado e eficiente é fundamental para o retorno dos recursos ao erário, além de coibir a prática entre outros armazenedores, evitando novos prejuízos.

Diagnóstico da auditoria em 2009 e deliberações do TCU

120. Durante a auditoria em 2009, foi constatado que a Conab possuía um passivo de aproximadamente R\$ 1,6 bilhão, conforme ata da 164^a reunião ordinária do conselho fiscal da Conab (realizada em 11/05/2009), referente a débitos de perdas ou desvios nos estoques públicos relacionados à PGPM.

121. Por meio da análise dos dados fornecidos pela empresa, demonstrou-se que a Conab não observava o prazo de prescricional de 90 dias para ajuizamento da ação de recuperação de débitos pela perda ou desvio de estoques públicos, conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ). A partir da análise dos dados constantes do Sistema de Cobrança da Conab (Siscob), observou-se que 70% das ações instauradas pela Conab para recuperação de débitos, com data-base a partir de 2003, superavam o prazo prescricional de 90 dias para ajuizamento estabelecido pelo Decreto 1.102/1903, ocasionando uma perda potencial de R\$ 88,7 milhões.

122. Caso o percentual de 91% fosse aplicado sobre o passivo de débitos de desvios ou perdas de estoques públicos relacionados à PGPM apurado pelo Conselho Fiscal da Conab, de aproximadamente R\$ 1,6 bilhão, tem-se um risco de perda de recursos públicos de R\$ 1,45 bilhão. As ações julgadas prescritas, em qualquer instância, corroboram a potencialidade de perdas financeiras relatadas no parágrafo anterior. Destaque-se a perda só é concretizada quando há o transito em julgado dos processos pelo STJ.

123. Verificou-se também que a Conab não vinha exigindo garantia de depósito para os armazenedores que estocavam produtos públicos, conforme preconizado no Art. 8º do Decreto nº 3.855/2001, que regulamenta a lei de sistema de armazenagem de produtos agropecuários. De acordo com o normativo, “*o depositário oferecerá ao depositante garantias compatíveis com o valor do produto entregue em depósito*”. O art. 21, inciso VIII, do mesmo normativo reza que a empresa armazenedora que deixar de oferecer as garantias de que trata o art. 8º estará sujeita às penalidades previstas. Apesar de haver esta exigência, a figura da garantia estava, inclusive, ausente do contrato padrão de armazenagem efetuado pela Companhia.

124. Ademais, constatou-se que a Conab contratava com armazéns particulares em situação de irregularidade para receber estoques públicos, pois já tinham dado causa a perda ou desviado produtos. Foram identificados 48 armazenedores que possuíam débito com a Conab, devido à perda ou desvio de estoques públicos, e que se encontravam armazenando produtos públicos.

Existiam 175 processos administrativos instaurados contra esses 48 armazенadores para recupera莽茫o dos d茅bitos. Foram excluidos da contagem os armazенadores que vinham operando por força de liminares judiciais. Esses 48 armazенadores guardavam, em 31/07/2009, mais de 333 mil toneladas de produtos, no valor de R\$ 117,6 milhões.

125. Em função de tais constata莽ões, foram prolatadas as determinações 9.1.1, 9.1.5 e 9.1.6 no Acordão 123/2010-Plenário:

9.1.1 passe a exigir a garantia de depósito, conforme art. 8º do Decreto nº 3.855/2001, em todos os contratos de depósito efetuado junto a terceiros para armazenamento de produtos públicos;

9.1.5 revise os processos internos de recupera莽茫o de d茅bitos oriundos de perdas ou desvios de estoques públicos, tornando-os mais céleres e que possam ser concluídos dentro de 90 dias, conforme prazo prescricional considerado pelo Superior Tribunal de Justiça, bem como para que atenda ao prazo máximo de 30 dias para instrução dos procedimentos administrativos de cobrança/reparação dos d茅bitos, conforme Comunicação Interna da Presidência da Conab nº 56/2008;

9.1.6 analise a situação das empresas que estão armazenando estoques públicos e que possuem d茅bitos não quitados oriundos de perdas ou desvios de produtos e, se comprovado que esses armazенadores não poderiam estar contratando com a Administração Federal, por força da Lei nº 10.522/2002, ou por não estarem amparadas por liminar judicial, providencie a remo莽茫o dos produtos ali existentes, além de verificar falhas de controle interno que possam dar causa à ocorrência dessa irregularidade, a fim de evitar que empresas impedidas legalmente de contratar com o Governo Federal armazenem estoques públicos, atentando inclusive para disposto no ítem 8.4.8 do Acordão TCU nº 313/2002 da Segunda Câmara;

Situação encontrada pelo TCU durante o presente monitoramento

Determinação 9.1.1 – Cumprida

Determinação 9.1.5 – Em cumprimento

Recomendação 9.1.6 – Em cumprimento

126. Sobre a determinação 9.1.1, a Conab relata que, em 25/8/2009, aprovou os votos Presi 16/2009 e Dirab 35/2009, determinando que o recredenciamento de empresas que prestam serviços de armazenagem com histórico de desvios de produtos vinculados à PGPM e Agricultura Familiar fosse condicionado à oferta de cau莽茫o real de bem imóvel ou garantia hipotecária convencional compatível com o valor do estoque a ser depositado.

127. Mais recentemente, atendendo à deliberação do Tribunal, por meio da CI/Presi 44/2010, a companhia determinou que fossem suspensas as assinaturas de quaisquer contratos de depósito para armazenamento de estoques públicos, até que fosse incluído no instrumento contratual cláusula e condições de garantia de depósito, conforme Lei 9.973/2000 e Decreto 3.855/2001.

128. O novo contrato de depósito estabelece, em sua Cláusula 27, como obrigação do depositário, fornecer garantias reais no valor de 5% dos produtos depositados, conforme consignado no voto Dirab 9/2010, aprovado pela Diretoria Colegiada.

129. Em abril de 2011, o TCU recebeu correspondência assinada conjuntamente pela Federação das Associa莽ões de Arrozeiros do Rio Grande do Sul (Federarroz) e Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (Farsul) relatando que a maioria dos armazенadores não dispõe de garantias reais no percentual de 5% do produto armazenado. Assim, por meio do Ofício

Seprog/TCU 131/2011, de 03/06/2011, foram encaminhados os seguintes questionamentos à Conab: a) se houve contestações por parte de armazenadores junto à Conab sobre o índice fixado de 5% e os critérios adotados para o seu cálculo e, caso positivo, qual o encaminhamento dado pela companhia a esse respeito; b) que resultados práticos já foram observados em relação à essa normatização; c) em que medida o índice de 5% vem se mostrando aplicável na prática; d) qual o percentual de depositários que já estão fornecendo as garantias reais de depósito.

130. A Conab prestou esclarecimentos à diligência do Tribunal por meio do Ofício PRESI nº 389, de 29/06/2011. A Companhia informou que, devido a protestos de federações de agricultores do estado do Rio Grande do Sul, que se queixavam de dificuldades em conseguir oferecer garantias reais para o depósito, o contrato foi modificado.

131. Em reunião realizada em junho de 2011, com representantes das associações de agricultores, da Conab e parlamentares, ficou estabelecido que o percentual de 5% do valor do produto a ser armazenado também pudesse ser garantido por meio da retenção de 50% do valor das tarifas de armazenagem e sobretaxa pagas quinzenalmente, até completar o valor correspondente à garantia. A decisão passará a vigorar após registro em cartório e publicação no Diário Oficial da União.

132. Mesmo exigindo garantias reais dos armazenadores problemas podem advir. Caso surjam, faz-se necessário imprimir agilidade no ajuizamento dos processos de cobrança para que não seja decretada sua prescrição, conforme exposto.

133. Com o objetivo de aperfeiçoar os procedimentos relativos à recuperação e cobrança das perdas e desvios em armazenagem (determinação 9.1.5), a Conab constituiu grupo de trabalho composto por representantes das áreas envolvidas para apresentar adequações da norma vigente e sua inclusão em código específico das Normas da Organização (NOC).

134. Em janeiro de 2011, a Diretoria Colegiada da Conab editou a Resolução 1/2011, alterando a Resolução 17/2002, que estabelecia os critérios e providências necessárias para análise de documentos, imputação de responsabilidades e fixação dos prazos de encaminhamento para cobrança judicial. De acordo com a Conab, tal alteração foi necessária porque o antigo normativo não tratava do prazo prescricional para ajuizamento da ação, haja vista que só posteriormente o entendimento foi pacificado pelo STJ. O prazo prescricional foi tratado na CI Presi nº 56/2008, que solicitava o ajuizamento das ações no prazo máximo de três meses a contar da emissão do TVN, sob pena de se ter decretada a extinção do processo.

135. O normativo atual fixa prazos para envios de documentos e aborda de forma minuciosa as providências a serem tomadas desde a lavratura do TVN, quando constatada a perda ou desvio, abordando também outros procedimentos como baixa dos estoques, comunicação à Polícia Federal e ao Ministério Público, cobrança administrativa, até os encaminhamentos e procedimentos para cobrança judicial.

