

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame a auditoria de conformidade realizada pela Secex/CE no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA do Governo Federal, especificamente na modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite – PAA-Leite, abrangendo convênios firmados entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Governo do Estado do Ceará, no período de 2009 a 2015.

2. O escopo do trabalho foi verificar se o PAA-Leite estava sendo executado de forma adequada e conforme as disposições previstas nos termos de convênios e contratos firmados.

3. O Programa de Aquisição de Alimentos foi instituído pela Lei 10.696/2003 (art. 19) e tem como objetivo garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, bem como de promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar.

4. A aquisição de alimentos no âmbito do PAA é efetuada sem a realização de licitação, sendo que os preços pagos não podem ser superiores nem inferiores àqueles praticados nos mercados regionais.

5. O PAA é gerenciado por um Grupo Gestor – GGPAA, o qual é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, de cuja composição participa, ainda, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA e Ministério da Fazenda – MF. O GGPAA é responsável, ainda, por estabelecer as diretrizes do programa por meio de Resoluções.

6. De forma específica, o PAA-Leite, objeto destes autos, objetiva complementar o abastecimento alimentar de famílias em situação de vulnerabilidade social por meio da distribuição gratuita de leite. Além disso, o programa também visa a incentivar a produção de leite por parte dos agricultores familiares com a finalidade de fortalecer o setor produtivo local e a agricultura familiar.

7. O PAA-Leite é executado no território da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, beneficiando todos os Estados da região Nordeste, bem como o norte de Minas Gerais, por meio da aquisição de leite de vaca e de cabra, o qual deve ser oriundo da produção própria de agricultores familiares.

8. Cumpre aos Estados que fazem parceria com o MDS para execução do PAA-Leite contratar as organizações de agricultura familiar e/ou de laticínios que serão responsáveis por recepcionar, coletar, pasteurizar, embalar e transportar o leite para os pontos de distribuição predefinidos.

9. Os beneficiários consumidores do PAA-Leite são as famílias registradas no Cadastro Único do Governo Federal que possuam, entre seus membros, pessoa em alguma das seguintes condições: i) gestantes, a partir da constatação da gestação pelas unidades básicas de saúde e que façam exame pré-natal; ii) crianças de dois a sete anos de idade, que possuam certidão de nascimento e estejam com o controle de vacinas em dia; iii) nutrizes até seis meses após o parto e que amamentem, no mínimo, até o sexto mês de vida da criança; iv) pessoas com sessenta anos ou mais; e v) outros, desde que justificado e autorizado pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional e pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

10. Também são beneficiários consumidores as pessoas atendidas pelas unidades receptoras, ou seja, por entidades da rede socioassistencial, equipamentos públicos de alimentação e nutrição e unidades da rede pública e filantrópica de ensino, dentre outras entidades públicas, que sirvam refeições regularmente.

11. As famílias beneficiárias do PAA-Leite podem receber até sete litros de leite por semana ou quatorze litros de leite, caso a família possua dois ou mais membros cadastrados como beneficiários consumidores. No que tange às unidades receptoras, o leite é distribuído de acordo com o que firmado com a gestão do Programa PAA-Leite, sendo que a legislação vigente condiciona a

destinação, por parte de município, de no mínimo 30% do leite recebido às entidades assistidas.

12. Para participar do PAA-Leite o agricultor familiar deve: i) estar de posse da Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP (emitida por órgãos e entidades autorizados pelo MDS); ii) respeitar o limite de venda de cem litros por dia por produtor; e iii) ter comprovante de vacinação dos animais.

13. Feito esse breve histórico normativo do PAA-Leite, destaco que foram objeto de exame nesta auditoria os Convênios 703821/2009 e 791603/2013, ambos firmados pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS com a Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Ceará – SDA/CE, cuja verba federal a eles aplicadas foi de, respectivamente, R\$ 73.866.881,94 e R\$ 26.735.010,48.

14. O Convênio 703821/2009 teve vigência de 3/8/2009 a 30/11/2013 e se encontra em fase de apresentação de prestação de contas. Já o Convênio 791603/2013 passou a vigor em 2/12/2013, com término previsto para 31/8/2015, e prorrogado, por meio de Termo Aditivo, até 31/12/2016.

15. A equipe de auditoria destacou que, de acordo com dados colhidos junto ao Sistema de Gestão do PAA-Leite da Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Ceará, referentes ao mês de junho de 2015, o programa PAA-Leite teve 2.736 beneficiários fornecedores e 59.661 beneficiários consumidores ativos.

16. Os achados de auditoria foram: i) existência de pessoas cadastradas indevidamente como beneficiários consumidores; ii) existência de beneficiários fornecedores cadastrados com DAP inválida; iii) ausência ou precariedade do controle de qualidade do leite distribuído aos beneficiários consumidores; iv) inobservância de procedimentos estabelecidos para a entrega do leite em centros de distribuição; e v) falta de regularidade na distribuição do leite aos beneficiários consumidores.

