

**TC 029.634/2015-6.**

**Tipo:** 2º Monitoramento do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário.

**Unidade jurisdicionada:** Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

**Proposta:** Mérito.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se do segundo monitoramento do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário, exarado no âmbito do TC 009.789/2009-0 (peça 7, p. 34-35 daqueles autos), que foi autuado para a realização de Auditoria Operacional, no exercício de 2009, com a finalidade 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) do Programa Abastecimento Agroalimentar, executada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

## EXAME TÉCNICO

2. O primeiro monitoramento do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário, realizado no âmbito do TC 015.211/2011-8, avaliou o estágio de implementação das deliberações um ano após a apreciação do relatório de auditoria pelo Plenário deste Tribunal, conforme apresentado na tabela a seguir. Tabela 1 – Situação das deliberações do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário, em agosto de 2011.

<b>Deliberações do Acórdão 123/2010-P</b>	<b>Situação</b>
Determinação 9.1.1	Cumprida
Determinação 9.1.2	Em Cumprimento
Determinação 9.1.3	Em Cumprimento
Determinação 9.1.4	Cumprida
Determinação 9.1.5	Em Cumprimento
Determinação 9.1.6	Em Cumprimento
Recomendação 9.2.1	Implementada
Recomendação 9.2.2	Implementada
Recomendação 9.2.3	Em Implementação
Recomendação 9.2.4	Em Implementação
Recomendação 9.2.5	Em Implementação
Recomendação 9.2.6	Em implementação
<b>Situação percentual por nível de classificação</b>	
Implementada/Cumprida	33%
Parcialmente Implementada/Cumprida	--
Em Implementação/Cumprimento	67%
Não Implementada/Cumprida	--
Não mais aplicável	--

3. Dessa forma, os itens do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário que serão analisados neste segundo monitoramento são:

### **Item 9.1 do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário**

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

(...)

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

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

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

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

### **Item 9.2 do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário**

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

(...)

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

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

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

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

4. Foi feita a análise da implementação dos itens que estavam em cumprimento ou em implementação a partir das informações trimestralmente encaminhadas pela Conab desde a prolação do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário (peças 11 a 33 do TC 009.789/2009-0).

5. Após essa análise, verificou-se que faltaram alguns dados para a conclusão da avaliação ora empreendida, tendo sido realizada diligência por meio do Ofício 0598/2015-TCU/SecexAmbiental, de 8/12/2015 (peça 6). A Conab respondeu aos questionamentos conforme documentos constantes das peças 9 e 11, e encaminhou a atualização do Plano de Ação referente ao

quarto trimestre de 2015 (peça 10).

6. Em relação ao **Item 9.1.2 do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário** (Ação 2 do Plano de Ação), solicitou-se à Conab, na diligência realizada, que informasse:

- a1. se o sistema xFAC Web foi implantado em todas as unidades e se proporcionou a correção das inconsistências nos registros de controle de estoques mantidos pela matriz e pelas Suregs, se ainda ocorrem erros e em que medida;
- a2. se disponibilizou as funcionalidades planejadas, tais como consultas analíticas sobre perdas quantitativas, desvios e sinistros em armazenagem, estoques de produtos alimentícios beneficiados por prazo de validade, estoques sub judice, entre outras;
- a3. em que medida as deliberações implementadas pela Conab, em decorrência da determinação constante do item 9.1.2 Acórdão 123/2010-TCU-Plenário, trouxeram benefícios para a gestão da política, com otimização de recursos, entre outros. Quantificar esse benefício em moeda corrente e apresentar memória de cálculo;

7. Quanto ao item a1, a Conab informou que o Sistema de Faturamento e Controle de Estoques Públicos (xFAC) entrou em funcionamento a partir de 2008 e, por ser uma base descentralizada, foi concluída, em fevereiro de 2010, a instalação em todas as Superintendências Regionais (Suregs) em atividade, sendo o xFAC Web uma ferramenta que disponibiliza informações gerenciais extraídas do xFAC. E que as inconsistências que ainda ocorrem são de ordem operacional, no que se refere a registros equivocados, mas que são rapidamente detectadas, pois o xFAC funciona em tempo real com as Secretarias de Fazenda dos Estados e disponibiliza todas as operações referentes aos estoques públicos de forma direta, o que minimizou as inconsistências entre Regionais e Matriz. Desde a implementação do sistema de Nota Fiscal Eletrônica - NFe, a validação de notas fiscais pelo xFAC vem sendo refinada, o que possibilita a identificação de possíveis erros referentes a cadastro (agentes, armazéns e estoque) durante a emissão das notas e sua correção imediata.

8. Destacou-se que o acesso à informação foi um importante ganho advindo do novo sistema, tendo em vista que o xFAC Web trouxe maior visibilidade aos dados de estoque tanto para as áreas operacionais da Conab quanto para os diversos Órgãos, setores econômicos e sociedade civil (peça 9, p. 2).

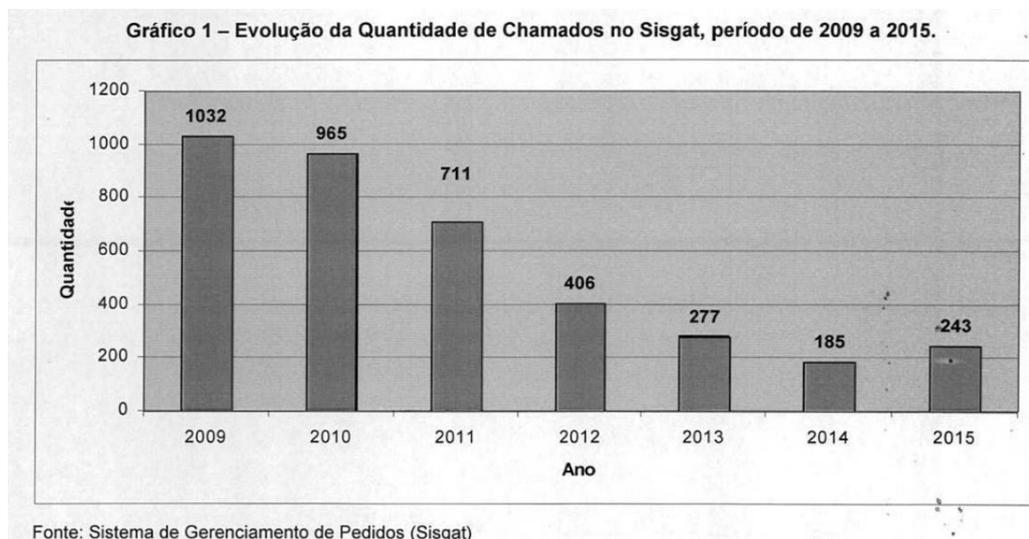
9. Em relação ao item a2, informa-se que o xFAC Web permitiu consultas analíticas na Transparência da Gestão dos Estoques Públicos, apesar da defasagem de um dia, pois a atualização dos dados para o banco de dados da Conab ocorre sempre no período da noite, sendo possível obter relatórios de: Perdas Quantitativas (relatórios de perda, desvio ou sinistro), Posição de Estoque (consolidado, específico e por data – com opção de seleção dos estoques sub judice); Prazo de Validade de Produtos (estoques de produtos beneficiados por prazo de validade); Aquisições (compras realizadas pela Conab por Aviso e por período); Vendas em Balcão (Consolidado); Vendas em Leilão Faturadas; Vendas REFAP (Consolidado); Doações Realizadas (Consolidado); Remoções Realizadas e Cargas em Trânsito; Movimentação de Estoques (remoções de produto, especificado por produto, safra e armazém); Agente - Operações realizadas (operações realizadas pela Conab envolvendo outros agentes) (peça 9, p. 3).

