



RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL NA AÇÃO DE FORMAÇÃO DE ESTOQUES PÚBLICOS (PGPM) DO PROGRAMA ABASTECIMENTO AGROALIMENTAR

TC nº 009.789/2009-0

Fiscalis nº: 396/2009

Ministro Relator: Raimundo Carreiro

Modalidade: Avaliação de Programa

Ato originário: Acórdão nº 815/2009 – Plenário

Objetivo: Analisar a organização e a operacionalização da Formação de Estoques Públicos, a fim de avaliar aspectos de economicidade, eficácia e eficiência da ação.

Ato de designação: Portarias de Fiscalização nº 829/2009 (Planejamento), de 16/06/2009, e nº 1426/2009 (Execução e Relatório), de 18/09/2009.

Período abrangido pela auditoria: exercícios de 2004 a 2009.

Período de realização da auditoria: planejamento de 27/04/2009 a 17/07/2009; execução de 20/07/2009 a 14/08/2009 e relatório de 17/08/2009 a 25/09/2009.

Composição da equipe:

<u>Analista</u>	<u>Matrícula</u>	<u>Lotação</u>
Claudio César de Avellar Júnior	7670-8	Seprog
Cristina Monken Mascarenhas	7669-4	Seprog
Fernando Lima Gama Júnior	6499-8	Secex-MT ¹
Mayalú Tameirão de Azevedo	6554-4	Seprog
Tiago Gozzer Viegas (coordenador)	6581-1	Seprog
Clayton Arruda de Vasconcelos (supervisor)	6495-5	Seprog

¹ O analista Fernando Lima Gama Júnior não participou da fase de elaboração de relatório

Unidade: Companhia Nacional de Abastecimento – Conab

Vinculação ministerial: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA

Vinculação no TCU: 8ª Secex

Responsável: Wagner Gonçalves Rossi

Cargo: Presidente da Conab, desde 21/06/2007



Lista de siglas

AGF – Aquisição do Governo Federal
BB – Banco do Brasil
CADIN – Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CFP – Companhia de Financiamento da Produção
CIBRAZEM – Companhia Brasileira de Armazenamento
COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos
COC – Contrato de Opção de Compra
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
COV – Contrato de Opção de Venda
DIPAI – Diretoria de Política Agrícola e Informação
DIRAB – Diretoria de Operações e Abastecimento
DVR – Diagrama de Verificação de Risco
EGF – Empréstimo do Governo Federal
LOA – Lei Orçamentária Anual
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MOC – Manual de Operações da Conab
PEP – Prêmio de Escoamento de Produção
PEPRO – Prêmio Equalizador pago ao Produtor
PESOJA – Prêmio para Equalização do Valor de Referência da Soja em Grãos
PGPM – Política de Garantia de Preços Mínimos
PIB – Produto Interno Bruto
PPA – Plano Plurianual
PROGE – Procuradoria Geral da Conab
PROP – Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda
SIRCOI – Sistema de Registro e Controle de Inadimplentes da Conab
SISCOB – Sistema de Cobrança da Conab
SPSS – *Satistical Package for the Social Sciences*
STJ – Superior Tribunal de Justiça
SUARM – Superintendência de Armazenagem e Movimentação de Estoques
SUFIN – Superintendência de Finanças
SUFIS – Superintendência de Fiscalização de Estoques
SUGOF – Superintendência de Gestão da Oferta
SUINF – Superintendência de Informações do Agronegócio
SUOPE – Superintendência de Operações Comerciais
SUREG – Superintendência Regional
SUTIN – Superintendência de Gestão da Tecnologia da Informação
SWOT – *Strengths, weaknesses, opportunities and threats*
TCU – Tribunal de Contas da União
TVN – Termo de Verificação e Notificação
UA – Unidade Armazenadora
UF – Unidade da Federação
WA – Warrant Agropecuário

Lista de tabelas

Tabela 1 – Histórico orçamentário da ação Formação de Estoques Públicos, de 2005 a 2009.....	9
Tabela 2 – Previsão e realização de aquisição de produtos, de 2004 a 2011.....	10
Tabela 3 - Comparativo entre a posição de estoques informada pela Conab matriz e pelas superintendências regionais em julho de 2009.....	26
Tabela 4 – Diferença contábil dos estoques registrados de arroz, feijão, milho e trigo em 31/07/2009, entre Conab matriz e Superintendência do Rio Grande do Sul.....	27
Tabela 5 – Diferença contábil dos estoques registrados de arroz, feijão, milho e trigo em 31/07/2009, entre Conab matriz e Superintendência do Mato Grosso.	27
Tabela 6 – Valor em Reais da diferença contábil dos estoques registrados de arroz, feijão, milho e trigo em 31/07/2009, entre Conab matriz e superintendências regionais	28
Tabela 7 – Percentual de fiscais insatisfeitos em relação aos itens de estrutura disponibilizados para realização de fiscalização.....	31
Tabela 8 – Número de processos que extrapolaram o prazo prescricional de 90 dias, segundo o número de dias excedidos e respectivo valor.....	39
Tabela 9 – Número de questionários enviados, respondidos e taxa de respostas.....	49
Tabela 10 - Tabela comparativa entre a capacidade estática ociosa dos armazéns da Conab e o quantitativo de produtos públicos em armazéns privados em um mesmo município em sete estados brasileiros.	50
Tabela 11 – Requisitos de habilitação técnica avaliados nas Unidades Armazenadoras da Conab.	51
Tabela 12 – Requisitos para certificação de unidades armazenadoras avaliados nos armazéns da Conab.	51
Tabela 13 – Períodos de realização das fiscalizações da Conab, por UF, de 2007 a 2009.	53

Lista de gráficos

Gráfico 1 – Orçamentos da Formação de Estoques Públicos e do programa Abastecimento Agroalimentar, de 2005 a 2009.	9
Gráfico 2 – Porcentagem dos estoques públicos em armazéns da Conab e em armazéns privados, por unidade da federação, em 31/07/2009.	11
Gráfico 3 – Diagnóstico estático da ocupação dos armazéns da Conab, por unidade da federação, em 31/07/2009.	12
Gráfico 4 – Adequação das unidades armazenadoras da Conab em relação a itens de certificação, segundo a IN nº 12/09, em julho de 2009.....	16
Gráfico 5 – Adequação das unidades armazenadoras da Conab em relação a itens de habilitação técnica do MOC, em julho de 2009.....	18
Gráfico 6 – Classificação das unidades armazenadoras da Conab segundo sua adequação aos requisitos de habilitação técnica.....	19
Gráfico 7 – Classificação das unidades armazenadoras da Conab segundo sua adequação aos requisitos de certificação obrigatórios no momento da vistoria da unidade armazenadora pela entidade certificadora.	19
Gráfico 8 – Comparação entre a produção agrícola no Brasil, a capacidade estática cadastrada e a capacidade estática recomendada pela FAO.....	21
Gráfico 9 – Comparação entre a capacidade estática de armazenagem, a produção prevista para a safra de 2008/2009 e a capacidade estática recomendada pela FAO, para os estados com maior produção, em 2009.	21
Gráfico 10 – Comparação entre a capacidade estática de armazenagem, a produção prevista para a safra de 2008/2009 e a capacidade estática recomendada pela FAO, para os estados com menor produção, em 2009.	22
Gráfico 11 – Diferença entre a capacidade estática e a capacidade estática recomendada pela FAO, para os estados com maior produção, em 2009.	22
Gráfico 12 – Diferença entre a capacidade estática e a capacidade estática recomendada pela FAO, para os estados com menor produção, em 2009.....	23



Lista de figuras

Figura 1 – Grãos de milho armazenados a céu aberto e do lado de fora dos silos.....	23
Figura 2 – Irregularidades verificadas pelo TCU, mas não registradas no TVN durante fiscalização realizada pela Conab.....	34

Índice

1. INTRODUÇÃO	6
1.1. Antecedentes.....	6
1.2. Identificação do objeto da auditoria.....	6
1.3. Questões abordadas pela auditoria.....	6
2. VISÃO GERAL	7
2.1. Contextualização da PGPM.....	7
2.2. Análise orçamentária da ação de Formação de Estoques Públicos	8
3. SITUAÇÃO DOS ARMAZÉNS PÚBLICOS.....	10
3.1. Utilização de armazéns privados para estocagem de produtos públicos enquanto armazéns da Conab encontram-se com capacidade estática ociosa	11
3.2. Critérios de habilitação ou para futura certificação que não são atendidos por armazéns da Conab	14
3.3. Produção de grãos x Capacidade estática de armazenamento no Brasil	20
4. OS SISTEMAS INFORMATIZADOS DE CONTROLE DE ESTOQUES E DE FISCALIZAÇÃO	24
4.1. Inconsistências nos registros de controle de estoques mantidos pela Conab Matriz e pelas Superintendências Regionais.....	24
5. FISCALIZAÇÃO DOS ESTOQUES PÚBLICOS.....	29
5.1. O processo de fiscalização realizado pela Conab dá margem para que ocorram impropriedades no processo de armazenamento de estoques públicos.	30
6. RECUPERAÇÃO DE DÉBITOS PROVENIENTES DE PERDAS OU DESVIOS DE ESTOQUES.....	36
6.1. Perda do direito de ação de recuperação de débito pela não observância do prazo prescricional jurisprudenciado pelo STJ.	37
6.2. A Conab firma contratos de armazenagem de estoques públicos com armazenadores impedidos de fazê-lo.....	42
7. COMENTÁRIOS DOS GESTORES.....	43
8. CONCLUSÃO.....	44
9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	45
Apêndices	48
Apêndice A – Metodologia utilizada na auditoria.....	48
Apêndice B – Situação dos Armazéns Públicos.....	50
Apêndice B – Situação dos Armazéns Públicos.....	50
Apêndice C – Cronograma de fiscalização da Conab	53
Referências	55
Notas.....	56

1. INTRODUÇÃO

1.1. Antecedentes

1. O Acórdão nº 815/2009 – TCU – Plenário, de 22 de abril de 2009, autorizou a realização da presente auditoria operacional com fins de avaliar o processo de gestão de estoques públicos. A aquisição desses estoques é financiada pela ação “Formação de Estoques Públicos”, inserida na Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM. As principais justificativas para a realização dessa fiscalização foram a materialidade da ação (mais de R\$ 2 bilhões/ano), os riscos operacionais envolvidos com armazenagem, a relevância dos produtos adquiridos e o ineditismo de auditoria operacional realizada pelo Tribunal nessa área.

1.2. Identificação do objeto da auditoria

2. A Política de Garantia do Preço Mínimo do Governo Federal, executada pela Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, 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. Eles são um importante ativo do Governo Federal.

1.3. Questões abordadas pela auditoria

3. A auditoria avaliou os processos de armazenamento dos estoques públicos relativos à PGPM e de fiscalização desses 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. As cinco questões de auditoria que orientaram o trabalho foram assim definidas:

- i) Em que medida o sistema informatizado utilizado pela Conab atende de forma eficiente e segura as necessidades do controle de estoques e da fiscalização?
- ii) Em que medida a capacidade estática dos armazéns públicos é utilizada para acomodar os estoques públicos de alimentos?
- iii) A recuperação dos débitos identificados pela Conab tem se mostrado eficiente e eficaz?
- iv) Em que medida os normativos existentes regulamentam o processo de armazenagem e fiscalização? (neste relatório, esta questão foi tratada no âmbito das questões iii e v)
- v) Em que medida a fiscalização da Conab nos estoques públicos é capaz de coibir perdas e desvios de produtos?

4. A metodologia adotada nesta auditoria encontra-se detalhada no Apêndice A.

2. VISÃO GERAL

2.1. Contextualização da PGPM

5. A agricultura é uma atividade vital para todas as sociedades, mas é uma atividade de alto risco, dependente de fatores climáticos, econômicos, sociais, entre outros. Por ser uma atividade exposta às intempéries, variações bruscas no clima, tais como, frio, excesso ou falta de chuvas e secas, podem devastar as lavouras, com prejuízos enormes para os produtores e para a sociedade. São comuns na agricultura variações nos preços dos produtos em razão do nível de produção.

6. Se o preço for o único fio condutor para incentivar ou reduzir a produção, essas flutuações excessivas levariam à incerteza por parte do produtor, o que resultaria em menor produção, desabastecimento e, em último caso, fome. O mercado não tem como se autorregular neste caso, já que sinaliza ao produtor o quê e o quanto produzir, mas não regula os efeitos que uma produção maior ou menor possa ter no abastecimento alimentar da população, sobretudo, a da parcela mais carente. É nesse contexto que o Governo intervém com a finalidade de manter a estabilidade no mercado, além de dar garantias ao produtor. Uma dessas principais intervenções é o que se chama de Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM.

7. A unidade responsável pela execução da PGPM é a Conabⁱ, empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

8. A Conab dispõe de diversos instrumentos para execução da PGPM, que podem ser segregados em dois grupos distintos: i) aquisição de produtos; e ii) escoamento de produtos. A atuação do TCU, neste trabalho, restringiu-se à avaliação de aspectos relacionados ao primeiro grupo – aquisição de produtos, que gera formação de estoques públicos.

9. Para a aquisição de produtos, a Conab se utiliza de Aquisições do Governo Federal – AGFⁱⁱ e de Contratos de Opção de Venda – COV. Por meio da AGF, sempre que um produtor desejar vender seu produto pelo preço mínimo estipulado à época, 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. É um instrumento que protege o produtor rural e/ou sua cooperativa contra os riscos de queda nos preços dos produtos agrícolas.

10. Nas aquisições diretas de produtos – AGF e COV, o Governo Federal passa, de fato, a ter a posse e a propriedade da mercadoria adquirida e, para tanto, tem que a estocar em algum local devidamente projetado para receber estes produtos. Sabe-se que há duas questões em relação ao tema: a) a necessidade de estocar e b) os custos e os riscos da estocagem. Os armazéns públicos representam cerca de 6% da capacidade estática total de armazenamento no Brasil (CONAB, 2005). Isso significa que a maior parte dos estoques públicos de alimentos é armazenada em instalações de propriedade privada. Tendo em vista essa situação atual de armazenamento de grãos, a Conab procura realizar fiscalizações periódicas nos estoques de sua propriedade.

11. Os demais 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. Os principais instrumentos utilizados 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.

12. Na execução desses instrumentos o Governo fornece subvenção econômica para que um comprador adquira determinado produto em determinada região e o consuma em outra região, ou para que o produtor de determinada região promova a venda de seus produtos em outra região. As regras são determinadas em edital específico. Em todos os casos, os produtos devem ser adquiridos, pelo menos, ao preço mínimo estipulado. Portanto, por meio de subvenção, o Estado faz com que um produto existente em uma região em que haja excesso e, conseqüentemente, preços mais baixos, seja escoado para outra região onde haja carência do mesmo produto.

2.2. Análise orçamentária da ação de Formação de Estoques Públicos

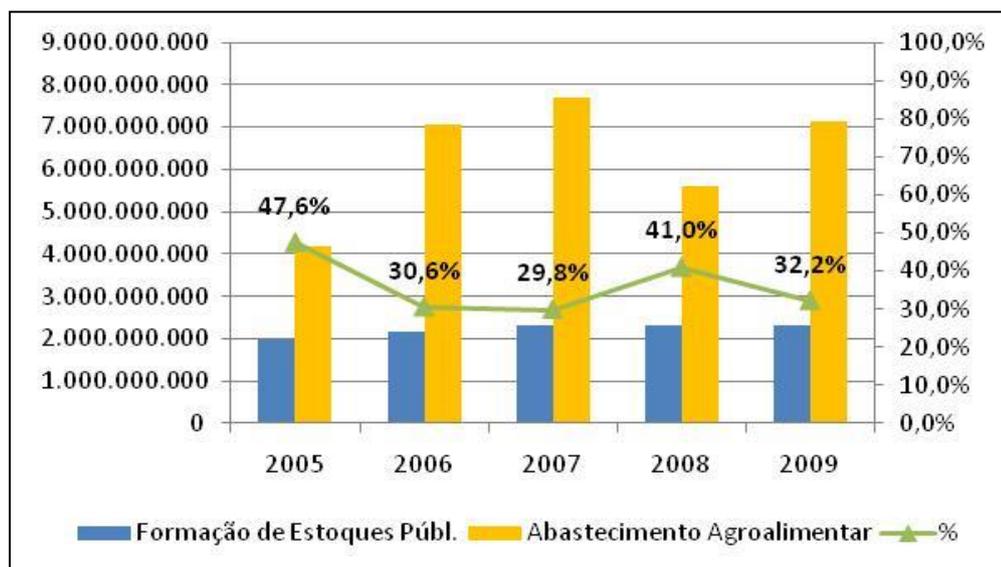
13. No Orçamento Geral da União, parte dos recursos que financiam a PGPM está alocada na ação orçamentária Formação Estoques Públicos, que faz parte do programa Abastecimento Agroalimentar. No Cadastro de Ações Orçamentárias de 2009, elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal, consta como objetivo desse programa:

Contribuir para a expansão sustentável da produção por meio da geração de excedentes para exportação e da atenuação das oscilações de preços recebidos pelos produtores rurais e formar e manter estoques reguladores e estratégicos de produtos agropecuários para a regularidade do abastecimento interno e para a segurança alimentar e nutricional da população brasileira.

14. Neste objetivo insere-se a Formação de Estoques Públicos, principal ação do programa Abastecimento Agroalimentar, que tem por finalidade executar a política governamental de intervenção no mercado, garantindo o preço e a renda ao produtor, formando estoques públicos e regulando o abastecimento interno.

15. No período de 2005 a 2009, os recursos alocados à ação corresponderam, em média, a 36% da dotação do programa Abastecimento Agroalimentar, como observado no Gráfico 1. Em valores nominais, o orçamento da ação foi crescente ao longo do período analisado, chegando a R\$ 2,3 bilhões em 2009.

Gráfico 1 – Orçamentos da Formação de Estoques Públicos e do programa Abastecimento Agroalimentar, de 2005 a 2009.



Fonte: Banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados. Consulta realizada em 18/08/2009.

16. No período analisado, a execução orçamentária da ação se mostra baixa, em média 39%, como observado na Tabela 1. Segundo os gestores da ação, essa situação é explicada, principalmente, pela reserva orçamentária necessária para a realização dos Contratos de Opção de Venda – COV. Neste tipo de instrumento de aquisição de produtos, o Governo sinaliza uma possibilidade de compra futura dos bens comercializados, a depender da vontade do agricultor ou cooperativa vender ou não seus produtos ao governo. Como há o risco de que todos os COV lançados sejam realmente exercidos, deve-se possuir orçamento compatível com a previsão de compra. Entretanto, historicamente, muitos produtores optam por, no momento de vencimento do contrato, não vender ao governo, e sim ao mercado privado, por isso boa parte do orçamento da ação não é executado.

Tabela 1 – Histórico orçamentário da ação Formação de Estoques Públicos, de 2005 a 2009.

Ano	Créditos Consignados ¹	Execução Orçamentária ²	Execução Financeira ³	% Execução Orçamentária ⁴
2005	1.985.232.838	1.136.869.715	1.140.393.152	57,3%
2006	2.159.000.000	936.985.449	901.160.473	43,4%
2007	2.300.000.000	655.131.819	670.841.655	28,5%
2008	2.300.000.000	650.794.970*	571.980.807	28,3%
2009	2.300.000.000	880.252.657*	880.252.657*	38,3%
2010	2.511.657.500**			
2011	2.624.682.088**			

Fonte: Banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados.

* Atualizado até 18/08/2009.

** Previsto.

¹ Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + suplementações - anulações + transferências recebidas - transferências concedidas.

² Os valores referem-se à Execução Orçamentária Efetiva = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar cancelados no exercício (X+1).

³ Execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar do exercício (X-1) pagos no exercício (X).

⁴ ((Valor da coluna “execução orçamentária”) / (valor da coluna “créditos consignados”)) x 100

17. Nos Planos Plurianuais 2004-2007 e 2008-2011 consta como unidade de medida da ação “Produto Adquirido (ton.)”. A Tabela 2 apresenta comparativo entre as estimativas anuais de aquisição estabelecidas para o período 2004 a 2011 e as quantidades de produtos adquiridas até 2008.

Tabela 2 – Previsão e realização de aquisição de produtos, de 2004 a 2011.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Previsto	2.595.000	4.038.001	3.467.400	4.042.440	4.925.000	5.892.160	5.146.640	5.378.249
Realizado (%)	1.200.209 (46%)	2.612.621 (65%)	2.599.443 (75%)	876.500 (22%)	1.214.139 (25%)	-	-	-

Fonte: PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011.

3. SITUAÇÃO DOS ARMAZÉNS PÚBLICOS

18. É incumbência da Conab a administração e o controle dos registros relativos ao sistema de certificação de unidades armazenadoras, ao Cadastro Nacional de Unidades Armazenadoras de Produtos Agrícolas e às informações sobre estoques, incluindo seu recebimento, processamento, arquivamento e divulgação, segundo o disposto no Decreto nº 3.855/2001. O Cadastro Nacional de Unidades Armazenadoras de Produtos Agrícolas foi estabelecido pela Lei nº 8.171/1991, com o objetivo de manter um banco de dados atualizado a respeito da situação de armazenagem do país. Neste cadastro, a Conab registra a capacidade estática da unidade, sua qualificação técnica, localização e identificação.

19. A Instrução Normativa – IN nº 32/2004 do MAPA estabeleceu requisitos técnicos mínimos para a prestação de serviços de armazenagem agropecuária para empresas que emitam Certificado de Depósito Agropecuário – CDAⁱⁱⁱ e Warrant Agropecuário – WA^{iv}. Estes requisitos estão previstos no Título 08, Item 2 do Manual de Operações da Conab – MOC, denominado de Habilitação Técnica.

20. O credenciamento, descrito no Título 08, Item 3 do MOC, tem o objetivo de atestar, mediante a assinatura do Contrato de Depósito, que a unidade armazenadora atende aos requisitos técnicos de habilitação mínimos, e está, assim como seus dirigentes e fiel depositário, em situação regular no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SicaF. A Unidade Armazenadora só poderá receber produtos públicos se estiver cadastrada, habilitada tecnicamente e credenciada, sendo que este último instituto se materializa com a assinatura do Contrato de Depósito. O armazenamento adequado é fundamental para se evitar perdas, preservar a qualidade dos alimentos e suprir as demandas na entressafra.

21. A Conab possuía, em agosto de 2009, 171 armazéns próprios, distribuídos pelas 94 Unidades Armazenadoras. A capacidade total de armazenagem (granel, convencional e frigorífica) destes armazéns, segundo informado pela Companhia, era de 2.193.646 toneladas, com previsão de ampliação em 100.000 toneladas com a construção de um novo armazém graneleiro na Unidade Armazenadora de Uberlândia/MG.

22. Comparando-se a capacidade estática dos armazéns da Conab com a produção agrícola prevista para a safra 2008/2009, tem-se que somente 1,6% da produção poderia ser acondicionada nos armazéns públicos. Apesar da rede armazenadora própria da Conab ser muito pequena em relação à produção agrícola do país, ela é de fundamental importância para o acondicionamento de estoques públicos de alimentos, tanto reguladores quanto estratégicos. Os armazéns da Conab são fundamentais em algumas regiões do Brasil onde a iniciativa privada não atua, e também em regiões estratégicas de distribuição. Em decorrência disso, a equipe de auditoria procurou avaliar em que medida a capacidade estática dos armazéns públicos é utilizada para acomodar os estoques públicos de produtos à disposição da Conab.

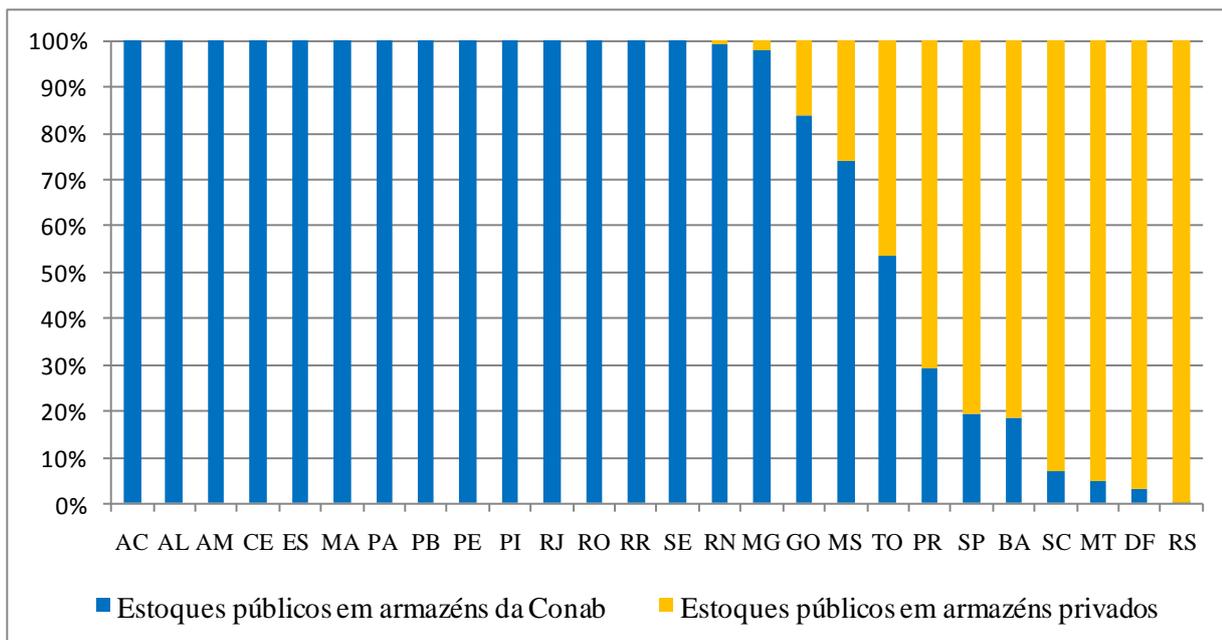
3.1. Utilização de armazéns privados para estocagem de produtos públicos enquanto armazéns da Conab encontram-se com capacidade estática ociosa

23. A Conab tem contratado com particulares para guarda de estoques públicos, mesmo havendo capacidade estática ociosa em seus armazéns. Se mantida como média para o ano de 2009 os níveis de estocagem e de ociosidade apurados no mês de julho desse exercício, calcula-se uma potencial oportunidade de economia de R\$ 45 milhões/ano (R\$ 3,8 milhões mensais) com o melhor aproveitamento da capacidade estática das instalações da Companhia. A relação custo/benefício de se manter produtos estocados em armazéns particulares necessita, portanto, ser objeto de estudo pela Conab.

24. Em atendimento aos Ofícios de Requisição nº 08-396/2009 e nº 42-396/2009, a Conab encaminhou a este Tribunal dados a respeito da capacidade estática dos seus armazéns, de sua ocupação com estoques públicos e privados e, também, do quantitativo de estoques públicos em 31 de julho de 2009.

25. Cerca 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. O gráfico 2 demonstra, em termos percentuais, o retrato da distribuição dos estoques públicos entre armazéns da Conab e armazéns privados, em 31/07/2009.

Gráfico 2 – Porcentagem dos estoques públicos em armazéns da Conab e em armazéns privados, por unidade da federação, em 31/07/2009.

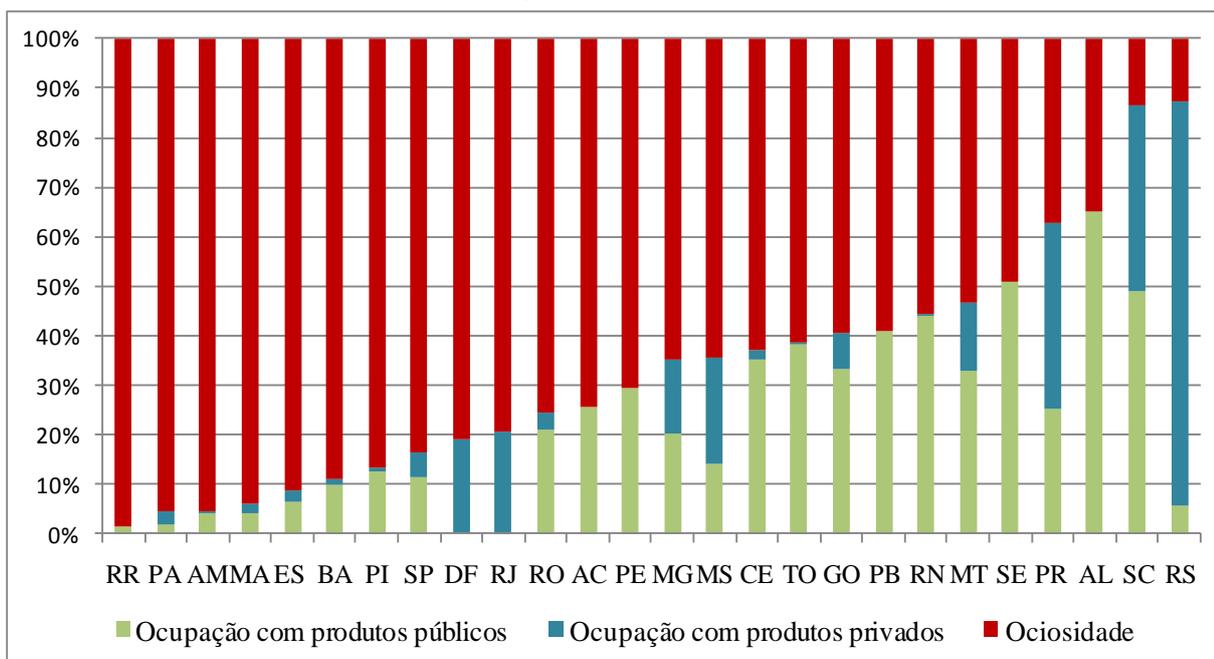


Fonte: Conab.

Obs: O Estado do Amapá não tem armazém da Conab.

26. O gráfico 3 demonstra a situação de ocupação dos armazéns da Conab em 31/07/2009. Em média, 61,2% da capacidade estática dos armazéns da Conab encontrava-se ociosa naquela data, o que equivale a 1,3 milhão de toneladas. Esse percentual de ociosidade variou de 12,9% a 98,4%, dependendo do estado estudado. Além disso, estoques privados ocupavam 17,5% (384 mil toneladas) da capacidade estática dos armazéns da Companhia.

Gráfico 3 – Diagnóstico estático da ocupação dos armazéns da Conab, por unidade da federação, em 31/07/2009.



Fonte: Conab.

Obs: O Estado do Amapá não tem armazém da Conab.

27. A capacidade estática ociosa dos armazéns da Conab seria suficiente para acomodar mais 43,5% dos estoques públicos, que, em 31/07/2009, estavam armazenados em armazéns privados, mediante pagamento de taxa quinzenal de armazenagem, mais a sobretaxa^v. As tarifas pagas pela Conab para o armazenamento dos produtos públicos em armazéns privados estão disponíveis em seu sítio na *Internet*, e variam de acordo com o tipo de armazenagem e o tipo de produto. Utilizando-se uma média das tarifas pagas para os produtos mais significativos (maior quantitativo) dos estoques públicos, tem-se que a Conab paga, quinzenalmente, aproximadamente R\$ 1,9 milhão pela armazenagem de 1,3 milhões de toneladas de produtos, que é o quantitativo equivalente à capacidade ociosa dos armazéns da Conab na data analisada.

28. Algumas ressalvas devem ser feitas em relação ao retrato anteriormente descrito. Como se pode observar no gráfico 3, o percentual de ociosidade dos armazéns da Conab varia muito de estado para estado. As causas para esta grande discrepância podem ser: a distância entre os armazéns e as regiões produtoras; a adequação ou a inadequação dos armazéns quanto ao tipo de armazenagem (convencional e granel); o estado de conservação da estrutura física dos armazéns.

29. Foi constatado, por meio do questionário enviado aos responsáveis técnicos dos armazéns da Conab, que 52% das 42 Unidades Armazenadoras – UA respondentes ficam com mais de 50% da sua capacidade estática ociosa em algum período do ano. Os motivos apontados para esta realidade foram bastante variados, sendo que 31% das UAs apontaram a falta de demanda de armazenagem como sendo um dos fatores. Algumas especificidades para a falta de demanda foram abordadas, como a ocasião da entressafra, a grande disponibilidade de armazéns na região e a dependência do preço de mercado, que quando está favorável à comercialização, diminui a demanda por armazenagem.

30. Além disso, 14% dos respondentes mencionaram que a forma de armazenagem não supre a demanda da região (só tem convencional e há demanda para granel, e vice-versa). Esse percentual foi o mesmo apontado para a estrutura física deficiente da UA e para as tarifas elevadas de armazenagem cobradas pela Conab. Outros motivos menos citados foram: a região produtora distante da UA (citado por 9% das UAs), a retirada dos produtos pelos produtores, o quadro de funcionários deficiente e a falta de planejamento adequado (estes últimos três motivos citados por 2% das UAs).

31. Dentre os principais problemas relatados pelas Unidades Armazenadoras da Conab nos questionários, como prejudiciais ao armazenamento dos estoques, estão:

- Telhados com goteiras (relatado por 10 UAs);
- Deficiências na estrutura (física e equipamentos) dos armazéns (relatado por oito UAs);
- Piso com avarias (relatado por cinco UAs);
- Falta de algum equipamento (relatado por duas UAs);
- Equipamentos que necessitam de manutenção (relatado por uma UA); e
- Lonas para expurgo furadas (relatado por uma UA).

32. Construiu-se uma tabela comparativa da ociosidade dos armazéns da Conab e da contratação de armazéns privados para acomodar produtos públicos, em um mesmo município, nos sete estados brasileiros de maior armazenamento de produtos públicos em

julho de 2009 (MT, PR, RS, SC, SP, MS, BA), que se encontra no Apêndice A, Tabela 10, deste relatório. Pode-se constatar, por esta tabela, que alguns municípios possuem UAs da Conab com capacidade estática ociosa enquanto armazéns privados são contratados para armazenar produtos públicos em um mesmo município.

33. Esta situação demonstra que os armazéns públicos não estão tendo sua capacidade estática inteiramente aproveitada e armazéns privados, em um mesmo município, estão sendo contratados para a armazenagem de produtos públicos. A Conab gastou cerca de R\$ 7,4 milhões, em julho de 2009, com o armazenamento de produtos públicos em armazéns privados, sendo que, em um cálculo bem simplista, até R\$ 3,8 milhões mensais poderiam ter sido economizados por haver capacidade estática ociosa nos seus armazéns próprios.

34. Ressalta-se que essa ociosidade, em algumas UAs, pode ser devida a fatores como estrutura física deficiente ou inadequação do tipo de armazenagem. Como exemplo de inadequação do tipo de armazenagem, pode-se citar o caso da UA de Ponta Grossa/PR, que não possui armazéns convencionais, e que possui estoques públicos em armazéns privados, entretanto estes estoques são de feijão, produto armazenado em sacaria, e, portanto, em armazéns convencionais. Outro exemplo é a UA de Rolândia/PR, que não possui armazéns à granel e onde os estoques públicos existentes em armazéns privados são de produtos comumente armazenados nessa forma.

35. Entretanto, em outros casos, essa ociosidade dos armazéns públicos pode ocorrer devido à falta de direcionamento da ocupação prioritária destes.

36. Estas UAs possuem um custo de manutenção de sua estrutura física, de suas máquinas e equipamentos, além das despesas com pessoal alocado na unidade. De acordo com a situação estática de 31 de julho de 2009, a estrutura destas UAs não está sendo utilizada em sua plenitude. Por este diagnóstico ser apenas um retrato da situação das UAs da Conab em um determinado momento, esta pode não ser a realidade das unidades ao longo do ano. Entretanto, ressalta-se o fato de o diagnóstico ter sido feito em um período de safra nas principais regiões produtoras, quando os armazéns, em geral, estão bastante ocupados, devido ao excesso de oferta de produtos no mercado. Conclui-se que esta situação pode ser, também, mais grave em outros períodos do ano.

37. Em virtude disso, entende-se necessário que a Conab, na compra de produtos da PGPM, 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, com o objetivo de utilizar, com plenitude, a capacidade estática dos seus armazéns e, com isso, gerar economia dos recursos públicos despendidos com as taxas de armazenagem pagas aos armazéns particulares. Além disso, é importante que a Conab realize diagnóstico das condições de estrutura física de seus armazéns e promova a adequação e/ou reforma que mostrem necessárias e viáveis para que todos estejam plenamente operacionais, disponíveis para recepção de estoques públicos.

3.2. Critérios de habilitação ou para futura certificação que não são atendidos por armazéns da Conab

38. Armazéns da Conab não atendem a critérios mínimos de habilitação técnica para armazenamento de produtos e de certificação de unidades armazenadoras.

39. Segundo a IN nº 32/2004, do MAPA, as unidades armazenadoras, previamente cadastradas, devem possuir algumas condições estruturais mínimas e alguns equipamentos obrigatórios para a prestação de serviços de armazenagem de produtos agropecuários. Estes critérios de habilitação técnica estão contidos no Manual de Operações da Conab, em seu Título 08, Documento 04.

40. A certificação, prevista na Lei nº 9.973/2000, em seu art. 2º, foi instituída pelo Decreto nº 3.855/2001 e visa estabelecer critérios de qualidade e segurança para a atividade de armazenagem. A certificação pode ser vista como um avanço na normatização relativa à armazenagem. Esta norma abrange alguns itens relativos à habilitação técnica, detalhando-os, e acrescenta mais alguns requisitos obrigatórios, além de outros que são apenas recomendados. Como exemplo deste avanço pode-se citar o sistema de termometria e aeração, obrigatórios para os armazéns que estocam produtos à granel. De acordo com os requisitos de habilitação técnica, os armazéns à granel devem possuir equipamentos de termometria e aeração forçada. A certificação trouxe normas mais específicas em relação a estes quesitos. O sistema de termometria, pelas normas da certificação, deve possuir, no mínimo, um ponto de leitura a cada 100m³ de capacidade estática, uniformemente distribuídos. O sistema de aeração deve possuir, para as estruturas de armazenagem do tipo vertical, uma vazão de ar específica de, no mínimo, 0,05 m³ por minuto, por tonelada de capacidade estática, e, nas estruturas horizontais, uma vazão de ar específica de, no mínimo, 0,1 m³ por minuto, por tonelada de capacidade estática.

41. De acordo com a legislação em vigor, a certificação será obrigatória para as pessoas jurídicas que prestam serviços remunerados de armazenagem de produtos agropecuários, seus derivados, subprodutos e resíduos de valores econômicos a terceiros, inclusive de estoques públicos, podendo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ampliar a exigência para outras unidades armazenadoras. As unidades armazenadoras não certificadas não poderão ser utilizadas para o armazenamento remunerado de produtos agropecuários.

42. A IN nº 41/2007 do MAPA, em seu art. 2º estabeleceu, para o início da vigência do Sistema Nacional de Certificação de Unidades Armazenadoras, a data de 1º de janeiro de 2009. Em 2009, a IN nº 52 do MAPA prorrogou para 31 de dezembro de 2009 este prazo. Os requisitos técnicos obrigatórios e recomendados para a certificação de unidades armazenadoras em ambiente natural foram enumerados pela IN MAPA nº 33/2007. Em 2009, a IN MAPA nº 12, alterou o Anexo da IN nº 33/2007, modificando alguns destes requisitos estabelecidos.

43. A IN MAPA nº 12/2009 foi utilizada como base à elaboração dos questionários utilizados na auditoria do TCU. Nesta norma, os requisitos técnicos são classificados em obrigatórios e recomendados, sendo que os obrigatórios são subdivididos em: a) obrigatórios no momento da vistoria da unidade armazenadora pela entidade certificadora; b) obrigatórios para todas as unidades armazenadoras que tiverem o início das obras de construção após a entrada em vigor da norma; c) obrigatórios que deverão ser cumpridos no prazo de até três anos após a entrada em vigor da norma; e d) obrigatórios que deverão ser cumpridos no prazo de até cinco anos após a entrada em vigor da norma.

44. A equipe de auditoria enviou questionários aos Responsáveis Técnicos das Unidades Armazenadoras da Conab com o intuito de verificar se exigências de habilitação estavam sendo atendidas pelos armazéns da rede própria da Conab e se há condições para atender os quesitos necessários à certificação. Quanto à certificação, foram considerados

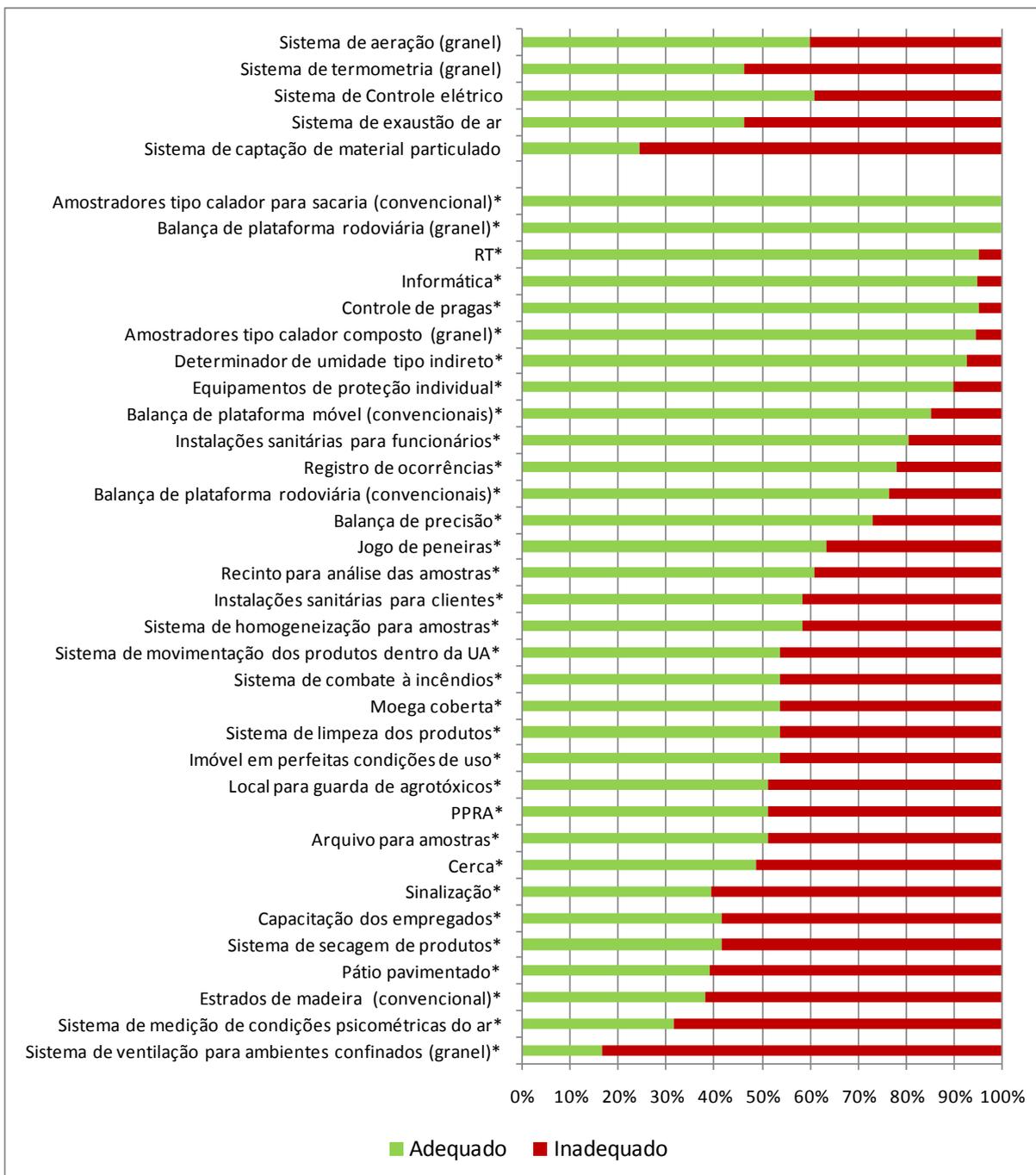
somente alguns dos requisitos obrigatórios no momento da vistoria da UA pela entidade certificadora, e não os requisitos com data de obrigatoriedade a serem cumpridos em três ou cinco anos. Os requisitos recomendados também não foram englobados pela pesquisa. O objetivo foi averiguar se as Unidades Armazenadoras da Conab atendiam a requisitos obrigatórios estabelecidos na IN MAPA nº 12/2009, que passará a ser obrigatória em 31 de dezembro de 2009.

45. Foi verificada a adequação ou não das Unidades Armazenadoras da Conab em relação a 15 itens necessários à habilitação técnica, conforme especificados na tabela 11 do Apêndice A. Em relação à certificação, foi verificada a adequação ou não das UAs da Conab em relação aos 38 itens descritos na tabela 12 do Apêndice A.

46. Ressalta-se que os próprios Responsáveis Técnicos das Unidades Armazenadoras avaliaram a adequação ou não das estruturas e equipamentos da unidade em relação aos critérios de habilitação técnica e de certificação, e que a pesquisa dirigiu-se apenas aos armazéns destinados a armazenar ensacados/enfardados e produtos à granel. As unidades frigoríficas não fizeram parte da pesquisa. Foram enviados questionários a 79 Unidades Armazenadoras da Conab. Destas, 41 responderam à pesquisa dentro do prazo estipulado, compondo assim a amostra de análise, o que equivale a uma taxa de retorno de 52%.

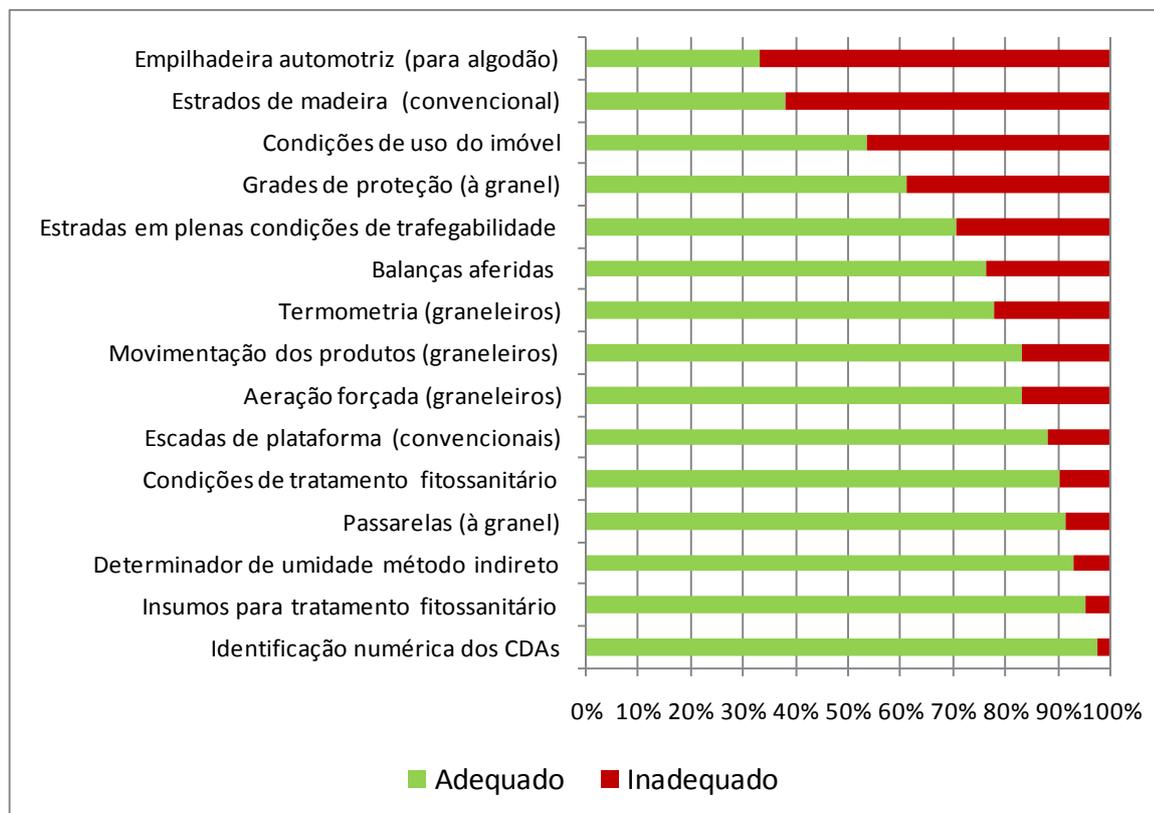
47. Os gráficos 4 e 5 demonstram o resultado encontrado da situação atual dos armazéns da Conab em relação ao atendimento ou não aos requisitos de certificação, definidos na IN MAPA nº 12/2009, e aos requisitos de habilitação técnica especificados no MOC.

Gráfico 4 – Adequação das unidades armazenadoras da Conab em relação a itens de certificação, segundo a IN nº 12/09, em julho de 2009.



Fonte: Pesquisa realizada por correio eletrônico com gestores e responsáveis técnicos de armazéns da Conab.
 * Itens obrigatórios no momento da vistoria da unidade armazenadora pela entidade certificadora

Gráfico 5 – Adequação das unidades armazenadoras da Conab em relação a itens de habilitação técnica do MOC, em julho de 2009.



Fonte: Pesquisa realizada por correio eletrônico com gestores e responsáveis técnicos de armazéns da Conab.

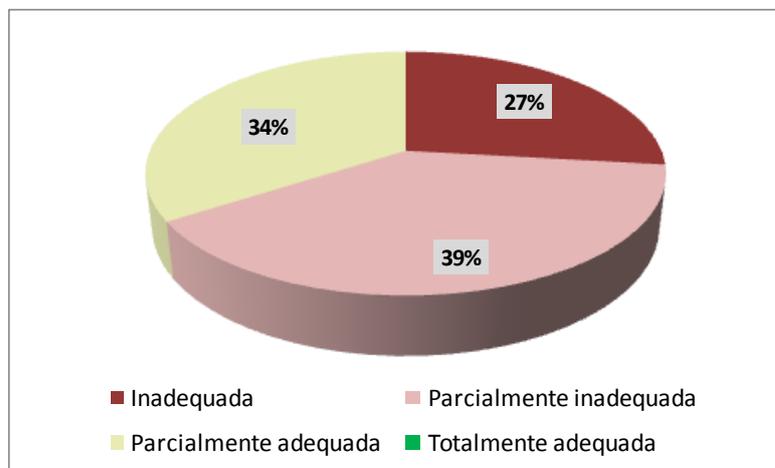
48. Percebe-se pelos gráficos 4 e 5 que nenhum dos requisitos de habilitação técnica e apenas dois dos de certificação foram atendidos por todos os armazéns da Conab que responderam à pesquisa. Ressalta-se que os requisitos de habilitação técnica estão em vigor desde 2004 e que os requisitos para a certificação, apesar de não ser obrigatório à época da pesquisa (julho/2009), o serão no final de 2009.

49. A qualificação das UAs da Conab, em relação ao nível de adequação aos requisitos de habilitação técnica e de certificação selecionados, foi assim nomeada pela equipe de auditoria:

- 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.

50. Da amostra de 41 UAs analisadas, constatou-se que: três UAs (7%) atingiram a qualificação “Totalmente Adequada” em relação aos requisitos de habilitação técnica; 23 UAs (56%) atingiram a qualificação “Parcialmente Adequada”; 13 UAs (32%); a qualificação “Parcialmente Inadequada”; e duas UAs (5%), a qualificação “Inadequada”.

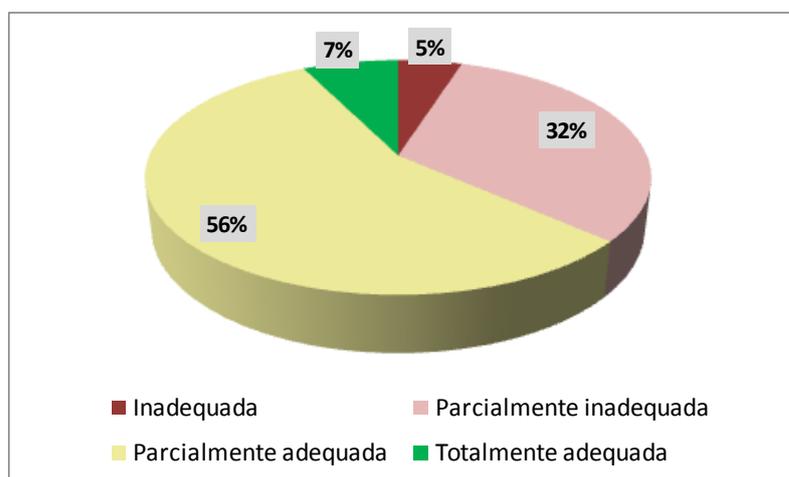
Gráfico 6 – Classificação das unidades armazenadoras da Conab segundo sua adequação aos requisitos de habilitação técnica.



Fonte: Pesquisa realizada por correio eletrônico com gestores e responsáveis técnicos de armazéns da Conab.

51. 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 UAs (34%) atingiram a qualificação “Parcialmente Adequada”, 16 UAs (39%) atingiram a qualificação “Parcialmente Inadequada” e 11 UAs (27%) atingiram a qualificação “Inadequada”.

Gráfico 7 – Classificação das unidades armazenadoras da Conab segundo sua adequação aos requisitos de certificação obrigatórios no momento da vistoria da unidade armazenadora pela entidade certificadora.



Fonte: Pesquisa realizada por correio eletrônico com gestores e responsáveis técnicos de armazéns da Conab.

52. É importante ressaltar que alguns destes requisitos de certificação obrigatórios no momento da vistoria da UA pela entidade certificadora são de simples adequação, como, por exemplo, a obrigatoriedade de registro de ocorrências operacionais relativas aos estoques e a obrigatoriedade de arquivos para armazenamento de vias de amostras. Entretanto, a maior parte dos requisitos analisados necessita de melhorias na infra-estrutura das UAs ou de investimentos em equipamentos.

53. Constatou-se por meio deste diagnóstico que as UAs da própria Conab não atendem alguns dos requisitos de habilitação técnica exigidos em seus normativos e, também, não atendem alguns dos requisitos necessários à certificação, que será obrigatória dentro de curto espaço de tempo (dezembro de 2009, nos termos da IN MAPA nº 52/2009). Esta situação demonstra que a estrutura física e os equipamentos das UAs da Conab não estão totalmente adequados ao acondicionamento de produtos públicos, segundo as normas de habilitação técnica descritas no MOC e que os requisitos obrigatórios necessários à certificação das UAs não são atendidos na maior parte das UAs da rede própria da Conab.

54. Além disso, a equipe de auditoria não identificou a existência de levantamento ou estudo realizado pela Conab a respeito do perfil dos armazéns da rede própria e nem plano de investimento na adequação da estrutura da rede armazenadora às regras de habilitação e certificação.

55. Esta situação gera risco de perda ou deterioração dos produtos armazenados e pode ser um dos motivos da impossibilidade dos armazéns da Conab de receberem produtos públicos, levando à sua subutilização. Além disso, pode levar à impossibilidade dos armazéns públicos receberem produtos agropecuários quando se tornar obrigatória a certificação das unidades armazenadoras, o que inviabiliza o cumprimento de seu propósito de criação.

56. Conclui-se, assim, que são necessárias adequações da rede armazenadora própria da Conab ao que dispõe a IN nº 32/2004 e o MOC, para que ela seja apta a armazenar produtos agropecuários. São necessárias, também, adequações em relação aos requisitos de certificação, enumerados na IN MAPA nº 12/2009, para que, a partir da sua obrigatoriedade, os armazéns da Conab possam ser certificados pela instituição apta para tanto, e possam continuar a armazenar produtos agropecuários públicos e privados.

3.3. Produção de grãos x Capacidade estática de armazenamento no Brasil

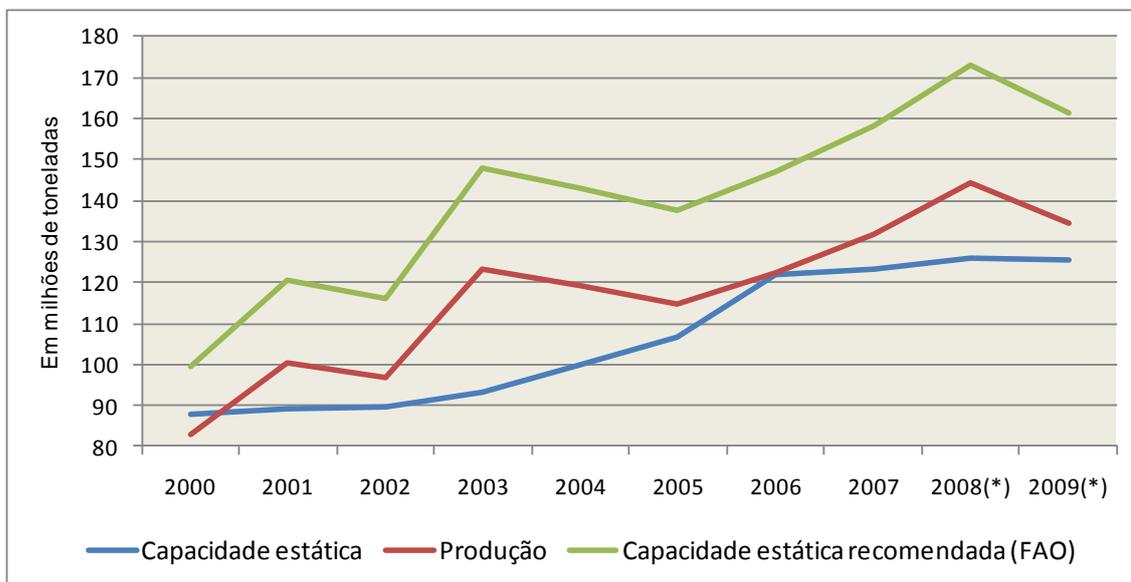
57. A agricultura brasileira vem crescendo expressivamente nos últimos anos, sobretudo no setor de grãos, e possui tendência de continuidade desse crescimento. Contudo, há uma questão relevante a ser considerada: a capacidade estática atual de estocagem de grãos no Brasil encontra-se aquém da capacidade de produção.

58. A tecnologia empregada na agricultura tem permitido produzir maior quantidade por unidade de área, com melhor qualidade e em épocas e regiões distintas das tradicionalmente conhecidas. Os períodos de colheita se alargaram no decorrer do ano, assim como a amplitude das variações dos preços ao longo do ano reduziram. Entretanto, a concentração da produção agrícola em poucos itens, com período de colheitas coincidentes, aumentou a demanda pela modernização da infra-estrutura de armazenagem e transporte, devido à necessidade de um sistema logístico de escoamento das safras eficiente (JUNIOR, 2003).

59. Em julho de 2009, a capacidade estática dos armazéns cadastrados pela Conab era de 125,5 milhões de toneladas, para guardar uma safra de grãos que ultrapassou os 145 milhões de toneladas na safra de 2007/08. A produção para a safra de 2008/09 está prevista para mais de 134 milhões de toneladas, também superior à capacidade de armazenagem cadastrada do país.

60. Chama atenção o fato de a produção agrícola brasileira já ter ultrapassado a capacidade de armazenamento desde o ano de 2001. A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO recomenda uma capacidade estática em torno de 1,2 vezes a produção do país.

Gráfico 8 – Comparação entre a produção agrícola no Brasil, a capacidade estática cadastrada e a capacidade estática recomendada pela FAO.

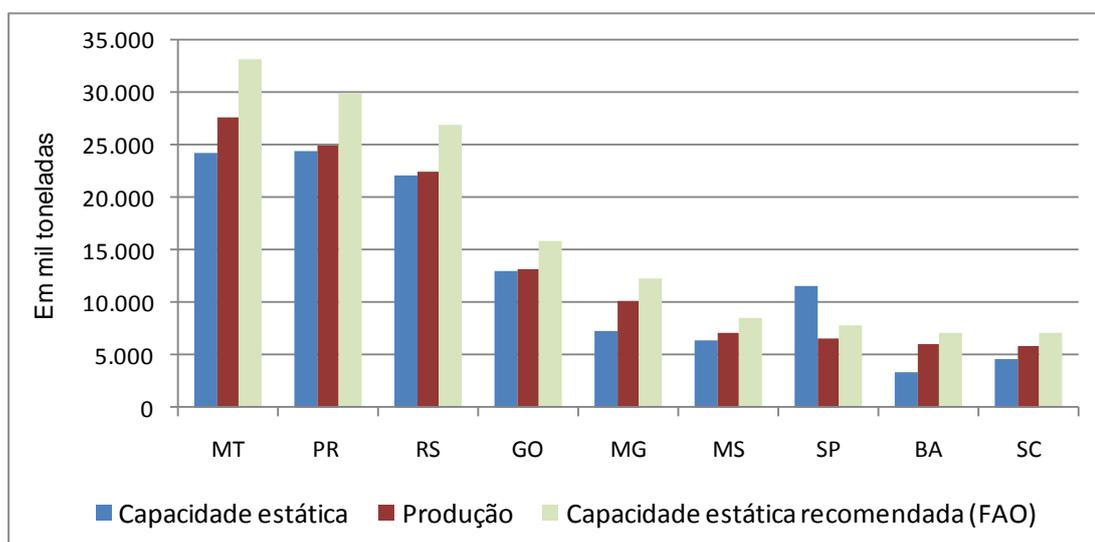


Fonte: Conab.

* Quantidade prevista para a safra 2008/09.

