



PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS
DA AGRICULTURA FAMILIAR

PAA





RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE NO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

TC 015.449/2014-9

Fiscalização n. 384/2014

Relator: Walton Alencar Rodrigues

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Despacho de 4/6/2014 do Ministro Walton Alencar Rodrigues (TC 012.707/2014-7)

Objeto da fiscalização: Operações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS), no estado do Paraná, de responsabilidade da Superintendência Regional Conab (Sureg-PR).

Ato de designação: Portaria de Fiscalização-Secex-PR n. 699, de 12/6/2014 (peça 1)
Portaria de Alteração-Secex-PR n. 876, de 14/7/2014 (peça 2)
Portaria de Fiscalização-Secex-PR n. 918, de 25/7/2014 (peça 3)
Portaria de Alteração-Secex-PR n. 1217, de 1º/9/2014 (peça 17)

Período abrangido pela fiscalização: 1/1/2011 a 31/12/2013

Composição da equipe nas fases de planejamento, execução e relatório:

Auditor	Matrícula	Lotação
Jorge Tawaraya	2559-3	Secex-PR
Rosana de Oliveira Machado Aragão	7628-7	Secex-PR
Elton Lúcio Ribeiro	8604-5	Secex-PR
Tiago Modesto Carneiro Costa	6583-8	Secex-Ambiental
Vyrgínia da Cruz Nunes	9815-9	Secex-Ambiental

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/Entidade fiscalizado: Superintendência Regional da Conab no Paraná

Vinculação (Ministério): Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)

Vinculação no TCU (Unidade Técnica): Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná

Responsável pelo Órgão/Entidade: Erli de Pádua Ribeiro - Superintendente Regional

Volume de Recursos Fiscalizados: R\$ 62.140.738,29 (2011 a 2013)

PROCESSOS CONEXOS

TC 017.497/2011-6 (Relatório de Levantamento sobre fragilidades nos controles das aquisições de alimentos e na gestão de unidades armazenadoras na Sureg-MG)

TC 034.209/2013-1 (Prestação de Contas da Sureg-PR relativa ao Exercício de 2012)



RESUMO

Os recursos aplicados ao Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná se elevaram do montante de R\$ 145.258.972,06, em 2003, para R\$ 838.460.436,13 no ano de 2012, o que representa um aumento de 477%. Em 2013, a dotação orçamentária ultrapassou o montante de um bilhão de reais, contudo, em virtude de investigações da Polícia Federal, que resultaram na suspensão de inúmeras CPR's, a execução financeira do programa ficou em torno de quatrocentos milhões de reais.

Somente nos exercícios de 2011 a 2013, a execução financeira da Conab (Sureg-PR) totalizou mais de sessenta milhões de reais (volume de recursos fiscalizados nesse trabalho). Apesar disso, o PAA ainda não foi objeto de fiscalização específica do Tribunal. Aliado a isso, o TCU, em levantamento referente ao TC 017.497/2011-6, bem como unidades de auditoria da própria Conab, apontaram um grande número de fragilidades e indícios de ocorrências irregulares na condução do Programa.

Para assegurar a prestação dos serviços do Programa com qualidade e coibir o desperdício de recursos públicos, é importante investigar a aderência à legislação aplicável das operações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Estado, bem como verificar ocorrências irregulares comuns a várias operações, com o intuito de identificar falhas nos controles internos aplicados pela Sureg/PR em sua condução.

Para cumprir esse objetivo, foram elaboradas quatro questões de auditoria relacionadas aos seguintes processos de trabalho: i. seleção de fornecedores; ii. aquisição de produtos; iii. administração orçamentária e financeira; e iv. destinação dos produtos.

Nesse trabalho foram avaliadas as operações de Compra com Doação Simultânea (CDS) do PAA executadas pela Sureg/PR entre os exercícios de 2011 e 2013 e foram efetuados cruzamentos de bases de dados do programa como outras bases governamentais até julho de 2014. Os demais procedimentos de auditoria consistiram em: i. cruzamento de bases de dados; ii. aplicação de listas de verificação eletrônica; iv. entrevistas de questões abertas; v. observação direta; v. revisão documental; vi. revisão legal; e vii. conciliação bancária.

As ocorrências verificadas foram: i. pagamento de beneficiários fornecedores do PAA acima dos limites estabelecidos pela legislação vigente; ii. aprovação de CPR's que incluem beneficiários fornecedores do PAA que não preenchem os requisitos do Programa e com documentação incompleta; iii. descumprimento de critérios de priorização para formalização de CPR's; iv. deficiências na conciliação entre a oferta e a demanda de alimentos no âmbito do PAA; v. ausência de comprovação, na Prestação de Contas, da realização de pagamentos aos beneficiários fornecedores; e vi. existência de saldos em conta corrente após suspensão de CPR; vii. ausência de comprovação de destinação dos alimentos supostamente entregues aos beneficiários consumidores pela Unidade Receptora e/ou existência de beneficiários consumidores que não preenchiam os requisitos do PAA; viii. aprovação de proposta de CPR's que incluem produtos industrializados por terceiros, ou processados pelo próprio beneficiário com a utilização de insumos adquiridos de terceiros, em desacordo com o estabelecido no art. 5º, inciso IV, do Decreto 7.775/2012, e que não atendem às finalidades do Programa, conforme art. 2º do mesmo normativo; além de ix. pagamentos a beneficiários fornecedores com descontos indevidos.

Para a correção dessas inconformidades propõe-se, no presente trabalho, determinar a adoção de medidas corretivas e a implementação de controles administrativos adicionais aos já adotados, bem como a audiência dos responsáveis pela execução do Programa, para fins de apuração das responsabilidades pelas irregularidades identificadas e, por fim, a recuperação dos valores que encontram-se alocados nas contas específicas do programa em nome de organizações fornecedoras com contratos suspensos.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná – Secex/PR

Estima-se que a presente auditoria tenha como benefícios a melhoria nos controles internos e o aumento da eficiência na execução do Programa.

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	7
Deliberação de Origem.....	7
Visão Geral.....	7
Objetivo	8
Questões de Auditoria	8
Metodologia	9
Limitações de Auditoria	9
Volume de recursos fiscalizados	9
Benefícios	9
Processos Conexos	9
II. ACHADOS DE AUDITORIA.....	10
II.1. Pagamento de beneficiários fornecedores do PAA acima dos limites estabelecidos pela legislação vigente.	10
II.2. Aprovação de CPR's que incluem beneficiários fornecedores do PAA que não preenchem os requisitos do Programa.	11
II.3. Aprovação de propostas de CPR's com documentação incompleta.	13
II.4. Descumprimento de critérios de priorização para formalização de CPR's.	15
II.5. Deficiências na conciliação entre a oferta e a demanda de alimentos no âmbito do PAA.....	15
II.6. Ausência de comprovação, na Prestação de Contas, da realização de pagamentos aos beneficiários fornecedores.....	18
Fonte: Extratos bancários anexados à peça 8.	18
II.7. Existência de saldos em conta corrente após suspensão de CPR.	20
II.8. Ausência de comprovação de destinação dos alimentos supostamente entregues aos beneficiários consumidores pela Unidade Receptora e/ou existência de beneficiários consumidores que não preenchiam os requisitos do PAA.	22
III. ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES DE AUDITORIA.....	24
III.1. Aprovação de proposta de CPR's que incluem produtos industrializados por terceiros, ou processados pelo próprio beneficiário com a utilização de insumos adquiridos de terceiros, 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.	24
III.2. Pagamentos a beneficiários fornecedores com descontos indevidos.	30
IV. CONCLUSÃO	31
V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	33
ANEXO DO RELATÓRIO	37



LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Lista de tabelas

Tabela 1 - Quantidade de beneficiários e valores recebidos acima dos limites estabelecidos nas resoluções do GGPAA.....	9
Tabela 2 - Beneficiários fornecedores com inconsistências nos registros da DAP.....	10
Tabela 3 - Beneficiários Fornecedores do PAA que não se enquadram no perfil requerido pelo programa.	Error! Bookmark not defined.11
Tabela 4 - Despesas efetuadas na Conta Corrente n 67774-4 (Sicred) referente à CPR PR/2013/02/0008.....	16
Tabela 5 - Relação das CPR's suspensas com saldo na conta bancária.....	17

Lista de Figuras

Figura 1 - Diagrama de funcionamento geral do PAA.	6
---	---

I. INTRODUÇÃO

Deliberação de Origem

1. Trata o presente relatório de auditoria de conformidade que tem como objeto o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no estado do Paraná, modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS), sob responsabilidade da Superintendência Regional da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) no Estado do Paraná (Sureg-PR). Essa auditoria foi autorizada por meio do Despacho do Ministro Walton Alencar Rodrigues no TC 012.707/2014-7 (peça 5), datado de 4/6/2014.

Visão Geral

2. O PAA, criado pelo art. 19 da Lei 10.696, de 2 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto 7.775, de 4 de julho de 2012, é um programa interministerial, custeado com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tendo duas finalidades básicas: incentivar a agricultura familiar e promover o acesso à alimentação.

3. Para o alcance desses dois objetivos, o Programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino.

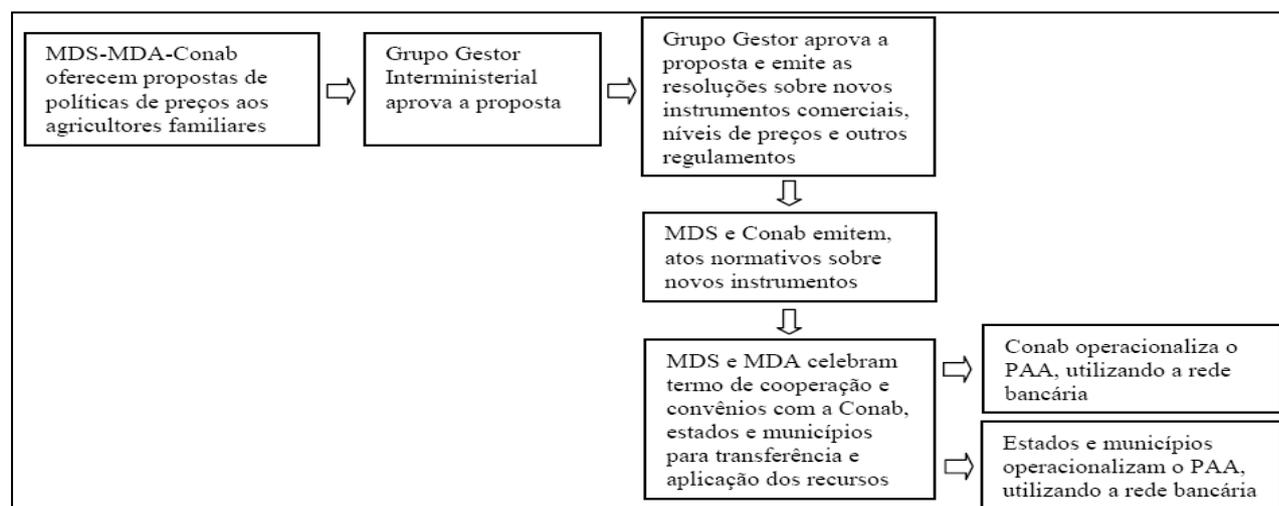
4. Na sua vertente de apoio aos agricultores familiares, busca promover a inclusão econômica e social no campo. Isso se dá por meio da aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

5. A finalidade de promover o acesso à alimentação, por sua vez, objetiva garantir alimentos em quantidade e regularidade adequados às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional (arts. 18 e 19 da Lei 12.512, de 14 de outubro de 2011).

6. Os beneficiários do PAA podem ser fornecedores ou consumidores de alimentos, conforme definido no art. 4º do Decreto 7.775/2012.

7. A esquemática de funcionamento do PAA pode ser ilustrada conforme a figura a seguir:

Figura 1 – Diagrama de funcionamento geral do PAA.



Fonte: elaborado pelo TCU.

8. Atualmente, a aquisição e a distribuição de alimentos são processadas em cinco modalidades: a) Compra com Doação Simultânea (CDS); b) Apoio à Formação de Estoques (CPR Estoque); c) Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF); d) Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA Leite); e) Compra Institucional.

9. As unidades executoras do Programa são: o Distrito Federal, os estados e os municípios conveniados com o MDS e a Conab, empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), responsável por gerir as políticas agrícolas e de abastecimento. Para execução do Programa, a Conab firma Termo de Cooperação com o MDS e com o MDA.

10. A Compra com Doação Simultânea destina-se ao atendimento às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, por meio de doação de alimentos adquiridos de agricultores familiares, organizados em associações e/ou cooperativas e é operacionalizado pela Conab.

11. Na execução do PAA pela Conab no Paraná, em 2003, o programa atendeu a 1.957 famílias, com a aplicação de R\$ 4.683.352,33. Somente a modalidade Compra Antecipada Especial, que se destinava à formação de estoques ou a doação simultânea, beneficiou 24.451 pessoas (Relatório de Ações da Conab em 2003 - disponível no sítio eletrônico da Entidade). Já em 2012, foram aplicados R\$ 51,8 milhões e beneficiados 12.162 produtores rurais, dos quais se adquiriram 29.522 toneladas de produtos, em 83 municípios paranaenses, conforme o relatório de ações da Conab em 2012. Em 2013, foram executados R\$ 17,5 milhões em 26 municípios, com a aquisição de 4.910.016 quilos de produtos de 2.024 beneficiários fornecedores.

12. Os sistemas de tecnologia da informação que atualmente dão suporte ao PAA são os seguintes: a) PAA Data; b) Transparência Pública do PAA; c) PAAnet; d) SIGPAA; e) SIGEST. Os dois primeiros sistemas têm como finalidade maior dar acesso público a informações e resultados da execução do programa. Os demais sistemas são de natureza operacional, que viabilizam o processamento eletrônico de determinadas etapas do programa.

Objetivo

13. A presente auditoria tem como objetivo avaliar a conformidade da execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na modalidade Compra com Doação Simultânea, no estado do Paraná, de responsabilidade da Conab por meio de sua Superintendência Regional (Sureg/PR), compreendendo as operações celebradas no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2013. A auditoria tem também como objetivo identificar os beneficiários que receberam valores acima dos limites estabelecidos pela legislação vigente, até julho de 2014, por cruzamento de bases eletrônicas de dados.

Questões de Auditoria

14. Para cumprir os objetivos definidos para o presente trabalho foram elaboradas quatro questões de auditoria, quais sejam:

Questão 1 – *A seleção dos fornecedores do PAA, efetuada no Estado do Paraná, 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/PR no âmbito do PAA no Estado do Paraná, 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 do Paraná, 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 do Paraná, 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?

Metodologia

15. O escopo da presente auditoria compreende as operações de Compra com Doação Simultânea (CDS), modalidade do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), executadas pela Conab no estado do Paraná, por intermédio de sua Superintendência Regional (Sureg/PR), nos anos de 2011 a 2013.

16. Os principais critérios de auditoria utilizados foram: a) Lei 10.696/2003; b) Lei 11.326/2006; c) Lei 12.512/2011; d) Decreto 6.447/2008; e) Decreto 7.775/2012; f) Resolução GGPAA 59/2013; g) Resolução GGPAA 62/2013; h) Portaria MDA 17/2010; além dos normativos internos da Conab, em especial o MOC-30.

17. Neste trabalho foram utilizados os seguintes instrumentos de coleta e tratamento de dados: a) cruzamento de bases de dados; b) listas de verificação eletrônicas (Access); c) entrevistas de questões abertas; d) observação direta; e) revisão documental; f) revisão Legal; e g) conciliação bancária, conforme descrito no Relatório de Planejamento (peça 18).

18. As análises e conclusões finais do presente trabalho serão efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo TCU (NAT). Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade. Os detalhes da metodologia adotada encontram-se no Relatório de Planejamento (peça 18).

Limitações de Auditoria

19. O presente trabalho foi efetuado por meio da análise de processos baseados em estudos de caso, cujos resultados devem se aplicar apenas aos processos analisados, para fins de responsabilização. No que se refere a falhas nos controles internos, os estudos de caso, quando analisados em conjunto com os demais resultados da auditoria, continuam válidos como indicativo de sua ocorrência de maneira geral. Já os resultados dos cruzamentos de dados devem ser checados individualmente pela Conab para confirmação das irregularidades.

Volume de recursos fiscalizados

20. O volume de recursos fiscalizados compreende o valor correspondente a soma das CPR's formalizadas pela Sureg-PR nos exercícios de 2011 a 2013, no montante total de mais de sessenta milhões de reais.

Benefícios

21. Os benefícios estimados dessa auditoria são a melhoria nos controles internos e o aumento da eficiência na execução do Programa.

Processos Conexos

22. Prestação de Contas da Sureg-PR referente ao Exercício de 2012 (TC 034.209/2013-1), bem como o Relatório de Levantamento sobre fragilidades nos controles das aquisições de alimentos e na gestão de unidades armazenadoras na Sureg-MG (TC 017.497/2011-6).

II. ACHADOS DE AUDITORIA

II.1. Pagamento de beneficiários fornecedores do PAA acima dos limites estabelecidos pela legislação vigente.

23. Verificou-se a existência de 631 ocorrências de operações do PAA com beneficiários fornecedores que receberam pagamentos acima dos limites estabelecidos pelas normas, conforme cruzamentos de dados entre a base de beneficiários fornecedores do SigPAA da Conab e a base de beneficiários fornecedores do MDS, conforme discriminado a seguir:

Tabela 1 – Quantidade de beneficiários e valores recebidos acima dos limites estabelecidos nas resoluções do GGPAA.

Ano	Limite GGPAA	Valor MDS	Valor Conab	Nº de Ocorrências	Total acima Limite
2011	918.000,00	636.219,87	852.569,45	204	570.789,32
2012	1.516.500,00	1.171.359,90	1.507.966,83	335	1.162.826,73
2013	345.600,00	299.000,11	299.518,41	72	252.918,52
2014 ¹	130.000,00	26.451,40	131.492,30	20	27.943,70
Total	2.910.100,00	2.133.031,28	2.791.546,99	631	2.014.478,27

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. 1. Até Julho/2014. Valores atualizados pelo IPCA até julho de 2014.

24. Os valores executados, no Estado do Paraná, pela Conab e pelas demais unidades executoras conveniadas ao MDS (Secretaria do Trabalho, Emprego e Economia Solidária do Paraná e 24 municípios) foram comparados com os limites definidos pelo art. 5º do Decreto 6.959/2009, no exercício de 2011, e art. 19 do Decreto 7.775/2012, no exercício de 2012, 2013 e 2014 (considerando as alterações introduzidas pelo Decreto 8.026/2013). A lista completa de beneficiários do PAA, das respectivas CPR's e dos valores pagos irregularmente encontra-se na peça 19 e a relação das outras entidades que executam o PAA-CDS no Estado do Paraná está informado na peça 61.

25. O efeito real da existência dessas ocorrências foi o pagamento acima dos limites estabelecidos que alcançou R\$ 2.014.478,27 nos exercícios de 2011 a 2014.

26. As causas para as ocorrências relatadas na Tabela 1 podem ser atribuídas à insuficiência de controles internos por parte dos gestores do MDS, como instância mais alta do planejamento, repasse dos recursos e operacionalização do PAA. Esses gestores deveriam ter estabelecido controles internos para garantir os limites definidos pelas referidas normas.

27. Como as causas das ocorrências apuradas decorrem da gestão ministerial e a Secex-Ambiental, coordenadora da presente fiscalização, já tem conhecimento das irregularidades e irá instaurar processo de representação específico para tratar do assunto, deixamos de emitir proposta para a adoção de medidas corretivas no âmbito do MDS.

Comentários do Gestor

28. De acordo com o Gestor, as causas deste achado se devem à execução do PAA também pelos municípios e pelo Estado do Paraná, mediante convênio com o MDS, assim, a responsabilidade por esse controle ou disponibilização de meios para essa finalidade dever ser atribuída ao mencionado Ministério (peça 65, p. 4-5).

29. Em decorrência do referido achado, o Gestor encaminhou a Comunicação Interna 2209, de 10/11/2014 à Conab-Matriz (DIPAI/SUPAF), solicitando orientações daquele órgão quanto às análises a serem efetuadas pela Sureg-PR, até que medidas corretivas sejam implementadas, já que a unidade regional não tem meios de controles eficientes que permitam à área de operações cruzar as informações dos fornecedores e efetuar o bloqueio dos limites estabelecidos pelas normas (peça 65, p. 23-24).

Conclusões

30. Apesar das ações a serem implementadas pela Secex-Ambiental e dos comentários do Gestor sobre o achado, considerando a possibilidade de atenuar a permanência da irregularidade durante o decurso de tempo necessário para a adoção de providências pelo MDS, propõe-se expedir determinação à Sureg-PR, com fundamento no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU (RITCU), para que, no prazo de noventa dias e em conjunto com as demais unidades executoras do PAA no Estado do Paraná do Paraná (peça 61), institua controles adicionais a fim de evitar o pagamento a beneficiários fornecedores, a cada ano, que excedam os valores limites para a venda de produtos, no âmbito da CDS, estabelecidos no art. 5º da Resolução-GGPAA 59/2013.

31. Entende-se necessário, ainda, enviar cópia deste Relatório de Auditoria para a Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Economia Solidária do Paraná.

II.2. Aprovação de CPR's que incluem beneficiários fornecedores do PAA que não preenchem os requisitos do Programa.

32. Os beneficiários aptos a fornecer produtos ao PAA são, conforme art. 16 da Lei 12.512/2011, os agricultores familiares e os demais beneficiários que atendam, simultaneamente, aos requisitos do art. 3º da Lei 11.326/2006. Para efeito da comprovação do atendimento a esses critérios no âmbito do PAA, o Decreto 7.775/2012, em seu art. 4º, §2º, estabelece que a aptidão dos beneficiários fornecedores será feita por meio da apresentação da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP).

33. Dessa forma, a DAP é o documento hábil para identificar o agricultor familiar que pode participar do Programa de Aquisição de Alimentos.

34. O Manual de Crédito Rural (MCR), aprovado pela Resolução-Bacen 4.107/2012, define como agricultor familiar que pode obter a DAP, aquele que pratica atividades rural e atenda, dentre outros, aos seguintes requisitos:

- a) não detenha, a qualquer título, área superior a 4 (quatro) módulos fiscais;
- b) obtenha, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da renda bruta familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento;
- c) explore parcela de terra e tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento.

35. Devido a existência dessas condicionantes para ser considerado agricultor familiar e participar do PAA, a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (Secex-Ambiental) efetuou cruzamentos de dados dos agricultores participantes das CPR's da Sureg-PR com as informações disponíveis em diversos sistemas, tais como: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP); Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (SISOB); Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM); e Sistema Nacional de Cadastro Rural.

36. Os cruzamentos desses dados identificaram diversas inconsistências que podem indicar a existência de beneficiários que não atendem os requisitos do Programa, como demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 2 – Beneficiários fornecedores com inconsistências nos registros da DAP.

Ocorrência	2010	2011	2012	2013	2014
Beneficiários que detêm mais de 4 módulos fiscais	73	60	63	16	1
Beneficiários que obtêm maior parte da renda fora do estabelecimento agropecuário.	0	83	100	24	0
Beneficiários sócios de empresas não agrícolas	58	66	95	36	3
Beneficiários investidos no cargo eletivo de vereador	5	3	2	0	0
Beneficiários servidores públicos	98	94	131	56	3
Total	234	306	391	132	7

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. *Valor excluído duplicidades não corresponde a soma dos valores anteriores, pois há vários candidatos enquadrados em mais de um requisito. 1. SISOB – Sistema Informatizado de Controle de Óbitos e SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade. 2. SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural; 3 e 4. Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP e Relação Anual de Informações Sociais – RAIS.**até julho de 2014. Os valores zerados decorrem na não realização dos cruzamentos por falta de dados.

37. Como as inconsistências acima decorreram de fragilidades na emissão da DAP, de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário, órgão da clientela da Secex-Ambiental, coordenadora da presente fiscalização, considera-se descabida a responsabilização dos gestores da Sureg-PR, quando aprovaram propostas em que todos os agricultores detinham DAP válida no momento da formalização das CPR's e, portanto, resta dispensada a adoção de medidas no âmbito desta unidade técnica.

38. No entanto, os referidos cruzamentos efetuados pela Secex-Ambiental demonstraram, ainda, a existência de 696 beneficiários que não se enquadram no perfil requerido no art. 16, *caput* e §1º, da Lei 12.512/2011, conforme descrito a seguir:

Tabela 3 - Beneficiários Fornecedores do PAA que não se enquadram no perfil requerido pelo programa.

Ocorrência	2011	2012	2013
Falecidos antes da formalização da CPR. ¹	13	12	3
Beneficiários Fornecedores (CPF) sem DAP	-	548	120
Total	13	560	123

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU e informações constantes do SigPAA. 1. SISOB – Sistema Informatizado de Controle de Óbitos e SIM - Sistema de Informações sobre Mortalidade.

39. A lista completa de beneficiários do PAA, na condição de falecidos, encontra-se na planilha de peça 20 e é resultado de cruzamentos de dados da base de beneficiários fornecedores obtida pela Conab e as bases do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (SISOB) e Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM).

40. Foram identificados, ainda, 47 (15 em 2011, 25 em 2012 e 7 em 2013) beneficiários fornecedores que faleceram durante a execução das CPR's (peça 20).

41. Os beneficiários fornecedores sem DAP foram identificados nos relatórios gerenciais encaminhados pela Sureg-PR referentes aos exercícios de 2012 e 2013, em resposta ao Ofício de Requisição n. 01-384/2014 desta equipe de auditoria (peça 21). A irregularidade foi constatada nas CPR's PR/2012/02/0056, PR/2012/02/0072, PR/2012/02/0105, PR/2012/02/0111, PR/2012/02/0112, PR/2012/02/0121, PR/2012/02/0127, PR/2012/02/0129, PR/2012/02/0135, PR/2012/02/0138, PR/2012/02/0153, PR/2012/02/0172, PR/2012/02/0184, PR/2012/02/0198, PR/2012/02/0213, PR/2012/02/0244, PR/2012/02/0248, PR/2013/02/0042 e PR/2013/02/0050, em decorrência do registro das informações a seguir no campo “CODIGO DAP” dos referidos relatórios: sequência de números zero ou da letra “x”; número de CPF; e as palavras “Acampado” e “Declaração do INCRA”.

42. Ressalta-se que durante a análise de diversos autos processuais, a equipe de auditoria identificou que a Sureg-PR havia aceitado, em alguns deles, Declarações do Incra em substituição às DAP individuais dos agricultores.

43. O efeito potencial decorrente desse achado é o pagamento indevido a beneficiários que não preenchem os requisitos do Programa.

44. As causas para as ocorrências mencionadas acima podem ser atribuídas à insuficiência de controles internos da Sureg-PR para impedir a admissão de beneficiários fornecedores falecidos e/ou que não possuam DAP, com o cruzamento de dados periódicos e de revisão da qualidade das instruções processuais dos processos de CPR correspondentes.

Comentários do Gestor

45. O Gestor entende que as causas deste achado decorrem da fragilidade na emissão das DAP's pelas entidades credenciadas/conveniadas, que deveriam, antes da emissão do documento, ou periodicamente, realizar buscas junto ao Sisob e ao SIM para atualização dos dados, uma vez que, de acordo com os normativos, cabe à Conab verificar apenas a validade dos documentos apresentados e a conferência dos dados de seus titulares, bem como a emissão e extratos de DAP (peça 65, p. 5-7).

46. Sobre a aceitação das Declarações do Incra em substituição a DAP, o Gestor afirmou que as CPR's citadas eram regidas pelo Comunicado/MOC n. 003, de 17/2/2010, que estabelecia, especificamente para os acampados, a apresentação de "Declaração de Aptidão ao Programa de Aquisição de Alimentos para Acampados da Reforma Agrária - DAPAA", na forma prevista no artigo 3.º da Portaria MDA n. 111, de 20/11/2003 (peça 65, p. 7-8).

47. Em decorrência do referido achado, o Gestor encaminhou a Comunicação Interna 2211, de 10/11/2014 à Conab-Matriz (DIPAI/SUPAF), solicitando que a DIPAI envie esforços junto ao MDA para que implemente ações que impeçam tais irregularidades, tendo sugerido, ainda, a criação ou atualização do sistema ora existente para realizar o cruzamento das informações, com o acesso ao banco de dados do Sisob e do SIM (peça 65, p. 27-28).

Conclusões

48. Apesar das informações e providências já adotadas pelo Gestor, considerando a importância da existência de DAP individual válida, pois ela é o instrumento que identifica a pessoa como agricultor familiar e garante ao Gestor o atendimento dos requisitos estabelecidos no art. 16, caput e §1º, da Lei 12.512/2011, c/c o art. 3º da Lei 11.326/2006, propõe-se que sejam expedidas as seguintes determinações à Sureg-PR, com fundamento no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992 e o art. 250, inc. II, do RITCU, para:

a) instituir controles internos adicionais a fim de evitar o acesso de beneficiários fornecedores que não preencham os requisitos legais para ingresso no Programa de Aquisição de Alimentos como Beneficiários Fornecedores (prazo de noventa dias); e

b) proceder a checagem das listas de beneficiários apontadas como falecidos na peça 20, quanto à regularidade dos pagamentos efetuados e adote as providências cabíveis para recuperação dos valores pagos indevidamente e apuração das responsabilidades dos servidores e das organizações fornecedoras (prazo de cento e vinte dias).

II.3. Aprovação de propostas de CPR's com documentação incompleta.

49. Em decorrência da Revisão Documental realizada numa amostra de 53 processos administrativos do PAA-CDS, instruídos pela Sureg-PR entre 2011 e 2013, escolhidos por meio da aplicação do critério de amostragem aleatória simples, foram identificadas, principalmente, as seguintes falhas na documentação de aprovação de propostas (peça 22):

a) 36% dos processos com ausência de proposta de participação assinada e completa (18 Processos - PR/2011/02/0013, PR/2011/02/0027, PR/2011/02/0051, PR/2011/02/0059, PR/2011/02/0102, PR/2011/02/0107, PR/2011/02/0113, PR/2011/02/0118, PR/2011/02/0119,

PR/2011/02/0177, PR/2012/02/0108, PR/2012/02/0111, PR/2012/02/0140, PR/2012/02/0166, PR/2012/02/0201, PR/2012/02/0212, PR/2012/02/0258 e PR/2013/02/0021);

b) 15% dos processos com ausência de ata de assembleia ou memória de reunião de entidade fornecedora, ou declaração individual de aprovação da “Proposta de Participação” (8 Processos - PR/2011/02/0059, PR/2011/02/0074, PR/2011/02/0102, PR/2011/02/0118, PR/2011/02/0135, PR/2012/02/0051, PR/2012/02/0182 e PR/2012/02/0251);

c) 9% dos processos com falta de ata ou memória de reunião do Conselho Social competente, analisando e aprovando especificamente a proposta de participação no PAA (5 Processos - PR/2011/02/0051, PR/2011/02/0113, PR/2011/02/0117, PR/2011/02/0119 e PR/2012/02/0201);

d) 98% dos processos com ausência da Declaração de Aptidão ao Pronaf da organização fornecedora - DAP Jurídica (52 Processos - PR/2011/02/0013, PR/2011/02/0027, PR/2011/02/0036, PR/2011/02/0046, PR/2011/02/0051, PR/2011/02/0059, PR/2011/02/0070, PR/2011/02/0074, PR/2011/02/0088, PR/2011/02/0101, PR/2011/02/0102, PR/2011/02/0107, PR/2011/02/0113, PR/2011/02/0116, PR/2011/02/0117, PR/2011/02/0118, PR/2011/02/0119, PR/2011/02/0120, PR/2011/02/0124, PR/2011/02/0135, PR/2011/02/0140, PR/2011/02/0160, PR/2011/02/0168, PR/2011/02/0177, PR/2011/02/0178, PR/2011/02/0184, PR/2012/02/0001, PR/2012/02/0020, PR/2012/02/0023, PR/2012/02/0041, PR/2012/02/0051, PR/2012/02/0090, PR/2012/02/0108, PR/2012/02/0111, PR/2012/02/0123, PR/2012/02/0140, PR/2012/02/0164, PR/2012/02/0166, PR/2012/02/0182, PR/2012/02/0198, PR/2012/02/0201, PR/2012/02/0212, PR/2012/02/0223, PR/2012/02/0225, PR/2012/02/0240, PR/2012/02/0245, PR/2012/02/0251, PR/2012/02/0258, PR/2013/02/0008, PR/2013/02/0021, PR/2013/02/0022 e PR/2013/02/0051);

e) 32% dos processos com ausência do extrato da DAP dos beneficiários produtores (17 Processos - PR/2011/02/0027, PR/2011/02/0046, PR/2011/02/0059, PR/2011/02/0074, PR/2011/02/0102, PR/2011/02/0113, PR/2011/02/0119, PR/2011/02/0135, PR/2011/02/0177, PR/2012/02/0041, PR/2012/02/0111, PR/2012/02/0182, PR/2012/02/0198, PR/2012/02/0221, PR/2012/02/0240, PR/2012/02/0251 e PR/2013/02/0008); e

f) 30% dos processos com ausência dos Cartões de CNPJ das Entidades Beneficiárias Consumidoras (16 Processos - PR/2011/02/0013, PR/2011/02/0027, PR/2011/02/0051, PR/2011/02/0059, PR/2011/02/0107, PR/2011/02/0118, PR/2011/02/0135, PR/2011/02/0140, PR/2012/02/0020, PR/2012/02/0051, PR/2012/02/0108, PR/2012/02/0123, PR/2012/02/0166, PR/2012/02/0198, PR/2012/02/0212 e PR/2012/02/0258).

50. O efeito real decorrente dessa irregularidade foi a aprovação de diversos processos administrativos do PAA-CDS sem conformidade com o estabelecido no Manual de Operações da Conab (MOC), especificamente em seu Título 30. Como efeito potencial, verifica-se a possibilidade de aprovação de propostas sem que tenha sido atendido o perfil requerido dos beneficiários fornecedores pela Lei 12.512/2011 e pelo Decreto 7.775/2012.

51. A causa para a ocorrência mencionada acima pode ser atribuída à insuficiência de controles internos da Sureg-PR, com a finalidade de impedir a aprovação de processos administrativos do PAA-CDS em desconformidade com o estabelecido no Título 30 do MOC.

Comentários do Gestor

52. O Gestor informou a necessidade de que fossem relacionados os processos de CPR's onde foram identificadas cada uma das falhas (peça 65, p. 8-10).

Conclusões

53. As informações solicitadas foram complementadas no parágrafo 52 supra.

54. Em decorrência da constatação acima, propõe-se dar ciência à Superintendência Regional da Conab no Paraná, com fundamento no artigo 4º da Portaria-Segecex 13/2011, que a aprovação de propostas do Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade Compra com

Doação Simultânea, com documentação insuficiente, afronta o preconizado no Título 30 do Manual de Operações da Conab.

II.4. Descumprimento de critérios de priorização para formalização de CPR's.

55. A Sureg-PR não observa os critérios de priorização de atendimento de beneficiários fornecedores a seguir relacionados: mulheres; quilombolas; indígenas; assentados/acampados da reforma agrária; extrativista; atingidos por barragens; produtores de alimentos orgânicos ou agroecológicos; inscritos no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal; participantes do Programa Bolsa Família; atendidos por ações do Plano Brasil sem Miséria, nos termos do art. 4º, § 5º, do Decreto 7.775/2012 e art. 2º da Resolução-GGPAA 44/2011, bem como idosos ou outros relacionados no artigo 69-A da Lei 9.784/1999.

56. Essa situação foi verificada durante as entrevistas realizadas na Sureg-PR. Os gestores e a equipe técnica informaram que as propostas são analisadas sempre por ordem de chegada, sem observar nenhum critério de priorização (peça 62).

57. A causa para a ocorrência pode ser atribuída às deficiências nos controles internos da Entidade, que não providenciou a criação de mecanismos de controle para a serem observados os critérios de priorização definidas nas normas do Programa. A manutenção dessa situação pode ocasionar o descumprimento das normas de priorização de atendimento nas análises dos projetos.

Comentários do Gestor

58. O Gestor afirmou que os critérios de priorização do público beneficiário do PAA-CDS são observados pela Sureg-PR e, ainda, que os recursos disponibilizados pelo MDS para a execução da referida modalidade no estado do Paraná têm sido suficientes para atendimento de todas as propostas recebidas (peça 65, p. 10-11).

Conclusões

59. Apesar dos comentários do Gestor, considerando os fatos verificados durante a auditoria, entende-se pertinente dar ciência à Superintendência Regional da Conab no Paraná, com fundamento no artigo 4º da Portaria-Segecex 13/2011, que afronta o art. 4º, § 5º, do Decreto 7.775/2012 e art. 2º da Resolução-GGPAA 44/2011, deixar de observar os critérios de priorização de atendimento de beneficiários fornecedores a seguir relacionados: mulheres; quilombolas; indígenas; assentados/acampados da reforma agrária; extrativista; atingidos por barragens; produtores de alimentos orgânicos ou agroecológicos; inscritos no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal; participantes do Programa Bolsa Família; atendidos por ações do Plano Brasil sem Miséria; bem como idosos ou outros relacionados no artigo 69-A da Lei 9.784/1999.

II.5. Deficiências na conciliação entre a oferta e a demanda de alimentos no âmbito do PAA.

60. Verificou-se que tanto o cronograma de entrega de produtos, apresentado quando da aprovação da proposta de participação no PAA, quanto os termos de recebimento desses alimentos não permitem aferir se as quantidades previstas são adequadas à capacidade de consumo das entidades receptoras e se as quantidades entregues atendem a efetiva demanda dessas entidades. As informações contidas nos autos sequer permitem verificar se as entregas cumprem o cronograma original.

61. Essas constatações decorrem, fundamentalmente, do atendimento meramente formal dos critérios que regulamentam a implementação do programa.

62. Inicialmente, destaca-se que o modelo de formulário para preenchimento das informações referentes ao cronograma de entrega dos produtos à entidade receptora,

disponibilizado aos proponentes por meio eletrônico no sítio da Conab (<http://www.conab.gov.br/produtosServicos-PAANET-interna.php?a=1129&t=2>), cuja estruturação encontra-se definida no Título 30 do MOC (peça 24, p. 7 e 34), apresenta elementos insuficientes para caracterizar as necessidades da ponta recebedora e a capacidade de atendimento dos fornecedores.

63. Esse fato fica patente ao se observar que os dados informados pelos proponentes não contêm esclarecimentos sobre o período de funcionamento das entidades recebedoras, o fluxo de pessoas por elas atendidas e a capacidade de atendimento dos fornecedores. Por exemplo, não existem informações sobre:

- a) o número de refeições fornecidas diariamente pela entidade;
- b) a identificação do tipo de refeição (café da manhã, lanche, almoço ou jantar);
- c) a periodicidade do atendimento dessas entidades durante a semana, isto é, se atendem apenas nos dias úteis ou se atendem, também, aos sábados, domingos e feriados;
- d) a periodicidade de atendimento ao longo da execução do programa. Esta informação é importante, pois algumas entidades deixam de atender seu público por semanas ou meses. Exemplo disso são as escolas, que durante os períodos de férias não fornecem refeições;
- e) a perfectibilidade dos alimentos recebidos, isto é, alimentos com maior durabilidade podem ser entregues em maior quantidade e em períodos mais espaçados, a depender da capacidade de armazenamento dos recebedores; e
- f) a compatibilidade entre o período de produção dos alimentos (safra) com a expectativa de consumo desses alimentos.

64. Ademais, como os cronogramas possuem apenas o quantitativo total de cada tipo de alimento a ser entregue na unidade durante toda a execução contratual, não é possível determinar se a unidade espera receber esses produtos em apenas uma entrega, se serão distribuídos homogeneamente ao longo do período de execução da CPR ou, ainda, se esses produtos serão distribuídos em datas específicas. Essa falta de detalhamento não permite garantir que os produtos entregues atendem a capacidade de armazenar, manipular e consumir das unidades recebedoras, de forma a suprir suas necessidades nutricionais.

65. Em contrapartida, a ausência dessas definições permite que os fornecedores entreguem seus produtos como julgar conveniente e sem avaliar as necessidades do ente recebedor e a perecibilidade dos alimentos. Portanto, a ausência desses parâmetros permite que o fornecedor entregue seus produtos unicamente em função de sua capacidade de produção, desatrelada de qualquer ponderação quanto as necessidades de consumo dos recebedores.

66. A situação é agravada quando faz-se o confronto entre os cronogramas de entrega e os termos de recebimento, posto que estes documentos não apresentam informações compatíveis e aderentes, acarretando na impossibilidade da verificação ao atendimento das demandas previstas e do acompanhamento tempestivo da execução contratual.

67. Esta situação decorre do fato de que os cronogramas de entrega analisados apresentam informações acerca da quantidade total de cada produto a ser entregue e a frequência com que estas entregas devem ser realizadas - diária, semanal, quinzenal ou mensal (peça 32, p. 45 e 46 e peça 25, p. 19). Tomando, por exemplo, as CPR PR/2012/02/182 e PR/2013/02/008, os cronogramas estipularam que as entregas seriam realizadas com frequência semanal.

68. Contudo, os termos de recebimento, documentos que comprovam as entregas realizadas, apresentam-se consolidados em base mensal (peça 39, p. 23, 24 e 47 a 49; peça 40, p. 17 a 19 e 42 a 44; peça 42, p. 10 a 12; peça 27, p. 50; peça 28, p. 24, 41 e 59; peça 29, p. 7 e 45; e peça 30, p. 1 e 58). Desta forma, não é possível identificar se as entregas realizadas em cada um dos períodos previstos atenderam as demandas semanais pré-estabelecidas.

