

Achado 5 - A implementação de regras para avaliação prévia e fiscalização da capacidade das unidades receptoras favorecerá melhora da qualidade e da regularidade das entregas do PAA

I - INTRODUÇÃO

1. Buscou-se verificar se a avaliação da Unidade Receptora, realizada pela Conab, a partir de informações da Proposta de Participação é suficiente para assegurar que essas organizações sejam capazes de executar seu papel na Compra com Doação Simultânea e se os procedimentos de fiscalização realizados pelo Conab são adequados para o acompanhamento da execução e identificação de fraudes ao Programa.

II - DO MÉTODO

2. Os procedimentos de coleta de dados consistiram em ampla análise da legislação afim, de documentos e a realização de reunião com gestores governamentais da Conab e do MDS que cuidam do PAA.

3. Na fase de execução foram sistematizadas as competências das unidades receptoras, e as informações necessárias dessas entidades para a operacionalização da CDS. Foram aplicados roteiros de entrevistas estruturados semiabertos juntos aos gestores da Conab e do MDS, com objetivo de identificar a percepção desses gestores da realidade da política pública. Ademais foi realizada análise das auditorias de conformidade realizadas pelo TCU nas Superintendências Regionais da Conab.

4. Para a realização deste trabalho, foram utilizadas as diretrizes contidas no Roteiro de Auditoria Operacional, bem assim as orientações do Programa de Aprimoramento Profissional em Auditoria (Proaudi), as quais estão em conformidade com as Normas Técnicas de Auditoria do TCU (NAT).

5. Os documentos que deram base às análises foram:

Documento 1: Resolução 59/2013 do GGPAA, peça 11;

Documento 2: Resolução 72/2015 do GGPAA, peça 12;

Documento 3: Proposta de Participação, Anexo do Título 30 do Manual de Operações da Conab (MOC), peça 15;

Documento 4: Formulário Bipartite, Anexo do Título 30 do Manual de Operações da Conab (MOC), peça 16;

Documento 5: Termo de Compromisso da Unidade Receptora, Anexo do Título 30 do Manual de Operações da Conab (MOC), peça 17;

Documento 6: Lista de Verificação, Anexo do Título 30 do Manual de Operações da Conab (MOC), peça 22;

Documento 7: Caderno de Entregas, Anexo do Título 30 do Manual de Operações da Conab (MOC), peça 23;

Documento 8: Manual de Fiscalização do Programa de Aquisição de Alimentos da Modalidade Compra com Doação Simultânea (PAA/CDS), peça 27;

Documento 9: Relatório de auditoria de conformidade realizado nas Superintendências da Conab em Sergipe e Bahia, disponível no TC 024.124/2014-1;

6. Foram adotados os seguintes critérios:

Princípio da Eficiência: Estabelecido no art. 37 da Constituição Federal de 1988, o princípio se relaciona com a busca por resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento

das necessidades da comunidade. Para atender ao princípio da eficiência, a atividade administrativa deve alcançar os melhores resultados a menor custo, utilizando os meios que dispõe;

Lei 10.696/2002, art. 19, III: Estabelece como finalidade do Programa de Aquisição de Alimentos promover acesso à alimentação das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. O Programa tem foco na distribuição de alimentos que deve ter quantidade, qualidade e uma regularidade necessária para a redução da insegurança alimentar;

Decreto 7.775/2015, art. 6º: Estabelece que a aquisição de produtos deverá conciliar a demanda por ações de promoção de segurança alimentar com a oferta de produtos pelos beneficiários produtores.

Termo de Compromisso da Unidade Receptora, anexo III do MOC Título 30: Estabelece que a unidade receptora tem direito de participar da elaboração da Proposta de Participação da organização fornecedora;

Termo de Compromisso da Unidade Receptora, anexo III do MOC Título 30: Estabelece que a unidade receptora tem o dever de realizar a pesagem e conferência dos produtos entregues pela organização fornecedora;

III – RESULTADOS

7. O Decreto 7.775/2012, define em seu art. 4º, unidade receptora como “organização formalmente constituída, contemplada na proposta de participação da unidade executora, que recebe alimentos e os fornece aos beneficiários consumidores, conforme definido em resolução do GGPAA”. A Resolução 59/2013 do GGPAA, traz definição similar para as unidades receptoras.

