

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CFFC

“PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Nº 39, DE 2011, que propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle – CFFC realize atos de fiscalização e controle, com o auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, sobre suposto esquema de desvio de dinheiro público envolvendo a Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa.

Autor: Deputado **RUBENS BUENO**

Relator: Deputado **TONINHO WANDSCHEER**

VOTO

I – Relatório.

Dispõe a proposição legislativa, com base em matérias publicadas pela revista VEJA - edições de 24 de junho e 31 de julho de 2011 -, que estaria havendo graves irregularidades na Administração da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, destacando inclusive que segundo denúncias formuladas por ex-Diretor, o patrimônio da empresa estaria sendo dilapidado por operações imobiliárias

fraudulentas que repassam aos padrinhos políticos dos diretores terrenos a preços muito abaixo do valor de mercado.

Noticia também negócios irregulares a partir de pagamentos de débitos existentes na Companhia, envolvendo empresas de armazenagem de grãos e conclui que as matérias veiculadas indicam que o Ministério da Agricultura pode ter se transformado numa central de negócios, tendo a Conab como posto avançado para a formalização de transações escusas.

Assim, a proposta de fiscalização tem o objetivo de apurar, juntamente com as autoridades competentes, a veracidade das denúncias espargidas no mencionado periódico e, se for o caso, os eventuais desmandos e prejuízos que as ações em tese perpetradas causaram à Companhia e ao erário.

Cumpre-nos verificar, na oportunidade, a presença dos pressupostos de oportunidade e conveniência que apontem a necessidade da fiscalização, além de discorrer sobre o alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social e orçamentário, que levam, na visão desse relator, à necessidade ou não da implementação da Proposta de Fiscalização e Controle em referência.

É o relatório.

II – Voto.

O art. 60 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estatui que ‘constituem atos ou fatos sujeitos à fiscalização e controle do Congresso Nacional, de suas Casas e Comissões, os seguintes:

“(…)

I – os passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial referida no art. 70 da Constituição Federal;

II – os atos de gestão administrativa do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, seja qual for a autoridade que os tenha praticado;”

Por sua vez, os artigos 70 e 71 da Constituição Federal asseveram que:

“(…)

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)”

Diante dos dispositivos supra, tem-se delineada a competência do Congresso Nacional para zelar, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, pela legalidade dos atos administrativos em geral e, principalmente, pela correta aplicação dos recursos públicos.

No caso presente, conquanto os fatos tragam à baila uma realidade que, em tese, poderia afetar os interesses da União e, conseqüentemente da Nação brasileira, penso que não se fazem presentes os pressupostos que ensejam, nesse momento, a atuação da Câmara dos Deputados, através do Instrumento de

fiscalização proposto.

Com efeito, verifico nas informações prestadas pela Companhia de Abastecimento através da Nota Técnica AUDIN nº 07/2013 e Nota Técnica GEPRE/COJUR/AS nº 064/2013, acostadas ao presente feito e divulgadas para conhecimento da sociedade, que tanto a Companhia, como os demais órgãos de controle (CGU/TCU) bem como de investigação (Ministério Público Federal) adotaram providências com vistas à apuração dos fatos, adoção de providências legais e punição dos eventuais faltosos.

Colhe-se ainda, no sítio da Companhia, que através da NOTA TÉCNICA AUDIN N.º 14/2012 - RELATÓRIO DE AUDITORIA ESPECIAL – CGU – N.º 00190.021911/2011-41-A PLANO DE PROVIDÊNCIAS, a própria Conab entabulou providências internas que também identificaram irregularidades em determinados pontos e suscitaram a adoção de providências e o aperfeiçoamento do controle interno, de modo a sanar vícios na Administração.

Desse modo, as denúncias acerca das irregularidades no pagamento de 8 milhões à empresa Renascença Armazéns Gerais foram comprovadas e adotadas medidas administrativas internas e na seara dos órgãos competentes, com vistas à punição dos faltados.

