

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC 010.395/2013-0

Fiscalização 279/2013

Relator: Walton Alencar Rodrigues

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: conformidade

Ato originário: Acórdão 609/2013 - Plenário

Objeto da fiscalização: Operações do Programa de Aquisição de Alimentos em MG.

Ato de designação: Portaria de alteração - Secex-MG 1.080/2013, de 30/7/2013 (peça 24)
Portaria de alteração - Secex-MG 1.271/2013, de 28/8/2013 (peça 41)

Período abrangido pela fiscalização: 1ª/1/2011 a 1º/11/2013

Composição da equipe: Paulo César Cintra - Coordenador - mat. 3497-5

Celso Bernardes Silva - mat. 8660-6

Fabio Coutinho Clemente - mat. 3488-6

Odette Baeta Cavalcante - mat. 5676-6

Ricardo Augusto Capovilla - mat. 7682-1

Tiago Modesto Carneiro Costa - mat. 6583-8

Vyrgínia da Cruz Nunes - mat. 9815-9

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Superintendência Regional da Conab em Minas Gerais

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

Vinculação TCU (unidade técnica): Secretaria de Controle Externo - MG

Responsáveis pelo órgão/entidade:

nome: Cleide Edvirges Santos Laia

cargo: Superintendente Regional

período: 8/4/2009 a 31/3/2013

nome: Osvaldo Teixeira de Souza Filho

cargo: Superintendente Regional

período: a partir de 1º/4/2013

Outros responsáveis: vide rol na peça:

ROL DE RESPONSÁVEIS

PROCESSO CONEXO

Não existem processos conexos.

RESUMO

Trata-se de auditoria realizada na Superintendência Regional da Conab em Minas Gerais (Sureg/MG), no período de 6/5/2013 a 1º/11/2013.

A presente auditoria teve por objetivo verificar a aderência à legislação aplicável das operações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no estado de Minas Gerais, de responsabilidade da Conab, por meio de sua superintendência regional, compreendendo as Cédulas do Produto Rural (CPR) formalizadas no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012.

Tendo em visto o objetivo da fiscalização, formularam-se as questões de auditoria adiante indicadas:

Questão 1 - A seleção dos fornecedores do PAA, decorrente das operações formalizadas no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012, foi realizada em conformidade com as regras definidas na Lei 10.696/2003, Lei 12.512/2011, Decreto 6.447/2008 e Decreto 7.775/2012 (a partir de setembro de 2012), além do Manual de Operações da Conab (MOC)?

Questão 2 - Os produtos adquiridos pela Sureg/MG no âmbito do PAA, decorrentes das operações formalizadas no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012, foram entregues e mantidos seguindo os procedimentos e os requisitos definidos na Lei 10.696/2003, Lei 12.512/2011, Decreto 6.447/2008 e Decreto 7.775/2012 (a partir de setembro de 2012), além do Manual de Operações da Conab (MOC)?

Questão 3 - A administração orçamentária e financeira dos recursos destinados ao PAA, decorrente das operações formalizadas no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012, obedeceu ao disposto nos Decretos 6.447/2008 e 7.775/2012 (operações a partir de setembro de 2012), além do Manual de Operações da Conab (MOC)?

Questão 4 - Os processos de destinação dos alimentos adquiridos para beneficiários consumidores, no âmbito do PAA, decorrentes das operações formalizadas no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012, foram realizados em conformidade com as regras definidas nas Leis 10.696/2003 e 12.512/2011, Decretos 6.447/2008 e 7.775/2012 (a partir de setembro de 2012), além do Manual de Operações da Conab (MOC)?

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Nenhuma restrição foi imposta aos exames. Os procedimentos de auditoria previstos na matriz de planejamento foram aplicados, de início, na Superintendência Regional da Conab em Minas Gerais, localizada em Belo Horizonte/MG. Em seguida, tiveram aplicação nas localidades em que se encontravam os agricultores familiares, as organizações fornecedoras, os consumidores e conselhos de controle social, que foram selecionados para visita *in loco*. Nesse sentido, foram visitados os municípios de Guapé, Bambuí, Caratinga e Inhapim, em Minas Gerais. Os procedimentos tiveram como objeto processos administrativos de Cédulas do Produto Rural (CPR) formalizadas e Projetos em Carteira, que compõem uma amostra estatística de seleção aleatória e quatro amostras de estudo de caso.

As principais constatações deste trabalho foram:

- 1 - Existência de beneficiários fornecedores do PAA que não preenchem os requisitos do Programa;
- 2 - Insuficiência ou Inconsistência na documentação existente nos processos administrativos de aprovação de propostas do PAA;
- 3 - Inexistência de controle das pessoas atendidas na distribuição de alimentos;

- 4 - Entrega de produtos do PAA com divergências de preços;
- 5 - Entrega de produtos do PAA com divergências quantitativas;
- 6 - Entrega de produtos por terceiro estranho ao projeto;
- 7 - Entrega de produtos sem respeito ao cronograma do projeto;
- 8 - Movimentação irregular na conta específica da organização fornecedora;
- 9 - Liberação de novos pagamentos à organização fornecedora sem a comprovação do repasse das parcelas pagas anteriormente aos beneficiários fornecedores (agricultores);
- 10 - Liberação de pagamentos para organizações fornecedoras com CPRs vencidas;
- 11 - Existência de saldos em conta específica, após suspensão, cancelamento ou vencimento de CPRs;
- 12 - Prestação de contas com extratos bancários incompletos; e
- 13 - Inexistência/Deficiência de autuação oficial dos projetos do PAA.

As propostas de encaminhamento para as principais constatações ainda não saneadas contemplam dar ciência e determinações ao auditado, bem como determinação de providências internas ao TCU.

A auditoria em evidência viabilizou a fiscalização de recursos públicos que perfazem o total de R\$ 36.905.597,22.

Por último, vale destacar que, dentre os benefícios estimados desta auditoria, podem ser mencionados:

- a) a devolução de recursos aos cofres da Conab, no total de R\$ 26.278,58, em decorrência de determinações propostas relativas a divergências quantitativas e de preços na entrega de produtos adquiridos; e
- b) a correção de irregularidades ou impropriedades por conta das determinações e ciências propostas, contribuindo, assim, para a melhoria da gestão e do desempenho da administração pública, bem como coibindo a ocorrência de fraudes e desvios de recursos.

1 - APRESENTAÇÃO

1. Trata-se de auditoria de conformidade que tem como objeto as operações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no estado de Minas Gerais, sob responsabilidade da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), compreendendo as Cédulas do Produto Rural (CPR) formalizadas no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012.

2 - INTRODUÇÃO

2.1 - Deliberação que originou o trabalho

2. Em cumprimento ao Acórdão 609/2013 - Plenário, realizou-se auditoria na Superintendência Regional da Conab em Minas Gerais, no período compreendido entre 6/5/2013 e 1º/11/2013.

3. As razões que motivaram esta auditoria foram:

a) a relevância material dos dispêndios com o PAA em Minas Gerais. Desde o início do programa, em 2003, os valores aplicados tiveram vertiginoso crescimento. Somente nos últimos dois exercícios (2011/2012), a execução financeira totalizou mais de R\$ 84 milhões;

b) o PAA ainda não havia sido objeto de fiscalização específica do Tribunal; e

c) 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 no estado de Minas Gerais.

2.2 - Visão geral do objeto

2.2.1 - Características gerais

4. O PAA, criado pelo art. 19, da Lei 10.696, de 2 de julho de 2003, 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: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar.

5. 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).

6. Na sua vertente de promover o acesso à alimentação, objetiva garantir alimentos em quantidade e regularidade adequados às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional.

7. O PAA, em razão de seus objetivos de cunho social e econômico, exerce papel relevante na estratégia governamental de combate à pobreza, fazendo parte do Plano Brasil Sem Miséria e Fome Zero.

8. As diretrizes e ações do PAA são definidas por um Grupo Gestor (GGPAA), composto pelo MDS, que exerce sua coordenação, MDA, Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MOG), e Ministério da Educação (MEC).

9. A aquisição de alimentos ocorre por dispensa de licitação e, atualmente, é processada mediante as seguintes modalidades: a) Compra com Doação Simultânea (CDS); b) Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF); c) Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA Leite); d) Apoio à Formação de Estoques da Agricultura Familiar (CPR Estoque); e e) Compra Institucional.

10. Convém observar que a modalidade Compra Institucional foi criada somente em julho de 2012 (art. 17, V, do Decreto 7.775/2012), fugindo da regra de custeio oriundo do MDS e MDA. Essa modalidade é a única que é suportada por recursos próprios dos órgãos e entidades da Administração Pública que realizarem compras com amparo do PAA.

11. As operações do PAA são executadas pelos seguintes agentes:

a) Conab, empresa pública vinculada ao Mapa, que assina Termo de Cooperação com o MDS e MDA, no intuito de viabilizar e disciplinar suas atividades programáticas; e

b) União, estados, municípios e o Distrito Federal. Até recentemente, a execução por tais entes se dava por meio de convênios celebrados com o MDS e MDA. A partir do Decreto 7.775/2012, a parceria tem como base Termo de Adesão celebrado entre os interessados.

12. A Conab executa exclusivamente as operações de aquisição e distribuição de alimentos nas modalidades CDAF e CPR Estoque. Já a modalidade CDS é executada pela Conab em conjunto com estados e municípios. Por sua vez, a modalidade PAA Leite é implementada apenas pelos estados do Nordeste e MG (Norte). A Compra Institucional está prevista para ser executada pela União, estados, Distrito Federal e municípios.

2.2.2 - Objetivos

13. A par dos objetivos apresentados de forma sintética no tópico anterior (2.2.1), para uma compreensão mais abrangente do alcance do PAA, relacionamos a seguir suas finalidades, conforme consta no art. 19, da Lei 10.696/2003, com a redação dada pela Lei 12.512/2011:

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

b) incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;

c) promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;

d) promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar;

e) constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;

f) apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e

g) fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização.

2.2.3 - Beneficiários

14. Os beneficiários do PAA podem ser fornecedores ou consumidores de alimentos, assim definidos:

a) beneficiários consumidores - indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e aqueles atendidos pela rede socioassistencial, pelos equipamentos de alimentação e nutrição e, em condições específicas definidas pelo GGPA, pela rede pública e filantrópica de ensino;

b) beneficiários fornecedores - agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, que atendam aos requisitos previstos no art. 3º, da Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, a seguir:

b.1) não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais. Tratando-se de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, não detenha fração ideal por proprietário maior do que quatro módulos fiscais (Obs.: não se aplica a extrativistas, povos indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais);

b.2) utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

b.3) tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;

b.4) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

c) organizações fornecedoras - cooperativas e outras organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado que detenham a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) - DAP Especial Pessoa Jurídica ou outros documentos definidos por resolução do GGPAA.

2.2.4 - Estrutura organizacional

15. A estrutura organizacional do PAA é formada por seis instâncias fundamentais, com funções distintas: deliberativa, consultiva, gestora, executora, controle social e operadora. O Decreto 7.775/2012 disciplina essa estrutura, a qual é detalhada na sequência.

16. O Grupo Gestor do PAA (GGPAA) é órgão colegiado de caráter deliberativo, constituído por representantes do MDS, a quem compete a sua coordenação, MDA, Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e Ministério da Educação (MEC).

17. Conforme o disposto nos arts. 20 e 21, do Decreto 7.775/2012, a finalidade precípua do GGPAA é orientar e acompanhar a implementação do PAA, normatizando-o por meio de resoluções. Para isso, é responsável por definir:

a) a forma de funcionamento das modalidades do Programa;

b) a metodologia para a definição dos preços de referência de aquisição de alimentos, considerando diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar;

c) a metodologia para definição dos preços e as condições de venda dos produtos adquiridos;

d) as condições de doação dos produtos adquiridos;

e) as condições de formação de estoques públicos;

f) os critérios de priorização dos beneficiários fornecedores;

g) as condições para a aquisição e doação das sementes, mudas e outros materiais propagativos de culturas alimentares;

h) a forma de seu funcionamento; e

i) outras medidas necessárias para a operacionalização do PAA.

18. A Instância consultiva é representada pelo Comitê Consultivo constituído pelo GGPAA, nos termos do art. 22, do Decreto 7.775/2012. Tem como finalidade o assessoramento e acompanhamento das atividades do programa. É composto por representantes governamentais e da sociedade civil, fazendo parte, também, da instância de controle social do PAA, conforme o art. 44, do retrocitado normativo.

19. Entre suas atribuições específicas, destaca-se a emissão de parecer quanto à adequação dos gastos às atividades de operacionalização do PAA, realizadas pelas unidades executoras, e seu envio à aprovação do MDS.

20. De acordo com o art. 27, do Decreto 7.775/2012, as unidades gestoras do PAA são o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsáveis pela disponibilização dos recursos orçamentários e financeiros que sustentam as operações do programa.

21. Por sua vez, as unidades executoras do PAA, após receberem recursos orçamentários e financeiros das unidades gestoras, são diretamente responsáveis pelas operações de compra e distribuição de alimentos, viabilizando, assim, a consecução dos objetivos finalísticos do programa.

22. Conforme o art. 28, do Decreto 7.775/2012, podem executar o PAA:

a) os órgãos ou entidades da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, e consórcios públicos, que celebrarem Termo de Adesão ou convênios com as unidades gestoras; e

b) a Conab e outros órgãos ou entidades da administração pública federal que celebrarem Termo de Cooperação com as unidades gestoras.

23. A Conab, na operacionalização do PAA, observa normativo interno denominado MOC - Manual de Operações da Conab, o qual, em seus capítulos 27 a 34, disciplina as modalidades que executa. Ademais, os direitos e as obrigações que a Conab tem na condução do PAA são definidos pelo Termo de Cooperação celebrado com o MDS e MDA, vigente à época dos fatos.

24. Considerando a execução do PAA em Minas Gerais, na estrutura da Sureg/MG, a operacionalização está a cargo do Secom - Setor de Operações Comerciais, subordinado à Geope - Gerência de Operações. Já na Conab Matriz, está subordinada à Supaf - Superintendência de Suporte à Agricultura Familiar e suas respectivas gerências, Gepaf - Gerência de Programação Operacional da Agricultura Familiar e Gecaf - Gerência de Acompanhamento e Controle das Ações da Agricultura Familiar.

25. Com relação às instâncias de controle e participação social do PAA, cabe destacar os conselhos de segurança alimentar e nutricional nas esferas nacional, estadual e municipal, além do comitê consultivo do programa, nos termos do art. 44, do Decreto 7.775/2012. Na hipótese de inexistência desse Conselho, outro organismo deverá ser indicado, com preferência para o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável ou o Conselho de Assistência Social.

26. Por fim, cabe citar que os Agentes Operadores do PAA são as instituições financeiras oficiais que celebram contrato, acordo de cooperação ou instrumento congênere com a União, para efetuar o pagamento mediante contas vinculadas, em geral, às organizações fornecedoras ou aos agricultores familiares, conforme o estabelecido no art. 40, do Decreto 7.775/2012.

2.2.5 - Aspectos orçamentários

27. O PAA não se constitui em um programa de trabalho específico inscrito no Orçamento da União. Trata-se de um programa social mantido com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tendo, como fonte, créditos classificados em diversas funções e programas orçamentários.

2.2.5.1 - Execução orçamentária nacional

28. No período de 2003/2012, considerando os dados da execução nacional, o PAA totalizou uma quantia investida acima de R\$ 4,9 bilhões. O MDS contribuiu com 90,8% desse orçamento total, enquanto o MDA participou com 9,2%. Entre 2003 a 2005, o MDS suportou integralmente o programa. Nos anos de 2011 e 2012, o MDS acentuou novamente sua contribuição, ultrapassando o patamar de 94%. O detalhamento da execução orçamentária do PAA, por ano, fonte e participação relativa, encontra-se na tabela 1 a seguir:

Tabela 1 - Execução dos recursos do PAA, por fonte, no período de 2003/2012.

Ano	MDA	Participação	MDS	Participação	Total
2003	0,00	0,0%	145.258.972,06	100,0%	145.258.972,06
2004	0,00	0,0%	181.074.211,46	100,0%	181.074.211,46
2005	0,00	0,0%	333.859.262,48	100,0%	333.859.262,48
2006	73.720.358,45	15,1%	413.521.715,15	84,9%	487.242.073,60
2007	64.199.368,44	13,5%	411.914.294,98	86,5%	476.113.663,42
2008	86.255.347,49	16,9%	425.259.052,81	83,1%	511.514.400,30
2009	89.636.537,00	15,1%	502.111.110,65	84,9%	591.747.647,65
2010	57.093.566,79	8,9%	584.196.867,38	91,1%	641.290.434,17
2011	33.799.118,15	4,8%	663.751.192,29	95,2%	697.550.310,44
2012	47.182.108,59	5,6%	791.278.327,54	94,4%	838.460.436,13
Total	451.886.404,90	9,2%	4.452.225.006,80	90,8%	4.904.111.411,70

a) Fonte: MDS e Conab; b) Valores expressos em R\$; e c) Valores aplicados na aquisição de alimentos somente, excluindo-se despesas operacionais.

29. Depreende-se também da tabela acima o expressivo crescimento das operações do PAA. Somente no ano de 2012, os recursos aplicados superaram R\$ 838 milhões, representando, assim, um incremento superior a 5,7 vezes (477,9%) em relação ao total investido em 2003 (145 milhões). O aumento dos recursos aplicados pelo MDS manteve-se praticamente proporcional à evolução do total investido no PAA, enquanto a verba do MDA, alocada a partir de 2006, atingiu valor máximo em 2009, tendo sido reduzida desde então.

30. Considerando os agentes executores do PAA, do total aplicado no período de 2003/2012, a Conab teve operações que somaram quase R\$ 2,8 bilhões, o que representou uma execução orçamentária de 56,8%. De outra parte, os Estados e Municípios foram responsáveis por transações que superaram R\$ 2,1 bilhões, participando, assim, com 43,2% das operações do programa. Os pormenores das informações ora indicadas são apresentados, por ano, na tabela 2 a seguir.

Tabela 2 - Orçamento do PAA, por executor, no período de 2003/2012.

Ano	Conab	Participação	Estados e Municípios	Participação	Total
2003	81.541.207,29	56,1%	63.717.764,77	43,9%	145.258.972,06
2004	107.185.826,34	59,2%	73.888.385,12	40,8%	181.074.211,46
2005	112.791.660,39	33,8%	221.067.602,09	66,2%	333.859.262,48
2006	200.667.394,34	41,2%	286.574.679,26	58,8%	487.242.073,60
2007	228.352.986,54	48,0%	247.760.676,88	52,0%	476.113.663,42
2008	272.490.387,55	53,3%	239.024.012,75	46,7%	511.514.400,30
2009	363.381.940,60	61,4%	228.365.707,05	38,6%	591.747.647,65
2010	379.735.466,39	59,2%	261.554.967,78	40,8%	641.290.434,17
2011	451.036.204,40	64,7%	246.514.106,04	35,3%	697.550.310,44
2012	586.567.130,50	70,0%	251.893.305,63	30,0%	838.460.436,13
Total	2.783.750.204,33	56,8%	2.120.361.207,37	43,2%	4.904.111.411,70

a) Fonte: MDS e Conab; b) Valores expressos em R\$; e c) Valores aplicados na aquisição de alimentos somente, excluindo-se despesas operacionais.

31. Pelo que se infere da tabela anterior, as operações conduzidas pela Conab passaram de um montante anual de R\$ 81,5 milhões para R\$ 586,5 milhões, crescendo, assim, quase 7,2 vezes (619,6%), patamar acima, inclusive, do significativo incremento do orçamento anual do PAA, que foi superior a 5,7 vezes (477,9%). Por conta disso, a execução do programa pela Conab se concentrou, saindo de uma participação de 56,1% para alcançar, no ano de 2012, o índice de 70%.