17. Em relação ao primeiro achado, apontou a Secex/CE que, por meio do cruzamento de informações obtidas no trabalho em campo com dados constantes de bancos públicos – Cadastro CNPJ, Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, Cadastro de benefícios do INSS, Sistema de Controle de Óbitos – Sisob Dataprev e Detran – foi possível constatar que:

17.1. no âmbito do Convênio 703821/2009, relativamente ao ano de 2013, de um total de 58.223 beneficiários, cerca de 1% (585) não se enquadrava nas condições de recebimento do benefício;

17.2. no Convênio 791603/2013, quanto ao exercício de 2015, de um total de 59.661 beneficiários, cerca de 3% (1.732) não se enquadravam nas condições de recebimento do benefício.

18. De acordo com a Secex/CE, cabe às prefeituras realizar a gestão do cadastro de beneficiários consumidores não havendo ingerência do conveniente – Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Ceará – na seleção realizada pelo ente municipal.

19. Nada obstante, ponderou a unidade instrutiva que há mecanismos de controles automáticos no Sistema de Gestão do Programa do Leite que permitem a exclusão de beneficiários caso eles deixem de atender aos critérios determinados.

20. Desse modo, tendo em vista que a falha observada foi de pouca monta e pontual, corroboro com o encaminhamento alvitrado pela unidade técnica no sentido de que seja determinado à Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Ceará que implemente controles efetivos tendentes a eliminar a possibilidade de que as famílias não enquadradas nos critérios do PAA-Leite sejam beneficiárias daquele programa.

21. Relativamente ao segundo achado – existência de agricultores com DAP inválida –, foi apurado que, ao longo dos anos de 2009 a 2014, no âmbito dos dois convênios ora em exame, em um universo de 20.150 produtores que forneceram leite ao PAA-Leite, 388, ou seja, cerca de 2%, não estavam de posse de uma DAP válida.

22. Consoante o art. 5º da Resolução 61/2013, do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, os beneficiários fornecedores do PAA-Leite são os produtores de leite que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei 11.326/2006, e apresentem a DAP, regulamentada pelo MDA, desde que participem das ações promovidas pelo conveniente, notadamente as relativas à assistência técnica, e realizem a vacinação do rebanho, conforme legislação pertinente.

23. Haja vista que a falha não foi observada no corrente ano, tendo se concentrado nos

exercícios de 2009 e 2010, propõe a Secex/CE que não é necessária a elaboração de encaminhamento específico em relação a este achado, medida com a qual anuo de forma integral.

24. Insta destacar que, embora a equipe de auditoria tenha detectado pagamentos a produtores rurais que não possuíam a DAP, tal fato, **per se**, não caracteriza dano ao erário, porquanto, como destacado pela unidade técnica, isso não implica, necessariamente, a ausência de entrega do leite aos beneficiários, situação que encerraria débito.

25. Quanto à ausência de controle de qualidade do leite distribuído aos beneficiários consumidores, informa a Secex/CE que, de acordo com o art. 15 da Resolução GGPA 37/2009, é dever da conveniente – Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Ceará – garantir a realização de fiscalização da qualidade química, física e microbiológica do leite por meio de coleta de amostras nos pontos de distribuição, nas unidades receptoras e nas usinas de beneficiamento, para análise em laboratórios idôneos.

26. Nada obstante, foi verificado que, no âmbito do Convênio 703821/2009, ao longo dos exercícios de 2009 a 2013, somente no ano de 2012 a Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Ceará, por meio de contrato firmado com laboratório de análises químicas, realizou, de forma efetiva, a fiscalização acerca da qualidade do leite fornecido aos beneficiários do PAA-Leite.

27. Já no Convênio 791603/2013, reportou a Secex/CE que, de acordo com informações colhidas durante o trabalho de campo, o controle do leite era feito de forma esporádica, sendo efetuado, apenas, em caso de denúncia de beneficiário ou de suspeitas de fraude no leite. Em tais situações, recolhe-se uma amostra do produto com posterior encaminhamento ao Laboratório Central de Saúde Pública.

28. Contudo, a equipe de auditoria destaca que não lhe fora apresentada documentação probante de que, ainda que de forma esporádica, tenha sido realizado qualquer tipo de controle na qualidade do leite nos anos de 2014 e 2015.

29. Estas constatações são graves, pois dão ensejo à possibilidade de que o leite fornecido no PAA-Leite não esteja em condições próprias para o consumo humano. De acordo com a unidade instrutiva, a análise levada a efeito no ano de 2012 indicou a presença, em algumas amostras de hidróxido de sódio (soda cáustica), bem como a ausência de conformidade quanto aos parâmetros de volume, gordura e extrato seco total. Houve casos, ainda, em que se constatou a existência de coliformes fecais em níveis 600 vezes superiores ao padrão admissível para o leite.