136. Utilizando-se a mesma metodologia aplicada anteriormente na auditoria, foi elaborada a Tabela 5. Verificamos que algumas ações ajuizadas a partir de 2010 ainda tiveram o prazo de ajuizamento superior a 90 dias, ficando, portanto, fora do prazo máximo estabelecido pela jurisprudência do STJ.

Tabela 5 – Processos que extrapolaram o prazo prescricional de 90 dias, segundo o número de dias excedidos e respectivo valor, com data-base a partir de 2010.

DATA BASE	DATA SITUAÇÃO	SITUAÇÃO	DÍAS PARA AJUIZAMENTO	NATUREZA DA OPERAÇÃO	VALOR ATUALIZADO
9/12/2010	3/5/2011	AJUIZADO	145	DESVIO	1.156.197,91
9/12/2010	3/5/2011	AJUIZADO	145	DESVIO	92.192,09
9/12/2010	3/5/2011	AJUIZADO	145	DESVIO	520.289,23
9/12/2010	3/5/2011	AJUIZADO	145	DESVIO	41.486,27
17/3/2010	16/6/2010	AJUIZADO	91	DESVIO	170.620,01
3/3/2011	30/5/2011	AJUIZADO	88	PERDA EM ARMAZENAGEM	67.422,45
3/3/2011	30/5/2011	AJUIZADO	88	PERDA EM ARMAZENAGEM	595.985,61
16/12/2010	14/3/2011	AJUIZADO	88	DESAGIO	203.668,79
14/4/2010	7/7/2010	AJUIZADO	84	DESVIO	7.521,15
14/4/2010	7/7/2010	AJUIZADO	84	DESVIO	588.932,03
14/4/2010	7/7/2010	AJUIZADO	84	DESVIO	1.709.521,22
14/4/2010	7/7/2010	AJUIZADO	84	DESVIO	72.062,13
14/4/2010	7/7/2010	AJUIZADO	84	DESVIO	86.373,18
5/10/2010	10/12/2010	AJUIZADO	66	DESVIO	395.901,58
15/9/2010	17/11/2010	AJUIZADO	63	DESVIO	423.167,34

Fonte: Siscob.

137. Na apresentação foram omitidos dados como o nome e CNPJ do armazensor, além do número do processo. Os dados fornecidos pela Conab revelam que as ações ajuizadas com data base a partir de 2010 sinalizam uma perda potencial de R\$ 1,98 milhão, de um total de R\$ 6,13 milhões referentes a operações tidas como Desvio ou Perda em Armazenagem.

138. Na pesquisa enviada, 85% dos fiscais declararam enviar o TVN para a Sureg no mesmo dia, no caso de identificação de desvio de produtos. Os Superintendentes afirmaram que este envio é feito no mesmo dia em 53% dos casos. A celeridade no envio do TVN é fundamental para que o processo seja ajuizado em tempo hábil para que não ocorra sua prescrição.

139. Com relação às empresas armazenadoras que possuem débitos relativos a perdas e desvios de produtos, e que continuam armazenando para a Conab (determinação 9.1.6), a companhia realizou levantamento geral da situação de todas as empresas que possuem estoques públicos, com o objetivo de identificar outros casos de inadimplência além dos apurados pela auditoria do TCU.

140. Para que não ocorram outros casos de armazéns particulares em situação de irregularidade recebendo estoques públicos, a Conab realizou estudo para estabelecimento de rotinas para acompanhamento de liminares. Foi estabelecido que a área jurídica da empresa encaminhasse mensalmente uma relação de todas as liminares interpostas e revogadas para a adoção das providências necessárias.

141. A Conab relatou que, no decorrer de 2010, foi demandada a realizar a movimentação de 255.383 toneladas de milho em grãos depositado nos estados de Mato Grosso e Goiás, que estavam em armazéns com desvios constatados pela fiscalização, com contrato de depósito vencido ou impedidos de contratar com a administração federal.

142. Ante o exposto, e tendo em vista que a Conab estabeleceu em seu contrato de depósito a exigência de garantias reais, conforme legislação vigente, mesmo que através da retenção de

valores como forma de não inviabilizar o negócio e prejudicar os produtores, considera-se a **Determinação 9.1.1 cumprida**.

143. Verificou-se que a Conab revisou os processos internos de recuperação de débitos buscando uma padronização de procedimentos. Houve progressos em relação ao índice apurado na auditoria, porém a companhia deve buscar alcançar a meta de totalidade de ações ajuizadas no prazo, primeiro passo para êxito em contendas judiciais. Assim, entende-se que a **Determinação 9.1.5** ainda encontra-se **Em Cumprimento**.

144. Considerando que a Conab realizou análise das empresas que estão impedidas de armazenar produtos públicos, porém, devido à complexidade da tarefa, ainda não removeu ou vendeu todos os produtos ali armazenados, entende-se a **Determinação 9.1.6** como **Em Cumprimento**.

3. Conclusão

145. O presente trabalho trata do monitoramento das deliberações desta Corte de Contas relacionadas ao Acórdão 123/2010-Plenário, que apreciou Auditoria Operacional, realizada em 2009, na ação de Formação de Estoques Públicos.

146. Para que se pudesse medir o grau de implementação das deliberações do Tribunal, foram adotados cinco níveis de classificação: a) Implementada/Cumprida; b) Em implementação/Cumprimento; c) Parcialmente Implementada/Cumprida; d) Não Implementada/Cumprida; e) Não mais aplicável. A classificação “Parcialmente Implementada/Cumprida” agrupa as deliberações que foram objeto de adoção de alguma medida, não há perspectiva de adoção de outras em curto prazo, mas os resultados não foram considerados suficientes. A classificação “Em Implementação/Cumprimento” abrange as deliberações que foram objeto de algumas medidas e que ainda estão sendo trabalhadas pelos gestores.

147. De acordo com as informações obtidas e as análises efetuadas nesse trabalho, a situação das deliberações do Acórdão 123/2010-Plenário é apresentada na Tabela 6.

Tabela 6 – Situação das deliberações do Acórdão 123/2010-Plenário, em agosto de 2011.

Deliberações do Acórdão 123/2010-P	Situação
Determinação 9.1.1	Cumprida
Determinação 9.1.2	Em Cumprimento
Determinação 9.1.3	Em Cumprimento
Determinação 9.1.4	Cumprida
Determinação 9.1.5	Em Cumprimento
Determinação 9.1.6	Em Cumprimento
Recomendação 9.2.1	Implementada
Recomendação 9.2.2	Implementada
Recomendação 9.2.3	Em Implementação
Recomendação 9.2.4	Em Implementação
Recomendação 9.2.5	Em Implementação
Recomendação 9.2.6	Em implementação

Situação percentual por nível de classificação

Implementada/Cumprida	33%
Parcialmente Implementada/Cumprida	--
Em Implementação/Cumprimento	67%
Não Implementada/Cumprida	--
Não mais aplicável	--

148. Ressalte-se que não foram objeto de monitoramento e por isso não constam da tabela a determinação 9.3 (Plano de Ação), já cumprida, e o item 9.4 (envio de cópia do Acórdão, relatório e voto para os interessados), que tratam de providências administrativas internas já adotadas.

149. No presente monitoramento, realizado aproximadamente um ano e meio após a apreciação da auditoria original, constatou-se que 33% das recomendações/determinações do Acórdão 123/2010-Plenário foram implementadas ou cumpridas pela Conab e 67% encontravam-se em implementação/em cumprimento. Tal situação demonstra o compromisso dos gestores em adotar medidas para aperfeiçoar os pontos críticos apontados pelo TCU em relação à gestão da ação de Formação de Estoques Públicos.

4. Proposta de encaminhamento

150. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Ministro Raimundo Carreiro, relator do processo, com as seguintes propostas:

I) Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os seguintes destinatários: a) Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; b) Presidente da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); c) Presidente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados; d) Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal;

II) Restituir os autos à Seprog para que programe a continuidade do monitoramento do Acórdão TCU 123/2010-Plenário;

III) Apensar os autos ao TC 009.789/2009-0 que trata da Auditoria Operacional na Ação Formação de Estoques Públicos;

IV) Arquivar os autos na Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo.”

É o relatório.

VOTO

O Tribunal realizou uma auditoria operacional com o objetivo de avaliar o processo de gestão de estoques públicos (TC 009.789/2009-0). A aquisição desses estoques é financiada pela ação “Formação de Estoques Públicos”, inserida na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) do Governo Federal, executada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A iniciativa prevê a aquisição de

uma cesta de produtos agrícolas que devem ser armazenados de forma segura e eficiente, para coibir desvios e manter a qualidade e quantidade dos produtos a serem lançados no mercado em época oportuna. Os produtos armazenados podem durar muitos anos se forem guardados de maneira adequada, constituindo-se em um importante ativo do Governo Federal.