No mesmo sentido, a auditoria interna também identificou falhas no processo da empresa Caramuru Armazéns Gerais Ltda., e na alienação do imóvel localizado em Brasília, de modo que tudo foi apurado e o resultado encaminhado às autoridades competentes para a adoção das providências legais, nas esferas administrativa, civil e penal.

A Controladoria-Geral da União, de outro ângulo, também concluiu Auditoria que investigou de forma abrangente todo o conteúdo da denúncia veiculada na Proposta de Fiscalização e Controle, apontando as irregularidades

encontradas e encaminhados aos órgãos competentes a postulação da adoção de providências legais. Nesse sentido, colhe-se do sítio (<http://www.cgu.gov.br/noticias/2011/11/cgu-conclui-auditoria-especial-no-ministerio-da-agricultura-e-conab>) as seguintes informações:

[...]

CGU conclui auditoria especial no Ministério da Agricultura e Conab.

Por Publicado: 29/11/2011 00h00Última modificação: 01/05/2014 23h09

A Controladoria-Geral da União (CGU) concluiu e está encaminhando hoje (29) aos órgãos competentes, para as respectivas providências, relatórios contendo os resultados das auditorias especiais realizadas, por determinação da presidenta Dilma Rousseff, para apurar denúncias de irregularidades no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e na Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

Veja os relatórios: [MAPA](#) | [Conab](#)

Os trabalhos de apuração contaram com apoio, tanto do ex-ministro Wagner Rossi, que também solicitou à CGU a apuração dos fatos, quanto do atual ministro Mendes Ribeiro Filho, no sentido de colaborar para o pleno acesso da equipe de auditores a toda documentação, processos e arquivos necessários do Ministério e da Conab.

Além de considerar as notícias veiculadas na mídia sobre supostas irregularidades em licitações e contratos no âmbito do MAPA, quer seja em contratos celebrados ou licitações revogadas, a Controladoria incluiu no escopo dos trabalhos outros processos licitatórios do Ministério e fez uma ampla análise da execução dos principais programas da Conab, como o PEP – Prêmio para Escoamento da Produção.

Fundasp

Sobre a denúncia que relacionava a contratação da Fundação São Paulo (Fundasp), mantenedora da PUC-SP, à suposta atuação de lobista dentro do Ministério, a CGU concluiu que houve, efetivamente, a pré-definição da entidade contratada, com montagem processual e pesquisa de preço eivada de vícios - vez que uma proposta foi fraudada e outra formulada por instituição cujo proprietário é também o coordenador de MBA da PUC- SP - com o intuito de demonstrar que a proposta apresentada pela

Fundasp era a mais vantajosa para a Administração Pública.

Essa contratação direta, sem licitação, resultou em preços superiores aos de mercado, além do pagamento por serviços de consultoria desnecessários e que não tiveram sua execução comprovada, gerando prejuízo de cerca de R\$ 1,1 milhão aos cofres públicos.

Quanto à notícia de que um lobista teria redigido a exposição de motivos para a contratação da Fundasp, não foi possível comprovar tal fato. Contudo, ficou comprovado que a pessoa denunciada possui empresa que presta serviços à PUC-SP, mantida pela Fundação São Paulo e tem uma filha empregada em uma empresa terceirizada que mantém contrato com o MAPA.

Serviços gráficos

Em relação à denúncia ligada à não renovação contratual com a Gráfica Brasil Ltda, a CGU concluiu que o contrato firmado com a gráfica apresenta falhas graves, faltando, por exemplo, a demonstração da real necessidade do serviço. A Controladoria considerou improcedente a justificativa do Ministério segundo a qual após realização de novo certame licitatório, a empresa vencedora ofereceu preços mais vantajosos, visto que o novo contrato tratou de objeto distinto, em que pese tratar-se de serviços gráficos.

Quanto à denúncia de que já estava pré-definida a empresa que seria contratada pelo MAPA para prestação de serviços de comunicação, o relatório da CGU apontou a ocorrência de falhas graves nas diversas etapas do processo licitatório, tais como: ausência de estudo de demanda; pesquisa de preço irregular; deficiências no projeto básico; inconsistência no edital; habilitação indevida de licitante; celeridade inusitada em certas fases do processo – tudo apontando para ilicitudes e danos ao interesse público.

