

TC 030.268/2015-0

Tipo: Relatório de Auditoria.

Unidade jurisdicionada: Superintendência Regional da Conab em Mato Grosso (Sureg-MT) e Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)

Responsáveis: Ovídio Costa Miranda (CPF 145.259.411-20), Superintendente Regional durante o período de 1º/1/2013 a 30/4/2014, e Petrônio de Aquino Sobrinho, Superintendente Regional durante o período de 1º/5/2014 a 31/12/2015

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de instrução em processo de relatório de auditoria de conformidade para exame de oitiva proposta à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e à Superintendência Regional da Conab em Mato Grosso (Sureg-MT). A auditoria teve como objetivo avaliar a aderência das normas dos seguintes instrumentos de comercialização da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) instrumentalizados pela Conab: Aquisição do Governo Federal (AGF), Aquisição do Governo Federal para Agricultura Familiar (AGF-AF), Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (Pepro) e Contrato de Opção de Venda (COV), nos processos desempenhados pela Sureg-MT.

HISTÓRICO

2. A auditoria em epígrafe teve como gênese o despacho do Ministro Augusto Nardes, de 27/8/2015, (TC 013.409/2015-8, peça 14), que apreciou o relatório de levantamento elaborado pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb), com apoio da Secretaria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação (Setic). O levantamento tratou dos instrumentos de apoio à comercialização da Conab, por meio dos quais parte da PGPM do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) é executada.

3. O resultado do levantamento apontou indícios de irregularidades e fragilidades na operacionalização de alguns desses instrumentos, alinhando-se com outro relatório de levantamento elaborado pela Secex/MT (TC 007.069/2013-8) e trabalhos da Controladoria-Geral da União (CGU) e da própria Auditoria Interna da Conab (Audin), que também foram considerados durante a realização desta auditoria.

4. A auditoria de conformidade foi realizada durante o período de 30/11/2015 a 31/3/2016 e teve como principais procedimentos cruzamento de bases de dados, aplicação de listas de verificação eletrônica, entrevistas com questões abertas e revisões documentais e legais. As principais ocorrências verificadas foram:

4.1. existência de 14 produtores que venderam sua produção ao Governo Federal, por meio de AGF e 47 produtores que venderam sua produção ao Governo Federal por meio do exercício de COV sem possuírem certidão negativa de dívida ativa válida à data da operação;

4.2. existência de 282 beneficiários de Pepro que não possuíam certidão negativa de dívida ativa válida à data da operação;

- 4.3. constatação de que 54% da amostra de processos de AGF e 100% da amostra de processos de COV auditadas possuíam alguma ausência e/ou desconformidade na documentação das operações;
- 4.4. ausência de ação institucional educativa e de divulgação dos instrumentos de comercialização aos produtores, que, potencialmente, resulta em assimetria informacional;
- 4.5. baixa correlação da ordem da lista de manifestação de interesse em AGF com a ordem da realização das operações de aquisição pelo Governo Federal;
- 4.6. inconsistência na base de dados das operações de AGF e Pepro apresentada pela matriz da Conab; e
- 4.7. boas práticas desenvolvidas pela Sureg-MT ao proceder consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf para beneficiários pessoa física de AGF, além de elaborar formulário padronizado de documento de intenção de venda e *checklist* de procedimentos a serem verificados antes do pagamento do produto ou do subsídio.
5. Diante das constatações e de que as propostas de encaminhamento vislumbradas para atacar as causas das falhas poderiam alterar normas e rotinas de toda a Companhia, optou-se por realizar previamente oitiva da Sureg-MT e da Conab matriz, a fim de que se manifestassem acerca das ocorrências e das possíveis deliberações a serem expedidas pelo Tribunal na oportunidade de análise do mérito deste processo.
6. Tanto a Sureg-MT quanto a Conab matriz apresentaram resposta tempestiva às respectivas oitivas. O seu conteúdo será objeto de exame nesta instrução naquilo que, com base nas considerações das jurisdicionadas, resultar em alterações das propostas originais das possíveis deliberações do TCU, consignadas no relatório de auditoria (peça 42, p. 39-42). As considerações feitas pela Sureg e pela Conab que não implicarem alteração das propostas não serão objeto de exame por ora, haja vista que as deliberações proferidas serão monitoradas em processo específico e serão levadas em consideração.

EXAME TÉCNICO

Possíveis deliberações do TCU à Conab matriz a serem alteradas

I - Possível Recomendação à Conab matriz - a)

7. Foi objeto de oitiva a possível deliberação do Tribunal recomendando à Conab matriz a revisão de seus normativos, notadamente o Manual de Operações da Conab (MOC) e as Normas de Organização da Conab (NOC). A potencial recomendação tem três propósitos: (i) exigir a juntada de extratos das telas de consultas das bases de regularidade cadastral, tais como Receita Federal, Cadin, Sicaf e Sircoi; (ii) impedir que beneficiários de AGF vendessem acima do limite estabelecido com nome de terceiros e (iii) impedir que, nos casos de escoamento, a ponta compradora não tenha grau próximo de parentesco com o produtor ou que aquela tenha capacidade presumida de influir nas decisões do produtor ou vice-versa.

8. Diante dessa possível deliberação, merece menção as seguintes reflexões feitas pela Conab sobre o instrumento AGF (peça 54, p. 2-4):

A atualização da Norma de Organização – NOC 30.105 será feita no sentido de incluir a afixação de “espelho de consulta” às bases de dados dos cadastros específicos, nos processos dos produtores que estejam sendo beneficiados com o AGF.

(...)

Talvez o mais indicado seria solicitar a Certidão Negativa de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, como está sendo proposto para as Pessoas Jurídicas além da certidão de regularidade já exigida.

Contudo, percebemos que o Sicaf - Cadastro Unificado de Fornecedores não nos parece adequado ao objeto que se pretende com a operações da PGPM (...)

