



**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO**  
**SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**  
**GABINETE**

**Esplanada dos Ministérios – Bloco C – Sala 407**  
**70.046-900 – Brasília, DF**  
**61 2030-1208/1456**

**URGENTE**

**OFÍCIO Nº 1033 /2016 – GABIN/SESAN/MDSA**

**Brasília, 04 de novembro de 2016.**

Ao Excelentíssimo Senhor Ministro

**José Augusto Ribeiro Nardes**

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente –

Tribunal de Contas da União

Setor de Administração Federal Sul, Quadra 4, Lote 1 – Edifício Sede – sala 373

70.042-900 – Brasília/DF

Assunto: **Manifestação referente ao Relatório de Auditoria Operacional no Programa de Aquisição de Alimentos – TC nº 024.338/2015-0.**

1. Refiro-me ao relatório em epígrafe, encaminhado por e-mail datado de 14.03.2016 por meio do qual o Tribunal de Contas da União, por intermédio dessa Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente solicita que esta Secretaria faça comentários sobre os pontos relevantes do referido relatório.
2. Ressalto que esta Secretaria já se manifestou por meio do Ofício nº 213/2016 – GABIN/SESAN/MDS, de 28.03.2016 que encaminhou a Nota Técnica nº 05/2016 – DECOM/SESAN/MDS, conforme peça 28 do TC 024.338/2015-0.
3. Em complementação à informação prestada anteriormente e de acordo com os encaminhamentos da reunião realizada com a equipe técnica desse Tribunal no dia 24.10.2016, encaminho, em anexo, a Nota Técnica nº 16 /2016 – GABIN/SESAN/MDSA, de 04.11.2016 com esclarecimentos adicionais aos apontamentos já efetuados.

Atenciosamente,

**Lilian dos Santos Rahal**  
Secretária-Adjunta



0000564 604119



700015590 9999 E 9900 9999, 04/Nov/2016 16:45 000004510



**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO**  
**SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**  
**GABINETE**

Nota Técnica nº 16 /2016 – GABIN/SESAN/MDSA

Brasília, 04 de novembro de 2016.

Assunto: **Considerações acerca do Relatório de Auditoria Operacional no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)– TC nº 024.338/2015-0.**

**A – Fundamentos Legais**

1. Cumpre de início observar que o PAA é parte integrante da Política Agrícola, conforme determinação do art. 187 da Constituição Federal, que estabelece:

*“Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da Lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:*

- I - os instrumentos creditícios e fiscais;*
- II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;*
- III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;*
- IV - a assistência técnica e extensão rural;*
- V - o seguro agrícola;*
- VI - o cooperativismo;*
- VII - a eletrificação rural e irrigação;*
- VIII - a habitação para o trabalhador rural.*

*§ 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.*

*§ 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.”*

2. O PAA, criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696/2003, atualizado pela Lei nº 12.512/2011 e regulamentado pelo Decreto nº 7.775/2012, referencia e encontra fundamento legal na Lei nº 11.326/2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendedores Familiares Rurais conforme demonstra o art. 16 da Lei nº 12.512, a saber:

*“Art. 16. Podem fornecer produtos ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, de que trata o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, os agricultores familiares e os*

*demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006”.*

3. A partir da Lei nº 11.326/2006, institui-se um guia para o reconhecimento da diversidade da agricultura familiar no Brasil. Para a execução das políticas públicas necessárias para este público, esta Lei reforça a base legal do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e do seu importante instrumento de reconhecimento: a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP).

*“Art. 3º Para efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, os seguintes requisitos:*

*I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;*

*II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;*

*III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;*

*III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;*

*IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família”.*

4. Preliminarmente, cabe pontuar que compete à Secretaria da Agricultura Familiar do então Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA) a responsabilidade pelo processo de emissão da DAP, conforme preconiza o art. 13 da Portaria SAF/MDA nº 26 de 09/05/2014, abaixo transcrito:

*Art. 13. A DAP da Unidade Familiar de Produção Rural será emitida exclusivamente por procedimento eletrônico, utilizando-se de aplicativos baseados em informática homologados ou desenvolvidos pela SAF.*

5. As DAPs (individuais, de cooperativas e demais organizações formais), instrumentos tradicionalmente consolidados e ligados ao crédito rural e previstos pelas Resoluções do Banco Central que normatizam o Manual de Crédito Rural (MCR), passam, com o decorrer do tempo, a servir de base também para outras políticas para a agricultura familiar, notadamente as de assistência técnica e as de acesso a mercados como o PAA. A extrapolação dos instrumentos de crédito rural, e a utilização deste cadastro único para várias políticas, dão sinergia, efetividade e eficiência para as políticas públicas voltadas para este público.

