

VOTO

Cuidam os autos de auditoria operacional realizada nas ações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) sob a modalidade de aquisição Compra com Doação Simultânea (CDS), executada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), cujo objetivo foi o de realizar exame da execução da modalidade CDS quanto aos aspectos de eficiência e efetividade, com vistas a promover o aperfeiçoamento da política pública.

2. A auditoria faz parte de um conjunto de trabalhos realizados pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental) e por algumas das secretarias regionais do Tribunal, em que foram efetuadas diversas auditorias de conformidade nas superintendências regionais da Conab, sendo que a auditoria operacional visa a compilar as situações identificadas nessas fiscalizações.

3. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), intrinsecamente relacionado ao Programa Fome Zero, integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e tem duas finalidades básicas: garantir o direito fundamental de acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar por meio do auxílio à comercialização dos produtos.

4. Conforme salientado pela equipe de auditoria, essa política, em conjunto com outros benefícios sociais, visa a contribuir para o combate à miséria e servir de estímulo para que o agricultor familiar se mantenha no campo e produzindo.

5. A agricultura familiar gera mais de 80% da ocupação no setor rural e responde, no Brasil, por sete de cada dez empregos no campo, sendo responsável por cerca de 40% da produção agrícola. Atualmente, a maior parte dos alimentos que abastecem a mesa dos brasileiros vem das pequenas propriedades. A agricultura familiar favorece o emprego de práticas produtivas ecologicamente mais equilibradas, como a diversificação de cultivos, o menor uso de insumos industriais e a preservação do patrimônio genético. Em 2009, cerca de 60% dos alimentos que compuseram a cesta alimentar distribuída pela Conab originaram-se da agricultura familiar.

6. Na modalidade de Compra com Doação Simultânea (CDS), definida pelo Decreto 7.775/2012 como uma das seis modalidades de execução do PAA, os alimentos adquiridos são destinados para: consumo de pessoas ou famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional; abastecimento de rede socioassistencial; abastecimento de equipamentos de alimentação e nutrição; abastecimento da rede filantrópica de ensino; e outras demandas definidas pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA).

7. A dinâmica da CDS é baseada na proposta de participação elaborada pela organização fornecedora em parceria com a unidade recebedora. Essa proposta é enviada à Conab e, se aceita, dará origem a uma Cédula de Produto Rural – Doação (CPR Doação). A CPR Doação é o documento que representa a formalização da operação. Ela é emitida pela Superintendência Regional da Conab (Sureg) e deve ser registrada em cartório pelos representantes da organização fornecedora. Na CPR são registrados todos os beneficiários fornecedores e as unidades recebedoras, bem como os produtos e as quantidades que fazem parte da operação.

8. Concluída a auditoria e incluído o processo na pauta de julgamentos da sessão do Plenário de 19/10/2016, sobreveio solicitação dos órgãos interessados em apresentar novos esclarecimentos acerca dos fatos apontados na auditoria. Solicitei, então, a exclusão de pauta e autorizei, excepcionalmente, a realização de reunião, na SecexAmbiental, para a apresentação de comentários adicionais dos gestores.

9. Realizada a reunião, sobrevieram aos autos dois documentos. O primeiro, consubstanciado em manifestação da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar do Ministério do Desenvolvimento

Social e Agrário, de 4/11/2016, subscrita pela Secretária-Adjunta (peça 66), encaminhando Nota Técnica nº 16/2016, daquele órgão, prestando esclarecimentos adicionais.

10. O segundo documento, Ofício PRESI nº 561, de 4/11/2016, subscrito pelo Presidente da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), por intermédio do qual encaminhava a Nota Técnica Dipai/Supaf nº 002/012/2016, de 4/11/2016, também com esclarecimentos adicionais (peça 67).

11. Por meio de despacho, os autos foram restituídos à unidade técnica para exame dos novos elementos apresentados (peça 68).

12. No âmbito da SecexAmbiental, os documentos apresentados foram devidamente analisados, tendo sido elaborada instrução adicional (peça 70), datada de 24/2/2017, integralmente transcrita no relatório que precede este voto, com a qual se manifestaram de acordo os dirigentes da unidade técnica especializada (peças 71 e 72), e que concluiu no sentido de que *“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).”*

13. Assim, acompanhando a proposta da unidade técnica, passo a tecer considerações sobre os achados da auditoria realizada.