10. No que se refere ao item a3, a implantação do xFAC e, posteriormente, a liberação dos relatórios gerenciais por meio do xFAC Web (Transparência) trouxeram agilidade no gerenciamento da informação sobre a localização e situação dos estoques públicos, bem como maior segurança aos dados e confiabilidade às informações geradas, visto que todas as operações realizadas no xFAC exigem a utilização de senha com níveis de acesso predefinidos.

11. A Conab consegue, por exemplo, acompanhar a posição dos estoques e agilizar o processo de aquisição ou não de determinado produto, por meio das informações disponibilizadas pelo sistema e seus relatórios gerenciais. Há ainda relatórios que são enviados automaticamente a cada cinco dias

com alertas de informação quanto ao prazo de validade dos produtos beneficiados, o que proporciona o planejamento das ações a fim de evitar a perda dos produtos em estoque. Também foi implantado um relatório de alerta para as diferenças de estoque, que é disparado sempre que o sistema detecta alguma discrepância entre os estoques de um referido armazém. Esse controle é possível porque todas as operações para formação de estoques da Conab iniciam com a entrada do produto na sede do CNPJ e em seguida é realizada a remessa para armazenagem. Sempre que essa remessa não é feita ou, por algum motivo, a nota de remessa seja rejeitada e o usuário não perceba a tempo o erro no lançamento, o sistema encaminha um relatório ao usuário, aos responsáveis pelo gerenciamento na regional e à área gestora de estoques na Matriz.

12. Aponta-se que essas são melhorias e ganhos no desempenho da rotina que repercutem na gestão das várias áreas envolvidas, tratando-se de benefícios intangíveis. Embora não tenham um estudo específico para quantificar os benefícios resultantes da implementação desse sistema como um todo, indica-se a queda nas demandas por parte dos usuários do xFAC gerada pelo sistema de gerenciamento de pedidos (SISGAT) como um dado indicativo dos ganhos de produtividade e a melhoria nos processos viabilizados pelo sistema.



13. Informou-se que nos anos iniciais de implantação do xFAC houve um volume significativo de demandas por se tratar de um período de adaptação do sistema. De 2012 a 2013, o sistema foi estabilizado e as demandas tiveram uma crescente queda, sendo o aumento apresentado em 2015 decorrente de atualizações da Receita Federal que motivaram validações no sistema (peça 9, p. 3-4).

14. Entende-se que as informações apresentadas atendem aos questionamentos realizados, verificando-se o cumprimento do item 9.1.2 do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário, em virtude do aperfeiçoamento dos controles internos de estoques públicos promovido com o desenvolvimento do Sistema de Faturamento e Controle de Estoques Públicos e sua aplicação web viabilizando a identificação e correção tempestivas de eventuais diferenças de estoques entre a Matriz e as Superintendências Regionais, conforme assevera a Conab (peça 9, p. 2-4; e peça 10, p. 4 e 8-11).

15. Em relação ao **Item 9.1.3 do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário** (Ação 3 do Plano de Ação), solicitou-se à Conab, na diligência realizada, que informasse:

- b1. o número de fiscalizações especiais (não programadas) nos exercícios de 2012, 2013, 2014 e 2015, detalhando a etapa, unidade da federação, quantidade vistoriada e motivo da fiscalização, nos moldes da tabela 2;
- b2. se a empresa empregou esforços adicionais para ampliação dessas fiscalizações especiais, a partir da análise do resultado das conclusões das etapas de fiscalização e

avaliação das principais anormalidades e riscos constatados em relação à integridade dos estoques, conforme Plano de Ação;

b3. os benefícios advindos, se possível quantificar em moeda corrente e apresentar memória de cálculo;

16. Em relação ao item b1, a Conab forneceu as informações solicitadas, no quadro constante do Doc. 003 (peça 9, p. 22-25), copiado abaixo:

**RESUMO DAS FISCALIZAÇÕES ESPECIAIS REALIZADAS PELA CONAB EM 2012**

ETAPA	UF	QUANTIDADE VISTORIADA	MOTIVO DA FISCALIZAÇÃO
1ª	BA	2.310.186	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
	PR	26.216.581	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
	RS	345.874.199	AQUISIÇÃO DE ARROZ
	SE	15.000	AQUISIÇÃO DE ARROZ
<b>TOTAL</b>		<b>374.415.946</b>	

ETAPA	UF	QUANTIDADE VISTORIADA	MOTIVO DA FISCALIZAÇÃO
2ª	MG	171.000	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
	MT	141.601	REPOSIÇÃO DE PRODUTO
	PR	174.000	ALTERAÇÃO DE QUALIDADE
	RN	9.515.101	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
	RS	97.866.270	AQUISIÇÃO DE TRIGO
<b>TOTAL</b>		<b>107.867.972</b>	

ETAPA	UF	QUANTIDADE VISTORIADA	MOTIVO DA FISCALIZAÇÃO
3ª	MT	4.056.276	PERDA E ALTERAÇÃO DE QUALIDADE
	RN	2.390.873	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
	RS	97.866.270	DESIMPEDIMENTO
	SP	14.248.550	ALTERAÇÃO DE QUALIDADE
<b>TOTAL</b>		<b>118.561.969</b>	

**RESUMO DAS FISCALIZAÇÕES ESPECIAIS REALIZADAS PELA CONAB EM 2013**

ETAPA	UF	QUANTIDADE VISTORIADA	MOTIVO DA FISCALIZAÇÃO
1ª	MG	17.447.258	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
	MT	1.164.670	ALTERAÇÃO DE QUALIDADE
	SP	30.855	ZERAR ESTOQUE
<b>TOTAL</b>		<b>18.642.683</b>	

ETAPA	UF	QUANTIDADE VISTORIADA	MOTIVO DA FISCALIZAÇÃO
2ª	GO	26.146.734	PERDA EM ARMAZENAGEM
	MS	1.420.775	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
	PA	6.470	INVENTÁRIO DA UNIDADE E ALTERAÇÃO DE QUALIDADE
	RN	149.482	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
	RS	1.120.655	DESIMPEDIMENTO
<b>TOTAL</b>		<b>28.844.096</b>	

ETAPA	UF	QUANTIDADE VISTORIADA	MOTIVO DA FISCALIZAÇÃO
3ª	CE	2.403.320	AQUISIÇÃO ESPECIAL DE MILHO
	ES	1.677.070	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
	MT	25.956.187	DESIMPEDIMENTO
	PB	2.727.137	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
	RS	341.859	REPOSIÇÃO DE PRODUTO
	SP	38.000	ALTERAÇÃO DE QUALIDADE
<b>TOTAL</b>		<b>33.143.583</b>	

