TC 028.937/2014-7

Tipo: Relatório de Auditoria

Unidade jurisdicionada: Superintendência Regional da Conab em Santa Catarina

Responsável: Sione Lauro de Souza (CPF 305.854.739-00)

Advogados: não há.

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Relatório de Auditoria de conformidade realizada nas Operações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS), no Estado de Santa Catarina, de responsabilidade da Superintendência Regional Conab (Sureg-SC), abrangendo o período de 1/1/2011 a 31/12/2013 (peça 43, p. 1).

HISTÓRICO

2. Para assegurar a prestação dos serviços do PAA com qualidade e coibir o desperdício de recursos públicos, a auditoria teve por objetivo investigar a aderência à legislação aplicável das operações do Programa no Estado de Santa Catarina, bem como verificar ocorrências irregulares comuns a várias operações, com o intuito de identificar falhas nos controles internos aplicados pela Sureg-SC em sua condução (peça 43, p. 3). O volume de recursos fiscalizados, compreendendo o valor correspondente à soma das Cédulas de Produto Rural (CPR's) formalizadas pela Sureg-SC nos exercícios de 2011 a 2013, totalizou mais de setenta milhões de reais (peça 43, p. 6).

3. Para cumprir esses objetivos, foram elaboradas as quatro questões de auditoria relacionadas a seguir, referentes aos processos de trabalho "seleção de fornecedores", "aquisição de produtos", "administração orçamentária e financeira" e "destinação dos produtos" (peça 43, p. 5):

> Questão 1 - A seleção dos fornecedores do PAA, efetuada no Estado de Santa Catarina, no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2014, foi realizada em conformidade com as regras definidas na Lei 10.696/2003, Lei 12.512/2011, Decreto 7.775/2012 e Resolução-GGPAA 59/2013?
>
> Questão 2 - Os produtos adquiridos pela Sureg/SC no âmbito do PAA no Estado de Santa Catarina, no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2013, foram entregues e mantidos seguindo os procedimentos e os requisitos definidos na Lei 10.696/2003, Lei 12.512/2011 e Decreto 7.775/2012?
>
> Questão 3 - A administração orçamentária e financeira dos recursos destinados ao PAA no Estado de Santa Catarina, no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2013, obedeceu ao disposto no Decreto 7.775/2012 e normativos internos da Conab?
>
> Questão 4 - Os processos de destinação dos alimentos adquiridos para beneficiários consumidores, no âmbito do PAA no Estado de Santa Catarina, com entregas a partir de janeiro de 2011, foram realizados em conformidade com as regras definidas nas Leis 10.696/2003, 12.512/2011 e Decreto 7.775/2012?

4. No trabalho foram avaliadas as operações de Compra com Doação Simultânea do PAA executadas pela Sureg-SC entre os exercícios de 2011 e 2013 e foram efetuados cruzamentos de bases de dados do programa com outras bases governamentais até julho de 2014. Os demais procedimentos de auditoria consistiram na aplicação de listas de verificação, entrevistas de questões abertas, observação direta, revisão documental, revisão legal e conciliação bancária (peça 43, p. 2).

5. Os achados decorrentes das questões de auditoria (parágrafo 3 retro) constam das alíneas "a" a "f" abaixo. As ocorrências registradas nas alíneas "g" a "i" não decorreram da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55623135.

investigação das referidas questões:

a) pagamento de beneficiários fornecedores do PAA acima dos limites estabelecidos pela legislação vigente (peça 43, p. 6-7);

b) aprovação de CPR's que incluem beneficiários fornecedores do PAA que não preenchem os requisitos do Programa (peça 43, p. 7-8);

c) deficiências na conciliação entre a oferta e a demanda de alimentos no âmbito do PAA (peça 43, p. 8-9);

d) entrega de produtos do PAA com divergências de gênero alimentício (peça 43, p. 10-11);

e) ausência de comprovação, na Prestação de Contas, da realização de pagamentos aos beneficiários fornecedores (peça 43, p. 11);

f) existência de beneficiários consumidores que não comprovaram preencher os requisitos do PAA, ou que demonstraram serem inadequados para figurar como beneficiários do Programa (peça 43, p. 11-13);

g) aquisição de produtos em desconformidade com o Programa de Aquisição de Alimentos e os princípios da Administração Pública (peça 43, p. 13-16);

h) pagamentos a beneficiários fornecedores com descontos indevidos (peça 43, p. 16); e

i) não atuação do controle social nas Cédulas em que os alimentos são entregues a beneficiários consumidores localizados em municípios distantes das organizações fornecedoras (peça 43, p. 16-17).

6. Foi proposto realizar a audiência do responsável pela execução do Programa, Senhor Sione Lauro de Souza, Superintendente Regional da Conab em Santa Catarina, para apresentar razões de justificativas em decorrência das seguintes irregularidades constatadas, nos seguintes termos (peça 43, p. 20):

a1) aprovação das prestações de contas das CPR's, sem a comprovação do efetivo pagamento aos beneficiários fornecedores, visto que os extratos bancários das contas específicas que registram esses pagamentos não estão anexados aos processos, em infringência ao disposto no art. 13, §§ 1º a 3º do Decreto 7.775/2012, à respectiva Cédula de Produto Rural (CPR), Cláusulas: 9.1; 10, alínea "a" e "b", às Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/4/2013, Capítulo III, item VII.4. – Conab, bem como ao disposto nos artigos 62 e 63, § 1º na Lei 4320/64 (parágrafos 58 a 63);

a2) aprovação de CPR's em que as entidades beneficiárias consumidoras não foram corretamente identificadas, pois não são informados os respectivos números do CNPJ, ou que incluem beneficiárias consumidoras (associações de moradores de bairros) que destinam os produtos a famílias que não comprovam atender os requisitos do programa, infringindo o disposto no art. 19 da Lei 12.512/2011, no art. 9º do Decreto 7.775/2012 e no art. 3º da Resolução-GGPAA 62/2013 (parágrafos 64 a 77);

a3) liberação dos pagamentos às organizações fornecedoras, sem a verificação da ocorrência de descontos indevidos nos pagamentos aos agricultores, em desacordo com o disposto no artigo 13, caput e § 1º do Decreto 7.775/2012 (parágrafos 96 a 100);

a4) aprovação dos pagamentos realizados para a Cooperativa de Produtores de Alimentos de Governador Celso Ramos – Colimar, que incluiu na CPR SC 2012-02-0139, o fornecimento de 8.100 kg de lasanha de peixe, mas na execução dessa Cédula, a Cooperativa forneceu risoto de peixe e risoto de marisco. A mesma situação foi constatada na CPR SC 2013-02-0104, da mesma Cooperativa, que incluiu o fornecimento de 12.024 kg de risoto de marisco, mas forneceu risoto de peixe, em descumprimento às regras de referência de preços definidas na Resolução GGPAA 39/2010 (parágrafos 52 a 57); e

a5) aprovação de proposta de CPR's que incluem produtos industrializados por terceiros sem a realização de licitação (bolinho, polpa, lasanha e quibe de peixe, risoto de marisco, farinha de milho, farinha de trigo, fubá, açúcar, canjica, macarrão, geleias de fruta, filé de peixe e bebidas lácteas entre outros), ou processados pelo próprio beneficiário com a utilização de insumos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55623135.

adquiridos de terceiros (pães, bolachas, bolos e cucas, etc.) em desacordo com o estabelecido no art. 5º, inciso IV, do Decreto 7.775/2012, e que não atendam às finalidades do Programa, conforme art. 2º do mesmo normativo (parágrafos 78 a 95).

EXAME TÉCNICO

7. Em cumprimento ao Despacho do Secretário Substituto desta Unidade Técnica (peça 44), foi promovida a audiência do Senhor Sione Lauro de Souza, por meio do Ofício n. 0729/2015-TCU/SECEX-PR, de 25/6/2015 (peça 47).

8. O responsável tomou ciência do aludido ofício, conforme Aviso de Recebimento constante da peça 48.

9. As razões de justificativa foram encaminhadas por meio do Ofício Conab/Sureg-SC n. 846, datado de 17/7/2015 (peça 49).