30. Noutro giro, relativamente à inobservância dos procedimentos e rotinas estabelecidos para a entrega do leite nos centros de distribuição, a equipe de auditoria apontou, dentre outras irregularidades, a insuficiência de freezers fornecidos pelo fornecedor, sendo o restante do leite acondicionado à temperatura ambiente.

31. Também foi apontada a inexistência de uma rotina padronizando a entrega do leite aos beneficiários consumidores. Como informado, a equipe presenciou pessoas recebendo leite com vários cartões de recebimento do programa, alguns, inclusive, vencidos, bem como a entrega de leite a não beneficiários do PAA-Leite.

32. É importante destacar que as constatações da equipe de auditoria caracterizam descumprimento dos termos contratuais firmados com a Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Ceará quanto à entrega do leite.

33. Por fim, a equipe de auditoria apontou que a entrega do leite não está ocorrendo de forma regular em diversos Municípios que visitara. Foi informado que, no mês de junho de 2015, cerca de 50% dos beneficiários não estavam recebendo o leite.

34. Questionada a respeito, a SDA/CE informou que havia suspenso a entrega de leite em alguns Municípios em decorrência de problemas entre o fornecedor e a empresa terceirizada contratada para realizar a pasteurização do leite, o que resultara em um distrato entre as empresas. Desse modo, como a fornecedora não possui capacidade de beneficiar o leite, tornou-se imperiosa a suspensão do fornecimento.

35. Em adição, a equipe noticiou que, segundo informado pelo representante dos beneficiários

fornecedores do PAA-Leite, houve sensível queda na produção de leite em decorrência de constantes atrasos realizados no âmbito do programa. Consoante exposto, esta situação tem levado os fornecedores a se retirarem do PAA-Leite para fornecer seu produto a outros interessados.

36. Conforme apurado pela unidade técnica, no Convênio 791603/2013, o repasse de verbas ocorreu como demonstrado na tabela abaixo:

Ano	Previsto (R\$)	Repassado (R\$)	Repassado (%)
2013	3.152.713,50	3.152.713,50	100
2014	54.226.672,20	15.889.676,04	29,3
2015	23.203.971,36	7.692.620,94	33,1
Total	80.583.357,06	26.735.010,48	33,1

37. De fato, verifica-se que, à exceção de 2013, em 2014 e neste ano, o montante repassado está muito aquém do que previsto. Tal situação, que evidencia descompasso financeiro entre o que planejado e o executado, reflete a crise fiscal que o país atravessa, sendo resultado, por certo, de contingenciamento de verbas levado a efeito com o objetivo de adequar o fluxo reduzido de receitas que tem ingressado no Tesouro Nacional ao pagamento das despesas obrigatórias.

38. Nada obstante, deve-se salientar que o PAA-Leite nacional, por sua abrangência e finalidade, no sentido de complementar a alimentação da camada da população de menor renda, que está em situação de vulnerabilidade alimentar, deveria preservar o fluxo de desembolsos previstos de modo a cobrir a situação ora em discussão, na qual vários beneficiários não vêm recebendo o leite a que fazem jus no âmbito do programa.

39. De forma conclusiva, cabe determinar à SDA/CE que adote, no âmbito de sua alçada, medidas com vistas a: i) implementar controles que minimizem os riscos de cadastramento de beneficiários consumidores que não atendam aos critérios definidos no art. 4º, inciso I, do Decreto 7.775/2012 e no art. 4º da Resolução 61/2013 do Grupo Gestor do PAA, bem como efetue a revisão no cadastro de beneficiários; ii) regularizar a entrega de leite aos Municípios não atendidos pelo programa, buscando novos fornecedores com o fito de substituir aqueles não mais interessados em permanecer no PAA-Leite; e iii) assegurar o periódico controle de qualidade do leite distribuído aos beneficiários do Programa PAA-Leite.

40. Quanto à proposta de que seja recomendado à SDA/CE que estabeleça rotina padronizada a ser observada durante a entrega do leite aos beneficiários consumidores nos pontos de distribuição, deixo para me manifestar sobre ela quando aquela Secretaria se pronunciar sobre as determinações descritas no item **supra**.

41. Ademais, cabe dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome sobre o descompasso financeiro entre o previsto e o executado no âmbito do PAA-Leite, com o fito de normalizar a distribuição de leite aos beneficiários que não vêm sendo atendidos pelo programa.

42. Oportuno, ainda, que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará sejam cientificados desta decisão mediante o encaminhamento de cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam.

Pelo exposto, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 11 de novembro de 2015.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator