



### Análise dos comentários dos Gestores – SUPAF/Conab

1. Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144-148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NATs), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, alterada pela Portaria TCU 168/2011; nos parágrafos 148, 174 e 185-189 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU 144/2000, revisado pela Portaria Segecex 4/2010, encaminhou-se, por meio de e-mail, em 14/3/2016, dirigido à Superintendente de Suporte à Agricultura Familiar (SUPAF) da Companhia de Abastecimento Nacional uma via da versão preliminar do Relatório de Auditoria Operacional realizada no Programa de Aquisição de Alimentos para comentários sobre pontos relevantes do referido relatório.

2. A SUPAF encaminhou seus comentários por meio da Nota Técnica SUPAF Nº 004, de 28 de março de 2016, no qual questiona alguns itens apontados no Relatório, os quais são analisados a seguir.

### **Questionamento quanto ao item III – A adoção de controles internos adicionais tem o potencial de evitar a aplicação de recursos do Programa em beneficiários fornecedores irregulares.**

3. Nesse item a SUPAF questiona quanto ao entendimento do item 8 letras “b” e “c” do título 30 do MOC, quanto à obrigatoriedade de apresentação da DAP, destaca que a queda na quantidade de indícios de irregularidades apontados entre 2012 e 2015, e aponta que as fragilidades apontadas no relatório quanto às Superintendências Regionais da Conab já estão respondidas ou em processo de respostas e que os apontamentos devem ser direcionados à essas Superintendências ou ao Grupo gestor do PAA, e apresentou os seguintes argumentos:

*a) (...) No âmbito do PAA em que pese a redação constante do item 8 letras “b” e “c” do título 30 do MOC, passível de ajuste, salientamos que a apresentação da DAP é pré-requisito para participação ao PAA, conforme determina o §2º do inciso VI do art. 4º do Decreto nº 7.775/2012, por todos beneficiários fornecedores e que a apresentação do documento e checagem de seu status é obrigatória, não havendo possibilidade de acesso de agricultores não familiares, ou seja, aqueles não detentores de DAP mesmo que sejam associados à organização fornecedora. (...)*

*b) Importante destacar os esforços empreendidos pela Conab e MDA para qualificação da participação no PAA. Prova disso é a queda significativa de indícios de irregularidades por ano, onde tem-se que para o ano de 2012 foram registradas 10.112 ocorrências de possíveis irregularidades e em 2015 foram registradas 177. Esta redução deve-se muito a evolução normativa do PAA executado pela Conab que em 2014 passou a exigir a DAP Jurídica das organizações para formalização de proposta de participação. Já em 2015 as DAPs individuais passaram a ser automaticamente checadas no SigPAA a partir de consulta a base de dados da DAP fornecida pelo MDA. Presentemente, está sendo firmado um Acordo de Cooperação Técnica – ACT junto ao MDA com o objetivo de sistematizar os procedimentos de envio das atualizações da base de DAPs.*

*c) (...) acerca de inconsistências encontradas nos processos de aprovação dos projetos detectadas nas auditorias de conformidade realizadas nos estados de Sergipe, Bahia, Minas Gerais e São Paulo, cumpre destacar que Análise de Processos do PAA/CDS no Estado de São Paulo, cumpre destacar que Superintendências correspondentes aos citados Estados responderam ou estão respondendo às determinações do Tribunal e estão tomando as devidas providências para sanear os*



*erros apontados. A Conab vem adotando medidas de aperfeiçoamento em parceria com MDA e MDS.*

*d) Entende-se que esse apontamento deve ser comunicado diretamente ao órgão competente, ou alternativamente via GGPA, face à importância da qualificação constante dos controles adicionais sobre os batimentos e cruzamentos com outras bases de dados existentes.*

4. Quanto ao apresentado no item “a”, a Conab afirma que a apresentação e checagem do status da DAP é obrigatória e que não há possibilidade de acesso ao Programa sem a apresentação da DAP. No entanto o item 2, “c” do Título 30 do MOC define que “os beneficiários fornecedores relacionados na DAP Jurídica ficam dispensados da entrega da DAP Física”. Para obter da DAP Jurídica é necessário que 60% dos associados ou cooperados sejam detentores de DAP Física, de acordo com a Portaria MDA 26/2014.

5. No Documento 13 – Lista de Verificação de Documentos do Título 30 do MOC é relacionado como obrigatório, na fase de habilitação, a apresentação do Extrato da DAP emitido até trinta dias antes da assinatura da Proposta de Participação. Essa situação abre a possibilidade para que o agricultor familiar não possua DAP Ativa e seja enquadrado como beneficiário fornecedor por estar relacionado na DAP Jurídica da associação ou cooperativa.

6. Quanto ao destacado no item “b” é reconhecido que o Programa já melhorou aplicação dos controles internos de 2012 para 2015, como destacado no comentário. No entanto, é importante ressaltar que os dados são apresentados na Tabela 1 – quantidade de indícios de irregularidades por ano por quantidade de indícios e por percentual de beneficiários fornecedores com indícios de irregularidades. Ao se analisar os dados percentuais, nota-se que houve uma queda de 11,70% de indícios de irregularidades em 2012 para 6,61% em 2015, mas que não retrata o apontado no relatório de 10.112 para 177. Em 2015 foram analisados CPRs formalizadas até maio, o que reduz a quantidade de beneficiários fornecedores e a quantidade de irregularidades, no entanto 6,61% de indícios de irregularidades é considerado um índice alto.

7. No tocante ao item “c” cabe destacar que os dados das auditorias de conformidade, especialmente a realizado no estado de São Paulo, foram utilizados para comprovar as causas apontadas para o elevado número de indício de irregularidades apresentado e não estão sendo tratados nesse processo.

8. No item “d” a Conab entende não ser o órgão competente para o estabelecimento dos controles internos adicionais propostos no relatório. Cabe destacar que a Companhia de Abastecimento Nacional é unidade executora do Programa de Aquisição de Alimentos, conforme inciso II do art. 28 do Decreto 7.775/2012, e segundo o art. 49 desse Decreto pode ser responsabilizada pela inclusão de participantes que não atendem aos requisitos legais do Programa.

Art. 49. A autoridade responsável pela unidade gestora ou executora do PAA que concorrer para o desvio de sua finalidade ou contribuir para a inclusão de participantes que não atendam aos requisitos legais, ou para pagamento à pessoa diversa do beneficiário final, será responsabilizada civil, penal e administrativamente.

9. Dessa forma entende-se viável a inclusão de relatório de parágrafo demonstrando a redução dos indícios de irregularidades entre 2012 e 2015 e a manutenção das propostas de determinações do Relatório.

**Questionamentos quanto ao ITEM IV – A adoção de critérios formais para a distribuição de recursos do PAA irá contribuir para o cumprimento de objetivos do Programa.**

10. A SUPAF esclarece que em 9/3/2016 a Grupo Gestor do PAA aprovou uma metodologia proposta pela Conab para alocação de recursos da modalidade CDS/PAA.

a) (...) *A metodologia considera a distribuição geográfica dos recursos sendo por referência os dados municipalizados do índice de Desenvolvimento Humano – IDH, dados estaduais da Escala Brasileira de insegurança Alimentar (EBIA) da Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o número de integrantes das unidades familiares detentoras de DAP inscritos no CadÚnico. Tendo por referência os critérios descritos acima, foram atribuídos pesos, a partir de uma ponderação que considerou 50% para IDH, 25% para EBIA/PNAD e 25% para DAP/CadÚnico. Adicionalmente forma consideradas premissas de regionalização (estabelecendo 60% dos recursos para as Regiões Norte e Nordeste e 40% para as Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste) e de histórico de execução (60% de peso para a execução relativa aos anos de 2014 e 2015 e 40% de peso para a execução dos anos de 2009 a 2015, excetuando-se 2013 por ter sido um ano atípico). (...)*

11. A Conab apresenta, conforme o item “a”, uma metodologia de distribuição de recursos entre os estados relacionados aos objetivos e finalidades do PAA, conforme proposta de deliberação no Relatório. No entanto, até 29/3/2016, esse critério de alocação de recursos ainda não foi regulamentado pelo GGPAA. A última Resolução do Grupo Gestor disponível na página da internet da Conab é a Resolução GGPAA 74/2015 de 23/11/2015.

12. Dessa forma deve ser mantida a proposta de recomendação direcionada ao MDS, Conab e GGPAA.

**Questionamentos quanto ao ITEM V - A implantação de uma sistemática de monitoramento e avaliação do PAA/CDS é fundamental para o aperfeiçoamento constante da política.**

13. A SUPAF afirma que a gestão do PAA segue as rotinas do ciclo formal de políticas públicas com metas e indicadores definidos nos Termos de Cooperação firmados entre o MDS e a Conab e que o GGPAA e o Comitê Técnico são instâncias formais para realização do acompanhamento. Destaca que a execução do Plano nacional de Fiscalização das Operações do PAA pela Conab subsidia o aperfeiçoamento da gestão e de adoção de medidas preventivas e corretivas. No entanto destaca que entende pertinente as propostas de recomendação do relatório.

a) *Entende-se que esse apontamento é pertinente no sentido de aprimorar e avançar na qualificação das medidas de efetividade da política, propondo uma metodologia adequada para monitoramento do Programa. A Conab envidará esforços junto ao MDS para tratar essa recomendação.*

14. Dessa forma devem ser mantidas a proposta de recomendação direcionada à Conab ...

**Questionamentos quanto ao ITEM VI - A instituição de padrões de conciliação entre a oferta e a demanda de alimentos irá reduzir o desperdício de alimentos e a ocorrência de inconformidades, VII - 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 e VIII - A diminuição da relação de dependência da unidade receptora**

**em relação a unidade fornecedora na estrutura do PAA favorecerá o controle social das entregas efetuadas.**

15. A SUPAF destaca os avanços na qualificação as unidades receptoras, com a edição das Resoluções GGPA 62/2013 e 72/2015 e do aperfeiçoamento do Título 30 do MOC que conferiu a unidade receptora possibilidade de participação na Proposta de Participação e a participação do controle social e do poder público local no arranjo da política pública. Complementa ainda com os seguintes comentários:

*a) A unidade Receptora tem assumido, portanto, um papel mais ativo no processo de execução do PAA. As ações de fiscalização realizadas em campo pela Conab têm sido eficazes no sentido de verificar a melhora da execução no enfrentamento do tema do desperdício de alimentos.*

*b) Administrativamente serão intensificados os processos de controle. Em relação às Organizações Fornecedoras e às Unidades receptoras, serão ampliadas as orientações, com vistas a minimizar os erros materiais apontados, melhorando a eficiência do Programa. Com relação à equidade buscaremos aprimorar a participação da unidade receptora avaliando a possibilidade de alteração normativa nesse sentido.*

16. Dessa forma devem ser mantidas as deliberações constantes do relatório, diante da concordância da SUPAF.

**Questionamentos quanto ao ITEM IX - A regulamentação da aquisição de mercadorias processadas, beneficiadas e industrializadas no PAA/CDS tende a aumentar a eficiência no cumprimento dos objetivos do Programa.**

17. A SUPAF ressalta que o consumo de produtos beneficiados/processados faz parte da demanda da Política de Segurança Alimentar e Nutricional e que em composição com produtos in natura estabelecem um cardápio para consumo de diversas entidades receptoras de alimentos.

18. Não foram emitidos comentários contrários à determinação proposta no Relatório, conforme trecho a seguir:

*a) Esta determinação do Tribunal confere maior clareza para a operacionalização, sendo necessário que o GGPA delimite as regras e procedimentos para aquisição desses produtos garantindo que os recursos sejam utilizados de forma aderente aos objetivos e finalidade do Programa.*

19. Dessa forma devem ser mantidas as deliberações constantes do relatório, diante da concordância da SUPAF.

**Questionamentos quanto ao ITEM X - O estabelecimento de regras de atuação conjunta entre os participantes do PAA contribuirá para que suas políticas se reforcem mutuamente.**

20. A SUPAF entende pertinente o direcionamento da deliberação ao Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos para melhor definição das atribuições de cada participante considerando o Regimento Interno do GGPA.

21. Diante disso o Relatório foi alterado para direcionar a recomendação ao GGPA para formalize normativo, ou qualquer outro instrumento válido, que defina os elementos básicos de coordenação entre seus integrantes e a coerência entre suas políticas que tenham influência ou conexão com o PAA, como: i. objetivos coerentes, de comum acordo, e alinhados entre todas as organizações envolvidas; ii. estrutura de governança vigente, assim como dos papéis e das



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

responsabilidades, incluindo-se como o esforço cooperativo será liderado; e iii. mecanismos de coordenação e relacionamento horizontal entre atores públicos e privados.