10. O Senhor Wesley Alexandre Tavares, Assessor de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), solicitou vistas destes autos em 16/9/2015 (Ofício n. 415/AECI/MDS-2015 - peças 52 e 53), tendo sido atendida a solicitação por esta unidade técnica (peças 54 e 55).

11. O Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS encaminhou, por meio do Ofício n. 823/2015-GABIN/SESAN/MDS, de 7/10/2015, a Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA, de mesma data (peça 56), com considerações adicionais acerca das auditorias de conformidade do TCU na execução da modalidade Compra com Doação Simultânea do PAA (TC 015.449/2014-9-Paraná, TC 028.937/2014-7-Santa Catarina e TC 028.938/2014-3-Rio Grande do Sul).

12. Por meio do Ofício DIPAI n. 279, de 26/10/2015, o Senhor João Marcelo Intini, Diretor de Política Agrícola e Informações da Conab, solicitou a inclusão da Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA nos autos das auditorias realizadas em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul (peça 57). O referido documento havia sido incluído apenas no TC 015.449/2014-9.

13. As informações constantes da Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA também serão consideradas durante as análises das ocorrências objeto da audiência do Senhor Sione Lauro de Souza.

Achado II.4 – Entrega de produtos do PAA com divergências de gênero alimentício (peça 43, p. 10-11).

14. O Senhor Sione Lauro de Souza foi ouvido em audiência em razão da aprovação dos pagamentos realizados para a Cooperativa de Produtores de Alimentos de Governador Celso Ramos - Cooalimar, que incluiu, na CPR SC/2012/02/0139, o fornecimento de 8.100 kg de lasanha de peixe, mas na execução dessa Cédula, a Cooperativa forneceu risoto de peixe e risoto de marisco. A mesma situação foi constatada na CPR SC/2013/02/0104, da mesma Cooperativa, que incluiu o fornecimento de 12.024 kg de risoto de marisco, mas forneceu risoto de peixe, em descumprimento às regras de referência de preços definidas na Resolução GGPAA 39/2010 (peça 43, p. 10-11 e 20, e parágrafos 6 e 7 retro).

15. O responsável apresentou suas razões de justificativas sobre o Achado II.4 do Relatório de Fiscalização, conforme síntese registrada nos parágrafos seguintes (peça 49, p. 3-4).

15.1 As Normas da Companhia (MOC n. 010, de 1/4/2004 e subsequentes) e as Resoluções do Grupo Gestor do PAA (Resolução n. 01/2003 e subsequentes) já previam que os produtos processados/beneficiados fizessem parte dos projetos de Compra com Doação Simultânea, desde que os prazos de validade não fossem inferiores aos da execução do projeto. Outrossim, haveria previsão expressa no sentido de permitir a substituição de produtos integrantes da proposta de CPR,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55623135.

desde que próprios para consumo humano e de acordo com a conversão financeira aprovada pela Conab (peça 49, p. 4).

15.2 Na homologação da CPR SC/2012/02/0139, celebrada com a cooperativa Cooalimar, integraram a proposta homologada os produtos "bolinho de peixe" e "lasanha de peixe". Dentro das prerrogativas conferidas à Conab, foi autorizada a substituição da "lasanha de peixe" por "risoto de peixe" em comum acordo com a Cooalimar, a partir de iniciativa da própria Conab, visando resguardar os interesses de manutenção do preço da proposta e dos beneficiários consumidores. Na execução total desta CPR teria sido acordado o fornecimento de 16.200 kg de produtos e teriam sido entregues 16.322 kg, sendo 11.135 kg de "bolinho de peixe" e 5.209 kg de "risoto de peixe", totalizando uma aquisição no montante de R$ 163.319,36. Os pagamentos referentes a esta CPR teriam sido executados sob a égide das normas vigentes à época da homologação (MOC n. 003, de 17/2/2010) - peça 49, p. 4.

15.3 Sobre a assertiva da Auditoria, de que houve a substituição do produto "caldo de peixe" por "risoto de peixe", afirmou-se que a situação relatada sempre foi de conhecimento da própria Conab. No entanto, por deficiência de codificação de produto nos sistemas SIGPAA e X-FAC, a proponente teria incluído o primeiro produto no projeto, mas com observação em campo específico de sua intenção de entrega do segundo produto, observado o preço compatível para o fornecimento do "risoto de peixe". Como ambos os sistemas estavam em fase de manutenção, tal equívoco apontado já teria sido devidamente saneado para operações futuras, ou seja, ambos trabalhariam com códigos específicos para "caldo de peixe", "risoto de peixe" e "risoto de marisco" (peça 49, p. 4).

15.4 A situação apontada não teria causado prejuízos para o Programa, sejam financeiros ou operacionais, pois a equivalência entre o preço e a quantidade fornecida pela organização fornecedora teria sido aferida pela Conab, bem como a qualidade do produto teria atendido às necessidades nutricionais dos beneficiários consumidores (peça 49, p. 4).

Análise

16. Em consulta aos autos da CPR SC/2012/02/0139 (peças 19, 20 e 21), constata-se que a Proposta de Participação no PAA foi homologada e ratificada em 6/12/2012, prevendo o fornecimento de 8.100 kg de "bolinho de peixe" e 8.100 kg de "lasanha de peixe" (peça 20, p. 68-70). A documentação constante da peça 21, p. 57-206, demonstra que foram entregues "bolinho de peixe", "risoto de peixe" e "risoto de marisco". Não há nenhum registro de entrega de "lasanha de peixe", o que confirma a troca dos produtos.

17. Em relação à CPR SC/2013/02/0104, verifica-se que a Proposta de Participação no PAA foi formulada, homologada e ratificada prevendo o fornecimento de 11.453 kg de "bolinho de peixe" e 12.024 kg de "risoto de marisco" (peça 14, p 19-21, 37-39 e 170-175).

18. Contudo, na mesma Proposta há informação que os "Critérios de definição dos produtos distribuídos aos Consumidores" seriam "bolinho de peixe" e "caldo de peixe". Nas "Observações" foi registrado que: "no campo de inclusão de Produto não consta o Risoto, então adicionamos o caldo que é de mesmo valor, porém vamos entregar o risoto de peixe, junto com o Bolinho de peixe que já está cadastrado" (peça 14, p. 23 e 40).

19. Pode-se constatar a incongruência desses últimos registros, pois, conforme mencionado no parágrafo 17 retro, a Proposta de Participação no PAA, desde de sua apresentação, registrou, como produtos a serem fornecidos, apenas "bolinho de peixe" e "risoto de marisco" (peça 14, p 19-21, 37-39, 170-175, 217-221, 237-238, 242-244, 256, 259-260, 268-273, 293-295, 297-299, 327-329, 331-333, 353-355, 357-359, 379-381, 383-385, 400-404 e 412).

20. Os documentos pertinentes às entregas demonstram que, em suas notas fiscais e nos Termos de Recebimento e Aceitabilidade, a Cooalimar registrou a entrega de "bolinho de peixe" e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55623135.

"risoto de peixe" (peça 14, p. 195-197, 199-201, 203-205, 212-214, 224-225, 227-228, 230-231, 233-234, 240-241, 252-253, 256-257, 267, 274, 276-277, 279-280, 300-301, 303-304, 306-307, 334-335, 337-338, 340-341, 360-361 363-364, 366-367, 386-387, 389-390, 392-393 e 405-408). A Conab, por sua vez, registrou em suas notas fiscais a doação de "bolinho de peixe" e de "risoto de marisco" (peça 14, p. 198, 202, 206, 215, 226, 229, 232, 235, 254-255, 258, 261, 275, 278, 281, 284-289, 302, 305, 308, 336, 339, 342, 362, 365, 368, 388, 391, 394 e 398-399).

21. Assiste razão ao gestor (parágrafo 15.1 retro) quando afirma que o Título 30 do MOC (n. 003, de 17/02/2010 e n. 009, de 16/5/2013) permite a realização de ajustes na Proposta de Participação apresentada, em razão da necessidade de substituição de produtos originalmente pactuados ou pela variação da qualidade indicada na classificação dos produtos (peça 10, p. 3 e 29).

22. Contudo, conforme verificado durante os trabalhos de auditoria (peça 43, p. 10) e confirmado pelo gestor (parágrafos 15.2 e 15.3 retro), a Sureg-SC tinha conhecimento prévio e, inclusive, havia autorizado as substituições dos produtos, bem como não possuía o preço de referência para os alimentos que seriam efetivamente entregues.

23. Conforme anteriormente mencionado no Relatório de Fiscalização (peça 43, p. 10), ao aceitar uma Proposta de Participação com o registro de produtos que sabidamente não seriam entregues e, posteriormente, receber produtos diversos dos previstos e aprovados nas CPR's, o responsável descumpriu as regras de referência de preços definidas na Resolução GGPAA 39/2010, bem como o Título 31 do MOC (n. 004, de 1/2/2010), onde está previsto que os parâmetros para a apuração dos preços de referência dos produtos oriundos dos agricultores familiares, praticados nas aquisições de produtos da modalidade Compra com Doação Simultânea, devem ser, no caso de produtos beneficiados, processados ou industrializados, os preços médios vigentes no mercado atacadista local ou, na sua impossibilidade, no mercado atacadista regional, apurados em pesquisa realizada pela Conab (peça 10, p. 24).

24. Apesar de não ter sido identificada a ocorrência de dano ao Erário, a omissão do responsável em levantar os preços de referência referente aos produtos que de fato seriam entregues impediu a comprovação de que os preços praticados atenderam aos parâmetros de mercado.

25. Assim, entende-se que devem ser rejeitadas as razões de justificativas apresentadas pelo Senhor Sione Lauro de Souza em relação ao achado ora em análise, sendo aplicada ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Achado II.5 - Ausência de comprovação, na Prestação de Contas, da realização de pagamentos aos beneficiários fornecedores (peça 43, p. 11).

26. O Senhor Sione Lauro de Souza foi ouvido em audiência em razão da aprovação das prestações de contas das CPR's, sem a comprovação do efetivo pagamento aos beneficiários fornecedores, visto que os extratos bancários das contas específicas que registram esses pagamentos não estão anexados aos processos, em infringência ao disposto no art. 13, §§ 1º a 3º do Decreto 7.775/2012, à respectiva Cédula de Produto Rural (CPR), Cláusulas: 9.1; 10, alínea "a" e "b", às Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/4/2013, Capítulo III, item VII.4. – Conab, bem como ao disposto nos artigos 62 e 63, §1º na Lei 4.320/1964 (peça 43, p. 11 e 20, e parágrafos 6 e 7 retro).

27. O responsável apresentou suas razões de justificativas sobre o Achado II.5 do Relatório de Fiscalização, conforme síntese registrada nos parágrafos seguintes (peça 49, p. 1-2).

27.1 A relação contratual estabelecida entre a Conab e as organizações fornecedoras, firmada por meio de Cédula de Produto Rural, estaria prevista na legislação do PAA, de forma que a Sureg-SC, como unidade executora do Programa, fazia as autorizações de liberação dos recursos somente após a análise da documentação declaratória apresentada pela proponente, conforme estipulava o art. 23, parágrafo único, da Lei 12.512/2011 (peça 49, p. 1).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55623135.

27.2 A partir das novas regulamentações do MOC n. 009, de 16/5/2013, teria se passado a fazer o controle dos extratos bancários da conta bloqueada de titularidade da organização fornecedora e, após a segunda entrega, a exigência de relatórios de pagamentos de cunho estritamente declaratório (§§1°, 2° e 3° do art. 13 do Decreto 7.775/2012). Portanto, inexistiria relação jurídico contratual direta entre a Conab, unidade executora, e os beneficiários fornecedores do Programa (peça 49, p. 2).

27.3 Em relação às CPR's contratadas com a cooperativa Cooalimar, tem-se que, em relação à CPR SC/2012/02/0139, não haveria obrigatoriedade de apresentação dos extratos bancários pela beneficiária fornecedora (MOC 003, de 17/2/2010). Por outro lado, a CPR SC/2013/02/0104, por ter sido homologada sob a vigência do MOC n. 009, de 16/5/2013, c/c Decreto 7.775/2012, teria obedecido à nova sistemática de comprovação de pagamento mediante extratos bancários unicamente da conta bloqueada da organização fornecedora, que teria instruído o processo de acompanhamento respectivo (peça 49, p. 2).

27.4 Considerando a diferenciação entre organizações fornecedoras e beneficiários fornecedores, entendeu-se que o Decreto 7.775/2012 não exige ou imputa à Conab a obrigação de comprovar, mediante extratos bancários, os pagamentos destinados aos agricultores familiares, mas sim constitui ônus da cooperativa a manutenção dos documentos que comprovem os pagamentos aos beneficiários pelo prazo mínimo de dez anos (§ 4°) - peça 49, p. 2.

Análise

28. Ainda que as normas internas da Conab não tenham contemplado a exigência explícita para que os extratos bancários e os comprovantes de depósito na conta dos agricultores constassem das prestações de contas apresentadas pelas cooperativas (organizações fornecedoras), os gestores deveriam ter adotado providências para cumprir o conjunto normativo atinente à execução da modalidade Compras com Doação Simultânea, no âmbito do PAA, conforme será visto a seguir.

29. O Capítulo III, item VII, 1.5, das Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/4/2013, preconiza que a partir da segunda entrega, a liberação dos recursos depositados na conta bloqueada (vinculada) dar-se-ia mediante comprovação do efetivo pagamento aos beneficiários fornecedores pela entrega anterior. A partir de 1/1/2014, na execução de propostas novas ou renovadas, seriam aceitos somente comprovantes de depósitos bancários efetuados nas contas bancárias de cada beneficiário fornecedor (peça 58, p. 9).

30. Apesar de o referido normativo não ter sua aplicabilidade exigida durante a execução de algumas Cédulas de Produtor Rural verificadas pela equipe da auditoria, o Decreto 7.775, de 4/7/2012, já estava em vigor antes da celebração e/ou da execução das CPR's objeto deste achado. Os artigos 13 e 32 do referido Decreto estabelecem o seguinte:

> 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.
>
> §1º As organizações deverão informar os valores efetivamente pagos a cada um dos beneficiários, observados a periodicidade e os procedimentos definidos pelo GGPAA.
>
> §2º A liberação de novos pagamentos à organização será condicionada ao envio da informação prevista no §1º.
>
> §3º O pagamento por meio de organizações fornecedoras será realizado a partir da **abertura de conta bancária específica que permita o acompanhamento de sua movimentação, por parte das unidades executoras e gestoras**.
>
> (...)
>
> Art. 32. **As ações relativas à aquisição e à distribuição de alimentos são de responsabilidade exclusiva da unidade executora, que deverá zelar**:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55623135.

(...)

~~VI - pelo acompanhamento do limite de participação anual ou semestral individual do beneficiário fornecedor nas operações sob sua supervisão;~~

VI - pelo acompanhamento do limite de participação anual ou semestral individual do beneficiário fornecedor e da organização fornecedora, quando for o caso, nas operações sob sua supervisão; (Redação dada pelo Decreto nº 8.293, de 2014). Grifos nossos.

31. Considerando que a Conab, de acordo com o art. 28, inciso II, do Decreto 7.775/2012, é uma unidade executora do PAA, ela deve acompanhar tanto a movimentação da conta bancária de cada organização fornecedora, como os limites de participação anual ou semestral individual do beneficiário fornecedor (obrigação que já existia durante a execução das CPR's listadas neste achado) e da organização fornecedora (obrigatoriedade incluída posteriormente), em cumprimento aos dispositivos mencionados no parágrafo anterior. Para tanto, faz-se necessário consultar e analisar os extratos bancários das contas correntes pertinentes.

32. Além disso, as Cláusulas 9 (9.1, 9.2, 9.3 e 9.4) e 10 da Cédula de Produto Rural afirmam o que se segue (peça 20, p. 74-75):

9.1) Os recursos, no valor xxx, relativos a CPR - Doação xxx, serão depositados a crédito da conta especifica em nome do EMITENTE, aberta no (a) xxx, **permitindo-se efetuar saques exclusivamente para pagamento de despesas com aquisição dos produtos constantes da "Proposta de Participação"**, após a aprovação prévia da COMPRADORA, ou para aplicação no mercado financeiro, sendo os rendimentos auferidos obrigatoriamente revertidos para aplicação na finalidade desta CPR-Doação, sujeitos às mesmas condições de prestação de contas.