(...) ao se exigir esse tipo de cadastramento para produtores rurais, especialmente as pessoas físicas, o Governo Federal estaria dificultando a participação dos pequenos produtores nesta política, concentrando-a para acesso dos grandes produtores (...) que certamente têm mais recursos para manter esse cadastro regular. Portanto, entendemos ser correto exigir que se busque nos cadastros administrados pelo Governo eliminar os produtores (Pessoas Físicas e Jurídicas) que estejam irregulares, mas que não se imponha a necessidade de cadastros adicionais que podem restringir a participação dos pequenos agricultores nessa importante Política de sustentação de renda.

9. Quanto ao Pepro e ao COV, a Conab destacou que a regularidade dos participantes do leilão é feita pela Gerência de Execução Operacional da Matriz, após recebidas das bolsas os arquivos com dados dos arrematantes (peça 54, p. 4-5). A Conab matriz ressaltou também a importância do momento exato da verificação da regularidade das certidões negativa de dívida ativa e que o TCU não teria deixado claro em seu relatório em que momento isso foi verificado (peça 54, p. 4-5). Consignou, também, que o Sistema de Cadastro de Produtores Rurais e Demais Agentes (Sican) é integrado ao Cadin, Sicaf e Sircoi e que, segundo a Companhia, a regularidade do Sicaf conferiria validade à certidão questionada (peça 54, p. 5-6).

Análise

10. A Conab diz que fará atualização na norma de AGF e fez considerações pertinentes sobre a questão, ressaltando, por exemplo, que a exigência de regularidade no Sicaf para todos os interessados em AGF será uma restrição aos pequenos produtores, além de mencionar a importância de se fazer buscas nos cadastros do governo, eliminando interessados irregulares, mas que não se exija cadastros adicionais, que podem restringir ainda mais o alcance da PGPM.

11. Quanto à resposta apresentada para as ocorrências ligadas ao Pepro e ao COV, especificamente à menção de que o TCU não deixou claro o momento que checkou a situação das certidões, importa registrar que o achado é produto do cruzamento de dados fornecidos pela Companhia com bases externas e se consistiu em verificar se a data da operação estava contida no prazo de validade da última certidão negativa emitida, segundo a base de dados fornecida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Os resultados dos cruzamentos e os arquivos utilizados estão disponíveis aos jurisdicionados às peças 9 e 34 do processo.

12. Vale salientar que o intuito das possíveis deliberações não é burocratizar os instrumentos da PGPM de forma desnecessária, mas, sim, aprimorar os controles existentes, a fim de que passe a haver maior diligência em evidenciar a regularidade dos interessados nos instrumentos da Política, haja vista o indício dos casos em que os beneficiários não possuíam certidão negativa válida à data da operação, e que, também, seja feita uma análise sobre se as bases de dados atualmente consultadas são as mais adequadas para cada tipo de pessoa e instrumento. Assim sendo, quem melhor tem condições de dizer quais são as bases de dados que melhor asseguram a isonomia e o sucesso da Política é a própria Conab, pois é a instituição que mais conhece da questão.

13. Nessa linha, também era finalidade desta possível deliberação provocar uma reflexão acerca dos benefícios que novos controles, ou mesmo aprimoramentos, proporcionarão frente seus custos de implantação e operacionalização. Com efeito, hipoteticamente, só se deve implantar um procedimento de controle se este proporcionar um benefício maior que seu custo. Neste caso concreto, a oitiva encoraja o gestor a promover iniciativas que aprimorem os controles já existentes, de forma que estes gerem benefícios à PGPM superiores ao seu ônus de implantação e que não comprometam os resultados da Política.

14. Independente de quais bases de consulta sejam escolhidas para assegurar a regularidade cadastral dos beneficiários, é recomendável que seja sempre juntado ao processo algum tipo de extrato, recibo ou mesmo impressão de tela que ateste sua regularidade para pleitear os benefícios da política. Tal medida é um controle de custo baixo e pode evitar que uma operação de centenas de milhares de reais seja paga indevidamente. Logo, num primeiro momento, tal procedimento de controle é uma

medida cujo benefício potencial é superior ao seu custo.

15. Dessa forma, cabe excluir a proposta de recomendação do item IV, alínea “a”, e alterar a proposta de deliberação do item I, alínea “a”, ambas do parágrafo 225 do Relatório de Fiscalização, para recomendar à Conab, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de reformar seus normativos que regulamentam a operacionalização dos instrumentos, passando a exigir que seja juntado ao processo certificado, extrato, certidão ou mesmo tela de impressão que assegure que o interessado ou participante do leilão se encontra em situação regular em todas as bases cadastrais obrigatórias a postular seu interesse nos instrumentos da PGPM, com vistas a impedir que paire dúvidas acerca da regularidade cadastral dos beneficiários dos instrumentos, especialmente após a conclusão do processo.

II - Possível Recomendação à Conab matriz

16. Determinou-se oitiva da Conab para que se manifestasse diante de possível recomendação de desenvolver e implantar uma ação institucional educativa, a fim de divulgar os instrumentos da PGPM aos produtores. Em resposta, a Superintendência de Marketing e Comunicação (Sumac) apresentou Nota Técnica Sumac 4/2016. Nesse documento, a Sumac ressaltou (peça 54, p. 11-14):

Em 2014, foi implantada a norma 10.301 que trata da Política de Comunicação da Conab. O objetivo geral da referida política é promover um alinhamento de conduta de todos os membros do corpo funcional e gestores da Companhia no que tange às ações de comunicação e relacionamento com os públicos de interesse, fortalecendo a imagem institucional da empresa e contribuindo para o cumprimento da sua missão e para a divulgação das ações da Companhia.

(...)

- **participação em eventos**: a Conab participa, anualmente, de feiras agropecuárias em todo o país, juntamente com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e outros parceiros. Além disso, participa, por meio de convites aos técnicos da matriz e superintendências regionais, de seminários, simpósios, palestras, oficinas. etc. Em 2015, a Companhia participou de mais de 80 eventos.

(...)

- **relacionamento com a imprensa**: a Conab possui relacionamento diário com os veículos de imprensa, a fim de promover suas atividades e ações. Desse modo, a assessoria de imprensa da Companhia desenvolve e estabelece canais de comunicação com as mídias locais regionais, nacionais e internacionais. Tal ação gera ampla divulgação dos programas e políticas executados pela Companhia.

(...)

- **material de divulgação e publicações técnicas**: a Conab elabora materiais informativos e publicações técnicas sobre todas as ações e programas executados pela empresa, gerando conhecimento e informação para o setor agropecuário brasileiro. Alguns exemplos desses materiais são: boletins mensais de levantamentos de safra e do Prohort, Revista Indicadores da Agropecuária, Receita Bruta dos Produtores Rurais Brasileiros, cartilhas e pôsteres de diversos programas e ações como Pepro, PEP, SEC Venda em Balcão, AGF, PAA, PGBM-Bio, etc. (sic)

(...)

- **Capacitação de agricultores** - a realização desse tipo de capacitação é feita sob demanda da área executora dos programas e ações e limitada à disponibilidade de recursos. A maioria dos eventos educativos realizados pela Conab se dá por meio de disponibilidade de recursos provenientes de Termos de Execução Descentralizada firmados com ministérios parceiros, a exemplo do MOA e MOS. Exemplo disso é a realização de painéis sobre os desafios para a implantação da Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade, com extrativistas, e oficinas de elaboração de projetos para o Programa de Aquisição de Alimentos com agricultores familiares. (destaques constam do original)

17. Cabe registrar também que a Nota Técnica listou diversos exemplos de divulgação em mídia especializada e destacou que, durante março de 2015 a março de 2016, os programas de ações da Conab foram citados 9.554 vezes (peça 54, p. 12-13). A Conab consignou ainda que, ante as dificuldades orçamentárias decorrentes da conjuntura econômica, as ações listadas acima têm sofrido redução ou até sua exclusão (peça 54, p. 14).

Análise

18. Diante dessas alegações, ao cotejar o teor da resposta ao conteúdo do Relatório de Fiscalização, nota-se que de fato a Conab possui uma política institucional de divulgação de suas atividades, porém de forma centralizada. Há que se considerar também que a política de divulgação institucional reside, justamente na ênfase em tão-somente divulgar e não em promover educação, o que explicaria o desconhecimento do funcionamento dos instrumentos pelos seis produtores entrevistados.

19. Nada obstante, a Companhia comprovou desenvolver medidas no sentido pretendido pela possível recomendação, desse modo não cabe manter a proposta de deliberação, haja vista que esta já pode ser considerada atendida. Contudo, isso não significa que não exista a oportunidade de aprimorar os meios de divulgar e disseminar o conhecimento do funcionamento das PGPM aos produtores, basta levar em conta o desconhecimento dos seis produtores entrevistados.

Possíveis deliberações do TCU à Sureg-MT a serem alteradas

I - Possível Recomendação à Sureg-MT - a)

20. Foi objeto de oitiva, entre outras, a possível deliberação do Tribunal recomendando à Sureg-MT que aprimorasse e padronizasse procedimentos, de forma a fortalecer seus controles internos administrativos e a reduzir as ocorrências de inconformidades nos processos de comercialização como um todo, divididos em quatro situações:

a) verificar a regularidade cadastral dos interessados, estabelecendo as etapas desse procedimento, o momento adequado de cada verificação, os documentos que obrigatoriamente devem ser autuados em cada processo e aqueles que podem apenas ser consultados nos sistemas e assinalados como revisados em um *checklist*;

b) promover a revisão tempestiva das instruções processuais pelo gerente de operações e pelo superintendente, a fim de que todos os processos de comercialização sejam concluídos e pagos somente após ser apostas todas as assinaturas no processo;

c) verificar a regularidade documental dos processos exigidos pelos normativos da Conab para a aquisição de produtos agrícolas e/ou pagamento de subvenções, estabelecendo as etapas desses procedimentos, o momento adequado de cada verificação, os documentos que obrigatoriamente devem ser autuados e aqueles que podem apenas ser consultados nos sistemas e assinalados como revisados em um *check-list*; e

d) indicar obrigatoriamente em todos os anexos aos termos de vistoria e notificação de qual termo ele é anexo e que cada termo de vistoria indique quais anexos ele possui.

21. As principais ocorrências que levaram à possível deliberação da alínea “a”, foram os diversos casos de beneficiários dos três instrumentos que supostamente não possuiriam certidão negativa válida à época das operações, segundo cruzamento feitos com as bases de dados das operações da Conab e a da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) com todas as certidões emitidas no período de 1º/1/2011 a 31/12/2015, para os CPF/CNPJ que realizaram operações com os instrumentos auditados.

22. No caso da alínea “b”, o que motivou foi a detecção de assinaturas dos despachos e instruções em datas posteriores ao pagamento aos beneficiários dos instrumentos. Já no caso da alínea “c”, se deu em razão de diversas inconsistências documentais detectadas por meio de análise amostral dos processos. Por fim, a motivação da alínea “d” foi a não indicação em alguns casos dos termos de

vistoria de quais seriam seus anexos e vice-versa.

