Análise de Achado sem Questão na Matriz de Planejamento: **A regulamentação da aquisição de mercadorias processadas, beneficiadas e industrializadas no PAA/CDS tende a aumentara a eficiência no cumprimento dos objetivos do Programa**

I – Introdução

1. Buscou-se verificar se a aquisição de produtos beneficiados, processados ou industrializados, por meio da Compra com Doação Simultânea, do Programa de Aquisição de Alimentos, operacionalizado pela Conab, possui arcabouço normativo suficiente para gerar aderências dessas operações aos objetivos e finalidades do Programa e se são eficientes no cumprimento desses objetivos.

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 foi realizado análise de CPRs executadas nos estados de Santa Catarina e do Paraná para averiguar a execução dessas quando da presença de produtos que passa por algum processo de beneficiamento. Foram utilizadas informações disponíveis nos processos: TC 15.449/2014-9 e TC 28.937/2014-7.
4. Buscou-se estabelecer uma relação entre a execução de CPRs com produtos industrializados com os objetivos e finalidades do Programa.
5. Os documentos que deram base às análises foram:

Documento 1 – Título 30 do Manual de Operações da Conab (MOC) – peça 14;

Documento2 – Relatório de auditoria de conformidade realizado na Superintendência da Conab no Paraná, disponível no TC 15.449/2014-9;

Documento 3 - Relatório de auditoria de conformidade realizado na Superintendência da Conab em Santa Catarina, disponível no TC 28.937/2014-7;

6. Foram adotados os seguintes critérios

Art. 19 da Lei 10.696/2003: Define entre as finalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), incentivar a agricultura familiar, promover o abastecimento alimentar e fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização;

Art. 17, Caput, da Lei 12.512/2011 c/c art. 5º do Decreto 7.775/2012: Autoriza a aquisição de alimentos no âmbito da PAA com dispensa de licitação, desde que os alimentos sejam produzidos pelos beneficiários fornecedores.

Art. 17, I da Lei 12.512/2011 c/c Parágrafo único do art. 12 do Decreto 7.775/2012: Define que o preço a ser pago ao beneficiário fornecedor deve ser compatível com o vigente no mercado, aferido e definido segundo metodologia do GGPAA.

Art. 17, I do Decreto 7.775/2012: O objetivo da Compra com Doação Simultânea é atender demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206545.

Art. 21, I e IX do Decreto 7.775/2012: O Grupo Gestor do PAA deve definir a forma de funcionamento das modalidades do PAA e outras medidas necessárias para a operacionalização do Programa.

III – Resultados

7. O art. 19 da Lei 10.696/2003 estabelece como finalidade do PAA incentivar a agricultura familiar com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda. De forma complementar o Decreto 7.775/2012 prevê em seu art. 13, que os custos operacionais de transporte, armazenamento, beneficiamento ou processamento da organização fornecedora poderão ser deduzidos do valor a ser pago aos beneficiários fornecedores.

8. No item 4, do Título 30 do MOC, é definido que entre os produtos amparados pela CDS, estão os industrializados, processados e beneficiados, e que para ser classificado nessa categoria é necessário que pelo menos um dos produtos caracterizados como matéria-prima deve ser de produção própria do beneficiário fornecedor.

9. Cabe destaque que a legislação prevê de maneira indireta a aquisição de alimentos processados, ao caracterizar como uma finalidade do Programa, no entanto a Conab criou a regra de que para assim caracterizá-lo é necessário que ao menos uma matéria-prima seja produzida pelo beneficiário fornecedor. Ressalta-se que essa foi estipulada pela Conab no MOC de 1/9/2014, os MOCs anteriores não tratavam dessa obrigação, e simplesmente permitiam a aquisição desses produtos.

10. A competência para a fixação de normas quanto à aquisição de alimentos processados ou industrializados é do Grupo Gestor do PAA, conforme inciso I e IX, do art. 21 do Decreto 7.775/2012, que dispões que o GGPAA definirá "a forma de funcionamento das modalidades do Programa" e "outras medidas necessárias para a operacionalização do PAA". No entanto o GGPAA não se manifestou em nenhuma Resolução sobre a industrialização de produtos do PAA.

11. A formatação do Programa definida pela Conab, de que para adquirir alimentos processados basta que uma matéria-prima seja produzida pelo beneficiário produtor, não é compatível com seus objetivos e finalidades. Na auditoria de conformidade na Sureg do Paraná foi identificado casos em que o alimento processado foi produzido pelo beneficiário fornecedor do Programa, no entanto a maior parte das matérias-primas utilizadas não são de sua produção, são adquiridas no comércio local, conforme o trecho do relatório da unidade técnica a seguir:

> Em entrevistas com agricultores, identificou-se que os insumos necessários para a produção de pães, bolos e bolachas passam, em sua maioria, por algum grau de industrialização. Caso emblemático ocorre com a farinha de trigo, que é a matéria prima básica de todos esses alimentos, posto que os agricultores, em questão, não cultivam o trigo e, por consequência, também não o beneficiam para produzir a farinha. Por essa razão, a farinha é adquirida no comércio local, assim como, o fermento, a gordura vegetal, e, alguns casos, inclusive os ovos são comprados.
>
> Isso ocorre porque, em que pese, os fornecedores sejam efetivamente agricultores, os insumos necessários para a produção desses alimentos não fazem parte de sua atividade agrícola. Isto é, os agricultores podem ser criadores de bovinos, suínos, ou produtores de soja, milho, laranja, hortaliças, entre outros e, ainda assim, se habilitam a produzirem pães, bolos e bolachas.

12. A limitação de apenas uma matéria-prima ser obrigatoriamente produzida pelo agricultor familiar, vai contra os objetivos do Programa pois tem potencial para incentivar a atitudes como as descritas no TC 15.449/2014-9 do Paraná. Se o agricultor familiar não produz a maior parte da matéria-prima do produto beneficiado que ele está vendendo ao Programa, e faz

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206545.

aquisição dos demais insumos em mercados, adquirindo produtos de empresas que não se enquadram nas características do Programa, o recurso do Programa está sendo partilhado entre o agricultor familiar, o mercado local, e as demais empresas que produzem as demais matérias-primas. Essa realidade reduz o potencial do Programa de cumprir sua finalidade de incrementar a renda da agricultura familiar, por meio de incentivo à produção, visto que esses agricultores não estão focados na produção, e sim na aquisição de insumos ao menor valor possível e beneficiamento de desses produtos.

13. A regra de apenas uma matéria-prima, criada pela Conab, não é suficiente para evitar desvios de finalidades do Programa. A norma seria mais aderente às finalidades e objetivos do Programa caso estipulasse que a matéria-prima principal do produto beneficiado fosse produzida pelo agricultor familiar, ou um percentual dos insumos utilizados fosse de produção do beneficiário fornecedor.

14. Foi identificado que empresas terceirizadas, não constantes na Proposta de Participação, são responsáveis pela industrialização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, e os destinam as unidades recebedoras, conforme constatado na CPR PR/2013/02/0008 e na CPR SC 2012-02-0139. Essa prática não se coaduna com os objetivos e finalidades do Programa de Aquisição de Alimentos e da Compra com Doação Simultânea e com o regramento estipulado pelo art. 17 da Lei 12.512/2011:

> Art. 17. Fica o Poder Executivo federal, estadual, municipal e do Distrito Federal autorizado a adquirir alimentos produzidos pelos beneficiários descritos no art. 16, dispensando-se o procedimento licitatório, obedecidas, cumulativamente, as seguintes exigências:
> I - os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, aferidos e definidos segundo metodologia instituída pelo Grupo Gestor do PAA; e
> II - seja respeitado o valor máximo anual ou semestral para aquisições de alimentos, por unidade familiar, cooperativa ou por demais organizações formais da agricultura familiar, conforme definido em regulamento.

15. De forma semelhante o Decreto 7.775/2012 trata a matéria:

> Art. 5º As aquisições de alimentos no âmbito do PAA poderão ser realizadas com dispensa do procedimento licitatório, desde que atendidas, cumulativamente, as seguintes exigências:
> I - os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, aferidos e definidos segundo metodologia instituída pelo GGPAA;
> II - os beneficiários e organizações fornecedores comprovem sua qualificação, na forma indicada nos incisos II e III do caput do art. 4º, conforme o caso;
> III - seja respeitado o valor máximo anual ou semestral para aquisições de alimentos, por unidade familiar, ou por organização da agricultura familiar, conforme o disposto no art. 19; e
> IV - os alimentos adquiridos sejam de produção própria dos beneficiários fornecedores e cumpram os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes.

16. A Lei permite a dispensa de licitação somente para os alimentos produzidos pelos beneficiários fornecedores do Programa. Nesse entendimento, é dispensado de licitação os alimentos processados, beneficiados ou industrializados desde que esse processo seja realizado pelos beneficiários fornecedores, não se estendendo a empresas que não possuem participação no PAA. Quanto à organização fornecedora realizar tais procedimentos é entendido cabível, pois de acordo com o art. 13 do Decreto 7.775/2012 a organização fornecedora pode abater do pagamento aos agricultores familiares, os custos operacionais de beneficiamento ou processamento, desde que previamente acordado. Destaca-se que não é possível a organização fornecedora ter lucro sobre essas operações, mas somente deduzir os custos dos processos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206545.

