

Relatório do Ministro Relator

Tratam os autos do relatório da auditoria operacional realizada em cumprimento ao Acórdão nº 815/2009-TCU-Plenário, com o objetivo de avaliar o processo de gestão de estoques públicos. A aquisição desses estoques é financiada pela ação "Formação de Estoques Públicos", inserida na Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM. As principais justificativas para a realização dessa fiscalização foram a materialidade da ação (mais de R\$ 2 bilhões/ano), os riscos operacionais envolvidos com armazenagem, a relevância dos produtos adquiridos e o ineditismo de auditoria operacional realizada pelo Tribunal nessa área.

2. A Política de Garantia do Preço Mínimo do Governo Federal é executada pela Companhia Nacional de Abastecimento - Conab e prevê a aquisição de uma cesta de produtos agrícolas que devem ser armazenados de forma segura e eficiente para coibir desvios e manter a qualidade e quantidade dos produtos a serem lançados no mercado em época oportuna. Os produtos armazenados podem durar muitos anos se forem guardados de maneira adequada, constituindo-se em um importante ativo do Governo Federal.

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

4. A seguir, transcrevo as conclusões a que chegou a equipe de auditoria da Seprog, bem como apresento a proposta de encaminhamento efetuada pela unidade técnica. Ante a relevância da matéria e a qualidade do trabalho produzido, e a fim de possibilitar uma análise mais aprofundada do assunto, transcrevo ao final deste relatório a íntegra do relatório de auditoria e de seus apêndices (fls. 177/204 - v. p.).

"Conclusão

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

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

196. Além disso, é de fundamental importância que o Estado consiga gerenciar adequadamente os estoques públicos que possui. A falta de um sistema adequado, nacional, para gerenciamento dos grãos armazenados faz com que a Conab não exerça uma gestão e controle adequados sobre esses

ativos. As diferenças encontradas entre a posição de estoques mantida pela matriz e pelas superintendências regionais é algo grave e deve ser corrigido rapidamente.

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

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

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

200. Além de não estar seguindo o dispositivo legal, a Conab coloca em risco os estoques públicos armazenados junto a essas empresas, que se estima possuírem um valor aproximado de produtos de R\$ 117,6 milhões em suas dependências. Muitas dessas empresas possuem débitos oriundos de desvios de produtos, mas continuam prestando serviço de armazenamento para a Conab. É uma situação cuja ocorrência não deve ser permitida pela empresa, e que deve sinalizar para que ela melhore seus controles internos para isso não volte a ocorrer.

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

202. Além dos benefícios esperados na forma de atuação da Conab na fiscalização, guarda e controle de estoques públicos, espera-se que as medidas propostas pelo TCU revertam o grave quadro de risco de desperdício de recursos públicos com a não observância do prazo prescricional para recuperação de débitos por via judicial. Esta situação foi evidenciada pela auditoria para 70% das ações ajuizadas após o ano de 2003, que perfazem, em valores nominais, cerca de R\$ 89 milhões, e que diante da situação em que se encontram pode ser considerada como uma perda potencial para os cofres públicos. A real gravidade da situação, em termos financeiros, tende a ser muito maior se esse percentual de risco de perda de 70% for aplicado sobre todo o passivo de débitos de desvios ou perdas de estoques públicos relacionados à PGPM apurado pelo Conselho Fiscal da Conab (Ata da 164º

Reunião ordinária), que era de aproximadamente R\$ 1,6 bilhão em maio de 2009. Ter-se-ia, assim, um risco de desperdício de recursos públicos da ordem de R\$ 1,12 bilhão. Por fim, a auditoria estimou ainda uma potencial economia de recursos da ordem de R\$ 45 milhões anuais com redução de gastos com aluguel de armazéns privados, em virtude da melhor utilização da capacidade estática dos armazéns públicos. "

5. Ante o exposto, a equipe de auditoria, com a anuência do Gerente da 2ª Divisão e do Secretário da Seprog, e com fundamento no art. 45, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, propôs ao Tribunal:

I) determinar à Companhia Nacional de Abastecimento que:

- a) passe a exigir a garantia de depósito, conforme art. 8º do Decreto nº 3.855/2001, em todos os contratos de depósito efetuado junto a terceiros para armazenamento de produtos públicos;
- b) promova a melhora dos controles internos de estoques públicos de maneira a identificar e corrigir tempestivamente as diferenças de estoques entre a Matriz e as Superintendências Regionais, inclusive quanto à contabilização negativa de produtos;
- c) altere a programação das fiscalizações de estoques públicos, de modo que as fiscalizações de um ano não repitam os mesmos estados nos mesmos meses e que haja fiscalizações não-programadas constantes, especialmente nos armazéns que contém maiores quantidades de estoques e nos que já deram causa a perda ou desvio de produtos;
- d) não permita a participação de gerentes ou encarregados de operações em fiscalizações realizadas no estado de sua lotação, para que haja adequada segregação de funções;
- e) revise os processos internos de recuperação de débitos oriundos de perdas ou desvios de estoques públicos para que o mesmo seja mais célere e possa ser concluído dentro de 90 dias, conforme prazo prescricional considerado pelo Superior Tribunal de Justiça, bem como para que atenda ao prazo máximo de 30 dias para instrução dos procedimentos administrativos de cobrança/reparação dos débitos, conforme Comunicação Interna da Presidência da Conab nº 56/2008;
- f) analise a situação das empresas que estão armazenando estoques públicos e que possuem débitos não quitados oriundos de perdas ou desvios de produtos e, se comprovado que esses armazenadores não poderiam estar contratando com a Administração Federal, por força da Lei nº 10.522/2002, ou por não estarem amparadas por liminar judicial, providencie a remoção dos produtos ali existentes, além de verificar falhas de controle interno que possam dar causa à ocorrência dessa irregularidade, a fim de evitar que empresas impedidas legalmente de contratar com o Governo Federal armazenem estoques públicos, atentando inclusive para disposto no item 8.4.8 do Acórdão TCU nº 313/2002 da Segunda Câmara.

II) recomendar à Companhia Nacional de Abastecimento que:

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

- b) incorpore aos regulamentos e orientações referentes à atividade de fiscalização de estoques públicos, detalhamento sobre: procedimentos de vistoria da infraestrutura física do armazém para o adequado armazenamento de grãos; prazo de envio do TVN; utilização do grau de repouso dos grãos; e utilização do peso específico adequado dos produtos por região produtora;
- c) desenvolva software para ser utilizado na atividade de fiscalização de estoques, que realize os cálculos e desenhos das medições de estoques realizadas, e que seja integrado com os sistemas de gestão de estoques e o de cadastro de unidades armazenadoras, a fim de agilizar a atividade de fiscalização de estoques públicos, bem como de proporcionar maior fidedignidade ao processo;
- d) realize estudos para determinação do peso específico para cada produto, segundo a região produtora, para que o cálculo da quantidade de grãos armazenados seja mais fidedigno;
- e) realize análise do custo-benefício de se manter os estoques públicos em armazéns privados em detrimento à sua remoção para armazém próprio, com capacidade estática ociosa, instalado no mesmo município, ou município adjacente;
- f) promova a adequação e/ou reforma da estrutura física de seus armazéns para que todos estejam plenamente operacionais, disponíveis para recepção de estoques públicos, elaborando um plano de reestruturação de suas Unidades Armazenadoras às normas de habilitação técnica e de certificação, visando à garantia do atendimento às Instruções Normativas nº 32/04 e 12/09 do MAPA.

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

IV) encaminhar cópia do presente relatório de auditoria operacional ao Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; ao Presidente da Companhia Nacional de Abastecimento - Conab; aos Presidentes da Câmara dos Deputados e da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural daquela Casa; e aos Presidentes do Senado Federal e da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária daquela Casa.