23. Os pontos que serão objeto de análise tratam da possível recomendação de que a Sureg-MT aprimorasse procedimentos verificando a regularidade cadastral dos interessados, em razão dos casos de não haver certidão negativa válida emitida à data das operações, detectadas por meio de cruzamentos de bases. Isso ensejou a seguinte resposta pela Sureg-MT (peça 59, p. 4):

Analisando os processos específicos, por meio dos quais acompanharam-se as operações de AGF relativas aos 14 produtores, **constatamos a existência de todas as Certidões Negativas de Débito**, guardando, pois, perfeita sintonia com a Norma. Observa-se que, no momento da execução da operação nesta Sureg -MT, as certidões estavam devidamente válidas. Importante ressaltar que se trata de Certidões Conjuntas Negativas, relativas a tributos federais (Secretaria da Receita Federal) e à Dívida Ativa da União (PGFN). Cópias dos mencionados documentos, capeados por planilha em que se relacionam os produtores, constam do anexo I desta manifestação. (destaques inseridos na citação)

24. Especificamente sobre a possível deliberação destinada à Conab matriz, a Sureg-MT fez a seguinte asserção (peça 59, p. 5):

A respeito, cumpre-nos esclarecer que estamos interagindo com a nossa Matriz, consoante a CI/CONAB/SUREG-MT N° 1693 (anexo II), **no sentido de se procederem os devidos ajustamentos dos normativos, visando dar uniformidade de procedimento para execução das Aquisições do Governo Federal - AGF, independentemente da condição dos beneficiários** (Pessoa Física e/ou Pessoa Jurídica). No que diz respeito às ações desta Regional visando melhorar os procedimentos nas futuras operações por meio desse instrumento, estamos aprimorando os *Checklist* (anexo III), de modo a contemplar todas as fases da operação, imprimindo melhor controle e acompanhamento, mormente o fiscal e operacional. (destaques inseridos na citação)

25. A constatação de que nos casos de AGF e COV quase todos os beneficiários supostamente inconformes possuíam certidões negativas válidas à época da operação invalida o resultado do cruzamento, revelando uma provável falha nas bases com as datas das últimas certidões válidas da PGFN. O motivo desse falso achado seria uma provável inconsistência na base fornecida pela PGFN e também impacta nos cruzamentos feitos para o instrumento de Pepro, não se sabendo ao certo em que medida, uma vez que a Sureg-MT não levantou quais casos a certidão de fato estava válida.

26. A recomendação da alínea “a”, também teve como ocorrência motivadora outros dois casos pontuais, quais sejam: (i) um produtor (José Carlos Menolli, CPF: 188.297.599-53) que arrematou prêmios de Pepro, mesmo cadastrado como inadimplente no Sircoi; e (ii) uma produtora (Márcia Munaretto Nicoli, CPF: 783.750.291-49) titular de COV, também estando cadastrada como inadimplente no Sircoi;

27. Sobre a questão cabe mencionar o seguinte trecho da resposta da Sureg-MT (peça 59, p. 22):

Sobre este achado, releva salientar que a exigência de o participante das operações da Conab **estar regular no SIRCOI** é, nos termos da norma que rege o assunto (a Seção II, do capítulo II, item 10, da NOC 30.507), **no momento do planejamento/operacionalização do leilão**, que se deu em 11/06/2013, conforme demonstra a NN em apenso (anexo XII).

A auditoria aponta a **irregularidade** (impedimento no SIRCOI) da arrematante Márcia Munaretto Nicoli, **no momento da emissão da Nota Fiscal** correspondente (13/12/2013), portando já na consecução da operação. Em razão deste fato, dada a **ausência de exigência de verificação** no normativo (Capítulo III, item I, da NOC 30.507), **nesta fase da operação**, de fato não se adotou tal providência. Importante ressaltar que, no momento do leilão (11.06.2013), a arrematante estava regular no sistema SIRCOI (anexo XIII). (destaques inseridos na citação)

Análise

28. Nota-se que, pelo teor da resposta, a produtora de fato estava irregular no Sircoi no

momento da emissão da nota fiscal, portanto em momento posterior ao que estabelece o NOC. Mesmo, a rigor, a situação não se configurando uma violação ao referido normativo, cabe considerar o provável propósito do dispositivo, qual seja: não contemplar interessados inadimplentes com a Companhia, princípio que não foi preservado em ambos os casos constatados.

29. A questão posta ante a situação é: vale a pena o custo-benefício de a Conab/Sureg-MT reformar seus fluxos processuais e seus normativos a fim de assegurar, no momento do pagamento dos instrumentos, a regularidade cadastral dos interessados? Em outras palavras, o custo de se implantar e operacionalizar mais um controle é inferior aos benefícios potenciais gerados por esse controle? Se a resposta for “sim” para as duas questões, a Conab deve aprimorar esse controle, do contrário não haverá essa necessidade, desde que seja demonstrado pela Companhia ou que haja algum impeditivo.

30. As respostas para essas questões necessitam de análise mais detida pela própria Conab, não sendo papel do TCU impor a implantação de todo e qualquer controle quando constatada alguma falha pontual. Tendo como missão aprimorar a Administração Pública em prol da sociedade, o Tribunal só deve propor a implantação de um controle quando se tiver um grau razoável de certeza que seus benefícios potenciais serão superiores aos seus custos. Cabe salientar que, na maioria dos casos, é o órgão jurisdicionado que tem melhores condições de avaliar essa questão.

31. No caso em tela, houve apenas dois casos de pagamentos de benefícios para arrematantes registrados como inadimplentes de um universo de milhares de operações, o que, a princípio, parece estar dentro de uma margem de eficiência tolerável dos controles. No entanto, também deve-se buscar responder se esses potenciais e supostos prejuízos com essas operações de inadimplentes, que não são detectadas pelos controles atuais, ocasionariam um custo maior do que se efetuar nova consulta de adimplência para todos os arrematantes.

32. Desse modo, frente à regularidade das certidões negativas dos beneficiários de AGF e de COV e às considerações acerca do custo benefício de se verificar novamente a regularidade nas bases cadastrais dos arrematantes, cabe excluir a possível proposta de deliberação, destinada à Sureg-MT, do item “I”, alínea “a” do parágrafo 226 do Relatório de Fiscalização. Restando ao Tribunal, com fundamento no art. 250, III, de seu Regimento Interno, recomendar à Conab matriz que avalie a conveniência e a oportunidade em analisar a relação custo-benefício de acrescentar, alterar ou mesmo remover procedimentos de controle na verificação cadastral dos arrematantes ou interessados nos instrumentos da PGPM, tal como a verificação de regularidade no Sircoi.

II - Possível Recomendação à Sureg-MT

33. Determinou-se a oitiva da Sureg-MT a fim de que se manifestasse acerca da possível deliberação (peça 42, p. 40):

*II. Recomendar à Sureg-MT, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que adote medidas para que o sistema de **registro e consulta de protocolo seja realizado de forma eletrônica**, por meio de sistema, de maneira que possam ser atestadas a data e a hora das inclusões, exclusões e alterações de dados, bem como a identificação dos operadores do sistema, permitindo que o interessado possa acompanhar o andamento de seu processo (ocorrências: “h”, “i”).* (destaques inseridos na citação)

34. As ocorrências que resultaram nessa possibilidade de proposta foi a detecção de 191 interessados em vender sua produção ao Governo Federal, mediante AGF, que não tiveram sua ordem respeitada na lista de manifestação de interesse e a existência de vinte beneficiários que não constavam da lista de manifestação de interesse apresentada ao TCU e foram contemplados com a venda à Conab por meio de AGF.

35. Acerca dessa possível deliberação e das ocorrências que a ensejaram, a Sureg-MT apresentou considerações que remeteram também ao achado “A2.3 Ausência de documento de manifestação de interesse nas operações de AGF”, detectada em um caso da amostra de documentos

analisada. Com efeito, segundo a Sureg-MT, cabe mencionar que existem dois momentos de listagem dos interessados em AGF, o primeiro, que visa dimensionar a “Previsão de Aquisição” quantificando a alocação de recursos orçamentários e financeiros; e um segundo momento, que ratifica a intenção de venda, ocorrendo após a quantificação e disponibilização de recursos, gerando uma nova ordem entre os interessados (peça 59, p. 10).

36. Adicionalmente, a Sureg-MT assevera que seria inviável as aquisições do Governo Federal seguirem a listagem de intenção de venda (primeiro momento). Como motivos dessa inviabilidade, depreende-se da resposta da Sureg-MT que (peça 59, p. 10-13): (i) o produtor pode desistir sem comunicar a Sureg; (ii) os normativos que regem a operação não obrigam que seja seguida a ordem da listagem de interesse; (iii) seguir a ordem de intenção implicaria paralisar os processos que, embora tivessem manifestado interesse posterior, para fins de quantificação da demanda, se encontram em estágio mais avançado, ferindo a eficiência do programa; e (iv) a fiscalização dos armazéns não segue a ordem da listagem, não sendo viável fazê-lo por razões de otimização logística.

37. Por outro lado, a Sureg-MT admitiu que há fragilidade do registro de protocolo da forma como é atualmente realizada, mencionando o risco de perda de informações, dado que os registros são efetuados em planilhas eletrônicas simples, sem possibilidade de identificar o usuário responsável pela inserção ou alteração dos dados, comprometendo a segurança da operação (peça 59, p. 12). Alegou, também, que tal problemática “foge da competência da Regional, posto que toda a adoção de sistema informatizados de protocolo é de competência centralizada da SUTIN (Superintendência de Gestão da Tecnologia da Informação)” (peça 10, p. 12).

38. A despeito do que foi afirmado acima, segundo a Sureg-MT, há um sistema de protocolo e trânsito de documentos que está em fase de implementação e treinamento na matriz da Companhia e será futuramente implantado nas regionais, o que mitigará o risco das operações e das informações essenciais à operação (peça 59, p. 12).

39. Especificamente quanto a ocorrência dos vinte beneficiários que não constavam da lista de manifestação de interesse e foram contemplados com o AGF, a Sureg-MT contrapõe a constatação, alegando que havia manifestação de interesse formal para dezenove casos, faltando apenas a manifestação do Sr. Arno Eurico Pieper e que o fato de eventuais interessados não constar da lista, segundo seu entendimento, não impediria a venda, desde que cumpridas todas as exigências documentais e demais aspectos técnicos-operacionais (peça 59, p. 15).

40. Cabe registrar também que, ante asserção de que as ordens das vendas teriam baixa correlação com a ordenação apresentada, a Sureg-MT apresentou o resultado gráfico de um levantamento que mede o grau de correlação entre a data de protocolo da documentação com a data de emissão da nota fiscal de compra de julho a dezembro de 2013 para operações de AGF. Segundo essa análise, o grau de correlação é de 0,9153, ou seja, as datas possuiriam um alto nível de correlação. Não foi apresentada a memória de cálculo desse estudo (peça 59, p. 109).

Análise

41. Do que foi relatado pela Superintendência Regional, nota-se que, supostamente, o propósito da listagem em momento inicial não seria o de criar uma espécie de “fila” de interessados em vender mediante AGF à Companhia e, sim, dimensionar a oferta de produtos e a quantidade de recursos financeiros necessários para sua aquisição. De fato, a NOC 30.105 não exige que as operações de AGF sigam rigorosamente a ordem de manifestação de interesse, apenas registra que deve ser registrada, com data e hora, as intenções de venda, informando o produto, quantidade, local de depósito.

42. À vista disso, o não atendimento das operações de AGF pela ordem de manifestação de interesse realmente não configura irregularidade, não existindo descumprimento da norma neste quesito, tampouco de seu propósito. Contudo, se por um lado não procede a irregularidade, não se

pode deixar de reconhecer que o procedimento e o controle da elaboração das listas de interesse em AGF apresentam fragilidades reconhecidas, inclusive, pela própria Sureg-MT e que ensejaram, por exemplo, na omissão de vinte nomes nas listas fornecidas, mesmo havendo o protocolo da manifestação de interesse de dezenove casos desses vinte (peça 59, p. 12 e 15).

43. Por conseguinte, isso indica a fragilidade do processo de controle da lista de manifestação de interesse, que nem sempre corresponde à realidade das manifestações protocoladas, além de estar sujeita a alterações sem que fique registrado quem, quando ou o que foi alterado, nem a hora em que os dados foram apresentados. Esta última omissão, a rigor, contraria o parágrafo 2.2, item III do capítulo II do NOC 30.105. Como consequência, há o risco de que a oferta de produtos a serem adquiridos pelo AGF não seja bem dimensionada e não atenda a todos os interessados no mês subsequente. Dessa maneira, mesmo que os recursos necessários não sejam liberados num dado mês e sejam acumulados para o mês subsequente, há o risco de algum produtor não ser contemplado tempestivamente, mesmo tendo manifestando interesse de forma regular.

44. Desse modo, ante esta oportunidade de melhoria e mesmo já havendo uma iniciativa institucional pela matriz da Conab, é perfeitamente pertinente manter o sentido da recomendação de que sejam tomadas providências para a implantação de um sistema de protocolo eletrônico na Sureg-MT. Todavia, como não se trata de medida inserida na alçada desta Superintendência Regional, cabe alterar o teor da possível recomendação objeto de oitiva.

45. Assim, deve o Tribunal recomendar à Conab matriz, com fundamento no art. 250, III do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar medidas que viabilizem a implantação de um sistema eletrônico de registro e consulta de protocolo na Sureg-MT, com vistas a atestar a data e a hora das inclusões, exclusões e alterações de dados, bem como a identificação dos operadores do sistema, permitindo que o interessado possa acompanhar o andamento de seu processo.

III - Possível Determinação à Sureg-MT

46. Foi realizada oitiva da Sureg-MT para que se manifestasse ante a possível deliberação que determinaria a elaboração de um plano de ação a fim de recuperar os valores dispendidos decorrentes de arrematações de prêmios equalizadores (Pepro) pagos a:

a) Pedro Correa Neto, CPF: 698.535.841-15, produtor que efetuou vendas para empresa cujo sócio-administrador é seu parente em primeiro grau; e

b) José Carlos Menolli, CPF: 188.297.599-53, produtor que arrematou e recebeu prêmios equalizadores mesmo estando cadastrado no Sircoi.

47. Frente esta possível determinação, a Sureg-MT remeteu o caso do Sr. Pedro Correa à sua área jurídica (Gejur), que se posicionou pela não propositura da ação de cobrança do prêmio equalizador recebido pela venda à empresa cuja sócia controladora é a mãe do beneficiário (peça 59, p. 111-117). Os motivos em que se fundamentam esse entendimento residem, entre outros, na ausência de base normativa para configurar uma irregularidade, vez que tal operação não é proibida pelos regulamentos da operação.

48. O parecer jurídico menciona o Regulamento de Operacionalização do Pepro, que estabelece apenas que “O participante não poderá realizar a operação de venda a uma empresa da qual ele faça parte como proprietário ou sócio” e cita aplicação do princípio da vinculação do instrumento convocatório como instituto que exaure a discricionariedade do gestor, posto que as regras de vedação já estavam definidas (peça 59, p. 113-114). A Sureg-MT acatou a posição do parecer jurídico, entendendo não haver respaldo legal para dar curso à medida de cobrança (peça 59, p. 19).

49. Sobre a situação do pagamento de prêmio ao produtor registrado como inadimplente no Sircoi, a Sureg-MT respondeu (peça 59, p. 20):

Sobre o assunto, dado o entendimento retro, esclarecemos que interagimos com a Matriz, no sentido de que se manifestasse sobre a ocorrência, consoante nossa CI/SUREG-MT N° 1622, de 06.05.16. Mediante a CI/SUOPE N° 2336, de 20.05.2016, (Anexo IX) a Matriz esclarece que em razão do entendimento jurídico da CONAB em relação ao SIRCOI, foi autorizado o pagamento da operação, sugerindo que o assunto seja novamente analisado por esse Tribunal em face das novas explicações para o achado. (destaques inseridos na citação)

50. A Sureg-MT trouxe em anexo a Comunicação Interna 2336 da Superintendências de Operações Comerciais (Suope) e dois pareceres jurídicos, um elaborado pela Proge/Sumad e outro pela Consultoria Jurídica (Cojur/Gemad) (peça 59, p. 120-145). Pelo teor das peças técnicas, já é entendimento assentado na instituição, em razão de diversos julgados da Justiça Federal, que um sistema interno de controle de acompanhamento de inadimplentes tem caráter meramente consultivo e não restringir a participação de interessados sem que haja base legal dispondo sobre a questão (peça 59, p. 144).

51. O Parecer da Cojur/Gemad 515/2015 traz decisões judiciais que tratam da questão, inclusive do Supremo Tribunal Federal (peça 59, p. 137): “A criação de cadastro no âmbito da Administração Pública Federal e a simples obrigatoriedade de sua prévia consulta por parte dos órgãos e entidades que a integram não representam, por si só, impedimento à celebração dos atos previstos no art. 6º do ato normativo impugnado”. O mencionado parecer Cojur/Gemad cita também decisões em sede de mandado de segurança que trataram especificamente da questão e se pautaram no sentido de que o “registro do impetrante em cadastro de inadimplentes não tem o condão de impedir a sua participação em leilões de compra de mercadorias, exceto quando se tratar de débitos relativos a seguridade social, conforme expressa previsão Constitucional” (peça 59, p. 143).

Análise

52. Relativamente à situação do prêmio pago ao produtor que efetuou vendas para empresa com sócio-administrador com parentesco de primeiro grau, de fato não há violação aos normativos que regulamentam a operação, configurando procedente a posição da Sureg-MT pelo não cabimento da cobrança do produtor. No entanto, mesmo não havendo indícios de conluio para aumento de prêmio ou mesmo uma simulação de venda segundo a Sureg-MT (peça 59, p. 116), há que se reconhecer que esse risco é potencializado quando o controlador da empresa compradora tem grau de parentesco próximo ao produtor, dado que certamente há convivência entre as partes não só no âmbito profissional, mas principalmente pessoal.

53. Nessa linha, com o intuito de aprimorar a Administração Pública por meio das ações de controle do Tribunal, cabe levantar a questão: qual é o propósito da vedação da realização de operações de venda por participantes do leilão com empresas de que sejam sócios? Não seria exatamente a possibilidade de influência nas decisões da companhia compradora? É imprescindível pensar também que, caso haja alteração normativa que leve em conta essa constatação, o benefício potencial de se impor esse tipo de restrição às operações de Pepro é superior ao custo de implantação e implementação do controle? Ainda, outra questão que deve ser levada em consideração é: se por um lado há o risco de que a operação seja distorcida, por outro esse risco tem se materializado ao ponto de valer a pena implantar o controle?

54. Ante estas questões, é conveniente e oportuno excluir a possível determinação do item III, alínea “a”, do parágrafo 226 e alterar a proposta de possível recomendação à Conab matriz contida na alínea “c” do item I do parágrafo art. 225, ambas do Relatório de Fiscalização (TC 030.268/2015-0), para, alternativamente, recomendar à matriz da Conab que, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, avalie a conveniência e a oportunidade de incluir em seus normativos algum tipo de restrição ao pagamento de prêmio do instrumento Pepro ao produtor que vende sua produção para empresa que tenha como sócio pessoa com grau próximo de parentesco.

55. Já sobre a situação de pagamento de prêmio equalizador para produtor registrado como

inadimplente no Sircoi, a Sureg-MT apresentou parecer jurídico de 2009 que já posicionava no sentido de que não havia previsão legal que autorizasse a Conab a instituir penalizações para contratantes inadimplentes (peça 59, p. 132). Ademais, em 2015, outro parecer jurídico foi elaborado com o fito de avaliar a viabilidade legal de se regulamentar o uso e aplicação do Sircoi. O parecer da Conjur concluiu que, caso a Conab quisesse regulamentar o Sircoi, seu uso deveria ser meramente consultivo e não impeditivo e apresentou jurisprudência das cortes federais embasando seu posicionamento (peça 59, p. 134-145).

56. Importa repisar que já foi feita análise sobre o uso do Sircoi nos parágrafos 27-32, que concluiu que a realização da operação não é uma irregularidade e que seria oportuno a Conab avaliar se deve aprimorar seus procedimentos de controle das operações. Ao se considerar a impossibilidade de impedir a participação de inadimplentes dos leilões dos instrumentos, cabe levantar a questão se realmente é pertinente manter essa consulta ou mesmo o funcionamento deste sistema, haja vista que esforços e recursos são despendidos, o que só se justifica se seus benefícios potenciais diretos e indiretos forem maior que seus custos.

57. A partir dessas respostas da Sureg-MT, deve-se acatar a proposição de reconsiderar a possível determinação à Sureg-MT de que se proceda a cobrança do produtor que arrematou e recebeu prêmios equalizadores mesmo estando cadastrados no Sircoi. Assim, deve o Tribunal, com fundamento no art. 250, III, de seu Regimento Interno, recomendar à Conab matriz que avalie a conveniência e a oportunidade em analisar a relação custo-benefício de acrescentar, alterar ou mesmo remover procedimentos de controle na verificação cadastral dos arrematantes ou interessados nos instrumentos da PGPM, tal como a verificação de regularidade no Sircoi.

CONCLUSÃO

58. Examinadas as respostas apresentadas pela Conab matriz e pela Sureg-MT, a análise desta instrução se ateve aos pontos que ensejaram alguma alteração nas possíveis deliberações objeto de oitiva proposta pelo Relatório de Fiscalização 496/2015. Nada obstante, não foram desconsiderados os trechos das respostas que não foram tratados expressamente nesta oportunidade. As considerações feitas pela Sureg-MT e pela Conab que não implicaram alteração das propostas poderão ser aproveitadas na oportunidade do monitoramento das deliberações que vierem a ser proferidas pelo Tribunal.

59. Em síntese, com base na análise depreendida nos parágrafos 7-15 e a partir do que foi exposto pela matriz da Conab e por não haver exigência de se juntar ao processo da PGPM extrato ou comprovante dessas consultas e ante a impertinência de se exigir, para todos os interessados, consulta nas bases cadastrais da Receita Federal, Cadin, Sicaf e Sircoi, deve-se alterar a possível recomendação do item I, alínea “a”, do parágrafo 225. Em face disso, cabe ao TCU recomendar à Conab Matriz que avalie a conveniência e a oportunidade de se acrescentar em seus normativos a exigência de que seja juntado aos processos dos instrumentos da PGPM certificado, extrato ou certidão que assegure que o interessado se encontra em situação regular em todas as bases cadastrais apropriadas.

60. Descabe manter a proposta de que a Conab desenvolva uma política de divulgação e capacitação institucional focada no produtor. O motivo é que a Companhia comprovou já possuir esse tipo de política com frentes diversas, muito embora sua ação esteja mais focada em divulgação, e não propriamente em educação, para o público-alvo da PGPM (parágrafos 16-19).

61. Continuando a tratar das propostas endereçadas à matriz da Conab, a exemplo da impossibilidade de se excluir do benefício dos instrumentos da PGPM os produtores registrados como inadimplentes do Sircoi, cabe propor ao Tribunal recomendar à Conab matriz que avalie a conveniência e a oportunidade em analisar a relação custo-benefício de acrescentar, alterar ou mesmo remover procedimentos de controle na verificação cadastral dos arrematantes ou interessados nos instrumentos da PGPM, tal como a verificação de regularidade no Sircoi (parágrafos 27-32, 49-51 e 55-57).

62. Em razão de não ser possível o Tribunal estimar com precisão o custo-benefício que a eventual vedação ao pagamento de prêmio equalizador terá para operações de venda em que o produtor tem grau de parentesco próximo ao sócio da empresa, para onde se está escoando o produto, deve-se alterar a possível recomendação do item I, alínea “c”, do parágrafo 225 e propor ao Tribunal que recomende à Conab matriz que avalie a conveniência e a oportunidade de incluir em seus normativos algum tipo de restrição ao pagamento de prêmio do instrumento Pepro ao produtor que vende sua produção para empresa que tenha como sócio pessoa com grau próximo de parentesco (parágrafos 46-48 e 52-54).