14. Conforme apurado pela equipe de auditoria, o auge, em termos de recursos aplicados no programa foi no ano de 2012, com R\$ 586.567,131,00. Já em 2015, foram aplicados R\$ 287.515.216,00 na aquisição de alimentos, o que aumenta a necessidade de eficiência da política para continuar a atender seus objetivos. A auditoria apontou diversas oportunidades de melhoria na gestão do programa. Algumas delas destaco a seguir.

15. Entre 2012 e 2015, foram encontrados 15.951 beneficiários que apresentaram indícios de não cumprimento dos requisitos do PAA/CDS, definidos na Lei nº 12.512/2011. Em termos percentuais, 9,68% dos beneficiários fornecedores analisados apresentam indícios de irregularidades, conforme exposto no relatório que antecede este voto.

16. Entre os principais achados, destacam-se:

- a) beneficiários falecidos;
- b) proprietários de imóvel rural com área superior a quatro módulos fiscais;
- c) beneficiários com Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) inexistente ou não ativa;
- d) local constante da Cédula de Produto Rural (CPR) diferente do local de residência (a CPR é o documento no qual é formalizada a operação entre fornecedores e recebedores dos produtos);
- e) beneficiários com ocupação em período integral em outro estado da federação que não o da operação;
- f) renda bruta anual superior ao estabelecido.

17. Conforme consignado pela equipe de auditoria, desse total de 15.951 beneficiários com indícios de irregularidades, São Paulo apresenta o maior número, com 2.830 casos, seguido do Paraná, com 1.528 casos, havendo ocorrência de irregularidades em todos os estados da federação.

18. Cabe destacar, no entanto, que houve redução do percentual de indícios de irregularidades encontrados entre 2012 e 2015. Esse fato é atribuído à evolução do Título 30 do Manual Operativo da Conab (MOC) e evolução da metodologia de fiscalização realizada pela Conab. Caso confirmados os casos de irregularidades apontados, a aplicação de recursos do PAA em beneficiários fornecedores

irregulares representará o valor total de R\$ 96.248.263,99, entre os exercícios de 2012 a maio de 2015, atualizados até o dia 28/3/2016.

19. Além dos indícios de irregularidades, foram identificados fatores de risco, que não constituem indícios, mas devem ser objeto de avaliação pela Conab, pois é provável a ocorrência de irregularidades ou inconsistências. Entre eles destacam-se:

- a) beneficiários titulares de mandatos eletivos;
- b) detentores de emprego ou cargo público;
- c) empresários do ramo não-agrícola; e
- d) beneficiários que não possuem vínculo com imóvel rural no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).

20. Cabe destacar esse último fator de risco, o número de beneficiários fornecedores que não possuíam registro no SNCR. A Lei nº 5.868/1972, em seu art. 2º, cria a obrigatoriedade a que qualquer pessoa que explore a atividade agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial seja cadastrada no SNCR. Conforme consignado no relatório da equipe de auditoria, entre 2012 e 2015 o quantitativo relacionado a esse fator de risco se mostrou elevado, com 65.023 ocorrências em 2012, 31.241 em 2013, 31.531 em 2014 e 2063 em 2015.

21. Segundo a auditoria, os procedimentos e controles adotados na avaliação da adequação dos beneficiários fornecedores do programa não são suficientes para garantir a correta aplicação dos quesitos determinados na Lei nº 12.512/2011. Ademais, foi constatado que não há definição formal de como deve ser realizada a distribuição dos recursos da Compra com Doação Simultânea entre estados e regiões, o que tende a agravar as diferenças regionais existentes.

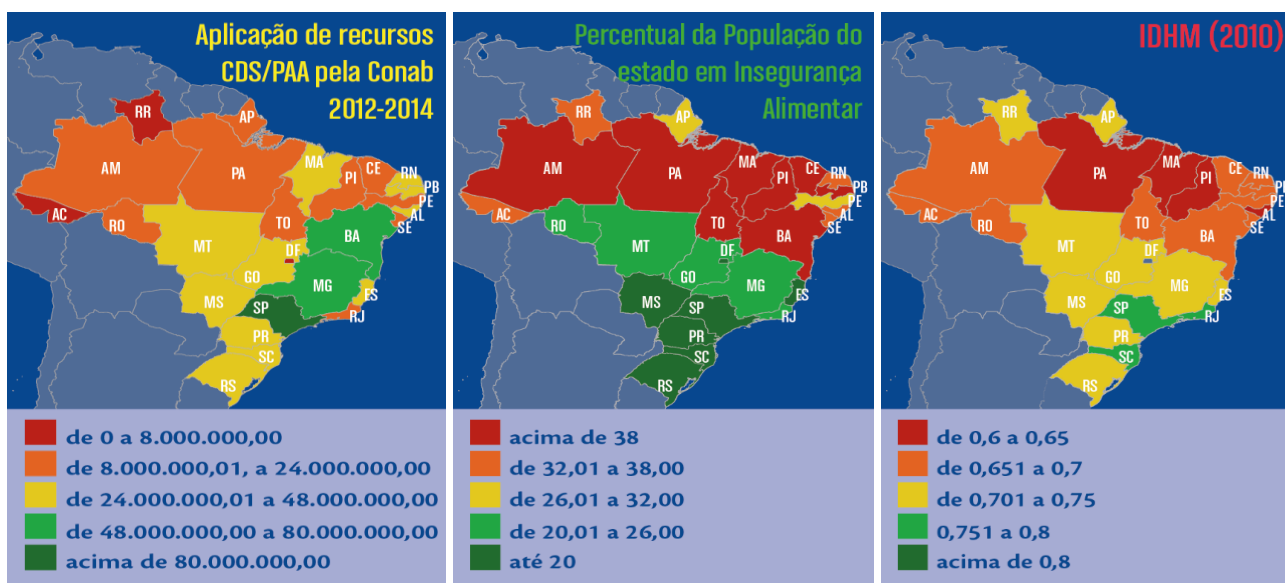
22. Do mesmo modo, os procedimentos adotados pela Conab na aquisição de alimentos processados ou beneficiados pela CDS não estão aderentes aos objetivos e finalidades do programa, uma vez que beneficiam empresas terceirizadas e organização fornecedora, além de não garantirem que os produtos entregues são de produção do beneficiário fornecedor.

23. Em face do constatado, a equipe propõe, e estou de acordo, a expedição de determinações à Conab no sentido da adoção de controles internos adicionais nos processos do PAA/CDS, bem como a adoção de critérios formais para a distribuição de recursos do programa de modo a otimizar o cumprimento de seus objetivos, uma vez que foram constatadas distorções na distribuição entre os estados da federação.

24. A propósito da distribuição dos recursos entre os estados da federação, a equipe constatou que ela não privilegia estados onde os agricultores têm rendas mais baixas e/ou que possuam maior percentual da população em situação de insegurança alimentar.

25. Como afirmou a equipe, do total de gastos da Compra com Doação Simultânea, entre 2012 e 2014, houve uma concentração de recursos em alguns estados como São Paulo (23,85%), Bahia (9,32%) Minas Gerais (7,34%), Santa Catarina (5,37%) e Paraná (5,24%). Os estados com maior aplicação de recursos da CDS são os que possuem uma agricultura familiar mais organizada e estruturada empresarialmente e com maior força econômica.

26. Os mapas apresentados no relatório, alguns dos quais reproduzo a seguir neste voto, evidenciam os estados coloridos em tons de vermelho e laranja como os mais necessitados de doações de alimentos, que é um dos objetivos do PAA/CDS. Há certa correlação entre a quantidade de estabelecimentos da agricultura familiar e a aplicação de recursos, no entanto os estados com menor renda média da agricultura familiar não são os que possuem maior aplicação de recursos da CDS.



27. Como resultado dessa má distribuição dos recursos do PAA/CDS entre os estados da federação, conclui a equipe que resta prejudicado o cumprimento dos objetivos do programa, que são justamente fortalecer a agricultura familiar, gerando renda para esse grupo populacional, e combater a insegurança alimentar e nutricional, por meio de doação de alimentos.

28. Além disso, conforme salientado, essa alocação de recursos acaba por aprofundar as diferenças regionais, contrariando o objetivo fundamental da República, disposto no art. 3º, inc. III, da Constituição Federal, de diminuição das desigualdades regionais.

29. Também foi constatada pela equipe de auditoria a existência de relação de dependência e fragilidade da unidade recebedora em relação à organização fornecedora, quanto ao planejamento e execução da CPR-Doação, o que favorece a ocorrência de inconformidades no programa. Ademais, não foi identificado procedimento ou processo formal para a conciliação da demanda das entidades recebedoras e as características do público beneficiado com a oferta de produtos, o que tem potencial de causar prejuízos às unidades recebedoras.

30. Entre essas inconformidades, destaca a equipe a ocorrência de “situações esdrúxulas”, na análise comparativa da quantidade de alimentos entregues em relação aos beneficiários consumidores. Por exemplo, a aquisição de 90.000 quilos de milho para 76 pessoas, na CPR SP/2011/02/0173, isso sem levar em consideração as dificuldades para armazenagem desses produtos. Outra situação anormal constatada foi a aquisição de 72.782 quilos de banana para atender 50 pessoas, constante na CPR BA/2011/02/0113.

31. As atividades de fiscalização empreendidas pela Superintendência de Fiscalização da Conab, conforme transcrito no relatório que antecede este voto, reforçam a sensação de que há muitas situações de inconformidades no programa, eis que apenas 16% das operações fiscalizadas entre 2012 e julho de 2015 foram consideradas regulares.

32. Do mesmo modo, a avaliação das unidades recebedoras realizada pela Conab em momento anterior à formalização da CPR não possui abrangência suficiente para garantir que essas unidades possuam capacidade de executar todas as suas obrigações previstas nos normativos quanto à CDS, com destaque para conferência de pesagem e armazenamento de produtos.

33. Conforme o programa está organizado, destaca a auditoria que a unidade recebedora não possui garantia de quando ou de quais produtos listados na Proposta de Participação e na CPR ela receberá. Na Proposta existe um campo de “Previsão de Entregas”, em que são preenchidos o produto, a quantidade, a unidade de comercialização e o total de em quilos. No entanto, sem previsão temporal

das entregas nem do quantitativo de entregas. Não há informação quanto à quantidade de entregas e quanto as datas em que elas ocorrerão.

34. De um modo geral, a equipe identificou que as ações governamentais no programa não são adequadamente acompanhadas e monitoradas de forma que possibilite a utilização dessas informações no aperfeiçoamento da política. Os indicadores de desempenho estabelecidos são direcionados aos processos do PAA e não aos impactos da política. Além disso, não foram identificadas regras para atuação conjunta com objetivos comuns entre os envolvidos na gestão do programa.

35. Em face de todas essas constatações, a equipe propõe a expedição de determinações ao Grupo Gestor do PAA (GGPAA) e a formulação de recomendações ao Grupo, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

36. Consoante exposto no relatório da equipe, espera-se que a adoção das medidas propostas aumente a eficiência não apenas da Compra com Doação Simultânea (CDS), mas de todo o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), através da melhor aplicação dos recursos, redução dos desperdícios de alimentos, melhor distribuição entre os estados e regiões e melhor seleção dos beneficiários fornecedores e consumidores a integrar o programa, gerando benefícios e melhoria de vida não só aos beneficiários regulares (agricultores familiares), mas também às unidades receptoras, com ampliação de sua capacidade de conferir, armazenar e distribuir alimentos de forma adequada.

37. Espera-se, ainda, que, com a instituição de critérios para a alocação de recursos entre estados, haja aumento da eficiência do programa no atendimento a agricultores familiares com menor renda e na distribuição de alimentos aos mais necessitados, além da redução de desigualdades regionais. Além disso, com o implemento das determinações e recomendações ora formuladas, é esperada maior eficiência do programa, devido ao aumento do controle social, alinhamento a outras políticas públicas dos integrantes do GGPAA e o aperfeiçoamento do acompanhamento e monitoramento da execução.

Ante todo o exposto, com essas considerações, louvando muitíssimo a equipe de auditoria, todos os servidores envolvidos nas fiscalizações, incluindo os trabalhos realizados pelas secretarias nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Maranhão, Sergipe, Bahia e Santa Catarina, acolhendo as conclusões da equipe de auditoria da SecexAmbiental, proponho ao Tribunal que aprove a minuta de acórdão que submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de abril de 2017.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator