



Painel de Referência da Auditoria Operacional no Programa de Aquisição de Alimentos

Data: 17/3/2016

Local: Sala 351, Anexo III do Tribunal de Contas da União

Ao dia 17 de março de 2016 realizou-se, na sala de reuniões de SecexAmbiental, painel de referência para validação da matriz de achados relativo a auditoria operacional no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O evento teve a participação de Gesmar Rosa dos Santos (IPEA – área de agricultura e políticas públicas), de Paulo Roberto Bijos (Senado Federal – consultoria de orçamentos), de Luis Guerra (Câmara dos Deputados – área de direito agrário e política fundiária), de Alexandre Valadares e Marcelo Galiza (IPEA – área de desenvolvimento rural), de Alden Manguiera de Oliveira (representante do gabinete do Ministro Augusto Nardes), além da equipe da SecexAmbiental representada por Junnius Arifa, Leonir Bampi, Helio Rossi, Hugo Chudyson, Marcelo Orlandi, Fernando Leite, Tiago Costa, Fernando Dorna e Vinícius Neves dos Santos (coordenador).

Junnius iniciou apresentando os objetivos do painel e solicitando a apresentação dos presentes. Vinícius começou a apresentação tratando dos objetivos e o escopo da auditoria, que se restringiu, devido a critérios definidos pelo risco, à modalidade de aquisição compra com doação simultânea. A seguir foram apresentados os principais critérios utilizados na auditoria, dentre eles a Constituição Federal, Leis, Manual de Operações de CONAB, Normas de Organização da CONAB etc. Seguiu-se com a apresentação dos objetivos do PAA e a dinâmica do processo, no qual foi explicado que o processo ocorre, em grande parte, fora da CONAB, fato que acarreta falta de ingerência pela Companhia. A seguir passou-se aos resultados preliminares divididos por achados.

Quanto ao primeiro achado, existência de 15.951 beneficiários fornecedores do PAA que não preenchiam os requisitos do programa entre 2012 e maio de 2015 foram apresentados os critérios utilizados nos cruzamentos, os sistemas que foram cruzados com o SIPAA e o número de ocorrências. Gesmar (IPEA) questionou a queda nos dados de irregularidades (em números absolutos). Vinícius salientou que, em 2013, houve mudanças normativas devido a uma operação da Polícia Federal e, com isso, houve queda de recursos para o programa. Gesmar sugeriu que se fizesse atualização dos valores por índices financeiros. Seguiu-se com a análise dos controles internos da CONAB e foi apresentada proposta para melhorias. Tiago explicou o método utilizado para reforçar os indícios dos cruzamentos, mas salientou que podem existir inconsistências nos Bancos de Dados e esclareceu, por fim, os conceitos de custos incorridos. Alexandre (IPEA) levantou dúvidas sobre o método de obtenção dos indícios de irregularidades, as quais foram esclarecidas por Tiago. Vinícius, em seguida, apresentou os riscos identificados na auditoria. Luis (CD) salientou o alto percentual de ocorrências encontradas, Gesmar (IPEA) corrobora. Alexandre (IPEA) citou que seria prematuro atribuir os dados apresentados a uma fraude generalizada, mas sim a possíveis falhas na operacionalização no sistema. Alexandre recomendou que se cruze os sistemas SIPRA e SNCR para ver inconsistências. Ele, por fim, questionou qual o atendimento pela auditoria dos casos de falecimento do titular (espólio). Tiago esclareceu que isto foi previsto no planejamento dos cruzamentos.

No que se refere ao segundo achado (distribuição dos recursos entre os Estados não aderente aos objetivos e finalidades do programa) foram apresentados gráficos da aplicação de recursos baseados nos objetivos do programa. Vinícius chamou a atenção para a concentração em SP, BA,



MG, PR e SC. Paulo (SF) citou uma auditoria anterior do TCU sobre distribuição de recursos na agricultura. Gesmar (IPEA) questionou sobre a definição orçamentária entre MDA e CONAB. Paulo (SF) recomendou que houvesse regionalização dos gastos. Alexandre (IPEA) questionou sobre a discussão sobre a centralização/descentralização orçamentárias das Políticas Públicas entre MDS e MDA e a atuação/interferência do TCU nas melhorias dos programas. Tiago e Vinícius esclareceram as dúvidas. Alexandre questionou se houve melhor distribuição de 2012 para 2015, Tiago respondeu que persistiu, na análise temporal, a concentração em SP.

Quanto ao terceiro achado (insuficiência de monitoramento e avaliação do PAA/CDS), Vinícius apresentou as principais causas, os efeitos e indicou proposta de adoção pelo MDS, em conjunto com a CONAB e o GGPA do Referencial de Avaliação da Governança de Políticas Públicas do TCU. Não houve comentários dos presentes.

No que tange ao quarto achado (insuficiência de conciliação de oferta de alimentos e demanda das unidades receptoras), Vinícius apresentou um breve resumo da situação encontrada. Tiago afirmou que, apesar dos dados exorbitantes encontrados, a análise do TCU foi a mais conservadora possível. Tiago explica, ainda, que existem três situações de falsidades identificadas: produto não entregue, produto entregue e mal distribuído, e produto posto fora. Luis (CD) questionou se há previsão de validação no recebimento pelos beneficiários. Tiago explicou que há previsão normativa e a atribuição é da CONAB, mas na prática não ocorre. Vinícius, por fim, apresenta a proposta do TCU de formalização de rotina de trabalho para que as SUREGs realizem o planejamento e a fiscalização das entregas referentes às CPRs.

Quanto ao quinto achado (insuficiência de avaliação e de fiscalização das Unidades Receptoras) foi contextualizada a situação encontrada e apresentadas fotos das estruturas de armazenagem de produtos, as quais não se encontram condizentes com a capacidade das URs para cumprir as obrigações expressas nos termos de compromissos firmados com a CONAB. Gesmar (IPEA) questionou sobre a atribuição da CONAB em fiscalizar as UR, segundo ele deve-se analisar se os volumes são plausíveis, pois pode ocorrer de o custo de fiscalização ser maior que os benefícios. Vinícius, a seguir, apresentou a proposta, que se trata de recomendar à CONAB de desenvolvimento de rotina de avaliação prévia e de fiscalização da capacidade das UR. Luis (CD) questionou sobre a validação das compras pela CONAB, sobre a definição das compras entre a UR e a CONAB, as quais foi esclarecido por Tiago que na prática não ocorre, embora haja previsão normativa. Gesmar (IPEA), citou que há impossibilidade de a CONAB conferir os casos. Tiago, assim, explicou que atualmente o processo é realizado por amostragem. Houve, por fim, discussão sobre os critérios de irregularidades adotados pela CONAB.

No que se refere ao sexto achado (dependência da UR em reação à organização fornecedora na operacionalização da Compra com Doação Simultânea), Vinícius contextualizou a situação encontrada e apontou que há centralização do Programa na oferta e falta de instrumentos que possibilitem o planejamento do recebimento dos produtos. Assim, há inferioridade da UR no processo. Tiago explicou que o erro está no desenho do programa, que foi projetado para apenas um dos lados da política. Por fim, foi apresentada a proposta de desenvolvimento de métodos que permitam a equidade na participação dos atores no processo. Não houve comentários dos demais participantes.

Quanto ao sétimo achado (aquisição de produtos beneficiados, processados ou industrializados pela CDS acarreta prejuízos aos beneficiários fornecedores), foi identificado que os processos não estão aderentes ao objetivo e finalidades do Programa, pois transforma o fomento à agricultura



familiar em caráter residual. Da maneira como se desenhou o programa, abriu-se espaço para que terceirizados se utilizem do processamento e industrialização dos produtos e recebam o valor de mercado dos produtos sem licitação e sem respaldo legal. Foi apresentada como proposta ao GGPAA que regulamente a aquisição de produtos beneficiados, processados e industrializados de forma aderente aos objetivos do programa. Sem comentários dos participantes.

No que tange ao oitavo achado (insuficiência da atuação conjunta dos diversos atores do processo), foi apresentada a situação encontrada e foi proposto que o MAPA, o MDA, o MDS e o MEC formalizem normativo que defina elementos de coordenação para trocas de informações. Não houve comentários dos participantes.

A seguir foram apresentadas as conclusões, nas quais foi destacada a queda de recursos de 2012 (R\$ 586.567.131,00) a 2015 (287.515.216,00). Abriu-se, por fim, espaço para ponderações, comentários e críticas.

Gesmar (IPEA) agradeceu o convite e elogiou o trabalho do TCU. Afirmou que não sabe como o gestor pode receber as recomendações. Elogiou a iniciativa do TCU em tratar como recomendações as situações em que houve avanços e como determinações àquelas em que houve irregularidades. Afirmou que o IPEA já havia apontado alguns dados, como a falha na questão do caráter declaratório das informações, falha na integração de dados, indicação de “sinais vermelhos” de controle. Apontou, também, dificuldade de o pequeno produtor, e que a descontinuidade é altamente prejudicial à Política Pública. Recomendou que a entrega (recebedor/fornecedor) seja realizada com transporte coletivizado, pois reduziria custos, melhorando o processo. Quanto à industrialização, salientou que muitos recursos acabam indo para atravessadores.

Paulo (SF) elogiou o trabalho. Segundo ele o grande achado foi a ausência de um indicador de efetividade. Ficou claro para ele que a Política Pública busca atender a oferta. Os próximos passos são: a própria Administração Pública operar em coordenação, até o próprio controle externo possui necessidade de melhorar suas atividades coordenadas. Citou trabalhos do *GAO*, os quais apresentam conotação de maior rigor no atendimento às diretrizes da política e não ao mérito. Informou que as consultorias do Senado Federal têm feito um apanhado dos trabalhos do TCU, IPEA e outros para utilizar em seus trabalhos.

Alexandre (IPEA), afirmou que o que mais lhe chamou a atenção foi a queda do número de indícios e riscos. Afirmou que as políticas públicas necessitam de maior controle no momento de sua expansão, pois é o momento mais crítico. Citou como grande dificuldade a informalidade no processo (arranjo local) a qual cria dificuldade de controle. Recomendou que poderia constar do programa a aplicação de mais recursos na compra institucional, evitaria barganha entre fornecedores e Unidade Recebedora, assim, haveria aval do poder público e maior centralização (maior controle). Salientou a relevância do sexto achado, no qual empresas terceirizadas beneficiam-se de subvenções à agricultores familiares (beneficiário real).

Luis (CD) elogiou o trabalho. Disse que apesar de hoje não trabalhar diretamente com o PAA já trabalhou com programa semelhante no antigo do INAP, no qual o maior problema foi, também, a operacionalização. Citou que, à época, existiam menos atores, mas mesmo assim não funcionava por problemas no governo. Para ele as informações podem ser declaratórias, mas não pode ficar só nisso, deve haver responsabilidade de um agente público. Assim, há falta rigor de controle na operacionalização e coordenação. Não se deve detalhar na lei como será a operacionalização, mas



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

sim regulamento por norma infra legal. Cabe a lei restringir-se ao planejamento e desenho do programa.

Alden (representante do gabinete do Ministro Augusto Nardes) afirmou que há grande interesse do gabinete, pois o Ministro é um grande incentivador de políticas públicas. Assim, trata-se de mais um rico subsídio para a iniciativa de dar uma atenção maior às políticas públicas.

Em seguida, Junnius informou que o trabalho está relacionado com o Objetivo 2 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (erradicação da fome). Discorreu sobre o respeito no exterior que tem este tipo de políticas pública do Brasil. Salientou, por fim, da necessidade de parcerias com o IPEA para aperfeiçoar os trabalhos.

Vinícius, por fim, relatou os próximos passos da auditoria.

As dezesseis horas e trinta minutos Junnius encerrou o painel agradecendo os presentes.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - SECEXAMBIENTAL
Auditoria Operacional – Programa de Aquisição de Alimentos – Painel de Referência da Matriz de Achados

Órgão ou Entidade: TCU. Data: 17/3/2016 Horário: 14:30 Local: Sala 351, anexo III, do Tribunal de Contas da União

#	Nome do Participante	Função/Cargo	Telefone	E-mail	Assinatura
1	JUNNIUS M. ARIFA	SECRETARIO TCU	3316-5423	junniusm@tcu.gov.br	
2	Germano Rosa dos Santos	DEPA	2026-5342	germano.santos@tcu.gov.br	
3	PAULO BIJOS	SENADO	3303-3320	paulo.bijos@senado.gov.br	
4	ALDEN MANGUEIRA	ASSUMINAV	3316-7510	aldenm@tcu.gov.br	
5	Alexandre Valares	DEPA	2026-5018	alexvalares@tcu.gov.br	
6	Marcelo Galiza P. de Souza	DEPA	2026-5396	marcelo.galiza@ipea.gov.br	
7	Sergio Chudryan A. Frias	AUDITOR	3316-5434	HW60CA@TCU.GOV.BR	
8	Fernando Rodrigues Leite	AUDITOR	3316-5235	LEITEFR@TCU.GOV.BR	
9	Luis Antonio Guerra da Conceição Silva	CONSULTOR	3216-5380	Luis.Guerra@carinas.gov.br	
10	TIAGO COSTA	DIRETOR	3316-7360	TIAGOMC@TCU.GOV.BR	
11					
12					
13					
14					

Observações:
