

Achado 6: A diminuição da relação de dependência da unidade recebedora em relação a unidade fornecedora na estrutura do PAA favorecerá o controle social das entregas efetuadas.

I - INTRODUÇÃO

1. Buscou-se verificar se existe uma relação de dependência ou inferioridade da unidade recebedora em relação à organização fornecedora na execução da Compra com Doação Simultânea.

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 recebedoras, 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: Ata de entrevista com gestores da Conab, peça 33;

Documento 2: Ata de entrevista com a SUFIS/Conab, peça 34;

Documento 3: Ata de Entrevista com a SUPAF/Conab, peça 31;

Documento 4: Proposta de Participação, Anexo do Título 30 do Manual de Operações da Conab (MOC), peça 15;

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

Documento 6: Manual de Fiscalização do Programa de Aquisição de Alimentos da Modalidade Compra com Doação Simultânea (PAA/CDS), peça 27;

Documento 7: Relatório de auditoria de conformidade realizado nas Superintendências da Conab em Sergipe e Bahia, disponível no TC 024.124/2014-1;

Documento 8: Relatório de auditoria de conformidade realizado nas Superintendências da Conab em São Paulo, disponível no TC 014.012/2014-6;

Documento 9: Relatório de auditoria de conformidade realizado nas Superintendências da Conab em Santa Catarina, disponível no TC 028.937/2014-7;

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;

III – RESULTADOS

7. O Programa de Aquisição de Alimentos e a Compra com Doação Simultânea possuem objetivos e finalidades claros, que em resumo é o aumento da renda dos agricultores familiares, pela ótica da oferta de produtos, e a redução da insegurança alimentar e nutricional, por uma ótica da demanda de produtos.

8. O art. 6º do Decreto 7.775/2012 define que a aquisição de alimentos no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos deve conciliar a demanda de ações de promoção da segurança alimentar com a oferta de produtos pelos beneficiários fornecedores do PAA. Por conciliação entende-se a harmonização dos interesses divergentes dos beneficiários do Programa.

9. Essa conciliação ocorre a partir de acordos entre as organizações fornecedoras, que são responsáveis pela elaboração da proposta de participação, e das unidades receptoras. Para que esse acordo seja benéfico à ambas as partes é necessário que exista condições da unidade receptora negociar em igualdade com as organizações fornecedoras. No entanto as normas que permeiam a Compra com Doação Simultânea não dão condições para que as unidades receptoras participem de forma efetiva da formalização da Cédula de Produto Rural (CPR).

10. A Compra com Doação Simultânea, ainda que exista comando normativo com obrigação de conciliação entre a oferta e demanda, é centrada na oferta de produtos. Isso é detectado pelo favorecimento presente nos normativos do Programa à organização fornecedora, pela perspectiva identificada junto aos funcionários da Conab entrevistados na execução desse trabalho, e pelos achados identificados nas auditorias de conformidade realizadas pelo TCU.

11. Em entrevistas com gestores da Conab, ao ser abordado qual era o objetivo da empresa como participante da Compra com Doação Simultânea, as respostas foram focadas no incremento da renda do agricultor familiar.

12. Um exemplo desse favorecimento à oferta, e em consequência às organizações fornecedoras, é o fato de não haver um cronograma de entrega de alimentos às unidades receptoras. Nas auditorias de conformidade realizadas pelo TCU foi apontado que o cronograma de entregas não era respeitado. No entanto, nas entrevistas realizadas com gestores da Conab, foi informado que o cronograma de entregas não é mais um documento obrigatório, e caso exista uma pactuação nesse sentido não há obrigação de seguir o que for estipulado, pois é apenas indicativo.

13. Os gestores explicaram que, para uma maior eficiência do Programa, a CPR não pode ser rígida, e está sujeita a diversas alterações, como substituição de fornecedores, de unidades receptoras ou de produtos. Dessa forma o cronograma de entrega também deixou de ser

cumprimento obrigatório e imutável, visto que, a produção e oferta de produtos sofre alterações em razão de safra, clima, preços e logística.

14. Dessa forma, a unidade recebedora não possui garantia de quando receberá os produtos listados na Proposta de Participação. Na Proposta existe um campo de “Previsão de Entregas”, em que são preenchidos o produto, a quantidade, a unidade de comercialização e o total de em quilos, no entanto sem previsão temporal das entregas e nem do quantitativo de entregas, ou seja, não há informação quanto a quantidade de entregas e as datas em que ocorrerão.

15. No Termo de Compromisso da Unidade Recebedora não há previsibilidade de quantidade de alimentos a ser entregue para cada unidade recebedora, no entanto, é elencado como direito de a entidade “receber os alimentos conforme previstos na Proposta de Participação da Organização Fornecedora”.

16. Dessa forma a entidade recebedora tem uma previsão da quantidade de produtos a serem entregues durante a vigência da CPR, a qual pode ser alterada, e possui direito ao recebimento desses produtos, no entanto não há uma previsão de como ocorrerá essas entregas, em uma única vez ou em diversas entregas em determinados períodos, o que prejudica o planejamento de estoques e aquisição.

17. Esse fato foi identificado nas auditorias de conformidade realizadas pelo TCU nas Superintendências Regionais (Sureg) da Bahia e de Sergipe (TC 024.124/2014-1), de São Paulo (TC 014.012/2014-6) e de Santa Catarina (TC 028.937/2014-7). No relatório de Santa Catarina é ressaltada tal situação:

Nessa esteira, a ausência dessas definições permite, também, que os fornecedores entreguem seus produtos como julgarem conveniente, sem avaliarem as necessidades do ente recebedor e a perecibilidade dos alimentos. Portanto, a ausência desses parâmetros possibilita que o fornecedor entregue seus produtos em função de sua capacidade de produção e da avaliação entre preços de mercado e preços pagos pela Conab, desatrelada de qualquer ponderação quanto as necessidades de consumo dos recebedores.