**RESUMO DAS FISCALIZAÇÕES ESPECIAIS REALIZADAS PELA CONAB EM 2014**

ETAPA	UF	QUANTIDADE VISTORIADA	MOTIVO DA FISCALIZAÇÃO
1ª	BA	138.876.345	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
	DF	13.250	GANHO EM ARMAZENAGEM
	MT	14.715	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
	PB	81.940	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
	RN	412.471	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
	RS	378.410	ALTERAÇÃO DE QUALIDADE (AP)
	SE	4.220.244	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
	SP	28.000	PERDA EM ARMAZENAGEM
<b>TOTAL</b>		<b>141.826.378</b>	

ETAPA	UF	QUANTIDADE VISTORIADA	MOTIVO DA FISCALIZAÇÃO
2ª	MT	1.086.104.375	CONTROLE DE QUALIDADE
	PR	83.330	ZERAR ESTOQUE
<b>TOTAL</b>		<b>1.086.187.705</b>	

ETAPA	UF	QUANTIDADE VISTORIADA	MOTIVO DA FISCALIZAÇÃO
3ª	BA	2.705.812	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
<b>TOTAL</b>		<b>2.705.812</b>	

**RESUMO DAS FISCALIZAÇÕES ESPECIAIS REALIZADAS PELA CONAB EM 2015**

ETAPA	UF	QUANTIDADE VISTORIADA	MOTIVO DA FISCALIZAÇÃO
1ª	BA	118.162	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
	CE	874.771	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
	MG	9.505.037	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
	RN	480.229	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
<b>TOTAL</b>		<b>10.978.199</b>	

ETAPA	UF	QUANTIDADE VISTORIADA	MOTIVO DA FISCALIZAÇÃO
2ª	BA	5.911.436	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
	PR	7.401.037	AQUISIÇÃO DE FEIJÃO
<b>TOTAL</b>		<b>13.312.473</b>	

ETAPA	UF	QUANTIDADE VISTORIADA	MOTIVO DA FISCALIZAÇÃO
3ª	RN	909.480	INVENTÁRIO DE UNIDADE PRÓPRIA
<b>TOTAL</b>		<b>909.480</b>	

17. Além das primeiras três etapas, os quadros encaminhados informam ainda acerca das demais etapas de fiscalização, totalizando em 2012, 2013, 2014 e 2015, R\$ 707.852.627,00; R\$ 1.574.677.254,00; R\$ 2.266.390.704,00; e R\$ 119.264.350,00, respectivamente.

18. No que se refere ao item b2, a empresa informa que operações de fiscalizações especiais são executadas com base na análise das anormalidades constatadas, dos indícios ou suspeitas quanto à integridade dos estoques públicos. Além disso, servem para uma maior vigilância e acompanhamento nos períodos de entressafra, bem como para o cumprimento das exigências referentes à execução das vistorias prévias às operações de formação dos estoques públicos.

19. Quanto ao item b3, identificou-se que os benefícios resultantes da implementação da deliberação podem ser expressados no planejamento adequado das ações, na qualidade dos serviços executados e na prevenção de ocorrências, com vistas à garantia da integridade dos estoques (peça 9, p. 5).

20. Verificou-se, no primeiro monitoramento realizado, que a determinação foi atendida quanto às alterações no calendário de fiscalização, de modo que as fiscalizações de um ano não repetissem os mesmos estados nos mesmos meses dos anos subsequentes (peça 24, p. 24, do TC 015.211/2011-8). Quanto à ocorrência das fiscalizações não-programadas constantes, conforme apontado, a Conab as executa com base na análise das anormalidades constatadas, dos indícios ou suspeitas quanto à integridade dos estoques públicos. Verifica-se, assim, que não há uma linearidade quanto aos montantes fiscalizados em cada etapa e ano de fiscalização. Entende-se, dessa forma, que a determinação 9.1.3 do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário está cumprida (peça 9, p. 5; e peça 10, p. 4 e 11-12).

21. Em relação ao **Item 9.2.3 do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário** (Ação 9 do Plano de Ação), solicitou-se à Conab, na diligência realizada, que:

- c1. Informe se o software desenvolvido para auxílio às atividades de fiscalização de estoques está adequadamente em operação com as funcionalidades para a realização dos cálculos e desenhos das medições de estoques, integrado com os sistemas de gestão de estoques e do cadastro de unidades armazenadoras;
- c2. Informe, ainda, acerca da implementação do item 24 da Ação 9 do Plano de Ação, quanto à criação do grupo gestor responsável pela administração do sistema;
- c3. Descrever os benefícios advindos, se possível quantificar em moeda corrente e apresentar memória de cálculo;

22. No que se refere ao item c1, a Conab informa que o Sistema de Fiscalização de Estoques (Sifisc), desenvolvido para auxiliar as atividades de fiscalização de estoques, encontra-se adequadamente em operação com as funcionalidades de realização de cálculos, tendo sido concluído e homologado pela área gestora em agosto/2014 e estando em produção, desde então, nos termos da CI/SUTIN 353, de 6/10/2014, que registrou a conclusão do Plano de Ação. E que o Sifisc está satisfatoriamente integrado ao serviço do Sistema de Gestão de Estoques (Sigest) que fornece os dados de estoque e ao cadastro de armazéns (Sicarm) (peça 9, p. 5 e 6).

23. Em relação ao item c2, a Conab informa que, em agosto/2014, quando da disponibilização do sistema, optou-se por não formalizar a criação do Grupo Gestor responsável pela administração do sistema, mas sim promover testes de campo visando avaliar a sua aplicabilidade, segurança e conformidade em relação às diversas exigências e requisitos que resultam no cumprimento eficaz e eficiente da execução das operações de fiscalização. Nas avaliações iniciais do sistema, verificou-se mais de cem itens referentes a diversas falhas e inconsistências que necessitavam de ajustes a serem realizados pela Superintendência de Gestão da Tecnologia da Informação (Sutin), e que foram sendo corrigidas ao longo da programação de fiscalização estabelecida no decorrer de agosto de 2014 até agosto de 2015, finalizando esse período com poucas pendências para a aceitabilidade final do Sistema por parte da Superintendência de Fiscalização de Estoques (Sufis).

24. A conclusão da fase final de testes e ajustes necessários ocorreu no mês de setembro/2015 e, então, foi proposta a criação do Grupo Gestor responsável pela administração do sistema, com a participação de colaboradores da Sufis, Superintendência de Logística Operacional (Sulog) e Superintendência de Armazenagem (Suarm). A Portaria Presi 656, de 1/9/2015, formalizou a constituição do Grupo Gestor (peça 9, p. 6 e 34).

25. Quanto ao item c3, aponta-se que foram vários os benefícios advindos da implantação do Sifisc, que proporcionou à atividade de fiscalização um instrumento eficiente para a agilização e fidedignidade da metodologia de mensuração dos estoques públicos, maior celeridade e credibilidade ao processo. Destacou-se a padronização dos documentos emitidos, como o Termo de Vistoria e Notificação (TVN), Laudo Simplificado, Laudo Técnico Operacional, Relatórios de Cubagem, Relatórios Operacionais e Relatórios Gerenciais. Ressaltou-se que o sistema visa, também, a mitigação de erros de digitação e de cálculo, pois os dados gerais relacionados à empresa a ser vistoriada são preenchidos automaticamente, assim como a quantidade de produtos calculados por meio de cubagem e, se houver, a diferença entre o físico e o contábil. Todos os documentos emitidos são armazenados em uma base de dados eletrônica e podem ser visualizados a qualquer momento e as informações contidas neles podem ser extraídas por meio de relatórios, conforme a necessidade. O sistema conta com vários alertas e controles que auxiliam o usuário, diminuindo as possibilidades de erros.