69. Isto posto, conclui-se que os cronogramas de entrega e os termos de recebimento estão em desconformidade com o art. 6º do Decreto 7.775/2012 e o art. 4º da Resolução 59 do GGPAA/2013, uma vez que não são capazes de demonstrar que as aquisições foram planejadas de forma a conciliar a demanda das entidades receptoras de alimentos e as características do público por elas atendido com a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores do PAA.

70. Por fim, tão relevante quanto o descumprimento aos citados normativos são as consequências dessas deficiências de planejamento e fragilidades de controle, quais sejam:

a) entrega de produtos em quantidade superior a demanda, dificultando o seu armazenamento e, principalmente, causando o desperdício de alimentos;

b) entrega de alimentos em quantidade inferior ao cronograma, frustrando a expectativa nutricional dos entes recebedores; e

c) impossibilidade de inclusão ou remanejamento de fornecedores ou recebedores de maneira a compatibilizar oferta com demanda.

71. A causa para a ocorrência deste achado pode ser atribuída às deficiências dos modelos estabelecidos no Manual de Operações da CONAB - Título 30 para o controle da conciliação entre a oferta e a demanda de alimentos no âmbito do PAA.

Comentários do Gestor

72. Segundo o Gestor, as deficiências dos modelos dos documentos estabelecidos no Programa PAA demanda ações da Conab/Matriz junto ao GGPAA (peça 65, p. 11), razão pela qual foi encaminhada à DIPAI/SUPAF a Comunicação Interna n. 2212, de 10/11/2014 (peça 65, p. 29-30), solicitamos avaliação por parte da Matriz.

73. Em relação ao cronograma, o Gestor informou que a Conab e MDS fizeram a opção de substituí-lo pelo Termo de Compromisso da Unidade Receptora, a partir de setembro de 2014, direcionando o foco para a efetiva execução do projeto e não mais o seu planejamento. Os motivos foram que a produção agrícola não é uma ciência exata, mas dependente de vários fatores, dentre eles o clima, e que as demandas por alimentos das Unidades Receptoras podem ser alteradas ao longo da execução do projeto, como por exemplo, durante férias escolares (peça 65, p. 12).

74. Afirmou, ainda, que o novo MOC - Título 30 (Comunicado MOC n. 019 de 1/9/2014 - item 18) foi alterado para possibilitar este controle. Entendido também, que os alimentos definidos na proposta de participação não são para atendimento a totalidade das necessidades das instituições beneficiárias representantes dos consumidores, mas sim como forma de complemento da alimentação, haja vista que os municípios possuem a responsabilidade legal de continuarem investindo os recursos definidos para este fim na alimentação escolar de sua municipalidade (peça 65, p. 12).

Conclusões

75. Verificou-se, durante a auditoria, que os proponentes à participação no PAA e os Gestores da Sureg-PR utilizaram os modelos estabelecidos no referido Manual. Contudo, restou evidente a ineficiência desse normativo no que tange ao provimento de meios efetivos de controle da conciliação entre a oferta e a demanda de alimentos no âmbito do programa, fazendo-se necessária a adoção de medidas, por parte da Conab-Matriz, para ajuste dos formulários de preenchimento das informações referentes ao cronograma de entrega, bem como dos termos de recebimento.

76. Entretanto, não serão adotadas providências no âmbito desta unidade técnica, considerando o preconizado no art. 5º da Portaria-Segecex 13/2011, além do fato da Conab-

Matriz ser órgão da clientela da Secex-Ambiental, coordenadora da presente fiscalização, bem como as informações do Gestor a respeito das medidas já implementadas.

II.6. Ausência de comprovação, na Prestação de Contas, da realização de pagamentos aos beneficiários fornecedores.

77. Constatou-se que não foram anexados os extratos bancários nos processos de prestação de contas das seguintes CPR's: PR/2012/02/0071, PR/2012/02/0184 e PR/2013/02/0008.

78. Questionados sobre essa situação, os gestores da Sureg-PR alegaram que só tinham acesso à conta bloqueada, pois as contas de livre movimentação são protegidas pelo sigilo bancário, razão pela qual os extratos dessas contas não foram anexados às prestações de contas.

79. Diante dessa situação, a equipe de auditoria efetuou diligências para algumas instituições bancárias referentes às CPR's analisadas nos trabalhos de campo, a fim de solicitar o encaminhamento dos extratos bancários e confirmar as alegações apresentadas pela Sureg/PR.

80. O Sistema de Crédito Cooperativo (Sicredi), em atendimento ao Ofício Secex/PR 0700/2014, encaminhou os extratos das contas de livre movimentação solicitados, contrariando as alegações dos gestores da Sureg-PR (peças 5 e 8).

81. Dessa forma, restou configurado que a Superintendência aprovou as prestações de contas das aludidas CPR's, sem que fosse comprovada a efetivação dos pagamentos aos agricultores pelos produtos fornecidos ao PAA, visto que os documentos acostados aos autos não permitem verificar se os valores informados foram efetivamente recebidos pelos beneficiários fornecedores e, ainda, se ocorreram nos montantes declarados.

82. Dentre os extratos encaminhados pelo Sicredi, a única conta bancária que se referia a uma das CPR's fiscalizadas pela equipe (PR/2013/02/0008) foi a de n. 67774-4, pertencente à Cooperativa de Produtores de Frutas de Santa Maria. Nesse processo foram anexados os recibos assinados pelos agricultores com as informações sobre os produtos entregues, o número da nota fiscal da Cooperativa, as datas das entregas e os valores recebidos, mas os montantes registrados nos recibos não guardam correspondência com a movimentação bancária.

83. Os extratos bancários registram pagamentos por cheque em valores superiores aos limites fixados para o Programa, que não guardam relação com qualquer despesa informada na prestação de contas. Os pagamentos apurados foram os seguintes:

Tabela 4 – Despesas efetuadas na Conta Corrente n 67774-4 (Sicred), referente à CPR PR/2013/02/0008.

Data	Valor	Documento
17/7/2013	4.511,60	ANY000201
30/7/2013	5.089,10	ANY000205
19/9/2013	19.915,00	ANY000220
17/12/2013	45.952,50	ANY000298
20/12/2013	12.000,00	ANY000313
30/12/2013	14.504,05	ANY000314
29/1/2014	5.985,35	ANY000320
26/3/2014	5.974,70	ANY000321

Fonte: Extratos bancários anexados à peça 8.

84. A Conta Corrente n. 67774-4 (Sicredi), de titularidade da Coopersanta, foi aberta em atendimento ao Ofício CT/Sureg/Geope/Sepab-PR n. 947 para a movimentação exclusiva dos recursos da CPR PR/2013/02/0008 (peça 27, p. 28 e 37). No entanto, essa conta foi utilizada para movimentar recursos de outras fontes, pois o primeiro pagamento foi liberado em 12/7/2013, mas houve movimentação de recursos desde 13/1/2013 (peça 8, p. 64 a 70, e peça 28, p. 6 e 7).

85. A ausência de extratos bancários e dos documentos comprobatórios dos pagamentos ocasionaram a aprovação de prestações de contas sem a comprovação do recebimento pelos produtores, constatada em todas as CPR's examinadas, e contrariou o disposto nos parágrafos 1º a 3º do art. 13 do Decreto 7.775/2012, as Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/4/2013, Capítulo III, item VII.4, bem como as respectiva Cédula do Produtor Rural (CPR), celebrada entre a Conab e as Organizações Fornecedoras (Cláusulas 9.1 e 10, alíneas "a" e "b").

86. A causa das ocorrências apuradas foi a insuficiência de controles internos para evitar a aprovação de prestação de contas de CPR's em que não foram apresentados extratos ou que foram apresentados extratos incompletos das contas bancárias, ocasionando, como efeito real, a aprovação de pagamentos sem comprovação da correta aplicação dos recursos e sem verificar se a movimentação de recursos foi realizada em conta bancária específica e para os fins exclusivos do Programa.

Comentários do Gestor

87. O Gestor alegou, principalmente, que o MOC-Título 30 (Comunicado n. 003, de 17/2/2010, item 17) não exigia extrato, recibo ou comprovante de pagamento. O Comunicado n. 009 de 16/5/2013, item 17, alínea "d", define que os comprovantes de pagamentos aos beneficiários fornecedores, após efetivados pela Cooperativa, deverão ser encaminhados à Conab na prestação de contas a partir da segunda entrega. Em 2014, os comprovantes de depósito na conta corrente do beneficiário fornecedor deveriam ser encaminhados, porém, esta exigência foi revogada pelo Comunicado n. 005 de 21/2/2014, item 15, alínea "d", passando exigir apenas relatório de pagamento. Atualmente o Comunicado n. 019 de 1/9/2014, item 15, alínea "d", continua a exigir apresentação de relatório de pagamento (peça 65, p. 13).

88. Apesar de entender que os referidos normativos não exigem que a Sureg-PR realize comparativos das movimentações financeiras efetuadas nas contas de livre movimentação das Cooperativas (peça 65, p. 13), foi encaminhada a Comunicação Interna n. 2210, de 10/11/2014 à DIPAI/SUPAF, solicitando orientações quanta à continuidade de operacionalização em relação à constatação deste Tribunal, nos moldes dos normativos vigentes, até que sejam definidos novos procedimentos (peça 65, p. 25-26).

Conclusões

89. Em que pesem as alegações do Gestor, pautadas no teor estabelecidos no MOC-Título 30, a ausência de extratos bancários e dos documentos comprobatórios dos pagamentos, conforme já mencionado no parágrafo 85 supra, levou à aprovação de prestações de contas sem a comprovação do recebimento pelos produtores, o que contraria o disposto nos parágrafos 1º a 3º do art. 13 do Decreto 7.775/2012, as Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/4/2013, Capítulo III, item VII.4, bem como as respectiva Cédula do Produtor Rural (CPR), celebrada entre a Conab e as Organizações Fornecedoras (Cláusulas 9.1 e 10, alíneas "a" e "b").

90. Dessa forma, pelas irregularidades verificadas neste achado, atribui-se responsabilidade aos gestores relacionados no anexo deste Relatório de Auditoria.

91. Propõe-se, portanto, com fundamento no art. 43, inc. II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inc. IV, do RITCU, promover a audiência dos seguintes responsáveis:

a) Luiz Carlos Vissoci, Superintendente de Área Regional da Sureg-PR, CPF 199.564.449-87; período de gestão: 5/3/2012 a 24/9/2013 (CPR's PR/2012/02/0071, PR/2012/02/0184 e PR/2013/02/2008);

b) Erli de Pádua Ribeiro, Superintendente de Área Regional da Sureg-PR, CPF 540.116.129-87; período de gestão: a partir de 24/9/2013 (CPR PR/2013/02/2008);

c) Valmor Luiz Bordin, Gerente de Área Regional da Gerência de Operações (GEOPE) da Sureg-PR, CPF 144.513.951-00; período de gestão: 31/7/2003 a 24/9/2013 (CPR's PR/2012/02/0071, PR/2012/02/0184 e PR/2013/02/2008);

d) Leônidas Toledo Kaminski, Gerente de Área Regional da Gerência de Operações (GEOPE) da Sureg-PR, CPF 391.004.999-00; período de gestão: a partir de 8/10/2013 (CPR PR/2013/02/2008); e

e) Valdecir Sassi, Gerente de Área Regional da Gerência de Finanças e Administração (GEFAD) da Sureg-PR, CPF 348.795.369-20; período de gestão: a partir de 5/3/2012 (CPR's PR/2012/02/0071, PR/2012/02/0184 e PR/2013/02/2008).

Conduta: aprovação de prestação de contas de CPR's em que não foram apresentados extratos das contas bancárias ou que foram apresentados extratos incompletos, o que caracteriza a realização de pagamentos sem a comprovação da regular utilização dos recursos do Programa, em afronta ao art. 13, §§ 1º a 3º do Decreto 7.775/2012 e às Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/04/2013, Capítulo III, item VII, 1.5 e 4 e a respectiva Cédula do produtor Rural (CPR), Cláusula 9.1, 10, alínea "a" e "b".

92. Tendo em vista os fatos mencionados, sugere-se, ainda, a expedição de determinação à Sureg-PR, com fundamento no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inc. II, do RITCU, para que, no prazo de cento e vinte dias, adote as seguintes providências:

a) incluir nos processos das CPR's PR/2012/02/0071, PR/2012/02/0184 e PR/2013/02/0008 os extratos bancários das contas correntes onde foram movimentados os recursos; e

b) realizar a conciliação bancária das contas correntes referentes às CPR's PR/2012/02/0071, PR/2012/02/0184 e PR/2013/02/0008, de modo a identificar os pagamentos realizados a cada agricultor e todas as movimentações realizadas nessas contas, em especial, a destinação dos recursos relativos aos cheques de valores superiores aos limites identificados na conta 67774-4, da Cooperativa de Produtores de Frutas de Santa Maria (CPR PR/2013/02/0008).

93. Entende-se oportuno propor, ainda, dar ciência à Superintendência Regional da Conab no Paraná, com fundamento no artigo 4º da Portaria-Segecex 13/2011, que a aprovação de prestação de contas de CPR's em que não foram apresentados extratos, ou que foram apresentados extratos incompletos das contas bancárias, afronta o art. 13, §§1º a 3º do Decreto 7.775/2012 e as Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/4/2013, Capítulo III, item VII, 1.5 e 4 e a respectiva Cédula do Produtor Rural (CPR), Cláusulas: 9.1 e 10, alíneas "a" e "b".

II.7. Existência de saldos em conta corrente após suspensão de CPR.

94. Os processos de CPR a seguir relacionados estão suspensos, mas os saldos remanescentes foram mantidos nas respectivas contas bancárias:

Tabela 5 – Relação das CPR's suspensas com saldo na conta bancária.

CPR	Data Suspensão	Saldo
PR/2011/02/0052	13/11/2013	18.192,91
PR/2011/02/0120	13/11/2013	52.157,31
PR/2011/02/0177	20/9/2013	69.507,09
PR/2012/02/0089	2/10/2013	9.568,25
PR/2012/02/0090	2/10/2013	99.164,23
PR/2012/02/0102	13/3/2013	298.250,39
PR/2012/02/0115	29/5/2014	68.294,10
PR/2012/02/0180	7/10/2013	280.893,61
PR/2012/02/0155	7/10/2013	219.912,53
PR/2012/02/0161	7/10/2013	120.782,18

PR/2012/02/0184	7/10/2013	140.790,47
PR/2012/02/0248	7/10/2013	87.408,24
PR/2013/02/0027	7/10/2013	633.747,87
PR/2013/02/0055	27/12/2013	739.747,12
Total		2.838.416,30

Fonte: peça 54

95. Com exceção da CPR PR/2012/02/0115, todas as demais foram suspensas pela Sureg-PR em 2013, algumas estão há mais de um ano nessa situação. O saldo dessas CPR's alcançou o montante de R\$ 2.838.416,30, mas a Superintendência não tomou providências para o saneamento dos autos, com vistas a dar continuidade ou encerrar esses processos, possibilitando, assim, que os valores não utilizados fossem revertidos aos cofres públicos.

96. A evidência da ocorrência dessa irregularidade foi verificada no atendimento ao Ofício de Requisição 12-284/2014, realizado por meio do Ofício Conab/Sureg-PR 1544/2014 (peça 53).

97. A manutenção de saldo elevado nas contas bancárias de CPR's que permaneceram por longo período na condição de suspensas provocou prejuízos à execução do Programa e infringiu o disposto no art. 13, §3º, do Decreto 7.775/2012 e as Normas da Organização da Conab (NOC Código 30.604), Item VIII, alíneas "h" e "j", do Capítulo III.

98. A provável causa da ocorrência dessa irregularidade foi a omissão do Gestor em adotar providências para analisar as razões que levaram à suspensão dos processos e promover a sua continuidade ou encerramento, garantindo, assim, a destinação dos valores remanescentes nas contas bancárias de CPR's suspensas.

Comentários do Gestor

99. De acordo com o Gestor, os saldos constatados referem-se a processos suspensos (não cancelados) em virtude da Operação Agro Fantasma realizada pela Polícia Federal em setembro de 2013. Como os processos referentes à Cooperativas e Associações envolvidas encontram-se sob sigilo de justiça, a Sureg-PR decidiu não tomar medidas administrativas no sentido de dar continuidade à execução das CPR's ou recolher os recursos até que se efetive as decisões judiciais (peça 65, p. 14-15).

100. Contudo, o Gestor alega já ter adotado medidas de notificação à Cooperativas e Associações no sentido de verificar a existência de entregas realizadas e não pagas em período anterior a setembro de 2013, de forma a possibilitar o recolhimento dos valores financeiros excedentes (peça 65, p. 15).

101. Afirmou, ainda, o Gestor, que os valores remanescentes encontram-se aplicados, não tendo havido prejuízo aos cofres públicos (peça 65, p. 15).

Conclusões

102. Os esclarecimentos apresentados pelo Gestor apenas confirmaram a ocorrência apontada pela auditoria. Em decorrência das irregularidades verificadas neste achado, atribui-se responsabilidade aos gestores relacionados no anexo deste Relatório de Auditoria.

103. Propõe-se, portanto, com fundamento no art. 43, inc. II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inc. IV, do RITCU, promover a audiência do Sr. Erli de Pádua Ribeiro, Superintendente de Área Regional da Sureg-PR, CPF 540.116.129-87; período de gestão: a partir de 24/9/2013 (todas as CPR's listadas):

Conduta: manutenção das CPR's na condição de suspensos, sem providenciar o saneamento dos processos para sua continuidade ou encerramento, acarretando na retenção de montantes elevados de recursos públicos, sem utilização, nas contas

bancárias das CPR's, em afronta às Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/4/2013, Capítulo VIII, item VII, letra "f".

104. Tendo em vista os fatos mencionados, sugere-se, ainda, a expedição de determinação à Sureg-PR, com fundamento no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inc. II, do RITCU, para que, no prazo de cento e vinte dias, analise as razões que levaram à suspensão dos processos relacionados na Tabela 5 deste Relatório e na peça 54 e promova a sua continuidade ou encerramento, garantindo, assim, a recuperação de valores remanescentes de contas bancárias de CPR's suspensas.

II.8. Ausência de comprovação de destinação dos alimentos supostamente entregues aos beneficiários consumidores pela Unidade Receptora e/ou existência de beneficiários consumidores que não preenchem os requisitos do PAA.

105. Contatou-se que a CPR PR/2012/02/0240, da Associação de Produtores Rurais Vale do Sol da Comunidade de Passo do Tio Paulo, CNPJ 09.596.144/0001-27, incluiu como beneficiário consumidor o Hospital Madre Teresa de Calcutá Ltda. - EPP, CNPJ 78.347.077/0001-20, que não possui os requisitos necessários para participar do Programa, por ser entidade com fins lucrativos (peça 55).

106. Foi constatada, também, a existência de diversas CPR's em que as entidades beneficiárias consumidoras não estão corretamente identificadas nos processos, pois não são informados os respectivos números do CNPJ, denotando que não são organizações formalmente constituídas. A falta dessa informação impede a comprovação de que essas entidades atendem aos requisitos para participar do Programa, além de impedir a identificação de seus devidos responsáveis (peça 56).

107. Outra ocorrência apurada na auditoria foi a emissão de CPR's que incluem beneficiárias consumidoras que destinam os produtos a outras entidades que não estão identificadas nos processos, o que impede o controle da destinação dos alimentos e do alcance dos objetivos do Programa. Nesses processos, o número de pessoas atendidas está informado de forma global, o que também impossibilita verificar a compatibilidade entre a quantidade de alimentos adquiridos e a demanda informada.

108. As ocorrências apuradas na auditoria referem-se às CPR's celebradas com o Programa do Voluntariado Paranaense (Provopar) e com o Serviço Social do Comércio (Sesc), que transferem alimentos doados pela Conab a outras entidades não informadas no processo. A Conab, no exercício de 2012, emitiu 33 CPR's para essas entidades, no valor total de R\$ 6.246.854,56 (peça 57).

109. A aprovação de propostas de CPR's prevendo a destinação de alimentos para entidades que não detêm as condições necessárias para se beneficiar do Programa e com aquelas que não estão adequadamente identificados para possibilitar a verificação de que preenchem os referidos requisitos, infringiu 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.

110. A causa das ocorrências apuradas foi a insuficiência de controles internos nas aprovações de propostas de CPR's e o efeito causado foi a aprovação de propostas em que os beneficiários consumidores não preenchem os requisitos do Programa ou não estão adequadamente identificados para possibilitar a verificação de que preenchem tais requisitos.

Comentários do Gestor

111. O Gestor informou que o Hospital Madre Teresa de Calcutá Ltda. figurava como beneficiária receptora na CPR PR/2012/02/0240, da Associação de Produtores Rurais Vale do Sol da Comunidade Passo do Tio Paulo, e sua inclusão no projeto se deu anteriormente à edição

e publicação da Resolução n. 62/2013, cuja proposta estava sob a égide Comunicado/MOC 003 de 17/2/2010 que não previa tal impedimento. Não houve pagamentos por entregas a esta instituição após a publicação da referida resolução (peça 65, p. 16).

112. O Gestor alega, ainda, que as Centrais de Abastecimento do Paraná - Ceasa, trata-se de equipamento público de alimentação e nutrição, definidos pela Resolução 62 de 25/10/2013 (artigo 2º, Item III, inciso V, alínea “c”), constituídos e que utilizam o CNPJ do Ceasa local. Já a Pastoral da Criança, presente em diversos municípios do estado, utiliza CNPJ único da Pastoral da Criança de Curitiba ou Mitra Arquidiocesana. Essa instituição não é mais contemplada com doações de alimentos devido a sua característica de trabalho, pois realizam apenas ações de pesagem e acompanhamento nutricional de crianças, que em sua maioria são alimentadas nas redes sócio educacionais (peça 65, p. 17).

113. Ressaltou-se, também, que a Resolução 62 e 69 do GGPAA prevê a participação no PAA-CDS de CRAS, CREAS e estruturas públicas no âmbito da rede pública de educação, que não possuem CNPJ próprios, mas utilizam CNPJ das Prefeituras Municipais e possuem registro no CADSUAS/MDS, como rede pública de assistência social (peça 65, p. 17).

114. Dessa forma, o Gestor entende que às unidades receptoras cadastradas na proposta de participação cabe a responsabilidade pelos controles relativos à distribuição dos alimentos, sejam eles a outras entidades ou diretamente aos beneficiários consumidores finais (peça 65, p. 17-18).

Conclusões

115. O Gestor alegou que a inclusão do Hospital Madre Teresa de Calcutá Ltda. ocorreu anteriormente à edição e publicação da Resolução n. 62/2013, mas o Decreto nº 7.775/2012, vigente à época da elaboração da proposta, também não admitia a inclusão de entidade privada com fins lucrativos. A Própria Resolução 62 e 69 do GGPAA, mencionada pelo Gestor para justificar a inclusão de entidades que não possuem CNPJ, define que as unidades receptoras devem ser organizações formalmente constituídas e integrar a rede socioassistencial.

116. Entende-se também descabida a tentativa do Gestor de transferir toda a responsabilidade sobre a correta distribuição dos alimentos para as entidades receptoras cadastradas nas propostas de participação, eximindo-se do devido controle que caberia à Conab, como órgão executor do programa (parágrafo 9 supra).

117. Pelas irregularidades verificadas neste achado, atribui-se responsabilidade aos gestores relacionados no anexo deste Relatório de Auditoria.

118. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se, com fundamento no art. 43, inc. II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inc. IV, do RITCU, promover a audiência dos seguintes responsáveis:

a) Lafaute JacomeI, Superintendente de Área Regional da Sureg/PR, CPF 169.424.429-68; período de gestão: 31/8/2007 a 5/3/2012; e

b) Erli de Pádua Ribeiro, Superintendente de Área Regional da Sureg/PR, CPF 540.116.129-87; período de gestão: a partir de 24/9/2013.

Condutas:

- aprovação de diversas CPR's em que as entidades beneficiárias consumidoras não estão corretamente identificadas, pois não foram informados os respectivos números do CNPJ, 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; e

- aprovação de CPR's que incluem beneficiárias consumidoras que destinam os produtos a outras entidades que não estão identificadas nos processos, 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;

c) Luiz Carlos Vissoci, Superintendente de Área Regional da Sureg/PR, CPF 199.564.449-87; período de gestão: 5/3/2012 a 24/9/2013; e

Conduta:

- aprovação de beneficiário consumidor, Hospital Madre Teresa de Calcutá Ltda. - EPP, CNPJ 78.347.077/0001-20, na CPR PR/2012/02/0240, sem possuir os requisitos necessários para participar do Programa, previstos no art. 19 da Lei 12.512/2011 e na Resolução-GGPAA 62/2013, por ser entidade com fins lucrativos;
- aprovação de diversas CPR's em que as entidades beneficiárias consumidoras não estão corretamente identificadas, pois não foram informados os respectivos números do CNPJ, 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; e
- aprovação de CPR's que incluem beneficiárias consumidoras que destinam os produtos a outras entidades que não estão identificadas nos processos, 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

III. ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES DE AUDITORIA.

III.1. Aprovação de proposta de CPR's que incluem produtos industrializados por terceiros, ou processados pelo próprio beneficiário com a utilização de insumos adquiridos de terceiros, 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.

119. Verificou-se a aquisição de produtos processados e industrializados por terceiros, alheios ao PAA, em desconformidade com os atos normativos que instituíram e regulamentaram o Programa.

120. Essa irregularidade é recorrente nas CPR's analisadas, cujos produtos fornecidos sofreram alguma transformação ou industrialização, a exemplo do fornecimento de suco de laranja, bebida láctea, farinha de trigo, macarrão e panificios (pão, bolos e biscoitos).

121. A análise a ser apresentada tem por objeto a execução dos Processos Conab 21210.000506/2012-65, 21210.000328/2012-72 e 21210.000531/2012-49. Embora os documentos acostados a estes autos também demonstrem a realização de operações envolvendo alimentos *in natura*, nesta oportunidade, o foco encontra-se apenas nos procedimentos de aquisição, transformação, distribuição e controle de produtos beneficiados.

Produtos beneficiados por terceiros

122. Os autos do Processo Conab 21210.000506/2012-65 referem-se à formalização e à execução da CPR PR/2013/02/0008, apresentada pela Cooperativa de Produtores de Frutas de Santa Maria (Coopersanta), CNPJ 09.485.690/0001-90, localizada no distrito de Santa Maria, município de Alto Paraná/PR, com o objetivo de fornecer produtos dos agricultores integrados à referida Cooperativa.

123. O montante dessa CPR totalizou R\$ 225.585,68, sendo que a aquisição de produtos processados atingiu o valor de R\$ 153.588,48 (68%), correspondente a 54.464 litros de suco de laranja (peça 25, p. 7).

124. De maneira sintética, o processo de produção e distribuição do suco de laranja no âmbito desta CPR inicia-se com a entrega das laranjas cultivadas pelos agricultores cadastrados nessa CPR à empresa Agro Pratinha Indústria e Com. Imp. e Exp. Ltda., CNPJ 82.270.093/0002-30, que é responsável pela extração, processamento e envase do suco. Posteriormente, o produto processado é distribuído às entidades beneficiadas pelo projeto, que atestam o recebimento conforme as quantidades acordadas.

125. De plano, observa-se que a produção do suco é realizada por terceiro, proprietário de empreendimento industrial, cujo ramo de atividade é a “Fabricação de sucos concentrados de frutas, laranja, tangerina, limão e uva, congelados ou não. Fabricação de sucos integrais, tropicais, néctar de frutas e refresco de frutas” (peça 27, p. 25).

126. Em visita à Coopersanta, foi apresentado à equipe de auditoria relatório contábil daquela Cooperativa, contendo as receitas e as despesas de cada produtor (peça 58), onde constatou-se o desconto de R\$ 2.136,00 de cada agricultor, referente ao custo de “fabricação” de 1.424 litros de suco (peça 58, p. 5), o que corresponde à quantidade máxima do produto que pode ser fornecido pelos agricultores sem extrapolar o limite financeiro estabelecido para o PAA-CDS.

127. Portanto, do montante de R\$ 4.798,88 que a Conab paga, por agricultor, para o fornecimento de 1.424 litros de suco de laranja, R\$ 2.136,00 fica com a empresa contratada para processar o suco, de maneira que, na execução da CPR PR/2013/02/0008, foram disponibilizados recursos federais no montante R\$ 153.588,48 para a aquisição do referido produto, mas apenas 54,55% desse valor foi recebido pelos beneficiários fornecedores (R\$ 83.784,97), enquanto 45,45% (R\$ 69.803,51) foi pago à indústria de processamento.

128. Dessa forma, o montante utilizado para pagar os custos de fabricação deixou de beneficiar outros agricultores que estariam aptos a entregar seus produtos ao programa e, com isso, ampliar o número de beneficiários na ponta recebedora e, assim, atender as 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.

129. Outro processo analisado em que se identificou a contratação de terceiros para o processamento e industrialização de produtos adquiridos pela Conab foi formalizado com a Cooperativa da Agricultura Familiar Integrada de Santo Antônio do Sudoeste (COOPAFI), CNPJ 08.691.821/0001-23, com o objetivo de efetuar-se a aquisição de 80.000 kg de farinha de trigo tipo 1 e 70.000 kg de macarrão caseiro (peça 50, p. 44 e 45), no valor total de R\$ 470.000,00 (Processo Conab 21210.000328/2012-72 - CPR PR/2012/02/0071).

130. Assim como ocorrido no processo de aquisição do suco de laranja, no momento da apresentação das licenças sanitárias já era possível identificar a participação de terceiros para beneficiar os produtos. No caso ora em análise, a moagem do trigo ficou a cargo da empresa Talita Indústria Com. Imp. e Exp. Alim. Ltda., CNPJ 08.594.791/0001-37 (peça 50, p. 48). Enquanto que para a produção do “macarrão caseiro” utilizou-se do serviço da Indústria de Massas Itapema Ltda., CNPJ 001.969.040/0001-09 (peça 50, p.49).

131. Além disso, a COOPAFI encaminhou a este Tribunal os contratos de prestação de serviços firmados com essas empresas para moagem do trigo e para fabricação do macarrão (peça 59), bem como as cópias de algumas notas fiscais referentes à execução desses serviços (peça 60), corroborando a informação inicial de que o macarrão entregue ao programa sofreu duplo processo de industrialização (transformação do grão de trigo em farinha e desta em macarrão). Portanto, resta claro, que não são itens de produção própria dos agricultores.

132. Em decorrência dessa forma de processamento, torna-se praticamente impossível relacionar a quantidade de grãos fornecida pelo agricultor (peça 60) com a real quantidade resultante de farinha de trigo e, posteriormente, associá-la à quantidade produzida de macarrão.

Isto porque não existe documentação, nos autos do processo, que relacionem a quantidade de grão de trigo entregue pelos agricultores com a quantidade de farinha produzida e os subprodutos resultantes de sua moagem, que também possuem valor comercial.

133. Na segunda etapa do processamento, isto é, a fabricação do macarrão caseiro, também não se encontram nos autos documentos que demonstrem a quantidade total de farinha de trigo entregue à indústria para produção do macarrão e, neste caso, fica impossível aferir se toda a farinha decorrente da primeira etapa do processamento foi utilizada para a produção do macarrão adquirido pela Conab.

134. Dessa forma, identificam-se falhas nos controles do PAA-CDS que permitiram a participação de terceiros na cadeia produtiva quando os critérios do programa são claros em determinar que a produção deve ser própria do beneficiário fornecedor, trazendo como consequência a falta de rastreabilidade dos processos e a possibilidade de que esses produtos tenham origens e destinos distintos daqueles permitidos no programa.

135. O processamento executado por empreendimentos industriais para beneficiar os alimentos adquiridos na modalidade CDS acarreta inúmeras irregularidades e fragilidades na consecução do programa. A primeira dessas irregularidades, cuja possibilidade de detecção, em ambos os casos, encontrava-se evidenciada já no momento da aprovação da proposta através das licenças sanitárias apresentadas em nome de indústrias, é a contratação de terceiro responsável pela industrialização dos produtos sem que houvesse sido realizado procedimento licitatório.

136. O Decreto 7.775/2012 é claro ao elencar, em seu artigo 5º, 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:

(...)

IV - os alimentos adquiridos sejam de produção própria dos beneficiários fornecedores e cumpram os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes. (grifos acrescidos).

137. 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, no caso concreto da CPR PR/2013/02/0008, seriam laranjas in natura e não suco, que para ser produzido necessita se submeter a um processo de industrialização.

138. Logo, a aplicação desse inciso implica que as aquisições no âmbito do PAA 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.

139. Outra irregularidade foi detectada no conteúdo dos documentos que pretendem demonstrar a prestação de contas das Cooperativas à Conab (termos de recebimentos, relatórios de entrega e recibos assinados pelos agricultores). A primeira inconsistência é relativa ao produto fornecido pelos agricultores, posto constarem de tais documentos que os beneficiários fornecedores entregaram o produto final (suco de laranja, farinha de trigo e macarrão), quando na realidade, o produto de seu cultivo e que, efetivamente, forneceu ao programa foi a laranja e o grão de trigo (peça 28, p. 65 a 68 e peça 29, p. 29, 43, 49 e 55 e peça 30, p. 11 a 13).

140. Dessa forma, não se encontra aderência entre o produto fornecido pelo agricultor com o produto recebido pelo beneficiário, o que torna os controles existentes na modalidade CDS inócuos, uma vez que os documentos constantes das prestações de contas não apresentam relação direta com a quantidade e qualidade dos produtos entregues pelos fornecedores.

Pães, bolos e biscoitos

141. Constatou-se no âmbito do processo Conab 21210.000531/2012-49 (peças 32 a 46), a aquisição de alimentos, tais como, pães, bolos e biscoitos, que não se enquadram nos objetivos e critérios do PAA, posto que os insumos utilizados para a fabricação desses alimentos não são, em sua grande maioria ou, até mesmo, em sua totalidade, comprovadamente oriundos da agricultura familiar. Além disso, a produção desses alimentos não é de característica eminentemente agrícola e, menos ainda, tem a condição de incentivar a agricultura familiar.

142. O art. 2º do Decreto 7.775/2012 define as finalidades do PAA, onde resta claro que um de seus objetivos é incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade. Nessa esteira, o art. 5º estabelece que os alimentos adquiridos sejam de produção própria dos beneficiários fornecedores.

143. Da leitura desses artigos, observa-se que o arcabouço legal foi montado no sentido de que a agricultura familiar seja beneficiada promovendo o vínculo do homem à terra e aos alimentos que ele é capaz de cultivar, produzir e, eventualmente, beneficiar, agregando valor a seus produtos, o que por sua vez aumentaria sua renda e o incentivaria a viver do cultivo da terra criando-se, dessa maneira, um círculo virtuoso.

144. Nesse diapasão, os normativos que regulamentam a instituição e execução do programa permitem certa flexibilização em procedimentos característicos da administração pública de maneira a fomentar a agricultura familiar, contudo, para tal, alguns requisitos devem ser cumpridos.

145. Em entrevistas com agricultores, 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.

146. 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.

147. Portanto, mesmo que tais produtos possam ser beneficiados pelos próprios agricultores, o que atenderia a um dos requisitos do PAA-CDS, a falha reside no fato de que, qualquer pessoa, agricultor ou não, pode produzir esses alimentos, uma vez que os insumos utilizados são provenientes de aquisição comercial e não oriundos de seu próprio cultivo, sendo assim, não se atinge o objetivo de incentivar a agricultura familiar, por não se identificar aderência entre o produto adquirido pela Conab e a atividade agrícola desenvolvida pelo fornecedor.

148. Logo, verifica-se que a produção de pães, bolachas e bolos não possuem as características necessárias para atender aos objetivos do PAA-CDS. Razão pela qual, da forma com que está estruturado o programa, não se vislumbra a aquisição desses alimentos na modalidade Compra com Doação Simultânea.

149. Considerando todos os fatos apontados neste achado, conclui-se que a contratação de terceiros para transformar produtos in natura em derivados industrializados, além de afrontar o Decreto 7.775/2012, introduz fragilidades e inseguranças ao processo de aquisição de alimentos na modalidade CDS. Isso ocorre porque na transformação dos insumos não existe a prestação de contas da quantidade de matéria prima que foi entregue para que se obtivesse o produto acabado, perdendo-se assim, qualquer possibilidade de se avaliar a relação entre o produto adquirido pelo programa com o fornecido pelo agricultor, a eficiência do processo de transformação, a

ocorrência de desvios de insumos durante esse processo e, ainda, o valor unitário efetivamente pago ao agricultor.

150. Ademais, os critérios para habilitação a essa modalidade envolvem, na ponta produtora, apenas os agricultores e a Cooperativa/Associação, não se fazendo, portanto, qualquer juízo quanto a pertinência de indústrias ou empresas preencherem os requisitos para participarem dessa modalidade. Isso porque, não existem tal previsão em nenhum normativo regulador, uma vez que o objetivo específico dessa modalidade é atender ao pequeno produtor rural e permitir-lhe o escoamento de sua produção própria, tendo como destino, exclusivamente, beneficiários em estado de insegurança alimentar.

151. Porém, da forma como o PAA-CDS está sendo executado, não é o que está ocorrendo, posto que grande parte dos recursos são destinados a indústrias alimentícias, as quais estão sendo agraciadas com um mercado cativo de consumidores e com preços garantidos. Isto tudo, sem que houvesse qualquer procedimento licitatório que visasse a isonomia, a lisura da contratação e a possibilidade de competição com outros interessados.

152. Em resumo, os efeitos do processamento por terceiros, da forma como vem sendo executado, possibilita que recursos públicos federais sejam destinados a empresas privadas em detrimento dos agricultores familiares e acarreta, ainda: dispensa indevida do procedimento licitatório; prestação de contas irregulares pela falta de aderência entre o produto fornecido pelo agricultor e aquele adquirido pelo programa; e ausência de rastreabilidade das fases de manipulação dos alimentos, desde a produção do agricultor até a entrega aos entes beneficiados.

153. Observa-se que a causa deste achado decorre do não atendimento das normas regulamentadoras do Programa pelos gestores quando da aprovação das propostas de CPR's, permitindo a inclusão de produtos em desacordo com o estabelecido no art. 5º, inciso IV, do Decreto 7.775/2012, e que não atendem às finalidades do Programa, conforme art. 2º do mesmo normativo.

Comentários do Gestor

154. O Gestor informou que os processos citados pela equipe de auditoria estão sob égide do MOC-Título 30 (Comunicado n. 003, de 17/2/2010) e este normativo permite a entrega de produtos processados, assim como nos normativos subsequentes.

155. Quanto aos descontos promovidos pela Cooperativa, nos pagamentos realizados aos agricultores, a Conab alegou que não tem como interferir na gestão administrativa dessas entidades e suas relações com seus associados, apenas a ação de exigir que tais descontos sejam acordados com seus associados e que a ata da assembleia geral que autoriza estes descontos seja disponibilizada à fiscalização e órgãos de controle, quando exigida. Os descontos de custos operacionais estão previstos no artigo 13º do Decreto 7775/12, transcrito abaixo:

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.

156. Em relação às divergências de informações constatadas nos recibos de pagamento aos agricultores, visto que esses recibos informaram que os agricultores forneceram produtos processados, como suco de laranja, farinha de trigo e macarrão, quando na realidade, foram fornecidos laranja e trigo em grão, o Gestor limitou-se a comentar que encaminhou a Comunicação Interna nº 2239, de 10/11/2014, com solicitação para que a Conab Matriz oriente a Superintendência quanto a continuidade ou não da operacionalização dos projetos, nos moldes como estão sendo executados.

157. Relativamente à inclusão no PAA, de produtos como, pães, bolos e biscoitos, que utilizam insumos não oriundos da agricultura familiar e cuja produção não possui característica eminentemente agrícola, a Sureg/PR informou que encaminhou a Comunicação Interna nº 2240, de 10/11/2014 à Conab Matriz, a fim de abrir espaço para discutir junto ao GGPAA. Informou, no entanto, que até a Conab se manifestar sobre o tema, a Superintendência acatará novas propostas que contenham estes produtos, desde que seja comprovado o processamento/beneficiamento pelas Cooperativas dos agricultores ou estabelecimentos próprios.

Conclusões

158. A equipe de auditoria questionou a inclusão de produtos beneficiados por terceiros, adquiridos sem a realização de procedimento licitatório, em desacordo com o disposto no art. 5º, inc. IV, do Decreto 7.775/2012, mas as alegações apresentadas pelo Gestor não foram capazes de justificar essa ocorrência.

159. A referida inclusão fez com que a Sureg-PR aceitasse que os recibos de pagamento aos agricultores tenham informado o fornecimento de produtos processados, como suco de laranja, farinha de trigo e macarrão, quando o que de fato ocorreu foi o fornecimento de laranja e trigo em grão para as organizações fornecedoras, que providenciaram a contratação de serviços de beneficiamento em seu nome e esses produtos fossem distribuídos para as entidades consumidoras.

160. Entende-se que a questão da aquisição de produtos processados por terceiros não encontra respaldo legal e não se coaduna com o objetivo do programa. Não é razoável admitir que boa parte dos recursos do programa sejam gastos com serviços de terceiros, em detrimento da real possibilidade de aquisição de produtos diretamente dos agricultores familiares.

161. No caso dos produtores de laranja, é inaceitável que eles sejam remunerados em valores inferiores aos estabelecidos para os produtos *in natura*. Já que existe um mercado que pode absorver a produção local (processadoras de sucos) e o mercado consumidor, aparentemente, não está disposto a consumir o produto *in natura*, não haveria sentido para que tais produtores fossem integrados ao Programa. Pois não há qualquer benefício ao pequeno agricultor, apenas para os intermediários que processam o produto.

162. O programa não tem o objetivo de competir com o mercado, ao contrário, tem como objetivo viabilizar a produção desses pequenos agricultores. Se há mercado para tal produção, os recursos públicos não devem ser utilizados para remunerar empresas privadas que beneficiem tais produtos.

163. No mesmo sentido, embora seja de produção do agricultor familiar, não há como aceitar a inclusão de pães, bolos e biscoitos no programa, pois sua produção pode ser realizada até mesmo nos centros urbanos, com ingredientes adquiridos em qualquer supermercado, não se coadunando com o objetivo do PAA de incentivar o consumo de alimentos produzidos pela agricultura familiar.

164. Em relação aos descontos promovidos pelas organizações fornecedoras, conforme previsto no art. 13 do Decreto 7.775/2012, elas podem deduzir os custos operacionais do valor pago aos agricultores, mas esses custos devem ser comprovados para que os descontos possam ser considerados regulares. A Sureg-PR, como unidade executora do PAA-CDS, não pode deixar de controlar a correta destinação dos recursos do Programa, sob a justificativa que não pode interferir na gestão administrativa das organizações fornecedoras.

165. Assim, pelas irregularidades verificadas neste achado, atribui-se responsabilidade aos gestores relacionados no anexo deste Relatório de Auditoria.

166. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se, com fundamento no art. 43, inc. II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inc. IV, do RITCU, promover a audiência dos seguintes responsáveis:

a) Luiz Carlos Vissoci, Superintendente de Área Regional da Sureg-PR, CPF 199.564.449-87; período de gestão: 5/3/2012 a 24/9/2013; e

b) Erli de Pádua Ribeiro, Superintendente de Área Regional da Sureg-PR, CPF 540.116.129-87; período de gestão: a partir de 24/9/2013.

Conduta: aprovação de proposta de CPR's que incluem produtos industrializados por terceiros, ou processados pelo próprio beneficiário com a utilização de insumos adquiridos de terceiros, 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.

167. Propõe-se, ainda, que sejam expedidas determinações à Sureg-PR, com fundamento no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inc. II, do RITCU, para que, no prazo de cento e vinte dias, revise todos os processos do PAA-CDS em fase de análise e aprovação, no intuito de identificar e corrigir a aquisição de produtos beneficiados em que ocorra a participação de terceiros no fornecimento de insumos e/ou no processamento dos produtos acabados.

III.2. Pagamentos a beneficiários fornecedores com descontos indevidos.

168. Verificou-se, nos autos do Processo 21210.000506/2012-65 - CPR PR/2013/02/0008 (peça 28, p. 48, 65 a 68 e peça 29, p. 1, 16 a 31, 30 a 41 e 56 a 60), que os recibos emitidos pelos agricultores e apresentados pela Coopersanta com o objetivo de comprovar os valores efetivamente transferidos a seus cooperados, é equivalente ao valor total pago pela Conab para cada um desses beneficiários fornecedores.

169. Contudo, quando a equipe de auditoria teve acesso às informações contábeis, registradas em arquivo da própria Cooperativa (peça 58), constatou-se o abatimento de custos operacionais, taxas administrativas e “quotas” (montante cobrado pelo credenciamento do agricultor junto a Cooperativa) dos valores pagos aos agricultores, resultando no recebimento de quantias inferiores a que fariam jus.

170. O art. 13 do Decreto 7.775/2012 permite que nos pagamentos realizados a agricultores, por meio de organizações fornecedoras (Cooperativas ou Associações), os custos operacionais de transporte, armazenamento, beneficiamento ou processamento poderão ser deduzidos do valor a ser pago aos beneficiários fornecedores. Entretanto, taxas administrativas e quotas de participação, ainda que seu recebimento seja de direito das Cooperativas, não estão abrangidas pelo citado normativo, razão pela qual é irregular o desconto dessas rubricas nos valores a que os agricultores fazem jus.

171. Além disso, o referido artigo permite a dedução de custos operacionais pela organização fornecedora, na condição de que os valores efetivamente pagos deverão ser informados na prestação de contas. Contudo, não é o que se extrai dos autos, visto que os recibos estão demonstrando o pagamento aos agricultores no montante integral e, portanto, em desconformidade com o art. 13, §1º, do Decreto 7.775/2012.

172. Outra irregularidade, decorrente da análise dos registros apresentados pela Coopersanta (peça 58), foi a constatação de que a rubrica “Fabricação”, que segundo informado pelos gestores da Cooperativa, é referente ao custo dos serviços de processamento e envase do suco de laranja, está sendo indevidamente descontado de produtores responsáveis pelo fornecimento de laranja in natura ao programa (peça 29, p. 18 – 21, 33 e 58 e peça 58, p. 13,14 e 23). Por óbvio, o custo de fabricação somente ocorre no caso de aquisição do suco de laranja.

173. O efeito real desse achado é a existência de beneficiários fornecedores recebendo pagamentos decorrentes de sua participação no PAA-CDS com a presença de descontos indevidos.

174. A causa deste achado decorre da insuficiência de controles internos da Sureg-PR para evitar a aprovação de prestações de contas do PAA-CDS em que tenham sido efetuados descontos indevidos nos valores pagos aos beneficiários fornecedores, em desacordo com o art. 13, caput e §1º, do Decreto 7.775/2012.

Comentários do Gestor

175. De acordo com o Gestor, “baseando-se nos princípios da boa fé objetiva, a Conab, quando pactuou com essas organizações fornecedoras, estabeleceu uma relação revestida de boa-fé. Recebendo a documentação definida nas Normas que regem o programa, ou seja, documentos como: TRA, NF de venda, recibos e ou relatórios de pagamentos, conferência do PAA-Entrega em relação a documentação apresentada. Após conferida a validade documental e dentro desta regularidade apresentada pelos atores sociais envolvidos, se realiza a liberação dos recursos da conta bloqueada (esta cujo controle é de responsabilidade da CONAB), para a conta de livre movimentação (esta cujo controle é de responsabilidade e gestão da Cooperativa). Entende-se que os procedimentos realizados pela Auditoria esta além da capacidade e competência da CONAB não havendo procedimento normativo que indique tal procedimento firmado no convenio de Cooperação e/ou normas editadas pelo GGPAA” (peça 65, p. 22).

Conclusões

176. Considerando que a omissão dos normativos da Conab não pode limitar a ação do Gestor no sentido de zelar pela boa aplicação dos recursos públicos por ele geridos, propõe-se que sejam expedidas determinações à Sureg-PR, com fundamento no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inc. II, do RITCU, para que adote as seguintes providências:

a) instituir procedimento administrativo para apurar a ocorrência das irregularidades constatadas no Processo 21210.000506/2012-65 - CPR PR/2013/02/0008 (prazo de cento e vinte dias); e

b) instituir controles adicionais para evitar a aprovação de prestações de contas do PAA-CDS em que tenham sido efetuados descontos indevidos nos valores pagos aos beneficiários fornecedores, em desacordo com o art. 13, *caput* e §1º, do Decreto 7.775/2012 (prazo noventa dias).

IV. CONCLUSÃO

177. 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/PR 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.

178. Dentre as principais ocorrências relacionadas à seleção de beneficiários fornecedores destacam-se: i. existência de beneficiários fornecedores do PAA que receberam valores acima dos limites estabelecidos e que não preenchem os requisitos do Programa; ii. insuficiência ou inconsistência na documentação existente nos processos administrativos de aprovação de propostas de participação no PAA; e iii. Descumprimento de critérios de priorização para análise e formalização das propostas.

179. No que se refere à aquisição e à manutenção dos gêneros alimentícios do PAA, foram verificadas deficiências na conciliação entre a oferta e a demanda de alimentos.

180. Quanto à administração financeira do Programa, destacam-se as seguintes ocorrências: i. ausência de comprovação, na Prestação de Contas, da realização de pagamentos aos beneficiários fornecedores; e ii. existência de saldos em conta específica, após suspensão de CPR.

181. Já no que se refere à destinação dos alimentos adquiridos no PAA, a principal ocorrência foi a ausência de comprovação da destinação dos alimentos entregues aos beneficiários consumidores pela Unidade Receptora, além da existência de beneficiários consumidores que não preenchem os requisitos definidos pelo Programa.

182. Por fim, constatou-se também a aquisição de produtos em desconformidade com o Programa e com os princípios da Administração Pública, além do pagamento a beneficiários fornecedores com descontos indevidos por parte das organizações fornecedoras.

183. Os principais efeitos dessas ocorrências são: a aquisição de produtos beneficiados por indústrias alimentícias sem a realização de procedimentos licitatórios; o pagamento a fornecedores em montante superior ao limite individual ou a fornecedores que não preenchem os requisitos do Programa; a aprovação de pagamentos sem a devida prestação de contas; a retenção de recursos públicos em contas bancárias em detrimento da execução dos objetivos do Programa; a impossibilidade de rastreamento de eventos relevantes da execução contratual; a possibilidade do não atendimento das necessidades nutricionais do beneficiário receptor; e o potencial desperdício de alimentos entregues em quantidades superiores a demanda.

184. Tais ocorrências têm origem, em grande parte, na insuficiência de controles internos para garantir o cumprimento dos requisitos do Programa; nas deficiências dos normativos que regulamentam a operacionalização do Programa; na omissão dos gestores ao promover a análise e o saneamento dos processos suspensos; e o não atendimento às normas regulamentadoras do Programa quando da aprovação das propostas.

185. Para a correção dessas inconformidades propõe-se, no presente trabalho, determinar a adoção de medidas corretivas e implementação de controles administrativos adicionais aos já adotados, bem como a audiência dos responsáveis pela execução do Programa, para fins de apuração das responsabilidades pelas irregularidades identificadas e, por fim, a recuperação dos valores que encontram-se alocados nas contas específicas do programa em nome de organizações fornecedoras com contratos suspensos.

186. Estima-se que a presente auditoria tenha como benefícios a melhoria nos controles internos e o aumento da eficiência na execução do Programa.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

187. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

a) **Promover**, com fulcro no art. 43, inc. II, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, a **audiência** dos responsáveis abaixo relacionados, para, no prazo de quinze dias, apresentar razões de justificativas em decorrência das irregularidades constatadas:

a.1) Sr. Luiz Carlos Vissoci (CPF 199.564.449-87), Superintendente de Área Regional da Sureg-PR, período de gestão: 5/3/2012 a 24/9/2013:

a.1.1) aprovação de prestação de contas de CPR's em que não foram apresentados extratos das contas bancárias ou que foram apresentados extratos incompletos, o que caracteriza a realização de pagamentos sem a comprovação da regular utilização dos recursos do Programa, em afronta ao art. 13, §§1º a 3º do Decreto 7.775/2012 e às Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/04/2013, Capítulo III, item VII, 1.5 e 4 e a respectiva Cédula do produtor Rural (CPR), Cláusula 9.1, 10, alínea "a" e "b" (parágrafos 77-91 deste Relatório);

a.1.2) aprovação de beneficiário consumidor, Hospital Madre Teresa de Calcutá Ltda. - EPP, CNPJ 78.347.077/0001-20, na CPR PR/2012/02/0240, sem possuir os requisitos necessários para participar do Programa, previstos no art. 19 da Lei 12.512/2011 e na Resolução-GGPAA 62/2013, por ser entidade com fins lucrativos (parágrafos 105-118 deste Relatório);

a.1.3) aprovação de diversas CPR's em que as entidades beneficiárias consumidoras não estão corretamente identificadas, pois não foram informados os respectivos números do CNPJ, 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 105-118 deste Relatório).;

a.1.4) aprovação de CPR's que incluem beneficiárias consumidoras que destinam os produtos a outras entidades que não estão identificadas nos processos, 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 105-118 deste Relatório); e

a.1.5) aprovação de proposta de CPR's que incluem produtos industrializados por terceiros, ou processados pelo próprio beneficiário com a utilização de insumos adquiridos de terceiros, 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 (parágrafo 119-166 deste Relatório);

a.2) Sr. Erli de Pádua Ribeiro (CPF 540.116.129-87), Superintendente de Área Regional da Sureg-PR, período de gestão: a partir de 24/9/2013:

a.2.1) aprovação de prestação de contas de CPR's em que não foram apresentados extratos das contas bancárias ou que foram apresentados extratos incompletos, o que caracteriza a realização de pagamentos sem a comprovação da regular utilização dos recursos do Programa, em afronta ao art. 13, §§1º a 3º do Decreto 7.775/2012 e às Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/04/2013, Capítulo III, item VII, 1.5 e 4 e a respectiva Cédula do produtor Rural (CPR), Cláusula 9.1, 10, alínea "a" e "b" (parágrafos 77-91 deste Relatório);

a.2.2) manutenção das CPR's na condição de suspensos, sem providenciar o saneamento dos processos para sua continuidade ou encerramento, acarretando na retenção de montantes elevados de recursos públicos, sem utilização, nas contas bancárias das CPR's, em afronta às Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/4/2013, Capítulo VIII, item VII, letra "f" (parágrafos 94-103 deste Relatório);

a.2.3) aprovação de diversas CPR's em que as entidades beneficiárias consumidoras não estão corretamente identificadas, pois não foram informados os respectivos números do