17. A participação de empresas terceirizadas no processo de industrialização ou processamento dos produtos foge do escopo do PAA, e gera uma ilegalidade por essas empresas estarem participando indiretamente da modalidade a partir de dispensa de licitação, pois estão auferindo lucro a partir de um mercado a preços fixados para o auxílio dos agricultores familiares mais necessitados.

18. Verificou-se também que o processo de industrialização, beneficiamento ou processamento em alguns casos não está sendo favorável ao agricultor familiar. Isso devido ao limite financeiro atribuído a cada agricultor familiar, atualmente de R$ 8.000,00, é relativo ao produto entregue na unidade recebedora, e não a valoração da produção do agricultor. Esse fato é evidenciado no TC 28.937/2014-7 de Santa Catarina, que na análise da CPR SC 2012-02-0139 e da CPR SC 2013-01-0104, evidenciou que a Cooperativa adquiria peixes a R$ 3,00/Kg, e esses passavam por processamento, e eram entregues nas unidades recebedoras, como "Bolinho e quibe de peixe/fishburger", a um valor superior a R$ 10,00/Kg.

19. Nota-se que o beneficiário fornecedor, que é a quem o Programa pretender apoiar, recebe apenas trinta por cento do valor do produto entregue à unidade recebedora, todo é restante é dividido entre a cooperativa e a uma indústria terceirizada, essa última que visa lucro. Na proposta de participação não existe campo para definição de quanto será pago pela matéria-prima do agricultor familiar, somente é definido o valor do produto a ser entregue na unidade recebedora, nesse caso o beneficiário produtor fica sujeito ao preço definido pela organização fornecedora, o que contraria o parágrafo único do art. 12 do Decreto 7.775/2012, que define que "os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado, aferido e definidos segundo metodologia do GGPAA".

20. No TC 28.937/2014-7 é respaldado esse prejuízo:

> No formato em que as CPRs estão sendo executadas o que se percebe é que parcela significativa da renda fica em poder dos intermediários empreendedores - cooperativas e empresas beneficiadoras – muitas das vezes se utilizando de um frágil vínculo com os agricultores familiares para legitimar suas propostas de participação. Deste modo, aproveitam-se de recursos públicos para obtenção de vantagem comercial sobre os demais agentes de mercado.

21. A falta de normativos que estipule regras para a aquisição de produtos industrializados, processados ou beneficiados no PAA permite que essas situações ocorram, e o maior prejudicado é o beneficiário fornecedor. Com a regulamentação por parte do GGPAA, a Conab deverá adaptar seus processos de trabalho ao definido pelo Grupo.

22. Assim, espera-se que os recursos do programa tenham maior eficiência para cumprir os objetivos do programa nas entregues de mercadorias processadas provenientes da agricultura familiar.

VI - Conclusão

23. Os processos de trabalho definidos para aquisição de alimentos processados, beneficiados ou industrializados da Compra com Doação Simultâneas não estão aderentes ao objetivos e finalidades do Programa de Aquisição de Alimentos definidos no art. 19 da Lei 10.696/2003, de modo a prejudicar os beneficiários produtos.

24. A regulamentação realizada no Título 30 da MOC quanto a necessidade de pelo menos uma matéria-prima ser produzida pelo beneficiário fornecedor, quando da aquisição de produtos beneficiados, processados ou industrializados não é suficiente para garantir a aderências dessas operações aos objetivos e finalidades do PAA. De forma semelhante a aquisição desses produtos não está sendo benéfica aos beneficiários produtores, pois margem grande do valor do produto entregue às unidades recebedoras está sendo retido pelas organizações fornecedores e empresas terceirizadas. A participação das empresas terceirizadas na Compra com Doação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206545.

Simultânea não é permitida pela Lei, visto que é enquadrada como dispensa de licitação para uma empresa privada que visa o lucro.

25. Assim, faz-se necessário que o GGPAA regulamente a aquisição de produtos beneficiados, processados e industrializados pela Compra com Doação Simultânea, operada pela Conab, de forma aderente aos objetivos e finalidades do Programa de Aquisição de Alimentos.

26. Espera-se que com a aplicação das deliberações expressadas, que as CPR que contenham produtos beneficiados, processados ou industrializados sejam benéficas aos beneficiários produtos de forma a aumentar a renda dessa população.

V – Proposta de Encaminhamento

27. Diante do exposto, propõe-se:

I. Determinar ao Grupo Gestor do PAA que regulamente a aquisição de produtos beneficiados, processados e industrializados pela Compra com Doação Simultânea operada pela Conab, conforme incisos I e IX do art. 21 do Decreto 7.775/2012, de forma a evitar que os recursos do programa sejam utilizados em finalidade diversa dos objetivos do Programa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206545.