6. As Portarias do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) nº 21, de 27 de março de 2014, e nº 26, de 09 de maio de 2014, reforçam o reconhecimento e a identificação deste público, entendendo as DAPs, tanto individuais como as de cooperativas e de demais organizações formais, como um instrumento consolidado e prático para o acesso a políticas públicas disponíveis para este público.

7. Sendo assim, o próprio regramento do PAA também reconhece as questões e pontos fundamentais que envolvem o desenvolvimento da agricultura familiar no país. Dos objetivos do PAA, constantes do art. 2º do Decreto nº 7.775/2012, destaca-se:

*“Art. 2º*

*(...)*

*I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento, à industrialização de alimentos e à geração de renda;*

*II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;*

*(...)*

*VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização;*

*(...)*

*IX - estimular o cooperativismo e o associativismo”.*

8. Do exposto, é tácito que o PAA está baseado em regramentos específicos da agricultura familiar, sendo consolidado como um dos mecanismos existentes para o fortalecimento e desenvolvimento deste segmento.

9. Ainda, conforme estabelece o art. 27 do Decreto nº 7.775/2012, são Unidades Gestoras do PAA o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA e a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Cabe à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), conforme art. 28 do mesmo Decreto, desempenhar o papel de Unidade Executora.

10. A governança do PAA, a cargo dos mencionados órgãos, está submetida ao cumprimento da legislação aplicável à sua execução, inclusive das normas editadas pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA), e, também pela Conab. Estas, expressas no Manual de Operações da Conab - MOC, voltadas à operacionalização do Programa, nas modalidades por ela executadas.

## **B – Análise**

11. Dos fundamentos jurídicos apresentados nos itens precedentes desta Nota, passa-se a seguir às considerações sobre as principais determinações e recomendações do Relatório do TCU que impactam a execução de todas as modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos.

***I. Determinar à CONAB (...) a) adoção de controles internos adicionais nos processos do PAA/CDS, de modo a proporcionar o cumprimento do art. 16, caput e §1º, a exemplo de: cruzamento de dados, sistematização de procedimentos e instrução processual, checagem das informações fornecidas pelo beneficiário, mecanismos de controle de qualidade das instruções processuais, revisão do trabalho - externa ao departamento responsável, fiscalização em campo”.***

12. Em relação à proposta de determinação em questão, referente à manchete III – *A Adoção de controles internos adicionais tem o potencial de evitar a aplicação de recursos do Programa em beneficiários fornecedores irregulares*, cumpre registrar que o PAA, assim como outras políticas direcionadas para o público da agricultura familiar, tem como base fundamental a DAP, documento de responsabilidade e atribuição da Secretaria de Agricultura Familiar do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), conforme disposto na Portaria MDA nº 26/2014. Este importante documento possui regras e normativos específicos<sup>1</sup>, assim como uma rede de entidades credenciadas

<sup>1</sup> Ver: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf/declara%C3%A7%C3%A3o-de-aptid%C3%A3o-ao-pronaf-dap>

pelo MDA para emissão e monitoramento, não cabendo, portanto, à Conab estabelecer mecanismos de verificação da veracidade e validade das DAPs utilizadas para a execução do PAA, mas somente verificar o seu *status* para participação do programa.

13. Com a publicação da Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, o Ministério do Desenvolvimento Agrário é extinto, tendo suas competências transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (Art. 6º). Entretanto, o Decreto nº 8.865, publicado no mesmo dia 29 de setembro de 2016, transfere as competências da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República. Sendo assim, entende-se que a gestão do sistema da DAP, bem como das competências de validação e cancelamento, conforme disposto na Portaria já citada, encontram-se atualmente na Secretaria Especial da Casa Civil, não cabendo aos órgãos usuários do documento a verificação de sua veracidade. Situação semelhante ocorre quando se avalia a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, cuja gestão e responsabilidade pelas informações são exclusivas do MDSA, a despeito do seu uso por inúmeros Ministérios e Programas Sociais.

14. Ademais, cabe ressaltar que os critérios estabelecidos para a emissão da DAP são dinâmicos, podendo sofrer alterações de um período para o outro, sem, no entanto, configurar um não enquadramento do agricultor, como os casos de “DAPs não ativas” ou “DAPs expiradas”. Para a participação no Programa de Aquisição de Alimentos é importante que a DAP esteja ativa no momento da venda, mesmo que posteriormente o agricultor venha a ter sua DAP vencida e não renovada, pois no momento em que ocorreu o fato gerador (a venda) a situação do agricultor era regular em relação à DAP e, portanto, cumpria todos os critérios mensuráveis de enquadramento.

15. De toda forma, é notória a importância da qualificação constante dos controles adicionais, o que reforça a necessidade de consulta desse Tribunal à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário sobre os batimentos e cruzamentos com outras bases de dados já existentes ou que podem ser realizados, quais sejam, por exemplo, com o Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI), a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Previdência Social, Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) do Ministério da Fazenda, Cadastro Único para Programas Sociais do MDS (CadÚnico), entre outros.

16. Neste sentido, cabe destacar os esforços da Conab e MDA nos últimos anos, no âmbito do PAA, para qualificação constante da participação da agricultura familiar no programa, que tem promovido uma queda nos casos de possíveis irregularidades. O apontamento do relatório traz uma soma de indícios de irregularidades de 2012 a 2015. Entretanto, ao observar ano a ano, percebe-se que há uma queda significativa dos casos de indícios de irregularidades, passando de 10.112 casos (11,70%) em 2012, para 2.729 (7,28%) casos em 2014, e 117 (6,61%) casos em 2015. Em suma, os achados de indícios de irregularidades vêm caindo com o passar dos anos.

17. Entende-se que a queda nos possíveis casos de irregularidades se deve, muito em parte, à qualificação do Manual Operativo da Conab ocorrida em 2014, incluindo o título 30 (PAA CDS), à qualificação dos processos de gestão da DAP pelo MDA, aos processos de cooperação entre MDA e Conab, e finalmente, à evolução na metodologia e execução do Plano de Fiscalização amostral realizado anualmente pela Conab.

**II Determinar ao GGPAA (...). que regule a aquisição de produtos processados, beneficiados 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 aderente aos objetivos e finalidades do Programa.**

18. Embora a proposta de determinação esteja restrita à modalidade Compra com Doação Simultânea - CDS operada pela Conab, entende-se que por analogia os entendimentos e regras para execução dessa modalidade se aplicam às demais que também são regulamentadas pelo mesmo Decreto nº 7.775/2012; por isso a importância de se alinhar os entendimentos sobre as finalidades originais do PAA.

19. A produção e o abastecimento com produtos beneficiados/processados são fundamentais para a efetiva execução dos programas que integram a Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Estes produtos são indiscutivelmente importantes para, ao mesmo tempo, fortalecer o desenvolvimento e a organização econômica da agricultura familiar, e possibilitar o atendimento da demanda das entidades e pessoas consumidoras desses alimentos com qualidade, diversidade e praticidade. Adicionalmente, a aquisição de produtos processados pode contribuir para a redução de desperdícios, devido às suas particularidades, como maior durabilidade e integridade (devido à presença de embalagem, por exemplo), o que possibilita maior flexibilidade no transporte, armazenagem e distribuição aos consumidores.

20. Dessa forma, entende-se que é importante a regulamentação deste tipo de aquisição. Embora o GGPAA sempre tenha considerado que a aquisição de produtos processados poderia se dar da mesma forma que para os demais produtos adquiridos pelo Programa, de fato a redação da legislação poderia gerar uma interpretação diferente. Ciente disso, o Grupo Gestor do PAA aprovou, no dia 31 de agosto de 2016, proposta de alteração no Decreto nº 7.775/2012, com inclusão no art. 5º da seguinte redação:

*§ 2º É permitida a aquisição de produtos da agricultura familiar in natura, processados, beneficiados ou industrializados;*

*§ 3º As organizações fornecedoras poderão terceirizar o processamento, beneficiamento ou industrialização dos produtos a serem fornecidos para o PAA.*

*§ 4º O GGPAA estabelecerá as condições para a aquisição de produtos processados, beneficiados ou industrializados.”*

21. A minuta de Decreto, já aprovada pela Consultoria Jurídica do MDSA, será inserida no SIDOF para sua tramitação junto aos demais Ministérios e para avaliação da Presidência da República. A despeito dessa iniciativa e da necessidade de maior detalhamento das regras em Resolução Específica a ser discutida no GGPAA entende-se que a interpretação ora apresentada no Relatório de Conformidade apresenta pontos de conflito com o entendimento estabelecido no âmbito do GGPAA. Desta forma, para garantir que as regulamentações futuras não frustrem as expectativas da presente Auditoria, consideramos por bem detalhar esse entendimento, principalmente com relação à terceirização dos processos de processamento e beneficiamento e a utilização de insumos provenientes de terceiros.

22. Em relação à **inclusão de produtos industrializados por terceiros sem a realização de licitação:**

23. A industrialização por encomenda (em terceiros) é ato comercial regulamentar e consolidado no Brasil e no mundo. Inclusive, existe toda uma regulamentação tributária e código CFOP (Código Fiscal de Operações e Prestações, das entradas e saídas de mercadorias, intermunicipal e interestadual) específico para a industrialização por encomenda; o que demonstra o quão sólida é a operação. A decisão de investir em unidade industrial própria ou terceirizar é puramente de ordem econômica e estratégica. A industrialização por encomenda, em hipótese nenhuma, implica repasse ao particular das condições definidas para a agricultura familiar. Isto porque:

- a) o custo de industrialização por encomenda é apenas parte dos custos de produção, visto que a matéria-prima é o maior custo associado;
- b) o industrializador tem definido o seu custo de industrialização em função do processo e do volume que se deseja industrializar;
- c) a industrialização por encomenda ocorre por mecanismos tributários bem definidos, que é pela remessa de matérias-primas para a industrialização (com suspensão de tributos) e o retorno dos produtos industrializados. Logo, não se configura como ato de venda. Somente após o recebimento e a venda do produto industrializado é que incidem os tributos;
- d) a venda do produto industrializado em terceiros é feito pelo CNPJ do autor (remetente) e não do industrializador;
- e) o produto industrializado por encomenda, mantém os dados de rótulo do autor (remetente) e contempla a informação de quem efetivou a industrialização; e
- f) a responsabilidade legal pelo produto é do autor (remetente).

24. Cumpre registrar que a produção e o consumo de produtos beneficiados/processados fazem parte de um rol de demandas dos programas que compõem a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e, ao tempo em que fortalece o desenvolvimento e a organização econômica da agricultura familiar, possibilita o atendimento da demanda das entidades e pessoas consumidoras desses alimentos com qualidade e praticidade.

25. A experiência vivenciada com a execução do PAA permite compreender que os produtos beneficiados e processados, em composição com produtos *in natura*, são muito importantes para o estabelecimento de um cardápio, que atenda aos princípios de uma alimentação adequada e variada, para o consumo pelo público beneficiário das diversas entidades receptoras de alimentos no país, integrantes da cadeia de destinação do produto da agricultura familiar, no âmbito do PAA.

26. Estabelecida a importância dos produtos processados, beneficiados e industrializados para as estratégias de segurança alimentar e nutricional, cumpre registrar que, do ponto de vista da produção, segundo os dados do MDA, existem 5.103<sup>2</sup> cooperativas e organizações formais detentoras de DAPs "Jurídicas" no Brasil.

27. A Lei nº 5.764/1971, conhecida como a Lei Geral do Cooperativismo, define a Política Nacional de Cooperativismo e institui o regime jurídico das cooperativas. Em seu Art. 4º, conceitua-se as cooperativas como sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características:

- I - adesão voluntária, com número ilimitado de associados, salvo impossibilidade técnica de prestação de serviços;
- II - variabilidade do capital social representado por quotas-partes;

<sup>2</sup> Fonte Coordenação Geral de Monitoramento e Avaliação – CGMA/SAF/MDA. Dados extraídos em 05/10/2015.

- III - limitação do número de quotas-partes do capital para cada associado, facultado, porém, o estabelecimento de critério de proporcionalidade, se assim for mais adequado para o cumprimento dos objetivos sociais;
- IV - inaccessibilidade das quotas-partes do capital a terceiros, estranhos à sociedade;
- V - singularidade de voto, podendo as cooperativas centrais, federações e confederações de cooperativas, com exceção das que exerçam atividade de crédito, optar pelo critério da proporcionalidade;
- VI - quórum para o funcionamento e deliberação da Assembleia Geral baseado no número de associados e não no capital;
- VII - retorno das sobras líquidas do exercício, proporcionalmente às operações realizadas pelo associado, salvo deliberação em contrário da Assembleia Geral;
- VIII - indivisibilidade dos fundos de Reserva e de Assistência Técnica Educacional e Social;
- IX - neutralidade política e indiscriminação religiosa, racial e social;
- X - prestação de assistência aos associados e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa;
- XI - área de admissão de associados limitada às possibilidades de reunião, controle, operações e prestação de serviços.