32. A modalidade do PAA objeto da maior alocação de recursos foi a Compra com Doação Simultânea (CDS) executada pela Conab. No período de 2003 a 2012, a verba aplicada somou mais de R\$ 1,6 bilhão, representando 34% do orçamento total do PAA. Na tabela 3 abaixo, detalha-se, por ano e executor, os valores aplicados em todas as modalidades do PAA, indicando-se, ainda, a representatividade relativa de cada uma em relação ao total da quantia aplicada:

Tabela 3 - Execução dos recursos do PAA, por modalidade e executor, no período de 2003/2012.

Ano	Conab				Estados e Municípios		Total
	CAAF ^(d)	CDAF	CPR Estoque	CDS	CDS	PAA Leite	
2003	57.200.557,87	6.593.556,40	11.568.587,50	6.178.505,52	1.829.923,77	61.887.841,00	145.258.972,06
2004	35.074.022,47	30.548.177,26	19.924.284,41	21.639.342,20	12.601.755,12	61.286.630,00	181.074.211,46
2005	0,00	38.277.210,89	26.111.252,64	48.403.196,86	30.393.702,09	190.673.900,00	333.859.262,48
2006	0,00	68.524.922,88	49.952.241,46	82.190.230,00	84.766.247,16	201.808.432,10	487.242.073,60
2007	0,00	40.137.568,44	44.700.108,10	143.515.310,00	68.618.410,24	179.142.266,64	476.113.663,42
2008	0,00	44.683.097,12	46.060.288,57	181.747.001,86	63.360.617,76	175.663.394,99	511.514.400,30
2009	0,00	166.434.190,00	46.572.641,60	150.375.109,00	53.006.210,99	175.359.496,06	591.747.647,65
2010	0,00	60.081.799,42	47.195.806,75	272.457.860,22	43.011.114,04	218.543.853,75	641.290.434,17
2011	0,00	28.272.957,98	59.769.851,25	362.993.395,17	88.565.742,60	157.948.363,44	697.550.310,44
2012	0,00	96.452.563,37	95.105.154,24	395.009.412,89	114.188.587,66	137.704.717,97	838.460.436,13
Total	92.274.580,34	580.006.043,76	446.960.216,52	1.664.509.363,72	560.342.311,42	1.560.018.895,95	4.904.111.411,70
	1,9%	11,8%	9,1%	34,0%	11,4%	31,8%	100,0%

a) Fonte: MDS e Conab; e b) Valores expressos em R\$; c) Valores aplicados na aquisição de alimentos somente, excluindo-se despesas operacionais; e d) a modalidade Compra Antecipada (CAAF) foi extinta em 2004.

33. Da tabela anterior, constata-se que, nos últimos anos, a relevância da modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) executada pela Conab se tornou ainda mais acentuada, ultrapassando e muito a média de 34%. No ano de 2011, a quantia repassada, quase R\$ 363 milhões, correspondeu a 52% da execução orçamentária do PAA. Em 2012, o total aplicado, de R\$ 395 milhões, representou 47,1% do orçamento anual.

2.2.5.2 - Execução orçamentária no estado de Minas Gerais

34. A execução do PAA no estado de Minas Gerais é bastante significativa sob o aspecto orçamentário. No período de 2003/2012, os recursos alocados atingiram o montante de R\$ 685,6 milhões, indicando, assim, que 14% do orçamento total do PAA foram distribuídos ao estado mineiro. Por sua vez, a parcela do PAA operado exclusivamente pela Conab em Minas Gerais somou R\$ 283,4 milhões, o que correspondeu à execução de 41,3% dos recursos que foram destinados a operações desse estado. Os valores e a representatividade do orçamento executado na esfera estadual e pela unidade mineira da Conab se encontram detalhados na tabela 4 a seguir:

Tabela 4 - Execução orçamentária do PAA em Minas Gerais no período de 2003/2012.

Ano	PAA Nacional	PAA Minas Gerais	PAA Conab MG	Participação PAA Minas Gerais em relação ao PAA Nacional	Participação PAA Conab MG em relação ao PAA-MG
2003	145.258.972,06	7.791.380,98	1.063.880,98	5,4%	13,7%
2004	181.074.211,46	20.013.192,49	3.626.058,88	11,1%	18,1%
2005	333.859.262,48	59.361.299,34	10.229.008,31	17,8%	17,2%
2006	487.242.073,60	74.283.943,33	23.677.807,78	15,2%	31,9%
2007	476.113.663,42	73.626.253,41	26.186.283,51	15,5%	35,6%
2008	511.514.400,30	89.365.572,27	45.426.276,36	17,5%	50,8%

Ano	PAA Nacional	PAA Minas Gerais	PAA Conab MG	Participação PAA Minas Gerais em relação ao PAA Nacional	Participação PAA Conab MG em relação ao PAA-MG
2009	591.747.647,65	81.418.812,68	37.694.288,88	13,8%	46,3%
2010	641.290.434,17	109.352.292,95	51.187.272,56	17,1%	46,8%
2011	697.550.310,44	83.025.705,09	42.026.703,72	11,9%	50,6%
2012	838.460.436,13	87.379.667,39	42.323.738,22	10,4%	48,4%
Total	4.904.111.411,70	685.618.119,94	283.441.319,20	14,0%	41,3%

a) Fonte: MDS e Conab; b) Valores expressos em R\$; e c) Valores aplicados na aquisição de alimentos somente, excluindo-se despesas operacionais.

35. O aporte de verba orçamentária destinada ao estado de Minas Gerais incrementou-se mais de 11 vezes na década em exame, visto que passou de uma dotação anual de R\$ 7,8 milhões para, no ano de 2012, atingir a quantia de R\$ 87,4 milhões, tendo se verificado, em 2010, a aplicação máxima de recursos, no valor de R\$ 109,4 milhões. As operações do PAA em Minas Gerais representaram, ao final de 2012, 10,4% da execução orçamentária total do PAA.

36. A parcela do PAA implementada pela Conab em Minas Gerais partiu de uma execução anual modesta, de R\$ 1,06 milhão, para R\$ 42,3 milhões ao final de 2012, o que significou o crescimento de quase 40 vezes no valor executado por tal entidade. No ano de 2010, ocorreu o pico das operações, que totalizaram R\$ 51,2 milhões. Nesse contexto, a participação da Conab se elevou de maneira consistente até 2008, quando atingiu o máximo de 50,8%. Desde então, sua participação não ficou abaixo de 46,3%. No ano de 2012, as operações realizadas pela Conab representaram 48,4% de toda a execução orçamentária do PAA no estado de Minas Gerais.

37. Conforme demonstra a tabela 5 abaixo, no âmbito das operações efetivadas pela Conab no estado de Minas Gerais, a Compra Direta com Doação Simultânea (CDS) foi a modalidade do PAA que mais se destacou na aplicação dos recursos, atingindo o total de R\$ 265 milhões, o que representou 93,5% do orçamento realizado por tal entidade. Nos anos mais recentes, inclusive, a execução orçamentária do PAA pela Conab no estado mineiro ficou ainda mais concentrada. No ano de 2011, da verba total de R\$ 42 milhões, 97,9% (R\$ 41,1 milhões) foram destinados à modalidade CDS. Em 2012, o total executado, de R\$ 42,3 milhões, foi integralmente direcionado para operações na modalidade CDS:

Tabela 5 - Aplicação dos recursos do PAA pela Conab em Minas Gerais, por modalidade, no período de 2003/2012.

Ano	Conab MG				Total
	CAAF ^(d)	CDAF	CPR Estoque	CDS	
2003	1.047.080,98	0,00	0,00	16.800,00	1.063.880,98
2004	67.500,00	8.743,00	0,00	3.549.815,88	3.626.058,88
2005	0,00	421.270,70	0,00	9.807.737,61	10.229.008,31
2006	0,00	79.707,86	1.533.360,60	22.064.739,32	23.677.807,78
2007	0,00	0,00	2.405.803,54	23.780.479,97	26.186.283,51
2008	0,00	6.560.550,00	3.068.394,78	35.797.331,58	45.426.276,36
2009	0,00	0,00	1.960.000,00	35.734.288,88	37.694.288,88
2010	0,00	0,00	376.439,86	50.810.832,70	51.187.272,56
2011	0,00	0,00	916.442,10	41.110.261,62	42.026.703,72
2012	0,00	0,00	0,00	42.323.738,22	42.323.738,22
Total	1.114.580,98	7.070.271,56	10.260.440,88	264.996.025,78	283.441.319,20
	0,4%	2,5%	3,6%	93,5%	100,0%

a) Fonte: MDS e Conab; b) Valores expressos em R\$; c) Valores aplicados na aquisição de alimentos somente, excluindo-se despesas operacionais; e d) A modalidade Compra Antecipada (CAAF) foi extinta em 2004.

38. Tendo sido demonstrada a relevância material das operações de CDS no estado de Minas Gerais, especialmente nos anos de 2011 e 2012, quando concentraram quase a totalidade dos recursos do PAA executados pela Conab, a presente auditoria teve como escopo as operações de tal modalidade formalizadas no aludido período.

2.2.6 - Sistemas de tecnologia da informação

39. Os sistemas de tecnologia da informação que atualmente dão suporte operacional ao PAA são os seguintes: a) SIGPAA; b) PAAnet; e c) SIGEST. Tais sistemas viabilizam o processamento eletrônico de determinadas etapas do programa.

40. O SIGPAA, antes designado por Sigest, é o Sistema de Gestão do PAA, no qual é realizado o registro das propostas de participação enviadas por intermédio do PAAnet. O SIGPAA contempla somente a fase de recebimento da proposta, passando pela sua análise, e encerrando sua utilização quando da aprovação formal da proposta e formalização da respectiva Cédula do Produto Rural (CPR).

41. A Conab atualmente está desenvolvendo outro módulo para esse sistema denominado “SIGPAA Entregas”, que irá acompanhar a execução de todas as propostas em tempo real. Tal módulo já está sendo avaliado por suas regionais nos estados do RS, PB, PI, CE, MT, PR, MS e RN. Estima-se que, quando estiver generalizada a utilização do “SIGPAA Entregas”, será possível identificar, em tempo real, quais os projetos que efetivamente estão em execução, com dados mais precisos acerca das quantidades, gêneros de produtos e valor das entregas realizadas. Com isso, não será mais necessário fazer consultar pontuais às unidades regionais para obter tais informações.

42. Quanto ao PAAnet, cabe observar que é o aplicativo desenvolvido pela Conab e disponibilizado aos interessados com o objetivo de permitir o preenchimento eletrônico das propostas de participação no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio das modalidades de Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CDS) e Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR Estoque).

43. Dessa forma, mediante o PAAnet, disponível para download no sítio da Conab, as cooperativas e associações de agricultores familiares têm a possibilidade de realizar o registro das propostas de maneira mais simples e eficiente, transmitindo-a via conexão segura de Internet diretamente ao SIGPAA. Outra possibilidade é gravar em disquete para entregar à Superintendência Regional da Conab (Sureg) mais próxima.

44. Por fim, cabe mencionar o SIGEST (antigo X-FAC). Representa um sistema mais abrangente no âmbito da Conab, pois efetua controles integrados das operações relacionadas com faturamento, controle de estoques, atualização contábil e escrituração fiscal. Portanto, tal sistema não é usado exclusivamente para executar o PAA. Nele são lançadas as notas fiscais das organizações fornecedoras do PAA (Associações/Cooperativas) e geradas as notas fiscais de saída/doação da Conab, a fim de dar sustentação fiscal à distribuição de alimentos.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

45. A presente auditoria teve por objetivo verificar a aderência à legislação aplicável das operações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no estado de Minas Gerais, de responsabilidade da Conab, por meio de sua superintendência regional (Sureg/MG), compreendendo as Cédulas do Produto Rural formalizadas no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012.

46. Para viabilizar o alcance do objetivo proposto, foram estabelecidas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1 - A seleção dos fornecedores do PAA, decorrente das operações formalizadas no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012, foi realizada em conformidade com as regras definidas na Lei 10.696/2003, Lei 12.512/2011, Decreto 6.447/2008 e Decreto 7.775/2012 (a partir de setembro de 2012), além do Manual de Operações da Conab (MOC)?

Questão 2 - Os produtos adquiridos pela Sureg/MG no âmbito do PAA, decorrentes das operações formalizadas no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012, foram entregues e mantidos seguindo os procedimentos e os requisitos definidos na Lei 10.696/2003, Lei 12.512/2011, Decreto 6.447/2008 e Decreto 7.775/2012 (a partir de setembro de 2012), além do Manual de Operações da Conab (MOC)?

Questão 3 - A administração orçamentária e financeira dos recursos destinados ao PAA, decorrente das operações formalizadas no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012, obedeceu ao disposto nos Decretos 6.447/2008 e 7.775/2012 (operações a partir de setembro de 2012), além do Manual de Operações da Conab (MOC)?

Questão 4 - Os processos de destinação dos alimentos adquiridos para beneficiários consumidores, no âmbito do PAA, decorrentes das operações formalizadas no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012, foram realizados em conformidade com as regras definidas nas Leis 10.696/2003 e 12.512/2011, Decretos 6.447/2008 e 7.775/2012 (a partir de setembro de 2012), além do Manual de Operações da Conab (MOC)?

2.4 - Metodologia utilizada

47. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

2.4.1 - Escopo

48. O escopo da presente auditoria compreendeu as operações de Compra com Doação Simultânea (CDS), modalidade do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), executadas pela Conab no estado de Minas Gerais, por intermédio de sua superintendência regional (Sureg/MG), que tenham sido formalizadas nos anos de 2011 e 2012.

2.4.2 - Não escopo

49. Esta auditoria não teve o escopo de:

- a) avaliar as operações de Apoio à Formação de Estoques da Agricultura Familiar (CPR Estoque) executadas pela Conab no estado de Minas Gerais;
- b) avaliar as operações de Compra com Doação Simultânea (CDS) executadas diretamente pelo estado de Minas Gerais e municípios mineiros; e
- c) avaliar as operações de outras modalidades do PAA executadas diretamente pelo estado de Minas Gerais e municípios mineiros.

2.4.3 - Procedimentos de auditoria

50. Os procedimentos de auditoria previstos na matriz de planejamento foram aplicados, de início, na Superintendência Regional da Conab em Minas Gerais, localizada em Belo Horizonte/MG. Em seguida, tiveram aplicação nas localidades em que se encontravam os agricultores familiares, as organizações fornecedoras, os consumidores e conselhos de controle social, que foram selecionados para visita *in loco*.

51. As visitas *in loco* foram definidas para as operações que conjugavam relevância material, existência de indícios de irregularidades, beneficiários com múltiplos projetos em execução e maior risco inerente ao tipo de consumidor responsável pela distribuição dos alimentos. Nesse sentido, foram visitados os municípios de Guapé, Bambuí, Caratinga e Inhapim, em Minas Gerais.

52. Os procedimentos tiveram como objeto processos administrativos da Conab de Cédulas do Produto Rural (CPR) formalizadas e Projetos em Carteira, que compõem uma amostra estatística de seleção aleatória e quatro amostras de estudo de caso.

2.4.4 - Amostra estatística

53. No intuito de ter fundamentação científica para extrapolar para toda a população alguns achados de auditoria que fossem constatados, optou-se pela determinação de uma amostra estatística do tipo aleatória simples, calculada considerando-se uma margem de erro de dez pontos percentuais e um nível de confiança de 90%. O Plano Amostral (peça 33) e o documento intitulado “Seleção Aleatório no Excel” (peça 34) trazem mais detalhes acerca da metodologia envolvida na especificação de tal amostra.

54. Cabe destacar que a população, para a qual se quer extrapolar os resultados, totaliza 421 processos de CPRs formalizadas pela Sureg/MG nos anos de 2011 e 2012. Assim, para ter validade estatística, selecionou-se aleatoriamente uma amostra constituída de 69 processos de CPRs (peça 43), sendo 58 com entrega e 11 sem entrega de produtos, totalizando a aplicação de recursos no valor de R\$ 13.214.295,48.

2.4.5 - Amostras de estudo de caso

55. O desenvolvimento dos trabalhos exigiu o manuseio de quatro amostras de estudo de caso. Como critério de seleção, buscou-se privilegiar operações de relevância material, com beneficiários e consumidores envolvidos em múltiplas concessões de recursos, assim como pela antiguidade dos casos (Projetos em Carteira).

56. Três dessas amostras (peças 44, 45 e 46) referem-se também a processos de CPRs formalizadas. Cada amostra possui lista de processos registrados em ordem de prioridade. Excluindo os processos duplicados, que compõem concomitantemente mais de uma amostra (até mesmo a estatística), o número de processos adicionais examinados foi de 40 (quarenta), no total de R\$ 12.457.752,10.

57. A última amostra de estudo de caso trabalhada foi de 50 (cinquenta) Projetos em Carteira relacionados em ordem de prioridade (peça 47), o que representou o exame de pleitos de aplicação de recursos no total de R\$ 11.233.549,64.

2.5 - Volume de recursos fiscalizados

58. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de **R\$ 36.905.597,22**. Tal valor corresponde à soma do total da amostra estatística aleatória e das quatro amostras de estudo de caso, conforme detalhado na metodologia (parágrafos 54, 56 e 57).

2.6 - Benefícios estimados da fiscalização

59. Entre os potenciais benefícios desta fiscalização, podem ser mencionados:

a) a devolução de recursos aos cofres da Conab, no total de R\$ 26.278,58, em decorrência de determinações propostas relativas a divergências quantitativas e de preços na entrega de produtos adquiridos; e

b) a correção de irregularidades ou impropriedades por conta das determinações e ciências propostas, contribuindo, assim, para a melhoria da gestão e do desempenho da administração pública, bem como coibindo a ocorrência de fraudes e desvios de recursos.

2.7 - Processos conexos

60. Não existem processos conexos.

3 - ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 - Existência de beneficiários fornecedores do PAA que não preenchem os requisitos do Programa.

3.1.1 - Situação encontrada:

61. Por meio do cruzamento de dados dos beneficiários fornecedores do PAA no Estado de Minas Gerais nos anos de 2011 e 2012, obtidos junto à Sureg/MG, e dados oriundos do Sistema Nacional de Cadastro Rural, obtidos junto ao Incra, além dos cadastros dos sistemas Rais, TSE, Sisobi, Siape e CNPJ, mantidos pela Diretoria de Gestão de Informações Estratégicas (DGI/Adgecex/TCU), foram identificados beneficiários fornecedores que não atendem ao disposto no art. 3º, da Lei 11.326/2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

62. As CPR formalizadas pela Sureg/MG, no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012, incluem o total de 18.715 agricultores familiares na condição de beneficiário fornecedor (Evidências 61 e 62). Desse total, 132 agricultores são detentores de imóvel rural com área superior a quatro módulos fiscais (Evidência 88), contrariando o disposto no art. 3º, inciso I, da Lei 11.326/2006.

63. Os cruzamentos de dados efetuados também revelaram a existência de beneficiários fornecedores para os quais há indícios significativos de que não atendam ao disposto nos incisos II, III e IV do art. 3º da Lei 11.326/2006, conforme a tabela a seguir:

Tabela 6 - Fornecedores com indícios de não qualificação ao PAA

Situação	Quantidade de Fornecedores
Fornecedor com contrato de trabalho de mais de 20 horas semanais durante o período, recebendo em média mais de três salários mínimos por mês (Evidência 65)	108
Fornecedor eleito para cargo de vereador ou vice-prefeito nas eleições de 2008 (Evidência 68)	20
Fornecedor falecido até 31 de dezembro de 2010 (Evidência 67)	26
Fornecedor servidor ou funcionário público admitido antes de 1º de janeiro de 2011 e sem data de desligamento (Evidência 69)	522
Fornecedor que desenvolve atividade empresária no Estado de MG, em situação ativa, com estabelecimento aberto até 31 de dezembro de 2010, em ramo diverso das atividades agropecuárias (Evidência 66)	201

Fonte: Cadastros RAIS 2011 e 2012, TSE, SISOBI, Servidores (SIAPE-CGU-RAIS) e CNPJ no sistema DGI Consultas (TCU).

64. Cabe destacar que, na lista de beneficiários fornecedores identificados como servidores públicos e trabalhadores com jornada de 20 horas semanais (Evidências 69 e 65), há dois trabalhadores da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais - Emater/MG, além de dois servidores da Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais - Epamig.

3.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

65. As irregularidades foram localizadas em 386 Cédulas do Produto Rural formalizadas pela Sureg/MG nos anos de 2011 e 2012.

3.1.3 - Causas da ocorrência do achado:

66. Principais causas:

a) na avaliação e aprovação dos projetos do PAA, ausência de mecanismos de validação das informações de qualificação dos beneficiários que, na atualidade, são meramente declaradas pelos próprios interessados.

3.1.4 - Efeitos/Consequências do achado:

67. Principais efeitos:

a) formalização de Cédulas do Produto Rural com agricultores que não poderiam acessar os benefícios da Política Nacional da Agricultura Familiar, bem como do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por não se enquadrarem nos requisitos do art. 3º, da Lei 11.326/2006.

3.1.5 - Critérios:

68. Nos termos do art. 16, § 1º, da Lei 12.512/2011, os fornecedores do PAA são os agricultores familiares e os demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei 11.326/2006.

69. Por sua vez, a Lei 11.326/2006, que trata da Política Nacional da Agricultura Familiar, detalha, no art. 3º, o seu público alvo, nos seguintes termos:

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

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

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

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

3.1.6 - Evidências:

70. Principais evidências:

a) lista dos beneficiários fornecedores do PAA no Estado de Minas Gerais nos anos de 2011 e 2012, conforme Planilha fornecida pela Sureg/MG (Evidências 61 e 62, respectivamente);

b) lista dos beneficiários fornecedores do PAA com propriedade superior a 4 (quatro) módulos fiscais, tendo como base os dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural do Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária - Incra (Evidência 88); e

c) lista dos beneficiários fornecedores com indícios diversos de não qualificação ao PAA, tendo como base os dados dos Cadastros da Rais (2011 e 2012), TSE (eleições 2008), Sisobi, Siape e CNPJ (Evidências 65, 68, 67, 69 e 66, respectivamente).

3.1.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

71. Não foi possível solicitar esclarecimentos aos responsáveis em tempo hábil, considerando que o Incra forneceu os dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural após o encerramento da fase de execução da auditoria.

3.1.8 - Conclusão da equipe:

72. As normas do PAA prescrevem que a participação das organizações e agricultores no programa depende da apresentação da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Esse controle de ter apresentado a DAP é efetuado adequadamente pela Sureg/MG. É razoável pressupor que aqueles que detêm a DAP cumprem os requisitos para acesso aos benefícios dos programas da agricultura familiar, ou que o controle do atendimento aos requisitos para obtenção de tal documento seja feito pelas entidades habilitadas a concedê-lo, especialmente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que possui competência normativa acerca dessa matéria e mantém, por intermédio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), autarquia federal vinculada, sistema informatizado (Sistema Nacional de Cadastro Rural) com informações de detenção e estrutura dos imóveis rurais, as quais representam elementos essenciais para caracterizar, ou não, o agricultor familiar.

73. Contudo, ao contrário do que se imaginou que o detentor de uma DAP é indubitavelmente agricultor familiar pelos controles idealizados para sua emissão, o cruzamento de dados realizados nesta auditoria demonstrou que o controle da qualificação é precário, tendo em vista o número bastante significativo de beneficiários que ingressaram no PAA com indícios de não preencherem os requisitos legais.

74. É incontestável que a boa e regular gestão dos recursos públicos perpassa pela melhoria dos controles de qualificação dos beneficiários fornecedores do PAA. Sabe-se que a Conab, atualmente, por meio do Sistema de Gestão do PAA (SIGPAA), não acessa qualquer sistema externo para validar as informações que lhe são apresentadas, não contando com instrumento automatizado e eletrônico de conferência de dados. Assim, na fase de exame das propostas de participação para aprovação, deixa de usar fonte externa oficial, essencial e mais eficaz para averiguar a real condição do interessado no tocante a sua qualificação como agricultor familiar.

75. Considerando todo o contexto anteriormente descrito, entende-se imperativo que o MDA disponibilize à Conab os dados necessários à viabilização de controles mais efetivos nas operações do PAA, em especial os dados das Declarações de Aptidão para o Pronaf e do Sistema Nacional de Cadastro Rural.

76. Nesse sentido, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, caberia determinar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que, nas operações do Programa de Aquisição de Alimentos executadas pela Conab, implementasse mecanismos de controle aptos a verificar o cumprimento dos requisitos do art. 3º, da Lei 11.326/2006, por parte dos candidatos a beneficiário fornecedor do PAA, disponibilizando eletronicamente ao Sistema de Gestão do PAA (SIGPAA) da Conab, os dados das Declarações de Aptidão para o Pronaf e do Sistema Nacional de Cadastro Rural do Incra, no intuito de permitir a conferência automática das informações prestadas pelos proponentes, devendo, em prazo a ser estabelecido, apresentar a este Tribunal um plano de ação que detalhe as atividades, o cronograma e os responsáveis para colocar em funcionamento o controle eletrônico de que trata esta determinação.

77. Tendo em vista que o MDA representa órgão central, que faz parte da clientela da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb), esta Secex/MG, em observância ao ordenado no art. 5º, § 1º; e item 7 - Anexo, da Portaria-Segecex 13, de 27 de abril de 2011, não reproduzirá a proposta de determinação acima caracterizada na parte de encaminhamento deste relatório, encaminhando-a à SecexAmb, acompanhada do presente relatório e das evidências indicadas para o achado, no intuito de que tal Unidade Técnica avalie a oportunidade e conveniência de incluí-la em processo de contas ou tratá-la em processo autuado especificamente para a questão.

78. Finalmente, quanto aos casos de indícios de falta de pressupostos de qualificação dos beneficiários fornecedores do PAA executado em Minas Gerais (Evidências 88, 65, 66, 67, 68 e 69), cabe remeter cópia das respectivas listas à Sureg/MG, a fim de que adote as medidas cabíveis no intuito de conferir tais situações e, nos casos confirmados e viáveis, corrigir as respectivas distorções, noticiando a este Tribunal acerca desse assunto.

3.1.9 - Proposta de encaminhamento:

79. Nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU:

a) determinar à Superintendência Regional da Conab em Minas Gerais - Sureg/MG que, em prazo a ser fixado, adote as medidas administrativas necessárias no sentido de apurar a real qualificação dos beneficiários do PAA que constam das listas em anexo (Evidências 88, 65, 66, 67, 68 e 69), pois há indícios de que não atendem aos requisitos de agricultor familiar, consoante o que prescreve o art. 3º, incisos I, II, III e IV, da Lei 11.326/2006, promovendo a devida regularização dos projetos nos casos confirmados e viáveis (projetos ainda em execução), devendo comunicar a este Tribunal, ao final do período estabelecido, as providências efetivadas e os resultados obtidos; e

b) determinar à Secex/MG que faça o monitoramento da determinação acima caracterizada.

3.2 - Insuficiência ou Inconsistência na documentação existente nos processos administrativos de aprovação de propostas do PAA.

3.2.1 - Situação encontrada:

80. Da análise da amostra estatística aleatória, composta por 69 processos administrativos de CPRs formalizadas pela Sureg/MG, no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012, revelaram-se insuficiências e inconsistências na documentação exigida para aprovação das propostas de participação do PAA, bem como na documentação pertencente às prestações de contas então apresentadas. As irregularidades mais relevantes foram:

a) falta de ata ou memória de reunião do Conselho Social competente, analisando e aprovando especificamente a proposta de participação no PAA. Tal exigência foi inscrita pela primeira vez na Cláusula Segunda, Item II, alínea "m", do Termo de Cooperação 3/2009-Sesan/MDS, de 30/4/2009, firmado entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Conab. Atualmente, exigência similar se encontra registrada na Cláusula Segunda, Item II, § 3º, do Termo de Cooperação 4/2012- Sesan/MDS. As normas do PAA atribuem ao controle social papel destacado no acompanhamento da execução do programa (art. 24, da Lei 12.512/2011). Esse controle deve ocorrer de forma preventiva, ainda na fase de proposição, analisando-se o teor específico da proposta de participação em contraste com as necessidades sociais, e também durante a execução, verificando-se o cumprimento das condições do projeto aprovado e das normas do programa. Contudo, aproximadamente 90% dos processos de nossa amostra não possuíam tal documento. A Sureg/MG tem aceitado, como documento idôneo a comprovar a análise dos termos das propostas de participação por parte do controle social, declarações firmadas por presidentes de conselhos, sem qualquer indício de que tenha havido a devida discussão do projeto por parte de seus integrantes, o que ficaria evidenciado pela ata ou memória de reunião do encontro realizado para tal fim;

b) ausência da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) da organização fornecedora. A exigência está inscrita no Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2010), Título 30, item 7, alínea "a". A DAP Pessoa Jurídica (ou especial) foi instituída para facilitar a identificação dos agricultores familiares vinculados à determinada associação formalizada. Contudo, apenas um dos sessenta e nove processos analisados possuía o aludido documento, considerando-se suficiente a apresentação das DAPs individuais dos agricultores participantes da proposta;

c) inexistência/insuficiência da documentação referente ao controle sanitário e de qualidade. As exigências têm o objetivo de garantir que os alimentos adquiridos no âmbito do programa sejam adequados ao consumo humano. Nos termos do MOC (17/2/2010), Título 30, item 21, bem como do MOC (16/5/2013), item 19, alínea “a”, os produtos de origem animal devem ser inspecionados pelo Sistema de Inspeção Federal (SIF), Estadual (SIE) ou Municipal (SIM), ou “Nas operações de âmbito municipal e na ausência do SIM poderá ser aceito documento oficial (laudo, atestado ou declaração) que comprove a qualidade do produto”. Já a aquisição de produtos de origem vegetal depende de Certificado de Classificação emitido por entidade credenciada, a fim de aferir os padrões de identidade e qualidade, consoante o que dispõem os itens 9 e 14 do Título 27 do MOC. Não obstante, apenas 43% dos processos de nossa amostra possuíam algum documento de controle, mas a maioria era de natureza pró-forma, porque não incluía dados essenciais a um laudo dessa natureza, como, por exemplo, identificação do lote inspecionado, quantidade, peso e forma de acondicionamento dos alimentos inspecionados, regulamento técnico (padrão oficial) aplicado nas inspeções sanitárias, local da inspeção, discriminação dos exames realizados e de seus resultados, qualificação técnica e registro do agente que realizou as análises no conselho de classe profissional, bem como seu vínculo a um serviço de inspeção oficialmente instituído. Quanto aos produtos de origem vegetal, não foi encontrado Certificado de Classificação em nenhum processo de nossa amostra; e

d) certidões negativas ausentes ou vencidas na época de formalização da CPR. A exigência tem o objetivo de garantir que a Administração Pública não beneficie organizações que não cumprem suas obrigações tributárias, trabalhistas e previdenciárias, e está inscrita no item 7, alínea “g”, Título 30, do MOC, de 17/2/2010. Não obstante, nem sempre a Sureg/MG é criteriosa quanto à validade das certidões, já que 20% dos processos examinados possuíam tal irregularidade (vencimento ou ausência) em ao menos uma das certidões exigidas.

3.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

81. O objeto é representado pela amostra estatística de seleção aleatória, composta por 69 processos de CPRs formalizadas pela Sureg/MG, no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012 (peça 43).

3.2.3 - Causas da ocorrência do achado:

82. Principais causas:

a) incompletude e obscuridade das normas que disciplinam o controle sanitário e de qualidade do PAA;

b) deficiência quantitativa e qualitativa dos recursos humanos; e

c) ausência de controle sistemático, por setor diverso daquele envolvido nas operações, que revise a conformidade dos procedimentos adotados pelos funcionários na análise primária das propostas de participação do PAA, bem como da prestação de contas de cada entrega realizada.

3.2.4 - Efeitos/Consequências do achado:

83. Principais efeitos:

a) aprovação de propostas de participação inconsistentes com as normas do PAA; e

b) retirada de recursos da conta específica por parte das organizações fornecedoras sem garantia de cumprimento dos requisitos de controle sanitário e qualidade do programa.

3.2.5 - Critérios:

84. Principais critérios:

a) exigência de ata ou memória de reunião do Conselho Social: Cláusula Segunda, Item II, alínea "m", do Termo de Cooperação 3/2009-Sesan/MDS, de 30/4/2009, bem como Cláusula Segunda, Item II, § 3º, do Termo de Cooperação 4/2012-Sesan, todos celebrados entre o MDS e a Conab;

b) exigência de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) Jurídica (Especial): Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2010), Título 30, item 7, alínea “a”;

c) exigência de inspeção sanitária e de Certificados de Classificação vegetal: Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2010), Título 30, item 21; e Título 27, itens 9 e 14, bem como MOC, de 16/5/2013, Título 30, item 19, alínea “a”; e

d) exigência de certidões negativas: Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2010), Título 30, item 7, alínea “g”.

3.2.6 - Evidências:

85. Principais evidências:

a) Ofício de requisição 011.279/2013 - itens “a”, “b”, “c”, “g” e “i”, bem como a respectiva resposta da Sureg/MG, por meio do qual são solicitados esclarecimentos acerca da inexistência, insuficiência e inconsistência de documentos presentes nos processos administrativos integrantes da amostra estatística aleatória (Evidência 86); e

b) Laudos de controle sanitário insuficientes (Evidência 63).

3.2.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

86. O gestor da Sureg/MG prestou as seguintes informações:

a) **Ausência de certificados de classificação vegetal:** A Conab, no estado de Minas Gerais, possui laboratório de classificação em Belo Horizonte contando com a colaboração de um classificador. Existem ainda outras duas empresas credenciadas a efetuar os serviços de classificação no estado. Considerando que as entregas dos produtos que necessitam de classificação são feitas de maneira pulverizada e, de maneira geral, em pequena quantidade e, considerando ainda, os custos necessários para realização da classificação (diárias, deslocamento, combustível, etc.), superando, na maioria das vezes, o custo de aquisição dos produtos, torna-se economicamente inviável a sua execução.

b) **Laudos sanitários subscritos por médicos veterinários não vinculados de serviço de inspeção:** O Título 30 do Manual de Operações prevê que, nas operações no âmbito municipal e na ausência do SIM, poderão ser aceitos documentos oficiais que comprovem a qualidade do produto (laudo, atestado ou declaração), não especificando qual o profissional estaria apto à sua emissão.

c) **Laudos sanitários sem identificação das características do produto:** Não é exigido, tendo em vista que a apresentação desses documentos não está prevista no Título 30 do MOC.

[...]

g) **Ausência de Ata ou Memória de Reunião do Conselho Social discutindo e aprovando especificamente o projeto:** documento não exigido nas normas vigentes à época da análise e formalização da proposta. A exigência restringia-se ao parecer do CONSEA ou Conselho similar, obrigatoriamente constante da proposta de participação, em campo específico e do Parecer do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), no caso de atendimento a escolas públicas.

[...]

i) **Ausência de certidões negativas, ou certidões vencidas quando da formalização da CPR:** No ato de encaminhamento das CPR formalizadas para a área financeira, é expedida Comunicação Interna encaminhando os originais da CPR, da Nota Promissória e do Termo de Compromisso Mutuo, além das certidões rigorosamente dentro do seu prazo de validade. Como exemplo anexamos cópia da CI/GEOPE-SECOM nº 1337, de 27/11/2012, que encaminhou a CPR MG/2012/02/0222 e cópia da CI/GEOPE-SECOM nº 879, de 30/08/2012, que encaminhou a CPR MG/2012/02/0121, para pagamento. Nos casos específicos, em que foram identificados casos de certidões vencidas ou de sua ausência nos processos administrativos, certamente foram observados os prazos de validade das certidões para seu encaminhamento, condição primordial para efetivação do depósito aos beneficiários.

(Resposta ao Ofício 011.279.2013-TCU/SECEx-MG, alíneas “a”, “b”, “c”, “g” e “i” - Esclarecimentos do responsável 1).

3.2.8 - Conclusão da equipe:

87. O exame da documentação dos processos administrativos de nossa amostra evidenciou que sua consistência e suficiência são frágeis, não se encontrando em plena compatibilidade com a legislação aplicável.

88. Em relação à ausência de ata ou memória de reunião do Conselho Social competente, o argumento da Sureg/MG (resposta ao Ofício 011.279.2013, alínea "g") não se sustenta perante o teor do Termo de Cooperação 3/2009-Sesan/MDS (Cláusula Segunda, Item II, alínea "m") então vigente.

89. Embora esse instrumento fosse fonte legítima de obrigação para as partes, à época dos fatos, a exigência não foi transposta para os normativos internos da Conab. Assim, não apenas o gestor da Sureg/MG ignorou essa obrigação, mas é provável que a grande maioria dos gestores regionais a desconhecesse.

90. O Termo de Cooperação 4/2012-Sesan, atual acordo entre o MDS e Conab, que estabelece os direitos e obrigações das partes nas operações do PAA, mantém regramento semelhante no que se refere ao controle social dos projetos, pois, na Cláusula Segunda, Item II, Parágrafo Terceiro, ordena que a proposta de participação na modalidade Compra com Doação Simultânea deverá ser aprovada pelo Conselho Social competente, devendo ter registro por meio de ata ou memória de reunião. Ademais, enfatiza que as entidades beneficiárias consumidoras dos alimentos constantes da proposta deverão também ser referendadas pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

91. Pela resposta do gestor, é como se não existisse a obrigação de manifestação colegiada, mais precisamente a do controle social, visto que os normativos internos da Conab, usualmente observados nas atividades operacionais, não tratam dessa exigência. O Manual de Operações da Conab ora vigente (MOC 9, de 16/5/2013) reproduz a omissão passada, não incluindo item que discipline tal matéria.

92. A fim de reverter essa situação, entende-se adequada a formulação de determinação à Conab para que compatibilize seu normativo operacional às obrigações que assumiu perante o ente ministerial para realizar as operações do PAA, assim como deve ser dada ciência à Sureg/MG sobre tal irregularidade.

93. Nesse sentido, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, caberia determinar à Conab que, em prazo a ser estabelecido, atualize o Título 30 (Compra com Doação Simultânea) de seu Manual de Operações (MOC 9, de 16/5/2013), compatibilizando-o com o Termo de Cooperação 4/2012-Sesan/MDS em relação às obrigações que deve observar nas operações do PAA, consoante a Cláusula Segunda, Item II (das responsabilidades), incluindo, em especial, a exigência de que trata o Parágrafo Terceiro, no sentido de que a proposta de participação deva ser aprovada pelo competente Conselho Social mediante ata ou memória de reunião que trate em específico do projeto, bem como deverá ser aprovada/referendada pelo Conselho Municipal de Assistência Social a relação das entidades beneficiárias consumidoras dos alimentos constante da proposta, comprovando a este Tribunal, ao final do prazo fixado, o atendimento da presente determinação.

94. Tendo em vista que a Conab representa órgão central, que faz parte da clientela da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb), esta Secex/MG, em observância ao ordenado no art. 5º, § 1º; e item 7 - Anexo, da Portaria-Segecex 13, de 27 de abril de 2011, não reproduzirá a proposta de determinação acima caracterizada na parte de encaminhamento deste relatório, encaminhando-a à SecexAmb, acompanhada do presente relatório e das evidências indicadas para o achado, no intuito de que tal Unidade Técnica avalie a oportunidade e conveniência de incluí-la em processo de contas ou tratá-la em processo autuado especificamente para a questão.

95. Quanto à ausência da DAP Pessoa Jurídica da organização fornecedora proponente e à ausência ou vencimento das certidões de regularidade tributária, previdenciária e trabalhista (alíneas “b” e “d”, respectivamente, do parágrafo 80), levando-se em conta os esclarecimentos do gestor, entende-se que são irregularidades de natureza predominantemente formal, com pouca implicação prática para o PAA. A apresentação da DAP Pessoa Física de todos os agricultores familiares integrantes das propostas de participação pode suprir a exigência do programa; as certidões ausentes ou vencidas, na maioria dos casos, podem ser providenciadas via internet, pelos próprios colaboradores da Sureg/MG. Desse modo, entende-se adequado dar ciência à Sureg/MG acerca desses problemas para que sejam evitados ou sanados.

96. Em relação à aceitação de meras declarações de inspeção sanitária para produtos de origem animal sem informações circunstanciadas, entende-se que as justificativas apresentadas pela Sureg/MG (resposta ao Ofício 011.279.2013, alíneas “b” e “c”) podem ser atenuantes. De fato, o texto das normas do PAA não permite aos gestores clareza suficiente a respeito do que pode ser considerado aceitável em termos de laudo ou documento oficial. Na verdade, tratam o tema de maneira superficial e obscura.

97. A Resolução 59, do GGPAA, de 10/7/2013, que disciplina atualmente as operações de Compra com Doação Simultânea, apenas indica que a aquisição de alimentos observará os normativos de controle sanitário e de qualidade expedidos pelos órgãos oficiais (art. 6º). Por sua vez, o Manual de operações da Conab vigente (MOC, de 16/5/2013) acrescenta que, nas operações municipais e na falta de Serviço de Inspeção Municipal, será aceito documento oficial (atestado, laudo ou declaração) que comprove a qualidade do produto (Título 30, item 19, alínea “a”). Não há quaisquer informações acerca das formalidades e do conteúdo mínimo que esses “documentos oficiais” deveriam ter. Essa conjuntura normativa apenas dá margem a diversas interpretações, representando campo fértil para a apresentação de documentos ineptos do ponto de vista sanitário e de qualidade.

98. Tendo em vista tal realidade, entende-se necessária a formulação de determinação ao Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos - GGPAA, no intuito de dirimir as dúvidas e detalhar as formalidades e conteúdo técnico que devem estar presentes nos documentos oficiais de inspeção sanitária e de qualidade previstos na legislação do PAA vigente.

99. Quanto à ausência de certificado de classificação para aferir a qualidade dos produtos de origem vegetal, os esclarecimentos prestados pela Sureg/MG (alínea “a”, da resposta ao Ofício 011.279.2013) são plausíveis. Contudo, cabe destacar que, sem o certificado de classificação vegetal, o exame da adequação desses alimentos ao consumo humano fica com uma solução de baixa credibilidade e insatisfatória no âmbito do PAA, já que se torna dependente exclusivamente da afirmação, de natureza meramente declaratória, contida nos Termos de Recebimento e Aceitabilidade.

100. Por conta disso, caberia também determinação ao GGPAA, órgão de caráter deliberativo, para que avaliasse soluções alternativas de classificação dos produtos de origem vegetal para certificar a qualidade dos alimentos adquiridos pelo PAA e destinados ao consumo humano, levando-se em conta as características da produção da agricultura familiar e das operações comumente financiadas pelo PAA.

101. Consolidando as considerações acerca da inexistência/insuficiência da documentação referente à inspeção sanitária animal e de certificados de classificação e qualidade dos produtos de origem vegetal (parágrafos 96 a 100 acima), além de dar ciência à Sureg/MG acerca de tal irregularidade, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, caberia determinação ao Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA) para que, em prazo a ser fixado, delibere acerca dos assuntos abaixo caracterizados, remetendo a este Tribunal, ao final do prazo estabelecido, os respectivos comprovantes de atendimento a esta determinação:

- a) especificação das formalidades e do conteúdo técnico mínimo que devem constar dos documentos oficiais, independentemente do tipo ou de sua denominação, com vistas a comprovar a realização de inspeção sanitária e de qualidade dos produtos de origem animal, especialmente nas operações do PAA restritas a área de município que não possui Serviço de Inspeção Municipal; e
- b) avaliação de soluções alternativas de classificação dos produtos de origem vegetal para certificar a qualidade dos alimentos adquiridos pelo PAA e destinados ao consumo humano, levando-se em conta as características da produção da agricultura familiar e das operações comumente realizadas no âmbito do PAA.

102. Tendo em vista que o MDS/GGPAA representa órgão central, que faz parte da clientela da Secretaria de Controle Externo de Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi), esta Secex/MG, em observância ao ordenado no art. 5º, § 1º; e item 7 - Anexo, da Portaria-Segecex 13, de 27 de abril de 2011, não reproduzirá a proposta de determinação acima caracterizada na parte de encaminhamento deste relatório, encaminhando-a à SecexPrevi, acompanhada do presente relatório e das evidências indicadas para o achado, no intuito de que tal Unidade Técnica avalie a oportunidade e conveniência de incluí-la em processo de contas ou tratá-la em processo autuado especificamente para a questão.

3.2.9 - Proposta de encaminhamento:

103. Nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011, dar ciência à Sureg/MG sobre a seguinte irregularidade:

1) Insuficiência ou inconsistência na documentação existente nos processos administrativos de aprovação de propostas do PAA, identificada nos autos de 69 Cédulas do Produto Rural integrantes da amostra estatística de seleção aleatória (peça 43), caracterizada pelas seguintes situações:

- a) ausência de ata ou memória de reunião do Conselho Social competente, na qual se analise e aprove especificamente a proposta de participação no PAA, o que afrontou a Cláusula Segunda, Item II, alínea "m", do Termo de Cooperação 3/2009-Sesan, bem como a Cláusula Segunda, Item II, § 3º, do Termo de Cooperação 4/2012-Sesan, todos celebrados entre o MDS e a Conab;
- b) ausência da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) - Pessoa Jurídica (Especial) referente à organização fornecedora, o que contrariou o disposto no Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2010), Título 30, item 7, alínea "a";
- c) inexistência/insuficiência da documentação referente à inspeção sanitária animal e de certificados de classificação e qualidade dos produtos de origem vegetal, o que contrariou o Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2010), Título 30, item 21, e Título 27, itens 9 e 14, bem como o MOC, de 16/5/2013, Título 30, item 19, alínea "a"; e
- d) ausência ou vencimento das certidões de regularidade tributária, previdenciária e trabalhista, o que contrariou o disposto no Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2012), Título 30, item 7, alínea "g".

3.3 - Inexistência de controle das pessoas atendidas na distribuição de alimentos.

3.3.1 - Situação encontrada:

104. Da análise da amostra estatística aleatória, composta por 69 processos, restou confirmado que quase a totalidade (68 processos - 98,6%) não possuía lista de identificação ou banco de dados das pessoas que seriam atendidas pelo consumidor e que estavam computadas no quantitativo total do projeto. Nossas visitas de campo corroboraram o diagnóstico levantado na Sureg/MG, revelando de igual forma a precariedade do controle das pessoas que recebem os alimentos.

105. Em Guapé/MG, a Associação da Casa da Divina Misericórdia, consumidor da CPR MG/2011/02/0082, atende a pessoas previamente cadastradas com base apenas no conhecimento popular de sua situação social, inexistindo investigação cadastral para confirmar a qualificação declarada. Ademais, afóra a obrigação de estar cadastrada, a entidade não exerce qualquer tipo de controle administrativo quando da distribuição dos alimentos. Assim, em momento posterior, é inviável saber quem foi beneficiado pelas distribuições já processadas, o que recebeu, qual a quantidade, frequência, etc.

106. Situação semelhante de descontrole foi verificada em Inhapim/MG. O Banco de Alimentos de tal município, consumidor aprovado para as CPRs MG/2011/02/0367 e MG/2012/02/0185, atende a entidades jurídicas e pessoas de famílias cadastradas no CRAS. O único controle que existe, improvisado e deficiente, é um sumário registro contendo a data e a assinatura de quem retirou as cestas distribuídas. Entretanto, não há como identificar o beneficiário, tampouco as respectivas quantidades e os gêneros alimentícios recebidos. Além disso, pessoas que não possuem o cadastro do CRAS podem retirar alimentos quando há cestas remanescentes.

107. Os fatos acima relatados, que caracterizam a ausência de controle das pessoas que acessam as distribuições de alimentos, configuram comportamento incompatível com o estabelecido no art. 19, da Lei 12.512/2011, pois não se pode ter certeza de que os reais beneficiários das doações do PAA representam, de fato, pessoas e famílias em situação de insegurança alimentar ou nutricional, conforme exigido pelo retromencionado dispositivo legal.

3.3.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

108. O objeto é representado pela amostra estatística de seleção aleatória, composta por 69 processos de CPRs formalizadas no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012 (peça 43).

3.3.3 - Causas da ocorrência do achado:

109. Principais causas:

a) estrutura administrativa precária dos consumidores, especialmente de recursos humanos insuficientes e capacitação técnica deficiente.

3.3.4 - Efeitos/Consequências do achado:

110. Principais efeitos:

a) risco potencial de distribuição de alimentos a famílias e pessoas que não estejam em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional, grupo que representa os beneficiários das ações do PAA.

3.3.5 - Critérios

111. Principais critérios:

a) art. 19, da Lei 12.512/2011.

3.3.6 - Evidências:

112. Principais evidências:

a) resultado da Lista de Verificação 1 - item 19 (Evidência 29, pag.1);

b) entrevista da Associação da Casa da Divina Misericórdia de Guapé/MG - itens 16 a 20 (Evidência 15); e

c) entrevista do Banco de Alimentos de Inhapim/MG - itens 16 a 20 (Evidência 21).

3.3.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

113. Não há.

3.3.8 - Conclusão da equipe:

114. Com base no público alvo definido pelo art. 19, da Lei 12.512/2011, depreende-se que a distribuição direta de alimentos por entidades da rede socioassistencial ou por equipamentos de alimentação e nutrição (bancos de alimentos) deve ter o devido controle, pois não é de livre acesso pela população. Nesse contexto, a falta de instrumentos de controle pelos consumidores deve ser combatida, pois coloca em risco a efetividade do PAA, visto que não estará assegurado o alcance da finalidade social de que grupos vulneráveis do ponto de vista alimentar e nutricional tenham acesso prioritário aos alimentos doados.

115. A legislação aplicável ao PAA, levando-se em conta a importância desse controle, dispõe que o MDS irá estabelecer “condições e critérios para distribuição direta de alimentos aos beneficiários consumidores e de participação e priorização de entidades integrantes da rede socioassistencial e de equipamentos” (art. 9º, § 1º, do Decreto 7.775/2012). Na verdade, compete ao GGPAA, órgão colegiado deliberativo vinculado ao MDS, tratar de tal assunto. Inclusive, o retromencionado decreto registra, dentre as principais atribuições do GGPAA, a definição das condições de doação dos produtos adquiridos (art. 21, inciso IV).

116. Contudo, consultando todas as resoluções emitidas até 10 de julho de 2013, não confirmamos a disciplina da matéria em evidência, razão pela qual seria necessário propor determinação ao GGPAA, com prazo fixado, no sentido de deliberar em atendimento ao que prescreve o art. 9º, § 1º, e art. 21, inciso IV, do Decreto 7.775/2012, estabelecendo condições, critérios objetivos e instrumentos eficazes de controle que devem ser obrigatoriamente aplicados pelos consumidores na doação de alimentos, a fim de garantir que a destinação final chegue, de fato, às pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional, beneficiários precípuos do PAA, nos termos do art. 19, da Lei 12.512/2011.

117. Tendo em vista que o MDS/GGPAA representa órgão central, que faz parte da clientela da Secretaria de Controle Externo de Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi), esta Secex/MG, em observância ao ordenado no art. 5º, § 1º; e item 7 - Anexo, da Portaria-Segecex 13, de 27 de abril de 2011, não reproduzirá a proposta de determinação acima caracterizada na parte de encaminhamento deste relatório, encaminhando-a à SecexPrevi, acompanhada do presente relatório e das evidências indicadas para o achado, no intuito de que tal Unidade Técnica avalie a oportunidade e conveniência de incluí-la em processo de contas ou tratá-la em processo autuado especificamente para a questão.

3.4 - Entrega de produtos do PAA com divergências de preços.

3.4.1 - Situação encontrada:

118. Na execução da CPR MG/2011/02/0082, que tem como organização fornecedora beneficiária a Associação dos Agricultores Familiares de Guapé (AAFAG), constatamos uma divergência em relação ao preço do produto filé de peixe - Tilápia. O preço unitário homologado e ratificado pela Conab foi de R\$ 8,00/kg (Evidência 38, págs. 1-4). Contudo, a AAFAG apresentou diversas notas fiscais (Evidência 39), no período de janeiro a dezembro de 2012, registrando como preço unitário o valor de R\$ 14,90/kg, superior, portanto, ao aprovado. Por conta dessa diferença, a AAFAG faturou uma quantia adicional indevida de R\$ 13.658,34, conforme detalhado na tabela da Evidência 37, contrariando, assim, o que dispõe o Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2010), Título 30, item 10, pois não observou o preço aprovado que consta do Termo de Ratificação de tal CPR.

3.4.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

119. O objeto é representado pela Cédula do Produto Rural MG/2011/02/0082, da Associação dos Agricultores Familiares de Guapé (AAFAG) - MG.

3.4.3 - Causas da ocorrência do achado:

120. Principais causas:

a) controle administrativo deficiente das prestações de contas, especialmente no tocante à conferência dos preços.

3.4.4 - Efeitos/Consequências do achado:

121. Principais efeitos:

a) ocorrência de pagamentos adicionais indevidos, no valor de R\$ 13.658,34.

3.4.5 - Critérios:

122. Principais critérios:

a) Termo de Ratificação da CPR MG/2011/02/0082 - Preço unitário do produto filé de peixe (Tilápia); e

b) Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2010), Título 30, item 10.

3.4.6 - Evidências:

123. Principais evidências:

a) tabela que individualiza as notas fiscais, quantidades, preço unitário e total das entregas efetuadas de filé de peixe (Tilápia) com divergência de preço (Evidência 37);

b) Termo de Homologação e Ratificação dos preços (Evidência 38, págs. 1-4); e

c) notas fiscais e respectivos pagamentos (Evidência 39).

3.4.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

124. O gestor da Sureg/MG, ao responder o ofício 014.279.2013 (Esclarecimento do responsável 4), prestou a seguinte informação:

Esta Superintendência Regional de Minas Gerais formalizou, no exercício de 2011, três CPR com a Associação dos Agricultores Familiares de Guapé em que constavam o produto filé de tilápia (CPR nº MG/2011/02/0041, MG/2011/02/0044 e MG/2011/02/0082).

Desses projetos, as CPR nº MG/2011/02/0041 e MG/2011/02/0044 tiveram o produto filé de tilápia homologado e ratificado ao preço de R\$ 14,90, diferentemente da CPR nº MG/2011/02/0082, que teve o preço do produto ratificado a R\$ 8,00.

Diante disso, a Associação equivocadamente emitiu as notas fiscais de venda relativas à CPR nº MG/2011/02/0082, com o filé de tilápia a R\$ 14,90/kg, provocando, confusão entre os preços homologados e ratificados para o produto, por parte do empregado responsável pela análise das prestações de contas.

Desta forma esta Sureg- MG, diante da constatação da liberação a maior par o produto filé tilápia constante da CPR nº MG/2011/0082, está providenciando a glosa do valor de R\$ 13.658,34, com a emissão de GRU no valor correspondente.

3.4.8 - Conclusão da equipe:

125. A Sureg/MG reconheceu a prática da irregularidade levantada e informou que iria glosar o valor cobrado a maior. Tendo em vista ser necessário confirmar a efetiva implementação da providência noticiada, condição indispensável para afastar a ocorrência de dano ao Erário, torna-se imperativo propor determinação à Sureg/MG para que, em prazo a ser estabelecido, encaminhe a este Tribunal os respectivos comprovantes da devolução dos pagamentos adicionais indevidos realizados, que totalizaram o montante de R\$ 13.658,34, conforme demonstrado na tabela da evidência 37, atualizando-o de acordo com os encargos financeiros previstos na Cédula do Produto Rural MG/2011/02/0082.

3.4.9 - Proposta de encaminhamento:

126. Nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU:

- a) determinar à Superintendência Regional da Conab em Minas Gerais - Sureg/MG que, em prazo a ser fixado, remeta a este Tribunal a correspondente documentação que comprove a devolução, por parte da Associação dos Agricultores Familiares de Guapé (AAFAG), dos pagamentos adicionais indevidamente recebidos na execução da CPR MG/2011/02/0082, em virtude de faturamento por preço acima do aprovado, que totalizaram o montante de R\$ 13.658,34, conforme detalhado na tabela da evidência 37, atualizando tal quantia de acordo com os encargos financeiros previstos na referida CPR; e
- b) determinar à Secex/MG que faça o monitoramento da determinação acima caracterizada.

3.5 - Entrega de produtos do PAA com divergências quantitativas.

3.5.1 - Situação encontrada:

127. Na execução de projetos do PAA em Guapé/MG e Inhapim/MG, com base em nossas visitas de campo, constatamos liberações de pagamentos em prestações de contas que incluem produtos que não foram efetivamente entregues, perfazendo os valores de R\$ 9.039,58 (MG/2011/02/0082 - Guapé); R\$ 3.168,29 (MG/2011/02/367 - Inhapim) e R\$ 412,37 (MG/2012/02/185 - Inhapim). A tabela Relação de Produtos não Entregues (Evidência 76) detalha, para cada um desses projetos, os valores, as notas fiscais e os agricultores familiares envolvidos.

128. Com relação ao projeto de Guapé/MG (CPR MG/2011/02/0082), que tem como organização fornecedora beneficiária a Associação dos Agricultores Familiares de Guapé - AAFAG, embora constem documentos da prestação de contas apresentada à Conab, três produtores não entregaram quaisquer produtos durante a execução do projeto, tampouco receberam da Associação qualquer valor referente às supostas entregas, fato confirmado *in loco* pela equipe de auditoria nos seguintes casos:

- a) o agricultor Dilceu Vieira de Castro teria entregado 640,35 kg de açúcar mascavo, no valor de R\$ 2.881,58, de acordo com os Relatórios de Entregas (Evidências 72 e 73) que embasaram as Notas Fiscais 3873 (Evidência 74), de 13/5/2013, e 3883 (Evidência 75), de 14/5/2013. Em sua entrevista pessoal, relatou que, no ano de 2013, nada entregou ao PAA, nem mesmo açúcar mascavo (Evidência 14, pág. 4);
- b) o agricultor José Amilton Costa teria entregado 434 kg de Tilápia, no valor de R\$ 3.472,00, de acordo com o Relatório de Entregas (Evidência 73) que embasou a Nota Fiscal 3883 (Evidência 75), de 14/5/2013. Em sua entrevista pessoal, informou que nunca vendera coisa alguma ao PAA, nem recebera qualquer pagamento da AAFAG (Evidência 14, pág. 3); e
- c) o Sr. Gilson Tadeu Duarte teria entregado 335,75 kg de Tilápia, no valor de R\$ 2.686,00, de acordo com o Relatório de Entregas (Evidência 73) que embasou a Nota Fiscal 3883 (Evidência 75), de 14/5/2013. Seu pai (Sr. Antônio Duarte), com quem mora e parceiro na participação do PAA, informou que, no ano de 2013, não havia feito qualquer entrega para o PAA. Ademais, seu filho trabalha em horário integral no Banco Bradesco, desde o ano de 2011 (Evidência 14, pág. 3).

129. Importante relatar que, à época da auditoria *in loco*, encontravam-se na sede da AAFAG os originais dos cheques 0124 (Evidência 81), 0125 (Evidência 82) e 0126 (Evidência 83), destinados ao pagamento dos três referidos agricultores, fato que confirma o alegado pelos beneficiários, de não terem recebido qualquer valor pelas supostas entregas. Ademais, cabe destacar que os responsáveis pela AAFAG, Sr. Pedro Rafael Nunes - Presidente, e Sra. Elizabeth Florêncio, em entrevista (Evidência 13) e pela resposta ao Ofício 013.279.2013 (Esclarecimentos do responsável 3), reconheceram a ocorrência de tais irregularidades.

130. Pertinente ao município de Inhapim/MG, verificamos, nas CPR MG/2011/02/367 e MG/2011/02/185, que alguns agricultores entrevistados, embora participassem regularmente dos projetos entregando hortifrutigranjeiros, não entregaram alguns dos produtos que constam, como seus, nos Relatórios de Entregas integrantes das prestações de contas das organizações fornecedoras.