26. Dessa forma, o trabalho da fiscalização foi otimizado, dependendo de menor tempo para gerar os documentos e ainda com um salto em relação à qualidade das informações geradas. O

resultado satisfatório do Sifisc possibilitou a diminuição do tempo de cada etapa de fiscalização, o que resultou em uma redução de custos com diárias e locação de veículos. Outro benefício adicional foi a disponibilização de força de trabalho das equipes de fiscalização para execução das novas atividades assumidas nos últimos exercícios pela Superintendência de Fiscalização da Conab.

27. Do ponto de vista tecnológico, o sistema foi desenvolvido em plataforma Web/Desktop, com base de dados centralizada e integrado aos demais sistemas corporativos da Companhia, tendo trazido vários benefícios para a atividade de fiscalização. Foram citados os seguintes benefícios/funcionalidades: (i) facilitar a coordenação das etapas de fiscalização programadas durante o ano, bem como as fiscalizações por aquisição de produto e a especial decorrente de uma denúncia; (ii) gerar, registrar, transmitir e homologar TVN; (iii) registrar o Tempo Médio de Depósito (TMD) de um CDA (Código do Armazém) do Agente Armazenador; (iv) calcular e registrar a quebra natural de um Agente Armazenador, para avaliar se esta é superior ao nível admissível e, conforme o índice encontrado, efetuar comunicações, impedimentos, descredenciamentos, cobranças e aberturas de processos devidos decorrentes de perdas ou desvios identificados; (v) efetuar o cálculo da Cubagem; (vi) manter as informações de Entidade Classificadora, bem como dos Agentes Fiscalizadores vinculados a elas; (vii) possibilitar a geração de relatórios operacionais e gerenciais por meio de uma ferramenta de Business Intelligence (Pentaho) (peça 9, p. 5-7).

28. Verifica-se, conforme exposto, que a recomendação constante do item 9.2.3 do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário para que fosse desenvolvido software para a atividade de fiscalização de estoques, que realizasse os cálculos e desenhos das medições de estoques, e que fosse integrado com os sistemas de gestão de estoques e o de cadastro de unidades armazenadoras, para a agilização e maior fidedignidade da atividade de fiscalização de estoques públicos, foi devidamente implementada (peça 9, p. 5-7; e peça 10, p. 6 e 14-15).

29. Em relação ao **Item 9.2.4 do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário** (Ação 10 do Plano de Ação), solicitou-se à Conab, na diligência realizada, que informasse:

- d1. se foi realizado o estudo para verificação do peso específico dos demais produtos depositados nos armazéns públicos e privados, além do milho, e/ou quais medidas foram tomadas para verificar se os coeficientes médios usados pela Conab para o cálculo da quantidade de grãos armazenados estão compatíveis com os produtos das várias regiões produtoras, de modo que os cálculos sejam fidedignos e reflitam a efetiva realidade do produto armazenado;
- d2. os benefícios advindos da padronização e verificação realizada, se possível quantificar em moeda corrente e apresentar memória de cálculo;

30. Quanto ao item d1, a Companhia informou que foi firmado Termo de Execução Descentralizada 0001/2014 entre CNPq e CONAB, em 8 de setembro de 2014, com objetivo de contratação de projetos de pesquisas científicas para determinar as perdas quantitativas e qualitativas na pós-colheita e no transporte dos grãos de arroz em casca, milho e trigo. O CNPq publicou a Chamada MCTI/CONAB/CNPq 18/2014 - Perdas pós-colheita de grãos, em 29 de setembro de 2014, com objetivo de selecionar e financiar a pesquisa de perdas a ser realizada por entidade de pesquisa. No escopo de três das cinco linhas temáticas existia um item solicitando a determinação da massa específica dos grãos armazenados. Dentre as linhas temáticas da chamada estava, ainda, a linha temática n. 5 - Metodologia para determinação e volume massa de grãos a granel e ensacados. Através dessa pesquisa haveria uma indicação da metodologia mais adequada para determinação do volume e massa de grãos armazenados a granel e ensacados levando em consideração a praticidade, economicidade, segurança, eficiência e precisão.

31. Todavia, segundo resultado divulgado no sítio eletrônico do CNPq, em 3/12/2014, a chamada para seleção e financiamento da pesquisa de perdas dos volumes não obteve nenhum selecionado. Sendo assim, a pesquisa ficou impossibilitada de ser realizada. Por isso, a Conab e o

CNPq estão analisando a viabilidade de, a partir do Termo de Execução Descentralizada atual, lançar novamente uma chamada pública para contratar a linha temática n. 5 - Metodologia para determinação e volume massa de grãos a granel e ensacados (peça 9, p. 8; e peça 10, p. 16).

32. No que se refere ao item d2, a Conab informa que como essa ação encontra-se em andamento, não há condições técnicas para avaliação dos benefícios advindos da padronização e verificação a ser realizada.

33. Verifica-se que a Conab tem encontrado dificuldades para a realização de parcerias para a definição de metodologia para determinação do volume e massa de grãos a granel e ensacados. Conforme já reportado no primeiro monitoramento, haviam sido empreendidas diversas iniciativas para a realização dos estudos para determinação do peso específico de cada produto, segundo região produtora, inicialmente com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), depois com o Centro Nacional de Treinamento em Armazenagem (Centreinar), da Universidade Federal de Viçosa (UFV), e posteriormente com outras instituições de ensino superior que atuam na área de pós-colheita e transporte de produtos agrícolas. Entretanto, as tratativas não lograram êxito.

34. A Conab realizou, posteriormente, estudos com suas próprias equipes de fiscalização nos meses de nov/dez/2010, por meio da seleção de amostras representativas dos estoques governamentais de milho, depositados em armazéns públicos e privados, dos estados do Paraná, Mato Grosso e Goiás (peça 15, p. 10, do TC 009.789/2009-0), tendo verificado que o coeficiente aplicado pela Companhia para o milho com margem de segurança de 2 a 5%, que variava conforme o tipo de estrutura armazenadora, era plenamente compatível com a massa específica real avaliada nos diversos estoques do produto.

35. Todavia, naquela oportunidade, ressaltou-se que inúmeras variáveis pré e pós-colheita, condições da estrutura armazenadora, características intrínsecas e extrínsecas do produto, suas especificações de identidade e qualidade e sua conservação e manejo interferiam na massa específica. E que o índice representativo de cada estoque mais próximo da realidade seria o resultado da medição em cada operação ou situação, com possibilidade de alteração de diversas vezes no mesmo dia, em um mesmo depósito, o que tornaria impraticável uma definição precisa de massa específica por produto. A Companhia concluiu afirmando que a recomendação do TCU para a determinação do peso específico por região produtora não encontrava embasamento técnico para sua aplicação (peça 15, p. 9-11, do TC 009.789/2009-0).