28. Sobre a classificação das sociedades cooperativas<sup>3</sup>, o Art. 5º da Lei dispõe: (i) cooperativa singular ou de 1º grau: tem objetivo de prestar serviços diretos ao associado. É constituída por um mínimo de 20 pessoas físicas, sendo excepcionalmente permitida a admissão de pessoas jurídicas que tenham por objeto as mesmas ou correlatas atividades econômicas das pessoas físicas ou, ainda, aquelas sem fins lucrativos; (ii) cooperativa central ou federação ou de 2º grau: seu objetivo é organizar em comum e em maior escala os serviços das filiadas, facilitando a utilização recíproca dos serviços. São constituídas com objetivo de industrializar a produção de suas cooperativas singulares afiliadas, no sentido de viabilizar a agregação de valor a produção dos cooperados de suas singulares. Além disso, geram ganhos de eficiência por sua capacidade coordenadora, através de economias de escala e redução dos riscos, promovendo a redução dos custos de transação, em consequência de seu maior poder de negociação. É constituída por, no mínimo, três cooperativas singulares, podendo, excepcionalmente, admitir associados individuais; e (iii) confederação ou de 3º grau: organiza em comum e em maior escala, os serviços das filiadas. São constituídas, pelo menos, de 3 federações de cooperativas ou cooperativas centrais.

29. Diante da diversidade de categorias das cooperativas, existem unidades com maior potencial de organização, já consolidadas, e que possuem condições de investir em estruturas de beneficiamento; enquanto outras, de forma distinta, não possuem condições de imobilizar capital em uma estrutura agroindustrial, em face de custos de instalação e de manutenção, assim como de riscos de ociosidades. Nestes casos, tem se verificado que há mais racionalidade econômica em manter o foco da cooperativa e demais organizações formais no aprimoramento da produção primária e *in natura*, e investir em alternativas de terceirização dos serviços de beneficiamento. A decisão sobre o modelo de beneficiamento ou processamento de seu produto, para entrega ao Programa, cabe à organização formal, que deve fazer esta avaliação em conjunto com seus cooperados ou associados. Inclusive, é importante lembrar que principalmente as associações ou cooperativas mais frágeis, compostas por agricultores mais vulneráveis, mormente os que pertencem à base do cadastro único (público prioritário do PAA), muitas vezes não têm, ainda, condições de manter uma estrutura própria para beneficiamento.

<sup>3</sup> Conforme a Lei nº 5.764, 1971, não existe terceirização quando a atividade é exercida nos produtos de seus associados, sejam eles singulares ou nas centrais, o que é descrito como "Ato Cooperativo".

30. As cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar são atores reconhecidos no marco regulatório que trata de agricultura familiar no Brasil. Por serem uma reunião de agricultores familiares reconhecidos em Lei<sup>4</sup>, e não podendo ser tratada de forma dissociada de seus componentes, são também, conforme marco regulatório do PAA, **público beneficiário do programa**, não devendo ser entendidos como um “agente alheio” ou um intermediário do processo de participação de seus agricultores. Ao contrário, o ato cooperativo é aquele praticado entre a cooperativa e seu associado, para o cumprimento de seus objetivos sociais (Lei nº 5.764, de 16/12/1971, art.79). Entre a cooperativa e seu associado não existe operação de mercado (art. 79). Se não existe operação de mercado, a agregação de valor promovida pela cooperativa ao produto do cooperado é apropriada por ele, individual ou coletivamente.

31. Em suma, as cooperativas e organizações formais da agricultura familiar são a própria agricultura familiar. Este entendimento encontra fundamento no art. 79 da Lei nº 5.764, de 16/12/1971, no art. 5º da Lei nº 11.326/2006, no Manual de Crédito Rural (art. 3º, Capítulo 10. Seção 6), no art.16 da Lei nº 12.512/2011, no art. 4º do Decreto nº 7.775/2012, no art. 8º da Portaria MDA nº 21 e nos arts. 4º e 11 da Portaria MDA nº 26/2014.

32. Neste sentido, entende-se que a decisão de comercializar produtos processados, e para isso, encomendar a industrialização, ou qualquer serviço como limpeza/distribuição/ contabilidade etc., com o devido rateio dos custos incorridos entre o grupo responsável pela organização, é uma prerrogativa da categoria jurídica denominada cooperativa, assim como de seus associados. O próprio Decreto nº 7.775/2012 prevê a importância do beneficiamento/processamento de produtos por parte de cooperativas e organizações formais, ao definir um grupo de descontos possíveis, conforme disposto no art. 13, que dispõe:

*“Art. 13. Na hipótese de pagamento por meio de organizações fornecedoras, os custos operacionais de transporte, armazenamento, beneficiamento ou processamento poderão ser deduzidos do valor a ser pago aos beneficiários fornecedores, desde que previamente acordados com estes beneficiários.”*

33. Isto posto, é de se ressaltar que, no contexto da preservação das premissas legais de fortalecimento e de desenvolvimento da agricultura familiar, não se vislumbra prejuízo aos agricultores familiares que compõem a organização que industrializa em terceiro, vez que as decisões de

<sup>4</sup> A Lei nº 5.764/1971 conceitua cooperativa em seus artigos 3º e 4º:

“Art. 3º Celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro.

Art. 4º As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características:

I - adesão voluntária, com número ilimitado de associados, salvo impossibilidade técnica de prestação de serviços;

II - variabilidade do capital social representado por quotas-partes;

III - limitação do número de quotas-partes do capital para cada associado, facultado, porém, o estabelecimento de critérios de proporcionalidade, se assim for mais adequado para o cumprimento dos objetivos sociais;

IV - inaccessibilidade das quotas-partes do capital a terceiros, estranhos à sociedade;

V - singularidade de voto, podendo as cooperativas centrais, federações e confederações de cooperativas, com exceção das que exerçam atividade de crédito, optar pelo critério da proporcionalidade;

VI - quorum para o funcionamento e deliberação da Assembléia Geral baseado no número de associados e não no capital;

VII - retorno das sobras líquidas do exercício, proporcionalmente às operações realizadas pelo associado, salvo deliberação em contrário da Assembléia Geral;

VIII - indivisibilidade dos fundos de Reserva e de Assistência Técnica Educacional e Social;

IX - neutralidade política e indiscriminação religiosa, racial e social;

X - prestação de assistência aos associados, e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa;

XI - área de admissão de associados limitada às possibilidades de reunião, controle, operações e prestação de serviços”.

comercialização, terceirização do processamento e os descontos e rateios relativos aos valores são decididos por todos os seus membros associados. As decisões em assembleia para quaisquer ações de cooperativas são parte do cooperativismo.

34. Adicionalmente, é de se registrar que a ausência de licitação na terceirização do processamento de determinados produtos não representa nenhum tipo de dano ao Erário ou custos adicionais ao programa, uma vez que a **regra essencial para a dispensa de licitação no PAA, conforme art. 19 da Lei nº 10.696/2003 e art. 16 da Lei nº 12.512/2011, é a adoção de preços de mercado para todas as suas operações**. Assim sendo, mesmo com os processos decisórios próprios dentro de uma cooperativa, o programa não sofre acréscimos nos seus preços vigentes, que devem ser obrigatoriamente compatíveis com os preços finais praticados no mercado.

35. A prevalecer o entendimento da aplicabilidade de licitação, considera-se que unidades cooperativas e organizações formais, por não atenderem unicamente o PAA, deverão introduzir elementos adicionais em seus processos administrativos que lhes exijam segregar processos produtivos e comerciais, o que poderá resultar em dificuldades operacionais sem agregação de valor ou ganhos de eficiência ao preço final dos produtos ofertados ao PAA, e com potenciais riscos de neutralidades de tais esforços uma vez que os preços praticados no âmbito do PAA são referenciados e formatados pela Conab.

36. Ante o exposto, entende-se que não caberia exigir de entidades privadas a adoção de processos licitatórios tipicamente voltados para entidades públicas, com risco de se incorrer em maiores custos ou inviabilizar a execução da política pública, visto que poderá resultar em prejuízo à oferta de produtos para o atendimento da demanda do programa Segurança Alimentar e Nutricional, com a eventual possibilidade de eliminação de produtos processados. Da mesma forma, não caberia como alternativa, o governo se responsabilizar diretamente pelos processos licitatórios de contratação de processamento por parte das cooperativas e demais organizações formais participantes do programa.

37. De relevo observar que decisões que afetem o suprimento de alimentos processados no PAA podem ter efeitos negativos na quantidade e qualidade dos alimentos fornecidos atualmente a um expressivo grupo de escolas, creches, hospitais, entidades da rede socioassistencial e equipamentos de alimentação e nutrição, que atendem milhares de pessoas anualmente no país.

38. Em relação à **inclusão de produtos processados pelo próprio beneficiário com a utilização de insumos adquiridos de terceiros**, deve-se considerar que a agricultura familiar no país é muito diversa e heterogênea, distribuída por todo o território nacional, em diferentes biomas, de grande diversidade socioeconômica, cultural, ambiental e que exercem as mais variadas atividades econômicas agrícolas e não agrícolas, dentro de estratégias específicas de geração de renda no seu estabelecimento e na reprodução social da família. Impossibilitar que insumos de terceiros sejam utilizados no processamento, é reduzir a importância e potencialidade da agricultura familiar. Isto porque, quanto maior o nível de industrialização, que por vezes implica na incorporação de insumos, maior o valor agregado obtido e, por consequência, melhor o resultado para a agricultura familiar. Além disto, o brasileiro mudou muito seu perfil de consumo alimentar e a cooperativa necessita acompanhar isto.

39. Sobre as atividades não agrícolas, cabe destacar a sua importância a partir do conceito de pluriatividade na agricultura familiar, termo amplamente reconhecido pela academia<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> GRAZIANO DA SILVA, J. O novo rural brasileiro. Campinas: Unicamp, Instituto de Economia, 1999, (Coleção Pesquisas,1).

40. A pluriatividade também é reconhecida pela própria Lei nº 11.326/2006, que em seu art. 5º, orienta que a política nacional para este público deverá promover o planejamento e a execução das suas ações, de forma a compatibilizar várias áreas de atuação incluindo **negócios e serviços rurais não agrícolas**.

41. Sendo assim, uma família detentora da DAP pode produzir bens e serviços a partir de práticas não essencialmente agrícolas, mas que fundamentalmente são provenientes da sua mão de obra familiar, conforme art. 3º da Lei nº 11.326/2006.

42. Depreende-se disto que, desde que atendidos os critérios de mão de obra e gestão do negócio rural, dispostos na Lei nº 11.326/2006, uma família pode praticar a produção de pães, doces, e outros produtos não importando a proveniência de seus insumos. Assim também é reconhecido o artesanato, o turismo rural, e outros produtos e serviços, que complementem sua renda e incentivem a produção diversificada.

43. Esta produção familiar tem um papel fundamental na estratégia de segurança alimentar e nutricional, local e regional, e no fortalecimento da renda das famílias de agricultores. Assim sendo, toda forma de produção da agricultura familiar deve ser incentivada por meio de políticas públicas. Em geral, unidades familiares possuem estrutura de beneficiamento simples, compatíveis com alimentos como panificados, biscoitos, geleias, doces, farinhas, queijos, etc.

44. Desde o início da implementação do Programa, considera-se produto da agricultura familiar o que está posto no art. 5º, IV do Decreto nº 7.775:

*“os alimentos adquiridos sejam de produção própria dos beneficiários fornecedores e cumpram os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes”.*

45. Nesse sentido, a produção própria dos beneficiários fornecedores é compreendida de maneira ampla, que engloba tanto produtos *in natura*, como os produtos beneficiados integralmente pelos agricultores familiares ou suas organizações, seja em instalações pertencentes a estes, seja em unidades de terceiros, conforme o melhor arranjo econômico para essas organizações.

46. Os órgãos gestores da política, dado o disposto na Lei nº 10.696/2003, no art. 13 do Decreto nº 7.775/2012, além de demais Resoluções do Grupo Gestor do PAA, interpretam que **os alimentos produzidos pela agricultura familiar incluem os produtos beneficiados, processados ou industrializados**, cabendo aos produtores ou suas cooperativas tomar as decisões econômicas privadas relativas à forma de processamento de seus produtos da melhor forma possível para viabilizar agregação de valor a esse produto, bem como sua comercialização.

47. Ainda, no âmbito do Programa e seu grupo gestor, não há uma definição de que todos os insumos de determinado produto artesanal da agricultura familiar devam ser oriundos de produção própria do agricultor, especialmente no caso de panificados, embutidos e geleias. Uma família detentora da DAP pode produzir bens e serviços a partir de práticas não essencialmente agrícolas, mas que fundamentalmente são provenientes da sua mão de obra familiar, conforme art. 3º da Lei nº 11.326/2006. Desde que atendidos os critérios de mão de obra e gestão do negócio rural, dispostos na Lei nº 11.326/2006, uma família pode praticar a produção de pães, doces, geleias e outros produtos, não

importando a proveniência de seus insumos. O que se oferta é um produto sobre o qual houve um trabalho da agricultura familiar, que geralmente detém a produção de um ou alguns de seus insumos, e faz o processamento deste para que se transforme em um produto pronto para ser consumido, agregando valor à sua produção. Novamente, o que importa aqui é o produto entregue ao Programa pela agricultura familiar, seja ele oriundo da produção agrícola, seja oriundo da produção não agrícola do estabelecimento, conforme disposto na Lei nº 11.326/2006.