131. Atinente à CPR MG/2011/02/367 (Associação dos Agricultores Familiares Boa Fé), as constatações que se referem ao Relatório de Entregas efetivadas no período de 11/3 a 8/4/2013 (Evidência 79) da Nota Fiscal 033 (Evidência 77), de 29/4/2013, foram as seguintes:

a) o Sr Altair de Souza Gomes teria entregado brócolis (112 kg), jiló (203 kg) e quiabo (467 kg), no valor de R\$ 1.117,64. Contudo, em sua entrevista (Evidência 18, pág. 1), relatou que não fez tais entregas;

b) o Sr. Salvador Vieira de Souza teria entregado 1.241 kg de coco verde, no valor de R\$ 732,19. Contudo, em sua entrevista (Evidência 18, pág. 2), informou não ter entregado coco verde para o PAA, em 2013; e

c) a Sra. Maria Gorete Nogueira Souza teria entregado 349 kg de mandioca, 186 kg de bolo de fubá e 205 kg de alface, totalizando R\$ 1.318,46. Entretanto, em sua entrevista (Evidência 18, pág. 4), confirmou que nada entregou no ano de 2013.

132. Com relação à CPR MG/2012/02/185 (Associação dos Agricultores Familiares de Inhapim - Agrifami), as constatações que se referem ao Relatório de Entregas efetivadas no período de 18/2 a 4/3/2013 (Evidência 80) da NF 1.012 (Evidência 78), de 16/4/2013, foram as seguintes:

a) o Sr. Ari Leonardo Primo teria entregado 64 kg de broa, no valor de R\$ 341,12. Contudo, em sua entrevista (Evidência 20, pág. 3), informou que não entregou tal produto; e

b) o Sr. Calixto Gabriel dos Santos teria entregado 95 kg de laranja, no valor de R\$ 71,25. Contudo, em sua entrevista (Evidência 20, pág. 5), afirmou que não entregou esse produto para o PAA.

133. Enfim, o faturamento de produtos não entregues, além de se configurar como dano ao erário, afronta ao estipulado na cláusula 4ª, combinada com a 3ª, das Cédulas de Produto Rural (CPR) assinadas pelas Associações em evidência (CPRs MG/2011/02/0082, MG/2011/02/367 e MG/2012/02/185), cláusulas essas que exigem que os produtos sejam produzidos e entregues nas condições previstas na Proposta de Participação de cada Associação.

3.5.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

134. Principais objetos:

a) Cédula do Produto Rural MG/2011/02/0082 da Associação dos Agricultores Familiares de Guapé (AAFAG) - MG (Evidência 48);

b) Cédula do Produto Rural MG/2011/02/0367 da Associação dos Agricultores Familiares Boa Fé no município de Inhapim - MG (Evidência 85); e

c) Cédula do Produto Rural MG/2012/02/0185 da Associação dos Agricultores Familiares de Inhapim - Agrifami (Evidência 84).

3.5.3 - Causas da ocorrência do achado:

135. Principais causas:

a) ausência de fiscalização concomitante pela Conab, na fase de execução do projeto; e

b) Controle Social precário.

3.5.4 - Efeitos/Consequências do achado:

136. Principais efeitos:

- a) prejuízos causados pela não entrega de produtos pagos; e
- b) prejuízo à efetividade do programa.

3.5.5 - Critérios:

137. Principais critérios:

- a) Cédula de Produto Rural MG/2011/02/0082 (Guapé) - Cláusulas terceira e quarta;
- b) Cédula de Produto Rural MG/2011/02/367 (Inhapim) - Cláusulas terceira e quarta; e
- c) Cédula de Produto Rural MG/2012/02/185 (Inhapim) - Cláusulas terceira e quarta.

3.5.6 - Evidências:

138. Principais evidências:

- a) tabela Relação de Produtos não Entregues, na qual se quantifica o total devido por projeto (CPR), identificando as respectivas notas fiscais, agricultores envolvidos, produtos faltantes, suas quantidades e valores (Evidência 76);
- b) relatório de entregas da NF 3873 - CPR MG/2011/02/0082 (Evidência 72);
- c) relatório de entregas da NF 3883 - CPR MG/2011/02/0082 (Evidência 73);
- d) nota fiscal 3873, de 13/5/2013 - CPR MG/2011/02/0082 (Evidência 74);
- e) nota fiscal 3883, de 14/5/2013 - CPR MG/2011/02/0082 (Evidência 75);
- f) entrevista dos agricultores beneficiários da AAFAG / Guapé (Evidência 14);
- g) cheque original 0124 não sacado em nome do agricultor Dilceu Vieira de Castro (Evidência 81);
- h) cheque original 0125 não sacado em nome do agricultor Gilson Tadeu Duarte (Evidência 82);
- i) cheque original 0126 não sacado em nome do agricultor José Amilton Costa (Evidência 83);
- j) entrevista na AAFAG / Guapé relativa a não entrega de produtos (Evidência 13);
- k) resposta da AAFAG / Guapé ao Ofício 013.279.2013 (Esclarecimento do responsável 3);
- l) relatório de entregas da NF 033 - CPR MG/2011/02/367 (Evidência 79);
- m) relatório de entregas da NF 1.012 - CPR MG/2012/02/185 (Evidência 80);
- n) nota fiscal 033, de 29/4/2013 - CPR MG/2011/02/367 (Evidência 77);
- o) nota fiscal 1.012, de 16/4/2013 - CPR MG/2012/02/185 (Evidência 78);
- p) entrevista dos agricultores beneficiários da Associação dos Agricultores Familiares Boa Fé / Inhapim (Evidência 18);
- q) entrevista dos agricultores beneficiários da Associação dos Agricultores Familiares de Inhapim - Agrifami (Evidência 20);
- r) notas de entrega do agricultor e notas fiscais de entrada de mercadorias na AAFAG - CPR MG/2011/02/0082 (Evidência 87); e
- s) entrevista da AAFAG / Guapé (Evidência 12).

3.5.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

139. Quanto às supostas irregularidades apontadas na cidade de Inhapim/MG, não há esclarecimentos.

140. Já com relação à execução da CPR MG/2011/02/0082 - Guapé/MG, em resposta ao Ofício 013.279.2013 (Esclarecimento do responsável 3), a AAFAG prestou justificativas que, em síntese, giraram em torno de três pontos:

- i) impossibilidade de controle devido à exigência de formação de estoques, o que faz com que os Relatórios de Entregas reflitam apenas a probabilidade de que o produto entregue derive de tal produtor;
- ii) frustração da programação de entrega de produtos em virtude de atrasos na liberação dos recursos pela Conab; e
- iii) falta de treinamento da Sr.^a Elisabete Florêncio, por se encontrar há pouco tempo responsável pelas prestações de contas.

141. Ademais, ressaltou que os cheques destinados ao pagamento das mercadorias foram cancelados e que “Constatado que não houve entrega de produto não houve pagamento e não houve - com isto - qualquer lesão ao erário”.

142. Por derradeiro, argumentou que os pagamentos a produtores que efetivamente entregaram os produtos mencionados nas notas fiscais de saída 3873 e 3883 serão feitos com recursos próprios da AAFAG, até que a Conab autorize o reembolso.

3.5.8 - Conclusão da equipe:

143. Os esclarecimentos trazidos pela AAFAG corroboram a ocorrência da irregularidade apontada, confirmando que os três agricultores não entregaram as mercadorias.

144. Quanto à afirmação de impossibilidade de controle por parte dessa associação, o que se verificou, quando da nossa auditoria in loco, foi justamente o contrário. A Sra. Elisabete Florêncio (vice-presidente da AAFAG) informou que a Associação não estoca produtos e que há controles eficientes dos recebimentos e entregas, inclusive com auxílio de software elaborado para tal fim (Evidência 12).

145. Alinhando-se com essa afirmação, a Equipe de fiscalização coletou documentos que comprovam o necessário controle de entrada de mercadorias no estoque da AAFAG (Evidência 87). Tratam-se de Notas de Entrega e Notas Fiscais de Entrada, emitidas de maneira individual, identificando o agricultor que realizou a entrega, bem como as características de sua mercadoria (gênero alimentício, quantidade, preço unitário e total). Logo, ao contrário do alegado, a AAFAG possui controle individual das mercadorias que recebe. Ademais, esse controle de entrada de produtos não é impossível de se executar como pretende a defesa convencer. Além de bem simples, é inerente a qualquer entidade que queira se enveredar na atividade comercial, por menor que seja seu porte.

146. No tocante à organização, cabe ainda ressaltar que, em nenhuma das associações visitadas (Bambuí, Caratinga e Inhapim), encontramos estrutura administrativa tão aparelhada quanto a que vimos na Associação de Guapé.

147. Inclusive, para participar do PAA, torna-se imperiosa a existência de controle minucioso das entregas de produtos efetuadas pelos agricultores à organização fornecedora, porque, dentre os documentos da prestação de contas de cada nota fiscal de venda à Conab, exige-se o Relatório de Entregas, por meio do qual são identificados todos os agricultores e as características das correspondentes entregas. Tal controle está previsto nas normas do PAA e tem como finalidade a identificação de seus reais beneficiários.

148. Atinente às alegações de frustração da programação de entrega de produtos pela Conab e de falta de treinamento da Sr.^a Elisabete Florêncio, é suficiente registrar que não possuem qualquer relação de causa e efeito com a irregularidade tratada.

149. Imperioso ainda destacar que as alegações não dispensam a Associação de atender aos normativos do programa. Também não explicam o fato de notas fiscais e Relatórios de Entregas, de forma indébita, conterem produtos entregues por agricultores que sequer participam efetivamente do programa, sendo, portanto, insuficientes para afastar a irregularidade em evidência.

150. Consolidando todo o exposto com relação ao achado de divergências quantitativas, nossos trabalhos de campo evidenciaram que algumas entregas de mercadorias que compuseram prestações de contas apresentadas à Conab, no total de R\$ 12.620,24, integralmente pagas às organizações fornecedoras, não foram, de fato, realizadas, conforme detalhado na Evidência 76 (Tabela Relação de Produtos não Entregues). Nesse sentido, cabe destacar:

a) na execução da CPR MG/2011/02/0082, a ausência de entrega de produtos, no total de R\$ 9.039,58, relacionados na prestação de contas das Notas Fiscais 3873 e 3883, em nome dos agricultores Dilceu Vieira de Castro (R\$ 2.881,58), José Amilton Costa (R\$ 3.472,00), e Gilson Tadeu Duarte (R\$ 2.686,00);

b) na execução da CPR MG/2011/02/367, a ausência de entrega de produtos, no total de R\$ 3.168,29, relacionados na prestação de contas da Nota Fiscal 033, em nome dos agricultores Altair de Souza Gomes (R\$ 1.117,64), Salvador Vieira de Souza (R\$ 732,19), e Maria Gorete Nogueira Souza (R\$ 1.318,46); e

c) na execução da CPR MG/2012/02/185, a ausência de entrega de produtos, no total de R\$ 412,37, relacionados na prestação de contas da Nota Fiscal 1.012, em nome dos agricultores Ari Leonardo Primo (R\$ 341,12), e Calixto Gabriel dos Santos (R\$ 71,25).

151. Tendo em vista que resta evidente a ocorrência de dano ao Erário, no total de R\$ 12.620,24, para fins de ressarcimento dos cofres públicos, cabe propor determinação à Sureg/MG para que, em prazo a ser fixado, remeta a este Tribunal a correspondente documentação que comprove a devolução, por parte das respectivas organizações fornecedoras, dos pagamentos indevidamente recebidos, em virtude de prestação de contas de produtos que não foram efetivamente entregues, atualizando tal quantia de acordo com os encargos financeiros previstos nas respectivas CPRs. Adicionalmente, propõe-se determinar à Secex-MG que monitore o cumprimento da determinação retro.

3.5.9 - Proposta de encaminhamento:

152. Nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Superintendência Regional da Conab em Minas Gerais - Sureg/MG que, em prazo a ser fixado, remeta a este Tribunal a correspondente documentação que comprove a devolução, por parte da respectiva organização fornecedora, dos pagamentos indevidamente recebidos, em virtude de prestação de contas de produtos que não foram efetivamente entregues, conforme detalhado em tabela da Evidência 76, atualizando-se os valores devidos de acordo com os encargos financeiros previstos na respectiva Cédula do Produto Rural no tocante aos seguintes casos:

a) CPR MG/2011/02/0082 - Associação dos Agricultores Familiares de Guapé - AAFAG. Devolução total de R\$ 9.039,58, referente às entregas em nome dos agricultores Dilceu Vieira de Castro (R\$ 2.881,58), José Amilton Costa (R\$ 3.472,00), e Gilson Tadeu Duarte (R\$ 2.686,00), integrantes da prestação de contas das Notas Fiscais 3873 e 3883;

b) CPR MG/2011/02/367 - Associação dos Agricultores Familiares Boa Fé. Devolução total de R\$ 3.168,29, referente às entregas em nome dos agricultores Altair de Souza Gomes (R\$ 1.117,64), Salvador Vieira de Souza (R\$ 732,19), e Maria Gorete Nogueira Souza (R\$ 1.318,46), integrantes da prestação de contas da Nota Fiscal 033; e

c) CPR MG/2012/02/185 - Associação dos Agricultores Familiares de Inhapim (Agrifami). Devolução total de R\$ 412,37, referente às entregas em nome dos agricultores Ari Leonardo Primo (R\$ 341,12), e Calixto Gabriel dos Santos (R\$ 71,25), integrantes da prestação de contas da Nota Fiscal 1.012.

153. Ademais, determinar à Secex/MG que monitore o cumprimento da determinação retro.

3.6 - Entrega de produtos por terceiro estranho ao projeto.

3.6.1 - Situação encontrada:

154. Na auditoria da CPR MG/2011/02/0262, em Caratinga/MG, verificamos que participantes desse projeto cederam seus nomes, indevidamente, a terceiro não integrante dessa CPR, para que este entregasse produtos de sua produção ao banco de alimentos do município.

155. No âmbito da execução da referida CPR, foram objeto de nossa visita de campo as entregas efetuadas pelos Srs. Jessé Aquiles Corrêa e Wanderson Florentino da Costa que, conforme o relatório de entrega (Evidência 41) relativo à Nota Fiscal 000.523 (Evidência 42), de 8/4/2013, forneceram 1.328 kg e 1.905 kg de limão Taiti, respectivamente, no período de 15/2/2013 a 31/3/2013, ao Banco de Alimentos de Caratinga/MG, totalizando R\$ 2.845,04.

156. Entretanto, constatou-se que a entrega de tal produção foi realizada pelo Sr. Rogério Batista Miranda, não participante do projeto, conforme revelado em sua entrevista pessoal (Evidência 9, pág. 3).

157. De fato, o Sr. Rogério Batista de Miranda não consta como beneficiário fornecedor na Proposta de Participação relativa à CPR MG/2011/02/0262 (Evidência 43), entregue pela Associação dos Produtores Rurais e Agricultores Familiares do Distrito e Região de Dom Modesto.

158. A situação ora relatada configura agressão ao artigo 17, caput, da Lei 12.512/2011, que autoriza o Poder Público, na execução do PAA, a adquirir alimentos produzidos pelos beneficiários.

159. Ademais, é incompatível com o Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2010), Título 30 (CPR Doação), item 7.f.2, que trata da Declaração Individual de Aprovação da Proposta (Documento 2). Consta dessa declaração, a ser colhida dos fornecedores, que os produtos comercializados são de produção do declarante, enfatizando, ainda, a ora evidenciada vedação de cessão a terceiros, nos seguintes termos:

Declaro, para fins de participação no Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA, na modalidade de Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea - CPR-Doação, ter conhecimento de seus normativos, constantes do Título 30 do Manual de Operações da Conab - MOC e que o(s) produto(s) que será(ão) comercializado(s) é(são) de minha produção. Declaro, ainda, estar ciente de que as Notas Fiscais de Produtor a serem extraídas de meu talonário destinam-se exclusivamente à comercialização de minha própria produção, sendo vedada a cessão a terceiros. (grifos acrescidos)

160. Cabe enfatizar que essas declarações, assinadas pelos agricultores participantes da aludida CPR, constam do respectivo processo administrativo, conforme confirmado pelo despacho de checagem da composição e consistência de sua documentação (Evidência 44).

3.6.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

161. O objeto é representado pela Cédula do Produto Rural MG/2011/02/0262 da Associação dos Produtores Rurais e Agricultores Familiares do Distrito e Região de Dom Modesto, município de Caratinga - MG.

3.6.3 - Causas da ocorrência do achado:

162. Principais causas:

- a) ausência de fiscalização prévia ou concomitante pela Conab, na fase de proposição dos projetos, bem como durante sua execução;
- b) o rol de agricultores do projeto incorpora pessoas detentoras de DAPs, mas que não exploram efetivamente suas propriedades, ou não cultivam os produtos relacionados no projeto, ou não possuem vocação agrícola;
- c) cessão de nome por beneficiário contemplado no projeto (uso de sua cota individual);

- d) falta de fiscalização por parte das associações; e
- e) Controle Social precário.

3.6.4 - Efeitos/Consequências do achado:

163. Principais efeitos:

- a) risco de extrapolação da cota individual a que cada agricultor está sujeito no âmbito do PAA; e
- b) risco de participação de agricultor que não preenche os requisitos de qualificação do PAA.

3.6.5 - Critérios:

164. Principais critérios:

- a) art. 17, da Lei 12.512/2011; e
- b) Manual de Operações (MOC, de 17/2/2010), Título 30, item 7.ºF.2, referente ao Documento 2 - Declaração Individual de Aprovação da Proposta.

3.6.6 - Evidências:

165. Principais evidências:

- a) entrevista com o Sr Rogério Batista Miranda (Evidência 9, pág. 3);
- b) relatório de entrega relativo à nota fiscal 000.523, da CPR MG/2011/02/0262 (Evidência 41);
- c) nota fiscal 000.523, de 8/4/2013 (Evidência 42);
- d) proposta de participação da CPR MG/2011/02/0262 (Evidência 43); e
- e) despacho de Checagem de documentação (pág. 365) do processo administrativo da CPR MG/2011/02/0262 (Evidência 44).

3.6.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

166. Não há.

3.6.8 - Conclusão da equipe:

167. Na CPR MG/2011/02/0262, verificou-se a cessão a terceiro do nome de beneficiários fornecedores. No caso, a cessão do nome dos Srs. Jessé Aquiles Corrêa e Wanderson Florentino da Costa em prol de um terceiro agricultor, Rogério Batista Miranda, possibilitou a este último entregar mercadorias de sua produção, sem que estivesse cadastrado como fornecedor no projeto.

168. É imperioso ressaltar que a prática de tal irregularidade não acarretou dano ao Erário, porque, afóra a circunstância de ter como fonte de produção terceiro estranho ao projeto, os alimentos adquiridos foram, de fato, entregues na quantidade e qualidade declarada na Nota Fiscal 000.523, de 8/4/2013. Tampouco provocou a extrapolação da cota individual para fornecimento de alimentos ao PAA, pois o Sr. Rogério Batista Miranda entregou R\$ 2.845,04, abaixo, portanto, do limite aplicável naquela época, de R\$ 4.500,00.

169. No intuito de evitar a repetição dos fatos acima relatados, a fiscalização rotineira, de modo prévio e concomitante dos projetos, exerce papel fundamental. Nesse sentido, cabe destacar que a Conab está implantando, neste ano de 2013, de maneira inovadora, o Plano Nacional de Acompanhamento e Supervisão das Operações do PAA. Trata-se de um programa regular de fiscalização. Com isso, espera-se que haja, pela expectativa de controle ou sua efetiva ação, o combate à irregularidade ora tratada, uma vez que, segundo o manual de procedimentos de tal plano, visa-se adotar ações de prevenção/correção de desvios de objetivo e não cumprimento das regras estabelecidas nos normativos do PAA.

170. Tendo em vista todo o contexto exposto, entendemos suficiente propor encaminhamento para dar ciência à Sureg/MG acerca do presente achado, a fim de subsidiar o planejamento de futuras fiscalizações na execução, por tal superintendência regional, do Plano Nacional de Acompanhamento e Supervisão das Operações do PAA.

