TC 007.468/2009-4

Projeto de Auditoria

Auditoria de Natureza Operacional na Ação de Formação de Estoques Públicos (PGPM)

Dados da Auditoria

1. Período de Planejamento: 17/04 a 17/07/2009;
2. Período previsto de Execução: 20/07 a 14/08/2009;
3. Período previsto de Relatório: 17/08 a 04/09/2009;
4. Secretarias participantes: Seprog e Secex-MT.
5. Servidores participantes:

Tiago Gozzer Viegas (coordenador)	Seprog
Cristina Monken Mascarenhas	Seprog
Claudio Cesar de Avellar Junior	Seprog
Mayalu Tameirão de Azevedo	Seprog
Fernando Lima Gama Junior	Secex-MT
Clayton Arruda de Vasconcelos (supervisor)	Seprog

Introdução

6. A ação de Formação de Estoques Públicos teve início com a publicação do Decreto-Lei nº 79/66. Esse normativo passou a regulamentar as aquisições de produtos agropecuários e extrativistas pelo Governo Federal, instituindo a figura do preço mínimo para venda de diversos produtos ao Estado.

7. Resumidamente, a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) – como também é conhecida a ação Formação de Estoques Públicos – fixa valores de referência para diversos produtos agropecuários, diferenciados por região produtora e safra, que balizam e orientam a produção agropecuária nacional de cada ano. Os objetivos da Política são garantir o preço e a renda ao produtor rural, formar estoques públicos, além de regular o abastecimento interno.

8. A PGPM é operada por diversos instrumentos, entre os quais estão a Aquisição Direta pelo Governo Federal – AGF e Contrato de Opção de Venda – COV. Qualquer produtor, a qualquer momento, pode solicitar que o Governo Federal adquira seus produtos. O Estado é obrigado a comprá-los, desde que seja praticado o preço mínimo estipulado em portaria do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. O instrumento que o Governo se utiliza para realizar essas aquisições é a AGF.

9. O Estado pode também lançar no mercado futuro contratos de opção de venda, nos quais o Governo se compromete a adquirir os produtos pelo preço mínimo vigente em uma época futura. O instrumento utilizado para tal fim o COV.

10. A AGF e o COV são os dois instrumentos utilizados pelo Governo Federal para aquisição e formação de estoques públicos de produtos agropecuários. Existem outros instrumentos envolvidos na execução da PGPM, mas que não formam estoque, pois são subvenções econômicas para escoamento de produtos.

11. Após a aquisição dos diversos produtos pelo preço mínimo vigente, a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, que é a empresa responsável pela operacionalização da PGPM, providencia o armazenamento dessas aquisições. Destaca-se que atualmente o armazenamento de produtos públicos é realizado, majoritariamente, em armazéns privados, mediante pagamento de taxa de armazenagem.

12. Esse processo de armazenamento é de grande importância para a Política, uma vez que os produtos armazenados podem durar muitos anos se forem guardados de maneira adequada. Eles são um importante ativo do Governo Federal.

13. Portanto, tão importante quanto o adequado armazenamento dos produtos, é o processo de fiscalização da armazenagem dos mesmos, tendo em vista que a grande maioria se encontra em armazéns privados.

14. O Governo Federal se utiliza, posteriormente, dos estoques para regular os preços do mercado desses produtos e para atender a carências regionais (por exemplo, falta de milho no Nordeste).

Metodologia

15. Durante a etapa de planejamento de auditoria foram executadas pesquisas na legislação, na bibliografia, em documentos obtidos junto aos gestores e em artigos ou trabalhos técnicos publicados na imprensa ou disponíveis na Internet.

16. Foram realizadas várias reuniões que contaram com a participação de gestores e técnicos da Conab e com especialistas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Não foi possível a realização de entrevistas com pessoas da área privada especialistas em armazenamento de grãos ou fiscalização de armazenagem de grãos, pelo fato de quase não existir especialistas na área fora do setor público e pela indisponibilidade dos poucos identificados (professores universitários em época de férias).

17. Para suprir a ausência do contato com especialistas provenientes da área privada, foi realizada uma extensa pesquisa bibliográfica, utilizando-se material de diversos autores e de diversas fontes.

18. Foram realizadas três visitas exploratórias na etapa de planejamento da auditoria, devido à complexidade e especificidade do tema. Uma das visitas foi realizada em um armazém público da Conab localizado em Brasília, com o objetivo de se entender o processo de armazenamento de grãos. As duas outras visitas foram realizadas em Ponta Grossa/PR e em Pelotas/RS, e tiveram como objetivo principal o acompanhamento da fiscalização executada pela Conab nos estoques públicos, em armazéns privados e públicos, para melhor compreensão do processo fiscalizatório.

19. A fim de subsidiar o melhor entendimento do objeto da auditoria, foram utilizadas várias ferramentas de análise de dados e de técnicas de diagnóstico. Foram elaborados mapas de processos referentes à formação do preço mínimo, utilização de subvenções, AGF, COV, fiscalização e processo de recuperação de desvios identificados.

20. Também foi realizada análise SWOT do processo de armazenamento relacionado à PGPM, para identificação dos pontos fortes e fracos da ação, bem como foi

elaborado um Diagrama de Verificação de Risco – DVR, para identificação das áreas mais sensíveis, que apresentam maior risco, do processo de armazenagem.

21. A partir da utilização desses instrumentos de diagnóstico, foi possível a identificação das principais deficiências e fraquezas do processo de armazenamento, a saber:

a. Sistema informatizado de controle de estoques;

b. Normativos relacionados à armazenagem e fiscalização;

c. Utilização de armazéns públicos;

d. Processo de fiscalização dos estoques;

e. Recuperação dos débitos provenientes de desvios de produtos.

22. Cada um dos itens anteriormente citados deu origem a uma questão de auditoria. Essas questões foram analisadas e compõem a Matriz de Planejamento da presente auditoria, instrumento que guiará a execução da auditoria e elaboração do relatório.

23. Na execução da auditoria serão realizadas três visitas de estudo, nos estados do Mato Grosso, Minas Gerais e Santa Catarina. O objetivo dessas visitas é avaliar o trabalho da equipe de fiscalização da Conab nos estoques públicos, bem como entrevistar os gestores locais responsáveis pelo armazenamento.

24. Serão realizadas também pesquisas via questionários com os gestores, fiscais, superintendentes regionais da Conab, procuradores da Conab, armazenadores privados e armazéns públicos.

Problema de auditoria

25. A Política de Garantia do Preço Mínimo do Governo Federal, executada pela Companhia Nacional de Abastecimento, 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.

26. Em razão do comprometimento orçamentário da ação Formação de Estoques Públicos, da ordem de R$ 2 bilhões/ano, e da importância desse tema no cenário nacional, espera-se que a atual gestão do processo de armazenagem evite a perda dos estoques públicos.

Objetivo da auditoria

27. A presente auditoria possui como objetivo avaliar o processo de armazenamento dos estoques públicos, bem como o processo de fiscalização desses ativos, nos aspectos da eficiência, eficácia e economicidade.

28. Também serão realizadas análises sobre o sistema informatizado de controle de estoques utilizado pela Conab, sobre a logística de armazenamento dos armazéns públicos, e por fim, sobre o processo de recuperação de débitos oriundos de desvios de produtos.

Estimativa de custos diretos da auditoria

29. Os custos diretos das fases de planejamento, execução e elaboração do relatório final, são apresentados na tabela a seguir.

Item de Custo	Planejamento (R$)	Execução (R$)	Total (R$)
Salário	183.500,00	114.000,00	297.500,00
Custo social – 52,2%	95.420,00	59.280,00	154.700,00
Diárias	8.725,50	18.027,00	26.752,50
Passagem aérea + taxa de embarque[1]	5.766,76	10.111,50	15.878,26
Indenização de transporte	538,04	2.680,00	3.218,04
Total			**498.048,80**

Brasília, 17 de julho de 2009.

Tiago Gozzer Viegas
Auditor Federal de Controle Externo
Mat. 6581-1