8. A Resolução 72/2015 do GGPAA, em seu art. 2º, define de forma mais detalhada as unidades receptoras para a Compra com Doação Simultânea (CDS).

III - Unidade Receptora: organização formalmente constituída, definida nos incisos IV e V deste artigo, contemplada na proposta de participação, que recebe os alimentos e os fornece aos beneficiários consumidores diretamente ou, em casos específicos, por meio de entidades por ela credenciadas;

9. A menção aos incisos IV e V, faz referência, respectivamente, à rede socioassistencial e equipamentos de alimentação e nutrição. A rede socioassistencial são unidades do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), das seguintes classificações: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); Centro de Referência Especialização para População em Situação de Rua (Centro POP); entidade e organização de assistência social, inscrita no conselho municipal de assistência social; e Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS).

10. Os equipamentos de alimentação e nutrição são: restaurantes populares; cozinhas comunitárias; banco de alimentos; estruturas públicas que produzem e disponibilizam refeições, no âmbito das redes públicas de educação (PNAE), de justiça e de segurança; redes públicas e serviços públicos de saúde que ofertem serviços por meio do SUS; e estabelecimento de saúde de direito privado sem fins lucrativos que possuam Certificado de Entidade Beneficente da Assistência Social (CEBAS).

11. A partir de 1º de julho de 2016, os bancos de alimentos somente poderão destinar os alimentos recebidos por meios da CDS para entidades que se enquadrem nas características das unidades receptoras, além de possuir obrigação de manter registro das entidades as quais destinou alimentos, e a unidade executora deve ter acesso a esses registros.

12. As unidades receptoras, além de receber os alimentos e providenciar a doação dos mesmos, têm outras tarefas no âmbito da Compra com Doação Simultânea. Algumas dessas obrigações estão listadas no Termo de Compromisso da Unidade Receptora, documento preenchido por essas organizações em momento anterior à formalização do Cédula de Produto Rural (CPR), conforme a seguir:

- Fazer a conferência da pesagem e qualidade visual dos produtos no momento do seu recebimento na presença do responsável pela entrega;
- Assinar o Termo de Recebimento e Aceitabilidade sempre que receber os produtos diretamente do Beneficiário Fornecedor, atestando que os alimentos foram entregues nas quantidades acordadas, bem como a qualidade dos mesmos, conforme artigos 14, 15 e 16 do Decreto N.º 7.775/2012;
- Acondicionar os alimentos em local adequado, com observância das normas sanitárias exigidas;
- Doar os alimentos exclusivamente aos beneficiários consumidores atendidos por esta Unidade Receptora, sendo proibida a permuta ou venda;
- No caso de doar os alimentos e não de produzir refeições, deve manter em boa guarda a lista das pessoas beneficiadas contendo, no mínimo, nome completo e nome da mãe e, quando for possível, número do CPF e Número de Identificação Social (NIS) (§4º, do art. 3º da Resolução 72/2015 do GGPAA);
- Prestar à Conab e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), quando necessário, e aos demais órgãos de controle, informações necessárias ao acompanhamento e fiscalização do Programa, bem como levar ao conhecimento das autoridades, qualquer irregularidade relativa à execução do Programa de Aquisição de Alimentos que tenha conhecimento;
- Guardar em boa ordem todos os documentos relativos às doações recebidas por meio do Programa de Aquisição de Alimentos por pelo menos 10 (dez) anos;
- Preencher e manter atualizado o Caderno de Entregas;
- Deixar exposto em lugar visível placa/cartaz com informação de que aquela Unidade Receptora recebe alimentos do PAA.

13. A unidade receptora tem papel importante na execução da Compra com Doação Simultânea, além de ser responsável pelo armazenamento e entrega de todos os alimentos da modalidade à população em insegurança alimentar e nutricional, realiza o controle da execução da CPR, pois tem a responsabilidade conferir os alimentos entregues, e assinar o Termo de Recebimento e Aceitabilidade (TRA) que comprova a execução do Programa, e garante à organização fornecedora o recebimento pelas mercadorias entregues.

