



TC 024.338/2015-0

Apenso:

Tipo de processo: RELATÓRIO DE AUDITORIA

Unidade Jurisdicionada: Companhia Nacional de Abastecimento, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (VINCULADOR), MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (VINCULADOR)

1. Trata-se de solicitação do Gabinete do Excelentíssimo Ministro Augusto Nardes, peça 68, para análise de esclarecimentos adicionais enviados pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (SESAN/MDSA) e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) juntados aos autos nas peças 66 e 67, respectivamente.

2. Na peça 66 a SESAN/MDSA encaminha Ofício 1.033/2016-GABIN/SESAN/MDSA, com Nota Técnica 16/2016 – GABIN/SESAN/MDSA em anexo. Na peça 67 consta o Ofício PRESI 561, de 4 de novembro de 2016 da Conab, com a Nota Técnica Conjunta Dipai/Supaf 002/012/2016 em anexo.

3. A Nota Técnica 16/2016 – GABIN/SESAN/MDSA apresenta considerações sobre duas determinações constantes da proposta de encaminhamento do Relatório de Auditoria Operacional no Programa de Aquisição de Alimentos – Modalidade Compra com Doação Simultânea, peça 60. As primeiras considerações são referentes a alínea “a”, item I da Proposta de Encaminhamento, transcrita a seguir:

I. **Determinar** à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

a) estabeleça controles internos adicionais nos processos do PAA/CDS, de modo a proporcionar o cumprimento do art. 16, caput e §1º da Lei 12.512/2011, 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.

4. A SESAN registra que o PAA tem como base fundamental a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), o qual é de responsabilidade da Secretaria de Agricultura Familiar, atualmente na Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil (SEAD/CC). Alega ainda que esse documento possui normativos específicos e uma rede de entidades credenciadas para emissão e monitoramento, e “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”. Destaca ainda que:

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



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

atualmente na Secretaria Especial da Casa Civil, não cabendo aos órgãos usuários do documento a verificação de sua veracidade.

5. Quanto a essas considerações cabe destacar que, conforme já mencionado no documento Análise dos Comentários da SESAN/MDS (peça 59), o art. 16 da Lei 12.512/2011 define que podem fornecer produtos ao PAA os agricultores familiares e os demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei 11.326/2006. O art. 4º do Decreto 7.775/2012, por sua vez, define que a comprovação da aptidão desses beneficiários fornecedores será feita por meio de apresentação da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). A Lei 11.326/2006 define os seguintes critérios para definir o agricultor rural e empreendedor familiar rural:

- Praticar atividade no meio rural;
- Não detenha, a qualquer título, área maior que quatro módulos fiscais;
- Utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas de seu estabelecimento;
- Tenha percentual mínimo de renda familiar originada das atividades econômicas de seu estabelecimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
- Dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

6. A DAP segundo a Portaria MDA 26/2014 é instrumento utilizado para identificar e qualificar as Unidades Familiares de Produção Rural. Essa Portaria define os requisitos para identificação dos beneficiários da DAP, que são semelhantes as estabelecidas pela Lei 11.326/2006, porém mais específicas e detalhando a forma de apuração. De acordo com o §2º do art. 4º da Portaria MDA 21/2014:

§ 2º A DAP é voluntária e os dados necessários para sua emissão são fornecidos unilateralmente pelo interessado, o que não impede o Poder Público a qualquer tempo confrontar os dados e elementos apresentados e promover os atos e diligências necessários a apuração da sua veracidade, e se for o caso, promover o respectivo cancelamento.

7. Nota-se então que a Portaria abre a possibilidade de o Poder Público confrontar os dados e elementos apresentados na DAP, e não restringe tal atividade à SEAD ou SAF. Destaca-se ainda que a Conab é unidade executora do Programa de Aquisição de Alimentos, operado por Termo de Cooperação, conforme o inciso II do art. 28 do decreto 7.775/2012 e de acordo com 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.

8. A Instrução Normativa MP/CGU 1/2016, que dispõe sobre controle internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal, define controles internos da gestão no inciso V do art. 2º.

Art. 2º (...)