18. Essa situação causa danos às unidades recebedoras pois não é possível realizar um planejamento da logística de alimentos. Como não é conhecido quando ocorrerá a entrega de produtos e nem pode ter certeza que ela ocorrerá. Esses danos foram retratados no TC 028.937/2014-7, relativo à Sureg de Santa Catarina.

Essa situação acarreta um estado de incerteza nas entidades recebedoras, pois sem saber que produtos e em quais quantidades irá receber ou se irá recebê-los, elas acabam por adquirir os alimentos em outras fontes – através de compras ou outras doações. Conforme relato de várias dessas entidades, inúmeras foram as vezes onde adquiriram os alimentos e um ou dois dias depois chegam as doações da Conab. Outra situação relatada foi o recebimento de alimentos acima da capacidade de consumo, por concentrarem vários períodos de entrega em uma única entrega.

19. Nota-se o dano causado pela falta de planejamento das entregas de produtos na CDS, e a situação de inferioridade das unidades executoras quanto à execução do Programa. Como não existe cronograma de entrega determinado, a unidade recebedora fica à mercê da organização fornecedora, quanto ao recebimento dos produtos, pois não há obrigatoriedade da total entrega dos produtos pactuados, e de quando será a entrega.

20. Outro problema é a concentração da entrega do total de produtos em poucas entregas. Como não há aviso prévio dessas entregas, pode ocorrer de a unidade recebedora não possuir estrutura de armazenagem suficiente para todos os produtos, o que pode levar a desperdícios e prejuízos para o Programa.

21. Esse fato causa a dificuldade do planejamento de aquisição e estoques das unidades receptoras, pois ocorre aquisição de alimentos por outras fontes e em seguida doações por meio da CDS. No caso de existir um planejamento das entregas, é possível a aquisição de produtos diversos aos das doações, aumentando a variedade dos alimentos servidos, e propiciar um planejamento de estoque por parte da entidade receptora, o que aumenta a eficiência do Programa. Pois com entregas concentradas, a unidade receptora pode não ter capacidade de armazenar todos os produtos, o que ocasionaria desperdícios ou doação de alimentos fora dos padrões definidos pelo Programa.

22. Outro fato que corrobora com a situação de inferioridade da unidade receptora na execução da CDS, é a capacidade da organização fornecedora de substituir a CPR a qualquer momento. Para essa substituição basta que a nova unidade receptora preencha todos os documentos necessários, não sendo permitido à entidade a ser excluída do Programa direto de optar por permanecer, e exercer seu direito de “receber alimentos conforme previsto na proposta de Participação da Organização Fornecedora”, previsto na alínea b, do campo “Dos Direitos”, do Termo de Compromisso da Unidade Receptora.

23. É sabido que no Termo de Compromisso há uma cláusula que prevê que tal termo “pode ser rescindido por qualquer uma das partes mediante comunicação expressa, com antecedência mínima de trinta dias”. Entretanto essa possibilidade garante maior poder de barganha à organização fornecedora, pois em uma situação normal não há motivo para que a unidade receptora opte por rescindir o termo e abandonar a CPR. O TC 014.012/2014-6 de São Paulo retrata essa realidade ao analisar a causa de determinado achado.

a) comportamento passivo da Unidade Receptora e do conselho encarregado pelo controle social, pois, quando da apresentação da proposta de participação pela Organização Fornecedora, consideram o recebimento de alimentos como benesse, o que os impediria de criticar seu conteúdo, especialmente o cronograma do projeto, no qual estão previstos os produtos, as quantidades e a periodicidade das entregas que lhe dizem respeito;

24. Essa situação de inferioridade da unidade receptora dentro da operacionalidade do PAA, favorece a ocorrência de fraudes ao Programa, pois a unidade receptora, por receio de ser excluída da CPR e não receber mais doação de alimentos, tende a adotar comportamento passivo em relação à organização fornecedora, o que inibe eventuais denúncias de irregularidades da CPR e reivindicação de seus direitos como integrante da Compra com Doação Simultânea.

IV - Conclusão

25. Verificou-se que a unidade receptora é colocada em situação de inferioridade em relação à organização fornecedora na operacionalidade da CDS. Essa inferioridade é representada pela orientação do Programa ser voltada para a produção, e não na conciliação entre a oferta e demanda de produtos. É o caso de não haver participação, e nem conhecimento, da unidade receptora na definição de datas e volume de cada entrega de produtos que será realizada e de a organização fornecedora ter o recurso de excluir a unidade receptora do Programa, sem o seu consentimento.

26. Assim, faz-se necessário que a Conab, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Grupo Gestor do PAA desenvolva mecanismos que permitam à unidade receptora participação ativa na Compra com Doação Simultânea, sem subordinação às organizações fornecedoras, de modo a cumprir a atr. 6º do decreto 7.775/2012, quanto à conciliação entre a oferta e demanda de produtos.

V - Proposta de Encaminhamento

27. Diante do exposto, propõe-se recomendar ao MDS, à Conab e ao GGPAA que desenvolva métodos que permitam a equidade de participação da organização fornecedora e da unidade recebedora no Programa, a exemplo de: participação formal da unidade recebedora na definição do cronograma e das condições de entrega, oferecimento de canais de comunicação com a Conab sobre descumprimentos dessas condições das CPRs, e possibilidade de manifestação da unidade recebedora em eventual exclusão da CPR.