9.2) Para efeito do disposto no Item 9.1, o EMITENTE e a COMPRADORA concordam com a movimentação condicionada da conta vinculada específica a que se refere esta CPR-Doação e se comprometem, se necessário, a formalizar junto ao (agente financeiro), documento neste sentido.

9.3) Ocorrendo impropriedades e/ou irregularidades na execução desta CPR - Doação, a COMPRADORA obriga-se a notificar, de imediato, o dirigente do EMITENTE a fim de proceder ao saneamento requerido ou cumprir a obrigação, observado o prazo máximo de 15 (quinze) dias, nos casos a seguir especificados:

a) **quando não houver comprovação da correta aplicação dos recursos, na forma da legislação cabível, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela COMPRADORA** e/ou pelo órgão competente do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;

b) quando verificados atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais da Administração Pública nas contratações e condições estabelecidas nesta CPR - Doação;

c) quando o EMITENTE descumprir quaisquer condições estabelecidas nesta CPR - Doação, principalmente quanto à destinação dos produtos.

9.4) Findo o prazo da notificação de que trata Item 9.3, sem que as impropriedades e/ou irregularidades tenham sido sanadas, ou cumprida a obrigação, a COMPRADORA ao registro de inadimplência do EMITENTE no Cadastro do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e no Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN.

10) GLOSA DAS DESPESAS: **É vedada a utilização dos recursos repassados e pactuados nesta CPR - Doação, em finalidade diversa da estabelecida na Proposta de Participação a que se refere este instrumento,** bem como no pagamento de despesas efetuadas fora do período de vigência do Título, ainda que em caráter de emergência. Os recursos desta CPR-Doação, também não poderão ser utilizados:

a) na realização de despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, referente a pagamentos ou recolhimentos fora do prazo;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55623135.

b) na **antecipação para aquisição de matérias primas, compra de embalagens e rótulos, pagamento ao produtor/fornecedor, despesas com beneficiamento ou outras quaisquer**;

c) na realização de despesas a título de **taxa de administração, gerência ou similar**;

d) no pagamento de gratificação, consultoria, assistência técnica ou qualquer espécie de remuneração adicional a servidor que pertença aos quadros de órgãos ou de entidades da Administração Pública Federal, Estadual, Municipal ou do Distrito Federal, que esteja lotado ou em exercício em qualquer dos entes partícipes desta CPR - Doação;

e) na realização de despesas com publicidade. (Grifos nossos).

33. A responsabilidade de a cooperativa efetuar o pagamento aos agricultores não exime a obrigação fiscalizatória da Conab, conforme preconizado no art. 13, §§1º a 3º, do Decreto 7.775/2012 e nas respectivas Cédulas de Produto Rural, Cláusulas 9.2, 9.3 e 10.

34. Conforme registrado acima, o art. 13, §2º, do Decreto 7.775/2012 prevê que a liberação de novos pagamentos estaria condicionada ao envio, pela cooperativa, dos valores pagos a cada um dos beneficiários, observados a periodicidade e os procedimentos definidos pelo GGPAA.

35. Assim, ainda que durante a execução das CPR's não houvesse a exigência expressa de inclusão dos extratos bancários nas prestações de contas, nem da comprovação de pagamento aos beneficiários por meio de depósitos bancários, a análise conjunta do Decreto 7.775/2012, dos termos das CPR's e, posteriormente, do NOC de 29/4/2013 (parágrafos 29 a 32 retro), demonstram que à Sureg-SC cabia fiscalizar o cumprimento das obrigações pelas cooperativas, incluindo a confirmação dos pagamentos efetuados.

36. De posse dos extratos bancários e das informações enviadas pelas cooperativas a respeito dos valores efetivamente pagos a cada um dos beneficiários fornecedores, seria possível à Sureg-SC verificar se o montante dos saques efetuados era compatível com o total pago aos agricultores, podendo, a depender do resultado, levar aquela Superintendência a solicitar mais documentos comprobatórios dos pagamentos e/ou a realizar fiscalização *in loco*, a fim de apurar possíveis irregularidades na execução das CPR's.

37. Resta claro que, mesmo diante da falta de exigência para que as cooperativas comprovassem o pagamento aos agricultores por meio de depósito bancário em conta corrente dos beneficiários (fora do período em que vigorou a exigência do NOC de 29/4/2013 - parágrafo 29 retro), o gestor da Sureg-SC deveria ter utilizado todos os instrumentos possíveis, inclusive solicitando os extratos da contas bancárias das entidades fornecedoras, conforme previsto no §3º do art. 13 do Decreto 7.775/2012, para garantir a regular execução das CPR's.

38. Diante de todo o exposto, considera-se que assiste razão ao responsável em relação à falta de obrigatoriedade de fazer constar os extratos bancários das prestações de contas das CPR's. Contudo, foi irregular a conduta do gestor ao aprovar as prestações de contas das CPR's sem a comprovação do efetivo pagamento aos beneficiários fornecedores. Assim, entende-se que devem ser acatadas parcialmente as razões de justificativas apresentadas pelo Senhor Sione Lauro de Souza em relação ao achado ora em análise, sendo aplicada ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

39. As análises decorrentes do achado ora em questão permitiram identificar a existência de falhas nos normativos internos da Conab, que podem estar gerando um problema sistêmico na atuação de suas Superintendências Regionais, uma vez que as auditorias realizadas no Rio Grande do Sul (Achado II.5 do Relatório de Fiscalização - peça 34, p. 10-11, do TC 028.938/2014-3) e no Paraná (Achado II.6 do Relatório de Fiscalização - peça 67, p. 18-20, do TC 015.449/2014-9) identificaram a mesma irregularidade apontada neste achado.

40. Apesar disso, entende-se dispensada a adoção de providências neste processo, considerando que nos autos do TC 015.449/2014-9 já foi proposto determinar ao Grupo Gestor do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55623135.

Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16/7/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI-TCU), o art. 2º da Resolução-TCU 265, de 9/12/2014, o art. 5º da Portaria-Segecex/TCU 13, de 27/4/2011, e o art. 21 do Decreto 7.775/2012, que adote, no prazo de 180 dias, providências com vistas a instituir os procedimentos necessários para garantir a rastreabilidade do fluxo financeiro das operações referentes à modalidade Compra com Doação Simultânea, no âmbito do PAA, em cumprimento ao art. 13 do Decreto 7.775/2012, de maneira que os gestores das Superintendências Regionais da Conab consigam identificar e quantificar os pagamentos efetivamente realizados pelas organizações fornecedoras aos beneficiários fornecedores.

Achado II.6 - Existência de beneficiários consumidores que não comprovaram preencher os requisitos do PAA, ou que demonstraram serem inadequados para figurar como beneficiários do Programa (peça 43, p. 11-13).

41 O Senhor Sione Lauro de Souza foi ouvido em audiência em razão da aprovação de CPR's em que as entidades beneficiárias consumidoras não foram corretamente identificadas, pois não são informados os respectivos números do CNPJ, ou que incluem beneficiárias consumidoras (associações de moradores de bairros) que destinam os produtos a famílias que não comprovam atender os requisitos do programa, infringindo o disposto no art. 19 da Lei 12.512/2011, no art. 9º do Decreto 7.775/2012 e no art. 3º da Resolução-GGPAA 62/2013 (peça 43, p. 11-13 e 20, e parágrafos 6 e 7 retro).

42. O responsável apresentou suas razões de justificativas sobre o Achado II.6 do Relatório de Fiscalização, conforme síntese registrada nos parágrafos seguintes (peça 49, p. 2-3).