V – controles internos da gestão: conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:



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

- a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- b) cumprimento das obrigações de accountability;
- c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e
- d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica;

9. O cruzamento de dados elaborado pelo TCU identificou diversas falhas na DAP, que provavelmente são decorrentes de fraudes ou erros na prestação das informações pelos interessados. A SESAN alega que cabe a Conab apenas a verificação do *status* da DAP para a participação dos beneficiários no Programa conforme art. 4º do Decreto 7.775/2012. Todavia o art. 16 da Lei 12.512/2011 define que os beneficiários do PAA devem ser enquadrados nas disposições da Lei 11.326/2006, e os resultados do cruzamento de dados comprovaram que a DAP não fornece segurança razoável desse enquadramento.

10. Isto posto, esta Unidade Técnica entende que cabe a Conab, como unidade executora do Programa, a adoção de controles internos adicionais direcionados a “enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável” e evitar perdas, mau uso e danos dos recursos públicos conforme definidos no art. 2º da IN MP/CGU 1/2016. Por conseguinte, entende-se que deva ser mantida a determinação direcionada à Conab.

11. Cabe destacar que, quanto ao apontado pela SESAN no parágrafo 15, da Nota Técnica 16/2016 – GABIN/SESAN/MDSA, “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”, o Tribunal de Contas da União está executando Levantamento direcionado a verificações no Sistema DAP, e no âmbito desse Trabalho será deliberado melhorias para o Sistema direcionadas a SEAD. Esse fato, no entanto, não reduz a necessidade da Conab aprovar controles internos para mitigar o impacto do uso da DAP no Programa.

12. A Nota Técnica 16/2016 – GABIN/SESAN/MDSA também faz considerações referentes ao item II da Proposta de Encaminhamento da instrução da Unidade Técnica (peça 60), transcrita a seguir:

Determinar ao Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, 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 aderente aos objetivos e finalidades do Programa;

13. A SESAN ressalta a importância dos produtos beneficiados/processados para a execução da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, e destaca que essa industrialização é responsável por “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”. Destaca ainda que em 31/8/2016 o Grupo Gestor do PAA (GGPAA) aprovou uma proposta de alteração do Decreto 7.775/2012, com a inclusão da seguinte redação no art. 5º.

§ 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.

14. A Nota Técnica frisa que essa minuta de alteração já foi aprovada pela Consultoria Jurídica do MDSA, e será encaminhada para tramitação junto aos demais Ministérios e para avaliação da Presidência da República. Destaca ainda que a interpretação apresentada pelo Relatório de Auditoria proposto pela Unidade Técnica apresenta pontos de conflito com o estabelecido no âmbito do GGPAA. Dessa forma a Nota Técnica traça considerações acerca de entendimentos acerca da terceirização do processo de beneficiamento e utilização de insumos provenientes de terceiros.

15. Em relação à terceirização da produção a SESAN ressalta que a industrialização por encomenda é ato comercial regulamentar e consolidado, e que “em hipótese nenhuma, implica repasse ao particular das condições definidas para a agricultura familiar”, isso 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).

16. A Nota Técnica demonstra as características das cooperativas, as quais são constituídas para prestar serviços aos seus associados, e destaca a Lei Geral do Cooperativismo (Lei 5.764/1971) que define a Política Nacional de Cooperativismo, e as classificações das sociedades cooperativas. Ressalta ainda que as cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar são atores reconhecidos no marco regulatório e não podem ser tratadas de forma dissociada de seus componentes, e ademais são também público beneficiário do PAA de acordo com o marco regulatório. Acerca da industrialização por terceiros, são relatadas as seguintes considerações:

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 risco 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.

(...)

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.

(...)

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 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.

17. A Nota Técnica complementa que a ausência de licitação na terceirização do processamento não representa dano ao erário ou custos adicionais ao Programa, uma vez que a dispensa de licitação só ocorre quando há a adoção de preços de mercado para todas as operações. A SESAN entende que a necessidade de licitação por parte das cooperativas ou organizações formais pode acarretar em dificuldades operacionais e inviabilizar a execução da política pública.

18. Em relação à inclusão de produtos processados pelo próprio beneficiário com utilização de insumos adquiridos de terceiros a SESAN destaca a pluriatividade existente na agricultura familiar e que a impossibilidade de que insumos de terceiros sejam utilizados no processamento, reduz a importância e potencialidade da agricultura familiar. Desta ainda que:

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.

19. A Nota Técnica destaca ainda que não há definição, nem no Programa ou no âmbito do Grupo Gestor, de que todos os insumos devem ser oriundos de produção própria do agricultor. Assim desde que atendidos os critérios de mão de obra e gestão do negócio rural, previstos na Lei 11.326/2006, uma família pode praticar o beneficiamento de produtos não importando a proveniência de seus insumos.