3.6.9 - Proposta de encaminhamento:

171. Nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011, dar ciência à Sureg/MG sobre a seguinte irregularidade:

a) entrega de produtos por terceiro estranho ao projeto, identificada nos autos da CPR MG/2011/02/0262, o que afronta o disposto no art. 17, da Lei 12.512/2011, bem como o Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2010), Título 30, Item 7.ºF.2, referente ao Documento 2 - Declaração Individual de Aprovação da Proposta.

3.7 - Entrega de produtos sem respeito ao cronograma do projeto.

3.7.1 - Situação encontrada:

172. No âmbito da Sureg/MG, nossa análise dos processos administrativos de CPRs em execução compreendeu verificar se o cronograma de entregas, parte integrante de qualquer proposta de participação no PAA, estava sendo respeitado, especialmente quanto à periodicidade de recebimento dos produtos pelo consumidor. O resultado foi negativo. Da amostra de estudo de caso, constituída de 26 processos, as entregas não tinham compatibilidade com o cronograma aprovado em 14 deles (53,8%): MG/2011/02/0405, MG/2011/02/0433, MG/2012/02/0049, MG/2012/02/0281, MG/2012/02/0288, MG/2011/02/0041, MG/2011/02/0082, MG/2011/02/0126, MG/2011/02/0136, MG/2011/02/0213, MG/2011/02/0261, MG/2011/02/0367, MG/2011/02/0419 e MG/2012/02/0059.

173. Como exemplo dessa distorção, cabe citar o caso da CPR MG/2011/02/0405. O cronograma do projeto estabelecia entregas semanais ao Banco de Alimentos de Bocaiuva para os produtos amendoim, arroz e chuchu que, ao final de doze meses (prazo de vigência da CPR), totalizariam 410, 200 e 800 kg, respectivamente. Considerando apenas o período de dois meses, de 30/9/2012 a 30/11/2012 (Nota Fiscal 010, de 13/12/2012), a quantidade de amendoim entregue alcançou o montante de 563 kg, o que já extrapola em 40% o total previsto para toda a execução do projeto. Ainda nesse período (mesma nota fiscal), também superaram o quantitativo anual as entregas de arroz (262 kg) e Chuchu (930 kg), comprovando a completa inobservância do cronograma aprovado para tal consumidor.

174. Em nosso trabalho de campo, também se comprovou a ficção dos cronogramas. Das entrevistas realizadas junto aos consumidores, constatou-se, de modo recorrente, que a maioria não verificava a compatibilidade das entregas com o cronograma (Guapé, Inhapim e Caratinga). Inclusive, alguns não possuíam cópia da proposta de participação/cronograma de entregas (Guapé e Inhapim). Portanto, não tinham conhecimento prévio da programação das entregas, tampouco da periodicidade, das quantidades e dos produtos previstos que, em tese, receberiam.

175. A situação ora relatada representa afronta ao Item 16, do Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2010), Título 30, que prescreve a obrigação do prazo de entrega do produto estar de acordo com o cronograma de entrega da proposta de participação. Também não observa o que dispõe a Cláusula 4, da respectiva CPR, que, dentre outras exigências, enfatiza a necessidade da organização fornecedora fazer as entregas na periodicidade determinada. Além disso, coloca em dúvida a existência de conciliação entre a oferta e demanda dos alimentos adquiridos ao longo do projeto, conforme determina o art. 6º, do Decreto 7.775/2012.

3.7.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

176. O objeto é representado pela amostra de estudo de caso das CPRs com entregas formalizadas no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012, constituída de 26 processos (Peça44).

3.7.3 - Causas da ocorrência do achado:

177. Principais causas:

a) os cronogramas não refletem a realidade da produção agrícola local, tampouco a capacidade produtiva da organização fornecedora, bem como a demanda efetiva dos consumidores.

3.7.4 - Efeitos/Consequências do achado:

178. Principais efeitos:

a) os cronogramas não funcionam como peças de planejamento, no sentido de equilibrar a oferta dos produtos pelas organizações fornecedoras e a demanda dos alimentos pelos consumidores.

3.7.5 - Critérios:

179. Principais critérios:

a) Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2010), Título 30, Item 16;

b) Cláusula Quarta, da CPR MG/2011/02/0405; e

c) art. 6º, do Decreto 7.775/2012.

3.7.6 - Evidências:

180. Principais evidências:

a) MG/2011/02/0405 (Bocaiúva) - Inobservância do cronograma de entregas (Evidência 36);

b) entrevista da Associação da Casa da Divina Misericórdia de Guapé - MG, itens 1, 2 e 6 (Evidência 15);

c) entrevista do Banco de Alimentos de Inhapim - MG, itens 2 e 6 (Evidência 21); e

d) entrevista do Banco de Alimentos de Caratinga - MG, item 6 (Evidência 10).

3.7.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

181. O gestor da Sureg/MG, ao responder o ofício 012.279.2013 - alínea "c" (Esclarecimento do responsável 2), prestou a seguinte informação:

Mesmo considerando as dificuldades dos agricultores familiares quanto ao cumprimento do planejamento de sua produção, seja por falta de acesso à assistência técnica, seja por intempéries, ou dificuldades na administração dos projetos do PAA, esta SUREG/MG vem alertando sistematicamente às organizações da necessidade do cumprimento do cronograma de entregas consignado na proposta de participação. Com a próxima entrada em produção da ferramenta PAAnet- Entregas (a ser disponibilizada às entidades através do aplicativo PAAnet), que possibilitará às entidades um acompanhamento mais rigoroso do projeto, esta SUREG/MG julga que a ocorrência desses tipo de impropriedade estará superada.

3.7.8 - Conclusão da equipe:

182. Os esclarecimentos prestados são plausíveis e indicam que a Conab/Sureg/MG tem consciência do problema e está colocando em ação medidas para tentar reverter o atual quadro em que o cronograma de entrega é mera peça de ficção, desconsiderado por todos os atores envolvidos nas operações do PAA. Tendo em vista tal contexto e que a irregularidade tratada é de natureza formal, não tendo provocado dano ao Erário, entendemos suficiente dar ciência de tal distorção à Sureg/MG.

3.7.9 - Proposta de encaminhamento:

183. Nos termos do art. 4º, da Portaria-Segecex 13/2011, dar ciência à Sureg/MG sobre a seguinte irregularidade:

a) entrega de produtos sem respeito ao cronograma do projeto, identificada nos autos da CPR MG/2011/02/0405, MG/2011/02/0433, MG/2012/02/0049, MG/2012/02/0281, MG/2012/02/0288, MG/2011/02/0041, MG/2011/02/0082, MG/2011/02/0126, MG/2011/02/0136, MG/2011/02/0213, MG/2011/02/0261, MG/2011/02/0367, MG/2011/02/0419 e MG/2012/02/0059, o que afronta o disposto no Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2010), Título 30, Item 16; Cláusula 4, dos instrumentos das CPRs retromencionadas, bem como o art. 6º, do Decreto 7.775/2012.

3.8 - Movimentação irregular na conta específica da organização fornecedora.

3.8.1 - Situação encontrada:

184. Da amostra de CPRs selecionadas para estudo de caso, composta de 26 (vinte e seis) processos, constatou-se movimentação financeira irregular nos seguintes casos:

a) no processo administrativo da CPR MG/2011/02/0405, que trata do projeto da Associação dos Produtores Rurais do Angico - município de Bocaiúva/MG, os extratos bancários estão incompletos, não permitindo que se faça a conferência da movimentação financeira por todo o período das operações. Mesmo assim, na análise do extrato relativo à conta corrente 13.740-5, ag. 3144-5, do agente SICOOB (Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil), pertinente ao período de 11/4/2012 a 12/6/2012, verificou-se:

1) depósito em dinheiro de R\$ 1.850,00, na data de 11/6/2012, caracterizando entrada de recursos de outra fonte em conta exclusiva para movimentação dos valores do PAA; e

2) resgates não autorizados de R\$ 341,00, R\$ 196,83 e R\$ 663,37, nas datas de 5/6/2012, 6/6/2012 e 8/6/2012, respectivamente. Tais resgates não se baseiam em liberações concedidas pela Conab a partir de prestação de contas aprovada, agredindo, assim, o que dispõe a Cláusula 9.1, da referida CPR, que condiciona a realização de saques exclusivamente para o pagamento de despesas com a aquisição dos produtos constantes do projeto após aprovação prévia do comprador (Conab).

b) no processo administrativo da CPR MG/2011/02/0126, que trata do projeto do Grupo de Produtores de Morango do município de Datas - MG, constatou-se que houve saques antecipados da conta corrente 003.584-7, agência 0112, da Caixa Econômica Federal. A Conab depositou, em dezembro de 2011, R\$ 351.645,67. Em maio de 2012, tal conta apresentava saldo de R\$ 361.355,01, representando o valor principal repassado acrescido dos rendimentos da aplicação financeira. Ao final de outubro de 2012, o saldo era de R\$ 247.079,30. Portanto, nesse período, ocorreram saques que totalizaram a quantia de R\$ 115.520,87. Ocorre que a Conab não havia concedido autorização alguma à entidade fornecedora, porque inexistia até então qualquer entrega comprovada. Somente em janeiro e abril de 2013, a entidade fornecedora efetuou entregas de produtos e prestou as respectivas contas. Essa situação caracteriza desrespeito à Cláusula 10, alínea “b”, da CPR acima destacada, eis que veda a aplicação de recursos para fins de antecipar a realização de quaisquer despesas, inclusive pagamentos a produtores.

c) no processo administrativo da CPR MG/2011/02/0082, que trata do projeto da Associação dos Agricultores Familiares de Guapé - AAFAG, verificou-se, na movimentação financeira da conta corrente 3.0859-0, agência 0100 (Boa Esperança), da Caixa Econômica Federal, a cobrança indevida de tarifas bancárias, juros e IOF por falta de fundos, totalizando o montante de R\$ 585,94, conforme relação detalhada que consta da evidência 35. Cabe observar que a quantia correta das cobranças bancárias indevidas é superior ao que foi levantado pela equipe de fiscalização, pois os extratos bancários integrantes dos autos examinados estavam incompletos, não abrangendo todo o período da execução financeira. Tal situação contraria a Cláusula 10, alínea “a”, da aludida Cédula do Produto Rural, que veda expressamente a utilização dos recursos repassados para cobrir taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária por conta de pagamentos ou recolhimentos fora do prazo.

3.8.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

185. O objeto é representado pela amostra de estudo de caso das CPRs com entregas formalizadas no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2012, constituída de 26 processos (Peça 44).

3.8.3 - Causas da ocorrência do achado:

186. Principais causas:

a) inobservância de cláusulas disciplinadoras da movimentação financeira constantes dos instrumentos de CPR; e

b) controle administrativo deficiente da movimentação bancária.

3.8.4 - Efeitos/Consequências do achado:

187. Principais efeitos:

a) risco potencial de aplicação indevida e/ou desvio de recursos.

3.8.5 - Critérios:

188. Principais critérios:

a) Cláusula 9.1, da CPR MG/2011/02/0405;

b) Cláusula 10, alínea “b”, da CPR MG/2011/02/0126; e

c) Cláusula 10, alínea “a”, da CPR MG/2011/02/0082.

3.8.6 - Evidências:

189. Principais evidências:

a) MG/2011/02/0405 - Movimentação financeira estranha (Evidência 47);

b) MG/2011/02/0126 - Saques antecipados (Evidência 70);

c) MG/2011/02/0082 - Extratos com tarifas bancárias indevidas (Evidência 49); e

d) MG/2011/02/0082 - Relação das despesas bancárias indevidas (Evidência 35).

3.8.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

190. Em resposta às requisições de esclarecimentos elaboradas pela equipe de fiscalização, o titular da Sureg/MG informou que:

a) quanto à CPR MG/2011/02/0405:

Tendo em vista o vencimento da CPR MG/2011/02/0405 em 06/06/2013, esta SUREG/MG iniciou o processo de conferência da execução do projeto, visando à devolução do saldo não utilizado da CPR, quando os saques não autorizados serão identificados e acrescidos ao montante a ser devolvido e a entidade notificada da irregularidade cometida.

(Resposta ao Ofício 012.279.2013, alínea “a” - Esclarecimento do Responsável 2)

b) quanto à CPR MG/2011/02/0126:

analisando o extrato bancário enviado a esta SUREG/MG em 06/02/2013, foi constatado o saque irregular na conta corrente. A Associação foi notificada, por esta SUREG/MG, em 26/02/2013 da irregularidade apontada. O Grupo de Produtores de Morangos apresentou a prestação de contas, quando, na liberação do valor da nota fiscal, foi deduzido o saque feito de maneira irregular. Ao mesmo tempo, foram mantidas suspensas as entregas relativas à CPR. Considerando que o vencimento da CPR ocorreu em 20/07/2013, esta SUREG/MG providenciou a emissão de GRU, visando à devolução do saldo não utilizado da CPR, acrescido dos encargos e dos rendimentos auferidos na aplicação financeira.

(Resposta ao Ofício 012.279.2013, alínea “b” - Esclarecimento do Responsável 2)

c) quanto à CPR MG/2011/02/0082:

De fato, constatou-se a cobrança de juros e IOF nos extratos bancários apresentados. Desta forma, esta SUREG-MG providenciará, junto à entidade, a devolução, no momento de confirmação da liquidação da CPR, na forma descrita na letra “e” acima. (na liquidação da CPR)

(Resposta ao Ofício 011.279.2013, alínea “f” - Esclarecimento do Responsável 1)

3.8.8 - Conclusão da equipe:

191. No que se refere à CPR MG/2011/02/0405, dada à expiração de sua vigência em 6/6/2013, a Sureg/MG esclareceu que, por ocasião de sua liquidação financeira, pretende acrescentar os relatados saques indevidos ao saldo que deverá ser recolhido pela organização fornecedora. Tal medida administrativa saneia a irregularidade, desde que seja efetivamente realizada. Desse modo, torna-se imperativo confirmar sua adoção, motivo pelo qual cabe determinação à Sureg/MG para que, em prazo a ser fixado, remeta a esta Corte de Contas os respectivos comprovantes da liquidação financeira, adicionando outros débitos similares porventura detectados nos extratos bancários relativos a todo o período de execução do referido acordo.

192. Quanto à CPR MG/2011/02/0126, a Sureg/MG, de fato, realizou o desconto dos valores sacados antecipadamente na ocasião em que a entidade fornecedora comprovou as entregas dos produtos. O Grupo de Produtores de Morangos de Datas prestou contas de entregas que geraram o direito de receber o total líquido de R\$ 189.594,09 (R\$ 55.076,28 referente à Nota Fiscal 002.529.929, de 18/1/2013, substituída pela 019.426, de 20/2/2013; e R\$ 134.517,81, referente à Nota Fiscal 002, de 30/4/2013). Entretanto, fundamentando-se nessas prestações de contas, a Sureg/MG concedeu liberação de pagamento apenas para R\$ 66.594,09. Ou seja, da quantia total comprovada pelas entregas, reteve R\$ 123.000,00, valor esse superior ao que foi sacado antecipadamente da conta corrente (R\$ 115.520,87). Ademais, tendo em vista que a CPR MG/2011/02/0126 se encontra expirada desde 20/7/2013, e a entidade fornecedora não entregou toda a produção acordada, a Sureg/MG emitiu GRU solicitando o recolhimento do saldo residual, bem como dos rendimentos da aplicação financeira e da multa aplicada por inadimplência, totalizando, assim, o montante de R\$ 206.729,21 (Evidência 70, pág. 18). Tendo em vista esse contexto, entendemos que as providências adotadas pela Sureg/MG tutelaram o interesse público, pois foram eficazes no sentido de evitar a ocorrência de dano ao Erário. Por isso, torna-se desnecessária a formulação de encaminhamento adicional.

193. No que diz respeito à CPR MG/2011/02/0082, a Sureg/MG comunicou que, quando da liquidação de tal título (CPR vencendo em 30/11/2013), irá exigir a devolução das despesas indevidas. A fim de monitorar a efetiva adoção da providência noticiada, condição indispensável para elidir a irregularidade e evitar a ocorrência de dano ao Erário, entendemos necessário propor determinação à Sureg/MG para que, no prazo a ser estabelecido, encaminhe a este Tribunal os respectivos comprovantes da devolução relativa à cobrança indevida de tarifas bancárias, juros e IOF, totalizando, no mínimo, o valor de R\$ 585,94, conforme relação da Evidência 35, devendo proceder a atualização de tal quantia a partir da obtenção dos extratos bancários completos, abrangendo todo o período de execução do projeto, desde o depósito dos recursos na conta corrente específica.

3.8.9 - Proposta de encaminhamento:

194. Nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Superintendência Regional da Conab em Minas Gerais - Sureg/MG que, em prazo a ser fixado, remeta a este Tribunal os documentos que comprovem:

a) a liquidação da CPR MG/2011/02/0405, evidenciando a regularização de depósito de fonte distinta do PAA, de R\$ 1.850,00, em 11/6/2012, bem como a devolução dos saques não autorizados de R\$ 341,00, R\$ 196,83 e R\$ 663,37, nas datas de 5/6/2012, 6/6/2012 e 8/6/2012, respectivamente, adicionando outros débitos similares porventura detectados nos extratos bancários relativos a todo o período de execução do referido acordo; e

b) a liquidação da CPR MG/2011/02/0082, evidenciando a devolução relativa à cobrança indevida de tarifas bancárias, juros e IOF, totalizando, no mínimo, o valor de R\$ 585,94, conforme relação da Evidência 35, devendo proceder a atualização de tal quantia a partir da obtenção dos extratos bancários completos da conta corrente específica, abrangendo todo o período de execução do projeto.

195. Ademais, determinar à Secex/MG que faça o monitoramento das determinações contidas nas alíneas “a” e “b” acima.

3.9 - Liberação de novos pagamentos à organização fornecedora sem a comprovação do repasse das parcelas pagas anteriormente aos beneficiários fornecedores (agricultores).

3.9.1 - Situação encontrada:

196. Nossa amostra para estudo de caso contemplou 29 (vinte e nove) processos de CPRs com entregas formalizadas após 4 de julho de 2012, pois, com a edição do Decreto 7.775/2012, passou-se a exigir que, na prestação de contas, a organização fornecedora apresentasse informações dos valores efetivamente pagos a cada um dos agricultores beneficiários (art. 13, § 1º), condição essa prévia e obrigatória para a Conab liberar novos pagamentos (dar autorizações de movimentação da conta corrente bloqueada), conforme o art. 13, § 2º.

197. Na prática, a remessa dessas informações só é exigível a partir da segunda entrega de produtos (prestação de contas), pois obviamente a Conab já teria autorizado à organização fornecedora que movimentasse a conta corrente com base na primeira prestação de contas. Assim, no âmbito da segunda prestação de contas, a organização fornecedora deverá remeter os documentos que comprovem o efetivo pagamento aos agricultores familiares que entregaram produtos e compuseram a primeira prestação de contas.

198. De nossa amostra, a aplicação dos procedimentos se mostrou viável em 17 (dezessete), porque já havia uma segunda entrega, tendo sido constatado em todos que a Sureg/MG concedeu novas liberações de recursos sem que a organização fornecedora tivesse remetido comprovação do efetivo pagamento a cada um dos agricultores familiares indicados como beneficiários da prestação de contas anterior. Tal achado foi encontrado nas seguintes CPRs: MG/2012/02/0026; MG/2012/02/0090; MG/2012/02/0178; MG/2012/02/0222; MG/2012/02/0281; MG/2012/02/0287; MG/2012/02/0345; MG/2012/02/0025; MG/2012/02/0067; MG/2012/02/0068; MG/2012/02/0074; MG/2012/02/0136; MG/2012/02/0139; MG/2012/02/0207; MG/2012/02/0221; MG/2012/02/0244; e MG/2012/02/0349.

3.9.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

199. CPRs MG/2012/02/0026; MG/2012/02/0090; MG/2012/02/0178; MG/2012/02/0222; MG/2012/02/0281; MG/2012/02/0287; MG/2012/02/0345; MG/2012/02/0025; MG/2012/02/0067; MG/2012/02/0068; MG/2012/02/0074; MG/2012/02/0136; MG/2012/02/0139; MG/2012/02/0207; MG/2012/02/0221; MG/2012/02/0244; e MG/2012/02/0349.

3.9.3 - Causas da ocorrência do achado:

200. Principais causas:

a) ausência de pronta normatização interna da Conab, inserindo as novas regras de pagamento em seus manuais de operação; e

b) ausência de treinamento específico dos operadores do PAA quanto ao Decreto 7.775/2012, no intuito de assegurar maior grau de observância de suas inovações.

3.9.4 - Efeitos/Consequências do achado:

201. Principais efeitos:

a) dificuldade de se controlar o prazo e beneficiário efetivo dos pagamentos, bem como o valor preciso que o agricultor familiar recebeu pelas entregas realizadas.

3.9.5 - Critérios:

202. Principais critérios:

a) art. 13, §§ 1º e § 2º, do Decreto 7.775/2012.

3.9.6 - Evidências:

203. Principais evidências:

a) prestação de contas e autorização para movimentar recursos sem comprovação dos pagamentos da parcela anterior: MG/2012/02/0281 (Evidência 32); MG/2012/02/0067 (Evidência 33); e MG/2012/02/0026 (Evidência 34).

3.9.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

204. Instada a se manifestar sobre esta ocorrência, por meio do ofício 011.279/2013, alínea “h” (Esclarecimentos do responsável 1), no qual citamos alguns casos como exemplo, a Sureg/MG esclareceu que a “exigência passou a existir a partir da publicação em 16/05/2013 da versão atual do MOC (CI SUPAF nº 110/13-cópia anexa) e prorrogado para 01/08/2013 (CI SUPAF 154- cópia anexa)”.

3.9.8 - Conclusão da equipe:

205. A exigência de comprovação dos pagamentos realizados aos agricultores familiares pelas organizações fornecedoras começou a vigorar com a publicação do Decreto 7.775/2012, de 4 de julho de 2012, e não como alegado pela Sureg/MG, em 16 de maio de 2013, com a publicação da versão atual do Manual de Operações da Conab (MOC, CI Supaf 110/2013). Tal fato revela quão lento foi o processo de inserção da regra inovadora em seus normativos operacionais internos, impossibilitando sua pronta aplicação pelo corpo técnico e gestores que lidam com as operações do PAA, no âmbito da Conab.

206. Não obstante tal convicção, tendo em vista que, de nossa análise, não constatamos dano ao Erário provocado por tal achado, e que sua ocorrência está em vias de ser evitada a partir da fiel observância do novo Manual de Operações (MOC, de 16/5/2013), pois os comprovantes irão compor a prestação de contas (item 17, alínea “d”), incluindo o depósito bancário de cada agricultor familiar beneficiário, entendemos suficiente, para o deslinde da questão, formular proposta de dar ciência à Sureg/MG acerca do fato irregular tratado.

3.9.9 - Proposta de encaminhamento:

207. Nos termos do art. 4º, da Portaria-Segecex 13/2011, dar ciência à Sureg/MG sobre a seguinte irregularidade:

a) liberação de novos pagamentos à organização fornecedora sem a comprovação do repasse das parcelas pagas anteriormente aos beneficiários fornecedores (agricultores), identificada nos autos das CPR MG/2012/02/0026; MG/2012/02/0090; MG/2012/02/0178; MG/2012/02/0222; MG/2012/02/0281; MG/2012/02/0287; MG/2012/02/0345; MG/2012/02/0025; MG/2012/02/0067; MG/2012/02/0068; MG/2012/02/0074; MG/2012/02/0136; MG/2012/02/0139; MG/2012/02/0207; MG/2012/02/0221; MG/2012/02/0244; e MG/2012/02/0349, o que afronta o disposto no art. 13, §§ 1º e § 2º, do Decreto 7.775/2012.

3.10 - Liberação de pagamentos para organizações fornecedoras com CPRs vencidas.

3.10.1 - Situação encontrada:

208. Do exame da amostra de estudo de caso, composta de 18 (dezoito) processos, constatou-se a autorização de pagamento pela Conab com CPR vencida em 4 (quatro) processos (22,2%):

a) MG/2011/02/0040 - Nova Porteirinha: a CPR venceu em 23/9/2012. Tem pagamentos autorizados em 6/11/2012 e 13/12/2012. Há ainda outras notas fiscais posteriores ao vencimento, mas ainda pendentes de pagamento;

b) MG/2011/02/0106 - Nova Resende: a CPR está vencida desde 10/6/2013. A última entrega foi paga em 11/7/2013;

c) MG/2011/02/0107 - Nova Resende: O último pagamento, de 21/6/2013, ocorreu após o vencimento da CPR, em 10/6/2013;

d) MG/2011/02/0074 - Pintópolis: a CPR venceu em 10/7/2012. Há autorização de pagamento posterior, na data de 25/9/2012.

209. O pagamento de despesas fora do prazo de vigência é procedimento vedado pelas Cláusulas 4 e 10, da respectiva Cédula de Produto Rural (CPR Doação), bem como denota a falta de atendimento do Item VIII, alínea "k", Capítulo III, do normativo interno da Conab, intitulado Normas da Organização (Código 30.604).

3.10.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

210. CPRs MG/2011/02/0040, MG/2011/02/0106, MG/2011/02/0107 e MG/2011/02/0074.

3.10.3 - Causas da ocorrência do achado:

211. Principais causas:

a) deficiência no controle administrativo da vigência acordada.

3.10.4 - Efeitos/Consequências do achado:

212. Principais efeitos:

a) risco potencial de efetivar pagamentos para entregas que não respeitaram o respectivo cronograma, pois ocorreram após o prazo originalmente fixado.

3.10.5 - Critérios:

213. Principais critérios:

a) Cláusulas 4 e 10, da respectiva Cédula de Produto Rural (CPR Doação); e

b) Item VIII, alínea "k", Capítulo III, das Normas da Organização da Conab (Código 30.604).

3.10.6 - Evidências:

214. Principais evidências:

a) autorizações de pagamento, acompanhadas das Notas Fiscais e Termos de Recebimento e Aceitabilidade respectivos, posteriores ao vencimento das seguintes CPRs: MG/2011/02/0074 (Evidência 52); MG/2011/02/0106 (Evidência 53); MG/2011/02/0107 (Evidência 54); e MG/2011/02/0040 (Evidência 51).

3.10.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

215. O gestor da Sureg/MG prestou a seguinte informação:

Autorizações de pagamento com CPR vencida - Relativamente às CPR nº 106/2011 (Associação Comunitária dos Moradores do Bairro da Lagoa) e CPR 107/2011 (Associação Desenvolvimento Comunitário Bairro Toca da Pedra), os produtos foram entregues dentro do prazo de validade das CPR, conforme demonstrado nos Termos de Recebimento e Aceitabilidade constantes dos processos administrativos. Quanto à CPR 040/2011 (Associação Rural Feminina Colonização II), apesar da solicitação de prorrogação dentro do prazo, o Termo Aditivo não foi assinado tempestivamente, o que acarretou em entrega extemporânea e na necessidade de emissão de nova CPR, visando a retomada das entregas e regularização do projeto.

(Resposta ao Ofício 011.279.2013, alínea "k" - Esclarecimento do responsável 1)

3.10.8 - Conclusão da equipe:

216. Com relação às CPRs MG/2011/02/0106, MG/2011/02/0107 e MG/2011/02/0074, de fato, cabe razão à Sureg/MG. Em tais acordos, as entregas foram realizadas em período anterior ao vencimento, ocorrendo somente a liquidação financeira em data posterior, o que não caracteriza ofensa à legislação aplicável, porque, conforme a Cláusula 4, das respectivas CPRs, a organização fornecedora se compromete a entregar os produtos até o vencimento do pacto. Logo, a vedação de que trata a Cláusula 10 também não se aplica, pois as despesas foram realizadas durante a vigência do acordo, não se confundindo com a data do pagamento das mesmas.

217. De outra parte, quanto à CPR MG/2011/02/0040, restou caracterizado que entregas e pagamentos foram efetivados após o vencimento de tal acordo, visto que, embora houvesse pedido de prorrogação, ele não foi formalizado tempestivamente, resultando na necessidade de emissão de nova CPR para dar continuidade ao projeto. Considerando tal contexto e que se trata de problema pontual, não existindo dano ao Erário, pois os produtos adquiridos foram efetivamente entregues, entendemos razoável propor que seja dada ciência à Sureg/MG acerca dessa distorção, a fim de melhorar o controle das vigências dos instrumentos de CPRs.

3.10.9 - Proposta de encaminhamento:

218. Nos termos do art. 4º, da Portaria-Segecex 13/2011, dar ciência à Sureg/MG sobre a seguinte irregularidade:

a) liberação de pagamentos para organizações fornecedoras com CPR vencida, identificada nos autos da CPR MG/2011/02/0040, fato que afronta o disposto nas cláusulas 4 e 10, da respectiva Cédula de Produto Rural, e o disposto no item VIII, alínea “k”, Capítulo III, das Normas da Organização da Conab (Código 30.604).

3.11 - Existência de saldos em conta específica, após suspensão, cancelamento ou vencimento de CPRs.

3.11.1 - Situação encontrada:

219. Do exame da amostra de estudo de caso, composta de 18 (dezoito) processos, constatou-se, em 6 (seis) processos (33,3%), a ausência de recolhimento de saldo de recursos, embora a CPR estivesse vencida, ou aguardando a formalização de novo instrumento de CPR para dar continuidade ao projeto original, viabilizando a entrega dos produtos pelo saldo remanescente, conforme verificado nos seguintes casos:

a) MG/2011/02/0077 - Jaíba: a CPR venceu em 9/9/2012. Na data de 15/2/2013, ainda havia um saldo disponível de R\$ 4.393,86 na conta corrente;

b) MG/2011/02/0244 - Dom Joaquim: a CPR venceu em 1º/12/2012. Não foram efetivadas quaisquer entregas ou pagamentos. O valor integral da CPR, de R\$ 41.162,38, acrescido dos rendimentos da aplicação financeira, encontrava-se na conta corrente sem movimentação. Em 10/7/2013, a Conab estava providenciando a emissão de nova CPR;

c) MG/2011/02/040 - Nova Porteirinha: a CPR venceu em 23/9/2012. Havia saldo de R\$ 16.951,38, em 13/12/2012. Em 8/8/2013, a Conab estava adotando medidas administrativas para a emissão de nova CPR;

d) MG/2011/02/0074 - Pintópolis: a CPR venceu em 10/7/2012. Na data de 30/6/2013, havia saldo de R\$ 1.290,23;

e) MG/2011/02/0053 - Morada Nova de Minas: a CPR venceu em 10/7/2012. Na data de 28/6/2013, havia saldo de R\$ 28.876,78. A Conab estava emitindo nova CPR para utilização do saldo remanescente; e

f) MG/2012/02/0026 - Caratinga: a CPR venceu em 5/7/2013. Após a última autorização de pagamento, de 12/7/2013, havia ainda um saldo de R\$ 11.724,40, mais rendimentos da aplicação financeira, conforme extrato da Conab. A organização fornecedora solicitou a prorrogação da CPR, entretanto, a Conab não formalizou tal pedido.

220. A situação ora detalhada retarda a liquidação da CPR, conforme disposto no item 18, do Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2010), bem como o imediato recolhimento de eventuais saldos remanescentes, não estando, assim, em plena compatibilidade com os procedimentos albergados no Item VIII, alíneas “h” e “j”, do Capítulo III, das Normas da Organização da Conab (Código 30.604).

3.11.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

221. CPRs MG/2011/02/0077, MG/2011/02/0244, MG/2011/02/040, MG/2011/02/0074, MG/2011/02/0053 e MG/2012/02/0026.

3.11.3 - Causas da ocorrência do achado:

222. Principais causas:

a) lentidão administrativa na adoção de providências tendentes à liquidação das CPRs.

3.11.4 - Efeitos/Consequências do achado:

223. Principais efeitos:

a) risco potencial dos recursos financeiros ficarem sem movimentação por longo período, deixando de gerar os benefícios econômicos e sociais pretendidos pelo PAA.

3.11.5 - Critérios:

224. Principais critérios:

a) Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2010), item 18; e

b) Item VIII, alíneas “h” e “j”, do Capítulo III, das Normas da Organização da Conab (Código 30.604).

3.11.6 - Evidências:

225. Principais evidências:

a) comprovantes de saldos existentes e providências administrativas: MG/2011/02/0077 (Evidência 59); MG/2011/02/0244 (Evidência 60); MG/2011/02/0040 (Evidência 56); MG/2011/02/0074 (Evidência 58); MG/2011/02/0053 (Evidência 57); e MG/2012/02/0026 (Evidência 55).

3.11.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

226. O gestor da Sureg/MG prestou a seguinte informação:

Ausência de recolhimento de saldo das CPR 077/2011 e 401/2011: Esta SUREG-MG, invariavelmente, providencia o recolhimento do saldo não utilizado, caso o prazo da CPR tenha vencido, bem como de eventuais resíduos de rendimentos de aplicação financeira. Nos casos específicos, de fato não foram observados os trâmites normais para o recolhimento, o que estamos providenciando no presente momento.

(...)

Fundamentos para celebração de nova CPR: Esta SUREG-MG toma como referência para elaboração de nova CPR, o Parecer PROGE- SUMAD nº CO 012/2011, combinado com o Parecer PRORE/SUREG-MG nº KB 009/2011 (cópias anexas).

(Resposta ao ofício 011.279.2013, alíneas “j” e “l” – Esclarecimento do responsável 1).

3.11.8 - Conclusão da equipe:

227. A manutenção de saldos sem movimentação para CPRs vencidas deve ser evitada, porque, na hipótese de os recursos não serem objeto de aplicação financeira, haverá perda real de valor. Ou seja, tal situação é potencialmente causadora de dano ao Erário. Ademais, não favorece a alocação eficaz dos restritos recursos públicos, pois estarão imobilizados, deixando de satisfazer qualquer necessidade social.

228. Entendemos aceitáveis os esclarecimentos prestados pela Sureg/MG, que indicam tratar-se de procedimento regular a implementação de medidas visando solucionar esse tipo de problema, ora pelo recolhimento de eventuais saldos, ora pela formalização de novas CPRs, elaboradas com base no Parecer Proge/Sumad CO 012/2011 (Esclarecimento do responsável 1, págs. 6-9). Consultando os respectivos autos, verifica-se que, de fato, a Conab está diligenciando para obter o recolhimento do saldo existente (MG/2011/02/0074 e MG/2011/02/0077), bem como para a emissão de novas CPRs (MG/2011/02/0244, MG/2012/02/0026, MG/2011/02/0040 e MG/2011/02/0053). De qualquer modo, para fins de afastar o potencial risco de dano ao Erário, torna-se necessário confirmar a adoção das providências noticiadas, razão pela qual cabe determinação à Sureg/MG, a fim de que encaminhe a este Tribunal, visando posterior monitoramento por esta Unidade Técnica, dos respectivos comprovantes de solução definitiva das pendências de saldo detectadas.

3.11.9 - Proposta de encaminhamento:

229. Nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Superintendência Regional da Conab em Minas Gerais - Sureg/MG que, em prazo a ser fixado, adote as providências cabíveis para o imediato recolhimento dos saldos financeiros ainda remanescentes nas contas correntes específicas dos projetos MG/2011/02/0077, MG/2011/02/0074, MG/2011/02/0244, MG/2012/02/0026, MG/2011/02/0040 e MG/2011/02/0053, ou, nos casos já decididos administrativamente, providencie a emissão das novas Cédulas do Produto Rural, remetendo a este Tribunal, ao final do período estabelecido, a correspondente documentação que comprove a solução definitiva de tais pendências financeiras.

230. Ademais, cabe determinar à Secex/MG que faça o monitoramento da determinação acima descrita.

3.12 - Prestação de contas com extratos bancários incompletos.

3.12.1 - Situação encontrada:

231. De nossa amostra de estudo de caso, que compreendeu 26 processos, constatou-se que 15 (57,7%) não possuíam extrato bancário completo da conta corrente específica, bem como da aplicação financeira, abrangendo todo o período de execução da CPR, desde o depósito do repasse até a última movimentação de recursos. Em grande parte desses processos, havia extratos bancários cobrindo pequenos períodos da execução financeira.

232. Esta deficiência foi encontrada nos autos das seguintes CPRs: MG/2011/02/0351, MG/2011/02/0373, MG/2011/02/0405, MG/2011/02/0433, MG/2012/02/0090, MG/2012/02/0222, MG/2011/02/0041, MG/2011/02/0126, MG/2011/02/0136, MG/2011/02/0213, MG/2011/02/0262, MG/2011/02/0367, MG/2011/02/0419, MG/2012/02/0059 e MG/2012/02/0185.

233. O fato ora descrito caracteriza a inobservância do Capítulo III, item VII.4, do normativo interno da Conab, intitulado Normas da Organização (Código 30.604), pois estabelece que a área operadora do PAA deve acompanhar, mensalmente, por meio de extratos da conta bloqueada (vinculada), a execução financeira do projeto.

3.12.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

234. CPRs MG/2011/02/0351, MG/2011/02/0373, MG/2011/02/0405, MG/2011/02/0433, MG/2012/02/0090, MG/2012/02/0222, MG/2011/02/0041, MG/2011/02/0126, MG/2011/02/0136, MG/2011/02/0213, MG/2011/02/0262, MG/2011/02/0367, MG/2011/02/0419, MG/2012/02/0059 e MG/2012/02/0185.

3.12.3 - Causas da ocorrência do achado:

235. Principais causas:

a) os operadores do PAA não estão obedecendo plenamente às regras fixadas em normativo interno da Conab.

3.12.4 - Efeitos/Consequências do achado:

236. Principais efeitos:

a) impossibilidade de se conferir a regularidade da aplicação dos recursos repassados, bem como dos rendimentos da correspondente aplicação financeira.

3.12.5 - Critérios:

237. Principais critérios:

a) Capítulo III, item VII.4, das Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/4/2013.

3.12.6 - Evidências:

238. Principais evidências:

a) Ofício 011.279.2013, de 19/8/2013, alínea “d”, bem como respectiva resposta, de 26/8/2013 (Evidência 71).

3.12.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

239. O gestor da Sureg/MG prestou a seguinte informação:

Inexistência de extratos bancários completos - Os titulares da conta corrente se comprometem a apresentar o extrato da movimentação mensal até o dia 10 de cada mês, de acordo com Termo de Compromisso Mútuo assinado, o que vem sendo exigido dos participantes, como condição para liberação de qualquer parcela das prestações de contas, conforme previsto no Título 30 do MOC então vigente.

(Ofício 011.279.2013, alínea “d” - Esclarecimento do responsável 1)

3.12.8 - Conclusão da equipe:

240. O gestor alega que os extratos são exigidos dos participantes na prestação de contas como condição para liberar os pagamentos. Entretanto, os resultados dos exames realizados pela equipe de fiscalização indicam que tal exigência, ao contrário do alegado, não está sendo feita, pois 57,7% dos processos analisados contemplavam deficiência quanto à apresentação do extrato bancário completo. Logo, os esclarecimentos prestados não foram capazes de afastar a ocorrência do fato relatado.

241. Tendo em vista que a prestação de contas com extratos bancários incompletos caracteriza irregularidade formal, não causadora de dano ao Erário, entendemos razoável propor dar ciência à Sureg/MG acerca dessa situação, no intuito de evitar sua repetição doravante.

3.12.9 - Proposta de encaminhamento:

242. Nos termos do art. 4º, da Portaria-Segecex 13/2011, dar ciência à Sureg/MG sobre a seguinte irregularidade:

a) prestação de contas com extratos bancários incompletos, identificada nos autos das CPRs MG/2011/02/0351, MG/2011/02/0373, MG/2011/02/0405, MG/2011/02/0433, MG/2012/02/0090, MG/2012/02/0222, MG/2011/02/0041, MG/2011/02/0126, MG/2011/02/0136, MG/2011/02/0213, MG/2011/02/0262, MG/2011/02/0367, MG/2011/02/0419, MG/2012/02/0059 e MG/2012/02/0185, o que afronta o disposto nas Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/4/2013, Capítulo III, item VII.4.

3.13 - Inexistência/Deficiência de autuação oficial dos projetos do PAA.

3.13.1 - Situação encontrada:

243. A Sureg/MG não registra oficialmente, por meio de autuação de processo administrativo e/ou cadastro no sistema SIGPAA, todos os projetos do PAA que lhe são apresentados. Além disso, a documentação relativa aos projetos em carteira é incompleta, não está arquivada de forma cronológica e não contém numeração de página.

244. De acordo com planilha fornecida pela Sureg/MG (Evidência 28), havia 315 projetos em carteira, na data de 24/6/2013. Desse universo, 168 (53%) não possuíam qualquer registro oficial; 40 (13%) tinham apenas processo administrativo autuado; 80 (25%) estavam cadastrados exclusivamente no SIGPAA; e 27 (9%) encontravam-se oficialmente autuados, porque se enquadravam na situação de terem, simultaneamente, processo administrativo e registro no SIGPAA.

245. Portanto, da carteira de projetos do PAA então sob análise pendentes de aprovação pela Conab, 288 (91 %) estavam tramitando em situação de completa ou parcial informalidade, pois não constavam de autuação administrativa oficial ou do sistema SIGPAA.

246. Para fins de estudo de caso, foram escolhidos, a partir da referida planilha (Evidência 28), 50 projetos, com base nos critérios de antiguidade da apresentação da proposta e materialidade dos pleitos. Tais projetos compuseram a amostra de estudo de caso referente aos Projetos em Carteira (Evidência 27), os quais apresentaram o diagnóstico sintetizado abaixo:

Tabela 7 - Estudo de caso / Projetos em Carteira

	Quant.	%
1 - não possuem qualquer autuação oficial.	17	34,0%
2 - possuem processo administrativo autuado apenas.	14	28,0%
3 - possuem registro no SIGPAA apenas.	9	18,0%
4 - possuem processo administrativo e estão registrados no SIGPAA.	10	20,0%
	50	100,0%

247. Os resultados da análise que recaiu sobre a amostra de estudo de caso, conforme demonstrado na tabela acima, corroboraram a situação de informalidade constatada na planilha original, pois 40 projetos (80%) estavam sem qualquer cadastro oficial ou registrados parcialmente.

248. A situação ora caracterizada denota a falta da devida publicidade pela Administração das propostas de participação (projetos) que estão sob sua análise, em confronto com o princípio tutelado no art. 37, caput, da Constituição Federal, bem como o descumprimento do normativo interno da Conab, denominado Normas da Organização, que, na parte que trata das operações de Compra com Doação Simultânea, no âmbito do PAA (Código 30.604), estabelece a obrigação de registro das propostas de participação no SIGPAA (capítulo III, itens I.1, I.2 e I.2.1) e de autuação administrativa (capítulo IV, item 1).

3.13.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

249. O objeto é representado por 40 Projetos em Carteira integrantes de planilha elaborada pela Sureg/MG, de 24/6/2013 (Evidência 27).

3.13.3 - Causas da ocorrência do achado:

250. Principais causas:

- a) possibilidade de envio da proposta de participação da organização fornecedora por e-mail ou correios, obrigando a Sureg/MG a cadastrá-la posteriormente no SIGPAA;
- b) desorganização administrativa da Conab, pois se permite a recepção e tramitação das propostas de participação (projetos) sem qualquer protocolo ou abertura de processo administrativo;
- c) deficiência qualitativa e quantitativa dos recursos humanos da Conab;
- d) os projetos são registrados apenas depois de verificada sua conformidade documental, processo esse bastante lento, pois a conferência dos documentos das propostas é manual, com significativa dificuldade de verificação para a equipe técnica, principalmente quando há grande quantidade de fornecedores; e
- e) restrição orçamentária - há propostas de participação antigas, que não foram contempladas na época de sua formalização por insuficiência de orçamento.

3.13.4 - Efeitos/Consequências do achado:

251. Principais efeitos:

- a) afronta aos princípios da transparência e da publicidade, dificultando o controle social dos projetos pela sociedade e o acompanhamento de sua tramitação administrativa pelas entidades proponentes;
- b) dificuldade de controle administrativo e gerencial para tornar a tramitação dos projetos mais célere, pois a existência de propostas na informalidade impede o acompanhamento contemporâneo, no sentido de obter a identificação da responsabilidade pela demora na aprovação da proposta: da Conab (possível lentidão injustificada em analisar a documentação); ou dos beneficiários (demora em encaminhar a documentação ou as correções solicitadas pela Conab); e
- c) possibilidade de inobservância dos critérios de priorização oficialmente definidos pelo GGPA, para a escolha dos projetos que terão CPRs formalizadas, dando margem, inclusive, para a ocorrência de interferência política na escolha dos fornecedores.

3.13.5 - Critérios:

252. Principais critérios:

- a) art. 37, **caput**, da Constituição Federal; e
- b) Normas da Organização da Conab (NOC - Código 30.604), de 29/4/2013; Capítulo III, itens I.1, I.2 e I.2.1; e Capítulo IV, item 1.

3.13.6 - Evidências:

253. Principais evidências:

- a) Planilha intitulada Projetos em Carteira elaborada pela Sureg/MG, de 24/6/2013 (Evidência 28); e
- b) Amostra de estudo de caso referente aos Projetos em Carteira (Evidência 27).

3.13.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

254. Não há.

3.13.8 - Conclusão da equipe:

255. A inexistência/deficiência de registro oficial dos projetos do PAA é uma situação que afronta o princípio constitucional da publicidade e prejudica a gestão dos projetos, tanto pela Conab, como pelos interessados particulares, bem como pela própria sociedade. Ademais, representa não obediência ao que dispõe o capítulo III, itens I.1, I.2 e I.2.1, e capítulo IV, item 1, das Normas da Organização da Conab (NOC - Código 30.604), de 29/4/2013.

256. Trata-se de irregularidade de natureza formal, não causadora de dano ao Erário, mas de cunho temerário caso persista, porque gera descontrole administrativo da tramitação dos projetos, bem como impede o acompanhamento mais próximo por todos os interessados nas operações do PAA. Por conta desse contexto, no intuito de que a Sureg/MG adote as soluções internas que entender cabíveis para autuar oficialmente o estoque de projetos existente, iremos apresentar proposta de ciência ao órgão auditado, nos termos do art. 4º, da Portaria-Segecex 13, de 27/4/2011.

3.13.9 - Proposta de encaminhamento:

257. Nos termos do art. 4º, da Portaria-Segecex 13/2011, dar ciência à Sureg/MG sobre a seguinte irregularidade:

a) Inexistência/Deficiência de autuação oficial dos projetos do PAA, identificada em 288 processos que constam da planilha eletrônica intitulada Projetos em Carteira elaborada por esse órgão, de 24/6/2013, o que afronta o princípio constitucional da publicidade (art. 37, **caput**, da Constituição Federal), bem como o disposto no capítulo III, itens I.1, I.2 e I.2.1, e capítulo IV, item 1, das Normas da Organização da Conab (NOC - Código 30.604), de 29/4/2013.

4 - CONCLUSÃO

258. Esta auditoria evidenciou deficiências na conformidade das operações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) executadas pela Sureg/MG no estado de Minas Gerais. Essa situação demandou propostas de medidas preventivas e saneadoras, no sentido de melhorar os controles, assegurando, assim, a adequada aderência à legislação aplicável ao assunto, tendo em vista a importância social e econômica de tal programa para a agricultura familiar.

259. No que se refere às questões de auditoria formuladas, os procedimentos aplicados resultaram nos seguintes achados:

a) Questão 1

- Existência de beneficiários fornecedores do PAA que não preenchem os requisitos do Programa (item 3.1);
- Insuficiência ou Inconsistência na documentação existente nos processos administrativos de aprovação de propostas do PAA (item 3.2); e
- Inexistência/Deficiência de autuação oficial dos projetos do PAA (item 3.13).

b) Questão 2

- Entrega de produtos do PAA com divergências de preços (item 3.4);
- Entrega de produtos do PAA com divergências quantitativas (item 3.5);
- Entrega de produtos por terceiro estranho ao projeto (item 3.6); e
- Entrega de produtos sem respeito ao cronograma do projeto (item 3.7);

c) Questão 3

- Movimentação irregular na conta específica da organização fornecedora (item 3.8);
- Liberação de novos pagamentos à organização fornecedora sem a comprovação do repasse das parcelas pagas anteriormente aos beneficiários fornecedores (agricultores) (item 3.9);

- Liberação de pagamentos para organizações fornecedoras com CPRs vencidas (item 3.10);
- Existência de saldos em conta específica, após suspensão, cancelamento ou vencimento de CPRs (item 3.11); e
- Prestação de contas com extratos bancários incompletos (item 3.12)

d) Questão 4

- Inexistência de controle das pessoas atendidas na distribuição de alimentos (item 3.3).

260. Os achados relativos à insuficiência ou Inconsistência na documentação existente nos processos administrativos de aprovação de propostas do PAA (item 3.2), bem como à inexistência de controle das pessoas atendidas na distribuição de alimentos (item 3.3), podem ser extrapolados para toda a população, qual seja, 421 processos administrativos de Cédulas do Produto Rural (CPR) formalizadas pela Sureg/MG nos anos de 2011 e 2012, pois foram detectados por procedimentos aplicados em amostra estatística de seleção aleatória simples, conforme explanado no Plano Amostral (peça 33) e item 2.4.4 deste relatório.

261. Por último, vale destacar que, dentre os benefícios estimados desta auditoria, podem ser mencionados:

- a) a devolução de recursos aos cofres da Conab, no total de R\$ 26.278,58, em decorrência de determinações propostas relativas a divergências quantitativas e de preços na entrega de produtos adquiridos; e
- b) a correção de irregularidades ou impropriedades por conta das determinações e ciências propostas, contribuindo, assim, para a melhoria da gestão e do desempenho da administração pública, bem como coibindo a ocorrência de fraudes e desvios de recursos.

5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

262.1 - Nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Superintendência Regional da Conab em Minas Gerais - Sureg/MG que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

1 - adote as medidas administrativas necessárias no sentido de apurar a real qualificação dos beneficiários do PAA que constam das listas em anexo (Evidências 88, 65, 66, 67, 68 e 69), pois há indícios de que não atendem aos requisitos de agricultor familiar, consoante o que prescreve o art. 3º, incisos I, II, III e IV, da Lei 11.326/2006, promovendo a devida regularização dos projetos nos casos confirmados e viáveis (projetos ainda em execução), devendo comunicar a este Tribunal, ao final do período estabelecido, as providências efetivadas e os resultados obtidos; (item 3.1.9)

2 - remeta a este Tribunal a correspondente documentação que comprove a devolução, por parte da Associação dos Agricultores Familiares de Guapé (AAFAG), dos pagamentos adicionais indevidamente recebidos na execução da CPR MG/2011/02/0082, em virtude de faturamento por preço acima do aprovado, que totalizaram o montante de R\$ 13.658,34, conforme detalhado na tabela em anexo (evidência 37), atualizando tal quantia de acordo com os encargos financeiros previstos na referida CPR; (item 3.4.9)

3 - remeta a este Tribunal a correspondente documentação que comprove a devolução, por parte da respectiva organização fornecedora, dos pagamentos indevidamente recebidos, em virtude de prestação de contas de produtos que não foram efetivamente entregues, conforme detalhado em tabela anexa (Evidência 76), atualizando-se os valores devidos de acordo com os encargos financeiros previstos na respectiva Cédula do Produto Rural no tocante aos seguintes casos: (item 3.5.9)

a) CPR MG/2011/02/0082 - Associação dos Agricultores Familiares de Guapé (AAFAG). Devolução total de R\$ 9.039,58, referente às entregas em nome dos agricultores Dilceu Vieira de Castro (R\$ 2.881,58), José Amilton Costa (R\$ 3.472,00), e Gilson Tadeu Duarte (R\$ 2.686,00), integrantes da prestação de contas das Notas Fiscais 3873 e 3883;

b) CPR MG/2011/02/367 - Associação dos Agricultores Familiares Boa Fé. Devolução total de R\$ 3.168,29, referente às entregas em nome dos agricultores Altair de Souza Gomes (R\$ 1.117,64), Salvador Vieira de Souza (R\$ 732,19), e Maria Gorete Nogueira Souza (R\$ 1.318,46), integrantes da prestação de contas da Nota Fiscal 033; e

c) CPR MG/2012/02/185 - Associação dos Agricultores Familiares de Inhapim (Agrifami). Devolução total de R\$ 412,37, referente às entregas em nome dos agricultores Ari Leonardo Primo (R\$ 341,12), e Calixto Gabriel dos Santos (R\$ 71,25), integrantes da prestação de contas da Nota Fiscal 1.012.

4 - remeta a este Tribunal os documentos que comprovem a liquidação da: (item 3.8.9)

a) CPR MG/2011/02/0405, na qual fique evidenciada a regularização de depósito de fonte distinta do PAA, de R\$ 1.850,00, em 11/6/2012, bem como a devolução dos saques não autorizados de R\$ 341,00, R\$ 196,83 e R\$ 663,37, nas datas de 5/6/2012, 6/6/2012 e 8/6/2012, respectivamente, adicionando outros débitos similares porventura detectados nos extratos bancários relativos a todo o período de execução do referido acordo; e

b) CPR MG/2011/02/0082, na qual fique evidenciada a devolução relativa à cobrança indevida de tarifas bancárias, juros e IOF, totalizando, no mínimo, o valor de R\$ 585,94, conforme relação em anexo (Evidência 35), devendo proceder a atualização de tal quantia a partir da obtenção dos extratos bancários completos da conta corrente específica, abrangendo todo o período de execução do projeto.

5 - adote as providências cabíveis para o imediato recolhimento dos saldos financeiros ainda remanescentes nas contas correntes específicas dos projetos MG/2011/02/0077, MG/2011/02/0074, MG/2011/02/0244, MG/2012/02/0026, MG/2011/02/0040 e MG/2011/02/0053, ou, nos casos já decididos administrativamente, providencie a emissão das novas Cédulas do Produto Rural, remetendo a este Tribunal, ao final do período estabelecido, a correspondente documentação que comprove a solução definitiva de tais pendências financeiras; (item 3.11.9)

262.2 - Determinar à Secex/MG que faça o monitoramento das determinações caracterizadas nos itens 262.1.1 a 262.1.5 acima.

262.3 - Nos termos do art. 4º, da Portaria-Segecex 13/2011, dar ciência à Superintendência Regional da Conab em Minas Gerais - Sureg/MG sobre as seguintes irregularidades:

1 - Insuficiência ou inconsistência na documentação existente nos processos administrativos de aprovação de propostas do PAA, identificada nos autos de 69 Cédulas do Produto Rural integrantes da amostra estatística de seleção aleatória (Peça 43), caracterizada pelas seguintes situações: (item 3.2.9)

a) ausência de ata ou memória de reunião do Conselho Social competente, na qual se analise e aprove especificamente a proposta de participação no PAA, o que afrontou a Cláusula Segunda, Item II, alínea "m", do Termo de Cooperação 3/2009-Sesan, bem como a Cláusula Segunda, Item II, § 3º, do Termo de Cooperação 4/2012-Sesan, todos celebrados entre o MDS e a Conab;

b) ausência da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) - Pessoa Jurídica (Especial) referente à organização fornecedora, o que contrariou o disposto no Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2010), Título 30, item 7, alínea "a";

c) inexistência/insuficiência da documentação referente à inspeção sanitária animal e de certificados de classificação e qualidade dos produtos de origem vegetal, o que contrariou o Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2010), Título 30, item 21; e Título 27, itens 9 e 14; bem como o MOC, de 16/5/2013, Título 30, item 19, alínea "a"; e

d) ausência ou vencimento das certidões de regularidade tributária, previdenciária e trabalhista, o que contrariou o disposto no Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2012), Título 30, item 7, alínea “g”;

2 - Entrega de produtos por terceiro estranho ao projeto, identificada nos autos da CPR MG/2011/02/0262, o que afronta o disposto no art. 17, da Lei 12.512/2011, bem como o Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2010), Título 30, Item 7.”P”.2, referente ao Documento 2 - Declaração Individual de Aprovação da Proposta; (item 3.6.9)

3 - Entrega de produtos sem respeito ao cronograma do projeto, identificada nos autos da CPR MG/2011/02/0405, MG/2011/02/0433, MG/2012/02/0049, MG/2012/02/0281, MG/2012/02/0288, MG/2011/02/0041, MG/2011/02/0082, MG/2011/02/0126, MG/2011/02/0136, MG/2011/02/0213, MG/2011/02/0261, MG/2011/02/0367, MG/2011/02/0419 e MG/2012/02/0059, o que afronta o disposto no Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2010), Título 30, Item 16; Cláusula 4, dos instrumentos das CPRs retromencionadas, bem como o art. 6º, do Decreto 7.775/2012; (item 3.7.9)

4 - Liberação de novos pagamentos à organização fornecedora sem a comprovação do repasse das parcelas pagas anteriormente aos beneficiários fornecedores (agricultores), identificada nos autos das CPR MG/2012/02/0026; MG/2012/02/0090; MG/2012/02/0178; MG/2012/02/0222; MG/2012/02/0281; MG/2012/02/0287; MG/2012/02/0345; MG/2012/02/0025; MG/2012/02/0067; MG/2012/02/0068; MG/2012/02/0074; MG/2012/02/0136; MG/2012/02/0139; MG/2012/02/0207; MG/2012/02/0221; MG/2012/02/0244; e MG/2012/02/0349, o que afronta o disposto no art. 13, § 1º e § 2º, do Decreto 7.775/2012; (item 3.9.9)

5 - Liberação de pagamentos para organizações fornecedoras com CPRs vencidas, identificada nos autos das CPRs MG/2011/02/0074, MG/2011/02/0106, MG/2011/02/0107 e MG/2011/02/0040, fato que afronta o disposto nas cláusulas 4 e 10, das respectivas Cédulas de Produto Rural, e o disposto no item VIII, alínea “k”, Capítulo III, das Normas da Organização da Conab (Código 30.604); (item 3.10.9)

6 - Prestação de contas com extratos bancários incompletos, identificada nos autos das CPRs MG/2011/02/0351, MG/2011/02/0373, MG/2011/02/0405, MG/2011/02/0433, MG/2012/02/0090, MG/2012/02/0222, MG/2011/02/0041, MG/2011/02/0126, MG/2011/02/0136, MG/2011/02/0213, MG/2011/02/0262, MG/2011/02/0367, MG/2011/02/0419, MG/2012/02/0059 e MG/2012/02/0185, o que afronta o disposto nas Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/4/2013, Capítulo III, item VII.4; e (item 3.12.9)

7 - Inexistência/Deficiência de autuação oficial dos projetos do PAA, identificada em 288 processos que constam da planilha eletrônica intitulada Projetos em Carteira elaborada por esse órgão, de 24/6/2013, o que afronta o princípio constitucional da publicidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como o disposto no capítulo III, itens I.1, I.2 e I.2.1, e capítulo IV, item 1, das Normas da Organização da Conab (NOC - Código 30.604), de 29/4/2013. (item 3.13.9)

262.4 - Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do respectivo Voto e Relatório e/ou deste Relatório de Auditoria, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); e Superintendência Regional da Conab em Minas Gerais (Sureg/MG); e

262.5 - Arquivar os presentes autos após a adoção das providências cabíveis.

Secex-MG, 1º de novembro 2013.

(assinado eletronicamente)

Paulo César Cintra
AUFC - Mat. 3497-5
Coordenador

(assinado eletronicamente)

Celso Bernardes Silva
AUFC - Mat. 8660-6
Membro

(assinado eletronicamente)

Fabio Coutinho Clemente
AUFC - Mat. 3488-6
Membro

(assinado eletronicamente)

Odette Baeta Cavalcante
AUFC - Mat. 5676-6
Membro

(assinado eletronicamente)

Ricardo Augusto Capovilla
AUFC - Mat. 7682-1
Membro

(assinado eletronicamente)

Tiago Modesto Carneiro
Costa
AUFC - Mat. 6583-8
Membro

(assinado eletronicamente)

Vyrgínia da Cruz Nunes
TEFC - Mat. 9815-9
Membro