2. A agricultura é uma atividade de risco e dependente de fatores climáticos. Variações nos preços dos produtos em razão do nível de produção são comumente observadas, e o Governo Federal intervém no setor com a finalidade de manter a estabilidade no mercado, além de dar garantias ao produtor. Nesse sentido, a Conab dispõe de diversos instrumentos relacionados à aquisição e ao escoamento de produtos. A aquisição de produtos pela Conab se dá por meio de Aquisições do Governo Federal – AGF (a União obriga-se a comprar determinado produto pelo preço mínimo estipulado à época) ou por Contratos de Opção de Venda – COV (modalidade que dá ao produtor rural ou à sua cooperativa o direito de vender seu produto para o Governo Federal, em uma data futura, pelo preço mínimo vigente). Nessas aquisições o Governo Federal passa a ter a posse e a propriedade da mercadoria adquirida, que levam à necessidade de estocagem, com todos os custos e os riscos envolvidos nessa atividade.

3. O escoamento de produtos, outro mecanismo utilizado para execução da PGPM, não propicia a formação de estoques públicos, e sim promove o escoamento dos produtos de uma região para outra. Os principais instrumentos utilizados pelo Governo Federal para esse fim são o Prêmio para Escoamento de Produto – PEP, o Prêmio Equalizador pago ao Produtor – PEPRO, o Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda – PROP, o Prêmio para Equalização do Valor de Referência da Soja em Grãos – PESOJA e o Valor para Escoamento do Produto – VEP. Na execução desses instrumentos o Estado, mediante subvenção econômica, faz com que um produto existente em uma região em que haja excesso e, consequentemente, preços mais baixos, seja escoado para outra região onde haja carência do mesmo produto.

4. A auditoria avaliou os processos de armazenamento e fiscalização dos estoques públicos relativos à PGPM, os sistemas informatizados de controle de estoques utilizados pela Conab, a logística de armazenamento dos armazéns públicos e o processo de recuperação de débitos oriundos de desvios e perdas de produtos.

5. Ao apreciar a matéria, o Tribunal efetuou diversas determinações e recomendações corretivas à entidade (Acórdão nº 123/2010-TCU-Plenário). Nesta oportunidade, submeto o assunto novamente a este Plenário, tendo em vista o trabalho de monitoramento das deliberações relacionadas ao mencionado acórdão, realizado pela Seprog.

6. A Seprog adotou cinco níveis de classificação para medir o grau de implementação das deliberações do Tribunal: a) Implementada/Cumprida; b) Em implementação/Cumprimento; c) Parcialmente Implementada/ Cumprida; d) Não Implementada/ Cumprida; e) Não mais aplicável. A classificação “Parcialmente Implementada/Cumprida” agrupa as deliberações que foram objeto de adoção de alguma medida, não há perspectiva de adoção de outras em curto prazo, mas os resultados não foram considerados suficientes. A classificação “Em Implementação/Cumprimento” abrange as deliberações que foram objeto de algumas medidas e que ainda estão sendo trabalhadas pelos gestores.

7. Ao concluir os trabalhos, a unidade técnica constatou-se que 33% das recomendações/determinações do Acórdão nº 123/2010-TCU-Plenário foram implementadas ou cumpridas pela Conab e 67% encontravam-se em implementação/em cumprimento. Ressalte-se que

não foram objeto de monitoramento a determinação contida no item 9.3 (Plano de Ação), já cumprida, e no item 9.4 (envio de cópia do acórdão, relatório e voto aos interessados), que trata de providências administrativas internas já adotadas.

8. Consoante exposto no relatório precedente, todas as determinações e recomendações do Tribunal efetuadas mediante o citado acórdão foram objeto de providências por parte da Conab, sendo que algumas ainda estão em fase de implantação. A situação encontrada demonstra, a meu ver, o compromisso dos gestores em buscar corrigir/aperfeiçoar os pontos críticos apontados pelo TCU na auditoria operacional relativa à gestão de estoques públicos.

9. Em que pesem as providências até então adotadas pela entidade, ainda há pontos que merecem o acompanhamento deste Tribunal, notadamente a necessária atualização e padronização dos procedimentos relativos à fiscalização de estoques públicos e recuperação de débitos por via judicial, razão pela qual o monitoramento do Acórdão nº 123/2010-TCU-Plenário deve continuar.

Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de novembro de 2012.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

(À Comissão de Agricultura e Reforma Agrária)

Publicado no DSF, em 12/03/2013.