CNPJ, 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 105-118 deste Relatório);

a.2.4)aprovação de CPR's que incluem beneficiárias consumidoras que destinam os produtos a outras entidades que não estão identificadas nos processos, 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 105-118 deste Relatório);

a.2.5)aprovação de proposta de CPR's que incluem produtos industrializados por terceiros, ou processados pelo próprio beneficiário com a utilização de insumos adquiridos de terceiros, 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 (parágrafo 119-166 deste Relatório);

a.3) Sr. Lafaete Jacomel (CPF 169.424.429-68), Superintendente de Área Regional da Sureg-PR, período de gestão: 31/8/2007 a 5/3/2012:

a.3.1)aprovação de diversas CPR's em que as entidades beneficiárias consumidoras não estão corretamente identificadas, pois não foram informados os respectivos números do CNPJ, 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 105-118 deste Relatório);

a.3.2)aprovação de CPR's que incluem beneficiárias consumidoras que destinam os produtos a outras entidades que não estão identificadas nos processos, 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 105-118 deste Relatório);

a.4) Sr. Valmor Luiz Bordin (CPF 144.513.951-00), Gerente de Área Regional da Gerência de Operações (GEOPE) da Sureg-PR, período de gestão: 31/7/2003 a 24/9/2013:

a.4.1)aprovação de prestação de contas de CPR's em que não foram apresentados extratos das contas bancárias ou que foram apresentados extratos incompletos, o que caracteriza a realização de pagamentos sem a comprovação da regular utilização dos recursos do Programa, em afronta ao art. 13, §§ 1º a 3º do Decreto 7.775/2012 e às Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/04/2013, Capítulo III, item VII, 1.5 e 4 e a respectiva Cédula do produtor Rural (CPR), Cláusula 9.1, 10, alínea "a" e "b" (parágrafos 77-91 deste Relatório);

a.5) Sr. Leônidas Toledo Kaminski (CPF 391.004.999-00), Gerente de Área Regional, da Gerência de Operações (GEOPE) da Sureg-PR, período de gestão: a partir de 8/10/2013:

a.5.1)aprovação de prestação de contas de CPR's em que não foram apresentados extratos das contas bancárias ou que foram apresentados extratos incompletos, o que caracteriza a realização de pagamentos sem a comprovação da regular utilização dos recursos do Programa, em afronta ao art. 13, §§1º a 3º do Decreto 7.775/2012 e às Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/04/2013, Capítulo III, item VII, 1.5 e 4 e a respectiva Cédula do produtor Rural (CPR), Cláusula 9.1, 10, alínea "a" e "b" (parágrafos 77-91 deste Relatório);

a.6) Sr. Valdecir Sassi (CPF 348.795.369-20), Gerente de Área Regional da Gerência de Finanças e Administração (GEFAD) da Sureg-PR, período de gestão: a partir de 5/3/2012:

a.6.1)aprovação de prestação de contas de CPR's em que não foram apresentados extratos das contas bancárias ou que foram apresentados extratos incompletos, o que caracteriza a realização de pagamentos sem a comprovação da regular utilização dos recursos do Programa, em afronta ao art. 13, §§1º a 3º do Decreto 7.775/2012 e às Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/04/2013, Capítulo III, item VII, 1.5 e 4 e a respectiva Cédula do produtor Rural (CPR), Cláusula 9.1, 10, alínea "a" e "b" (parágrafos 77-91 deste Relatório);

b) **determinar**, com fulcro no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inc. II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, à Superintendência Regional da Conab no Paraná que, no prazo de cento e vinte dias:

b.1) proceda a checagem das listas de beneficiários apontadas como falecidos na peça 20 do TC 015.449/2014-9, quanto à regularidade dos pagamentos efetuados e adote as providências cabíveis para recuperação dos valores pagos indevidamente e apuração das responsabilidades dos servidores e das organizações fornecedoras (parágrafos 322-48 deste Relatório);

b.2) inclua nos processos das CPR's PR/2012/02/0071, PR/2012/02/0184 e PR/2013/02/0008 os extratos bancários das contas correntes onde foram movimentados os recursos (parágrafos 77-92 deste Relatório);

b.3) realize a conciliação bancária das contas correntes referentes às CPR's PR/2012/02/0071, PR/2012/02/0184 e PR/2013/02/0008, de modo a identificar os pagamentos realizados a cada agricultor e todas as movimentações realizadas nessas contas, em especial, a destinação dos recursos relativos aos cheques de valores superiores aos limites identificados na conta 67774-4, da Cooperativa de Produtores de Frutas de Santa Maria (CPR PR/2013/02/0008) – parágrafos 77-92 deste Relatório, bem como instituir procedimento administrativo para apurar a ocorrência das irregularidades constatadas na CPR PR/2013/02/0008 (parágrafos 168-176 deste Relatório);

b.4) analise as razões que levaram à suspensão dos processos relacionados na peça 54 do TC 015.449/2014-9 e ultime por sua continuidade ou encerramento, promovendo, assim, a aplicação dos recursos suspensos ou a recuperação desses valores (parágrafos 94-104 deste Relatório);

b.5) revise todos os processos do PAA-CDS em fase de análise e aprovação, no intuito de identificar e corrigir a aquisição de produtos beneficiados em que ocorra a participação de terceiros no fornecimento de insumos e/ou no processamento dos produtos acabados (parágrafos 119-167 deste Relatório);

c) **determinar**, com fulcro no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inc. II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, à Superintendência Regional da Conab no Paraná que, no prazo de noventa dias:

c.1) institua controles adicionais, em conjunto com as demais unidades executoras do PAA no Estado do Paraná (peça 61 do TC 015.449/2014-9), a fim de evitar o pagamento a beneficiários fornecedores, a cada ano, que excedam os valores limites para a venda de produtos, no âmbito da CDS, estabelecidos no art. 5º da Resolução-GGPAA 59/2013 (parágrafos 23-30 deste Relatório);

c.2) instituir controles internos adicionais a fim de evitar o acesso de beneficiários fornecedores que não preencham os requisitos legais para ingresso no Programa de Aquisição de Alimentos como Beneficiários Fornecedores (parágrafos 322-48 deste Relatório);

c.3) instituir controles adicionais para evitar a aprovação de prestações de contas do PAA-CDS em que tenham sido efetuados descontos indevidos nos valores pagos aos beneficiários fornecedores, em desacordo com o art. 13, *caput* e §1º, do Decreto 7.775/2012 (parágrafos 168-176 deste Relatório);

d) **dar ciência** à Sureg-PR, com fundamento no artigo 4º da Portaria-Segecex 13/2011, que:

d.1) a aprovação de propostas do Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade Compra com Doação Simultânea, com documentação insuficiente, afronta o preconizado no Título 30 do Manual de Operações da Conab (parágrafos 49-54 deste Relatório);

d.2) deixar de observar os critérios de priorização de atendimento de beneficiários fornecedores a seguir relacionados: mulheres; quilombolas; indígenas; assentados/acampados da reforma agrária; extrativista; atingidos por barragens; produtores de alimentos orgânicos ou agroecológicos; inscritos no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal; participantes do Programa Bolsa Família; atendidos por ações do Plano Brasil sem Miséria; bem como idosos ou outros relacionados no artigo 69-A da Lei 9.784/1999, afronta o art. 4º, § 5º, do Decreto 7.775/2012 e art. 2º da Resolução-GGPA 44/2011 (parágrafos 55-59 deste Relatório);

d.3) que a aprovação de prestação de contas de CPR's em que não foram apresentados extratos ou que foram apresentados extratos incompletos das contas bancárias afronta o art. 13, §§1º a 3º, do Decreto 7.775/2012 e as Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/4/2013, Capítulo III, item VII, 1.5 e 4 e a respectiva Cédula do Produtor Rural (CPR), Cláusulas: 9.1; 10, alínea "a" e "b" (parágrafos 77-93 deste Relatório);

e) **dar ciência** do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e do Relatório que o fundamentam, além do Relatório da Unidade Técnica, à Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Economia Solidária do Paraná (parágrafos 23-31 deste Relatório³⁰); e

f) **autorizar** a Secex-PR a proceder ao monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo.

Curitiba-PR, em 12 de dezembro de 2014.

Assinado eletronicamente

Jorge Tawaraya
AUFC, matr. 2559-3

Assinado eletronicamente

Rosana de Oliveira Machado Aragão
AUFC, matr. 7628-7

Assinado eletronicamente

Elton Lúcio Ribeiro
AUFC, matr. 8604-5

ANEXO DO RELATÓRIO

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO PAA - SECEX/PR

TC 015.449/2014-9 - Fiscalis 384/2014

ÓRGÃO/ENTIDADE: Superintendência Regional da Conab no Paraná (Sureg-PR)

OBJETIVO: Avaliar a conformidade da execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS), no estado do Paraná, de responsabilidade da Conab por meio de sua superintendência regional (Sureg/PR), compreendendo as operações celebradas no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2013.

ACHADO	RESPONSÁVEL (IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
II.6. Ausência de comprovação, na Prestação de Contas, realização de pagamentos aos beneficiários fornecedores.	Luiz Carlos Vissoci (CPF 199.564.449-87), Superintendente de Área Regional da Sureg-PR, período de gestão: 5/3/2012 a 24/9/2013 Erli de Pádua Ribeiro (CPF 540.116.129-87), Superintendente de Área Regional da Sureg-PR, período de gestão: a partir de 24/9/2013	Exercício: 2012 2013 2014	Aprovação de prestação de contas de CPR's em que não foram apresentados extratos ou que foram apresentados extratos incompletos das contas bancárias vinculadas, em afronta ao art. 13, §§ 1º a 3º do Decreto 7.775/2012 e às Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/4/2013, Capítulo III, item VII, 1.5 e 4 e a respectiva	A omissão dos gestores ao não exigir a apresentação completa dos extratos bancários resulta, como efeito real, a aprovação de pagamentos sem comprovação da correta aplicação dos recursos e sem verificar se a movimentação de recursos foi realizada em conta bancária específica e para os fins exclusivos do Programa.	Não é possível afirmar que houve boa-fé dos responsáveis. Deveriam os responsáveis ter instituído os controles internos para certificar-se da correta prestação de contas das CPR's e, por consequência, garantir a aplicação dos recursos conforme os objetivos do Programa.

	<p>Valmor Luiz Bordin (CPF 144.513.951-00), Gerente de Área Regional da Gerência de Operações (GEOPE) da Sureg-PR, período de gestão: 31/7/2003 a 24/9/2013</p> <p>Leônidas Toledo Kaminski (CPF 391.004.999-00), Gerente de Área Regional, da Gerência de Operações (GEOPE) da Sureg-PR, período de gestão: a partir de 8/10/2013</p> <p>Valdecir Sassi (CPF 348.795.369-20), Gerente de Área Regional da Gerência de Finanças e Administração (GEFAD) da Sureg-PR, período de gestão: a partir de 5/3/2012</p>		<p>Cédula do Produtor Rural (CPR), Cláusulas: 9.1; 10, alínea “a” e “b”</p>		
<p>II.7. Existência de saldos em conta corrente após suspensão de CPR.</p>	<p>Erli de Pádua Ribeiro (CPF 540.116.129-87), Superintendente de Área Regional da Sureg-PR, período de gestão: a partir de</p>	<p>Exercício: 2013 2014</p>	<p>Manutenção das CPR's na condição de suspensas, sem providenciar o saneamento dos processos permitindo sua</p>	<p>Omissão do Gestor em adotar providências para analisar os processos suspensos permitiu que valores expressivos de recursos públicos pudessem</p>	<p>Não é possível afirmar que houve boa-fé dos responsáveis. Os responsáveis deveriam ter adotado procedimentos</p>

	24/9/2013		<p>continuidade ou seu encerramento, conforme o caso.</p> <p>Esta situação acarreta na retenção de montante elevado de recursos públicos sem utilização nas contas bancárias das CPR's em afronta as Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/4/2013, Capítulo VIII, item VII, letra f</p>	<p>ficassem retidos em contas bancárias sem que fossem utilizados para a execução do Programa.</p>	<p>para sanear os processos ou promover seu encerramento e, por consequência, garantir que os recursos públicos neles alocados fossem destinados a execução do Programa.</p>
<p>II.8. Ausência de comprovação de destinação dos alimentos entregues aos beneficiários consumidores pela Unidade Recebedora e/ou existência de beneficiários consumidores que não preencham os requisitos do PAA.</p>	<p>Lafaete Jacomel (CPF 169.424.429-68), Superintendente de Área Regional da Sureg-PR, período de gestão: 31/8/2007 a 5/3/2012</p> <p>Luiz Carlos Vissoci (CPF 199.564.449-87), Superintendente de Área Regional da Sureg-PR, período de gestão: 5/3/2012 a 24/9/2013</p> <p>Erli de Pádua Ribeiro (CPF 540.116.129-87), Superintendente de Área Regional da</p>	2012	<p>Aprovação de beneficiário consumidor o Hospital Madre Teresa de Calcutá Ltda. - EPP, CNPJ 78.347.077/0001-20, na CPR PR/2012/02/0240 sem possuir os requisitos necessários para participar do Programa, previstos no art. 19 da Lei 12.512/2011 e na Resolução-GGPAA 62/2013, por ser entidade com fins lucrativos.</p> <p>Aprovação de diversas</p>	<p>Aprovação de beneficiário consumidor em descumprimento ao art. 19 da Lei 12.512/2011 e à Resolução-GGPAA 62/2013.</p>	<p>Não é possível afirmar que houve boa-fé dos responsáveis.</p> <p>Os gestores deveriam ter adotado procedimentos no sentido de garantir o atendimento aos requisitos do Programa.</p>

	Sureg-PR, período de gestão: a partir de 24/9/2013		<p>CPR's em que as entidades beneficiárias consumidoras não foram corretamente identificadas, pois não são informados os respectivos números do CNPJ, 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.</p> <p>Aprovação de CPR's que incluem beneficiárias consumidoras que destinam os produtos a outras entidades que não estão identificadas nos processos, 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.</p>	<p>A aprovação de participação de entidades sem CNPJ específico impede sua aferição quanto ao atendimento aos requisitos para participar do Programa, além de impedir a identificação de seus devidos responsáveis.</p> <p>A inclusão de beneficiárias consumidoras que não sejam o cliente final dessas CPR's impede o controle da destinação dos alimentos e do alcance dos objetivos do Programa.</p>	
III.1. Aprovação de proposta de CPR's que incluem produtos industrializados por terceiros ou	Luiz Carlos Vissoci (CPF 199.564.449-87), Superintendente de Área Regional da Sureg-PR, período de gestão: 5/3/2012 a	2012 2013 2014	Aprovação de proposta de CPR's que incluem produtos industrializados por terceiros, ou processados pelo próprio beneficiário com a	A aquisição de alimentos em desconformidade com os critérios do Programa permitiu que parcelas expressivas de recursos das CPR's tivesse como destino	<p>Não é possível afirmar que houve boa-fé dos responsáveis.</p> <p>Os gestores deveriam ter adotado procedimentos no sentido de garantir o</p>



processados pelo próprio beneficiário com a utilização de insumos adquiridos de terceiros, 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.	24/9/2013 Erli de Pádua Ribeiro (CPF 540.116.129-87), Superintendente de Área Regional da Sureg-PR, período de gestão: a partir de 24/9/2013		utilização de insumos adquiridos de terceiros, 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.	empresas alimentícias sem que houvesse a realização do devido procedimento licitatório e a fornecedores que não atendem aos objetivos do Programa.	atendimento aos requisitos do Programa.
---	---	--	---	--	---