20. O Relatório elaborado pela unidade técnica apontou a falta de regulamentação existente sobre a aquisição de produtos processados, beneficiados, ou industrializados pelo Programa de Aquisição de Alimentos, e que os processos estabelecidos pela Conab, no Título 30 do MOC, não são compatíveis com as finalidades do Programa definidos no art. 19 da Lei 10.696/2003. Isto posto a determinação proposta foi para que o Grupo Gestor do PAA regulamente a aquisição desses produtos de forma aderente aos objetivos do Programa. No parágrafo 41 da Nota Técnica 5/2016/DECOM/SESAN/MDS, peça 57, a SESAN emite concordância com a determinação proposta.

41. Sendo assim, esta Sesan concorda com a determinação do TCU, de que existe a necessidade de delimitar as regras e procedimentos necessários, para se evitar que os recursos do programa sejam utilizados para fins diversos dos objetivos do PAA. Sendo

assim, acata-se a determinação de forma aderente aos objetivos e finalidades do Programa, de elaborar e publicar uma resolução do GGPAA, que dispõe sobre regras e procedimentos para aquisição de mercadorias processadas, beneficiadas e industrializadas no PAA.

21. Cabe ressaltar que a única regulamentação existente é no Título 30 do MOC é que pelo menos um dos produtos caracterizados como matéria-prima seja de produção própria do beneficiário fornecedor. As considerações apresentadas pela SESAN não são direcionadas à determinação proposta pela Unidade Técnica, já que a própria Secretaria evidencia esforços com objetivo de regulamentar a matéria. As considerações apresentadas são direcionadas ao embasamento utilizado pela unidade técnica como desalinhamento entre os processos de aquisição de alimentos beneficiados utilizados e as finalidades do Programa.

22. A Unidade Técnica concorda com a SESAN quanto à importância das cooperativas para os agricultores familiares e dos produtos industrializados para a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, no entanto a instrução (peça 60) aponta o fato de nas normas do PAA não existir nenhuma previsão de terceirização da produção, e nenhum processo de trabalho dos órgãos gestores para verificar a adesão dessa terceirização às finalidades do Programa.

23. Essa falta de normatização permite a ocorrência de situações que envolvem industrialização de alimentos prejudiciais aos beneficiários fornecedores, e demonstra a falta de controle por parte da Conab e do Grupo Gestor para controlar esses desvios e definir quais limites de desconto dos produtores é possível, conforme transcrição do parágrafo 88 da instrução.

88. Verificou-se também que o processo de industrialização, beneficiamento ou processamento em alguns casos não é favorável ao agricultor familiar, pois apenas um pequeno percentual do valor dos produtos lhe é destinado. Isso ocorre devido ao limite financeiro que é atribuído a cada agricultor familiar, atualmente de R\$ 8.000,00, ser relativo ao produto entregue na unidade recebedora e não a valoração da produção do agricultor. Esse fato é exemplificado no TC 028.937/2014-7 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.

24. O inciso I do art. 19 da Lei 10.696/2003 estabelece como finalidade do PAA, “incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda”. Em situações como a descrita não é claro se o incentivo do Programa é direcionado aos agricultores familiares ou às empresas responsáveis por realizar a industrialização.

25. Ademais a Lei 11.326/2006 caracteriza o agricultor familiar como “aquele que pratica atividades no meio rural” e “utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento”. A falta de regulamentação da Lei 11.326/2006 e do PAA quanto à industrialização levanta questionamentos se a produção terceirizada mantém a característica como produto da agricultura familiar, visto que esse processo não ocorre no meio rural e não necessariamente possui mão-de-obra predominante da agricultura familiar.

26. Quanto à questão da utilização de matérias-primas não produzidas pelo beneficiário fornecedor, novamente a instrução da Unidade Técnica chama atenção para a possibilidade de ocorrência de situações que diminuem a eficiência do Programa, conforme a situação constante no TC 015.449/2014-9 no estado do Paraná:

“(…) 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.”