Já em relação ao suposto favorecimento à empresa Ourofino Saúde Animal Ltda, na obtenção de licença para produção e comercialização de vacina contra febre aftosa, a Controladoria concluiu que não há evidências que confirmem o que foi denunciado na imprensa. De acordo com a documentação analisada pelos auditores, ficou comprovado o cumprimento dos requisitos constantes da legislação pertinente ao tema.

Outras apurações

A CGU também apurou que as aquisições de impressoras e scanners pelo Ministério, em 2010, foram excessivas, não ficando

demonstrada sua necessidade; tanto isso é verdadeiro que existe um grande número de equipamentos ainda estocados. Além disso, foram constatadas falhas graves nos procedimentos licitatórios, relacionadas à pesquisa de formação do preço referencial, ausência de negociação das propostas de preços e irregularidades na habilitação de licitantes.

A Controladoria constatou falhas graves também no processo de contratação de empresa especializada para fornecimento de seguro saúde para adidos agrícolas (cobertura médico-hospitalar a servidores do MAPA que prestam assessoramento junto às missões diplomáticas brasileiras). A CGU identificou prejuízo à competitividade de potenciais prestadores de serviço; pagamento a maior; dispensa ilegal de licitação; distorções evidentes de preços; e alterações fraudulentas.

Da mesma forma, foram identificados problemas em processo de aquisição de suprimentos de informática pelo Ministério: falhas na formação do preço referencial da licitação, bem como morosidade do órgão em aplicar penalidade à empresa contratada, pela não entrega de cartuchos para impressoras – o MAPA somente aplicou multa à empresa, por descumprimento contratual, após instalada a Auditoria Especial pela CGU.

O trabalho de auditoria também encontrou irregularidades na contratação de serviços de análise laboratorial para detecção de resíduos de agrotóxicos e contaminantes em amostras oriundas do controle do MAPA no território brasileiro. A CGU constatou que o preço de referência da licitação foi estabelecido acima dos preços praticados no mercado, o que facilitou, inclusive, a majoração de alguns custos por parte das empresas participantes.

Irregularidades confirmadas também na Conab

Na Conab, a auditoria da CGU confirmou a denúncia de que a empresa Commerce Comércio de Grãos Ltda, que recebeu da Conab, por meio de sua filial em Jataí/GO, cerca de R\$ 6,5 milhões, em 2011 e outros R\$ 916 mil em 2010, está registrada em nome de “laranjas” e tem sede de fachada. O fato foi comprovado após visita ao local, em Jataí.

Seus verdadeiros proprietários possuem também outras empresas registradas em nome de empregados. Entre elas encontram-se a Villagio, beneficiária de mais de R\$ 7 milhões em 2010 e 2011, e a Exporta, recebedora de R\$ 2,1 milhões nos dois anos. Juntas, as três empresas receberam mais de R\$ 16,6 milhões dos cofres públicos, para aquisição de milho em grãos,

junto a produtores rurais.

Ocorre que as empresas impunham deságio aos produtores, pagando-lhe menos do que o preço mínimo fixado pelo governo. O prejuízo estimado decorrente do descumprimento do preço mínimo e do limite de aquisição por produtor, praticados pelas empresas Villagio e Exporta em aquisições de milho realizadas junto a alguns produtores rurais entrevistados pelos auditores, passa de R\$ 1,1 milhão.

Aliás, trabalhos feitos em campo pela CGU sobre as operações de Prêmio para Escoamento de Produto (PEP) evidenciaram a disseminação da prática de cobrança de deságio, já apontada pela Superintendência de Fiscalização de Estoques, da Conab, em numerosos laudos de fiscalização, sem providências efetivas da companhia.

As análises indicaram que, mesmo sendo eficaz quanto ao escoamento da produção, a PEP apresenta deficiências graves quanto ao objetivo de remunerar o agricultor pelo preço mínimo estabelecido pelo governo, tendo gerado, somente em 2010, prejuízo evidenciado aos cofres públicos da ordem de R\$ 20,5 milhões e prejuízo potencial de R\$ 228 milhões em subvenções pagas indevidamente a empresas que não respeitaram as regras do programa.

Dez mil processos

O relatório da CGU confirma também a denúncia de irregularidade no pagamento do débito de R\$ 8,2 milhões à empresa de armazenagem Renascença Armazéns Gerais Ltda. A ordem bancária foi assinada pelo então Diretor Financeiro da Conab, embora pelas normas da Companhia ela devesse ser assinada também pelo presidente.

Quanto às supostas cobranças de propina por parte de dirigentes da Conab às empresas Caramuru e Spam, a CGU não pode confirmar tais denúncias, uma vez que para isso não são adequados os instrumentos de auditoria, e sim os de investigação policial, como a quebra de sigilos telefônico e bancário.

No que se refere aos processos judiciais, sejam os cíveis (como os que envolvem a Renascença, Caramuru e Spam), ou ações trabalhistas, a CGU concluiu que a defesa da Conab é deficiente, “tanto por parte dos escritórios terceirizados contratados, como da parte da Procuradoria e das áreas administrativas que dão suporte à defesa da Companhia em juízo”.

De acordo com o relatório da CGU, é urgente a reestruturação da

área jurídica da companhia, “visando tornar efetiva a defesa e supervisão de todo o contencioso da Conab, haja vista que as ações na esfera cível e trabalhista superam 10 mil processos judiciais”.

Terreno em Brasília

Com relação à venda de um terreno de propriedade da Conab, localizado em área valorizada de Brasília, o relatório da CGU conclui que, apesar de autorizado pelo Conselho de Administração, o negócio foi feito de forma “prematura e sem as devidas cautelas de preservação e valorização do ativo imobilizado da Companhia, causando-lhe prejuízo”.

Com efeito, o terreno fica em área destinada originalmente a edificação de clubes esportivos (o que reduz muito o seu valor venal) e a administração da Conab foi negligente ao não requerer, junto aos órgãos competentes do Governo do Distrito Federal, a sua reclassificação, como fizeram outros proprietários de terrenos vizinhos. Tal providência teria aumentado consideravelmente o valor do imóvel.

Problemas gerenciais

No Prêmio para Escoamento de Produto, um dos programas analisados pela CGU, as deficiências são gritantes. As análises feitas revelam que o programa, embora eficaz quanto ao escoamento da produção, não assegura, efetivamente, ao produtor, a remuneração pelo preço mínimo estabelecido pelo Governo Federal. Os prejuízos aos cofres públicos em razão de pagamentos indevidos a empresas arrematantes que não respeitam as regras do programa são estimados em R\$ 228 milhões, nos últimos dois anos.

Também em relação ao programa Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (Pepro), as análises revelaram fragilidades dos controles internos da Conab, bem como a prática de irregularidades que comprometem a finalidade da política pública, especialmente em relação a pagamento a arrematantes falecidos e a inexistência de dados dos cooperados beneficiários do programa.

A auditoria da CGU identificou ainda graves problemas gerenciais no escoamento de estoque (pagamento de frete). O sistema utilizado para o leilão de frete apresenta, entre outros problemas, grave comprometimento no gerenciamento dos dados, devido à inexistência de registros dos reais autores dos lances ofertados, identificando apenas as bolsas de onde partiram.

Esse fato dificulta a aferição da própria autenticidade do resultado de fechamento do leilão, uma vez que a Companhia não possui, nessa etapa, informação que permita validar a identidade do arrematante, informada pela Bolsa em momento posterior.

Muitos outros problemas gerenciais foram constatados ainda na alienação de imóveis em geral, na contratação de serviços de mão-de-obra braçal, e, como já citado, na área jurídica da companhia.