36. Pelo exposto e conforme estudo realizado pela equipe de fiscalização da Conab (item 35), entende-se que a empresa buscou e tem buscado meios de verificação dos coeficientes correntemente utilizados, dispondo inclusive de capacidade técnica para a verificação do peso específico dos demais produtos depositados nos armazéns públicos e privados. Pode-se, assim, considerar implementada a recomendação item 9.2.4 do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário (peça 9, p. 7-8; e peça 10, p. 6 e 16).

37. Em relação ao **Item 9.1.5 do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário** (Ação 5 do Plano de Ação), solicitou-se à Conab, na diligência realizada, que informasse:

- e1. se a adequação feita nas normas vigentes, relativas à recuperação de débitos oriundos de perdas ou desvios de estoques públicos, possibilitou a revisão dos processos internos de forma a torná-los mais céleres e efetivos;
- e2. se o ajuizamento das ações judiciais de cobrança das perdas e desvios em armazenagem tem sido feito no prazo máximo de três meses a contar da emissão do TVN, conforme art. 11 do Decreto 1.102/1903, Resolução 1/2011 da Diretoria Colegiada da Conab e entendimento jurisprudencial do STJ;
- e3. se tem sido atendido o prazo máximo de trinta dias para instrução dos procedimentos administrativos de cobrança/reparação dos débitos, conforme Comunicação Interna da Presidência da Conab nº 56/2008;

- e4. as ações ajuizadas fora desse prazo prescricional com data base de 2011 a 2015, e o total das operações tidas como Desvio ou Perda em Armazenagem, listando-as nos moldes tabela 3 apresentada no item 41;
- e5. os benefícios advindos, se possível quantificar em moeda corrente e apresentar memória de cálculo;

38. Quanto ao item e1, a Conab enumerou as principais adequações feitas nas normas vigentes que possibilitaram o trâmite mais célere e efetivo do processo interno, destacando: 1) prazos para providências pelas unidades da Conab, uma vez que a Resolução 17/2002 previa apenas o prazo para providência a ser tomada por algumas unidades; e 2) diminuição de prazos, como por exemplo a Gerência de Cadastro e Cobrança (GECOB) e o Jurídico, que têm três dias úteis para providências administrativas, sendo que a resolução anterior previa o prazo de dez e quinze dias, respectivamente. A edição da Resolução 01/2011 também possibilitou ao quadro funcional tomar consciência para o cumprimento do trâmite para o ajuizamento no prazo prescricional (peça 11, p. 4). Afirmou-se ainda que as áreas envolvidas no processo de recuperação de créditos oriundos de perdas ou desvios em armazenagem passaram a se comprometer mais na busca do cumprimento dos prazos estabelecidos, tornando a tramitação mais célere, com a entrada em vigor da Resolução 001/2013 de 13/1/2011 (peça 9, p. 9).

39. Em relação ao item e2, informou-se que, dos 99 processos que foram ajuizados, correspondentes às perdas/desvios ocorridos no período de 2011 a 2015, em seis processos (peça 9, p. 43; peça 11, p. 4) o ajuizamento da ação ocorreu após o prazo previsto na Súmula 50 do TRF 1ª região, publicada em 3/6/2013, que dispõe acerca do prazo prescricional de três meses, contados a partir do dia em que a mercadoria foi ou deveria ser entregue, para a propositura, por parte da Conab, da ação de depósito (Decreto 1102/1903 - Art. 11). A tabela encaminhada indicava sete processos. No entanto, retificou-se informação do processo 0005583-54.2012.4.01.3500, que havia sido listado como ajuizado fora do prazo, mas que foi ajuizado em 6/2/2012, dentro do prazo, devendo ser alterado no Sistema de Cobrança.

40. Ressaltou-se que o prazo não é contado em dias, mas em meses. Apesar de constar muitas ações ajuizadas com noventa, 91 e 92 dias da constatação do desvio, o ajuizamento não ocorreu fora do prazo prescricional, pois o prazo trimestral tem como termo final o dia de igual número do de início, ou no imediato se faltar exata correspondência (artigo 132, parágrafo 3º, do Código Civil).

41. O processo 5014783-75.2014.4.04.7100 (Processos administrativos – PA – 2363/2014 e 2416/2014) foi encaminhado ao escritório de advocacia terceirizado em tempo hábil para o ingresso da ação judicial, conforme informa a Gerência Jurídica Regional do Rio Grande do Sul. Porém, o ingresso da ação judicial ocorreu após o prazo prescricional por falha do escritório. Apesar disso, foi celebrado Acordo em 27/10/2015, após ajuizamento, das dívidas objeto dos processos 2363 e 2416/14 - Arrozeira Sobrado Ltda., aguardando-se homologação em juízo. Os processos judiciais 0003009-83.2011.4.01.3503 (PA 2030/2011), 000200-52.2012.4.01.353 (PA 2353/2011) e 0002002-22.2012.4.01.3503 (PA 2878/2011) também foram encaminhados ao escritório de advocacia terceirizado em 5/9/2011, 13/10/2011 e 24/1/2012, respectivamente, em tempo hábil para o ingresso da ação judicial, conforme informa a Gerência Jurídica Regional de Goiás, porém o ingresso da ação judicial ocorreu após o prazo prescricional por falha do escritório.

42. No processo judicial 5004058-23.2012.4.04.7006, a Gerência Jurídica Regional informou que o processo administrativo adentrou naquele setor em junho de 2012, portanto, após o prazo prescricional. Acrescentou que será apurada a responsabilidade contratual dos escritórios terceirizados e o descumprimento do prazo prescricional da ação 5004058-23.2012.4.04.7006 (processo administrativo 0434/2012).

43. No que se refere ao item e3, a empresa descreveu a previsão normativa do prazo de tramitação de dezenove dias úteis do processo administrativo, antes de seguir ao ajuizamento, os

quais se distribuem em: TVN (três dias úteis) --> SUFIS/GEFIS --> (três dias úteis) --> SUPAD/GEPOT (dois dias úteis) --> SUOPE/GEFOC (três dias úteis) --> SUREG (três dias úteis) --> SUCON/GECOV (dois dias úteis) --> SUOFI/GECOB (três dias úteis). Concomitante a esse trâmite, a SUFIS/GEFIS encaminha cópia do TVN à SUARM/GECAD e à SUOFI/GECOB para as providências previstas na norma.

44. A Conab admitiu que existe dificuldade no cumprimento do prazo máximo de apenas trinta dias para instrução dos procedimentos administrativos de cobrança/reparação dos créditos. Dos 99 processos que foram remetidos para instrução judicial, apenas 17 foram encaminhados no prazo de trinta dias, e considerou que o não cumprimento do trâmite de trinta dias do processo administrativo deve-se a sua tramitação física entre os diversos setores envolvidos, tendo em vista que as Regionais ficam em outros Estados do Brasil, além de não observância dos prazos pelas unidades, devido, principalmente, ao excesso de demanda. Informaram que foi expedida a Comunicação Interna 147/2016 pela Superintendência de Orçamento e Finanças (Suofi) para cumprimento do trâmite de trinta dias. Apontou que uma opção para o cumprimento do prazo poderia se dar por um sistema de informação totalmente digital, com autenticação de assinatura e juntada de documentos, que depende de análise e planejamento entre os setores envolvidos acerca de sua viabilidade.

45. Em relação ao item e4, a tabela constante da peça 9, p. 43, relaciona o total dos seis processos, cujas ações foram ajuizadas fora do prazo prescricional. Verifica-se, conforme informado no item e2, que apenas o processo judicial 5004058-23.2012.4.04.7006 (processo administrativo 0434/2012) teve o ajuizamento da ação judicial fora do prazo prescricional devido a procedimentos de responsabilidade da Conab. Os demais processos – 5014783-75.2014.4.04.7100 (PA 2363/2014 e 2416/2014), 0003009-83.2011.4.01.3503 (PA 2030/2011), 000200-52.2012.4.01.353 (PA 2353/2011) e 0002002-22.2012.4.01.3503 (PA 2878/2011) – ultrapassaram o prazo prescricional em virtude da atuação dos escritórios terceirizados de advocacia (peça 11, p. 4). Dessa forma, verifica-se a necessidade de que a Conab fiscalize a atuação de tais escritórios a fim de que esses atrasos não ocorram.

46. Em resposta ao item e5, indicou-se que, no período de 2011 a 2015, houve 312 ocorrências de perdas/desvios, correspondentes a 228.186.665 kg de produtos variados, que calculados pela sobretaxa das datas das ocorrências totalizavam R\$ 98.388.427,54. Em sequência, afirmou que 163 dívidas foram quitadas em espécie, 45 quitadas em produto (no total de 24.712.961 kg), doze canceladas, duas com acordo firmado, 88 ajuizadas, uma estava para instrução judicial e uma com cobrança em andamento. Essas duas últimas foram quitadas em espécie, em 20 e 27/1/16, respectivamente, no valor total de R\$ 60.738,69. Oito dívidas foram quitadas somente após o ajuizamento. As duas dívidas que tiveram acordos firmados já tinham sido ajuizadas fora do prazo, aguardando homologação em juízo (peça 9, p. 45-56).

47. Quanto aos benefícios, informou-se que o recebimento em espécie referente a 163 dívidas foi na ordem de R\$ 25.636.421,72, sendo 161 dívidas calculadas pela sobretaxa e duas calculadas pelo INPC mais juros de 1% a.m. Há, também, além dos valores recebidos das ações ajuizadas, quinze ações com pedidos procedentes com trânsito em julgado ou o pagamento após o seu ajuizamento, resultando no valor de R\$ 9.148.074,72.

48. Conforme verificado na análise do primeiro monitoramento, a Conab revisou os processos internos de recuperação de débitos buscando uma padronização de procedimentos, tendo havido progressos em relação ao índice apurado na auditoria. Entendeu-se, naquela ocasião, que a companhia deveria buscar alcançar a meta de totalidade de ações ajuizadas no prazo.

49. De acordo com as informações prestadas pela Companhia, entende-se que a determinação 9.1.5 foi cumprida, com praticamente a totalidade de ações ajuizadas dentro do prazo prescricional, sendo que uma ação chegou na Gerência Jurídica Regional após o prazo prescricional e as demais

quatro ações, ajuizadas fora do prazo, se deveram a falhas na atuação de escritórios terceirizados de advocacia, o que deverá ser investigado. Quanto ao prazo máximo de trinta dias para instrução dos procedimentos administrativos de cobrança/reparação dos créditos, entende-se que a empresa tem se esforçado para cumpri-lo, conforme informado, e que esses atrasos, quando ocorrem, não têm impactado o ajuizamento das ações judiciais, de acordo com os dados apontados referentes às ações ajuizadas fora do prazo prescricional, apesar da importância que o cumprimento do prazo tenha no trâmite do processo, ratificada pela companhia.

50. Em relação ao **Item 9.1.6 do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário** (Ação 6 do Plano de Ação), solicitou-se à Conab, na diligência realizada, que informasse:

- f1. se providenciou, a partir da análise realizada das empresas impedidas de armazenar estoques públicos, a remoção ou a venda dos produtos ainda armazenados nessas empresas impedidas de contratar com a Administração Federal, por força da Lei nº 10.522/2002, ou por não estarem amparadas por liminar judicial;
- f2. em que medida a revisão das rotinas de controles de inadimplência dos sistemas informatizados, com suas adequações e/ou inclusão de novas funcionalidades, possibilitou evitar o armazenamento de estoques públicos por empresas impedidas legalmente de contratar com o Governo Federal;
- f3. os benefícios advindos, se possível quantificar em moeda corrente e apresentar memória de cálculo;

51. No que se refere ao item f1, a Conab informou que ainda existem alguns quantitativos de guarda de estoques públicos em unidades armazenadoras que, à época da auditoria, respondiam por débitos originados da atividade de armazenagem com a Companhia, conforme levantamento da situação atual destas empresas (peça 9, p. 87-91). E que esses impedimentos/restrições das unidades armazenadoras geram prioridades para uso dos estoques em operações desenvolvidas pela Conab, que são orientadas pelas demandas encaminhadas por outros órgãos, como Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em função do comportamento de mercado das commodities agrícolas e execução de programas de abastecimento social.

52. Dessa forma, a Conab busca maximizar nessas operações o uso dos volumes depositados em armazéns com restrições/impedimentos. Porém, a empresa fica condicionada ao atendimento dos requisitos de cada programa, como, por exemplo, quantitativos, prazos, localização, entre outros. Por esse motivo, parte dos saldos apontados nos relatórios ainda permaneciam depositados nas unidades elencadas ao final do ano de 2010, sendo que os demais foram utilizados em operações de venda, doação e remoção.

53. Acrescentou-se que os produtos que permaneceram depositados podem não ter sido contemplados nas operações por não atenderem a critérios e/ou por falta de oportunidade. E mesmo entre aqueles que foram indicados, a retirada do estoque pode não ter ocorrido em virtude da não conclusão da operação, resultante de uma tentativa de comercialização que não obteve êxito, do não pagamento de um lote comercializado por parte do adquirente, pela falta/limitação de recursos da companhia nos casos de remoção, pela indisponibilidade de unidades armazenadoras aptas a receberem o produto e pela inexistência de armazéns que ofereçam as mesmas condições logísticas para o desenvolvimento de futuras operações (peça 9, p. 10-12).

54. Quanto ao item f2, a Conab informou que é gerada no Sistema de Cadastro Nacional de Unidades Armazenadoras (Sicarm) uma lista dos armazéns prestadores de serviço que não possuem nenhum impedimento quando são realizadas as operações de aquisição de estoques públicos, e essa lista é disponibilizada para a área gestora das aquisições, impedindo que a Conab receba produto novo

em armazéns que possuam qualquer tipo de impedimento, exceto se o armazenador possuir liminar judicial que o habilite a participar do processo.

55. O Sicarm também possui uma rotina que atualiza diariamente o status do armazém como impedido ou não impedido, tendo em vista que muitos motivos de impedimento são dinâmicos e podem surgir durante a prestação de serviço de armazenagem após a entrada do estoque. As regras de impedimento contidas no Sicarm estão normatizadas no Manual de Operações da Conab (Moc), no seu título 08, Documento 04. Por meio de uma interação existente entre o Sicarm e o XFAC, são emitidos alertas de quais armazéns estão impedidos e qual o motivo do impedimento.

56. Com objetivo de dar transparência ao processo de contratação, a Conab também disponibiliza, no sítio eletrônico para consulta do público, os armazéns que possuem contrato de armazenagem e estão habilitados (credenciados e habilitados), ou seja, armazéns que não possuem impedimento de armazenar produto do Governo Federal.

57. Em relação ao item f3, a Companhia apontou como um dos principais benefícios da implementação da deliberação o fato de que a Conab não inicia tomada de serviços de armazenagem com prestadores de serviços que possuam qualquer impedimento listado no Moc, título 08, Documento 04, dentre eles pendência financeira com a Empresa. Isso é um incentivo para que os prestadores de serviço cumpram o contrato de armazenagem, não desviem estoques públicos e mantenham suas estruturas em condições de preservar a qualidade do produto armazenado.

58. Além disso, a rotina de impedimentos permite que os gestores de estoques públicos identifiquem quais os armazenadores que possuem estoques e estão impedidos, inclusive alertando quanto ao tipo de impedimento, auxiliando na tomada de decisão quanto à remoção de estoques.

59. Pelas informações apresentadas, pode-se considerar que a determinação constante do item 9.1.6 do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário foi cumprida, apesar de ainda existir um saldo de produtos a serem removidos, o que está sendo feito de acordo com as prioridades para uso dos estoques em operações desenvolvidas pela Conab, não havendo mais a tomada de serviços de armazenagem com prestadores de serviços que possuam qualquer impedimento (peça 9, p. 10-13; e peça 10, p. 5 e 13).

60. Em relação ao **Item 9.2.5 do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário** (Ação 11 do Plano de Ação), solicitou-se à Conab, na diligência realizada, que informasse:

- g1. o resultado da recomendação 9.2.5 de se realizar “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”, conforme disposto no item 9.2.5 do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário, o que pode ser feito nos moldes da análise elaborada na auditoria (peça 6, p. 1-4, do TC 009.789/2009-0), que utilizou a tabela 10 do apêndice A (peça 7, p. 1, do TC 009.789/2009-0), usando-se informações como a capacidade estática ociosa no mesmo município ou em município adjacente (inclusive os índices de ocupação já implementados), adequação da estrutura física do armazém público da localidade ao produto, os valores pagos pela Conab para armazenar em armazéns privados, entre outros;
- g2. se a revisão das rotinas de acompanhamento sistemático do índice de ocupação das UAs próprias e a disponibilização dos índices de ocupação das Unidades Armazenadoras (UAs) na Intranet, mensalmente, permitiram à Conab priorizar a armazenagem pública dos estoques governamentais, com a redução da capacidade ociosa de seus depósitos;
- g3. quais os benefícios verificados em decorrência da adoção dessa medida, se possível quantificar em moeda corrente e apresentar memória de cálculo;

61. Em resposta ao item g1, a Conab indicou que está em produção pela Gerência de Mensuração de Custos e Precificação de Serviços (Gempe), subordinada à Superintendência de Controladoria e Riscos (Sucor), o levantamento detalhado dos custos de cada item dos serviços de armazenagem prestados nos armazéns próprios da Conab. Esses dados, além da informação do índice de ocupação dos armazéns (dado já a disposição da Conab), são necessários para a realização da análise de custo-benefício com a comparação dos custos envolvidos em ambos os cenários (público e privado), contabilizando-se de um lado os valores de armazenagem em armazéns de terceiros e de outro os valores de remoção do produto mais armazenagem em unidades próprias. Após a conclusão desse estudo, será possível a realização de uma análise sistemática com todos os custos envolvidos e, conseqüentemente, a avaliação da sua viabilidade.

62. Ademais, argumentou-se que, embora seja possível a concepção desta análise de custo-benefício, a movimentação de estoques pela Conab se ampara na Nota Conjunta Mapa e Fazenda 034 de 30/4/2004 (peça 9, p. 58-61) e, conforme seu item 2, a remoção para atender reposicionamento de estoque em virtude de capacidade estática ociosa em armazém próprio não se apresenta como uma das situações que justificam remoção (peça 9, p. 13-14).

63. No que concerne ao item g2, Conab dispõe que a formação do estoque, sua entrada em um armazém, pode se dar via Aquisição do Governo Federal (AGF) ou por meio do Contrato de Opção (Decreto Lei 79/1966), ambas operacionalizadas em armazéns públicos e privados, desde que credenciados na Conab. Dessa forma, dentre as possibilidades de local, cabe ao produtor escolher qual armazém será mais conveniente para que a operação seja realizada, não havendo governabilidade por parte da Conab em privilegiar os armazéns próprios. Acrescentam que a formação do estoque público impacta diretamente no índice de ocupação dos armazéns com a possibilidade de redução da ociosidade dos armazéns próprios, mas que pode não se confirmar visto a impossibilidade de se restringir o recebimento de produto em armazéns privados em função de capacidade ociosa em unidade própria.

64. Depois da formação de estoques, seja nos armazéns públicos ou nos privados credenciados, para que se execute qualquer remoção dos produtos, deve ser observado os critérios da Nota Conjunta Mapa e Fazenda 34 de 30/4/2004 (peça 11, p. 36-38), a qual disciplina o inciso III do artigo 1º da Portaria Interministerial 38, de 9/3/2004. Entre as situações que justificam remoção, o reposicionamento de estoques não é enumerado como um dos motivadores para a contratação de frete, o que se apresenta como um limitador para se realizar o remanejamento dos estoques para unidades armazenadoras próprias. Ademais, somente as situações emergenciais são tratadas com contratação imediata de remoção (alíneas "b", "e", "f" e "g"), e todas as outras são conduzidas com a venda do produto em programa de vendas em balcão, ou venda em leilão com o mínimo de três tentativas.

65. Informou-se que, com a promulgação do Decreto 7.920 de 15/2/2013, que criou o Conselho Interministerial de Estoques Públicos de Alimentos - CIEP e dispôs sobre sua competência, o processo de venda dos estoques públicos pela Conab passou a ocorrer mediante a deliberação e fixação de diretrizes pelo CIEP, o que até então não existia. Esta alteração trouxe maior morosidade ao processo e menor ingerência por parte da Conab, a qual coube somente a apresentação do estudo técnico com as necessidades de vendas para aprovação e a realização da venda somente após a publicação de autorização específica por meio de Resolução, levando dias ou até meses para sua publicação. Após a publicação, é iniciado o processo de venda, podendo o produto ser colocado para comercialização por no mínimo três vezes. Se houver o insucesso na venda após as três ofertas do produto, é prevista ainda a aprovação da programação financeira e a subsequente disponibilização dos recursos antes da contratação da remoção, conforme alínea "c" do item 4 da Nota Conjunta Mapa e Fazenda 34 de 30/4/2004.

66. Acrescentou-se que, não obstante a atual impossibilidade legal de se remover os estoques em função apenas da ociosidade por armazéns da Conab, a empresa entende necessário obter a análise do custo-benefício entre se manter estoques públicos em armazéns privados e a sua remoção para

armazém próprio na mesma região, sendo que este trabalho já vem sendo desenvolvido e tem como um dos pontos conclusos a determinação da metodologia de cálculo disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/premios/premios-1/premio-chico-ribeiro/1o-lugarcategoria-relatos-de-experiencia.pdf>. Destacou-se que, embora seja possível a concepção deste estudo posteriormente, por mais viável que seja a remoção para armazéns próprios, o seu cumprimento dependerá das legislações ou regulamentações externas vigentes (peça 11, p. 5-7).

67. Quanto ao item g3, restou prejudicada a indicação dos benefícios da adoção da deliberação, tendo em vista que ainda não foi finalizada a análise do custo-benefício entre manter estoques públicos em armazéns privados e a sua remoção para armazém próprio.

68. Diante das informações expostas, entende-se que, apesar do empecilho normativo, a Conab está reunindo as ferramentas necessárias para fazer a 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, conforme recomendação constante do item 9.2.5 do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário. A partir dos resultados dessa análise de custo-benefício, poderão ser propostas alterações nas normas ou procedimentos de modo a promover o melhor aproveitamento dos recursos públicos empregados. Propõe-se, pelo exposto, considerar implementada a recomendação.

69. Em relação ao **Item 9.2.6 do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário** (Ação 12 do Plano de Ação), solicitou-se à Conab, na diligência realizada, que informasse:

- h1. em que medida foi promovida a adequação e/ou reforma da estrutura física de seus armazéns e a adequação de recursos humanos da área de armazenagem, de modo a tornar os armazéns públicos plenamente operacionais;
- h2. a adequação das unidades armazenadoras da Conab em relação a itens de habilitação técnica do MOC e em relação a itens de certificação, detalhando inclusive o percentual de cumprimento das etapas de certificação estabelecidas, acompanhado da justificativa de eventual falta de implementação;
- h3. os benefícios advindos, se possível quantificar em moeda corrente e apresentar memória de cálculo.

70. Quanto ao item h1, a Conab alegou que a adequação e reforma da estrutura física dos seus armazéns, de modo a torná-los plenamente operacionais, tem ocorrido, principalmente, por meio do Contrato Administrativo 30/2013, celebrado entre a Companhia e o Banco do Brasil, cujo objeto é a modernização, ampliação, reforma e construção de armazéns para a guarda de produtos agropecuários. E que o objeto em questão encontra-se na fase de desenvolvimento de projetos, estando em curso tratativas para aditamento do contrato para prorrogação por mais 28 meses a contar de seu vencimento. Em relação à adequação de recursos humanos, foi realizado o Concurso Público Conab 1/2014 para provimento de vagas e formação de cadastro de reserva para cargos de nível médio e nível superior para lotação nas unidades da Conab em todo território nacional, tendo sido criadas 86 vagas para contratação imediata de Técnico Agrícola, dez para Engenharia Agrícola e 52 para Agronomia.

71. Em relação ao item h2, a empresa informou que a adequação referente a esses itens de certificação e de habilitação técnica do MOC diz respeito em sua maioria à aquisição de equipamentos e de serviços de menor complexidade, conforme a seguinte relação de equipamentos adquiridos: 48 determinadores eletrônicos de umidade, 55 máquinas de costurar boca de sacaria, oito empilhadeiras horizontal, cinco balanças de eletrônicas de plataforma, cinco exaustores insufladores de ar, nove placas de sinalização, um jogo de peneira para classificação, 61 estações meteorológicas e 13 moinhos de prova de arroz. O investimento em equipamentos totalizou cerca de R\$ 798 mil no período de 2010 até 2015. E os serviços contratados foram: aferição de determinador de umidade, manutenção de

sistema de termometria, manutenção de equipamentos mecânicos e instalações elétricas, aferição de balanças, manutenção de termo-nebulizadores, projetos de sistema de prevenção e combate a incêndio e projeto de depósitos de agrotóxicos. Assim, por meio desses serviços e aquisições, a Conab tem realizado as adequações de forma a cumprir as etapas de certificação.

72. Em uma primeira etapa, a Conab certificou as unidades de Ponta Grossa, Cambé e Brasília, certificando cerca de 21% da capacidade estática. No segundo contrato, a empresa Rina Brasil Serviços Técnicos Ltda. certificou as unidades armazenadoras de Uberlândia/MG, São Sebastião do Paraíso/MG, Varginha/MG, Conceição do Rio Verde/MG, Perdões/MG, Campos Altos/MG, Montes Claros/MG, Juiz de Fora/MG, São José/SC, Itaberaba/BA e Mossoró/RN. O processo de emissão e lançamento dos certificados no sistema de certificação do Mapa estava previsto para ser realizado em janeiro de 2016. Atualmente a Conab possui cerca de 41% da sua capacidade estática certificada.

73. No que se refere ao item h3, a empresa apontou que a certificação visa à modernização das estruturas de armazenagem, sendo que os benefícios da implantação da certificação para as operações de armazenagem da CONAB são:

- a. melhoria das condições dos equipamentos de trabalho do armazém;
- b. melhoria na coleta de parâmetros do produto que estão ligados à qualidade do produto, tais como umidade, peso, classificação e identificação de impurezas devido à aquisição dos identificadores de umidade, balanças, moinhos de prova de arroz e jogo de peneira;
- c. rotina de higienização e controle de pragas das unidades;
- d. aumento da segurança dos armazéns com a aquisição de exaustores para ambientes confinados;
- e. agilidade nos processos de recebimento e expedição de produtos com a aquisição de empilhadeiras horizontais. Reduzindo a necessidade de serviço de braçagem para realizar a operação; e
- f. maior controle das operações e secagem e das condições de umidade do produto e do ar devida à aquisição de estações meteorológicas, aumentando a eficiência da secagem de produto e das operações de tratamento fitossanitário.

74. Verifica-se que tem sido promovida a adequação e reforma da estrutura física dos armazéns da Conab, conforme informações fornecidas, estando o objeto do Contrato Administrativo 30/2013, celebrado entre a Conab e o Banco do Brasil em fase de desenvolvimento de projetos, e considerando a aquisição de equipamentos e dos serviços relativos aos itens de certificação e de habilitação técnica do MOC. Pode-se considerar a recomendação do item 9.2.6 do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário como implementada (peça 9, p. 14-16; e peça 10, p. 7 e 18-20).

## **CONCLUSÃO**

75. Realizou-se, conforme consta da presente instrução, o segundo monitoramento do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário, referente à Auditoria Operacional com a finalidade de avaliar o processo de gestão de estoques públicos, para a avaliação das medidas tomadas visando ao cumprimento das determinações e ao atendimento das recomendações constantes da referida deliberação.

76. Considerando a análise realizada e os fundamentos expostos, conclui-se que a Conab atendeu às deliberações dispostas nos seguintes itens – Determinações 9.1.2, 9.1.3, 9.1.5 e 9.1.6 e Recomendações 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5 e 9.2.6 do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

---



77. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
- a. considerar cumpridas, com fulcro no art. 243 do RI/TCU, as determinações dirigidas a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) por meio dos itens 9.1.2, 9.1.3, 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário, e implementadas as recomendações 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5 e 9.2.6 do Acórdão 123/2010-TCU-Plenário;
  - b. encerrar o presente processo, por meio de seu apensamento definitivo ao TC 009.789/2009-0, nos termos do art. 169, inciso I, do RI/TCU, c/c os arts. 33 e 37 da Resolução-TCU 259/2014;
  - c. dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, a Conab.

Secretaria de Controle Externo da Agricultura  
e do Meio Ambiente, 2ª Diretoria Técnica, em  
23 de março de 2016.

Isabella Rezende Lopez de Barcelos  
(Assinado eletronicamente)  
Auditora Federal de Controle Externo  
Mat.: 9459-5