63. Constatou-se que, embora propósito da listagem das manifestações de interesse em AGF não fosse de criar uma ordem rígida de operações e, sim, dimensionar a demanda pelo instrumento, há risco de perda de informações, comprometendo a segurança da operação. Por não ser de competência das superintendências regionais providências quanto à solução vislumbrada, propôs-se recomendar à Conab matriz que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar medidas que viabilizem a implantação de um sistema eletrônico de registro e consulta de protocolo na Sureg-MT, com vistas a atestar a data e a hora das inclusões, exclusões e alterações de dados, bem como a identificação dos operadores do sistema, permitindo que o interessado possa acompanhar o andamento de seu processo (parágrafos 33-45).

64. As possíveis deliberações destinadas à Sureg-MT que foram analisadas nesta instrução e, portanto, sofreram alguma alteração, foram, entre outras mudanças, reendereçadas à Conab vez que as soluções sugeridas são da alçada da matriz. Com efeito, foram removidas as possíveis deliberações do item I, alínea “a”; item II e item III, todas do parágrafo 226 do Relatório de Fiscalização, destinado à Sureg-MT (parágrafos 20-57).

65. Serão mantidas as demais propostas de deliberação à Sureg-MT e à Conab matriz, porém não obsta ressaltar que as recomendações não eximem a premissa de que toda medida sugerida pelo Tribunal proporcione benefício superior ao seu custo. Com efeito, caso a Sureg-MT ou a Conab matriz constate que a solução recomendada pelo Tribunal seja mais onerosa que seu benefício, deve o órgão avaliar se cabe adotar outra solução para as ocorrências detectadas ou mesmo se é o caso de não alterar as rotinas já estabelecidas, desde que esta se prove a melhor solução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

66. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal os encaminhamentos relacionados a seguir.

67. Recomendar à Companhia Nacional de Abastecimento, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

67.1 avalie a conveniência e a oportunidade de reformar seus normativos, especialmente o Manual de Operações da Conab e as Normas de Organização da Conab, a fim de:

a) passar a exigir que seja juntado ao processo certificado, extrato, certidão ou mesmo tela de impressão que assegure que o interessado ou participante do leilão se encontra em situação regular em todas as bases cadastrais obrigatórias a postular seu interesse nos instrumentos da PGPM, com vistas a impedir que paire dúvidas acerca da regularidade cadastral dos beneficiários dos instrumentos, especialmente após a conclusão do processo; (parágrafos 10-15)

b) impedir que haja falta de equidade nas aquisições de AGF, na medida em que a redação atual dos normativos da Conab permite que parte dos beneficiários consiga vender acima do limite estabelecido; (peça 42, p. 11-12)

c) incluir em seus normativos algum tipo de restrição ao pagamento de prêmio do instrumento Pepro ao produtor que vende sua produção para empresa que tenha como sócio pessoa com grau próximo de parentesco; (parágrafos 52-54)

67.2 avalie a conveniência e a oportunidade em analisar a relação custo-benefício de acrescentar, alterar ou mesmo remover procedimentos de controle na verificação cadastral dos arrematantes ou interessados nos instrumentos da PGPM, tal como a verificação de regularidade no Sircoi; (parágrafos 28-32 e 55-57)

67.3 avalie a conveniência e a oportunidade de adotar medidas que viabilizem a implantação de um sistema eletrônico de registro e consulta de protocolo na Sureg-MT, com vistas a atestar a data e a hora das inclusões, exclusões e alterações de dados, bem como a identificação dos operadores do sistema, permitindo que o produtor interessado possa acompanhar o andamento de seu processo; (parágrafo 41-45)

67.4 no que se refere à base de dados das operações disponibilizadas ao TCU para realização deste trabalho:

a) padronize a terminologia utilizada nos bancos de dados, permitindo a comparabilidade entre os registros e a obtenção de informações úteis à tomada de decisões; (peça 42, p. 32-34)

b) apure as causas das falhas e inconsistências detectadas nesta auditoria e comunique o Tribunal do que vier a ser apurado; (peça 42, p. 32-34)

c) caso seja pertinente, aprimore os controles sobre os responsáveis por alimentar e manipular os registros com dados das operações; (peça 42, p. 32-34)

67.5 avalie a conveniência e a oportunidade de divulgar e institucionalizar as boas práticas realizadas pela Sureg-MT de aplicação de formulário padrão de documento de intenção de venda (AGF), a fim de padronizar a manifestação de interesse do produtor, bem como a implementação de *checklist* a ser observado antes da emissão da nota fiscal de compra. (peça 42, p. 34-36)

68. Recomendar à Superintendência Regional da Conab em Mato Grosso, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que aprimore e padronize procedimentos, de forma a fortalecer seus controles internos administrativos e reduzir as ocorrências de inconformidades nos processos de comercialização como um todo, a fim de:

68.1 promover a revisão tempestiva das instruções processuais pelo gerente de operações e pelo superintendente, a fim de que todos os processos de comercialização sejam concluídos e pagos somente após serem apostas todas as assinaturas no processo; (peça 42, p. 12-16, p. 29-32)

68.2 verificar a regularidade documental dos processos exigidos pelos normativos da Conab para a aquisição de produtos agrícolas e/ou pagamento de subvenções, estabelecendo as etapas desses procedimentos, o momento adequado de cada verificação, os documentos que obrigatoriamente devem ser autuados e aqueles que podem apenas ser consultados nos sistemas e assinalados como revisados em um *check-list*; (peça 42, p. 15-17 e p. 29-32)

68.3 indicar obrigatoriamente em todos os anexos aos termos de vistoria e notificação de qual termo ele é anexo e que cada termo de vistoria indique quais anexos ele possui. (peça 42, p. 12-15)

69. Encaminhar cópia da presente instrução à Companhia Nacional de Abastecimento e à Superintendência Regional da Conab em Mato Grosso a fim de subsidiar as providências a serem tomadas para o atendimento das deliberações do Tribunal.

SECEX-MT, em 25 de julho de 2016.

(Assinado eletronicamente)

MARTIN MASTELARO P. DE BARROS



AUFC – Mat. 10213-0