42.1 Quanto à inclusão de associações comunitárias citadas na peça 30, afirmou-se que elas se enquadravam na definição de responsáveis pelo atendimento de: (a) pessoas ou famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional; ou (b) organizações sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestavam atendimento e assessoramento aos beneficiários da assistência social, bem como atuavam na defesa e garantia de direitos; ou também, integravam a rede sócio assistencial, em face da dispensabilidade, àquele tempo, de registro no Conselho Municipal de Assistência Social, conforme previsto na Resolução-GGPAA 62/2013. Ressalta-se que teria sido concedido pelo Grupo Gestor o prazo de nove meses (31/7/2014) para que ambos os beneficiários consumidores providenciassem sua inscrição junto à referida entidade municipal (§1º do art. 3°) - peça 49, p. 2.

42.2 Quanto à inclusão de entidades sem CNPJ, o sistema SIGPAA permitiria incluir entidades consumidoras que não possuem CNPJ próprio. Estas seriam cadastradas como agentes. Para cadastrá-las haveria um enquadramento no grupo "Entidades Consumidoras sem CNPJ". Estes entes despersonalizados também seriam beneficiários do Programa. É o caso, por exemplo, das entidades beneficentes da assistência social que atuam atreladas, por exemplo, a uma coordenação central, ou que são assistidas pelo Poder Público municipal, tais como centros de educação infantil, programa de erradicação do trabalho infantil (PETI), escolas municipais em período integral e famílias beneficiárias de cestas de alimentos (peça 49, p. 10-34), os quais se valem comumente da inscrição do CNPJ da própria Prefeitura Municipal (peça 49, p. 2-3).

42.3 A rastreabilidade de entregas para estas entidades consumidoras amparadas pelo CNPJ do mantenedor seria feita pela conciliação das informações dos Termos de Recebimento e Aceitabilidade e pelas informações complementares constantes no Documento DANFE da organização fornecedora e da Conab. Com a nova regulamentação e a exigência de novos documentos de controle social advindo da atualização do Manual de Operações da Conab (MOC 019, de 1/9/2014), teriam se reduzido os riscos inerentes à qualificação do público alvo para o recebimento dos produtos, tais como os formulários anexos ao Título 30 do MOC (peça 49, p. 3).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55623135.

Análise

43. A respeito da **aprovação de CPR's em que as entidades beneficiárias consumidoras não foram corretamente identificadas, pois não são informados os respectivos números do CNPJ**, verifica-se que o art. 2º da Resolução-GGPAA 62/2013 menciona que a unidade recebedora deveria ser uma "organização formalmente constituída". Contudo, não se identifica na referida norma, nem nas demais atinentes ao Programa, a obrigatoriedade de que tais entidades tenham registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

44. Além disso, as informações trazidas aos autos demonstram que o sistema usado pela Conab para executar o PAA permite a inclusão de beneficiários consumidores sem CNPJ próprio (parágrafo 42.2 retro).

45. Dessa forma, considera-se que devem ser acatadas as razões de justificativas apresentadas pelo responsável Sione Lauro de Souza referente à inclusão de entidades sem CNPJ (parágrafo 42.2 retro).

46. Sobre a **inclusão de beneficiárias consumidoras (associações de moradores de bairros) que destinam os produtos a famílias que não comprovam atender os requisitos do programa**, constata-se que, de acordo com o art. 9º do Decreto 7.775/2012, os alimentos adquiridos no âmbito do PAA serão destinados para: I - o consumo de pessoas ou famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional; II - o abastecimento da rede socioassistencial; III - o abastecimento de equipamentos de alimentação e nutrição; IV - o abastecimento da rede pública e filantrópica de ensino; V - a constituição de estoques públicos de alimentos, destinados a ações de abastecimentos social ou venda; e VI - o atendimento a outras demandas definidas pelo GGPAA.

47. O mesmo Decreto prevê, em seu art. 32, que as ações relativas à aquisição e à distribuição de alimentos são de responsabilidade exclusiva da unidade executora, que deverá zelar, entre outras, pelo acompanhamento das ações de destinação de alimentos às entidades participantes (inciso VIII).

48. O Título 30 do MOC (Comunicado Conab/MOC n. 003, de 17/2/2010), vigente durante o ano de 2012, previa que a Conab deveria avaliar e fiscalizar todos os procedimentos relacionados à modalidade de Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (peças 10, p. 4; e 30).

49. Resta configurada, portanto, a responsabilidade fiscalizatória da Conab na execução do PAA, a quem cabe verificar se os alimentos adquiridos chegaram às mãos dos beneficiários consumidores previstos nas normas, devendo zelar pelo acompanhamento das ações de destinação desses alimentos às entidades participantes.

50. Assim, entende-se que devem ser rejeitadas as razões justificativas apresentadas pelo Senhor Sione Lauro de Souza a respeito da inclusão de beneficiárias consumidoras (associações de moradores de bairros) que destinam os produtos a famílias que não comprovam atender os requisitos do programa, sendo aplicada ao referido responsável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Achado III.1 - Aquisição de produtos em desconformidade com o Programa de Aquisição de Alimentos e os princípios da Administração Pública (peça 43, p. 13-16).

51. O Senhor Sione Lauro de Souza foi ouvido em audiência em razão da aprovação de proposta de CPR's que incluem produtos industrializados por terceiros sem a realização de licitação (bolinho, polpa, lasanha e quibe de peixe, risoto de marisco, farinha de milho, farinha de trigo, fubá, açúcar, canjica, macarrão, geleias de fruta, filé de peixe e bebidas lácteas entre outros), ou processados pelo próprio beneficiário com a utilização de insumos adquiridos de terceiros (pães, bolachas, bolos e cucas, etc.) em desacordo com o estabelecido no art. 5º, inciso IV, do Decreto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55623135.

7.775/2012, e que não atendam às finalidades do Programa, conforme art. 2º do mesmo normativo (peça 43, p. 13-15 e 20, e parágrafos 6 e 7 retro).

52. O responsável apresentou suas razões de justificativas sobre o Achado III.1 do Relatório de Fiscalização, conforme síntese registrada nos parágrafos seguintes (peça 49, p. 4-6).

52.1 Sob o amparo das normas específicas do Programa, modalidade Compra com Doação Simultânea, seria permitida a aquisição de produtos da agricultura familiar, ainda que processados, industrializados ou beneficiados. Considerando que os técnicos e gestores empregados da Conab, dentro de um regime de hierarquia e subordinação trabalhista da Companhia, deveriam observar o cumprimento das normas da Organização, sob pena de responsabilidade funcional, não cumpriria a tais agentes avaliar a legalidade dos atos normativos emitidos pela instância deliberativa do Programa de Aquisição de Alimentos, bem como aqueles emitidos pela própria Conab (peça 49, p. 5).

52.2 A situação apontada pela Auditoria certamente seria de conhecimento do Grupo Gestor do PAA, bem como das unidades gestoras que disponibilizam os recursos orçamentários e financeiros que sustentam as operações do programa, em conformidade com os Termos de Cooperação pactuados com esta unidade executora. Diante disso, não estaria na alçada do gestor rechaçar ou negar trânsito às propostas de organizações fornecedoras que incluam produtos não originados ou com matéria-prima básica não oriunda da agricultura familiar (peça 49, p. 5).

52.3 O questionamento do TCU quanto à eventual inobservância do regramento das licitações públicas deve ser conciliado com a lei de instituição do Programa de Aquisição de Alimentos (art. 19, §2°, da Lei 10.696/2003), sem prejuízo de que sejam emitidas recomendações visando o aperfeiçoamento ou correções dos normativos que regem o PAA (peça 49, p. 5).

53. A Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA, de 7/10/2015 (peça 56 e parágrafo 11 a 13 retro), também trouxe considerações sobre o achado III.1 do Relatório de Fiscalização (peça 43, p. 13-16), conforme registros dos parágrafos seguintes.

53.1 A produção e o consumo de produtos beneficiados/processados fazem parte de um rol de demandas da Política 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 das pessoas consumidoras desses alimentos, com qualidade e praticidade (peça 56, p. 4).

53.2 Diante da diversidade de categoria das cooperativas, existem unidades com potencial de organização que permite sua consolidação e possuem condições de investir em estruturas de beneficiamento e outras, de forma diversa, 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 (peça 56, p. 4-5).

53.3 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, não podendo ser tratada de forma dissociada de seus componentes, também são "público beneficiário do programa", não devendo ser entendidos como um "agente alheio" ou um intermediário do processo de participação de seus agricultores. Em suma, as cooperativas e organizações formais da agricultura familiar são a própria agricultura familiar. Dessa forma, a decisão de comercializar produtos processados, e para isso, terceirizar ou não serviços de agro industrialização (ou qualquer outro serviço), com o devido rateio dos custos incorridos entre o grupo responsável pela organização, é uma prerrogativa da categoria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55623135.

jurídica denominada cooperativa, assim como de seus associados, conforme previsão do art. 13 do Decreto 7.775/2012 (peça 56, p. 5).

53.4 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 terceiriza o processamento de determinados produtos, uma 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 (peça 56, p. 5-6).

53.5 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 10.696/2003 e art. 16 da Lei 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 (peça 56, p. 6).

53.6 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 até 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 (peça 56, p. 6).

53.7 Decisões que afetem o suprimento de alimentos processados no PAA podem ter efeitos negativos na quantidade e qualidade dos alimentos fornecidos atualmente a um grande grupo de escolas, creches, hospitais, entidades da rede sócio assistencial e equipamentos de alimentação e nutrição, que atendem milhares de pessoas anualmente no país (peça 56, p. 6).

53.8 Sobre a "inclusão de produtos processados pelo próprio beneficiário com a utilização de insumos adquiridos de terceiros", entendeu-se que 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. 3° da Lei 11.326, de 24/7/2006. Dessa forma, desde que atendidos os critérios de mão de obra e gestão do negócio rural dispostos na Lei 11.326/2006, uma família poderia praticar a produção de pães, doces, e outros produtos não importando a proveniência de seus insumos. Assim também seria reconhecido o artesanato, o turismo rural e outros produtos e serviços que complementem sua renda e incentivem a produção diversificada (peça 56, p. 6-7).

Análise

54. Assiste razão ao responsável ao mencionar que o Título 30 dos Manuais de Operação da Conab possibilita a comercialização, no âmbito do PAA, de produtos processados ou industrializados (parágrafo 52.1 retro e peça 10, p. 1, 26 e 49):

> 4) PRODUTOS AMPARADOS: produtos alimentícios próprios para consumo humano, observando-se:
> (...)
> b) produtos industrializados/processados/beneficiados: o prazo de validade não deverá ser inferior ao da execução do projeto; (Comunicado Conab/MOC n. 003, de 17/2/2010)
>
> 4) PRODUTOS AMPARADOS: produtos alimentícios próprios para consumo humano, sementes, mudas e outros materiais propagativos de culturas alimentares observando-se:
> (...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55623135.

> b) produtos industrializados/processados/beneficiados: o prazo de validade deverá estar compatível com a capacidade de consumo e ao período de execução do projeto; (Comunicados Conab/MOC n. 009, de 16/5/2013, e n. 005, de 21/2/2014).

55. O art. 13 do Decreto 7.775/2012, mencionado na Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA (parágrafo 53.3 retro), de fato permite que as organizações fornecedoras deduzam, do valor pago aos beneficiários fornecedores, os custos operacionais, incluindo aqueles decorrentes de beneficiamento ou processamento:

> 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.

56. A Lei 10.696, de 2/7/2003, que dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, registra, como uma das finalidades do PAA, o incentivo à agricultura familiar, com fomento ao processamento de alimentos e industrialização:

> Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos, compreendendo as seguintes finalidades: (Redação dada pela Lei nº 11.512, de 2011) (Regulamento)
> I - 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; (Incluído dada pela Lei nº 11.512, de 2011)
> II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; (Incluído dada pela Lei nº 11.512, de 2011)
> III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; (Incluído dada pela Lei nº 11.512, de 2011)
> IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar; (Incluído dada pela Lei nº 11.512, de 2011)
> V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares; (Incluído dada pela Lei nº 11.512, de 2011)
> VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e (Incluído dada pela Lei nº 11.512, de 2011)
> VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização. (Incluído dada pela Lei nº 11.512, de 2011)
> §1º Os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos formados nos termos deste artigo serão destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional. (Redação dada pela Lei nº 11.512, de 2011)
> §2º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 11.512, de 2011)
> §3º O Poder Executivo constituirá Grupo Gestor do PAA, com composição e atribuições definidas em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 11.512, de 2011)
> §4º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 11.512, de 2011)

57. Contudo, nenhum dos normativos mencionados acima discrimina se as operações de industrialização, processamento e beneficiamento deveriam ser realizadas unicamente pela própria cooperativa ou se poderiam ser terceirizadas.

58. Ocorre que o Decreto 7.775/2012 é claro ao elencar, em seu artigo 5°, as condições que devem ser atendidas cumulativamente a fim de se permitir a aquisição de alimentos no âmbito do PAA com dispensa ao procedimento licitatório. Pela relevância, transcreve-se o referido normativo:

> Art. 5º As **aquisições de alimentos** no âmbito do PAA **poderão ser realizadas com dispensa do procedimento licitatório**, desde que atendidas, **cumulativamente**, as seguintes exigências:
> (...)
> I - os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, aferidos e definidos segundo metodologia instituída pelo GGPAA;
> II - os beneficiários e organizações fornecedores comprovem sua qualificação, na forma indicada nos incisos II e III do caput do art. 4º, conforme o caso;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55623135.

> III - seja respeitado o valor máximo anual ou semestral para aquisições de alimentos, por unidade familiar, ou por organização da agricultura familiar, conforme o disposto no art. 19; e
> IV - os **alimentos adquiridos** sejam de **produção própria dos beneficiários fornecedores** e cumpram os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes.
> Parágrafo único. O GGPAA estabelecerá metodologia de definição de preço diferenciado para alimentos agroecológicos ou orgânicos e procedimento para a sua compra, observado o disposto no parágrafo único do art. 17 da Lei nº 12.512, de 2011. (grifos nossos).

59. Portanto, a aquisição de alimentos beneficiados por terceiros é condição suficiente para não permitir a aplicabilidade do referido dispositivo, posto que os "beneficiários fornecedores" são os agricultores incluídos no programa e os "alimentos" que poderiam ser adquiridos deles são aqueles cultivados e/ou processados por eles, individualmente ou com o apoio da cooperativa.

60. Logo, a aplicação do art. 5º, inciso IV, do Decreto 7.775/2012, implica que as aquisições no âmbito do PAA, efetuadas pelas unidades executoras do Programa (que inclui a Conab - art. 28, inciso II, do referido Decreto), sejam precedidas da realização de procedimento licitatório para a aquisição de quaisquer produtos que tenham em sua fase de produção a manipulação ou transformação por terceiro.

61. Assim, contrariando o que foi registrado na Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA (parágrafo 53.5 retro), a regra essencial para a dispensa de licitação no PAA não se limita à adoção de preços de mercado para todas as suas operações, mas ao atendimento de todo o conjunto de exigências elencadas no art. 5º do Decreto 7.775/2012, que inclui, no inciso IV, "os alimentos adquiridos sejam de produção própria dos beneficiários fornecedores (...)" (parágrafo 58 retro).

62. Sobre as alegações registradas no parágrafo 53.6 desta instrução, cabe ressaltar que o art. 5º do Decreto 7.775/2012 menciona a dispensa de licitação nas aquisições de alimentos no âmbito do PAA, ação executada por unidades executoras como a Conab. Dessa forma, a equipe de auditoria não cogitou que os processos licitatórios seriam realizados pelas cooperativas (entidades privadas).

63. Os registros da Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA, também constantes do parágrafo 53.6 retro, abordam a elevação dos custos decorrentes da execução de processos licitatórios para a aquisição de alimentos produzidos por terceiros, que não os agricultores familiares. De fato, a alegação está correta. Assim, pode-se concluir que o legislador dificultou "propositalmente" a aquisição de produtos beneficiados ou processados por terceiros, com o objetivo de cumprir uma das finalidades do PAA, que é valorizar os alimentos produzidos pela agricultura familiar (art. 19, inciso II, da Lei 10.696/2003 e parágrafo 56 retro).

64. Se a Conab considera que executar tais licitações seria inviável administrativamente, poderia deixar de permitir a inclusão de produtos processados por terceiros nas Cédulas de Produto Rural que celebra, e usar os recursos remanescentes para comprar alimentos de produção própria dos agricultores, ainda que pertencentes a outras cooperativas, de forma que os recursos do PAA fossem aplicados efetivamente de acordo com as normas do programa e atendessem a um número maior de agricultores.

65. Ainda sobre o assunto "recursos", é sabido que eles são escassos e insuficientes para atender a todos os agricultores familiares que se habilitam a participar do PAA. Dessa forma, ao contrário do que afirma a Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA (parágrafo 53.4 retro), a opção por entregar produtos industrializados, processados e beneficiados por terceiros ao PAA pode provocar prejuízo aos agricultores familiares. Conforme já mencionado com detalhes no Relatório de Fiscalização (peça 43, p. 13-16), o montante utilizado para pagar os custos de fabricação acaba nas mãos de empresas privadas e deixa de beneficiar outros agricultores que estariam aptos a entregar seus produtos ao programa e, com isso, ampliar o número de beneficiários

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55623135.

na ponta recebedora, atendendo às finalidades basilares do PAA, quais sejam: incentivar a agricultura familiar e promover o acesso à alimentação às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

66. Verifica-se, então, que a aquisição de produtos processados por terceiros, sem realizar licitação, não encontra respaldo nas normas e não se coaduna com o objetivo do PAA. Ademais, não é razoável admitir que boa parte dos recursos do programa seja gasto com serviços de terceiros, em detrimento da real possibilidade de aquisição de produtos diretamente dos agricultores familiares.

67. Por fim, a Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA (parágrafo 53.8 retro) ainda registrou, a respeito da irregularidade de "inclusão de produtos processados pelo próprio beneficiário com a utilização de insumos adquiridos de terceiros", o entendimento que uma família detentora da DAP poderia produzir bens e serviços a partir de práticas não essencialmente agrícolas, mas que fundamentalmente são provenientes da sua mão de obra familiar, desde que atendidos os critérios de mão de obra e gestão do negócio rural dispostos na Lei 11.326/2006. Assim, uma família poderia produzir pães, doces e outros produtos, não importando a proveniência de seus insumos.

68. A Lei 11.326/2006 estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Para efeitos dessa Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos (art. 3º):

> 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 percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Inciso com redação dada pela Lei nº 12.512, de 14/10/2011)
> IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

69. De acordo com a referida Lei, o agricultor familiar pratica, com o auxílio predominante de sua própria família, atividades no meio rural. É notório que a produção de pães e doces não é uma atividade executável necessariamente no meio rural, muito menos somente por "agricultores". Qualquer cidadão, morador da cidade ou do campo, pode adquirir os insumos para a produção dos citados alimentos no comércio, processá-los e entregá-los ao programa, sem que as finalidades do PAA estejam sendo atendidas.

70. Conforme já mencionado acima, os normativos do PAA incentivam a agricultura familiar, não o morador do campo, simplesmente, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade e ao processamento, pelos próprios agricultores (ainda que com o auxílio da cooperativa), dos alimentos por eles cultivados, ou seja, originados da agricultura familiar.

71. Em face de todas as considerações acima, entende-se que devem ser rejeitadas as razões justificativas apresentadas pelo Senhor Sione Lauro de Souza em relação ao achado ora em análise, sendo aplicada ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

72. As análises decorrentes do achado ora em questão permitiram identificar a existência de falhas nos procedimentos executados da Conab, que podem estar gerando um problema sistêmico na atuação de suas Superintendências Regionais, uma vez que as auditorias realizadas no Rio Grande do Sul (Achado III.1 do Relatório de Fiscalização - peça 34, p. 12-16, do TC 028.938/2014-3) e no Paraná (Achado III.1 do Relatório de Fiscalização - peça 67, p. 24-30, do TC 015.449/2014-9) identificaram a mesma irregularidade apontada neste achado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55623135.

73. Apesar disso, entende-se dispensada a adoção de providências neste processo, considerando que nos autos do TC 015.449/2014-9 já foi proposto determinar ao Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 21 do Decreto 7.775/2012 e art. 2º da Resolução-TCU 265/2014, que adote, no prazo de 180 dias, providências com vistas a instituir os procedimentos necessários para garantir que os gestores das Superintendências Regionais da Conab, ao celebrarem Cédulas de Produto Rural contendo produtos processados, sem a realização de licitação, certifiquem-se que a produção é executada pelos próprios agricultores e com insumos por eles cultivados, em cumprimento ao art. 5º do Decreto 7.775/2012.

Achado III.2. - Pagamentos a beneficiários fornecedores com descontos indevidos (peça 43, p. 16).

74 O Senhor Sione Lauro de Souza foi ouvido em audiência em razão da liberação dos pagamentos às organizações fornecedoras, sem a verificação da ocorrência de descontos indevidos nos pagamentos aos agricultores, em desacordo com o disposto no art. 13, caput e §1º, do Decreto 7.775/2012 (peça 43, p. 16 e 20, e parágrafos 6 e 7 retro).

75. O responsável apresentou suas razões de justificativas sobre o Achado III.2 do Relatório de Fiscalização, conforme síntese registrada nos parágrafos seguintes (peça 49, p. 3).

75.1 Na operacionalização da Compra com Doação Simultânea, o Relatório de Entrega (Documento 6 do Título 30) apresentado pelas organizações fornecedoras em sede de prestação de contas seria de caráter declaratório. As Normas da Companhia seriam silentes quanto à eventual necessidade de demonstração detalhada da composição dos custos finais de fornecimento pelas organizações fornecedoras. Seria inviável, portanto, aferir a ocorrência de descontos indevidos junto aos beneficiários fornecedores (peça 49, p. 3).

75.2 Atualmente, a própria legislação autorizaria que a organização fornecedora promovesse descontos a título de custos operacionais (art. 13 do Decreto 7.775/2012). Especificamente em relação à cooperativa Cooperdotchi, a Conab não teria conhecimento de que haviam descontos junto aos beneficiários fornecedores, conforme instrução do processo da CPR SC/2012/02/0186 e, mesmo que o tivesse, não poderia intervir na relação entre a organização fornecedora e os beneficiários fornecedores (peça 49, p. 3).

75.3 Os recibos de pagamento dos agricultores familiares na citada CPR corresponderiam ao valor total por produtor integrante da proposta, sem qualquer destaque de percentuais de desconto (peça 49, p. 35-37). E, ainda, a Ata de Assembleia n. 13, realizada em 30/3/2013 (peça 29) é notadamente posterior à homologação da proposta da Cooperdotchi e, assim, não constituíram documentação formalizada pela proponente junto à Conab (peça 49, p. 3).

76. A Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA, de 7/10/2015 (peça 43 e parágrafos 11 a 13 retro), também trouxe considerações sobre o achado III.2 - Pagamentos a beneficiários fornecedores com descontos indevidos (peça 43, p. 16), conforme registros dos parágrafos seguintes.

76.1 A partir do Decreto 7.775/2012, regulamentou-se a política de descontos no âmbito do PAA, afeta ao disposto no seu art. 13. Em uma evolução normativa, realizada por meio do MOC em 2014, passou-se a obrigar, a partir do Termo de Compromisso do beneficiário fornecedor, um rito de concordância individual dos agricultores componentes de cooperativas e organizações participantes do PAA, sobre a política de descontos, para além dos tributos incidentes. Dessa forma, eventuais situações identificadas na execução do Programa que representem inobservância do arcabouço normativo vigente, por parte dos agentes públicos ou privados atuantes no Programa, recomendam medidas corretivas dos gestores públicos, assim como dos órgãos de controle interno e externo (peça 56, p. 7).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55623135.

76.2 Fruto dos entendimentos realizados com a CGU, foram elencadas as recentes medidas estruturantes de aprimoramento normativo e processual sobre a execução do PAA (Resolução do Grupo Gestor do PAA n. 62/2013, que trata da destinação dos alimentos adquiridos pelo PAA; Decreto 8.293/2014 e atualização do Título 30 do MOC) - peça 56, p. 7-8.

Análise

77. O Decreto 7.775, de 4/7/2012, estava em vigor antes da celebração e execução da Cédula do Produto Rural SC/2012/02/0186, celebrada com a Cooperdotchi em 13/12/2012 (peça 12, p. 170-173). Os artigos 13 e 32 do referido Decreto estabelecem o seguinte:

> 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.
>
> §1º As **organizações deverão informar os valores efetivamente pagos a cada um dos beneficiários**, observados a periodicidade e os procedimentos definidos pelo GGPAA.
>
> §2º A liberação de novos pagamentos à organização será condicionada ao envio da informação prevista no §1º.
>
> §3º O **pagamento por meio de organizações fornecedoras** será realizado a partir da **abertura de conta bancária específica que permita o acompanhamento de sua movimentação**, por parte das **unidades executoras** e gestoras.
>
> (...)
>
> Art. 32. **As ações relativas à aquisição e à distribuição de alimentos são de responsabilidade exclusiva da unidade executora, que deverá zelar**:
>
> (...)
>
> IX - **pela fiscalização das atividades do Programa** no seu âmbito de execução. (Incluído pelo Decreto nº 8.293, de 2014). Grifos nossos.

78. Considerando que a Conab, de acordo com o art. 28, inciso II, do Decreto 7.775/2012, é uma unidade executora do PAA, para dar cumprimento aos dispositivos mencionados no parágrafo acima ela deve fiscalizar os pagamentos efetuados pelas organizações fornecedoras aos agricultores. Ainda que o inciso IX do art. 32 só tenha sido incluído em 2014, as obrigações do art. 13 e seus parágrafos já existiam desde a publicação inicial do referido Decreto.

79. Além disso, a Cláusula 10 da CPR SC/2012/02/0186 afirma o que se segue (peça 12, p. 171-172):

> 10) GLOSA DAS DESPESAS: É vedada a utilização dos recursos repassados e pactuados nesta CPR - Doação, em finalidade diversa da estabelecida na Proposta de Participação a que se refere este instrumento, bem como no pagamento de despesas efetuadas fora do período de vigência do Título, ainda que em caráter de emergência. Os recursos desta CPR-Doação, também poderão ser utilizados:
>
> (...)
>
> c) na realização de despesas a título de taxa de administração, gerência ou similar;

80. Conforme os registros acima e ao contrário do que alegou o responsável (parágrafo 75.2 retro), as normas do PAA existentes antes da celebração das CPR's questionadas neste achado já previam a responsabilidade fiscalizatória da Conab, de forma que a Sureg-SC não só pode, mas deve, adotar as providências necessárias para impedir que organizações fornecedoras apliquem descontos indevidos aos seus cooperados, quando das atividades executadas no âmbito do PAA.

81. Apesar disso, assiste razão ao responsável ao afirmar que a Ata de Assembleia n. 13, realizada em 30/3/2013 (peça 29), é posterior à homologação da proposta da Cooperdotchi

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55623135.

(parágrafo 75.3 retro), de forma que não resta comprovado que a cooperativa realizou descontos indevidos dos agricultores.

82. Diante das considerações acima, entende-se que devem ser acatadas parcialmente as razões justificativas apresentadas pelo Senhor Sione Lauro de Souza em relação ao achado ora em análise, dispensando-se a aplicação de multa ao responsável.

83. Sobre as considerações da Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA (parágrafos 76.1 e 76.2 retro), ainda que relatem melhorias efetuadas nos normativos atinentes ao Programa, não demonstram que a Conab tenha assumido e divulgado internamente suas atribuições fiscalizatórias previstas no Decreto 7.775/2012.

84. Dessa forma, entende-se pertinente dar ciência à Sureg-SC, nos termos art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, que deixar de fiscalizar os pagamentos efetuados pelas organizações fornecedoras aos beneficiários fornecedores, no âmbito do PAA, afronta o preconizado nos artigos 13 e 32, *caput*, e inciso IX, do Decreto 7.775/2012.

CONCLUSÃO

85. Os procedimentos de seleção dos beneficiários fornecedores, a aquisição e a manutenção dos gêneros alimentícios, a administração financeira do programa e a destinação dos alimentos realizados no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, operado pela Sureg-SC no período de janeiro de 2011 a julho de 2013, não foram realizados em conformidade com as regras definidas na Lei 10.696/2003, nem de acordo com o Decreto 7.775/2012 e normativos internos da instituição.

86. Em decorrência dos trabalhos de auditoria foram apontados nove achados, dos quais apenas cinco foram objeto da realização de audiência dos gestores responsáveis (parágrafos 5 e 6 desta instrução):

> Achado II.4 – Entrega de produtos do PAA com divergências de gêneros alimentícios (peça 43, p. 10-11).
>
> Achado II.5 - Ausência de comprovação, na Prestação de Contas, da realização de pagamentos aos beneficiários fornecedores (peça 43, p. 11).
>
> Achado II.6 - Existência de beneficiários consumidores que não comprovaram preencher os requisitos do PAA, ou que demonstraram serem inadequados para figurar como beneficiários do Programa (peça 43, p. 11-13).
>
> Achado III.1 - Aquisição de produtos em desconformidade com o Programa de Aquisição de Alimentos e os princípios da Administração Pública (peça 43, p. 13-16).
>
> Achado III.2. - Pagamentos a beneficiários fornecedores com descontos indevidos (peça 43, p. 16).

87. O Senhor Sione Lauro de Souza apresentou razões de justificativa (parágrafo 9 desta instrução), cujas alegações foram analisadas conjuntamente com as informações da Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA (parágrafos 11 a 13 desta instrução).

88. Em decorrência das análises efetuadas, propõe-se acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo responsável em relação ao achado III.2 (parágrafos 74 a 82 desta instrução), e que seja dada ciência à Sureg-SC, nos termos art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, que deixar de fiscalizar os pagamentos efetuados pelas organizações fornecedoras aos beneficiários fornecedores, no âmbito do PAA, afronta o preconizado nos artigos 13 e 32, *caput* e inciso IX, do Decreto 7.775/2012 (parágrafos 83 e 84 desta instrução).

89. Considerando o entendimento pela rejeição das razões de justificativas apresentadas para os achados II.4 (parágrafos 14 a 25 desta instrução) e III.1 (parágrafos 51 a 71 desta instrução), bem como pelo acatamento parcial da defesa em relação aos achados II.5 (parágrafos 26 a 38 desta

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55623135.

instrução) e II.6 (parágrafos 41 a 50 desta instrução), propõe-se aplicar ao Senhor Sione Lauro de Souza a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

90. As análises decorrentes dos achados II.5 e III.1 permitiram identificar a existência de falhas nos normativos internos da Conab, que podem estar gerando problemas sistêmicos na atuação de suas Superintendências Regionais, uma vez que as auditorias realizadas no Rio Grande do Sul e no Paraná identificaram as mesmas irregularidades. Dessa forma, foi proposto, nos autos do TC 015.449/2014-9, a expedição de determinações ao Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, dispensando-se a adoção de outras medidas neste processo (parágrafos 39-40 e 72-73 desta instrução).

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

91. São processos conexos destes autos os TC 028.938/2014-3 e TC 015.449/2014-9, referentes às auditorias realizadas nas Operações do Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade Compra com Doação Simultânea, executadas pelas Superintendências Regionais da Conab no Rio Grande do Sul e no Paraná, respectivamente, que apontaram achados similares aos registrados na auditoria realizada em Santa Catarina.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

92. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Senhor Sione Lauro de Souza;

b) aplicar ao Senhor Sione Lauro de Souza (CPF 305.854.739-00) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) determinar, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto da dívida na remuneração do servidor, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação e não seja possível o desconto determinado; e

e) dar ciência à Superintendência Regional da Conab em Santa Catarina, nos termos art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, que deixar de fiscalizar os pagamentos efetuados pelas organizações fornecedoras aos beneficiários fornecedores, no âmbito do PAA, afronta o preconizado nos artigos 13 e 32, *caput* e inciso IX, do Decreto 7.775/2012.

SECEX-PR, em 26 de agosto de 2016.

(Assinado eletronicamente)

ROSANA DE OLIVEIRA MACHADO ARAGÃO

AUFC - Mat. 7628-7

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55623135.