27. Situações como essa têm potencial de redução da eficiência do Programa pois ao invés de fomentar o produtor que produz alimentos a especializar-se na industrialização da sua produção agregando renda, gera a possibilidade de detentores de DAP que não produzam alimentos, adquiram produtos de terceiros, que não necessariamente são da agricultura familiar, e os industrializem, o que reduz a eficiência do Programa em fomentar esse público alvo. O parágrafo 47 da Nota Técnica 16/2016 – GABIN/SESAN/MDSA apresentar essa situação.

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.

28. A determinação proposta visa a regulamentação dessas situações por parte do Grupo Gestor do PAA, no sentido de alinhar esses processos de industrialização com as finalidades do Programa, e torná-lo mais eficiente na aplicação dos recursos públicos. Por conseguinte, entende-se que deva ser mantida a determinação direcionadas ao GGPA.

29. A Nota Técnica Dipai/Supaf 002/012/2016, peça 67, tece considerações adicionais da Conab sobre quatro deliberações propostas no Relatório de Auditoria Operacional no PAA/CDS elaborado pela Unidade Técnica. As primeiras considerações são referentes a determinação a seguir:

I. Determinar à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

a) estabeleça controles internos adicionais nos processos do PAA/CDS, de modo a proporcionar o cumprimento do art. 16, caput e §1º da Lei 12.512/2011, 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.

30. A SUPAF, de maneira semelhante à SESAN, alega que o Decreto 7.775/2012 estabelece que a comprovação dos beneficiários fornecedores será feita por meio da DAP e a Portaria MDA 26/2014 define que a emissão da DAP é de responsabilidade da Secretária de Agricultura Familiar (SAF). Ressalta que os controles adicionais seriam mais efetivos e teriam maior alcance se fossem realizados pela própria SEAD/CC.

31. A SUPAF destaca que desde 2015 as DAPs individuais passaram a ser automaticamente checadas no SigPAA, banco de dados da SEAD, que realiza cruzamentos com outras bases de dados como o Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI). A SUPAF destaca ainda

trecho do voto que fundamentou o Acórdão 3.205/2013 do Plenário do TCU que reviu o texto de determinação anterior:

Na oportunidade, o Plenário do Tribunal exarou o Acórdão nº 3.205/2013, que reviu o texto da determinação anterior, dispondo que o supracitado banco deveria informar à então Secretaria de Agricultura Familiar não mais as irregularidades com relação às DAPs detectadas nas fiscalizações realizadas no âmbito do Pronaf, mas sim "as impropriedades e irregularidades eventualmente constatadas no âmbito das operações relacionadas com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar — Pronaf, fundando-se, para tanto, no voto do Relator, Ministro Aroldo Cedraz, do qual se extrai:

"6.1. Entendo, entretanto, que assiste razão ao Recorrente quando propugna no sentido de que o Banco não pode ser enquadrado como entidade representativa dos beneficiários e nem está envolvido com o processo de emissão e homologação de DAP, na forma definida no art. 63 da Portaria SAF 12/2010. **Tais funções estão adstritas às entidades credenciadas pelo MDA, às quais compete o enquadramento do produtor rural nos grupos do Pronaf, nos termos das normas regulamentadoras da matéria (Portarias SAF 12/2010 e MDA 17/2010).**

6.2. Considero, também, adequada a argumentação de que não cabe ao Banco realizar a fiscalização propriamente dita da regularidade da DAP, mas sim a operação de crédito, nos aspectos definidos no MCR 2-7, além de adotar as medidas necessárias ao alcance da referida operação, como acolher a proposta do agricultor, verificar a validade da DAP no site do MDA, solicitar os documentos pessoais do interessado e do imóvel, pesquisas restrições, analisar a proposta, emitir o instrumento de crédito, entre outras.

(...).

6.6. A partir dessas considerações, e objetivando evitar dúvidas na interpretação quanto aos objetivos pretendidos pelo Tribunal, entendo que se deva reformular os termos da determinação endereçada ao Banco, de modo a deixar claro sobre a necessidade de que aquela Instituição Financeira leve ao conhecimento da Secretaria de Agricultura Familiar — SAF **as irregularidades que, eventualmente, este venha a tomar conhecimento, direta ou indiretamente.**" (TCU — Plenário — Processo nº 012.908/2010 - O — Acórdão nº 3.205/2013 — Publicado no DOU de 05/12/2013, Seção 1, p. 316, grifos nossos)".

32. Em relação a essas considerações é importante ressaltar o papel da Conab como unidade executora do Programa de Aquisição de Alimentos, operado via Termo de Cooperação, e sua responsabilidade definida no art. 49 do Decreto 7.775/2012, já citado. A determinação proposta é no sentido de estabelecer controles adicionais sobre o Programa de Aquisição de Alimentos, e não sobre a emissão das DAPs, de responsabilidade da SAF. Esses controles visam a redução de ocorrências identificadas no cruzamento de dados realizado que demonstram situação de beneficiários fornecedores irregulares com participação no Programa.

33. Segunda a Nota Técnica a SUPAF já realiza alguns controles sobre as DAPs individuais, o que não justificaria a falta de responsabilidade em estabelecer controles adicionais.

Desde 2015 as DAPs individuais passaram a ser automaticamente checadas no SigPAA, base de dados que é enviada, quinzenalmente, pela SEAD/CC à Conab, que efetua batimentos e cruzamentos com outras bases de dados como, por exemplo, o Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI).

34. Quanto ao Acórdão apontado, destaca-se as diferenças de atividade realizada pelo Banco do Brasil, que na execução da política de crédito exerce a função de instituição financeira, e a CONAB que é gestora do Programa de Aquisição de Alimentos, e tem dever de manter controles internos para garantir a segurança razoável da consecução da missão da entidade, conforme inciso V, art. 2º da IN MP/CGU 1/2016. Ademais o Manual de Crédito Rural no item



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

1-4-4B define que a classificação do produtor em pequeno, médio e grande é da instituição financeira. Dessa forma entende-se que deva ser mantida a determinação proposta.

35. Em seguida a Nota técnica faz consideração sobre a alínea “b” do item I da Proposta de Encaminhamento, transcrita a seguir:

I. Determinar à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

b) em obediência ao princípio da legalidade e da eficiência constantes do art. 37 da CF, envie plano de providências para confirmação das irregularidades e/ou correção dos registros, além da recuperação do montante financeiro referente à diferença entre o valor de aquisição dos produtos e o valor de mercado do produto à época da operação, conforme histórico de preços da bolsa de mercadorias/CONAB e demais custos incorridos para as operações em que forem confirmadas as irregularidades

36. A Conab ressalta que em 2015 foi instituído um novo módulo no SigPAA, o PPA Entregas, e que o período analisado pelo Tribunal, 2011 a 2014, as propostas de participação analisadas podem ter sofrido alterações.

37. A Nota Técnica enumera as ações da CONAB junto às Superintendências e possíveis dificuldades enfrentadas para o cumprimento da determinação.

Foi requerida, às Superintendências Regionais, observância às determinações do Tribunal. Para tanto estão sendo efetuadas reanálises das ocorrências de beneficiários fornecedores com indícios de não cumprimento dos requisitos do PAA/CDS. A partir da confirmação de possíveis irregularidades, todas as medidas saneadoras, ainda não implementadas, serão adotadas, com a aplicação das penalidades cabíveis às respectivas Organizações Fornecedoras.

De acordo com o art. 19 da Lei 10.696/2003 e art. 16 da Lei 12.512/2011, os preços pagos no PAA devem ser obrigatoriamente compatíveis com os preços vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, aferidos e definidos segundo metodologia instituída pelo Grupo Gestor do PAA, como definido nas Resoluções nº 39, de 26/01/2010 e nº 59, de 10/07/2013.

Nos casos de indícios de problemas na emissão da DAP cabe registrar que a Conab não dispõe dos meios necessários para verificar o correto atendimento dos critérios para emissão do documento.

Registra-se que está em fase de desenvolvimento a Consulta Pública do PAA/Conab, de forma a disponibilizar em tempo real a execução dos projetos, favorecendo o monitoramento e controle social do Programa.

38. Cabe registrar que a determinação é direcionada à Conab para apresentar plano de providências para averiguar os indícios de irregularidades identificados pelo cruzamento de dados e comprovar a irregularidade ou a regularidade do beneficiário fornecedor. No caso de irregularidade, deve ser calculado o valor pago pelas mercadorias acima do valor de mercado, e essa diferença deve ser restituída aos cofres públicos.

39. Importante evidenciar que é possível o pagamento de valor acima do preço de mercado por mercadorias no PAA. A Resolução 39/2010 do GGPAA, que dispõe sobre o preço de referência para o Programa, define o §3º do art. 1º que “os preços estabelecidos com base nesse artigo não poderão ser inferiores aos estabelecidos no Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar – PGPAF”.

40. O PGPAF é um Programa Federal que garante, sempre que o preço de mercado está abaixo do preço de garantia da safra, um bônus equivalente a essa diferença de preços para o agricultor familiar aplicar no saldo devedor dos financiamentos de custeio do Pronaf. Dessa forma



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

se os preços do PAA não podem ser inferiores aos preços do PGPAF, e os preços de garantia do PGPAF são para garantir bônus quando os preços de mercado estão inferiores, existe a possibilidade dos preços do PAA serem superiores aos preços de mercado. Por conseguinte, entende-se que deva ser mantida a determinação direcionadas à Conab.

41. Em seguida a Nota Técnica tece considerações sobre a alínea “c” do item I da Proposta de Encaminhamento, transcrita a seguir:

I. Determinar à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

c) em obediência ao princípio da eficiência do art. 37 da CF/88 e de forma a atender ao art. 6º do Decreto 7.775/2012, formalize rotina de trabalho para que as Suregs realizem o planejamento e a fiscalização das entregas referentes às CPRs de sua jurisdição de forma a conciliar a demanda das entidades receptoras e as características do público por elas atendido com a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores do PAA/CDS.

42. A SUPAF alega que as rotinas de trabalho, a partir de 2015, foram aprimoradas, com checklist e designação de um responsável formal pelo acompanhamento do projeto, além da edição de novos normativos:

- a) Resolução GGPAA N's 62/2013 e 72/2015 que qualifica as Unidades Receptoras;
- b) Título 30 do MOC e Normas da Organização — NOC 30.604 que promove maior envolvimento do Poder Público Municipal e da Unidade Receptora na fase de elaboração da proposta;
- c) Obrigatoriedade do uso do módulo PAA Execução para prestação de contas de projetos formalizados a partir de janeiro de 2015;

43. Cabe destacar que as análises realizadas no âmbito da auditoria operacional levaram em consideração todos os normativos existentes até março de 2015. Somente os exemplos de situações foram identificados no período de 2012 a 2014, pelas auditorias de conformidades realizadas pelas Secretarias Regionais do TCU.

44. Assim, mesmo com os novos normativos e procedimentos adotados, a conciliação de oferta e demanda da CPR de acordo com art. 4º da Resolução GGPAA 59/2013 não é realizada. O envolvimento do Poder Público municipal na elaboração da proposta de participação não garante às Suregs segurança suficiente para não executar procedimentos de análise quanto à oferta e demanda de produtos. Isto posto, entende-se que deva ser mantida a determinação direcionada à Conab.

45. A Nota Técnica Conjunta Dipai/Supaf 002/012/2016 também faz considerações referentes ao item II da Proposta de Encaminhamento da instrução da Unidade Técnica (peça 60), transcrita a seguir:

Determinar ao Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, 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 aderente aos objetivos e finalidades do Programa;

46. Quanto a essa determinação a SUPAF alega que os alimentos produzidos pela agricultura familiar incluem os produtos beneficiados, processados e industrializados, com embasamento no art. 13 do Decreto 7.775/2012, que autoriza as organizações fornecedoras a deduzir os custos de beneficiamento ou processamento de alimentos. Assim entendem que essa aquisição está em conformidade com as finalidades do Programa.



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

47. Quanto a este ponto, no trabalho realizado não foi feito qualquer questionamento ou crítica sobre a possibilidade de agricultores familiares entregarem alimentos processados. A determinação proposta é direcionada à regulação pelo GGPAA da aquisição desses produtos, com objetivos de evitar situações identificadas no relatório de auditoria que não estão alinhadas às finalidades do PAA. Portanto, entende-se que deva ser mantida a determinação direcionada à Conab.

48. Os esclarecimentos adicionais enviados pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (SESAN/MDSA) e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), juntados aos autos nas peças 66 e 67, foram devidamente analisados na presente instrução, tendo-se entendido em manter integralmente as propostas de determinações e recomendações constantes do Relatório de Auditoria Operacional no Programa de Aquisição de Alimentos – Modalidade Compra com Doação Simultânea (peça 60).

49. Assim, submetem-se os autos à consideração superior, propondo o seu encaminhamento ao gabinete do Relator, para apreciação e julgamento.

Assinado Eletronicamente
Vinícius Neves dos Santos
AUGC – Matrícula 10216-4
Coordenador