RELATÓRIO de Auditoria Operacional Na Ação de Formação de Estoques Públicos (PGPM) do Programa Abastecimento Agroalimentar

Lista de siglas

AGF - Aquisição do Governo Federal

BB - Banco do Brasil

CADIN - Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal

CFP - Companhia de Financiamento da Produção

CIBRAZEM - Companhia Brasileira de Armazenamento

COBAL - Companhia Brasileira de Alimentos

COC - Contrato de Opção de Compra

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

COV - Contrato de Opção de Venda

DIPAI - Diretoria de Política Agrícola e Informação

DIRAB - Diretoria de Operações e Abastecimento

DVR - Diagrama de Verificação de Risco

EGF - Empréstimo do Governo Federal

LOA - Lei Orçamentária Anual

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MOC - Manual de Operações da Conab

PEP - Prêmio de Escoamento de Produção

PEPRO - Prêmio Equalizador pago ao Produtor

PESOJA - Prêmio para Equalização do Valor de Referência da Soja em Grãos

PGPM - Política de Garantia de Preços Mínimos

PIB - Produto Interno Bruto

PPA - Plano Plurianual

PROGE - Procuradoria Geral da Conab

PROP - Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda

SIRCOI - Sistema de Registro e Controle de Inadimplentes da Conab

SISCOB - Sistema de Cobrança da Conab

SPSS - Statistical Package for the Social Sciences

STJ - Superior Tribunal de Justiça

SUARM - Superintendência de Armazenagem e Movimentação de Estoques

SUFIN - Superintendência de Finanças

SUFIS - Superintendência de Fiscalização de Estoques

SUGOF - Superintendência de Gestão da Oferta

SUINF - Superintendência de Informações do Agronegócio

SUOPE - Superintendência de Operações Comerciais

SUREG - Superintendência Regional

SUTIN - Superintendência de Gestão da Tecnologia da Informação

SWOT - Strengths, weaknesses, opportunities and threats

TCU - Tribunal de Contas da União

TVN - Termo de Verificação e Notificação

UA - Unidade Armazenadora

UF - Unidade da Federação

WA - Warrant Agropecuário

Introdução

1.1. Antecedentes

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

1.2. Identificação do objeto da auditoria

A Política de Garantia do Preço Mínimo do Governo Federal, executada pela Companhia Nacional de Abastecimento - Conab, prevê a aquisição de uma cesta de produtos agrícolas que devem ser armazenados de forma segura e eficiente para coibir desvios e manter a qualidade e quantidade dos produtos a serem lançados no mercado em época oportuna. Os produtos armazenados podem durar muitos anos se forem guardados de maneira adequada. Eles são um importante ativo do Governo Federal.

1.3. Questões abordadas pela auditoria

A auditoria avaliou os processos de armazenamento dos estoques públicos relativos à PGPM e de fiscalização desses ativos, os sistemas informatizados de controle de estoques utilizados pela Conab, a logística de armazenamento dos armazéns públicos e, por fim, o processo de recuperação de débitos oriundos de desvios e perdas de produtos. As cinco questões de auditoria que orientaram o trabalho foram assim definidas:

Em que medida o sistema informatizado utilizado pela Conab atende de forma eficiente e segura as necessidades do controle de estoques e da fiscalização?

Em que medida a capacidade estática dos armazéns públicos é utilizada para acomodar os estoques públicos de alimentos?

A recuperação dos débitos identificados pela Conab tem se mostrado eficiente e eficaz?

Em que medida os normativos existentes regulamentam o processo de armazenagem e fiscalização? (neste relatório, esta questão foi tratada no âmbito das questões iii e v)

Em que medida a fiscalização da Conab nos estoques públicos é capaz de coibir perdas e desvios de produtos?

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

Visão geral

2.1. Contextualização da PGPM

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

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

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

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

Para a aquisição de produtos, a Conab se utiliza de Aquisições do Governo Federal - AGF e de Contratos de Opção de Venda - COV. Por meio da AGF, sempre que um produtor desejar vender seu produto pelo preço mínimo estipulado à época, a União é obrigada a comprar esses produtos. O COV, por sua vez, é uma modalidade de seguro de preços que dá ao produtor rural ou à sua cooperativa o direito, mas não a obrigação, de vender seu produto para o Governo, em uma data futura, pelo preço mínimo vigente. É um instrumento que protege o produtor rural e/ou sua cooperativa contra os riscos de queda nos preços dos produtos agrícolas.

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

Os demais instrumentos utilizados para execução da PGPM, chamados aqui de instrumentos para escoamento de produtos, não propiciam a formação de estoques públicos, mas, promovem o escoamento dos produtos de uma região para outra. Para que isso ocorra, o Governo Federal se utiliza de subvenções econômicas. Os principais instrumentos utilizados são o Prêmio para Escoamento de Produto - PEP, o Prêmio Equalizador pago ao Produtor - PEPRO, o Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda - PROP, o Prêmio para Equalização do Valor de Referência da Soja em Grãos - PESOJA e o Valor para Escoamento do Produto - VEP.

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

2.2. Análise orçamentária da ação de Formação de Estoques Públicos

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

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

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

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

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

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

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

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

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

Ano Créditos

Consignados¹ Execução Orçamentária² Execução Financeira³ % Execução Orçamentária⁴

2005 1.985.232.838 1.136.869.715 1.140.393.152 57,3%

2006 2.159.000.000 936.985.449 901.160.473 43,4%

2007 2.300.000.000 655.131.819 670.841.655 28,5%

2008 2.300.000.000 650.794.970* 571.980.807 28,3%

2009 2.300.000.000 880.252.657* 880.252.657* 38,3%

2010 2.511.657.500**

2011 2.624.682.088**

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

* Atualizado até 18/08/2009.

** Previsto.

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

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

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

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

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

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

2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011

Previsto 2.595.000 4.038.001 3.467.400 4.042.440 4.925.000 5.892.160 5.146.640 5.378.249

Realizado (%) 1.200.209 (46%) 2.612.621 (65%) 2.599.443 (75%) 876.500 (22%) 1.214.139 (25%) - -

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

Situação dos armazéns públicos

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

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

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

A Conab possuía, em agosto de 2009, 171 armazéns próprios, distribuídos pelas 94 Unidades Armazenadoras. A capacidade total de armazenagem (granel, convencional e frigorífica) destes armazéns, segundo informado pela Companhia, era de 2.193.646 toneladas, com previsão de

ampliação em 100.000 toneladas com a construção de um novo armazém graneleiro na Unidade Armazenadora de Uberlândia/MG.

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

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

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

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

Cerca de 85% dos estoques públicos (2,6 milhões de toneladas) estavam armazenados em armazéns privados e os 15% restantes (463 mil toneladas) em armazéns da Conab. O gráfico 2 demonstra, em termos percentuais, o retrato da distribuição dos estoques públicos entre armazéns da Conab e armazéns privados, em 31/07/2009.

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

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Conab.

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

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

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

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Conab.

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

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

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

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

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

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

Telhados com goteiras (relatado por 10 UAs);

Deficiências na estrutura (física e equipamentos) dos armazéns (relatado por oito UAs);

Piso com avarias (relatado por cinco UAs);

Falta de algum equipamento (relatado por duas UAs);

Equipamentos que necessitam de manutenção (relatado por uma UA); e

Lonas para expurgo furadas (relatado por uma UA).

Construiu-se uma tabela comparativa da ociosidade dos armazéns da Conab e da contratação de armazéns privados para acomodar produtos públicos, em um mesmo município, nos sete estados brasileiros de maior armazenamento de produtos públicos em julho de 2009 (MT, PR, RS, SC, SP, MS, BA), que se encontra no Apêndice A, Tabela 10, deste relatório. Pode-se constatar, por esta tabela, que alguns municípios possuem UAs da Conab com capacidade estática ociosa enquanto armazéns privados são contratados para armazenar produtos públicos em um mesmo município.

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

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

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

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

Em virtude disso, entende-se necessário que a Conab, na compra de produtos da PGPM, realize análise do custo-benefício de se manter os estoques públicos em armazéns privados em detrimento à sua remoção para armazém próprio, com capacidade estática ociosa, instalado no mesmo município, ou município adjacente, com o objetivo de utilizar, com plenitude, a capacidade estática dos seus armazéns e, com isso, gerar economia dos recursos públicos despendidos com as taxas de armazenagem pagas aos armazéns particulares. Além disso, é importante que a Conab realize diagnóstico das condições de estrutura física de seus armazéns e promova a adequação e/ou reforma

que mostrem necessárias e viáveis para que todos estejam plenamente operacionais, disponíveis para recepção de estoques públicos.

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

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

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

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

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

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

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

d) obrigatórios que deverão ser cumpridos no prazo de até cinco anos após a entrada em vigor da norma.

A equipe de auditoria enviou questionários aos Responsáveis Técnicos das Unidades Armazenadoras da Conab com o intuito de verificar se exigências de habilitação estavam sendo atendidas pelos armazéns da rede própria da Conab e se há condições para atender os quesitos necessários à certificação. Quanto à certificação, foram considerados somente alguns dos requisitos obrigatórios no momento da vistoria da UA pela entidade certificadora, e não os requisitos com data de obrigatoriedade a serem cumpridos em três ou cinco anos. Os requisitos recomendados também não foram englobados pela pesquisa. O objetivo foi averiguar se as Unidades Armazenadoras da Conab atendiam a requisitos obrigatórios estabelecidos na IN MAPA nº 12/2009, que passará a ser obrigatória em 31 de dezembro de 2009.

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

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

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

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

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

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

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

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

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

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

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

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

Totalmente Adequada - UA que atendeu a 100% dos requisitos;

Parcialmente Adequada - UA que atendeu de 70 a 99% dos requisitos;

Parcialmente Inadequada - UA que atendeu de 50 a 69% dos requisitos;

Inadequada - UA que atendeu menos de 50% dos requisitos.

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

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

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

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

Em relação aos requisitos de certificação obrigatórios no momento da vistoria da UA pela entidade certificadora, a seguinte realidade foi encontrada: nenhuma UA atingiu a qualificação "Totalmente Adequada"; 14 UAs (34%) atingiram a qualificação "Parcialmente Adequada", 16 UAs (39%) atingiram a qualificação "Parcialmente Inadequada" e 11 UAs (27%) atingiram a qualificação "Inadequada".

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

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Conab.

* Quantidade prevista para a safra 2008/09.

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

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

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Conab.

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

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Conab.

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

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

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

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL] Fonte: Conab.

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

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Conab.

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

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

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

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Equipe de auditoria.

Aspecto que chama atenção é que nos últimos Planos Plurianuais existem apenas indicadores de produção de grãos, não havendo referência quanto à capacidade de armazenamento. Da análise dos dados apresentados, fica evidente a importância que deve ser dada pelas áreas responsáveis a respeito da suficiência da capacidade estática de armazenagem de grãos no país frente aos níveis de produção.

Voto

A agricultura é uma atividade de risco e dependente de fatores climáticos: variações bruscas no clima (frio, calor, excesso de chuvas, secas) afetam diretamente as lavouras, com grandes prejuízos para os produtores e para a sociedade. Variações nos preços dos produtos em razão do nível de produção são comumente observadas, levando a incertezas que podem resultar em menor produção, desabastecimento e, em último caso, fome. O mercado não tem como se auto-regular neste caso, uma vez que não pode prever com exatidão os efeitos que uma produção maior ou menor possa ter no abastecimento alimentar da população.

2. É nesse contexto que o Governo Federal intervém com a finalidade de manter a estabilidade no mercado, além de dar garantias ao produtor. Uma dessas principais intervenções é a Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM, executada por intermédio da Companhia Nacional de Abastecimento - Conab, empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

3. A Conab dispõe de diversos instrumentos para execução da PGPM, relacionados à aquisição e ao escoamento de produtos. A aquisição de produtos pela Conab se dá por meio de Aquisições do

Governo Federal - AGF (a União obriga-se a comprar determinado produto pelo preço mínimo estipulado à época) ou por Contratos de Opção de Venda - COV (modalidade que dá ao produtor rural ou à sua cooperativa o direito de vender seu produto para o Governo Federal, em uma data futura, pelo preço mínimo vigente). Nessas aquisições o Governo Federal passa a ter a posse e a propriedade da mercadoria adquirida, que levam à necessidade de estocagem, com todos os custos e os riscos envolvidos nessa atividade.

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

5. O presente trabalho de auditoria avaliou os processos de armazenamento dos estoques públicos relativos à PGPM e de fiscalização desses ativos, os sistemas informatizados de controle de estoques utilizados pela Conab, a logística de armazenamento dos armazéns públicos e, por fim, o processo de recuperação de débitos oriundos de desvios e perdas de produtos.

6. Dentre as conclusões a que chegou a equipe de auditoria, destaco:

- a) os próprios armazéns da Conab não atendem a requisitos necessários para que sejam habilitados tecnicamente para recepção de produtos, notadamente ante os critérios para Certificação de Unidades Armazenadoras a ser implantado no corrente ano;
- b) a Conab não exerce uma gestão e controle adequados sobre os grãos armazenados, pois não possui um sistema adequado, nacional, para gerenciamento desses ativos. Há diferenças significativas entre a posição de estoques mantida pela matriz e pelas superintendências regionais;
- c) a necessidade de aperfeiçoamento do processo de recuperação de débitos oriundos de desvio e/ou perda de estoques públicos. Em que pese boa parte do processo de recuperação independer da Conab, por ser afeta à esfera judicial, há medidas que a empresa pode adotar para que esse processo seja melhorado;
- d) a Conab tem contratado serviços de armazenamento com empresas que possuem débitos não quitados com a União, descumprindo a Lei nº 10.522/2002. Em 31/7/2009 foram identificadas 48 empresas que possuíam débitos não quitados e estavam armazenando produtos públicos, mediante contrato de depósito (muitos desses débitos são, inclusive, oriundos de desvios de produtos).

7. Tendo em vista o minucioso e bem elaborado trabalho a cargo da Seprog, acolho as determinações e recomendações sugeridas no relatório de auditoria, com destaque para a necessidade de a Conab promover uma revisão ou atualização do processo de fiscalização de estoques públicos, a fim de padronizar os procedimentos adotados e minimizar a possibilidade de ocorrência de

impropriedades no processo de armazenamento de estoques governamentais, bem como para que observe o prazo prescricional de 90 dias para recuperação de débitos por via judicial.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de fevereiro de 2010.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos este autos do relatório da auditoria operacional realizada em cumprimento ao Acórdão nº 815/2009-TCU-Plenário, com o objetivo de avaliar o processo de gestão de estoques públicos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, nos termos do art. 45, inciso I, da Lei nº 8.443/92, e no art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, em:

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

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

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

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

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

9.1.5. revise os processos internos de recuperação de débitos oriundos de perdas ou desvios de estoques públicos, tornando-os mais céleres e que 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quorum

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditor convocado: André Luís de Carvalho.

13.3. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira

Publicação

Ata 03/2010 - Plenário

Sessão 03/02/2010

Aprovação 04/02/2010

Dou 05/02/2010