48. Ainda, cabe destacar que fechar essas possibilidades de compra para o programa, tanto de produtos artesanais, conforme acima exposto, como produtos que passam por terceirização da industrialização, levará o programa a concentrar suas compras nas grandes cooperativas e organizações, sobremaneira nas mais consolidadas, que detêm plantas agroindustriais robustas para processamento de todos os seus insumos, até a elaboração do produto final. Com isso, iríamos de encontro aos princípios do Programa e deste Ministério, de inclusão social e produtiva de agricultores mais vulneráveis, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda, conforme preconizado no art. 19 da Lei nº 10.696 de 2003,.

49. Por fim, cabe destacar que as recomendações contidas na presente Auditoria Operacional já foram quase em sua totalidade adotadas nas regulamentações posteriores ao período avaliado, fruto dos entendimentos realizados com a então Controladoria-Geral da União (CGU), sendo elencadas, a seguir, as recentes medidas estruturantes de aprimoramento normativo e processual sobre a execução do PAA.

**a. Resolução do Grupo Gestor do PAA nº 62/2013, que trata da destinação dos alimentos adquiridos pelo PAA;**

A alteração da resolução 62 qualificou o destino dos alimentos do programa ao estabelecer o rol de entidades públicas e as condições para atendimento à rede de entidades provadas. Para este último caso, estabeleceu a obrigatoriedade da inscrição nos Conselhos Municipais de Assistência Social.

**b. Decreto nº 8.293/2014**

Estabelece que o beneficiário deverá optar entre o executor Conab ou MDS/Parceiros e também se fará entregas individuais ou por meio de cooperativa.

**c. Atualização do Título 30 do MOC:**

- i. Participação sistemática das unidades receptoras na elaboração da proposta e no processo de entrega e controle dos alimentos;
- ii. Exigência de certificado no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos no caso de aquisições de alimentos orgânicos ou agroecológicos, bem como da exclusividade destes produtos na proposta;
- iii. Necessidade de que as Organizações fornecedoras tenham a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) Jurídica;
- iv. Exigência de cópia de ata ou memória da reunião da instância de controle social:
  1. Registra de forma padronizada a ciência da instância de controle (CONSEA, CMDR ou CMAS) a respeito da proposta a ser submetida à Conab;
  2. Registra o compromisso de exercer o controle social;
  3. Inova no sentido da padronização do compromisso do acompanhamento.

- v. Formulário bipartite entre organização fornecedora e representante do poder público municipal dando maior peso à participação dos agentes municipais ligados à política de SAN:
  - 1. Registra que a organização fornecedora e o representante do poder público municipal pactuaram conjuntamente as Unidades Receptoras;
  - 2. Inova na promoção da articulação entre as ações de abastecimento no município e traz a participação do município na execução do PAA.
- vi. Termo de compromisso da unidade receptora, dando caráter menos passivo à atuação das entidades receptoras de alimentos:
  - 1. Registra as responsabilidades e os direitos das unidades receptoras;
  - 2. Inova ao registrar os compromissos das unidades receptoras, que passam a ser agentes ativos do PAA.
- vii. Termo de compromisso do beneficiário fornecedor, dando mais clareza e transparência aos projetos apresentados:
  - 1. Evidencia que o fornecedor conhece as normas do PAA, inclusive a política de descontos da organização fornecedora.
  - 2. Melhor identificação das condições para execução do projeto:
- viii. Registro das entregas do CADERNO DE ENTREGAS e guarda da documentação;
- ix. Permissão de alterações para evitar o engessamento das propostas:
  - 1. Prorrogação da CPR;
  - 2. Alteração de beneficiário fornecedor;
  - 3. Alteração de produto, acordada com a Unidade Receptora;
  - 4. Alteração de Unidade Receptora.
  - 5. Todas as alterações devem ser formalmente solicitadas à Conab.
- x. Maior clareza na delimitação dos procedimentos de gestão administrativa e orientação dos projetos (sob responsabilidade da Sureg) e ações de fiscalização (coordenado pela Sufis);
- xi. Detalhamento das infrações e penalidades decorrentes das fiscalizações – Documento 10;
- xii. Incentivo às organizações fornecedoras para disseminação de boas práticas de gestão do PAA;
- xiii. Manter diálogo e comunicação com os fornecedores vinculados;
- xiv. Manter documentos organizados e em boa guarda;
- xv. Formalização e protocolo da documentação enviada à Conab.

50. Ante todo exposto, cumpre salientar que a auditoria desse Tribunal compreendeu período anterior à implantação das medidas citadas no item antecedente.

51. Diante disso, solicito, se possível, reconsideração dos pontos 22 a 33 e 83 a 93 tratados no Relatório Preliminar de Auditoria, tendo em vista os pontos aqui tratados.



**Lilian dos Santos Rahal**  
Secretária-Adjunta