14. A avaliação prévia realizada pela Conab para formalização da CPR quanto às unidades receptoras e a fiscalização de sua atuação são insuficientes para assegurar a capacidade de cumprimento de suas obrigações no Programa.

15. Na fase de habilitação e de contratação há diversos documentos solicitados aos interessados em participar do Programa, alguns desses documentos fornecem informações sobre as unidades receptoras, a exemplo da Proposta de Participação, do Formulário Bipartite e do Termo de Compromisso da Unidade Receptora. Na Proposta de Participação são solicitadas as seguintes informações da unidade receptora:

- Identificação da unidade receptora (nome; CNPJ; categoria; endereço);
- Identificação dos responsáveis pela unidade receptora (nome, CPF, carteira de identidade, telefone, e-mail);
- Identificação dos responsáveis pelo recebimento dos produtos na unidade receptora (nome, CPF, carteira de identidade, telefone);

- Número de pessoas atendidas pela unidade recebedora, dividido por faixa etária (0 a 6 anos, 7 a 14 anos, 15 a 23 anos, 24 a 65 anos, acima de 65 anos e total);
- Previsão de entrega dos produtos (produto, quantidade, unidade de comercialização, total em quilos);
- Caracterização da unidade recebedora (campo em branco sem instrução de preenchimento);
- Objetivos gerais e específicos do projeto;
- Organizações parceiras
- Descrição dos procedimentos de entrega dos produtos aos beneficiários consumidores (campo em branco);
- Articulação do projeto com outros programas sociais desenvolvidos junto aos beneficiários consumidores;
- Critérios de definição dos produtos distribuídos aos beneficiários consumidores;

16. No Formulário Bipartite há o aval da prefeitura e da organização fornecedora quanto a escolha da unidade recebedora e quanto aos dados dela (nome; CNPJ; endereço; telefone; e-mail; e representante legal).

17. No Termo de Compromisso da Unidade Recebedora, são declaradas as seguintes informações:

- CNPJ e código da atividade econômica principal e secundária (CNAE);
- Razão Social e nome fantasia;
- Endereço completo, telefone;
- Nome e cargo Representante legal, CPF, telefone, e-mail;
- Caracterização da unidade recebedora (CRAS, CREAS, Centro POP, Serviço de Acolhimento Institucional, entidades privadas em fins lucrativos inscritas no CMAS, restaurantes populares, banco de alimentos, escolas, hospitais 100% SUS, Unidade de Saúde, CAPS);
- Propósito da unidade recebedora (preparo de refeições, suprimentos de cestas de alimentos)
- Indicadores (nº de pessoas assistidas, nº de alunos matriculados; nº de entidades atendidas, nº de famílias atendidas, nº de refeições por dia; nº de unidade em operação; nº médio de comensais por dia ou utilização). O anexo do Termo define qual indicador deve ser utilizado de acordo com caracterização da unidade recebedora;
- Quantidade do indicador;
- Nome, CPF, RG, telefone, cargo e assinatura das pessoas responsáveis por receber os alimentos e assinar os TRAs;
- Em anexo ao Termo de Compromisso da Unidade Recebedora deve ser encaminhado cópia da inscrição do CNPJ, cópia do CPF e RG do responsável pela unidade recebedora e dos responsáveis pelo recebimento dos produtos, e cópia do comprovante de inscrição no CMAS (para entidades e organizações da assistência social);

18. Da análise das obrigações da unidade recebedora e das informações prestadas à Conab em momento anterior à formalização da CPR, nota-se algumas falhas para a avaliação da capacidade de execução da CPR por parte da unidade recebedora.

19. A primeira questão trata da obrigação de realizar a conferência da pesagem e da qualidade visual dos produtos no momento do recebimento. Quanto à avaliação da qualidade dos

produtos, não é possível realizar avaliação da capacidade da unidade recebedora, no entanto quanto à pesagem dos alimentos, poderia ser requerido a informação de como essa conferência de pesagem será realizada.

20. O Manual de Fiscalização do Programa de Aquisição de Alimentos da Modalidade Compra com Doação Simultânea (PAA/CDS) define que a fiscalização, por meio de entrevista, deve verificar se os produtos são pesados, mas pondera que não é obrigatório que a unidade recebedora tenha balança própria. No entanto, o documento 10 – Infrações e Penalidades do Título 30 do MOC define como infração caso os produtos entregues não sejam pesados para conferência da quantidade pela unidade recebedora.

21. A declaração de como será realizada a pesagem, em momento anterior à formalização da CPR, garante à Conab que a unidade recebedora tem meios de realizar a medição da quantidade de alimentos entregues, o que pode reduzir irregularidades e gastos desnecessários do Programa, além de possibilitar à fiscalização a averiguação se a pesagem ocorre conforme especificado, tornando a atividade de fiscalização mais objetiva.

22. Outra incompatibilidade entre as obrigações e informações prestada, trata da obrigação da unidade recebedora de realizar o armazenamento dos produtos entregues, e não haver nenhuma informação quanto a capacidade de estocagem nas informações solicitadas das unidades recebedoras. Com o fornecimento da informação da capacidade de estocagem, em momento anterior à formalização da CPR, é possível ao gestor avaliar se a cada recebimento de produtos efetuados pela organização fornecedora existe a capacidade de armazenamento por parte da unidade recebedora. Caso haja discrepância entre a entrega de produtos e a capacidade de armazenagem, surge um indício de que haverá desperdício de alimentos, ou que as informações da entrega estão incorretas.

23. No Caderno de Entregas que está disponível na página da internet da Conab junto ao MOC Título 30, é destacado como boa prática para a oferta de refeições que “temperaturas muito altas ou muito baixas dificultam a multiplicação dos micro-organismos” e em seguida apresenta exemplos de como os produtos podem ser armazenados após o recebimento, conforme tabela abaixo.

Tabela 1 – Armazenamento de Produtos da CDS

Produto	Temperatura	Equipamento Adequado
Produto Congelado	Até -12° C	Congelador
Pescados Resfriados	Até 3° C	Geladeira
Carnes e Derivados Resfriados	Até 7° C	Geladeira
Demais Produtos Resfriados	Até 10° C	Geladeira

Fonte: Caderno de Entregas.

24. Nota-se que é recomendado às unidades recebedoras, para melhor conservação de determinados produtos recebidos, o armazenamento em equipamento apropriado, seja congelador ou geladeira. A informação quanto a possibilidade de armazenamento nesses equipamentos deveria ser prestada em momento anterior à formalização da CPR, para análise dos produtos a serem entregues e da possibilidade de armazenamento em equipamento apropriado.

25. Quanto às fiscalizações realizadas pela Conab, o Manual de Fiscalização do PAA/CDS define que deve ser verificado se as condições de armazenamento dos produtos são adequadas. Caso essa informação já tenha sido informada no Termo de Compromisso da Unidade Recebedora, o fiscal terá maior objetividade na identificação da qualidade do armazenamento e da informação prestada.

26. No Manual de Fiscalização (PAA/CDS) não há previsão quanto a averiguação de três informações prestadas na Proposta de Participação: os critérios de definição dos produtos distribuídos aos beneficiários consumidores; a articulação do projeto com outros programas sociais desenvolvidos junto aos beneficiários consumidores; e a descrição dos procedimentos de entrega dos produtos aos beneficiários consumidores.

27. Como essas informações já são prestadas no momento da apresentação da Proposta de Participação, a verificação da veracidade e operacionalidade dessas informações no momento da fiscalização, é facilitada, pois a comparação da realidade com o informado na Proposta já é suficiente para identificação de irregularidades.

28. Além de tratar de informações importantes para a operacionalização da CDS, como a definição dos produtos a serem distribuídos e a forma como esses produtos serão entregues aos beneficiários consumidores, a fiscalização desses aspectos gerará maior expectativa de controle de todos os participantes da modalidade, e reduzir a quantidade de irregularidades.

29. A causa identificada para a situação encontrada é ausência de formalização de uma rotina para avaliação prévia e fiscalização posterior por parte da Conab das unidades receptoras quanto à capacidade de cumprimento das obrigações previstas nos normativos aplicáveis. Além disso, o Manual de Fiscalização do Programa de Aquisição de Alimentos da Modalidade Compra com Doação Simultânea não define procedimentos para verificar a veracidade de informações presentes no Termo de Compromisso da Unidade Receptora.

30. Como efeito dessa situação encontrada nota-se que as fiscalizações da Conab se tornam menos eficiente devido a não conferência de informações prestadas no Termo de Compromisso da Unidade Receptora, e a falta de informações prévias sobre a estrutura necessária para recepção, conferência e acondicionamento dos alimentos a serem recebidos. Além disso, tal situação pode gerar desvios no destino dos alimentos, bem como desperdício e risco de consumo de alimentos fora dos padrões mínimos de qualidade por problemas de acondicionamento, conforme foi constatado nos TCs 24.124/2014-1, em Sergipe, conforme pode ser verificado em trecho reproduzido do relatório de auditoria e figura abaixo:

“Outra situação grave é que algumas Unidades Receptoras sequer possuem sede para receber os alimentos. Nesses casos, os alimentos são distribuídos a partir do caminhão de entrega ou na garagem de alguma casa ou mesmo na rua. Em outros casos, a sede é precária e funciona de forma improvisada (...)”.

Figura 1 – Fotos da estrutura de unidades receptoras em Sergipe.





Fonte: TC 24.124/2014-1. Fotos feitas pela equipe de fiscalização na sequência: Associação Compromisso com Cristo – CPR SE-202-02-0052; Associação Moradores e Amigos Bairro Eucalipto – CPR SE-2011-02-0095; Associação Povoado Tanque Vermelho – CPR SE-2012-02-005; e Pista do Pau Grande – CPR SE-2012-02-0052.

IV - Conclusão

31. Verificou-se que as informações solicitadas sobre a unidade recebedora para avaliação e assinatura da CPR, pela Conab, não são suficientes para concluir que a entidade é capaz de cumprir todas as obrigações da unidade recebedora previstas nos normativos da Compra com Doação Simultânea e no Termo de Compromisso da Unidade Recebedora. Como exemplo dessa situação é a falta de informação em momento anterior à formalização da CPR quanto à forma de realizar a pesagem dos produtos entregues pela organização fornecedora e forma de realizar e capacidade do armazenamento dos produtos entregues, principalmente dos que necessitam de tratamentos especiais, como congelamento ou resfriamento.

32. Ademais essas informações podem ser utilizadas no momento de fiscalizações futuras, e tornar essas avaliações realizadas pela Conab mais objetivas e aumentar a expectativa de controle por parte dos participantes do Programa.

33. Verificou-se ainda que a Conab não utiliza todas as informações prestadas pela unidade recebedora para realizar a fiscalização. A utilização dessas informações tende a tornar a verificação mais objetiva e eficiente.

34. Assim, faz-se necessário que a Conab, em conjunto com o MDS e o GGPAA, desenvolva método de avaliação da capacidade das unidades recebedoras na execução de suas obrigações no Programa, em momento anterior a formalização da CPR e que estruture as fiscalizações para conferência de informações prestadas em momento anterior à formalização da CPR.

V - Proposta de Encaminhamento

35. Diante do exposto, propõe-se recomendar à Conab para que, em obediência ao princípio da eficiência inscrito no art. 37 da CF/88, e de modo a cumprir o art. 19, inc. III da Lei 10.969/2002 c/c art. 14, 15 e 16 do Decreto 7.775/2012, assim como o anexo III do MOC, Título 30, em conjunto com o MDS e o GGPAA:

I. Desenvolva método de avaliação prévia da capacidade das unidades recebedoras para recepção, conferência e acondicionamento dos alimentos entregues pelo PAA/CDS.

II. Estruture suas fiscalizações de modo a conferir informações prestadas no Termo de Compromisso da Unidade Recebedora