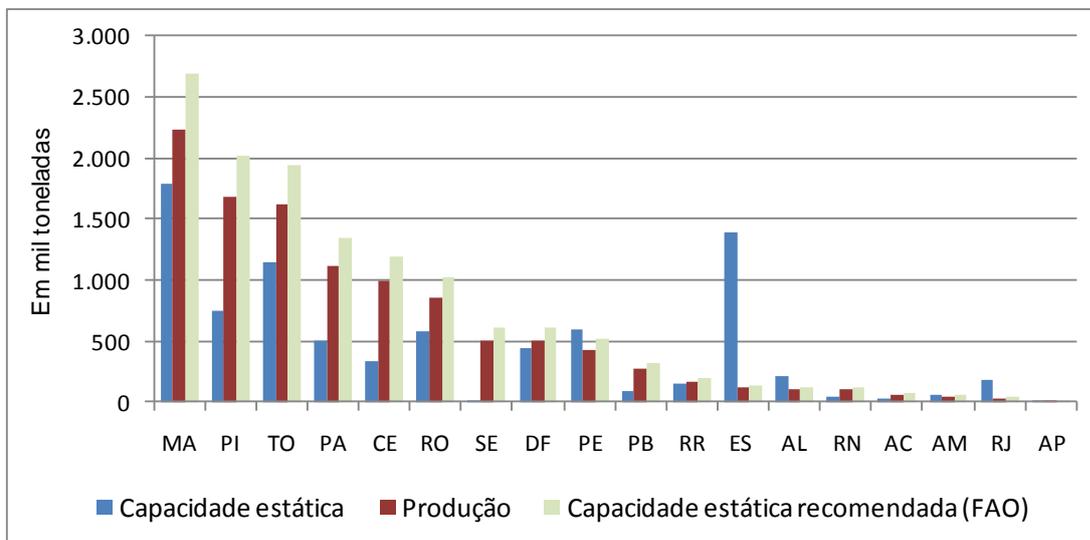
61. Em 2009, a capacidade estática cadastrada pela Conab encontrava-se abaixo da produção prevista para a safra de 2008/2009, e conseqüentemente ao recomendado pela FAO, na maior parte dos estados brasileiros (gráficos 9 e 10). Ressalte-se que não foi realizada análise sobre a adequação da estrutura armazenadora existente, nem da adequação do tipo de armazenagem (convencional ou a granel) à demanda.

Gráfico 9 – Comparação entre a capacidade estática de armazenagem, a produção prevista para a safra de 2008/2009 e a capacidade estática recomendada pela FAO, para os estados com maior produção, em 2009.



Fonte: Conab.

Gráfico 10 – Comparação entre a capacidade estática de armazenagem, a produção prevista para a safra de 2008/2009 e a capacidade estática recomendada pela FAO, para os estados com menor produção, em 2009.

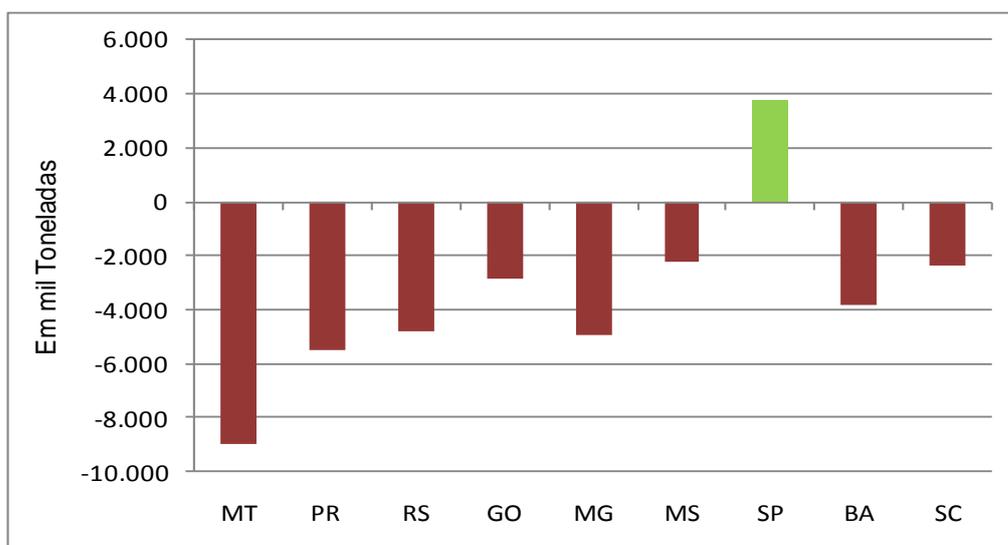


Fonte: Conab.

62. Segundo dados fornecidos pela Conab, a rede armazenadora existente em alguns estados não é adequada à demanda local. Pode-se citar o caso, por exemplo, de Sergipe, que possui uma capacidade estática de 6,72 mil toneladas em armazéns convencionais e uma produção total de 511,5 mil toneladas, sendo que somente 22 mil toneladas são de produtos que são estocados em armazéns convencionais. O restante, 489,5 mil toneladas, é de produtos que demandam armazenagem a granel.

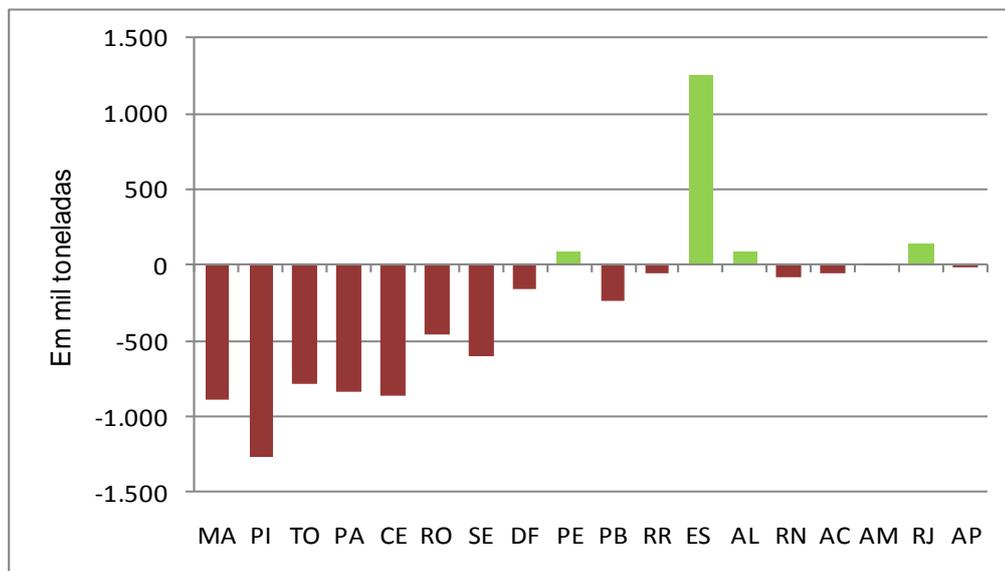
63. Os gráficos 11 e 12 demonstram que a diferença entre a capacidade estática recomendada pela FAO e a capacidade estática em 2009, para 78% dos estados, é negativa.

Gráfico 11 – Diferença entre a capacidade estática e a capacidade estática recomendada pela FAO, para os estados com maior produção, em 2009.



Fonte: Conab.

Gráfico 12 – Diferença entre a capacidade estática e a capacidade estática recomendada pela FAO, para os estados com menor produção, em 2009.



Fonte: Conab.

64. Sobre a questão, diversos autores ressaltam o fato de no Brasil existirem várias safras durante um ano, o que reduz a necessidade de armazenamento, já que não há concentração da colheita em apenas um período, o que tornaria a necessidade de armazenamento do país menor. Muitos dos produtos são consumidos imediatamente e muitos vão diretamente para exportação, o que corrobora a argumentação.

65. Entretanto, Nas visitas de estudo realizadas, especialmente no Estado do Mato Grosso, foi possível observar que muitos produtos estão sendo armazenados a céu aberto, devido à falta de espaço disponível para armazenamento. As figuras 1 e 2 são exemplos dessa situação.

Figura 1 – Grãos de milho armazenados a céu aberto e do lado de fora dos silos.



Fonte: Equipe de auditoria.

66. Aspecto que chama atenção é que nos últimos Planos Plurianuais existem apenas indicadores de produção de grãos, não havendo referência quanto à capacidade de armazenamento. Da análise dos dados apresentados, fica evidente a importância que deve ser

dada pelas áreas responsáveis a respeito da suficiência da capacidade estática de armazenagem de grãos no país frente aos níveis de produção.

67. Deve-se ressaltar que as análises realizadas levaram em consideração apenas os armazéns cadastrados, independentemente da situação de infraestrutura em que se encontram. Contudo, tão importante quanto haver espaço onde armazenar a produção de grãos brasileira, deve ser a preocupação com as condições em que esses produtos são armazenados, a fim de minimizar as perdas decorrentes da má-conservação.

68. No âmbito do Governo Federal, foi observada a existência de programa de incentivo à armazenagem para empresas cerealistas nacionais, criado para apoiar o desenvolvimento e a modernização do setor de armazenagem nacional. Estas empresas devem trabalhar diretamente com o produtor rural e suas cooperativas para participar do programa. Existe, também, o Moderinfra, que é resultado da fusão, em 2003, dos programas de apoio à agricultura irrigada (Proirriga) e de incentivo à construção e modernização de unidades armazenadoras em propriedades rurais (Proazem). O Moderinfra tem como finalidade apoiar o desenvolvimento da agropecuária irrigada sustentável, econômica e ambientalmente, além de ampliar a capacidade de armazenamento nas propriedades rurais. Os beneficiários são os produtores rurais (pessoas físicas ou jurídicas) e suas cooperativas. Esses programas não foram objeto do presente trabalho.

4. OS SISTEMAS INFORMATIZADOS DE CONTROLE DE ESTOQUES E DE FISCALIZAÇÃO

69. A existência de um adequado sistema de controle de estoques na Conab é de essencial importância para o bom gerenciamento e controle dos estoques públicos no país. A existência de informações tempestivas e fidedignas sobre a situação dos produtos públicos distribuídos por todo o país deve ser fator almejado pela administração pública.

70. Os sistemas de controle de estoques devem seguir a política de Segurança de Informações da empresa, que deve garantir, segundo a norma ISO/IEC-17799:2005 da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT: a integridade, a confidencialidade, a autenticidade e a disponibilidade de informações.

71. Tendo como parâmetro essa norma da ABNT, foi analisada a consistência dos dados apresentados pela Conab matriz e por suas Superintendências Regionais – Suregs sobre o quantitativo de estoques públicos em seu poder. Não foi escopo do presente trabalho uma auditoria aprofundada nos referidos sistemas ou nos normativos que regem a matéria.

4.1. Inconsistências nos registros de controle de estoques mantidos pela Conab Matriz e pelas Superintendências Regionais.

72. Foram identificadas inconsistências nos registros de controle de estoques mantidos pela Conab matriz e pelas superintendências regionais, ocasionando uma diferença de 77 mil toneladas de produtos, equivalente a R\$ 27 milhões.

73. Em agosto de 2008, a Conab contava com dois aplicativos para controle de estoques públicos: o Sistema de Faturamento e Controle dos Estoques Públicos – xFAC; e o Sistema Integrado de Estoques – Sinteg. O primeiro foi desenvolvido a partir de uma reestruturação do segundo, que vem sendo gradativamente substituído. De acordo com o

documento elaborado pela Conab, denominado Portfólio de Soluções de Tecnologia da Informação, o xFAC “efetua controles integrados das operações relacionadas com faturamento, controle de estoques, atualização contábil e escrituração fiscal”.

74. O xFAC vem sendo desenvolvido desde 2004, viabilizado pelo Projeto de Modernização de Tecnologia da Informação – PMTI, que teve sua criação e existência inscritos no contexto do Planejamento Estratégico da Companhia. A Superintendência de Gestão da Tecnologia da Informação – Sutin informou, por meio de expediente eletrônico, que o sistema entrou em operação nos estados do Amazonas, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Norte e Santa Catarina em 01/01/2008. O Estado do Paraná teve a implantação em 01/05/2008, Mato Grosso em 01/08/2008 e os estados de Roraima, Rondônia e Ceará foram contemplados em 01/01/2009.

75. A implantação nas demais superintendências e respectivo treinamento estão sob a responsabilidade da Superintendência de Contabilidade – Sucon e da Superintendência de Operações Comerciais – Suope. Segundo a Sutin, a entrada em funcionamento do xFAC em outros oito estados (Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins) se daria ainda no decorrer de 2009. Se cumprida essa programação, ter-se-ia, ao final de 2009, 18 estados operando o xFAC.

76. As unidades armazenadoras próprias da Conab utilizam outro aplicativo, o Sistema Aplicado à Administração Quantitativa e Qualitativa de Armazenagem de Grãos – Saagra. O sistema é utilizado para o gerenciamento e controle dos estoques, escrituração fiscal e faturamento dos serviços executados, cuja unidade gestora é a Superintendência de Armazenamento e Movimentação de Estoques – Suarm. Suas principais funcionalidades dizem respeito ao dia-a-dia de um armazém, como controle de expurgos, aeração, balança, entre outros, e as informações são alimentadas diretamente na base de dados instalada nos armazéns próprios que já o operam.

77. A exportação de dados dos sistemas de gerenciamento de estoques, Sinteg e xFAC, das regionais para a Matriz é feita, segundo a Conab, diariamente durante o período da madrugada, ou quando necessário, para gerar seus relatórios analíticos e consolidados de estoques públicos e consultas por intermédio de dois outros aplicativos, a saber: Sistema de Controle de Estoques – SCE (herança do período em que o Banco do Brasil era o operador da PGPM), atualmente em processo de desativação; e GeraBase, criado para a exportação de dados do xFAC. Espera-se que ao final do processo de desativação do Sinteg e do SCE, sem data prevista para conclusão, o xFAC possibilite a eliminação da exportação/importação de arquivos para acesso e operação dos usuários habilitados.

78. A fim de se verificar a confiabilidade e a consistência dos sistemas e dos dados sobre estoques, solicitou-se, por meio de ofício, a cada superintendência regional e à matriz da Conab a posição dos estoques públicos mantida em julho de 2009. Como forma de padronizar as informações, para os cálculos foram levados em consideração apenas os estoques de grãos públicos adquiridos através de AGF, opções de venda e agricultura familiar. Foram excluídos dos cálculos os montantes de sacaria relativos a estas operações, e também não foram contabilizados os estoques públicos destinados a outros programas sociais desenvolvidos pela Conab em parceria com outros ministérios, como Ministério do Desenvolvimento Social – MDS e Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

79. Apesar de a Conab informar que é realizada a exportação diária de dados entre as regionais e a Matriz, a auditoria constatou inconsistências nas informações prestadas pelos usuários, conforme pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 3 - Comparativo entre a posição de estoques informada pela Conab matriz e pelas superintendências regionais em julho de 2009.

Estado	Quantidade Informada pela Matriz (Kg) - A	Quantidade Informada pelas Sureg's (Kg) - B	Diferença A-B	Diferença % A/B	Possui x-FAC
Acre	151.903	148.541	3.362	2,26%	
Alagoas	1.817.029	541.187	1.275.842	235,75%	
Amazonas*	217.968	sem estoque	(217.968)	-	X-fac
Bahia e Sergipe	21.813.904	20.189.440	1.624.464	8,05%	
Ceará	18.775.960	16.384.263	2.391.697	14,60%	X-fac
Espirito Santo	5.696.304	5.427.794	268.510	4,95%	
Goiás	74.866.410	76.656.699	(1.790.289)	-2,34%	
Maranhão	4.614.606	4.430.351	184.255	4,16%	
Mato Grosso*	1.315.716.792	1.319.847.417	(4.130.625)	-0,31%	X-fac
Mato Grosso do Sul	35.507.375	34.046.271	1.461.104	4,29%	
Minas Gerais	59.328.355	74.951.156	(15.622.801)	-20,84%	X-fac
Pará	445.184	444.684	500	0,11%	
Paraíba	6.268.097	6.055.206	212.891	3,52%	X-fac
Paraná	487.611.504	475.267.592	12.343.912	2,60%	X-fac
Pernambuco	8.169.447	6.462.764	1.706.683	26,41%	
Piauí	3.000.712	2.913.996	86.716	2,98%	
Rio de Janeiro	40.519	sem estoque	(40.519)	-	
Rio Grande do Norte	10.547.860	9.792.886	754.975	7,71%	X-fac
Rio Grande do Sul	820.852.930	823.476.133	(2.623.203)	-0,32%	
Rondonia	4.187.205	3.962.188	225.017	5,68%	X-fac
Santa Catarina	81.892.823	112.989.165	(31.096.342)	-27,52%	X-fac
São Paulo*	100.133.333	100.133.333	-	0,00%	
Tocantins	23.783.085	23.767.740	15.345	0,06%	

Fonte: Conab e Superintendências Regionais.

* Os estados do Amazonas, Mato Grosso e São Paulo informaram a posição do estoque, respectivamente, dos dias 30/07, 27/07 e 24/07. Os demais estados informaram posição de 31/07.

80. Pode-se observar que os dados informados pelas regionais e pela matriz da Conab sobre a posição dos estoques em 31 de julho de 2009 divergem tanto no quantitativo quanto no tipo de produto, com diferenças chegando a 236%, como é o caso do Estado de Alagoas. Além disso, estados que já operam com o xFAC demonstraram elevados percentuais de diferença, tais como Santa Catarina e Minas Gerais, que apresentam, respectivamente, posição de estoques públicos de grãos 28% e 21% maior em relação à Conab matriz, diferenças estas que representavam, respectivamente, 31,1 milhões e 15,6 milhões de toneladas de grãos.

81. Além disso, outras inconsistências foram observadas. As Suregs do Rio de Janeiro e Amazonas comunicaram não possuir estoques públicos nos armazéns do estado em 31/07/2009, 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. A Superintendência do Estado do Amazonas informou, por meio de

correio eletrônico datado de 06/08/2009, que tal quantidade de milho não existe fisicamente nos seus armazéns e que se trata de um erro no sistema xFAC, em fase de correção pela equipe técnica em Brasília, porém não foi feita nenhuma ressalva por parte da Conab.

82. A Sureg de Minas Gerais enviou relatório onde consta posição de estoque negativa de feijão, sendo esclarecido, em contato telefônico mantido com a equipe de auditoria, como erro do xFAC.

83. O Estado do Ceará informou que possui 15% menos estoques de grãos do que o informado pela sede para o mesmo período. O Estado de Minas Gerais não contabilizava o produto trigo, enquanto a Conab matriz informou existir 1.377 toneladas. O Estado do Paraná, terceiro maior armazenador de estoques públicos, apresentou uma diferença entre o informado pela Conab e pela Sureg de 15 mil toneladas apenas para o produto trigo.

84. As diferenças aparecem também nas unidades federadas que ainda operam com o sistema Sinteg. Como exemplo tem-se o Rio Grande do Sul, que, em 31/07/09, contava com 27% do total do estoque nacional, e apresentava variação de -0,32%, em relação ao informado pela matriz.

85. A despeito de os estados do Mato Grosso e do Rio Grande do Sul apresentarem pequenas variações percentuais em relação ao informado pela Sede, de -0,31% e -0,32%, respectivamente, observam significativas diferenças quando se analisa individualmente as quantidades de produto registradas (Tabela 4 e 5).

Tabela 4 – Diferença contábil dos estoques registrados de arroz, feijão, milho e trigo em 31/07/2009, entre Conab matriz e Superintendência do Rio Grande do Sul.

	Arroz (Kg)	Feijão (Kg)	Milho (Kg)	Trigo (Kg)	Total (Kg)
Conab matriz	567.052.381	1.092.433	39.880.149	212.015.105	820.040.068
Sureg	567.959.559	200.256	48.696.648	206.582.170	823.438.633
Diferença (Vlrs. absolutos)	907.178	892.177	8.816.499	5.432.935	16.048.789

Fonte: Conab matriz e Superintendência do Rio Grande do Sul.

86. No Rio Grande do Sul, os valores absolutos mostram que a diferença entre o informado pela Sureg e pela Conab foi de 16 mil toneladas, sendo 55% dessa diferença relacionada ao produto milho (8.816 toneladas). No caso do Mato Grosso, que concentrava, no período analisado, 43% dos estoques nacionais de grãos, a diferença, em valores absolutos, entre a posição dos estoques informada pela Sureg e pela Conab matriz, foi de cerca de cinco mil toneladas de produtos.

Tabela 5 – Diferença contábil dos estoques registrados de arroz, feijão, milho e trigo em 31/07/2009, entre Conab matriz e Superintendência do Mato Grosso.

	Arroz (Kg)	Feijão (Kg)	Milho (Kg)	Trigo (Kg)	Total (Kg)
Conab matriz	949.062	240.395	1.314.476.755	0	1.315.666.212
Sureg	715.120	0	1.319.132.297	0	1.319.847.417
Diferença (Vlrs absolutos)	233.942	240.395	4.655.542	0	5.129.879

Fonte: Conab matriz e Superintendência do Mato Grosso.

87. A título de experimento, a mesma metodologia e forma de cálculo descritas anteriormente foram aplicadas a todos os estados, cotejando os montantes informados pelas regionais e pela Conab matriz para os produtos arroz, feijão, milho e trigo, por serem os produtos que representam a grande maioria dos estoques públicos. Desta forma obteve-se uma diferença de 77 mil toneladas entre o informado pela Conab matriz e suas regionais.

Tabela 6 – Valor em Reais da diferença contábil dos estoques registrados de arroz, feijão, milho e trigo em 31/07/2009, entre Conab matriz e superintendências regionais

Produto	Diferença (Kg)	Preço mínimo médio (Kg)	Diferença (R\$)
Arroz	1.201.507	0,40	480.603
Feijão	3.149.671	1,33	4.189.062
Milho	42.013.692	0,27	11.343.697
Trigo	31.260.935	0,37	11.639.384
Total	77.625.805		27.652.746

Fonte: Conab matriz e Superintendência do Mato Grosso.

88. Levando-se em conta o preço mínimo médio do quilograma de cada produto, estabelecido nos Decretos nº 6.149/2007 e 6.557/2008, e multiplicando-o pela quantidade divergente, contabilizamos uma diferença total de valor de R\$ 27,6 milhões.

89. Na pesquisa realizada junto aos superintendentes regionais da Conab, 44% dos entrevistados afirmaram ter dificuldades para incluir informações no sistema de controle de estoques. Um superintendente declarou que “relatórios fiscais e fichas financeiras são geradas com deficiências. Travamento nos sistemas. Dificuldades de operação, pois poucas pessoas são qualificadas para operar o xFAC e não tem pessoas na Sureg para passar esse conhecimento. Se as pessoas faltarem, o sistema pára”, enquanto outro afirma que o sistema apresenta muitos problemas, e existem dificuldades em conciliar diferenças.

90. Houve relatos dos fiscais pesquisados afirmando que o xFAC é um sistema arcaico e lento, e um fiscal declarou: “Existem dois sistemas de controle de estoque, o Sinteg e o xFAC. O primeiro atendia perfeitamente a fiscalização, já o atual (xFAC) deixa a desejar, especialmente no que diz respeito a relatórios que atendam a fiscalização.” Outro entrevistado declarou que o sistema gera estoques negativos, como esta equipe de auditoria pôde visualizar em alguns relatórios das Superintendências Regionais.

91. No que tange aos encarregados de estoques, 23% informaram que não é oferecido nenhum treinamento para utilização do sistema de gestão de estoques. Não obstante, foi revelado em entrevista que o referido treinamento foi ministrado em 2007, enquanto o xFAC começou a ser implantado em alguns estados apenas em 2009, não ocorrendo curso de atualização nesse intervalo. O Estado de Mato Grosso, maior armazenador nacional de grãos, onde foi relatada tal situação, só começou a operar com o xFAC em agosto de 2008.

92. Em entrevista com um gerente de operações de uma Superintendência Regional, foi informado que o módulo do xFAC necessita de melhorias. O sistema dá baixa no estoque antes da nota fiscal ser aprovada pelas secretarias de fazenda estaduais, e se for negada por algum tipo de inconsistência, apenas a sede consegue ajustar a posição dos estoques.

93. Ressalte-se que a análise das funcionalidades do xFAC e da adequada capacitação das pessoas para operarem o sistema não faziam parte do escopo da auditoria. Contudo, os relatos apresentados pelos entrevistados sinalizam que a Conab necessitaria fazer diagnóstico das oportunidades de melhoria na operacionalização do xFAC junto às superintendências regionais.

94. O mau dimensionamento dos estoques estratégicos e reguladores de alimentos e sua má contabilização podem ocasionar efeitos negativos. Possibilitam, por exemplo, um risco potencial de desvio de grãos no valor de R\$ 27,6 milhões, levando-se em consideração os estoques contabilizados em 31/07/2009. Se a análise realizada fosse feita ao longo de todos os meses do ano, seria grande a possibilidade desse valor ser maior.

95. Além disso, caso haja necessidade urgente de utilização 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.

96. É essencial que a Conab aperfeiçoe o controle dos estoques públicos no país de forma a não permitir que ocorram divergências entre a posição dos estoques mantidos pela matriz da empresa e a mantida pelas superintendências nos estados. Apesar de haver a intenção de se implementar um único programa de contabilização de estoques em todo o Brasil, nota-se que esse processo é moroso. Essa implantação teve início em 2004 e, em 2009, oito estados, ainda não possuíam o xFAC em operação.

97. Apesar de haver o planejamento para que todos os estados passem a utilizar o xFAC, é de grande importância que o próprio aplicativo seja revisto. O sistema possibilita a contabilização de estoques negativos, há poucas críticas na inserção das informações e ainda não possui uma adequada interface com a Nota Fiscal eletrônica.

98. A Conab deve, portanto, promover a melhora dos 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.

5. FISCALIZAÇÃO DOS ESTOQUES PÚBLICOS

99. A Conab possui em sua estrutura organizacional uma Superintendência de Fiscalização de Estoques – Sufis, pertencente à Diretoria de Operações e Abastecimento – Dirab, que é responsável por planejar e, muitas vezes, coordenar as fiscalizações realizadas. A Conab não possui um plano de cargos que contenha o cargo de fiscal, ou seja, aqueles que atuam na fiscalização possuem outro cargo, mas estão alocados para a área de fiscalização. Existem fiscais nas diversas Superintendências Regionais da Conab – Suregs, sendo que nessas superintendências, os fiscais possuem outras atribuições, além das de fiscais.

100. A Sufis não possui relação ou cadastro atualizado dos fiscais existentes na Conab. É considerado fiscal o servidor que tenha realizado um treinamento preparatório para a execução das atividades de fiscalização. Em julho de 2009, foi informado pela Sufis que a Conab contava com 103 fiscais. Entretanto, também foi informado, em entrevista, que nem todos esses fiscais estavam atuantes, sendo que o número de servidores realmente

participantes no processo de fiscalização de estoques públicos estava em torno de 60 a 80 pessoas.

101. Nas fiscalizações realizadas em 2007, 2008 e 2009 (até o mês de julho), foram identificados 59 fiscais que atuaram em, pelo menos, uma fiscalização e que não constavam na relação de 103 servidores informados pela Sufis. Além disso, desta relação, nove não participaram de nenhuma fiscalização no período analisado.

102. É de extrema importância a atuação da Conab no sentido de fiscalizar o adequado e correto armazenamento dos produtos públicos, tendo em vista, especialmente, que a maior parte desses estoques é armazenada em propriedades não pertencentes à Companhia (em 31/07/2009, representava 84,7% do total), e que muitas das instalações públicas para efetuar esse armazenamento não possuem a adequação suficiente para tal, conforme relatado no Capítulo 3.

103. No presente trabalho, buscou-se analisar o processo de fiscalização dos estoques públicos realizado pela Conab. Foram realizadas visitas a cinco UFs (Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Minas Gerais e Santa Catarina), acompanhando diversas equipes de fiscalização da Companhia. Identificou-se, que o processo de fiscalização apresenta algumas falhas que podem acarretar em impropriedades no processo de armazenagem de produtos públicos.

5.1. O processo de fiscalização realizado pela Conab dá margem para que ocorram impropriedades no processo de armazenamento de estoques públicos.

104. A presente auditoria operacional identificou que o processo de fiscalização tal como é estruturado e realizado pela Conab dá margem para que ocorram impropriedades no processo de armazenamento dos estoques públicos, tanto em propriedades privadas quanto nas públicas.

105. As deficiências identificadas referem-se à estruturação, em si, do processo de fiscalização. Vários aspectos foram identificados e, juntos, permitem concluir que o processo de fiscalização efetuado pela Conab apresenta oportunidade de aperfeiçoamento.

106. Um primeiro e importante aspecto a ser relatado, mas que não diz respeito diretamente à atividade de fiscalização, refere-se ao deficiente controle de estoques mantido pela empresa, conforme relatado no capítulo 4. Os fiscais vão a campo com a posição de estoques existentes na véspera do início da fiscalização e, como observado anteriormente, o quantitativo existente pode não coincidir com o quantitativo contabilizado pela Conab, devido às fragilidades no sistema de controle de estoques existentes.

107. Em pesquisa realizada junto a armazenadores privados cadastrados na Companhia e que possuíam estoques públicos, 30% deles relataram que a posição de estoques mantida pela Conab nem sempre coincide com a posição mantida no armazém. Além disso, desses 30%, 57% relataram que a Conab, durante as fiscalizações, apresenta um quantitativo menor de produtos do que o contabilizado pelo armazenador. Isso pode dar margem para que o estoque não contabilizado pela Conab seja apropriado pelo privado.

108. Outro aspecto a ser ressaltado a respeito do processo de fiscalização realizado pela Conab é a pouca estrutura disponibilizada pela empresa aos seus fiscais. A Tabela 7

apresenta o percentual de fiscais que se encontram insatisfeitos ou totalmente insatisfeitos em relação à estrutura disponibilizada para fiscalização, identificado em pesquisa realizada com os fiscais da Conab.

Tabela 7 – Percentual de fiscais insatisfeitos em relação aos itens de estrutura disponibilizados para realização de fiscalização.

Equipamentos para medição de estoques	Qualidade dos carros	Quantidade de computadores	Qualidade dos computadores	Softwares para fiscalização	Impressoras
24%	33%	45%	48%	64%	71%

Fonte: Pesquisa realizada por correio eletrônico com fiscais da Conab.

109. Essa situação também foi apontada, de maneira geral, pelos superintendentes regionais da Conab. Na pesquisa realizada, 37% dos respondentes acreditam que a qualidade dos equipamentos disponibilizados para a fiscalização não é adequada.

110. Além da pesquisa junto aos fiscais e aos superintendentes regionais, foram realizadas visitas de estudos a cinco estados (RS, SC, PR, MG e MT), onde a pouca estrutura disponibilizada para a realização da fiscalização dos estoques públicos pode ser observada. A cada unidade armazenadora fiscalizada, os fiscais devem emitir um Termo de Vistoria e Notificação – TVN, relatando a situação encontrada, com o quantitativo de produtos verificado, além dos cálculos de cubagem realizados seguem anexos ao TVN.

111. Entretanto, não são disponibilizados computadores portáteis para todas as equipes de fiscalização, muitos levam seus equipamentos pessoais. A Conab tampouco disponibiliza equipamentos para impressão, ou seja, em muitos casos todo o trabalho realizado é manual, dependendo grande quantidade de tempo para a emissão de cada TVN.

112. Contudo, a posse de computador e de impressora não significa que a emissão do TVN seja relativamente rápida. Nas visitas de estudos realizadas, quase todas as equipes de fiscalização da Conab estavam de posse de computadores e impressoras (em muitos casos de propriedade pessoal), mas o processo de emissão do TVN demorou muito mais tempo que o processo de medição e cubagem dos produtos.

113. Não existe um programa de informática para a realização das fiscalizações. Os fiscais que possuem computadores utilizam planilhas do Excel para efetuar cálculos e fazer os desenhos das massas de grãos. Não há um aplicativo específico que auxilie a fiscalização.

114. Todas as fiscalizações realizadas pela Conab e observadas pela equipe de auditoria iniciaram com a medição da massa de grão, ou das pilhas de sacas no caso de produtos ensacados. Os fiscais anotam manualmente as medições realizadas e, posteriormente, efetuam o cálculo do quantitativo de grãos, com auxílio apenas de uma calculadora, e anotam na planilha os resultados encontrados. Manualmente fazem os desenhos de como se encontrava a massa de grãos, ou pilhas de produtos, e, por fim, preenchem o TVN.

115. Nas observações realizadas, o tempo gasto no cálculo da cubagem dos grãos foi muito superior ao gasto na medição dos mesmos. Houve situação, por exemplo, em que o processo de medição durou cerca de três horas e a realização dos cálculos e emissão do TVN,

quase oito horas. Em outra situação, a medição foi feita em 40 minutos, e o processo de cálculo e emissão do TVN durou mais de duas horas.

116. A utilização de um *software* para a fiscalização, que realizasse os cálculos para os fiscais e os desenhos da situação dos grãos, havendo interligação entre os sistemas de controle de estoques e o de cadastro de unidades armazenadoras, tornaria mais eficiente e daria mais fidedignidade ao processo de fiscalização de estoques públicos.

117. Vários fiscais chegam a ficar 20 dias em campo a cada mês, com a implantação de um aplicativo auxiliar à fiscalização, esse tempo poderia ser diminuído. Além disso, a utilização do programa informatizado na fiscalização poderia fazer com que a margem de segurança atualmente existente nos cálculos de medição de estoques públicos (5% para armazéns graneleiros, e 2% para silos ou armazéns convencionais) diminuísse, tendo em vista a maior segurança que seria proporcionado pelo aplicativo. Na realidade, em conversas mantidas com fiscais, alguns relataram que esses percentuais já se encontram defasados, tendo em vista que os procedimentos e técnicas de medição melhoraram desde a edição, pela Conab, da Resolução nº 9 de 1992, que estipulou essa margem de segurança nos cálculos.

118. A fiscalização, tal como é realizada, ocupa-se quase que exclusivamente de verificar a quantidade de estoques públicos. A verificação das condições em que os grãos são armazenados acaba ficando em segundo plano. Em pesquisa realizada junto aos fiscais, 30% relataram que nem sempre verificam as medidas tomadas por parte do armazenador para impedir a presença de animais, tais como pombos e ratos. Entre os pesquisados, pouco mais de 38% afirmaram que as equipes não conseguem verificar o estado de funcionamento de toda a infra-estrutura física de todos os armazéns vistoriados.

119. Outro fator que prejudica o processo de fiscalização da Conab é a pouca padronização na atuação dos diversos fiscais. Esse aspecto pôde ser observado durante as visitas de estudos, onde foi acompanhado o trabalho de 13 fiscais, e por meio das pesquisas realizadas junto aos próprios fiscais, aos armazenadores privados, e aos armazéns da própria Conab. Não existe um roteiro contendo procedimentos operacionais padrão a serem realizados.

120. Aproximadamente 38% dos fiscais entrevistados relataram que nem sempre verificam o estado de funcionamento do sistema de termometria dos armazéns, 60% nem sempre verificam a temperatura em que se encontram os grãos, 33% nem sempre verificam a presença de pombos ou roedores, e 28% nem sempre verificam a presença de insetos nos grãos armazenados.

121. Na percepção dos armazenadores privados, 82% afirmaram que os fiscais nem sempre verificam o estado de funcionamento dos aparelhos de aeração, 53% nem sempre solicitam relatórios de termometria dos grãos, e 36% nem sempre verificam a existência de insetos nos produtos. Essa percepção, em relação aos armazéns da Conab, vai para 87%, 66% e 17%, respectivamente, em relação aos mesmos quesitos (nem sempre verificam funcionamento dos equipamentos de aeração, termometria e existência de insetos), ou seja, uma percepção pior que a dos armazenadores privados.

122. A maioria dos fiscais respondentes (67%), inclusive, acredita que as equipes de fiscalização da Conab não atuam de maneira padronizada. Essa percepção também foi obtida durante as visitas de estudo, observando a atuação das equipes de fiscalização da Conab. Para realizar as medições, alguns fiscais caminham sobre todas as massas de grãos, a fim de obter

medidas mais precisas, enquanto que outros tiram as medidas apenas das passarelas suspensas, alguns sobem em todas as pilhas de produtos ensacados, enquanto que outros não o fazem ou pedem para que funcionário do local os auxilie nas medições.

123. Alguns fiscais calculam o ângulo de repouso da massa de grãos, enquanto outros utilizam o ângulo padrão para cada produto (ex. milho = 27°). Há fiscais que utilizam um único peso específico padrão para determinado produto (ex. milho = 770 kg/m³), enquanto outros se utilizam uma margem de variação (ex. milho = 720 a 820 kg/m³) para calcular a quantidade de grãos existente.

124. Essa questão sobre o peso específico de cada grão foi muito comentada nas questões abertas na pesquisa junto aos fiscais. Muitos deles relatam que um produto possui características diferentes a depender da região onde é produzido. Afirmam que 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. Sugere-se que seja feito um estudo, pela própria Conab, para que se diferencie o peso específico de cada produto por região produtora.

125. Outro aspecto que denota a pouca padronização da atividade de fiscalização exercida pela Conab diz respeito ao preenchimento dos Termos de Vistoria e Notificação. No TVN existe um campo específico para os fiscais anotarem as irregularidades e impropriedades identificadas. Em praticamente todos os TVNs emitidos durante as visitas de estudo não foram relatados problemas com a massa de grãos ou adequação da estrutura física de armazenamento. Contudo em 41% dos CDAs vistoriados, cuja fiscalização foi observada pela equipe de auditoria, não foi solicitado sequer relatório de termometria. Houve casos em que o TVN foi emitido antes do relatório de termometria ser apresentado. Em 93% deles o funcionamento dos equipamentos de aeração não foi verificado, em 54% não foi verificada a existência de goteiras sobre os grãos, em 45% não foi verificada a presença de insetos.

126. Houve situações em que os fiscais até identificaram a presença de insetos nos grãos, mas isso não foi relatado no TVN, especialmente nas fiscalizações realizadas nos armazéns da própria Conab. Notou-se, portanto que algumas impropriedades não são verificadas, mas não anotadas no TVN, e que algumas verificações sequer são realizadas, mas o TVN é emitido mesmo assim. A título de exemplo, as fotos a seguir mostram deficiências existentes em armazéns vistoriados, como os extintores de incêndio com validade vencida, presença de pombos dentro do armazém, falhas na tela de proteção contra entrada de animais e falta de sistema de termometria, que não foram observadas nem registradas no TVN.

Figura 2 – Irregularidades verificadas pelo TCU, mas não registradas no TVN durante fiscalização realizada pela Conab.



Fonte: Equipe de auditoria.

127. Ressalte-se que quase 40% dos fiscais relataram, em pesquisa, que não são capazes de verificar o perfeito estado de funcionamento de toda a infraestrutura dos armazéns. Ou seja, provavelmente, essa situação de emissão do TVN sem verificação de toda a situação em que se encontram os produtos não é incomum.

128. Realizou-se análise sobre as datas de realização das fiscalizações de estoques públicos dos últimos dois anos e meio, tendo como base os relatórios de fiscalização emitidos. A Tabela 13 do Apêndice B demonstra que tem havido uma tendência em se repetir as fiscalizações nos mesmos estados nos mesmos períodos do ano. Os estados visitados nas etapas de fiscalização realizadas em 2008 são os mesmos visitados nas mesmas etapas em 2009. Por exemplo, Mato Grosso foi fiscalizado, em 2008, nas etapas de número 2, 4, 6, 8 e 9, correspondente aos meses de março, maio, julho, outubro e novembro, e em 2009 esse mesmo estado foi e será fiscalizado nas mesmas etapas e meses de 2008 (em datas muito parecidas).

129. Na pesquisa realizada junto aos armazenadores privados que possuíam estoques públicos, 93% informaram conhecer a frequência com que ocorrem as visitas de fiscalização da Conab, sendo que 60% sabiam quando seria realizada a próxima fiscalização – alguns armazenadores chegaram a informar o dia em que a mesma ocorreria.

130. A repetição de fiscalizações no mesmo período de tempo nos mesmos locais gera uma previsibilidade de controle nos armazenadores que possuem estoques públicos. A expectativa de controle que existe é uma coisa boa e deve ser mantida. O fato que pode dar margem à ocorrência de impropriedades por parte dos armazenadores é a previsibilidade da realização do controle. Não há, atualmente, fiscalizações surpresa em nenhum armazém. Há a fiscalização especial quando há alguma denúncia sobre irregularidades no armazenamento, mas essa espécie de fiscalização volante, ou não programada, não é realizada atualmente.

131. Outro aspecto de grande fragilidade existente no processo de fiscalização é o fato de encarregados da área de operações das regionais participarem de fiscalizações no próprio estado em que estão lotados. Os encarregados de operações são responsáveis por manter o controle na superintendência regional dos estoques do estado, ou seja, são responsáveis por fazer as entradas e saídas de produtos. Pelo princípio da segregação de funções, o responsável pela contabilização dos estoques não poderia participar da fiscalização dos mesmos. Quando isso acontece, aumenta-se o risco para que ocorram impropriedades.

132. Nos últimos dois anos e meio, sete encarregados de operações participaram de fiscalização no estado de lotação, sendo que três deles participaram de três fiscalizações, e um deles participou de cinco. É importante que a Conab revise sua política de alocação de servidores para as fiscalizações.

133. Por meio da Nota Técnica AUDIN nº 018/2009, de 12/11/2009, foi informado já existir determinação da Diretoria restringindo o afastamento dos Gestores para realizarem serviços além dos estabelecidos no Regimento Interno, conforme CI DIGES/SUARM nº 478 de 05/03/2008. Entretanto, a referida CI não aborda especificamente a não participação em fiscalizações dos responsáveis pela contabilização dos estoques nos seus estados de lotação. Deveria haver normativo deixando claro essa limitação.

134. A Conab afirmou, na mesma nota técnica, que o assunto será ratificado pela Presidência da Companhia. A Superintendência de Fiscalização alegou que as participações de gerentes e encarregados de estoques em fiscalizações devem ter ocorrido nas operações prévias de fiscalização para aquisição dos estoques, em situações emergenciais ou, provavelmente, em razão da insuficiência de fiscais. Afirmou, no entanto, que a partir dessa orientação do TCU, esse procedimento interno será reavaliado.

135. Pode-se considerar que os problemas acima identificados são causados, principalmente, pela falta de infraestrutura existente para a fiscalização, pela falta de capacitação e atualização periódica dos fiscais e por lacunas na regulamentação da atividade de fiscalização.

136. Em relação à capacitação oferecida aos fiscais, ela acontece apenas uma vez, e é requisito para que o servidor da Conab passe a atuar como fiscal. Após esse curso inicial, não são realizadas mais ações de treinamento junto aos fiscais. Em relação à qualidade da capacitação inicial ofertada, 25% dos superintendentes regionais a consideraram insatisfatória.

137. Os fiscais são responsáveis por vistoriar e avaliar a estrutura e situação dos armazéns para que os mesmos possam operar com a Conab. Entretanto, na pesquisa realizada junto aos fiscais, 43% relataram que não conhecem os requisitos técnicos necessários para que um armazém seja habilitado tecnicamente para receber estoques públicos.

138. Na Conab, a fiscalização de estoques públicos é orientada pela Resolução nº 009, de 14 de abril de 1992, e pelo Manual de Operações da Conab – MOC, Título 12. A resolução aborda os critérios para quantificação das dívidas oriundas de perda em armazenagem, enquanto o MOC apresenta as definições e conceitos do processo de fiscalização, a cópia de um TVN e alguns procedimentos a serem adotados após a identificação de alguma irregularidade.

139. Há, além disso, um manual de práticas de cálculos e cubagem de estoques armazenados, criado pela Superintendência Regional de Goiás em setembro de 2008 que traz as fórmulas matemáticas que devem ser utilizadas nos cálculos, de acordo com o tipo de medição a ser realizada. Foi elaborado também o Manual de Fiscalização dos Estoques Governamentais, utilizado no curso para formação de novos fiscais, versão de outubro de 2006, que trata de conceitos e procedimentos operacionais a serem realizados na fiscalização.

140. Em 23/04/2007, a Superintendência de Fiscalização encaminhou o fax de nº 199 para todas as superintendências regionais da Conab. Esse comunicado ressalta a:

(...) imprescindível necessidade de que seja adotada nova postura quanto aos mecanismos de controle das atividades relacionadas a avaliação e vistoria das condições tecno-operacionais das unidades armazenadoras e a fiscalização dos estoques governamentais (...) Desse modo, deverá ser permanentemente exigido dos empregados e fiscais da CONAB o cumprimento de todas as orientações normativas estabelecidas (...).

141. Esse documento apresenta, ao seu final, uma série de orientações básicas da coordenação aos técnicos participantes da fiscalização dos estoques governamentais. Isso demonstra que a própria empresa identifica a necessidade de haver maior padronização na atividade de fiscalização.

142. Na pesquisa realizada junto aos fiscais, foi abordada a questão dos normativos referentes à fiscalização e 24% deles acreditam que os normativos não regulamentam adequadamente a atividade, 20% não os consideram suficientemente abrangentes, e 29% relatam que os mesmos não são atualizados.

143. Apesar de haver regulamentos e documentos elaborados pela Conab que versam sobre a atividade de fiscalização, constatou-se que algumas orientações são passíveis de aperfeiçoamento, a exemplo dos procedimentos de vistoria da infraestrutura física do armazém para o adequado armazenamento de grãos, do prazo de envio do TVN, da utilização do grau de repouso dos grãos e da definição precisa do peso específico dos produtos.

6. RECUPERAÇÃO DE DÉBITOS PROVENIENTES DE PERDAS OU DESVIOS DE ESTOQUES

144. A Conab possui a responsabilidade de buscar reaver os valores perdidos com desvios ou perdas de estoques públicos. O bom desenvolvimento desse processo de recuperação de débitos é de essencial importância para a companhia reaver os recursos perdidos e, conseqüentemente, para inibir que os agentes privados deem causa a outras perdas.

145. A ata da 164ª reunião ordinária do conselho fiscal da Conab (realizada em 11/05/2009), em seu item 6.2, informa que a empresa possui um passivo de aproximadamente R\$ 1,6 bilhão, referentes a débitos de desvios ou perdas nos estoque público relacionados à

PGPM. A partir desta informação, entendeu-se oportuno realizar uma análise do processo de recuperação desses débitos efetuado pela Companhia, identificando as eventuais falhas e oportunidades de melhoria.

146. As evidências e informações foram colhidas por meio de pesquisas documentais, exames de registros administrativos e entrevistas com procuradores que atuam na sede e nas superintendências regionais da Conab. Foram solicitadas as bases de dados do Sistema de Cobrança – Siscob e feitas diversas análises e cruzamentos de dados. O Siscob é um banco de dados que agrega informações referentes à cobrança dos débitos identificados, provenientes do processo de armazenagem de estoques públicos.

147. A título de contextualização, importa informar que o Banco do Brasil foi mandatário em diversas ações de recuperação dos débitos relacionados a perdas ou desvios na PGPM, pois era a instituição responsável pela execução da Política. Contudo, desde 1996, o departamento jurídico da Conab ficou responsável por ajuizar as ações e gradualmente assumiu as ações ajuizadas pelo Banco do Brasil. Ressalte-se, entretanto, que apesar de o Banco ter sido mandatário das ações, a responsabilidade atual é da Conab, que é a credora do débito e é responsável pelo ajuizamento das ações.

148. Diante dos dados e documentos analisados, restou demonstrada a não observância do prazo de prescrição jurisprudenciado pelo STJ para ajuizamento de ação que visa à recuperação de débitos pela perda ou desvio de estoques públicos. Além disso, constatou-se que a Conab está contratando com armazéns particulares que estão em situação de irregularidade para receber estoques públicos, uma vez que se encontram no pólo passivo de ações que visam recuperar débitos referentes a desvio ou perda de produtos que estavam sendo armazenados sob sua guarda.

6.1. Perda do direito de ação de recuperação de débito pela não observância do prazo prescricional jurisprudenciado pelo STJ.

149. Observou-se que 70% das ações instauradas pela Conab para recuperação de débitos, com data-base a partir de 2003, que não haviam sido quitadas, superaram o prazo prescricional de 90 dias para ajuizamento, estabelecido pelo Decreto nº 1.102/1903, ocasionando uma perda potencial de R\$ 88,7 milhões.

150. Inicialmente cabe informar que o Decreto nº 1.102/1903 cria regras específicas a respeito das empresas de armazéns gerais, fixando no art. 11º o prazo prescricional de três meses para o ajuizamento da ação de indenização, a seguir transcrito:

Art. 11. As empresas de armazéns gerais, além das responsabilidades especialmente estabelecidas nesta Lei, respondem:

1º pela guarda, conservação e pronta e fiel entrega das mercadorias que tiverem recebido em depósito, sob pena de serem presos os empresários, gerentes, superintendentes ou administradores, sempre que não efetuarem aquela entrega dentro de 24 horas, depois que judicialmente forem requeridas.

2º pela culpa, fraude, ou dolo de seus empregados e prepostos e pelos furtos acontecidos aos gêneros e mercadorias dentro dos armazéns.

§ 1º. A indenização devida pelos armazéns gerais, nos casos referidos neste artigo, será correspondente ao preço da mercadoria em bom estado no lugar e no tempo em que devia ser entregue. O direito a indenização **prescreve em três meses**, contados do dia em que a mercadoria foi ou devia ser entregue. (Grifo nosso)

151. O Superior Tribunal de Justiça – STJ vem decidindo, em sede de Recurso Especial, que três meses é o prazo prescricional aplicável às ações que têm como pedido a indenização em pecúnia ou restituição dos produtos estocados em armazém geral, em razão da responsabilidade pelos bens recebidos em depósito que desapareceram ou vieram a perecer. O posicionamento é de que deve ser aplicado o Decreto 1.102/1903, justificando que “conquanto seja demasiado exíguo o prazo prescricional de três meses, está é a vontade do legislador e deve-se aplicar a regra albergada na legislação específica” (REsp nº 767.246/RJ).

152. O STJ entende que o Código Civil de 1916, por seu artigo 1807, revogou todas as normas anteriores de direito civil incompatíveis com o Diploma ou que por ele passaram a ser inteiramente regulada. Contudo, defende que o texto de 1916 tratou apenas de modo geral do contrato de depósito e decidiu que não há que se falar em revogação do Decreto nº 1.102/1903 que, segundo o superior tribunal, traz as regras específicas a respeito das empresas de armazéns gerais.

153. Assim, a prescrição está sendo reconhecida pelo STJ em relação à pretensão indenizatória contra armazém geral baseada no art. 11 do Decreto 1.102/1903. A prescrição tem sido verificada em ações de depósito, de cobrança e de indenização, tratando-se de armazém geral e contrato de depósito, inclusive com a Conab como recorrida.

154. Podem ser citadas, a título de exemplo, as seguintes decisões do STJ nesse sentido: REsp nº 302.737/SP, de 04/12/2001; REsp nº 89.494/MG^{vi}, de 28/06/2005; REsp 476.458/SP^{vii}, de 04/08/2005; e REsp nº 767.246/RJ^{viii} de 19/10/2006.

155. Oportuno destacar que não é intenção desta auditoria entrar no mérito da discussão jurídica e nem firmar posicionamento desta Corte acerca do assunto. Embora o STJ seja um Tribunal Superior, sua jurisprudência é suscetível de modificação, cabendo à própria Conab advogar a favor da alteração das decisões jurídicas, caso entenda de direito, ou mesmo da legislação, pelas vias corretas.

156. Considerando o total de créditos a receber, registrado em ata do Conselho Fiscal de 11/05/2009, em torno de R\$ 1,6 bilhão, e o conhecimento das decisões Superior Tribunal de Justiça, entendeu-se necessário aprofundar a análise da observância do prazo prescricional pela Conab para o ajuizamento das ações. A razão para a necessidade do ajuizamento das ações em três meses está no fato de que o STJ é o Tribunal Superior jurisdicionado para julgar em última instância os assuntos atinentes a essa matéria.

157. Para auxiliar a análise da questão, foi utilizada a base de dados do Sistema de Cobrança da Conab – Siscob, encaminhada pela Superintendência de Gestão da Tecnologia da Informação – Sutin em 20/08/2009, respondendo ao Ofício de Requisição nº 34-396/2009. Nessa base constavam 10.714 registros de processos de recuperação de débitos. A Gerência de Cobrança – Gecob informou à equipe de auditoria que o Siscob foi implantado em 2003 e que os registros antes desta data não poderiam ser considerados confiáveis no que se refere às datas inseridas no sistema.

158. Cumpre esclarecer que a base de dados Siscob (10.714 registros) contém informações acerca dos armazéns que foram ou são responsáveis pela guarda e conservação de estoques públicos e que em alguma época incorreram em desvio ou perda de forma geral. Entre os dados registrados, há o nome do armazenador, o respectivo CNPJ ou CPF, o nº do processo administrativo, a unidade federativa, o produto, o quantitativo, o valor original e

atualizado, as datas relativas à lavratura do Termo de Vistoria e Notificação – TVN (Data Base), data da situação do processo (Data Situação) e a situação em que se encontra.

159. Registre-se que foi escolhida a “Data Base” como critério de análise, visto que é a data considerada pela área responsável por operar o sistema, Gecob, como sendo a data de lavratura do TVN (em expediente eletrônico enviado em 17/09/2009). O TVN é elaborado pelo fiscal no ato da constatação da falta do produto e é considerado o termo inicial para a contagem do prazo de prescrição de três meses. No caso de débito por deságio, que não há a elaboração de TVN, a data considerada para contagem de prazo é a da carta de cobrança.

160. É importante fazer uma digressão para tecer esclarecimentos acerca do termo inicial do prazo prescricional. De acordo com o contrato de depósito firmado entre o armazenador e a Conab, na cláusula décima sétima – Da restituição e da indenização do produto, letra “e”:

a DEPOSITANTE se resguarda no direito de ser ressarcida pela DEPOSITÁRIA das perdas, a qualquer título, verificadas com o produto por ocasião de sua fiscalização ou retirada do armazém, inclusive aquelas decorrentes de alteração de qualidade, esta será quantificada pela variação do ágio e deságio constante da tabela de preços mínimos do produto, em vigor na data da retirada ou fiscalização. (MOC, Título 08, documento 1)

161. Dessa forma, o TVN é considerado a primeira notificação do armazenador para que devolva o produto ou quite o débito em espécie, assim sendo qualificado como o termo inicial para a contagem do prazo prescricional.

162. A partir da análise dos dados constantes do Siscob, excluídos os registros que continham a “Data Base” anterior ao ano de 2003, restou demonstrado que 589 registros (processos) encontravam-se na situação “AJUIZADA”, ou seja, estavam com um processo de cobrança judicial em curso. Destes, foram excluídos da análise 137 registros considerados inconsistentes por apresentarem a data do ajuizamento da ação anterior à data de lavratura do TVN, resultando em um número negativo ou por terem a mesma data, resultando em zero dia – situação incompatível com a realidade. Assim, a amostra considerada como válida para fins de análise foi de 451 registros.

163. Nesse contexto, foram feitos os cálculos dos dias decorridos entre a “Data Base” (data da lavratura do TVN) e a “Data da Situação” AJUIZADA, apresentados na Tabela 8.

Tabela 8 – Número de processos que extrapolaram o prazo prescricional de 90 dias, segundo o número de dias excedidos e respectivo valor.

Nº de dias excedidos para ajuizamento das ações em relação ao prazo prescricional	Nº de processos	Valor nominal (R\$)
1 a 30 dias	23	7.186.107,62
31 a 60 dias	23	2.286.203,83
61 a 90 dias	42	6.743.519,42
91 a 365 dias	127	22.943.596,63
Acima de 365 dias	200	49.514.119,75
Total	415	88.673.547,25

Fonte: Siscob. Analisados processos com data-base a partir de 2003.

164. Da amostra de 451 processos analisados, restou demonstrado que apenas 37 ações foram ajuizadas dentro do prazo de 90 dias, que, em tese, não irão incorrer na prescrição do STJ.

165. Em relação às ações que possuem o prazo superior a 90 dias, foi verificado um total de 415 ações, variando o tempo entre 92 dias e 2.049 dias entre a data do TVN e a data do ajuizamento da ação. Isso significa que 70% das ações ajuizadas após o ano de 2003 o foram com prazo superior a 90 dias. Essas ações perfazem um total de aproximadamente R\$ 88,7 milhões, em valores nominais, que, diante da situação em que se encontram, pode ser considerada como uma perda potencial para os cofres públicos.

166. Ao aplicar esse percentual (70%) sobre o passivo de débitos de desvios ou perdas de estoques públicos relacionados à PGPM apurado pelo Conselho Fiscal da Conab (Ata da 164ª Reunião ordinária de 11/05/2009), que era de aproximadamente R\$ 1,6 bilhão, tem-se um elevado risco de desperdício de recursos públicos da ordem de R\$ 1,12 bilhão.

167. Ressalte-se que as ações que já foram julgadas prescritas, em qualquer instância, é fato que corrobora a potencialidade nas perdas financeiras do erário relatadas no parágrafo anterior. Destaque-se a perda só é concretizada quando há o trânsito em julgado dos processos pelo STJ.

168. Em resposta ao Ofício de Requisição nº 43-396/2009, a Conab informou que, nos últimos cinco anos, 61 ações foram julgadas prescritas, sendo que quatro transitaram em julgado. Essas ações perfazem um valor total de aproximadamente R\$ 30 milhões, que pode ser considerado um prejuízo ao erário, uma vez que embora caibam recursos até o STJ, este vem decidindo pela prescrição trimestral, como já mencionado anteriormente.

169. Importante destacar que a prescrição jurisprudenciada no âmbito do STJ apenas é aplicada quando o processo chega à corte para julgamento de algum recurso e que tenha sido suscitada especificamente a prescrição pela parte interessada. Contudo, considerando a relevância da questão e a possibilidade dessa jurisprudência inclusive ser aplicada às instâncias inferiores, acarretando perdas significativas ao erário, há a necessidade de que a Conab se mobilize internamente para que as ações sejam ajuizadas tempestivamente dentro no prazo de 90 dias.

170. Uma das possíveis causas para o tempo médio entre a lavratura do TVN e o ajuizamento da ação estar muito acima dos 90 dias jurisprudenciado pelo STJ, diz respeito ao trâmite interno do processo de recuperação, que envolve várias áreas diferentes sem estar clara a agregação de valor que cada uma delas proporciona. A Conab deve reavaliar o trâmite desse processo a fim de acelerá-lo e que ele só seja tramitado para áreas diretamente responsáveis para tomada de ação ou decisão. Associado a isso, em pesquisa realizada por este Tribunal, identificou-se casos em que o envio do TVN ocorre apenas ao final da etapa de fiscalização, que pode durar até 20 dias, o que pode contribuir para que o prazo de 90 dias para ajuizamento da ação não seja cumprido.

171. Em pesquisa realizada junto aos procuradores regionais da Conab, nove informaram que o procedimento administrativo de cobrança despende um tempo considerável e é o responsável por impossibilitar que as ações sejam ajuizadas dentro do prazo trimestral.

172. Durante entrevista feita com o Procurador Geral da Conab durante o planejamento da auditoria, foi apresentada a Circular Interna nº 56, emitida pela Presidência

da Companhia em 30/01/2008, contendo “recomendações” às Diretorias afetas e às Suregs, para que:

quando constatado falta ou desvio de produtos em armazéns credenciados, que os procedimentos administrativos para cobrança/reparação se perfaçam, no máximo, em 30 (trinta) dias, sendo encaminhado o processo à área jurídica, tanto na Matriz como nas extensões regionais, para o imediato ajuizamento de ação apropriada ou medidas correlatas, considerando a atual jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, observando, ainda, o disposto na Resolução 17/02.

173. Percebe-se, pelo texto que a CI nº 56/2008 determina que os procedimentos administrativos para cobrança/reparação, quais sejam diligências visando à devida instrução dos autos para a propositura da demanda judicial cabível ou até mesmo o pagamento administrativo do débito, perfaçam no máximo 30 dias, quando são encaminhados à área jurídica. Embora se perceba que há orientação da presidência para que as ações sejam ajuizadas no prazo de três meses jurisprudenciado pelo STJ, nota-se que essa medida não vem sendo eficaz em atingir seus objetivos. Dos 115 processos com data base a partir de 2008, 83 apresentaram prazo superior a 90 dias para ajuizamento da ação de cobrança.

174. Além disso, observou-se a iniciativa de algumas procuradorias regionais de desenvolverem uma tese contra argumentando o prazo prescricional de 90 dias e a inaplicação do Decreto nº 1.102/1903 no caso de armazenamento junto ao poder público. Isso é uma ação importante a ser tomada pela empresa, contudo, é essencial que a Conab realize uma análise profunda nos procedimentos internos existentes para recuperação dos débitos identificados para que esse procedimento seja mais célere.

175. Além disso, releva destacar que o art. 8º do Decreto nº 3.855/2001, que regulamenta a lei de sistema de armazenagem de produtos agropecuários, traz a figura da garantia de depósito. Segundo o normativo, “o depositário oferecerá ao depositante garantias compatíveis com o valor do produto entregue em depósito”.

176. O art. 21, inciso VIII, do Decreto nº 3.855/2001 expõe que a empresa armazenadora que deixar de oferecer as garantias de que trata o art. 8º estarão sujeita às penalidades previstas no mesmo normativo. Apesar de haver essa regulamentação, observou-se que a Conab tem se absterido de exigir essa garantia dos armazenadores que estocam produtos públicos. A figura da garantia não está nem presente no contrato padrão de armazenagem efetuado pela Companhia.

177. Por meio da Nota Técnica AUDIN nº 018/2009, de 12/11/2009, foi relatado a este Tribunal que será elaborada a minuta da 5ª versão do Contrato de Depósito, englobando alterações sugeridas pelas diversas Superintendências da Conab, incluindo também a garantia prevista no art. 8º do Decreto nº 3.855/2001. Informou-se, ainda, que, por meio do Voto PRESI nº 016/2009 e Dirab nº 035/2009 de 25/08/2009, foi determinado que o credenciamento de Empresas de Armazéns Gerais com histórico de desvios de produtos vinculados à PGPM e Agricultura Familiar estaria condicionado à oferta de caução real de bem imóvel ou garantia hipotecária convencional compatível com o valor do estoque a ser depositado, situação que já foi proposta para fazer parte do Contrato de Depósito em alteração.

178. A exigência dessa garantia minimizará os prejuízos enfrentados pela empresa ante armazenadores que dão causa a desvio ou perda de produtos públicos. É um aspecto legal que não tem sido cumprido pela Conab. Por outro lado, é imperioso que a Companhia cumpra

o prazo de 90 dias para ajuizamento das ações para recuperação desses débitos, a fim de que as mesmas não corram o risco de serem julgadas prescritas e possam propiciar a recuperação dos valores ao erário.

6.2. A Conab firma contratos de armazenagem de estoques públicos com armazenadores impedidos de fazê-lo.

179. A Conab vem armazenando estoques públicos em unidades armazenadoras que respondem por débitos originados da atividade de armazenagem para a Companhia, muitos sendo responsáveis, inclusive, por desvios ou perdas de produtos.

180. Pela Lei nº 10.522/2002, que dispõe sobre o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – Cadin, as pessoas físicas e jurídicas que sejam responsáveis por obrigações pecuniárias vencidas e não pagas, para com órgão e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta terão seus nomes registrados nesse cadastro, ficando impedidas de contratar com a administração pública. Esse impedimento se estende à Conab, que é uma empresa pública (administração indireta).

181. O Manual de Operações da Conab – MOC, no Título 8 – Armazenamento, Documento 4 – Cadastramento, Credenciamento, Impedimento e Descredenciamento de Unidades Armazenadoras, prevê os critérios para o Credenciamento do Armazém, que se realiza mediante assinatura do Contrato de Depósito. Entre os critérios, há a necessidade de a unidade e/ou agente armazenador, seus dirigentes e fiel depositário não possuir débito e/ou pendência financeira, operacionais, administrativas e jurídicas junto à Conab e/ou restrições junto ao Sistema de Registro de Controle de Inadimplentes da Conab – Sircoi e no Cadin.

182. Tendo em vista a existência desses regulamentos, realizou-se cruzamento de dados, utilizando os softwares ACL e Excel, entre as informações constantes da base de dados do Sistema de Cobrança da Conab – Siscob, posição de 20/08/2009, e planilha eletrônica contendo a posição dos estoques públicos em 31/07/2009 com a identificação de todos os armazenadores. Além disso, houve o cuidado, durante os trabalhos, de levantar junto aos próprios gestores quais dessas empresas estariam operando por força de liminares judiciais.

183. Como resultado dessa análise, foram identificados 48 armazenadores que possuíam algum débito com a Conab, por perda ou desvio de estoques públicos, e que se encontram armazenando produtos públicos. Existiam 175 processos administrativos instaurados contra esses 48 armazenadores para recuperação dos débitos.

184. Esses 48 armazenadores guardavam, em 31/07/2009, mais de 333 mil toneladas de estoques públicos. Ressalte-se que dessas empresas, apenas duas estavam operando com a Conab respaldadas por liminar judicial. Juntas, essas 48 empresas possuíam um débito em torno de R\$ 31 milhões de reais e estavam armazenando produtos no valor de R\$ 117,6 milhões.

185. Dos 175 processos administrativos identificados, 100 referem-se a ações ajuizadas contra oito armazéns, responsáveis por guardar estoques públicos. Há, por exemplo, um único armazém que está respondendo por um débito total no valor de aproximadamente R\$ 3,8 milhões, sendo que cerca de R\$ 2,5 milhões referentes a desvio de produtos públicos. Há outro armazém que responde por débito de cerca de R\$ 3 milhões, sendo que, desse valor, R\$ 2,9 milhões são originados por desvio de produtos.

186. Entre as 48 empresas identificadas, foram identificados 20 armazéns que na base Siscob constam como situação “Perda absorvida/baixa contábil/compensação/exclusão”. Em entrevista telefônica com técnicos da Superintendência Financeira, foi informado que essa situação significa que o débito não foi quitado pelo armazenador, porém foi decidido internamente que não há possibilidade de recuperação deste débito, por motivos diversos, e decidiu-se dar baixa da pendência no sistema. Foi informado também que o nome e CNPJ desses armazenadores são lançados no Cadin e no Sircoi e que eles não poderiam armazenar para o governo enquanto não solucionarem a pendência relacionada à dívida.

187. É importante ressaltar que a análise foi realizada em um período estanque, ou seja, apenas com as empresas que estavam armazenando estoques públicos em 31/07/2009. É possível que se encontrem outros casos como esses ao se analisar ao longo de todo o ano todas as empresas responsáveis por armazenar produtos públicos.

188. Em 2002, no julgamento das contas da Conab relativas a 1999, já havia sido identificada pelo TCU a ocorrência de guarda de estoques públicos em armazéns descredenciados, impedidos e com contratos vencidos. O Acórdão nº 313/2002, Segunda Câmara, determinou que a Conab priorizasse a destinação dos estoques situados nesses armazéns.

189. Tendo em vista a situação encontrada, a Conab deve, urgentemente, analisar a situação das 48 empresas que estão armazenando estoques públicos e que possuem débitos não quitados oriundos de perdas e/ou desvios de produtos. A existência dessa situação vai de encontro aos normativos regulamentadores e, confirmadas as informações, deve providenciar a remoção desses estoques.

190. Além disso, a Conab deve verificar as falhas de controle interno que possam dar causa à ocorrência dessa irregularidade, a fim de sanar de imediato esses problemas e, dessa forma, evitar que empresas impedidas legalmente de contratar com o Governo Federal armazenem estoques públicos.

7. COMENTÁRIOS DOS GESTORES

191. Nos termos do item 6.5 do Capítulo VI do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU nº 144/2000, a versão preliminar do relatório de auditoria na ação Formação de Estoques Públicos foi remetido à Conab, por meio do Ofício Seprog nº 127/2009, de 27/10/2009, com a finalidade de se obter os comentários pertinentes sobre as questões analisadas por este Tribunal.

192. A resposta à comunicação do TCU foi encaminhada por meio do Ofício PRESI nº 451, de 12/11/2009, assinado pelo Presidente da Conab, Sr. Wagner Gonçalves Rossi, cujos pronunciamentos a respeito do relatório estão na Nota Técnica AUDIN nº 018/2009 (e anexos), de 12/11/2009, assinado pela Chefe da Auditoria Interna, Sra. Maria Inês Lasmar Alvarenga, pela Gerente substituta da Gerência de Desenvolvimento Técnico-Operacional, Sra. Tatiana Leão de Figueiredo, e pelo auditor Gilberto Luzzi Diniz.

193. Considera-se que os comentários e esclarecimentos enviados pelo gestor foram pertinentes e possibilitaram o aperfeiçoamento de análises e elementos textuais do relatório final da auditoria, inclusive quanto à revisão das determinações e recomendações sugeridas.

8. CONCLUSÃO

194. A auditoria na ação de Formação de Estoques Públicos evidenciou a importância que a atividade de armazenamento de grãos públicos tem no cenário nacional, o que, por sua vez, demanda mecanismos de controle sobre esses ativos, que envolvem sua estocagem, guarda, fiscalização e recuperação de débitos por perdas ou desvios.

195. Neste relatório foi apontado que os próprios armazéns da Conab não atendem a requisitos necessários para que sejam habilitados tecnicamente para recepção de produtos. A situação piora quando se analisa a situação desses armazéns públicos ante os critérios para Certificação de Unidades Armazenadoras, que será implantada em 2010. Na situação em que se encontram, após a instituição do processo certificador obrigatório, muitas das Unidades Armazenadoras da Conab não poderão guardar estoques públicos. Haverá uma grande estrutura de armazenamento público, mas devido ao sucateamento não poderá ser utilizada, devendo-se pagar para terceiros realizarem a guarda dos produtos.

196. Além disso, é de fundamental importância que o Estado consiga gerenciar adequadamente os estoques públicos que possui. A falta de um sistema adequado, nacional, para gerenciamento dos grãos armazenados faz com que a Conab não exerça uma gestão e controle adequados sobre esses ativos. As diferenças encontradas entre a posição de estoques mantida pela matriz e pelas superintendências regionais é algo grave e deve ser corrigido rapidamente.

197. Outro aspecto que a Conab deve corrigir de forma urgente é o processo de recuperação de débitos oriundos de desvio e/ou perda de estoques públicos. Sabe-se que boa parte do processo de recuperação independe da Companhia, por ser esfera judicial, contudo há medidas que a empresa pode e deve tomar para que esse processo seja melhorado.

198. É fundamental que todas as ações para recuperação desses débitos sejam ajuizadas no prazo máximo de 90 dias, que é o prazo prescricional que tem sido aplicado pelo STJ. Deixar de ajuizar uma ação de recuperação de débito nesse prazo tem significado em prejuízo aos cofres públicos, uma vez que os valores perdidos não são mais recuperados. Não foi possível, no presente trabalho, analisar o grau de sucesso que a Conab obtém nas ações judiciais de recuperação de débitos, devido à pouca informação existente internamente, e à transição de responsabilidade por esses processo efetuada entre o Banco do Brasil e a Companhia. Nesse processo muitas informações foram perdidas e vários dados existentes não são confiáveis.

199. Outra questão legal que tem sido descumprida pela Companhia é a contratação de serviços de armazenamento com empresas que possuem débitos não quitados com a União. A Lei 10.522/2002 traz a vedação que pessoas físicas e jurídicas que sejam responsáveis por obrigações pecuniárias vencidas e não pagas, para com órgão e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta terão seus nomes registrados no Cadin, ficando impedidas de contratar com a administração pública. Foram identificadas 48 empresas que se encontravam nessa situação em 31/07/2009, ou seja, possuíam débitos não quitados e estavam armazenando produtos públicos, mediante contrato de depósito.

200. Além de não estar seguindo o dispositivo legal, a Conab coloca em risco os estoques públicos armazenados junto a essas empresas, que se estima possuírem um valor aproximado de produtos de R\$ 117,6 milhões em suas dependências. Muitas dessas empresas

possuem débitos oriundos de desvios de produtos, mas continuam prestando serviço de armazenamento para a Conab. É uma situação cuja ocorrência não deve ser permitida pela empresa, e que deve sinalizar para que ela melhore seus controles internos para isso não volte a ocorrer.

201. Também é importante que a Companhia promova uma revisão ou atualização do processo de fiscalização de estoques públicos tal qual é realizado atualmente, de modo a provê-lo de normativos mais adequados que padronizem os procedimentos adotados, e de modo que o mesmo coíba ao máximo a possibilidade de ocorrência de impropriedades no processo de armazenamento de estoques governamentais.

202. Além dos benefícios esperados na forma de atuação da Conab na fiscalização, guarda e controle de estoques públicos, espera-se que as medidas propostas pelo TCU revertam o grave quadro de risco de desperdício de recursos públicos com a não observância do prazo prescricional para recuperação de débitos por via judicial. Esta situação foi evidenciada pela auditoria para 70% das ações ajuizadas após o ano de 2003, que perfazem, em valores nominais, cerca de R\$ 89 milhões, e que diante da situação em que se encontram pode ser considerada como uma perda potencial para os cofres públicos. A real gravidade da situação, em termos financeiros, tende a ser muito maior se esse percentual de risco de perda de 70% for aplicado sobre todo o passivo de débitos de desvios ou perdas de estoques públicos relacionados à PGPM apurado pelo Conselho Fiscal da Conab (Ata da 164ª Reunião ordinária), que era de aproximadamente R\$ 1,6 bilhão em maio de 2009. Ter-se-ia, assim, um risco de desperdício de recursos públicos da ordem de R\$ 1,12 bilhão. Por fim, a auditoria estimou ainda uma potencial economia de recursos da ordem de R\$ 45 milhões anuais com redução de gastos com aluguel de armazéns privados, em virtude da melhor utilização da capacidade estática dos armazéns públicos.

9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

203. Ante todo o exposto, com base no art. 45, I, da Lei nº 8.443/92, e no artigo 250, II e III, do Regimento Interno do TCU, propõe-se:

I) Determinar à Companhia Nacional de Abastecimento que:

a. Passe a exigir a garantia de depósito, conforme art. 8º do Dec. 3.855/2001, em todos os contratos de depósito efetuado junto a terceiros para armazenamento de produtos públicos;

b. Promova a melhora dos 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;

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 que o mesmo seja mais célere e possa ser concluído 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;
- 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, 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 impedidas legalmente 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.

II) Recomendar à Companhia Nacional de Abastecimento que:

- a. 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;
- b. 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 TVN; utilização do grau de repouso dos grãos; e utilização do peso específico adequado dos produtos por região produtora;
- c. 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;
- d. 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;
- e. 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;

f. 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 MAPA.

III) Com fulcro no art. 250, 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 prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis por cada medida;

IV) Encaminhar cópia do presente relatório de auditoria operacional 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.

Brasília/DF, em 27 de novembro de 2009.

Claudio César de Avellar Júnior
Mat. 7670-8

Cristina Monken Mascarenhas
Mat. 7669-4

Mayalú Tameirão de Azevedo
Mat. 6554-4

Tiago Gozzer Viegas
Mat. 6581-1
Coordenador da Auditoria

Apêndices

Apêndice A – Metodologia utilizada na auditoria

Durante a etapa de planejamento, foram executadas pesquisas na legislação, na bibliografia e em documentos obtidos junto à Conab. Também foram realizadas reuniões com gestores das diversas superintendências da Conab envolvidas com o tema da auditoria e representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.

Com o objetivo de aprofundar os conhecimentos sobre o assunto, bem como para identificar as áreas que poderiam demandar um aprofundamento da investigação, foram desenvolvidas, ainda, as seguintes técnicas de diagnóstico de auditoria:

- a) Mapas de Processos, nos quais foram detalhados processos referentes à formação do preço mínimo, utilização de subvenções, Aquisições do Governo Federal – AGF, Contrato de Opção de Venda – COV e fiscalização (Anexo A);
- b) Análise SWOT, na qual foram levantadas forças, fraquezas, oportunidades e ameaças no que tange ao processo de armazenamento relacionado à PGPM (Anexo B); e
- c) Diagrama de Verificação de Risco – DVR, para identificação das áreas mais sensíveis, que apresentam maior risco, do processo de armazenagem, e que contribuiu para a definição do escopo do trabalho (Anexo C).

Além disso, devido à complexidade e especificidade do tema a ser abordado, foram realizadas três visitas exploratórias. A primeira visita foi realizada na Unidade Armazenadora da Conab localizada em Brasília, em 19 de maio de 2009, com o objetivo de se entender o processo de armazenamento de grãos. As duas outras visitas foram realizadas em Ponta Grossa/PR e em Pelotas/RS, de 22 a 25 de junho de 2009, e tiveram como objetivo principal observar a fiscalização executada pela Conab nos estoques públicos, em armazéns privados e públicos, para melhor compreensão do processo de fiscalização levada a cabo pela empresa.

A Unidade Armazenadora de Brasília foi escolhida por ser o armazém da Conab de localização mais próxima à sede do TCU, local de lotação da equipe de auditoria. Os estados do Paraná e do Rio Grande do Sul foram selecionados por serem os dois estados constantes do plano de fiscalização da Conab efetuado no mês em que se desenvolvia o planejamento da auditoria e que possuíam maior quantidade de estoques públicos.

A partir dos diagnósticos realizados, foi possível a identificação das principais deficiências e fraquezas relacionadas ao processo de armazenamento, a saber: a) sistema informatizado de controle de estoques; b) normativos relacionados à armazenagem e fiscalização; c) utilização dos armazéns públicos; d) processo de fiscalização dos estoques; e) recuperação dos débitos provenientes de desvios de produtos. Cada um desses itens deu origem a uma questão de auditoria. Essas questões foram analisadas e compuseram a Matriz de Planejamento da auditoria, instrumento que guiou a execução do trabalho e a elaboração do relatório.

Para a etapa de execução de auditoria foram definidas como estratégias metodológicas a realização de pesquisa documental, pesquisa via correio eletrônico, pesquisa postal e visitas de estudo.

A pesquisa documental foi desenvolvida por meio de análise de documentos administrativos requeridos à Conab e de consulta a banco de dados corporativos.

As visitas de estudo foram realizadas nos estados do Mato Grosso, Minas Gerais e Santa Catarina, entre os dias 27 de junho e 7 de agosto de 2009. Novamente, o critério adotado na seleção desses estados foi o fato deles constarem no plano de fiscalização da Conab efetuado no mês em que se desenvolvia a execução da auditoria e a quantidade de estoques públicos que possuíam. O objetivo dessas visitas foi avaliar o trabalho da equipe de fiscalização da Conab nos estoques públicos e as condições de armazenagem dos produtos, bem como entrevistar gestores, procuradores regionais da Companhia e responsáveis pelo armazenamento.

Além disso, foram realizadas pesquisas via questionários com superintendentes regionais, fiscais, procuradores, gerentes de operações da Conab, armazenadores privados e responsáveis por armazéns públicos. A taxa de respostas das pesquisas está relacionada na Tabela 9.

Tabela 9 – Número de questionários enviados, respondidos e taxa de respostas.

Público Alvo	Enviados	Respondidos	Taxa de Resposta
Fiscais da Conab	105	42	40%
Procuradores Regionais	44	20	45%
Responsáveis Técnicos	79	42	53%
Encarregados de Operações	21	14	67%
Superintendentes Regionais	22	17	77%
Armazéns Privados	1.204	542	45%

Destaque-se que todas as pesquisas foram realizadas via internet, nas quais os pesquisados recebiam um e-mail enviado pela Seprog, contendo o endereço eletrônico da referente pesquisa. A exceção foi a pesquisa junto aos armazenadores privados, que foi realizada via postal. As análises estatísticas das respostas a todas as pesquisas foram realizadas por meio do software SPSS, e os cruzamentos de dados foram efetuados no programa ACL.

Apêndice B – Situação dos Armazéns Públicos

Tabela 10 - Tabela comparativa entre a capacidade estática ociosa dos armazéns da Conab e o quantitativo de produtos públicos em armazéns privados em um mesmo município em sete estados brasileiros.

	SUREG/MS	Capacidade Estática (Kg) *1	Estoques Públicos *2	Modalidade *1	Estoques Privados *1	Total	Capacidade Ociosa	Estoques públicos em armazéns privados
	SUREG/MT							
MT	ALTA FLORESTA	6.196.000	0	Convencional	1.820.630	1.820.630	4.375.370	0
MT	CUIABÁ	48.298.000	0	Convencional	0	0	48.298.000	0
MT	DIAMANTINO	27.600.000	6.746.390	Graneleiro	10.443.250	17.189.640	10.410.360	0
MT	RONDONÓPOLIS	92.097.000	11.843.730	Silo, convencional e graneleiro	1.465.960	13.309.690	78.787.310	0
MT	SINOP	27.600.000	17.094.725	Graneleiro	8.264.365	25.359.090	2.240.910	89.302.309
MT	SORRISO	45.900.000	26.793.000	Graneleiro	6.085.220	32.878.220	13.021.780	400.867.780
	TOTAL SUREG-MT	204.200.000	62.477.845		28.079.425	90.557.270	113.642.730	490.170.089
	SUREG/RS							
RS	PORTO ALEGRE	13.303.000	775.362	Convencional	817.533	1.592.895	11.710.105	0
RS	TOTAL SUREG-RS	13.303.000	775.362		817.533	1.592.895	11.710.105	0
	SUREG/PR							
PR	APUCARANA	54.502.000	10.382.650	Convencional	10.519.315	20.901.965	33.600.035	4.824.900
PR	CAMBÉ	25.800.000	108.000	Silo	17.815.150	17.923.150	7.876.850	16.892.082
PR	PONTA GROSSA	413.460.000	126.069.754	Graneleiro e silo	153.104.264	279.174.018	134.285.982	557.241
PR	ROLÂNDIA	55.300.000	6.848.566	Conveincional	2.526.356	9.374.922	45.925.078	7.737.001
PR	PARANAGUÁ	20.298.000	0	Conveincional	29.491.350	29.491.350	-9.193.350	0
	TOTAL SUREG-PR	569.360.000	143.408.970		213.456.435	356.865.405	212.494.595	30.011.224
	SUREG/SC							
SC	HERVAL D'OESTE	7.302.000	5.357.485	Silo e Convencional	13.416	5.370.901	1.931.099	0
SC	SÃO JOSÉ	4.300.000	65.640	Convencional	4.300.000	4.365.640	-65.640	0
SC	ICARA	?	11.600.000	?	?		?	0
SC	MARACAJA	?	43.071	?	?		?	0
	TOTAL SUREG-SC	11.600.000	17.066.196		4.313.416	9.736.541	1.931.099	0
	SUREG/SP							
SP	BARUERI	24.482.000	?	Convencional	?	?	?	0
SP	BAURU	75.708.000	3.954.445	Convencional	619.701	4.574.146	71.133.854	0
SP	CARAPICUIBA	23.900.000	0	Convencional	2.535.169	2.535.169	21.364.831	0
SP	GARÇA	32.400.000	72.408	Convencional	5.330.551	5.402.959	26.997.041	0
SP	BERNARDINO DE CAMPOS	34.597.000	15.479.188	Convencional	93.810	15.572.998	19.024.002	0
	TOTAL SUREG-SP	164.500.000	19.506.041		8.579.231	28.085.272	138.519.728	0
	SUREG/MS							
MS	CAMPO GRANDE	45.300.000	223.269	Silo e convencional	2.794.130	3.017.399	42.282.601	
MS	CHAPADÃO DO SUL	50.500.000	3.382.942	Silo, graneleiro e convencional	10.571.380	13.954.322	36.545.678	4.473.121
MS	DOURADOS	20.000.000	11.352.530	Silo	1.877.410	13.229.940	6.770.060	
MS	MARACAJU	19.500.000	2.922.065	Silo e Convencional	8.428.250	11.350.315	8.149.685	336.143
MS	RIO BRILHANTE	10.000.000	4.034.956	Silo	1.642.480	5.677.436	4.322.564	
MS	SÃO GABRIEL D'OESTE	15.000.000	1.034.939	Silo e Convencional	8.690.830	9.725.769	5.274.231	1.981.500
MS	CASSILÂNDIA	12.600.000	125.120	Silo e Convencional	50.340	175.460	12.424.540	0
MS	SIDROLÂNDIA	11.500.000	3.211.225	Silo e Convencional	5.234.710	8.445.935	3.054.065	0
	TOTAL SUREG - MS	184.400.000	26.287.046		39.289.530	65.576.576	118.823.424	6.790.764
	SUREG/BA							

Tabela 11 – Requisitos de habilitação técnica avaliados nas Unidades Armazenadoras da Conab.

Identificação numérica dos CDAs gravada de forma visível na parte externa.
Estradas em plenas condições de trafegabilidade.
Imóvel em perfeitas condições de uso.
Termometria (para armazéns à granel).
Aeração forçada (para armazéns à granel).
Movimentação dos produtos (para armazéns à granel).
Condições adequadas para realização de tratamento fitossanitário.
Estrados de madeira ou lona plástica sobre estrados de madeira se o piso não for asfáltico ou de concreto impermeabilizado (para armazéns convencionais).
Determinador de umidade método indireto.
Escadas de plataforma e/ou esteira/empilhadeiras eletromecânicas (para armazéns convencionais).
Empilhadeira automotriz (para armazéns que trabalham com algodão).
Grades de proteção nas escadas externas ou equipamentos de segurança (para armazéns à granel).
Passarelas em bom estado de conservação (para armazéns à granel).
Insumos para tratamento fitossanitário.
Balanças aferidas.

Tabela 12 – Requisitos para certificação de unidades armazenadoras avaliados nos armazéns da Conab.

Imóvel em perfeitas condições de uso.*
Estrados de madeira ou lona plástica sobre estrados de madeira se o piso não for asfáltico ou de concreto impermeabilizado (para armazéns convencionais).*
Sistema de limpeza dos produtos.*
Sistema de secagem de produtos.*
Sistema de medição de condições psicrométricas do ar.*
Jogo de peneiras de acordo com os Regulamentos Técnicos de Identidade e Qualidade do MAPA.*
Balança de precisão, com precisão mínima de 0,1 grama.*
Balança de plataforma móvel (convencionais).*
Balança de plataforma rodoviária (convencionais).*
Balança de plataforma rodoviária (granel).*
Determinador de umidade tipo indireto, que permita a leitura com uma casa decimal.*
Recinto para análise das amostras.*
Sistema de homogeneização para amostras.*
Equipamentos e assessórios para o controle de pragas.*
Sistema de ventilação para ambientes confinados e semiconfinados (granel).*
Amostradores tipo calador para sacaria (convencional).*
Amostradores tipo calador composto (granel).*
Equipamentos de segurança para proteção individual e coletiva de acordo com as normas do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA – do Ministério do Trabalho e Emprego.*
Vias de rolamento do pátio da UA pavimentadas.*
Sinalização das vias de rolamento dentro do pátio da unidade armazenadora.*
Cerca que impeça a entrada animais.*
Equipamentos de informática capazes de gerar relatórios sobre entradas e saídas.*
Arquivo para armazenamento de vias de amostras.*
Instalações sanitárias para clientes.*
Instalações sanitárias para funcionários.*
Moega coberta.*
Sistema de combate a incêndios.*
Sistema de movimentação dos produtos dentro da UA.*
PPRA – Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – de acordo com normas do Ministério do Trabalho e Emprego.*
Responsável Técnico com formação em engenharia agrônoma ou agrícola.*
Programa de capacitação dos empregados do quadro da empresa.*
Registro de ocorrências operacionais relativas aos estoques depositados.*
Local para guarda de agrotóxicos de acordo com a legislação, sobretudo o contido nas Leis nº 7.802/89 e 9.974/00.*



Sistema de captação de material particulado.
Sistema de exaustão de ar.
Sistema de termometria em perfeito funcionamento e que atenda ao especificado na IN 12/09 (granel).
Sistema de aeração forçada em perfeito funcionamento e que atenda ao especificado na IN 12/09 (granel).
Sistema de controle elétrico, de acordo com as normas do Ministério do Trabalho e Emprego.

* Itens obrigatórios no momento da vistoria da unidade armazenadora pela entidade certificadora

Apêndice C – Cronograma de fiscalização da Conab

Tabela 13 – Períodos de realização das fiscalizações da Conab, por UF, de 2007 a 2009.

UF	2007		2008		2009	
AM/RR	3ª Etapa	07/05 a 11/05/2007	3ª Etapa	fev/08	3ª Etapa	27/04 a 28/04/2009
	9ª Etapa	23/11 a 27/11/2007	9ª Etapa	18/11 a 21/11/2008	9ª Etapa	16/11 a 04/12/2009
BA/SE	4ª Etapa	28/05 a 10/06/2007	4ª Etapa	26/05 a 06/06/2008	4ª Etapa	18/05 a 05/06/2009
	6ª Etapa	06/08 a 16/08/2007	6ª Etapa	28/07 a 08/08/2008	6ª Etapa	27/07 a 14/08/2009
	8ª Etapa	15/10 a 27/10/2007				
	9ª Etapa	19/11 a 01/12	9ª Etapa	17/11 a 05/12/2008	9ª Etapa	16/11 a 04/12/2009
CE	4ª Etapa	31/05 a 12/06/2007	4ª Etapa	26/05 a 06/06/2008	4ª Etapa	18 a 23/05 e 01 a 06/06/2009
	9ª Etapa	nov/dez/2007	9ª Etapa	24/11 a 02/12/2008	9ª Etapa	16/11 a 04/12/2009
ES	4ª Etapa	28/05 a 30/05/2007	4ª Etapa	02/06 a 05/06/2008	4ª Etapa	25/05 a 27/05/2009
	9ª Etapa	26/12 a 30/12/2007	9ª Etapa	24 a 27/11/2008	9ª Etapa	16/11 a 04/12/2009
GO/DF	2ª Etapa	12/03 a 30/03/2007	1ª etapa	11/02 a 29/02/2008	1ª etapa	04/02 a 20/02/2009
	4ª Etapa	28/05 a 15/06/2007	3ª Etapa	14/04 a 02/05/2008	3ª Etapa	13/03 30/04/2009
	6ª Etapa	06/08 a 22/08/2007	5ª Etapa	23/06 a 11/07/2008	5ª Etapa	22/06 a 10/07/2009
	8ª Etapa	15/10 a 01/11/2007	7ª Etapa	25/08 a 13/09/2008	7ª Etapa	31/08 a 18/09/2009
	9ª Etapa	19/11 a 01/12/2007	9ª Etapa	17/11 a 05/12/2008	9ª Etapa	16/11 a 04/12/2009
MA	4ª Etapa	jun/07	4ª Etapa	jun/08	4ª Etapa	26/05 a 01/06/2009
	9ª Etapa	03/12 a 12/12/2007			9ª Etapa	16/11 a 04/12/2009
MG	2ª Etapa	12/03 a 30/03/2007	2ª Etapa	10/03 a 27/03/2008	2ª Etapa	09/03 a 27/03/2009
	5ª Etapa	02/07 a 23/07/2007	4ª Etapa	19/05 a 09/06/2008	4ª Etapa	18/05 a 05/06/2009
					6ª Etapa	27/07 a 14/08/2009
	7ª Etapa	10/09 a 29/09/2007	8ª Etapa	06/10 a 24/10/2008	8ª Etapa	05/10 a 23/10/2009
	9ª Etapa	19/11 a 13/12/2007	9ª Etapa	24/11 a 09/12/2008	9ª Etapa	16/11 a 04/12/2009
MS	1ª etapa	29/01 a 23/02/2007	2ª Etapa	10/03 a 17/3/2008	2ª Etapa	09/03 a 20/03/2009
	3ª Etapa	24/04 a 11/05/2007	4ª Etapa	maio e jun/2008	4ª Etapa	18/05 a 05/06/2009
	5ª Etapa	02/07 a 20/07/2007	6ª Etapa	29/07 a 07/08/2008	6ª Etapa	27/07 a 14/08/2009
	7ª Etapa	10/09 a 29/09/2007	8ª Etapa	out/08	8ª Etapa	05/10 a 23/10/2009
	9ª Etapa	19/11 a 07/12/2007	9ª Etapa	24/12 a 05/12/2008	9ª Etapa	16/11 a 04/12/2009
MT	3ª Etapa	24/04 a 11/05/2007	2ª Etapa	10/03 a 28/03/2008	2ª Etapa	09/03 a 28/03/2009
	5ª Etapa	02/07 a 20/07/2007	4ª Etapa	19/05 a 06/06/2008	4ª Etapa	18/05 a 05/06/2009
	7ª Etapa	10/09 a 29/09/2007	6ª Etapa	21/07 a 08/08/2008	6ª Etapa	27/07 a 14/08/2009
			8ª Etapa	06/10 a 25/10/2008	8ª Etapa	05/10 a 23/10/2009
	9ª Etapa	19/11 a 18/12/2007	9ª Etapa	17/11 a 06/12/2008	9ª Etapa	16/11 a 04/12/2009
PA/AP	3ª Etapa	24/04 a 11/05/2007	3ª Etapa	abr/08	3ª Etapa	13/04 a 30/04/2009
	9ª Etapa	nov/dez/2007	9ª Etapa	nov/08	9ª Etapa	16/11 a 04/12/2009
PB	4ª Etapa	jun/07	3ª Etapa	abr/08	3ª Etapa	14/04 a 16/04/2009
	9ª Etapa	nov/07	9ª Etapa	19/11 a 21/11/2008	9ª Etapa	16/11 a 04/12/2009



UF	2007		2008		2009	
PE/AL	4ª Etapa	jun/07	4ª Etapa	maio e jun/2008	4ª Etapa	18/05 a 05/06/2009
	9ª Etapa	nov/dez/2007	9ª Etapa	nov/dez/2008	9ª Etapa	16/11 a 04/12/2009
PI	4ª Etapa		4ª Etapa	19/05 a 29/05/2008	4ª Etapa	18/05 a 27/05/2009
	9ª Etapa	20/11 a 30/11/2007	9ª Etapa	24/11 a 29/11/2008	9ª Etapa	16/11 a 04/12/2009
PR	2ª Etapa	12/03 a 30/03/2007	1ª etapa	11/02 a 22/02/2008	1ª etapa	05/02 a 20/02/2009
	4ª Etapa	28/05 a 15/06/2007	3ª Etapa	14/04 a 02/05/2008	3ª Etapa	13/04 a 30/04/2009
	6ª Etapa	06/08 a 24/08/2007	5ª Etapa	23/06 a 11/07/2008	5ª Etapa	22/06 a 10/07/2009
	8ª Etapa	15/10 a 01/11/2007	7ª Etapa	01/09 a 16/09/2008	7ª Etapa	31/08 a 18/09/2009
	9ª Etapa	19/11 a 06/12/2007	9ª Etapa	25/11 a 11/12/2008	9ª Etapa	16/11 a 04/12/2009
RN	4ª Etapa	28/05 a 12/06/2007	4ª Etapa	20/05 a 21/05/2008	4ª Etapa	18/05 a 22/05/2009
	9ª Etapa	03/12 a 07/12/2007	9ª Etapa	nov/dez/2008	9ª Etapa	16/11 a 04/12/2009
RO/AC	3ª Etapa	abr/07	3ª Etapa	abr/08	3ª Etapa	13/04 a 30/04/2009
	9ª Etapa	19/11 a 28/11/2007	9ª Etapa	nov/dez/2008	9ª Etapa	16/11 a 04/12/2009
RS	1ª etapa	29/01 a 17/02/2007	1ª etapa	fev/08	1ª etapa	02/02 a 20/02/2009
	3ª Etapa	13/04 a 11/05/2007	3ª Etapa	14/04 a 02/05/2008	3ª Etapa	13/04 a 30/04/2009
	5ª Etapa	02/07 a 20/07/2007	5ª Etapa	23/06 a 11/07/2008	5ª Etapa	22/06 a 10/07/2009
	7ª Etapa	10/09 a 29/09/2007	7ª Etapa	28/08 a 12/09/2008	7ª Etapa	31/08 a 18/09/2009
	9ª Etapa	19/11 a 07/12/2007	9ª Etapa	nov/dez/2008	9ª Etapa	16/11 a 04/12/2009
SC	2ª Etapa	12/03 a 30/03/2007	2ª Etapa	fev/08	2ª Etapa	09/03 a 27/03/2009
	4ª Etapa	28/05 a 15/06/2007	4ª Etapa	19/05 a 06/06/2008	4ª Etapa	19/05 a 05/06/2009
	6ª Etapa	06/08 a 24/08/2007	6ª Etapa	28/07 a 08/08/2008	6ª Etapa	27/07 a 14/08/2009
	8ª Etapa	15/10 a 01/11/2007	8ª Etapa	07/10 a 17/10/2008	8ª Etapa	05/10 a 23/10/2009
	9ª Etapa	nov/dez/2007	9ª Etapa	20 e 21/11 e 08 a 19/12/2008	9ª Etapa	16/11 a 04/12/2009
SP	1ª etapa	30/01 a 07/02/2007	1ª etapa	11/02 a 15/02/2008	1ª etapa	09/02 a 14/02/2009
	3ª Etapa	23/04 a 27/04/2007	3ª Etapa	22/04 a 29/04/2008	3ª Etapa	13/04 a 25/04/2009
	7ª Etapa	10/09 a 17/09/2007	7ª Etapa	25/08 a 29/08/2008	7ª Etapa	31/08 a 18/09/2009
	9ª Etapa	19/11 a 30/11/2007	9ª Etapa	17/11 a 21/11/2008	9ª Etapa	16/11 a 04/12/2009
TO	1ª etapa	fev/07	1ª etapa	11/02 a 15/02/2008		
	3ª Etapa	abr/07				
	5ª Etapa	jul/07	5ª Etapa	jun/08	5ª Etapa	22/06 a 10/07/2009
	9ª Etapa	nov/dez/2007	9ª Etapa	nov/08	9ª Etapa	16/11 a 04/12/2009

Referências

- CONAB. Abastecimento e segurança alimentar: o crescimento da agricultura e a produção de alimentos no Brasil. Brasília, 2008.
- CONAB. Armazenagem Agrícola no Brasil. Brasília, 2005.
- CONAB. Manual de Operações da Conab (MOC). 2009.
- DELGADO, Guilherme Costa. Estoques governamentais de alimentos e preços públicos: Relatório de avaliação do sistema. Brasília: IPEA, 1995. (Texto para discussão/ipea;0395)
- FERREIRA, Jacinto. A nova performance da Conab. In Revista de Política Agrícola, ano XVI, nº 2, 2005.
- JUNIOR, S. N. Descompasso entre produção e armazenagem de grãos. Instituto de Economia Agrícola. 2003. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/verTexto.php?codTexto=883>>, acessado em 15/9/2009.
- JUNIOR, S. N. Investimentos na Armazenagem de Grãos. Análises e Indicadores do Agronegócio. Vol. 3, n. 4, abril 2008. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/verTexto.php?codTexto=9259>>, acessado em 27/8/2009.
- MAPA. Plano agrícola e pecuário 2008/2009.
- NAVES, Ivo Manoel. A remoção dos estoques públicos através do Corredor Noroeste: uma análise sob a ótica da logística do agronegócio. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, 2007.
- PUZZI, Domingos. Abastecimento e armazenamento de grãos. Campinas: Inst Campineiro Ens Agric, 1986.
- PUZZI, Domingos. Manual de armazenamento de grãos: Armazéns e silos. São Paulo: Agronômica Ceres, 1977.
- SILVA, Juarez de Sousa e; NOGUEIRA, Roberta Martins; ROBERTO, Consuelo Domenici. Tecnologias de secagem e armazenagem para a agricultura familiar. Viçosa, 2005.
- WEBER, Erico A. Armazenagem Agrícola. Ed. Agropecuária. Guaíba (RS), 2001.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Cadastro de Ações Orçamentárias 2009**. Documento eletrônico disponível em: <<http://sidonet.planejamento.gov.br/docs/cadacao>>.

Notas

ⁱ A Conab foi criada em 1991, pelo Decreto nº 389/91, cuja autorização de criação foi dada pela Lei nº 8.029/90, e se originou da fusão de três empresas públicas, a Companhia Brasileira de Alimentos – Cobal, Companhia de Financiamento da Produção – CFP e a Companhia Brasileira de Armazenamento – Cibrazem, que atuavam nas áreas de abastecimento, fomento à produção agrícola e armazenagem, respectivamente.

ⁱⁱ A AGF foi instituída pelo Decreto-Lei nº 79/66, regulamentando a compra, pelo Governo Federal, dos produtos constantes da pauta da Política de Garantia de Preço Mínimo.

ⁱⁱⁱ Segundo a Lei nº 11.076/04, o CDA é o título de crédito representativo de promessa de entrega de produtos agropecuários, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico, depositados em conformidade com a Lei nº 9.973/00.

^{iv} O WA, segundo o mesmo normativo, é o título de crédito representativo de promessa de pagamento em dinheiro que confere direito de penhor sobre o CDA correspondente, assim como sobre o produto nele descrito.

^v A sobretaxa é um valor adicional pago pela Depositante à Depositária dos produtos, quinzenalmente, sobre o montante dos produtos e/ou embalagens depositadas e é calculado com base no preço de mercado informado pela Companhia, aplicando-se percentuais por grupo de produtos. A Depositária, no dever de restituir os produtos e/ou embalagens tratados no objeto do Contrato de Depósito, em razão do pagamento da sobretaxa estabelecida, se obriga, nas ocorrências de quebra técnica, perda de peso por redução do teor de umidade, faltas, avarias, depreciação, e eventos não acobertados pela Apólice de Seguro contratado pela Depositante, a entregá-los nas mesmas condições de quantidade e qualidade recebidas. (em www.conab.gov.br)

^{vi} Ementa da decisão: CIVIL E PROCESSUAL. RECURSO ESPECIAL. PREQUESTIONAMENTO. ARMAZÉM GERAL. DESAPARECIMENTO PARCIAL DE MERCADORIA CONFIADA À GUARDA. AÇÃO DE DEPÓSITO. PRESCRIÇÃO. DECRETO N. 1.102/1903, ART. 11, § 1º. INCIDÊNCIA. (REsp Nº 89.494 – MG – Data da Decisão: 28/06/2005)

^{vii} Ementa da decisão: DIREITO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. DEPÓSITO EM ARMAZÉNS GERAIS. SUB-ROGAÇÃO DE DIREITOS. APLICAÇÃO DO CDC. (...) em ação de indenização, sendo a causa de pedir o inadimplemento contratual, não incide o prazo prescricional estabelecido no art. 27 do cdc, aplicável somente à hipótese de danos decorrentes de acidente de consumo. (...) em observância ao princípio da especialidade, aplica-se o prazo prescricional de três meses, estabelecido no art. 11 do decreto nº 1.102/1903, em relação à pretensão indenizatória dirigida contra armazém geral. Recurso especial não conhecido. (REsp Nº 476.458 – SP – Data da decisão: 04/08/2005)

^{viii} Ementa da decisão: RECURSO ESPECIAL - AÇÃO DE COBRANÇA - DEPÓSITO EM ARMAZÉNS GERAIS - INDENIZAÇÃO - QUEBRA PARCIAL DA MERCADORIA DEPOSITADA - PRESCRIÇÃO - MOMENTO DA ARGÜIÇÃO - DECRETO Nº 1.102/1903. RECURSO ESPECIAL - AÇÃO DE COBRANÇA - DEPÓSITO EM ARMAZÉNS GERAIS - INDENIZAÇÃO - QUEBRA PARCIAL DA MERCADORIA DEPOSITADA - PRESCRIÇÃO - MOMENTO DA ARGÜIÇÃO - DECRETO Nº 1.102/1903. (REsp Nº 767.246 – RJ – Data da Decisão: 19/10/2006)