Recomendações

No que se refere à contratação da Fundasp, a CGU recomendou ao Ministério da Agricultura a suspensão dos cursos de capacitação, ainda vigentes, em função de sua contratação ter sido irregular e dos preços serem significativamente mais caros em relação aos do mercado. A Controladoria considera indispensável, ainda, a devolução de valor relativo a serviços desnecessários de consultoria.

Em todas as constatações, a CGU recomenda ao MAPA a instauração de procedimento administrativo para apurar responsabilidades individuais pelas irregularidades apontadas.

No caso da Conab, a CGU recomendou, entre outras providências, a suspensão dos processos em curso para alienação de imóveis até que novas diretrizes e avaliações sejam formuladas; realização de estudo acerca da viabilidade jurídica para revisão ou desfazimentos das alienações dos imóveis já efetivadas; buscar o ressarcimento dos valores pagos indevidamente a empresas, em face do descumprimento de pagar o preço mínimo nas aquisições de milho junto aos produtores rurais, e de pagamento feito a arrematante já falecido; concluir as apurações e respectiva imputação de penalidades aos arrematantes que não estão pagando aos produtores o preço mínimo previsto nos leilões.

Encaminhamentos

Os relatórios de auditoria estão sendo encaminhados aos seguintes órgãos: Ministério da Agricultura, Conab, Casa Civil da Presidência, Ministério da Justiça, Advocacia-Geral da União (AGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério Público Federal (MPF), para as providências atinentes a cada área.

Além dos casos abordados nestes relatórios de Auditoria da SFC/CGU, outras situações irregulares já se encontram em apuração na Corregedoria-Geral (outra unidade da CGU), mediante Sindicâncias e Processos Disciplinares, de natureza

punitiva, e cujos prazos obedecem aos ditames legais, tendo em vista o direito ao contraditório e à ampla defesa dos acusados. A Corregedoria, ademais, vai receber também cópias dos novos relatórios, tanto para subsidiar aqueles processos já em curso, quanto para possível instauração de novos processos disciplinares e sindicâncias.

Assessoria de Comunicação Social

Todas as apurações realizadas foram encaminhadas ao Tribunal de Contas da União e ao Ministério Público Federal para a adoção das providências legais pertinentes, de modo que a questão encontra-se devidamente encaminhada junto às autoridades que detém constitucionalmente as prerrogativas investigativas e punitivas.

Em outras palavras, todas as providências legais já foram adotadas para apurar as denúncias veiculadas e que ora é objeto da proposta de fiscalização, quais sejam:

- a) Pela Controladoria Geral da União – CGU – Relatório de Auditoria Especial nº 00190.021911/2011-41-A – Relatório de Auditoria Especial CONAB;
- b) Relatório de Auditoria Anual das Contas – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO;

Por fim, é relevante afirmar que o trabalho da Controladoria Geral da União deu ensejo à propositura, pelo Ministério Público Federal, de Ação Civil Pública por Atos de Improbidade Administrativa cumulada com Ressarcimento ao Erário, contra ex-diretores e servidores da CONAB, bem como em face das empresas beneficiárias de pagamentos irregulares denunciados na publicação que encampa a PFC (Autos nº 0047399-20.2015.4.01.3400 – em trâmite 20ª Vara Federal – Brasília –

DF).

Desse modo, entendemos que a proposição não se apresenta, nesse momento, até mesmo em função do tempo decorrido e das providências já adotadas, oportuna e conveniente, principalmente porque as auditorias já reconheceram a procedência da denúncia e o Ministério Público Federal, destinatário natural das apurações do TCU, já adotou as providências legais pertinentes.

III – Conclusão.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle – CFFC **rejeite a proposição em tela**, na medida em que as providências ali requeridas já foram objeto de tratativas abrangentes pela Controladoria Geral da União – CGU, Tribunal de Contas da União – TCU e Ministério Público Federal, tendo perdido, à toda evidência, o objeto inicialmente divisado que consistia em suscitar de tais órgãos, uma investigação aprofundada que, como visto, já foi e/ou está sendo realizada.

Sala da Comissão, em 17 de novembro de 2015.

Deputado TONINHO WANDSCHEER – PT/PR