



Tribunal de Contas da União



PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS  
DA AGRICULTURA FAMILIAR

**PAA**



# RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC 014.012/2014-6

Fiscalização 341/2014

Relator: Walton Alencar Rodrigues

## DA FISCALIZAÇÃO

**Modalidade:** conformidade

**Ato originário:** Despacho do Ministro Relator (TC 012.660/2014-0, peça 3).

**Objeto da fiscalização:** Operações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em SP

**Ato de designação:** Portaria de planejamento - Secex-MG 1235/2014, de 11/9/2014 (peça 1)

Portaria de alteração - Secex-MG 1383/2014, de 8/10/2014 (peça 12)

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

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

Anderson Lisboa Neves - mat. 3192-5

Tiago Modesto Carneiro Costa - mat. 6583-8

Vander de Oliveira Alves - mat. 6527-7

Vyrgínia da Cruz Rodrigues - mat. 9815-9

## DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

**Órgão/entidade fiscalizado:** Superintendência Regional da Conab em São Paulo

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

**Vinculação TCU (unidade técnica):** Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo

**Responsável pelo órgão/entidade:**

**Nome:** Alfredo Luiz Brienza Coli

**Cargo:** Superintendente Regional

**Período:** a partir de 17/3/2009

**Outros responsáveis:** vide rol na peça:

ROL DE RESPONSÁVEIS

## PROCESSO CONEXO

TC 024.960/2014-4

## RESUMO

Trata-se de relatório de auditoria de conformidade que teve como objeto o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no estado de São Paulo, de responsabilidade da Conab/Sureg/SP.

Os dispêndios com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no estado de São Paulo subiram consideravelmente desde seu início, em 2003. Somente nos exercícios de 2011 a 2013, a execução financeira do programa pela Conab em São Paulo (Sureg/SP) totalizou mais de R\$ 155,9 milhões (volume de recursos fiscalizados neste trabalho).

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

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

Neste trabalho, foram avaliadas as operações de Compra com Doação Simultânea (CDS) executadas no período de 2011 a 2013. Ademais, para fins de cruzamentos de bases de dados do programa com outras bases governamentais, o período considerado compreendeu de 2009 até julho de 2014.

Os procedimentos de auditoria consistiram em: i. cruzamento de bases de dados; ii. aplicação de listas de verificação eletrônica; iii. entrevistas de questões abertas; iv. observação direta; v. revisão documental; vi. revisão legal; e vii. conciliação bancária. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

As principais ocorrências verificadas foram: i. existência de beneficiários fornecedores que receberam, por ano, independentemente da Unidade Executora, valor para a venda de produtos, no âmbito da CDS, superior aos limites estabelecidos na legislação; ii. existência de beneficiários fornecedores do PAA que não preencham os requisitos do Programa; iii. formalização indevida ou ausente de atos administrativos essenciais para as operações do PAA; iv. existência de saldos em conta específica, após suspensão, cancelamento ou vencimento de Cédula de Produto Rural; v. ausência de conta corrente específica para os recursos da CPR; vi. controle deficiente na recepção e distribuição de alimentos pela Unidade Recebedora; vii. controle deficiente na coleta de produtos pela Organização Fornecedora; viii. insuficiência ou inconsistência na documentação existente nos processos administrativos de aprovação de propostas do PAA; ix. liberação de pagamentos referentes a entregas efetuadas com CPR vencida, cancelada ou suspensa; x. entrega de produtos do PAA sem observação de padrões mínimos de qualidade e/ou de controle sanitário; xi. entrega de produtos sem compatibilidade entre oferta e demanda; xii. Prestação de contas sem extratos bancários; e xiii. existência de Beneficiários Consumidores e/ou Unidades Recebedoras que não preenchem os requisitos do PAA.

Para a correção dessas inconformidades, foram propostas a expedição de dar ciência e determinações ao auditado, no intuito de corrigir ou evitar atos irregulares, bem como para fins de instituir ou melhorar os controles internos das operações do PAA. Ademais, sugeriram-se audiências dos responsáveis por irregularidades consideradas mais relevantes.

Estima-se que a presente auditoria tenha como benefício maior a melhoria na gestão do PAA no âmbito da Sureg/SP e nos órgãos superiores (MDS, MDA, GGPAA), mediante propostas que buscam tornar as operações mais aderentes ao modelo previsto na legislação e mais eficazes no alcance de suas finalidades precípuas, tanto na esfera econômica, de geração de renda aos agricultores familiares, quanto na esfera social, de permitir o acesso à alimentação de boa qualidade pela população em estado de vulnerabilidade alimentar e nutricional.

## SUMÁRIO

<b>1. APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>2. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
2.1 Deliberação de Origem.....	5
2.2 Visão Geral do Objeto .....	5
2.3 Objetivo e questões de auditoria .....	6
2.4 Metodologia.....	7
2.5 Limitações de Auditoria .....	7
2.6 Volume de recursos fiscalizados.....	7
2.7 Benefícios estimados da fiscalização .....	8
2.8 Processos Conexos .....	8
<b>3. ACHADOS DE AUDITORIA .....</b>	<b>8</b>
3.1 Existência de beneficiários fornecedores que receberam, por ano, independentemente da Unidade Executora, valor para a venda de produtos, no âmbito da CDS, superior aos limites estabelecidos na legislação.....	8
3.2 Existência de beneficiários fornecedores do PAA que não preencham os requisitos do Programa. ....	10
3.3 Formalização indevida ou ausente de atos administrativos essenciais para as operações do PAA.....	15
3.4 Existência de saldos em conta específica, após suspensão, cancelamento ou vencimento de CPR. ....	19
3.5 Ausência de conta corrente específica para os recursos da CPR. ....	21
3.6 Controle deficiente na recepção e distribuição de alimentos pela Unidade Recebedora. ....	24
3.7 Controle deficiente na coleta de produtos pela Organização Fornecedor. ....	26
3.8 Insuficiência ou Inconsistência na documentação existente nos processos administrativos de aprovação de propostas do PAA.....	28
3.9 Liberação de pagamentos referentes a entregas efetuadas com CPR vencida, cancelada ou suspensa.....	31
3.10 Entrega de produtos do PAA sem observação de padrões mínimos de qualidade e/ou de controle sanitário. ....	33
3.11 Entrega de produtos sem compatibilidade entre oferta e demanda.....	35
3.12 Prestação de contas sem extratos bancários .....	38
3.13 Existência de Beneficiários Consumidores e/ou Unidades Recebedoras que não preenchem os requisitos do PAA.....	40
<b>4. CONCLUSÃO .....</b>	<b>42</b>
<b>5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....</b>	<b>43</b>
<b>6. ANEXOS.....</b>	<b>47</b>
6.1 Lista de Cédulas de Produto Rural vencidas com saldo financeiro a recolher. ....	47
6.2 Lista de Cédulas de Produto Rural com pagamentos posteriores ao vencimento. ....	48
6.3 Lista de Cédulas de Produto Rural sem uso de conta corrente específica. ....	49
6.4 Entrega de produtos sem compatibilidade entre oferta e demanda.....	50
6.5 Matriz de Responsabilização .....	54

## 1. APRESENTAÇÃO

1. Trata-se de relatório de auditoria de conformidade que tem como objeto o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no estado de São Paulo, modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS), sob responsabilidade da Superintendência Regional da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) em São Paulo (Sureg/SP).

## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1 Deliberação de Origem

2. A presente auditoria foi autorizada pelo TCU, por meio do Despacho de 22/5/2014, do Ministro-Relator, Exmo. Sr. Walton Alencar Rodrigues, no âmbito do TC 012.660/2014-0.

### 2.2 Visão Geral do Objeto

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

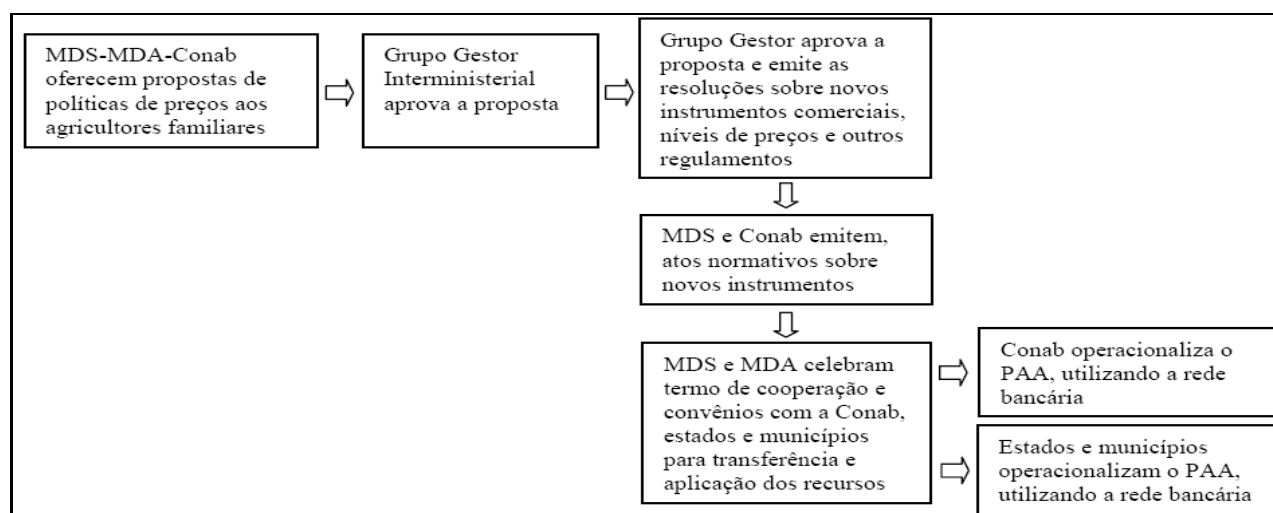
4. Na sua vertente de apoio aos agricultores familiares, busca promover a inclusão econômica e social no campo. Isso se dá por meio da aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

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

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

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

**Figura 1 – Diagrama de funcionamento geral do PAA.**



Fonte: elaborado pelo TCU.

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

9. 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; 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 o MDA. A partir do Decreto 7.775/2012, a parceria tem como base Termo de Adesão celebrado entre os interessados.

10. A Conab executa a modalidade CDS em conjunto com estados e municípios. Nesta auditoria foram analisados os processos de CDS operados pela Conab no estado de São Paulo, sob responsabilidade da Sureg/SP. A Compra com Doação Simultânea destina-se ao atendimento às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, por meio de doação de alimentos adquiridos de agricultores familiares, organizados em associações e/ou cooperativas.

11. 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.

12. As diretrizes e ações do PAA são definidas por um Grupo Gestor (GGPAA), composto pelo MDS, que exerce sua coordenação, representando a instância deliberativa do programa.

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

14. Cabe destacar que, nos anos de 2011 a 2013, escopo da presente auditoria, ao alcançar execução orçamentária superior a R\$ 155,9 milhões, o estado de São Paulo concentrou o maior volume nacional de recursos financeiros aplicados em operações do PAA, na modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS).

### **2.3 Objetivo e questões de auditoria**

15. A presente auditoria tem como objetivo avaliar a conformidade da execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no estado de São Paulo, de responsabilidade da Conab por meio de sua superintendência regional (Sureg/SP), compreendendo as operações de Compra com Doação Simultânea formalizadas no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2013. Ademais, para fins de cruzamento eletrônico de dados, as bases utilizadas contemplaram operações desde o ano de 2009 até julho de 2014.

16. Para cumprir os objetivos definidos, foram elaboradas quatro questões de auditoria, quais sejam:

**Questão 1** – *A seleção dos fornecedores do PAA, efetuada no estado de São Paulo, foi realizada em conformidade com as regras definidas na Lei 10.696/2003, Lei 12.512/2011, Decreto 7.775/2012 e Resolução-GGPAA 59/2013?*

**Questão 2** – *Os produtos adquiridos pela Sureg/SP no âmbito do PAA no estado de São Paulo, no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2013, foram entregues e mantidos seguindo os procedimentos e os requisitos definidos na Lei 10.696/2003, Lei 12.512/2011 e Decreto 7.775/2012?*

**Questão 3** – *A administração orçamentária e financeira dos recursos destinados ao PAA no estado de São Paulo, no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2013, obedeceu ao disposto no Decreto 7.775/2012 e normativos internos da Conab?*

**Questão 4** – Os processos de destinação dos alimentos adquiridos para beneficiários consumidores, no âmbito do PAA no estado de São Paulo, com entregas a partir de janeiro de 2011, foram realizados em conformidade com as regras definidas nas Leis 10.696/2003, 12.512/2011 e Decreto 7.775/2012?

## **2.4 Metodologia**

17. 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 São Paulo, por intermédio de sua superintendência regional (Sureg/SP), nos anos de 2011 e 2013. Ademais, consideraram-se as operações efetivadas no período de 2009 até julho de 2014, para fins de cruzamento eletrônico de dados.

18. 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 São Paulo; b) avaliar as operações de Compra com Doação Simultânea (CDS) executadas diretamente pelo estado e municípios de São Paulo; e c) avaliar as operações de outras modalidades do PAA executadas diretamente pelo estado e municípios de São Paulo.

19. Neste trabalho foram utilizados os seguintes instrumentos de coleta e tratamento de dados: a) cruzamento de bases de dados; b) listas de verificação eletrônicas (Access); c) entrevistas de questões abertas, conforme respectivos roteiros; c) observação direta, conforme respectivos roteiros; d) revisão documental; e) revisão Legal; e f) conciliação bancária.

20. Os procedimentos de auditoria foram aplicados, de início, na Superintendência Regional da Conab em São Paulo, localizada na cidade de São Paulo. Em seguida, foram aplicados nos municípios de Sumaré, Lins, Promissão, Avanhandava e Ribeirão Preto, nas localidades em que se encontravam os agricultores familiares, as organizações fornecedoras, as unidades receptoras (consumidores) e os conselhos de controle social que foram selecionados para visita *in loco*.

21. Os procedimentos tiveram como objeto 136 processos administrativos de Cédulas de Produto Rural (CPR) formalizadas pela Sureg/SP, que compõem 1 (uma) amostra estatística de seleção aleatória (peça 13), constituída de 63 processos, e outras 3 (três) amostras de estudo de caso (peças 14, 15 e 33).

22. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo TCU (NAT). Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

## **2.5 Limitações de Auditoria**

23. O presente trabalho tem análise de processos baseada em delineamento estatístico, cujo resultado pode ser extrapolado para todas as operações no estado de São Paulo, mas também em estudos de caso, cujos resultados devem se aplicar apenas aos processos analisados, para fins de responsabilização. No que se refere a falhas nos controles internos, os estudos de caso, quando analisados em conjunto com os demais resultados da auditoria, continuam válidos como indicativo de sua ocorrência de maneira geral. Já os resultados dos cruzamentos de dados devem ser checados individualmente pela Conab para confirmação das irregularidades.

## **2.6 Volume de recursos fiscalizados**

24. O volume de recursos fiscalizados é de R\$ 155.900.869,62, total que compreende os valores das Cédulas de Produto Rural formalizadas pela Sureg/SP, nos anos de 2011 a 2013.

## 2.7 Benefícios estimados da fiscalização

25. O principal benefício estimado para esta auditoria se refere à melhoria na gestão do PAA no âmbito da Sureg/SP e nos órgãos superiores (MDS, MDA, GGPAA), mediante propostas que buscam tornar as operações mais aderentes ao modelo previsto na legislação e mais eficazes no alcance de suas finalidades precípuas, tanto na esfera econômica, de geração de renda aos agricultores familiares, quanto na esfera social, de permitir o acesso à alimentação de boa qualidade pela população em estado de vulnerabilidade alimentar e nutricional. Ademais, por conta das determinações e ciências propostas, com benefício estimado mais específico, espera-se uma melhoria nos controles internos da Sureg/SP, no sentido de viabilizar que sejam corrigidas ou evitadas as irregularidades ou impropriedades atualmente praticadas.

## 2.8 Processos Conexos

26. TC 024.960/2014-4, cuja conexão se vincula ao achado de auditoria 3.1 deste relatório. Trata-se de representação que tem como objeto a análise de tal matéria, de modo consolidado, levando em conta os resultados dos cruzamentos de dados dos demais estados brasileiros que participaram da auditoria de conformidade do PAA.

## 3. ACHADOS DE AUDITORIA

### 3.1 *Existência de beneficiários fornecedores que receberam, por ano, independentemente da Unidade Executora, valor para a venda de produtos, no âmbito da CDS, superior aos limites estabelecidos na legislação.*

#### Situação encontrada

27. Verificou-se a existência de 1.194 ocorrências de operações do PAA com beneficiários fornecedores recebendo pagamentos acima dos limites estabelecidos em norma, conforme cruzamentos de dados entre a base de beneficiários fornecedores do SIGPAA da Conab e a do MDS, conforme discriminado a seguir:

**Tabela 1 – Operações do PAA acima do limite financeiro anual estabelecido na legislação.**

Ano	Limite Individual (R\$)	Qtde. Ocorrências	Limite Total (R\$)	Valor Conab (R\$)	Valor MDS (R\$)	Total Executado (R\$)	Execução Irregular (R\$)
2011	4.500,00	421	1.894.500,00	1.784.524,87	1.461.884,32	3.246.409,19	<b>1.351.909,19</b>
2012	4.800,00	534	2.563.200,00	2.276.428,59	1.751.897,44	4.028.326,03	<b>1.465.126,03</b>
2013	6.500,00	228	1.482.000,00	1.348.988,32	804.584,43	2.153.572,75	<b>671.572,75</b>
2014 <sup>1</sup>	6.500,00	11	71.500,00	71.499,00	34.540,96	106.039,96	<b>34.539,96</b>
<b>Total</b>		<b>1.194</b>	<b>6.011.200,00</b>	<b>5.481.440,78</b>	<b>4.052.907,15</b>	<b>9.534.347,93</b>	<b>3.523.147,93</b>

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU.

1. Até Julho/2014.

28. A lista completa dos beneficiários do PAA envolvidos em tais ocorrências, das respectivas CPRs, com o detalhamento individual, por ano, dos valores pagos irregularmente em cada esfera de execução (Conab/MDS), encontra-se na peça 32.

29. Na execução do PAA, modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS), os agricultores estão sujeitos a limite financeiro anual de participação, nos patamares fixados pela legislação. Os valores executados pela Conab e por outros parceiros do MDS (Estados e Municípios) foram comparados com os limites definidos pelo art. 5º, inciso IV, do Decreto 6.959/2009 (R\$



4.500,00), no exercício de 2011; art. 19, § 2º, do Decreto 7.775/2012 (R\$ 4.800,00), no exercício de 2012; e art. 1º do Decreto 8.026/2013 (R\$ 6.500,00), que atualizou o art. 19, § 2º, do Dec. 7.775/2012, nos exercícios de 2013 e 2014. Assim, a tabela 1 sintetiza os resultados dessa comparação, demonstrando as ocorrências incompatíveis com as aludidas normas.

### **Objetos**

30. O objeto é representado pelas bases de dados do SIGPAA (Conab) e do MDS, compreendendo as operações entre janeiro de 2011 e julho de 2014.

### **Critérios**

31. Principais critérios:

- a) art. 5º, inciso IV, do Decreto 6.959/2009;
- b) art. 19, § 2º, do Decreto 7.775/2012; e
- c) art. 1º do Decreto 8.026/2013.

### **Evidências**

32. Principais evidências:

- a) Lista 10 – Limite Financeiro (peça 32).

### **Causas**

33. Principais causas:

- a) ausência de controles internos por parte do MDS, na condição de instância superior de gestão e coordenação do PAA, com poder deliberativo, no intuito de evitar que agricultores superassem o limite financeiro anual estabelecido em norma, por intermédio de operações concomitantes com a Conab e municípios do estado de São Paulo, agentes executores de esfera administrativa diversa, com os quais o ministério firmou termo de adesão ou convênio para aquisições na modalidade Compra com Doação Simultânea; e
- b) Ausência de controles internos por parte da Conab, a fim de conferir a veracidade das declarações prestadas pelos beneficiários fornecedores que firmaram CPRs, de que não participavam do PAA com outros operadores.

### **Efeitos**

34. Principais efeitos:

- a) a execução financeira irregular de R\$ 3.523.147,93, decorrentes dos valores pagos aos agricultores acima do limite anual de participação no PAA, nos termos da legislação destacada.

### **Esclarecimentos**

35. Instada a se manifestar, a Sureg/SP esclareceu que:

(.....) nunca tivemos acesso ou conhecimento dos contratos feitos para a Doação Simultânea através de Termo de Cooperação executada diretamente pelo MDS com Estados e Prefeituras Municipais. Com relação aos nomes constantes da planilha eletrônica e indicados como participantes nas duas modalidades, solicitaremos posicionamento da nossa Matriz para verificar que medida deve ser tomada.

(Ofício Sureg/SP 2836/14 – Item 4 – peça 31, p. 11-12).

### **Conclusão da Equipe**

36. As informações coletadas junto à Sureg/SP não trouxeram elementos que fossem capazes de descaracterizar a ocorrência do achado. Na verdade, buscaram somente justificar a situação encontrada, que resta, assim, confirmada.

37. A extrapolação dos limites financeiros anuais deriva da falta de gestão efetiva do MDS quanto às operações do PAA, no sentido de instituir controles para identificar os agricultores que estivessem operando com mais de um executor concomitantemente e, nesses casos, quando a cota

individual fosse atingida, suspender imediatamente as respectivas participações e os pagamentos adicionais.

38. Tal controle, fundamental para evitar a recorrência do problema sob exame, é de responsabilidade do MDS, porque, além de ser o órgão que centraliza as ações do PAA, detentor da maior parcela da rubrica orçamentária e de poder deliberativo por coordenar o GGPAA, é também o único órgão que possui os dados agregados da execução financeira de todas as unidades executoras, na modalidade CDS, conhecendo-as já que, previamente, negociou e celebrou com elas termos de adesão / convênios. Logo, a adoção de medidas efetivas para solucionar o problema discutido, bem como exames de responsabilização devem focar a gestão do MDS. Entretanto, no presente trabalho, deixamos de propor encaminhamentos nesse sentido, porque o assunto é objeto de representação específica (TC 024.960/2014-4), na qual a irregularidade relativa aos pagamentos acima do limite financeiro anual será tratada de maneira consolidada, com os resultados dos cruzamentos de dados de outros estados.

39. Ademais, considerando as CPRs ainda em execução, cabe propor determinação à Sureg/SP que suspenda a participação e novos pagamentos aos agricultores que já superaram o limite financeiro anual, conforme identificado na lista correspondente (peça 32).

### **Proposta de encaminhamento**

40. Nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, e art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Superintendência Regional da Conab em São Paulo – Sureg/SP que suspenda, de imediato, nas respectivas Cédulas de Produto Rural ainda em execução, a participação e a realização de pagamentos adicionais aos agricultores familiares constantes da Lista 10 – Limite Financeiro (peça 32), em decorrência de terem já superado o limite financeiro anual para operações do PAA, na modalidade Compra com Doação Simultânea, devendo a Sureg/SP, no prazo de 120 dias, remeter os comprovantes das respectivas providências adotadas.

### **Comentários do gestor**

41. Em resposta ao Ofício 2371/2014-TCU/SECEX-MG (peça 44), de 15/12/2014, no qual foi encaminhado ao gestor a versão preliminar deste relatório de auditoria de conformidade, para fins de comentários, a Sureg/SP apenas reconhece a falha, justificando-a devido a ausência de cruzamento eletrônico para verificação de duplicidade de pagamentos aos beneficiários fornecedores e que com o PAA/NET EXECUÇÃO o problema foi regularizado a partir de 2013 (Ofício Conab/Sureg/SP/059/2015, de 12/1/2015, item 1 – Peça 47).

### **Análise dos comentários**

42. O gestor apenas justifica o achado, não trazendo informações objetivas e/ou documentos que permita descaracterizá-lo ou comprovar sua inexistência. Por conseguinte, o achado resta confirmado, sendo que a conclusão e o encaminhamento previamente elaborados são mantidos.

### **3.2 Existência de beneficiários fornecedores do PAA que não preenchem os requisitos do Programa.**

#### **Situação encontrada**

43. Verificou-se a existência de beneficiários fornecedores que, segundo resultado do cruzamento de dados entre as bases do PAA executado pela Conab (SIGPAA) e dos sistemas elencados na Tabela 2 abaixo, não se enquadram no perfil requerido pelo art. 16, *caput* e §1º, da Lei 12.512/2011; e art. 3º, incisos I a IV, da Lei 11.326/2006, conforme descrito a seguir:

**Tabela 2 – Beneficiários Fornecedores do PAA que não se enquadram nos requisitos de participação.**

Ocorrência	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Falecidos. <sup>1</sup> (Lista 1 – peça 38)	2	43	57	76	28	5
Detém mais de 4 módulos fiscais. <sup>2</sup> (Lista 2 – peça 39)	2	105	103	103	64	13

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. 1.SISOB – Sistema Informatizado de Controle de Óbitos e SIM – Sistema de Informações sobre Mortalidade; 2.SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural/Incrá; e 3.Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP/MDA/SAF e Relação Anual de Informações Sociais – RAIS.

\*até julho de 2014.

44. Os beneficiários fornecedores que possuem propriedade superior a 4 (quatro) módulos fiscais não estão qualificados a participar do PAA, visto que superam o limite expressamente indicado no art. 3º, inciso I, da Lei 11.326/2006.

45. Ainda em decorrência dos cruzamentos de dados efetivados, constatou-se também 1.774 casos de beneficiários fornecedores em situações bastante peculiares que, embora não contrariem expressamente os normativos aplicáveis, denotam indícios dos titulares estarem fora do perfil de agricultor familiar delineado na legislação para se ter acesso ao PAA, conforme discriminado a seguir:

**Tabela 3 – Beneficiários Fornecedores do PAA com indícios de não qualificação.**

Ocorrência	2009	2010	2011	2012	2013	2014**
Sócio de empresa não agrícola <sup>1</sup> (Lista 5 – peça 40)	3	135	199	294	267	58
Cargo Político <sup>2</sup> (Lista 6 – peça 41)	-	14	11	9	1	-
Servidor Público <sup>3</sup> (Lista 7 – peça 42)	-	146	164	224	230	50
<b>Total*</b>	<b>3</b>	<b>291</b>	<b>367</b>	<b>519</b>	<b>487</b>	<b>107</b>
<b>Total Geral*</b>	<b>1.774</b>					

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. 1) Sistema CNPJ; 2) TSE – Tribunal Superior Eleitoral; e 3) RAIS. \*Valor excluindo duplicidades. Não corresponde à soma dos valores anteriores, pois há vários beneficiários enquadrados em mais de um requisito. \*\* até julho de 2014.

## Objetos

46. O objeto é representado pelas bases de dados do SIGPAA (Conab), de 2009 a julho de 2014, e de outras bases externas (Sisob; Sim; SNCR/Incrá; DAP/MDA/SAF; RAIS; CNPJ; e TSE).

## Crítérios

47. Principais critérios:

- a) art. 16, caput e §1º, da Lei 12.512/2011;
- b) art. 3º, incisos I a IV, da Lei 11.326/2006,
- c) Manual de Crédito Rural do Banco Central, Capítulo 10, Seção 2, Item 1; e
- d) art. 4º, § 2º, do Decreto 7.775/2012.

## **Evidências**

48. Principais evidências:

- a) Lista 1 – Falecidos (peça 38);
- b) Lista 2 – Módulos Fiscais (peça 39);
- f) Lista 5 – Sócios de empresas não agrícolas (peça 40);
- g) Lista 6 – Cargos Eletivos (peça 41);
- h) Lista 7 – Servidores (peça 42).

## **Causas**

49. Principais causas:

- a) as Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAP) possuem natureza meramente declaratória;
- b) a base de dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), sob gestão da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), pertinente às DAPs ativas, não possui mecanismos de consulta eletrônica a fontes externas para validar os principais requisitos de qualificação declarados em tais documentos e, em consequência, possibilitar que os registros se mantenham atualizados, com o imediato expurgo dos inconsistentes;
- c) na avaliação e aprovação das propostas de participação, o sistema de gestão do PAA no âmbito da Conab (SIGPAA) não acessa, de modo prévio e eletrônico, sistemas externos, a fim de conferir a veracidade das informações prestadas nas DAPs pelos proponentes; e
- d) ausência de controles internos por parte da Sureg/SP, no sentido de estabelecer procedimentos adicionais para confirmar a validade das condições de qualificação declaradas pelo proponente.

## **Efeitos**

50. 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).

## **Esclarecimentos**

51. Instada a se manifestar, a Sureg/SP esclareceu que:

Os arquivos eletrônicos recebidos na CONAB/SP foram enviados à Delegacia do MDA/SP para que tomassem conhecimento e nos dessem ciência do posicionamento daquele órgão, já que ao MDA cabe o controle sobre as organizações credenciadas para emissão da DAP, bem como do “site” aberto para consulta pública utilizado pela CONAB para aferição da existência e regularidade deste documento que permite ao seu portador o acesso ao PAA, além de outras políticas públicas do Governo Federal.

(Ofício Sureg/SP 2836/14 – Itens, 1, 2, 3, 7, 8 e 10 – peça 31, p. 11-12).

## **Conclusão da Equipe**

52. Os esclarecimentos acostados aos autos pela Sureg/SP não trouxeram elementos objetivos que pudessem infirmar a ocorrência das inconformidades relatadas. Portanto, o achado é mantido.

53. Em nossa opinião, o acesso de beneficiários não qualificados ao PAA, conforme demonstrado pelos resultados dos cruzamentos de dados (Tabela 2), vincula-se primordialmente ao fato de que a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), único documento previsto nas normas a identificar um agricultor familiar, possui conteúdo declaratório e sua base, que é mantida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), não é objeto de qualquer processo de atualização, deixando de utilizar outros sistemas oficiais da Administração Pública para validar as informações

mais relevantes de seu conteúdo. Por isso, a base de DAPs registradas no MDA não representa efetivamente a realidade agrícola de seus titulares.

54. Além disso, em que pese a essencialidade da validação da DAP, o MDA, mesmo sendo Unidade Gestora do PAA (art. 27 do Decreto 7.775/2012), não disponibiliza o acesso eletrônico à sua base por sistemas de órgãos executores do programa, a exemplo do SIGPAA da Conab, que fundamenta suas operações somente em rotinas manuais de conferência das DAPs fisicamente apresentadas.

55. As normas do PAA prescrevem que a participação dos interessados depende da apresentação da DAP, representando instrumento hábil que comprova sua qualificação de Beneficiário Fornecedor do programa, devendo estar registrada na base de dados da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do MDA, consoante o albergado no art. 4º, § 2º, do Decreto 7.775/2012, c/c o art. 4º da Portaria MDA 21, de 27/4/2014.

56. Nesse contexto, é razoável pressupor que aquele que detém uma DAP válida cumpriu os requisitos para acesso aos benefícios dos programas da agricultura familiar, visto que o controle do cumprimento das exigências para obtenção de tal documento representa atividade inerente e óbvia do processo de emissão pela entidade autorizada, nos termos da competência que lhe foi delegada pelo MDA.

57. Contudo, ao contrário do que se imaginou, que o detentor de uma DAP é indubitavelmente agricultor familiar, por conta dos controles idealizados para sua emissão, os cruzamentos de dados realizados demonstraram que o controle da qualificação é precário, tendo em vista o número bastante significativo de beneficiários que ingressaram e se mantiveram no PAA com evidências de não preencherem os requisitos legais (Tabela 2).

58. Como já enfatizado, o cerne do problema se encontra na falta de atualização da base das DAPs registrada no MDA e seu uso eletrônico pelos executores do PAA. Nesse sentido, se tal base fosse frequentemente renovada a partir dos arquivos do Sisob e Sim, automaticamente os falecidos estariam excluídos do cadastro central, evitando a participação indevida em projetos de todos os executores. De igual modo, se houvesse rotina centralizada de consulta ao Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do Incra, autarquia federal vinculada ao MDA, a base não compreenderia DAPs, cujos titulares tivessem a propriedade de imóveis rurais superiores a 4 (quatro) módulos fiscais. Ademais, na avaliação e aprovação das propostas de participação, se o SIGPAA da Conab acessasse, de maneira contemporânea, a base do MDA para validar as DAPs informadas, haveria pouca margem para o uso de DAPs inválidas ou inexistentes.

59. Considerando as circunstâncias anteriormente descritas, entende-se imperativo que o MDA/SPA atualize regularmente a base de dados das DAPs, mediante procedimentos de consulta a fontes externas para confirmar a veracidade de seu conteúdo, de elementos essenciais na caracterização de agricultor familiar, bem como disponibilize à Conab os dados de tal base, por serem necessários à viabilização de controles mais efetivos nas operações do PAA.

60. 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, no intuito de assegurar o cumprimento do art. 3º, incisos I a IV, da Lei 11.326/2006, pelos potenciais candidatos a Beneficiários Fornecedores do PAA, caberia determinar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que: a) institua procedimentos de atualização frequente da base de dados das DAPs ativas, com o objetivo de validar seus requisitos mais relevantes, imprescindíveis para que o respectivo titular seja qualificado como agricultor familiar, mediante cruzamento de dados de fontes externas, tais como o Sisobi, Sim, SNCR e RAIS, para fins de, respectivamente, identificar eventuais falecidos; detentores de propriedades superiores a 4 (quatro) módulos fiscais; e determinar a renda proveniente de atividades desempenhadas fora do estabelecimento rural; b) disponibilize eletronicamente ao Sistema de Gestão do PAA (SIGPAA) da Conab os dados de sua base de Declarações de Aptidão para o Pronaf, a fim de permitir a conferência automática da veracidade das informações prestadas nas propostas de participação, ficando a

aprovação condicionada a essa validação eletrônica; e c) em prazo a ser estabelecido, apresente a este Tribunal um plano de ação que detalhe as atividades, o cronograma e os responsáveis para colocar em funcionamento as medidas tratadas nas alíneas “a” e “b” anteriores.

61. 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), e que as determinações propostas possuem alto impacto e escopo mais amplo, já que a base de dados da DAP é utilizada por treze políticas públicas, não se restringindo ao PAA, esta Secex/MG, em observância ao ordenado no art. 5º, § 1º; e no Item 7 do 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.

62. Ademais, quanto aos casos de falta de pressupostos de qualificação dos Beneficiários Fornecedores do PAA executado em São Paulo, conforme a Tabela 2, cabe remeter cópia à Sureg/SP das respectivas listas (peças 38 e 39), a fim de que adote as medidas cabíveis no intuito de conferir tais situações e, nos casos confirmados e com CPRs em execução, corrija as respectivas distorções, noticiando a este Tribunal do assunto.

63. Por fim, no que tange aos Beneficiários Fornecedores do PAA com indícios de não qualificação (Tabela 3), tendo em vista que não há vedação expressa para tais situações, entendemos suficiente, com base no art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011, dar ciência à Sureg/SP acerca da impropriedade, com vistas a melhorar os controles internos tendentes a avaliar candidatos que estejam relacionados nas respectivas listas (peças 40, 41 e 42).

### **Proposta de encaminhamento**

64. Nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, e art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Superintendência Regional da Conab em São Paulo – Sureg/SP que, no prazo de 120 dias, apure a real qualificação dos beneficiários fornecedores do PAA que constam das listas em anexo (peças 38 e 39), pois cruzamentos de dados indicaram que eles não preencheram os requisitos de qualificação de agricultor familiar, consoante o que prescreve o art. 3º, incisos I a IV, da Lei 11.326/2006, promovendo, nos casos confirmados, a devida regularização dos projetos ainda em execução dos quais participam, devendo comunicar a este Tribunal, ao final do prazo estabelecido, as providências efetivadas e os resultados obtidos.

65. Ademais, com fundamento no art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011, dar ciência à Sureg/SP sobre a seguinte irregularidade:

a) a existência de Beneficiários Fornecedores com indícios de não qualificação ao PAA, conforme relacionado nas listas em anexo (peças 40, 41 e 42), fato identificado a partir de cruzamento de dados das bases do SIGPAA com outros sistemas externos que, embora não caracterize expressa inconformidade com a legislação aplicável, deve ser considerado para fins de melhorar os controles internos tendentes a avaliar as propostas de participação dos candidatos destacados nas aludidas listas.

### **Comentários do gestor**

66. Os comentários do gestor (Ofício Conab/Sureg/SP/059/2015, item 2 - Peça 47) repetem os esclarecimentos prestados durante a fiscalização, constante do item 51, acima.

### **Análise dos comentários**

67. Como não há elementos novos nos comentários, deixando o gestor de aproveitar a oportunidade para apresentar informações objetivas e/ou documentos que permitam descaracterizá-lo ou comprovar sua inexistência, o achado resta confirmado, sendo que a conclusão e o encaminhamento previamente elaborados são mantidos.

### 3.3 *Formalização indevida ou ausente de atos administrativos essenciais para as operações do PAA.*

#### **Situação encontrada**

68. Durante o exame da amostra estatística aleatória (peça 13) e das amostras de estudo de caso (peças 14 e 15), foi observado que os processos selecionados careciam de formalização adequada, pois, tanto a aprovação das operações do PAA, quanto a execução das decorrentes Cédulas de Produto Rural, foram processadas com a ausência/incompletude de atos administrativos oficializados e/ou de documentação essencial para o regular prosseguimento das contratações.

69. Quanto à falta de atos administrativos essenciais ao impulso processual, constatou-se que, na totalidade dos processos examinados, estavam ausentes até mesmo instruções básicas e despachos, do corpo técnico e das instâncias gerenciais, que ordinariamente tratam dos seguintes assuntos: a) checagem dos documentos apresentados, com o registro das pendências e/ou da aprovação definitiva da proposta; b) exame da compatibilidade dos preços da proposta com os de referência da Conab; c) análise prévia e autorização formal para substituições de agricultores, produtos, unidades receptoras, alterações de preços; e d) exame prévio de pedidos de prorrogação de vigência de CPR e celebração dos respectivos instrumentos de termos aditivos.

70. Ainda no que tange à informalidade processual, verificou-se que os processos disponibilizados à equipe de fiscalização foram numerados somente por terem sido requisitados para exame, pois durante os trabalhos na sede da Conab em São Paulo novos processos foram solicitados pela equipe, que teve de aguardar a numeração das páginas para iniciar seus trabalhos.

71. Com relação à documentação inexistente/incompleta nos processos examinados, verificou-se a existência de formalizações indevidas, pois, no momento em que determinado ato foi adotado, restou evidenciado que os documentos essenciais para a decisão não estavam presentes (ou eram incompletos) no respectivo processo. Em suma, houve inversão da ordem natural dos atos administrativos, de forma a viciá-los, porque foram emitidos antes mesmo do elemento que lhe dá sustentação estar perfeito e previamente anexado ao processo. A título de exemplo, elencou-se os casos mais relevantes do aludido problema:

**Tabela 4 - Exemplos de formalização indevida**

<b>CPR</b>	<b>Formalização indevida</b>
SP/2013/02/0108	Homologação (12/07/2013) sem prévia proposta de participação (08/08/2013) e outros documentos anteriores (08 e 09/08/2013)
SP/2013/02/0164	Homologação (08/08/2013) sem prévia proposta de participação (27/08/2013) e outros documentos anteriores (19 e 27/08/2013)
SP/2013/02/0335	Homologação (10/12/2013) sem prévia proposta de participação (17/12/2013) e outros documentos anteriores (27/12/2013 e 13/01/2014).
SP/2013/02/0356	Homologação (18/12/2013) sem prévia proposta de participação (23/12/2013), outros documentos anteriores (16/01/2014), ou processo autuado (10/01/2014).

72. Conforme verificado, a sequência natural dos procedimentos administrativos foi alterada de forma a viciar os atos expedidos, tendo em vista que, por exemplo, não é possível haver homologação de proposta sem a sua existência completa e perfeita nos autos. Ademais, a natureza informal dos processos examinados, por conta da ausência de atos administrativos e/ou sua adoção sem a presença de elementos fundamentais, contraria o estabelecido no art. 2º, V, VII e VIII; art. 22, §1º, §4º; art. 48; e art. 50; todos da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, bem como o disposto nos Capítulos III e IV das Normas da Organização da Conab (NOC), de 29/04/2013, que trata dos

procedimentos relativos às operações de Compra com Doação Simultânea (CDS) executadas pela Conab.

### **Objetos**

73. Os objetos do presente achado são representados pela:

- a) amostra estatística de seleção aleatória, composta de 63 processos administrativos de Cédulas de Produto Rural (peça 13);
- b) amostra de estudo de caso de CPRs formalizadas com entrega, composta de 17 processos administrativos (peça 14); e
- c) amostra de estudo de caso relativa aos processos de CPRs vencidas, suspensas ou canceladas, composta de 30 processos administrativos (peça 15).

### **Crítérios**

74. Principais critérios:

- a) Lei 9.784/1999, art. 2º, V, VII e VIII; art. 22, §1º, §4º; art. 48; e art. 50; e
- b) NOC, de 29/4/2013, Capítulos III e IV.

### **Evidências**

75. Principais evidências:

- a) Ofício Sureg 2835/2014, Itens “c” e “d” (peça 31 - p. 2/3); e
- b) Termos de homologação, proposta de participação e outros documentos das seguintes CPRs SP/2013/02/0108 (peça 30, p. 1-5); SP/2013/02/0164 (peça 30, p. 26-36); SP/2013/02/0335 (peça 30, p. 37-49); e SP/2013/02/0356 (peça 30, p. 50-59).

### **Causas**

76. Principais causas:

- a) negligência no cumprimento do disposto nos normativos da Conab, bem como da legislação federal quanto à formalização dos processos administrativos e seu andamento; e
- b) ausência de recursos humanos suficientes e capacitados tecnicamente.

### **Efeitos**

77. Principais efeitos:

- a) aprovação de propostas sem preenchimento dos requisitos exigidos pela legislação (potencial).
- b) ausência de transparência, eficiência e publicidade dos atos administrativos (real); e
- c) prejuízo às ações de controle (real).

### **Esclarecimentos**

78. Instada a prestar esclarecimentos acerca dos fatos relatados, a Sureg/SP apresentou as seguintes declarações:

- c) Fato: Homologação, ratificação e formalização da CPR com pendências:

Esclarecimentos: Diferentemente do que ocorre em processos de compras públicas (licitações), no PAA não existe a “disputa” por recursos. O PAA traz em seu escopo um viés econômico social e apesar do expressivo crescimento de demanda, sempre apresentou orçamento superior ao exigido. Portanto, não há ou não houve disputa pelo recurso. E durante o período que foi analisado por este Tribunal, várias inconsistências, principalmente referente às dobras de produtores, somente eram acusadas quando se executava a formalização eletrônica no SIGPAA. Considerando o grande volume de projetos operado nesta SUREG, a idéia de avançar nestes procedimentos visava única e tão somente otimizar o tempo com processos que já tinham sido validados eletronicamente e que



não sofreriam alterações significativas. Vale ressaltar que as formalizações / assinatura da CPR (papel) e autorizações das entregas somente ocorreram após a exigência e apresentação da documentação completa.

d) Fato: Inexistência de despachos nos processos que descrevessem a checagem documental ou as análises seus critérios para autorizar substituições ou alterações dos produtos, preços ou agentes do processo.

Esclarecimentos: “Todas as alterações ou ajustes que ocorreram nos contratos só tiveram prosseguimento porque estavam previstos e eram admissíveis. As exigências para alterações de beneficiários produtores, entidades consumidoras, bem como as análises para alterações de produtos (inclusão e quantidade), ou adequação de preços foram feitas para que se desse o prosseguimento. Reconhecemos, entretanto, que a ausência dos despachos contendo as análises e os critérios que determinaram o aceite e prosseguimento deveriam ter sido registrados para a avaliação e entendimento de quem não participa ou convive com a rotina operacional das propostas e para a perfeita instrução do processo. Portanto, as análises e exigências necessárias foram cumpridas, porém deixaram de ser registradas”.

(Ofício Sureg/SP 2835/14 – Itens “c” e “d” – peça 31, p. 2-3).

### **Conclusão da Equipe**

79. A argumentação trazida pela Sureg/SP não compreende elementos objetivos que demonstrem não ter ocorrido o achado relatado. Enfatizam questões secundárias, de cunho subjetivo na tentativa de justificar o que foi praticado. Portanto, resta confirmada a ocorrência da irregularidade comentada. Inclusive, o próprio gestor reconhece que diversos atos efetivamente adotados, deixaram de ser oficializados nos respectivos autos e/ou dependeram do cumprimento posterior de exigências e da apresentação de documentos.

80. Tendo como base a Lei 9.784/1999, sabe-se que os órgãos públicos da esfera federal, da administração direta e indireta, na constituição e tramitação de processos administrativos, devem observar, dentre outros requisitos, os pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão prolatada e a observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados. Além disso, os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável. Ademais, o processo deverá ter suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas. Por fim, a Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência e o dever de motivá-la, consoante o que está expressamente albergado no art. 2º, V, VII e VIII; art. 22, §1º e §4º; art. 48; e art. 50 da referida lei. Como já relatado, nos processos objeto de nossas análises, todas essas exigências legais não foram atendidas.

81. Apesar de a Sureg/SP afirmar que as devidas análises e exigências no âmbito do PAA foram cumpridas, embora não registradas, não há como provar que efetivamente ocorreram, pois não há registros formais. Poder-se-ia inferir que as análises foram feitas, tendo em vista que os processos seguiram curso, mas a Administração Pública não pode funcionar baseada em inferências, e sim com base no que está determinado na lei, em obediência ao princípio da legalidade.

82. No que se concerne aos casos nos quais foram constatadas formalizações indevidas, com inversões na ordem normal de andamento processual, a irregularidade é mais grave, porque tais alterações maculam os atos adotados, pois à época inexistiam os requisitos que lhe fundamentavam, e prejudicam as ações de controle, em face de retratarem uma realidade fictícia. Veja-se o caso extremo da CPR SP/2013/02/0356 (peça 30, p. 50-59): na data de 18/12/2013, homologou-se a proposta de participação sem que a mesma existisse nos autos, pois foi subscrita em 23/12/2013 e, ainda, sem sequer haver processo administrativo autuado, providência tomada somente em 10/01/2014.

83. Cabe esclarecer que a homologação é o ato administrativo unilateral vinculado, pelo qual a Administração manifesta a sua concordância com a legalidade de atos jurídicos já praticados. Assim, é seu pressuposto o exame da conformidade com a legislação dos atos anteriores já realizados. No caso da homologação da proposta de participação, como se verifica nos processos examinados,

para a efetivação desse ato, tal proposta deverá estar conforme os normativos a que se submete e todos os documentos exigidos deverão ser previamente analisados e aprovados, constituindo um processo administrativo anteriormente autuado, com ordem sequencial cronológica. Tal lógica, que encontra amparo nos princípios da Lei do processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta (Lei 9.784/1999), também está ratificado nos normativos internos da Conab, especialmente nos Capítulos III e IV das Normas da Organização (NOC), de 29/04/2013.

84. Em suma, a homologação de propostas de participação, que se converteram em Cédulas de Produto Rural em execução, sem a presença de documentação obrigatória previamente analisada e aprovada, conjugada com a ausência de oficialização de atos processuais ordinários imprescindíveis ao regular impulso dos autos de CPR, representam atos de gestão irregular, não compatíveis com as normas estabelecidas na Lei 9.784/99 (art. 2º, V, VII e VIII; art. 22, §1º e §4º; art. 48; e art. 50), e no NOC, de 29/4/2013, Capítulos III e IV, razão pela qual entendemos necessária a promoção de audiência do Superintendente da Sureg/SP e do Gerente da Gerência de Operações (Geope) de tal unidade regional.

### **Responsabilidade**

85. Conforme detalhado na matriz de responsabilização (Anexo 6.5), a ocorrência da irregularidade descrita neste tópico decorreu de conduta culposa das seguintes pessoas:

- a) Alfredo Luiz Brienza Coli, CPF 434.391.288-49, na condição de Superintendente da Sureg/SP, por ter homologado propostas de participação, que se converteram em Cédulas de Produto Rural em execução, sem a presença de documentos obrigatórios previamente analisados e aprovados, conjugado com a ausência de oficialização de atos processuais ordinários imprescindíveis ao regular impulso dos respectivos autos, fato verificado, em especial, nos processos das CPRs SP/2013/02/0108 (peça 30, p. 1-2); SP/2013/02/0164 (peça 30, p. 26-28); SP/2013/02/0335 (peça 30, p. 37-41); e SP/2013/02/0356 (peça 30, p. 50-52), que contrariou os artigos 2º, incisos V, VII e VIII; art. 22, §1º e §4º; art. 48; e art. 50, todos da Lei 9.784/99, bem como os Capítulos III e IV das Normas da Organização da Conab (NOC), de 29/04/2013; e
- b) Nivaldo Aparecido Maia, CPF 005.764.788-73, na condição de Gerente da Gerência de Operações (Geope) da Sureg/SP, por ter homologado propostas de participação, que se converteram em Cédulas de Produto Rural em execução, sem a presença de documentos obrigatórios previamente analisados e aprovados, conjugado com a ausência de oficialização de atos processuais ordinários imprescindíveis ao regular impulso dos respectivos autos, fato verificado, em especial, nos processos das CPRs SP/2013/02/0108 (peça 30, p. 1-2); SP/2013/02/0164 (peça 30, p. 26-28); SP/2013/02/0335 (peça 30, p. 37-41); e SP/2013/02/0356 (peça 30, p. 50-52), que contrariou os artigos 2º, incisos V, VII e VIII; art. 22, §1º e §4º; art. 48; e art. 50, todos da Lei 9.784/99, bem como os Capítulos III e IV das Normas da Organização da Conab (NOC), de 29/04/2013.

### **Proposta de encaminhamento**

86. Propõe-se, com fulcro na Lei 8.443/92, art. 43, II, c/c o RI/TCU, art. 250, IV, a audiência dos Srs. Alfredo Luiz Brienza Coli, CPF 434.391.288-49; e Nivaldo Aparecido Maia, CPF 005.764.788-73, a fim de que apresentem razões que justifiquem as condutas delineadas nas alíneas “a” e “b” acima, respectivamente.

### **Comentários do gestor**

87. O gestor reconheceu a prática da irregularidade e noticiou a intenção de corrigi-la (Ofício Conab/Sureg/SP/059/2015, item 3 – Peça 47). Não acrescentou novos elementos aos esclarecimentos já prestados por ocasião da fiscalização (item 78).

## **Análise dos comentários**

88. O gestor apenas reconhece o achado, não trazendo informações objetivas e/ou documentos que permitam descaracterizá-lo ou comprovar sua inexistência. Por conseguinte, o achado resta confirmado, sendo que a conclusão e o encaminhamento previamente elaborados são mantidos. A audiência propiciará oportunidade para o pleno exercício do direito à ampla defesa pelos responsáveis por este achado.

### **3.4 Existência de saldos em conta específica, após suspensão, cancelamento ou vencimento de CPR.**

#### **Situação encontrada**

89. Do exame da amostra de estudo de caso, composta de 30 (trinta) processos administrativos, constatou-se que, em 14 (quatorze), 46,7% do total examinado, embora a Cédula de Produtor Rural estivesse vencida, a conta corrente vinculada mantinha saldo financeiro remanescente sem movimentação por longo período, inexistindo qualquer ato visando ao recolhimento de tais valores. Por ocasião de nossa fiscalização, o saldo total não movimentado, sem considerar rendimentos de aplicação financeira, alcançava montante superior a R\$ 890 mil, conforme levantamento individual, por CPR, que consta do Anexo 6.1.

90. A situação ora relatada impede a liquidação da CPR, conforme disposto no Item 18, Título 30, 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 (NOC).

#### **Objetos**

91. O objeto é representado pela amostra de estudo de caso das CPRs vencidas, suspensas ou canceladas, constituída de 30 processos (Peça 15).

#### **Critério**

92. Principais critérios:

- a) Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2010), Título 30, Item 18; e
- b) Item VIII, alíneas “h” e “j”, do Capítulo III das Normas da Organização da Conab (NOC).

#### **Evidências**

93. Principais evidências:

a) A vigência indicada na Cédula do Produto Rural, em conjunto com os respectivos saldos remanescentes registrados no controle do setor financeiro da Sureg/SP e no extrato da conta corrente conexa: SP/2011/02/0014 (Peça 17, p. 1-8); SP/2011/02/0028 (Peça 17, p. 9-15); SP/2011/02/0111 (Peça 17, p. 16-21); SP/2011/02/0114 (Peça 17, p. 22-27); SP/2011/02/0155 (Peça 17, p. 28-33); SP/2011/02/0292 (Peça 17, p. 34-39); SP/2012/02/0011 (Peça 17, p. 40-45); SP/2012/02/0289 (Peça 17, p. 46-51); SP/2012/02/0292 (Peça 17, p. 52-57); SP/2012/02/0319 (Peça 17, p. 58-63); SP/2012/02/0363 (Peça 17, p. 64-69); SP/2012/02/0390 (Peça 17, p. 70-75); SP/2012/02/0392 (Peça 17, p. 76-81); e SP/2012/02/0389 (Peça 17, p. 82-87).

#### **Causas**

94. Principais causas:

a) a Sureg/SP não faz controle sistemático, efetivo e prévio, da vigência de cada Cédula de Produto Rural celebrada, a fim de que, nos casos justificados, eventuais prorrogações sejam formalizadas tempestivamente; e

b) ausência de controles para acompanhar a execução financeira de cada CPR, no sentido de que, ao final de sua vigência, sejam adotadas providências para a apuração de saldo remanescente na conta corrente bloqueada e seu imediato recolhimento aos cofres públicos.

### **Efeitos**

95. Principais efeitos:

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

### **Esclarecimentos**

96. O gestor da Sureg/SP esclareceu que, em síntese, o motivo para a verificação do problema relatado decorreria do crescimento contínuo das operações do PAA na regional de São Paulo, sem que sua estrutura organizacional tivesse sido ampliada de igual forma, acarretando, assim, sobrecarga de trabalho no setor operacional, que prescinde de qualquer controle eletrônico nas diversas etapas de execução do projeto. (Ofício Sureg/SP 2835/14, alínea “a” – peça 31, p. 2).

### **Conclusão da Equipe**

97. Os esclarecimentos prestados pelo gestor não foram capazes de afastar o presente achado, pois se sustentam em declarações bastante genéricas sobre possíveis causas dos fatos relatados, não trazendo qualquer circunstância nova e objetiva para descaracterizá-los. Assim, em razão da inépcia de tais informações, bem como diante da robusta prova relativa à existência de saldos remanescentes em processos de CPRs vencidas (Anexo 6.1), resta confirmada a ocorrência da situação irregular.

98. 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. Além disso, essa paralisia não encontra respaldo na legislação aplicável, que exige a conferência do saldo existente, ao final da execução física do projeto, e seu obrigatório recolhimento aos cofres públicos, via GRU, para fins de liquidar a respectiva CPR, consoante o disposto no Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2010), Título 30, Item 18; e no Item VIII, alíneas “h” e “j”, do Capítulo III das Normas da Organização da Conab (NOC).

99. Considerando que a situação relatada afronta os normativos vigentes; que possui potencial significativo de causar dano ao Erário, ainda mais que, nos casos examinados (Anexo 6.1), existem saldos financeiros vinculados a CPRs vencidas há mais de dois anos; que a causa dessa distorção se relaciona à falta de controles devidamente instituídos no âmbito da Sureg/SP para acompanhar a vigência e execução financeira das CPRs celebradas, entendemos necessária a promoção de audiência do Superintendente da Sureg/SP e do Gerente da Gerência de Operações (Geope) de tal unidade regional. Ademais, cabe propor determinação à Sureg/SP para que promova a imediata liquidação das CPRs vencidas constantes do Anexo 6.1, recolhendo aos cofres públicos, via GRU, o saldo existente, acrescido da aplicação financeira correspondente, devendo encaminhar a este Tribunal, no prazo de 120 dias, os respectivos comprovantes de solução definitiva das pendências detectadas (extrato bancário da conta bloqueada e GRU).

### **Responsabilidade**

100. Conforme detalhado na matriz de responsabilização (Anexo 6.5), a ocorrência da irregularidade descrita neste tópico decorreu de conduta culposa das seguintes pessoas:

- a) Alfredo Luiz Brienza Coli, CPF 434.391.288-49, na condição de Superintendente da Sureg/SP, por ter se omitido de instituir controles internos para a adequada supervisão das operações do PAA na Sureg/SP, com vistas a identificar os saldos financeiros disponíveis de Cédulas de Produto Rural vencidas para fins de recolhimento obrigatório aos cofres públicos, fato não verificado nas CPRs constantes do Anexo 6.1 do Relatório de Auditoria e que

contrariou o disposto no Manual de Operações da Conab (Título 30, Item 18), de 17/2/2010, e nas Normas da Organização da Conab (Capítulo III, Item VIII, alíneas “h” e “j”), quando assim deveria ter agido, em atendimento às atribuições comuns de sua função, nos termos do art. 134, incisos II e III, do Regimento Interno da Conab; e

- b) Nivaldo Aparecido Maia, CPF 005.764.788-73, na condição de Gerente da Gerência de Operações (Geope) da Sureg/SP, por ter se omitido de instituir controles internos para a adequada supervisão das operações do PAA executadas em sua área de atuação, com vistas a identificar os saldos financeiros disponíveis de Cédulas de Produto Rural vencidas para fins de recolhimento obrigatório aos cofres públicos, fato não verificado nas CPRs constantes do Anexo 6.1 do Relatório de Auditoria e que contrariou o disposto no Manual de Operações da Conab (Título 30, Item 18), de 17/2/2010, e nas Normas da Organização da Conab (Capítulo III, Item VIII, alíneas “h” e “j”), quando assim deveria ter agido, em atendimento às atribuições comuns de sua função, nos termos do art. 135, incisos I e II, do Regimento Interno da Conab.

### **Proposta de encaminhamento**

101. Nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, propor as audiências de Alfredo Luiz Brienza Coli, CPF 434.391.288-49; e Nivaldo Aparecido Maia, CPF 005.764.788-73, a fim de que apresentem razões que justifiquem as condutas delineadas nas alíneas “a” e “b” acima, respectivamente.

102. Ademais, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, e art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Superintendência Regional da Conab em São Paulo – Sureg/SP que, no prazo de 120 dias, adote as providências cabíveis para a imediata liquidação das Cédulas de Produto Rural vencidas constantes do Anexo 6.1 deste Relatório de Auditoria, recolhendo aos cofres públicos o saldo financeiro remanescente, acrescido dos rendimentos da aplicação financeira correspondente, devendo encaminhar a este Tribunal, ao final do prazo fixado, os respectivos comprovantes de solução definitiva de tais pendências (GRU e o extrato bancário atualizado da conta corrente bloqueada).

### **Comentários do gestor**

103. Quanto a este achado, o gestor o confirma, indicando que está providenciando os recolhimentos das CPRs indicadas, bem como está fazendo um levantamento para regularização das demais CPRs citadas no relatório (Ofício Conab/Sureg/SP/059/2015, item 4 – Peça 47).

### **Análise dos comentários**

104. O gestor reconhece o achado e noticia providências para o seu saneamento, não trazendo informações objetivas e/ou documentos que permitam descaracterizá-lo ou comprovar sua inexistência. Por conseguinte, o achado resta confirmado, sendo que a conclusão e o encaminhamento previamente elaborados são mantidos. A audiência proposta propiciará oportunidade para o pleno exercício do direito à ampla defesa pelos responsáveis por este achado.

## **3.5 Ausência de conta corrente específica para os recursos da CPR.**

### **Situação encontrada**

105. Dos exames realizados, constatou-se que 13 (treze) Cédulas de Produto Rural não tiveram conta aberta especificamente para o depósito de seus recursos financeiros, conforme demonstrado detalhadamente no Anexo 6.3. Nesses casos, a Sureg/SP adotou como prática a manutenção de uma única conta em nome da Organização Fornecedora e transferiu para ela os valores de todos os projetos contratados, independentemente do ano de celebração da CPR e de suas particularidades.

106. A situação ora relatada configura ofensa à exigência de conta bancária específica para cada CPR formalizada, de acordo com o prescrito no art. 3º da Resolução GGPAA 28/2008; no art.

13, § 3º, do Decreto 7.775/2012, bem como no Capítulo III, Item II.4, do normativo interno da Conab intitulado Normas da Organização, de 29/04/2013.

### **Objetos**

107. Processos selecionados de maneira aleatória, sem estruturação estatística: SP/2011/02/0014; SP/2011/02/0028; SP/2013/02/0354; SP/2011/02/0079; SP/2011/02/0339; SP/2012/02/0168; SP/2012/02/0311; SP/2013/02/0143; SP/2013/02/0144; SP/2013/02/0139; SP/2012/02/0286; SP/2013/02/0293; e SP/2013/02/0356.

### **Crítérios**

108. Principais critérios:

- a) art. 3º da Resolução GGPAA 28/2008;
- b) art. 13, § 3º, do Decreto 7.775/2012; e
- c) Capítulo III, Item II.4, das Normas da Organização da Conab, de 29/04/2013.

### **Evidências**

109. Principais evidências:

- a) Cédulas de Produto Rural relativas a projetos diversos, com a indicação de conta corrente única de titularidade da Organização Proponente, consoante a respectiva Cláusula 9.1: SP/2011/02/0014 (Peça 22, p. 1-3); SP/2011/02/0028 (Peça 22, p. 4-6); SP/2013/02/0354 (Peça 22, p. 7-9); SP/2011/02/0079 (Peça 22, p. 10-12); SP/2011/02/0339 (Peça 22, p. 13-15); SP/2012/02/0168 (Peça 22, p. 16-18); SP/2012/02/0311 (Peça 22, p. 19-21); SP/2013/02/0143 (Peça 22, p. 28-30); SP/2013/02/0144 (Peça 22, p. 31-33); SP/2013/02/0139 (Peça 22, p. 34-36); SP/2012/02/0286 (Peça 22, p. 37-39); SP/2013/02/0293 (Peça 22, p. 22-24); e SP/2013/02/0356 (Peça 22, p. 25-27).

### **Causas**

110. Principais causas:

- a) negligência administrativa na aplicação de procedimento obrigatório previsto na legislação; e
- b) ausência de controles internos na Sureg/SP, objetivando a supervisão efetiva e contemporânea das operações do PAA, no sentido de assegurar a adoção dos procedimentos compatíveis com a legislação.

### **Efeitos**

111. Principais efeitos:

- a) dificuldade de se rastrear a movimentação financeira de maneira individualizada, por CPR;
- b) dificuldade de se determinar os rendimentos da aplicação financeira de cada CPR;
- c) dificuldade de se apurar o saldo remanescente individualizado para fins de liquidação; e
- d) gerenciamento confuso da conta bancária, pois abarca diversos projetos em estágios diferentes de execução, podendo coexistirem CPRs vencidas, suspensas, ainda não iniciadas, em execução, etc.

### **Esclarecimentos**

112. Não há.

### **Conclusão da Equipe**

113. A utilização de uma única conta corrente, por Organização Fornecedora, para a movimentação dos recursos provenientes de todas as suas contratações, além de contrariar dispositivos da legislação que obrigam a abertura de conta específica, representa também prática de gestão temerária, revelando controle bastante precário dos recursos públicos envolvidos nas operações do PAA, pois impede que se identifique, de modo célere e automático, pelos lançamentos

bancários, a movimentação e o saldo financeiro individualizado por Cédula de Produto Rural, assim como dá margem à ocorrência de desvios ante a natural dificuldade de se monitorar a execução financeira concomitante de múltiplos projetos.

114. Como visto, a irregularidade ora destacada tem relevante potencial danoso aos cofres públicos. Sua prática e manutenção ao longo do tempo advém, em especial, da ausência de mecanismos de controle oficialmente estabelecidos pela instância gerencial da Sureg/SP, que tivessem como objetivos orientar, redirecionar rotinas administrativas equivocadas e supervisionar os resultados respectivos, tudo no intuito de assegurar a compatibilidade dos atos com a legislação aplicável. Por conta de tais motivos, entendemos necessária a promoção de audiência do Superintendente da Sureg/SP e do Gerente da Gerência de Operações (Geope) de tal unidade regional.

115. Ademais, cabe propor determinação à Sureg/SP para que promova a apuração do saldo a ser executado, incluindo os rendimentos da aplicação financeira pertinente, de cada Cédula de Produto Rural constante do Anexo 6.3, bem como de outras que tenham recursos também depositados nas mesmas contas correntes, segregando-os para abertura de conta individual por projeto, devendo encaminhar a este Tribunal, no prazo de 120 dias, os comprovantes das novas contas bancárias em uso.

### **Responsabilidade**

116. Conforme detalhado na matriz de responsabilização (Anexo 6.5), a ocorrência da irregularidade descrita neste tópico decorreu de conduta culposa das seguintes pessoas:

- a) Alfredo Luiz Brienza Coli, CPF 434.391.288-49, na condição de Superintendente da Sureg/SP, por ter se omitido de instituir controles internos para a adequada supervisão das operações do PAA na Sureg/SP, com vistas a assegurar a abertura de conta corrente específica para as contratações firmadas, fato não verificado nas Cédulas de Produto Rural constantes do Anexo 6.3 do Relatório de Auditoria e que infringiu o art. 3º da Resolução GGPAA 28/2008; o art. 13, § 3º, do Decreto 7.775/2012, bem como o Capítulo III, Item II.4, do NOC, 29/04/2013, quando assim deveria ter agido, em atendimento às atribuições comuns de sua função, nos termos do art. 134, incisos II e III, do Regimento Interno da Conab; e
- b) Nivaldo Aparecido Maia, CPF 005.764.788-73, na condição de Gerente da Gerência de Operações (Geope) da Sureg/SP, por ter se omitido de instituir controles internos para a adequada supervisão das operações do PAA executadas em sua área de atuação, com vistas a assegurar a abertura de conta corrente específica para as contratações firmadas, fato não verificado nas Cédulas de Produto Rural constantes do Anexo 6.3 do Relatório de Auditoria e que infringiu o art. 3º da Resolução GGPAA 28/2008; o art. 13, § 3º, do Decreto 7.775/2012, bem como o Capítulo III, Item II.4, do NOC, 29/04/2013, quando assim deveria ter agido, em atendimento às atribuições comuns de sua função, nos termos do art. 135, incisos I e II, do Regimento Interno da Conab.

### **Proposta de encaminhamento**

117. Nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, propor as audiências de Alfredo Luiz Brienza Coli, CPF 434.391.288-49; e Nivaldo Aparecido Maia, CPF 005.764.788-73, a fim de que apresentem razões que justifiquem as condutas delineadas nas alíneas “a” e “b” acima, respectivamente.

118. Cabe, ainda, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, e art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Superintendência Regional da Conab em São Paulo – Sureg/SP que, no prazo de 120 dias, promova a apuração do saldo a ser executado, incluindo os rendimentos da aplicação financeira pertinente, de cada Cédula de Produto Rural constante do Anexo 6.3 deste Relatório de Auditoria, bem como de outras que tenham recursos também depositados nas mesmas contas correntes, segregando-o para abertura de conta individual por projeto, devendo

encaminhar a este Tribunal, ao final do prazo fixado, os comprovantes das novas contas bancárias em uso.

### **Comentários do gestor**

119. O gestor informa que, de acordo com o MOC, de 1º/9/2014, o mesmo fala em conta específica para a organização, não necessariamente a abertura de conta específica para cada CPR, sendo que, por essa razão, o assunto deverá ser submetido à Matriz para melhor orientação e ajustes necessários. (Ofício Conab/Sureg/SP/059/2015, item 5 – Peça 47)

### **Análise dos comentários**

120. As exigências decorrem do art. 3º da Resolução GGPAA 28/2008; o art. 13, § 3º, do Decreto 7.775/2012, bem como no Capítulo III, Item II.4, do normativo interno da Conab intitulado Normas da Organização, de 29/04/2013. Tendo em vista que o gestor não acrescentou informações objetivas e/ou documentos que permitam descaracterizar a irregularidade tratada neste capítulo ou comprovar sua inexistência, o achado resta confirmado, sendo que a conclusão e o encaminhamento previamente elaborados são mantidos. A audiência propiciará oportunidade para o pleno exercício do direito à ampla defesa pelos responsáveis por este achado.

### **3.6 Controle deficiente na recepção e distribuição de alimentos pela Unidade Receptora.**

#### **Situação encontrada**

121. Na execução da CPR SP/2013/02/0144 verificaram-se as seguintes falhas, pertinentes ao Fundo Municipal de Assistência Social de Avanhandava (Unidade Receptora):

a) processo deficiente de recepção dos alimentos provenientes da Associação dos Produtores Rurais Renascer, tendo em vista que os produtos não são pesados pela Unidade Receptora, seja de forma exaustiva ou por amostragem. Nesse sentido, apurou-se a inexistência de qualquer tipo de equipamento de pesagem no local destinado à recepção dos alimentos. De acordo com informações da coordenadora da equipe que recebe os produtos, realiza-se apenas uma conferência visual das quantidades indicadas pela Organização Fornecedora. Convém informar que a situação é agravada pelo fato de que os produtos também não são pesados pela Associação dos Produtores Rurais Renascer quando da coleta dos alimentos dos beneficiários produtores, efetuando-se apenas estimativa do peso (conforme relatado no Item 3.7). Assim, desde a colheita até a distribuição final aos consumidores os alimentos não são submetidos a nenhuma pesagem;

b) processo deficiente de distribuição dos alimentos, tendo em vista a inexistência de qualquer seleção dos beneficiários consumidores. De acordo com os procedimentos adotados no âmbito do Fundo Municipal de Assistência Social de Avanhandava, todo aquele que se dispõe a ingressar na fila para receber os alimentos pode ser contemplado, adotando-se como único critério a ordem de chegada. Esse fato caracteriza a ausência de controle das pessoas que acessam a distribuição de alimentos, e configura procedimento incompatível com o estabelecido no art. 19 da Lei 12.512/2011; e art. 9º, inciso I, do Decreto 7.775/2012, pois não se pode ter certeza de que os beneficiários das doações do PAA representam, de fato, pessoas e famílias em situação de insegurança alimentar ou nutricional, conforme exigido pelo dispositivo legal. Como decorrência do modelo de distribuição acima relatado, apurou-se a inexistência de vinculação das pessoas atendidas com os dados de cadastros pertinentes à execução de programas sociais (Número de Identificação Social - NIS), desatendendo ao disposto no art. 3º, § 5º, da Resolução GGPAA 62/2014. No caso em apreço, a Unidade Receptora providencia apenas o registro do nome do beneficiário em uma lista de controle, com a indicação do correspondente RG.

122. Ainda acerca do tema, convém expor que, da amostra estatística aleatória analisada na Sureg/SP, composta por 63 processos administrativos, em nenhum foi anexada comprovação de controle prévio das pessoas que poderiam ser atendidas pela distribuição de alimentos do PAA. Portanto, a situação encontrada, na execução da CPR SP/2013/02/0144, corrobora o diagnóstico



levantado na Sureg/SP, demonstrando a precariedade do controle das pessoas que recebem os alimentos.

### **Objetos**

123. Os procedimentos foram aplicados nos seguintes objetos:

- a) Cédula de Produto Rural SP/2013/02/0144 (peça 27); e
- b) amostra estatística de seleção aleatória, composta de 63 processos (peça 13).

### **Critério**

124. Principais critérios:

- a) art. 19 da Lei 12.512/2011;
- b) art. 9º, inciso I, do Decreto 7.775/2012; e
- c) art. 3º, § 5º, da Resolução 62/2014.

### **Evidências**

125. Principais evidências:

- a) entrevista com membros do Fundo Municipal de Assistência Social de Avanhandava (peça 25, p. 2-4, Itens 8 a 10, 16, 17 e 19); e
- b) resultado da Lista de Verificação 1, Item 27 (peça 37, p. 2).

### **Causas**

126. Principais causas:

- a) estrutura administrativa precária da Unidade Receptora, especialmente de recursos humanos insuficientes e capacitação técnica deficiente.

### **Efeitos**

127. Principais efeitos:

- a) risco de que a quantidade de alimentos distribuídos aos beneficiários não corresponda àquela efetivamente paga com os recursos do PAA (CPR SP/2013/02/0144); e
- b) risco de distribuição de alimentos a pessoas que não estejam em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional, grupo que representa os beneficiários das ações do PAA.

### **Esclarecimentos**

128. Não há.

### **Conclusão da Equipe**

129. No que tange à recepção dos alimentos, a conduta adotada pela Unidade Receptora (conferência visual) mostra-se insuficiente para fundamentar, de forma adequada, a emissão dos termos de recebimento e aceitabilidade dos alimentos disponibilizados pela Organização Fornecedora, ante a ausência de precisão para determinar a quantidade exata dos produtos.

130. Quanto ao modelo utilizado para doar os alimentos adquiridos com recursos do PAA, e tendo por base o público alvo definido pelo art. 19 da Lei 12.512/2011, depreende-se que a distribuição direta de alimentos deve ter o devido controle, pois não é de livre acesso pela população. Nesse contexto, a falta de instrumentos de controle pela Unidade Receptora 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.

131. Não obstante a responsável pela Unidade Receptora ter demonstrado interesse em corrigir as falhas em comento, entendemos necessário oferecer proposição de determinação à Sureg/SP, visando a garantir a correção das irregularidades nos projetos em curso nos quais o Fundo Municipal Assistência Social de Avanhandava/SP, ou qualquer órgão desse município, figure como Unidade Receptora, tendo em vista que a CPR SP/2013/02/0144 já foi totalmente executada.

### **Proposta de encaminhamento**

132. Com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, e art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Superintendência Regional da Conab em São Paulo – Sureg/SP que, no prazo de 120 dias, apure as Cédulas de Produto Rural vigentes, nas quais o Fundo Municipal de Assistência Social de Avanhandava/SP (CNPJ 17.716.712/0001-04), ou qualquer órgão desse município (a exemplo da Secretaria de Assistência Social), figure como Unidade Receptora e, nos casos confirmados, determine a suspensão de entregas de alimentos a tal entidade até que comprove a adoção das providências abaixo indicadas, devendo a Sureg/SP, ao final do prazo fixado, remeter ao Tribunal os respectivos comprovantes:

a) a pesagem dos alimentos recebidos da Organização Fornecedora, seja por meios próprios ou com sua supervisão, mediante a disponibilização de equipamentos essenciais para tal atividade (balanças), pessoal qualificado e material para os devidos registros, de modo a garantir a consistência das quantidades de alimentos informadas nos termos de recebimento e aceitabilidade emitidos;

b) o cadastramento prévio das pessoas beneficiadas, contendo, no mínimo, o nome completo, nome da mãe, CPF e Número de Identificação Social – NIS, em atendimento ao disposto no art. 3º, § 5º, da Resolução GGPAA 62/2013, assegurando, assim, a distribuição de alimentos à população em estado de insegurança alimentar e nutricional, consoante o prescrito no art. 19 da Lei 12.512/2011 e art. 9º, inciso I, do Decreto 7.775/2012; e

c) a implantação de controle na entrega de alimentos à população, registrando toda sua movimentação, com a identificação, por data, dos beneficiários atendidos e das quantidades e gêneros alimentícios distribuídos para cada um, observando, assim, o que dispõe o art. 3º, § 4º, da Resolução GGPAA 62/2013.

### **Comentários do gestor**

133. Informou o gestor que a Conab possui cronograma de fiscalização anual para avaliação por amostragem dos produtos recebidos e/ou entregues. Especificamente, no caso citado, seria executada uma visita técnica (desde que haja liberação de recursos) para avaliação e orientação do beneficiário receptor para a perfeita operacionalização no recebimento e distribuição dos alimentos (Ofício Conab/Sureg/SP/059/2015, item 6 – Peça 47).

### **Análise dos comentários**

134. Os comentários do gestor não trazem informações objetivas e/ou documentos que permitam descaracterizar ou comprovar a inexistência da irregularidade tratada. Na verdade, os comentários buscam justificar a situação relatada e demonstram a intenção de fiscalizar *in loco* o caso examinado. Por conseguinte, o achado resta confirmado, sendo que a conclusão e o encaminhamento previamente elaborados são mantidos.

## **3.7 Controle deficiente na coleta de produtos pela Organização Fornecedora.**

### **Situação encontrada**

135. Na execução da CPR SP/2013/02/0144 apurou-se que a Associação dos Produtores Rurais Renascer (Organização Fornecedora) não realiza pesagem dos alimentos coletados dos produtores. O peso é estimado com base no tipo de produto e na dimensão (padronizada) dos recipientes utilizados para acondicionar os alimentos.

136. A situação em tela afronta ao disposto no Item 4 da CPR SP/2013/02/0144, pelo qual a associação assumiu o dever de entregar os produtos objeto da cédula nos locais indicados, pesados/mensurados e classificados.

137. A situação é agravada pelo fato de a Unidade Recebedora não pesar os produtos recebidos da Organização Fornecedora (como descrito no Item 3.6), de maneira que desde a colheita até a distribuição aos consumidores beneficiários os alimentos têm seu peso apenas estimado.

### **Objetos**

138. O objeto é representado pela Cédula de Produto Rural SP/2013/02/0144 (peça 27).

### **Critério**

139. Principais critérios:

a) Item 4 da CPR SP/2013/02/0144 (peça 27, p. 1).

### **Evidências**

140. Principais evidências:

a) entrevista com o quadro técnico da Associação dos Produtores Rurais Renascer (peça 25, p. 19, Item 12); e

b) entrevistas de beneficiários fornecedores (peça 25, p. 24 e 27, Item 9).

### **Causas**

141. Principais causas:

a) comportamento informal da Organização Fornecedora.

### **Efeitos**

142. Principais efeitos:

a) risco de que a quantidade de alimentos distribuída aos beneficiários consumidores não corresponda àquela efetivamente paga com os recursos do PAA;

b) risco de desvio de parte da produção coletada antes de sua entrega à Unidade Recebedora; e

c) risco de prejuízo ao beneficiário fornecedor, em razão da possibilidade de entregar alimentos em quantidade acima do que está sendo pago.

### **Esclarecimentos**

143. Não há.

### **Conclusão da Equipe**

144. O procedimento de estimar o peso dos produtos não encontra sustentação normativa. Além de fragilizar a validade dos relatórios de entrega emitidos, a conduta da Organização Fornecedora cria condições favoráveis ao desvio de alimentos, expondo os beneficiários fornecedores e a Unidade Recebedora a riscos desnecessários.

145. O propósito do programa visa, em última instância, a favorecer os beneficiários fornecedores e consumidores. Nesse sentido, tendo por base o preço de referência estipulado pela Conab, entende-se que a pesagem dos alimentos constitui procedimento fundamental para garantir tratamento equânime dessas partes.

146. Convém observar que o exame da execução de outras três CPRs demonstrou que os alimentos colhidos são pesados de forma exaustiva pela própria Organização Fornecedora ou com sua participação. No caso da CPR SP/2013/02/0234, o modelo de coleta de produção adotado pela Organização Fornecedora é semelhante ao utilizado pela Associação dos Produtores Rurais Renascer (recolhimento de alimentos em cada propriedade/lote), divergindo quanto ao fato de que o veículo

encarregado pela coleta transporta balança eletrônica (portátil), utilizada para aferir o peso dos produtos recolhidos de cada agricultor, demonstrando a viabilidade dessa alternativa.

147. Por fim, não obstante a CPR SP/2013/02/0144 ter sido totalmente executada, entendemos necessário oferecer proposição de determinação à Sureg/SP, visando a evitar a ocorrência da irregularidade em projetos vigentes, nos quais a Associação dos Produtores Rurais Renascer figure como Organização Fornecedora.

### **Proposta de encaminhamento**

148. Com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, e art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Superintendência Regional da Conab em São Paulo – Sureg/SP que, no prazo de 120 dias, apure as Cédulas de Produto Rural vigentes, nas quais a Associação dos Produtores Rurais Renascer (CNPJ 11.016.446/0001-20) figure como Organização Fornecedora e, nos casos confirmados, suspenda a execução das respectivas Cédulas de Produto Rural até que tal entidade comprove a adoção da providência abaixo indicada, devendo a Sureg/SP, ao final do prazo fixado, remeter ao Tribunal os respectivos comprovantes:

a) A pesagem dos alimentos coletados juntos aos Beneficiários Fornecedores, mediante a utilização de equipamentos essenciais para tal atividade (balanças), de pessoal qualificado e material para os devidos registros, de modo a garantir a consistência das quantidades de alimentos informadas aos Beneficiários Fornecedores, bem como registradas nos relatórios de entrega remetidos à Conab.

### **Comentários do gestor**

149. O gestor apenas informa que os procedimentos que adotará são os mesmos previstos para o achado anterior, descritos no item 133 acima. (Ofício Conab/Sureg/SP/059/2015, item 7 – Peça 47).

### **Análise dos comentários**

150. O gestor não traz informações objetivas e/ou documentos que permitam descaracterizar ou comprovar a inexistência da irregularidade tratada. Na verdade, os comentários buscam justificar a situação relatada e demonstram a intenção de fiscalizar *in loco* o caso examinado. Por conseguinte, o achado resta confirmado, sendo que a conclusão e o encaminhamento previamente elaborados são mantidos.

## **3.8 Insuficiência ou Inconsistência na documentação existente nos processos administrativos de aprovação de propostas do PAA.**

### **Situação encontrada**

151. Durante a execução dos trabalhos de fiscalização na sede da Sureg/SP, na amostra aleatória estatística de 63 processos de CPRs formalizadas (peça 13), verificou-se a ausência de diversos documentos que deveriam constar dos processos (peça 37, p. 1). Abaixo, consta tabela que sintetiza as ocorrências mais relevantes:

**Tabela 5 – Principais documentos ausentes nos processos do PAA.**

<b>Documento</b>	<b>Percentual de ausência</b>	<b>Dispositivo infringido</b>
Proposta de participação (formulários) assinada e completa.	38,1%	MOC de 17/2/2010, Título 30, Item 7, alínea “e”.
Aprovação da Proposta de Participação pelos membros da Proponente.	31,7%	MOC de 17/2/2010, Título 30, Item 7, alínea “f”.
Aprovação da Proposta de Participação pelo respectivo conselho de controle social.	77,8%	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.

Declaração de Aptidão ao Pronaf da Proponente – DAP Especial Pessoa Jurídica.	90,5%	MOC de 17/2/2010, Título 30, Item 7, alínea “a”.
Certidão Negativa da Proponente junto ao INSS.	19,0%	MOC de 17/2/2010, Título 30, Item 7, alínea “g”.
Certidão Negativa da Proponente junto ao FGTS.	58,7%	MOC de 17/2/2010, Título 30, Item 7, alínea “g”.
Certidão Negativa da Proponente da Dívida Ativa da União.	20,6%	MOC de 17/2/2010, Título 30, Item 7, alínea “g”.
Certidão Negativa da Proponente da Receita Federal.	17,5%	MOC de 17/2/2010, Título 30, Item 7, alínea “g”.

152. No que se refere às certidões, os índices da tabela acima refletem a inexistência de certidões válidas nos processos. Em sua maioria, os processos continham as certidões requeridas, mas sua validade já estava expirada quando da celebração da CPR.

### **Objetos**

153. O objeto é representado pela amostra estatística de seleção aleatória, composta de 63 processos administrativos (peça 13).

### **Crítérios**

154. Principais critérios:

- a) MOC de 17/2/2010 (Título 30 - CPR-Doação), Título 30, Item 7, alíneas “a”, “e”, “f” e “g”;
- b) Cláusula Segunda, Item II, alínea "m", do Termo de Cooperação 3/2009-Sesan, celebrado entre o MDS e a Conab; e
- c) Cláusula Segunda, Item II, § 3º, do Termo de Cooperação 4/2012-Sesan, celebrado entre o MDS e a Conab.

### **Evidências**

155. Principais evidências:

- a) Ofício Sureg/SP 2835/14, Itens “h” e “i” (peça 31 - p. 4); e
- b) Relatório de consolidação dos resultados da lista de verificação 1, Itens 1, 2, 3, 6, 10, 11, 12 e 13 (peça 37, p.1).

### **Causas**

156. Principais causas:

- a) insuficiência de recursos humanos para a conferência da documentação necessária à aprovação dos projetos; e
- b) negligência na conferência da documentação necessária.

### **Efeitos**

157. Principais efeitos:

- a) formalização de Cédulas de Produto Rural sem a presença dos requisitos essenciais à aprovação do projeto.

### **Esclarecimentos**

158. Por conta da irregularidade ora relatada, o gestor, em síntese, reconheceu a falha na conferência da validade das certidões questionadas e esclareceu, ainda, que a ausência de ata ou memória de reunião do conselho social discutindo e aprovando o projeto das CPRs se deu por não

constar das exigências para o período fiscalizado pela equipe do TCU, passando a integrar o Título 30 do MOC, de 1/9/2014.

(Ofício Sureg/SP nº 2835/14, Itens “h” e “i” - peça 31, p. 4).

### **Conclusão da Equipe**

159. Os esclarecimentos prestados pelo gestor apenas confirmam os fatos, não apresentando novos elementos que descaracterizem a situação constatada por nossa fiscalização.

160. Em síntese, o exame da documentação presente nos processos administrativos da amostra estatística aleatória evidenciou que sua consistência e suficiência são frágeis, não se encontrando em plena compatibilidade com a legislação. Nesse contexto, a Sureg/SP não deveria ter aprovado as propostas de participação e celebrado as respectivas Cédulas de Produto Rural, por não possuir peças essenciais para a análise dos projetos. Tendo em vista que essa formalização indevida, ante a ausência e/ou inconsistência de documentos, está sendo tratada em achado específico deste Relatório (Item 3.3), no qual a conduta culposa dos agentes envolvidos está sendo efetivada, entendemos que a presente irregularidade, que tem como foco o registro estatístico dos principais documentos ausentes/inconsistentes, por si só, possui natureza predominantemente formal, razão pela qual se sugere dar ciência à Sureg/SP acerca de tal problema.

### **Proposta de encaminhamento**

161. Propõe-se, nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011, dar ciência à Sureg/SP sobre a seguinte irregularidade:

1) Insuficiência ou inconsistência na documentação existente nos processos administrativos de aprovação de propostas do PAA, identificada nos autos de 63 Cédulas do Produto Rural integrantes da amostra estatística de seleção aleatória (peça 13), caracterizada pelas seguintes situações:

a) falta de proposta de participação completa e assinada (38,1% dos processos);

b) falta de aprovação da proposta de participação pelos membros da proponente (31,7% dos processos);

c) 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 (77,8% dos processos);

d) 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” (90,5% dos processos); e

e) ausência ou vencimento das certidões de regularidade da dívida ativa da União (20,6%), Receita Federal (17,5%), previdenciária (19%), e FGTS (58,7%), o que contrariou o disposto no Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2012), Título 30, Item 7, alínea “g”.

### **Comentários do gestor**

162. O gestor informa que, no concernente aos documentos apresentados na Tabela 5, procederam a uma análise nos itens apontados e constataram que, com relação a Aprovação da Proposta de Participação pelo respectivo conselho de controle social ou conselho similar, a sua quase totalidade está aprovada em campo específico (" Parecer do Conselho.....") na proposta de participação, através de seu Presidente ou representante legal. Quanto a ausência de Declaração de Aptidão ao Pronaf da Proponente-DAP Especial Pessoa Jurídica, informam que na ocasião somente eram exigidas a DAP Física, podendo também ser aceito o extrato da DAP, obtido eletronicamente conforme consta no MOC de 17/02/2010, título 30, item 7, alínea "a"; passando ser exigência a

apresentação da DAP Jurídica/DS, somente a partir de agosto de 2014 de acordo como MOC 005, de 21/02/2014, item 7, letra B. Com relação aos demais itens, já teriam tomado as providências necessárias quanto a uma apurada análise documental para evitarem a falta de documentação exigida.

### **Análise dos comentários**

163. Quanto à ausência de aprovação da proposta de participação pelo respectivo conselho de controle social ou conselho similar, a falha apontada na fiscalização se refere à ausência de ata ou memória de reunião do Conselho Social competente, na qual fosse analisada e aprovada especificamente a proposta de participação no PAA, conforme item 161, “c”, e não a ausência de assinatura do presidente do conselho ou seu representante legal.

164. No que se refere à ausência da DAP Jurídica, o dispositivo infringido constatado na amostra aleatória das CPRs examinadas, na realidade, foi o art. 4º, III, do Decreto 7.775, de 4/7/2012, que previu a exigência da DAP Jurídica, mas que somente foi incorporado aos normativos da Conab com o advento do MOC 005, de 21/2/2014. Quantos aos demais itens relatados, reconhece o problema, mas noticia a adoção de providências para sanear-las. Assim, as falhas apontadas persistem, sendo que a conclusão e o encaminhamento previamente elaborados são mantidos, ainda mais que são no sentido de dar ciência sobre os problemas detectados para evitar sua reiteração.

### **3.9 Liberação de pagamentos referentes a entregas efetuadas com CPR vencida, cancelada ou suspensa.**

#### **Situação encontrada**

165. Do exame da amostra de estudo de caso de CPRs vencidas, composta de 30 (trinta) processos administrativos, constatou-se que, em 11 (onze), 36,7% do total examinado, ocorreram diversos pagamentos para entregas efetivadas após o término da vigência da respectiva Cédula do Produto Rural, conforme detalhado no Anexo 6.2 deste Relatório.

166. O pagamento de despesas fora do prazo de vigência é procedimento vedado pelas Cláusulas 4 e 10 da Cédula de Produto Rural (CPR Doação) que lhe dá fundamentação, bem como denota a falta de atendimento do Item VIII, alínea "k", Capítulo III do normativo interno da Conab intitulado Normas da Organização, de 29/04/2013.

#### **Objetos**

167. O objeto é representado pela amostra de estudo de caso das CPRs vencidas, suspensas ou canceladas, constituída de 30 processos administrativos (Peça 15).

#### **Critério**

168. 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, de 29/04/2013.

#### **Evidências**

169. Principais evidências:

- a) autorizações de pagamento, acompanhadas das Notas Fiscais e Termos de Recebimento e Aceitabilidade respectivos, posteriores ao vencimento das seguintes CPRs: SP/2011/02/0114 (Peça 19, p. 1-9); SP/2011/02/0292 (Peça 19, p. 10-19); SP/2011/02/0339 (Peça 19, p. 20-51); SP/2012/02/0011 (Peça 19, p. 52-76); SP/2012/02/0168 (Peça 19, p. 77-101); SP/2012/02/0292 (Peça 20, p. 1-30); SP/2012/02/0311 (Peça 20, p. 31-63); SP/2012/02/0319 (Peça 20, p. 64-72); SP/2012/02/0322 (Peça 20, p. 73-87); SP/2012/02/0390 (Peça 20, p. 88-94); SP/2012/02/0392 (Peça 20, p. 95-114).

## **Causas**

170. Principais causas:

a) a Sureg/SP não faz controle sistemático, efetivo e prévio, da vigência de cada Cédula de Produto Rural celebrada, a fim de que, nos casos justificados, eventuais prorrogações sejam formalizadas tempestivamente.

## **Efeitos**

171. Principais efeitos:

a) pagamentos para entregas que não respeitaram o cronograma inicial do projeto, denotando problemas na efetividade do PAA, porque os agricultores familiares não conseguiram gerar a renda potencial prevista para o período originalmente estabelecido, bem como os consumidores não tiveram acesso à quantidade de alimentos prometida para saciar suas necessidades.

## **Esclarecimentos**

172. O gestor da Sureg/SP buscou vincular a existência da situação relatada à sobrecarga de trabalho na área operacional do PAA, sem segregação de funções, responsável por diversas etapas do processo.

(Ofício Sureg/SP 2835/14, alínea “b” – Peça 31, p. 2)

## **Conclusão da Equipe**

173. O gestor apenas apresentou declarações superficiais de cunho operacional, não indicando elementos objetivos que elidisse o achado por nós verificado. Portanto, em virtude de tais esclarecimentos, bem como diante da robusta caracterização dos pagamentos efetivados após a vigência contratada (Anexo 6.2), resta confirmada a ocorrência da situação irregular.

174. Essa distorção ocorre porque, no âmbito da Sureg/SP, os processos administrativos são conduzidos com excessiva, e injustificada, informalidade, deixando-se de praticar atos essenciais e obrigatórios como, por exemplo, a assinatura de termos aditivos ao término da vigência original da CPR. Tendo em vista que essa situação está sendo tratada em tópico específico deste relatório (Item 3.3); que, em muitos casos, apesar de não oficialmente celebrado pela Sureg/SP, o termo aditivo fora previamente solicitado pela Organização Fornecedora; e que não há indícios de dano ao Erário nas CPRs analisadas, pois os alimentos adquiridos, embora de modo extemporâneo, foram efetivamente entregues; entendemos razoável propor que seja dada ciência à Sureg/SP acerca dessa irregularidade, a fim de melhorar os controles internos e evitar sua reiteração.

## **Proposta de encaminhamento**

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

a) liberação de pagamentos para organizações fornecedoras com CPRs vencidas, identificada nos processos administrativos das CPRs relacionadas no Anexo 6.2 deste Relatório, 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, de 29/04/2013.

## **Comentários do gestor**

176. O gestor comentou que adotou procedimentos para evitar a ocorrência dos fatos relatados, observando que, com a implantação do PAANET Execução, tal falha seria sanada nos processos celebrados a partir de 2013 (Ofício Conab/Sureg/SP/059/2015, item 9 – Peça 47).

## **Análise dos comentários**

177. O gestor reconhece a prática da irregularidade e apenas noticia, de modo superficial, possíveis providências para evitar sua reiteração, não trazendo informações objetivas e/ou documentos que permitam descaracterizar ou comprovar a inexistência do fato relatado. Por



consequente, o achado resta confirmado, sendo que a conclusão e o encaminhamento previamente elaborados são mantidos.

### **3.10 Entrega de produtos do PAA sem observação de padrões mínimos de qualidade e/ou de controle sanitário.**

#### **Situação encontrada**

178. Da amostra estatística de seleção aleatória (peça 13), constituída de 63 processos, constatou-se que, em 58 deles (93,5%), não havia certificado de classificação vegetal que aferisse a qualidade dos produtos de origem vegetal objeto das entregas realizadas. Na amostra selecionada, não houve processos com entregas de produtos de origem animal.

179. Na visita *in loco* para verificação do cumprimento das CPRs SP/2013/02/0131 (Lins), SP/2013/02/0134 (Sumaré), SP/2013/02/0144 (Promissão) e SP/2013/02/0234 (Ribeirão Preto) tal constatação foi corroborada. Os agricultores, em grande maioria, demonstraram, inclusive, desconhecimento dessa exigência.

180. No que concerne aos controles de qualidade, as unidades receptoras das CPRs SP/2013/02/0131 (Prefeitura Municipal de Lins) e SP/2013/02/0134 (Fundo Municipal de Assistência Social de Sumaré) informaram recusar produtos quando consideraram que a qualidade não é adequada. Já a unidade receptora da CPR SP/2013/02/0144 (Fundo Municipal de Avanhandava), informou nunca ter recusado alimentos por falta de qualidade. No que se refere à CPR SP/2013/02/0234 (Banco de Alimentos de Ribeirão Preto), a responsável informou que efetuam testes de qualidade e verificam se os alimentos estão em boas condições para consumo.

#### **Objetos**

181. O objeto é representado pela amostra estatística de seleção aleatória, composta de 63 processos administrativos (Peça 13).

#### **Critério**

182. Principais critérios:

- a) Resolução GGPAA 59/2013, art. 6º;
- b) Manual de Operações da Conab, Título 30, Item 19; e Título 27, Itens 9 e 14; e
- c) Decreto 6.268/2007, arts. 7º e 8º, § 2º.

#### **Evidências**

183. Principais evidências:

- a) Relatório de Consolidação dos Resultados da Lista de Verificação 1, Item 18 (peça 37, p. 2);
- b) Ofício Sureg/SP 2835/14, Item “e” (peça 31, p. 3); e
- c) Entrevistas com as Unidades Receptoras (peça 26).

#### **Causas**

184. Principais causas:

- a) legislação pouco clara acerca das exigências de classificação vegetal para aferir a qualidade dos produtos adquiridos no âmbito do PAA; e
- b) negligência da Sureg/SP no cumprimento da legislação acerca da classificação vegetal.

#### **Efeitos**

185. Principais efeitos:

a) distribuição de alimentos de má qualidade ou impróprios para o consumo humano pelos beneficiários consumidores do PAA (potencial).

### **Esclarecimentos**

186. A Sureg/SP foi questionada acerca da inexistência de certificados de classificação vegetal para produtos destinados à alimentação humana. Em resposta, esclareceu que:

Não havia clareza se a exigência destes certificados se aplicava à Lei do PAA. As dúvidas sobre esta aplicabilidade surgiram recentemente e estão sendo discutidos pela nossa Matriz junto ao MAPA.

(Ofício Sureg/SP 2835/14, Item “e” - Peça 31, p. 3).

### **Conclusão da Equipe**

187. 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 à época dos fatos fiscalizados (MOC, de 16/5/2013), em seu Título 30, Item 19 remete o controle sanitário e de qualidade ao disposto no Título 27, Itens 9 e 14. Em suma, esses dispositivos assinalam que, quantos aos produtos *in natura* não beneficiados de origem vegetal, as únicas exigências para compra é que deverão estar limpos, secos e enquadrados nos padrões de identidade e qualidade estabelecidos pelo MAPA, comprovados pelo Certificado de Classificação, consoante o Item 9 do MOC, que poderá ser emitido pelos postos de serviço de classificação da Conab, ou por entidade credenciada pelo MAPA e contratada pela Conab. Não há quaisquer informações acerca das formalidades e do conteúdo mínimo que esses “documentos oficiais” deveriam ter.

188. Deste modo, o texto das normas do PAA não permite aos gestores clareza suficiente a respeito de quais documentos deveriam ser exigidos para garantir a qualidade dos produtos de origem vegetal. Na verdade, tratam o tema de maneira superficial e obscura.

189. Cabe observar que o Programa de Aquisição de Alimentos trabalha com a Agricultura Familiar, segmento que apresenta como especificidade compras de pequenas quantidades de Itens de forma pulverizada, por meio de operações junto a um grande número de agricultores com infraestrutura precária, capacitação técnica deficiente e insuficiência de recursos financeiros, circunstâncias que dificultam, e muito, que seus produtos de origem vegetal obtenham e sejam acompanhados de certificados que atestem sua qualidade, a exemplo do Certificado de Classificação Vegetal.

190. Nesse contexto de obscuridade das normas aplicáveis, bem como das dificuldades inerentes ao segmento da Agricultura Familiar, é oportuno destacar que a própria legislação prevê a possibilidade de dispensa da exigência de classificação obrigatória para compras ou doações de pequenas quantidades de produtos vegetais, consoante o que prescreve o art. 7º e 8º, § 2º, do Decreto 6.268/2007.

191. Desta maneira, o MAPA tem autorização legal para a dispensa da classificação obrigatória, desde que para pequenas quantidades de produtos vegetais. Todavia, 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.

192. Por conta de todo o exposto, cabe dar ciência à Sureg/SP acerca de tal irregularidade. Ademais, tendo em vista que o GGPAA representa órgão de caráter deliberativo, com competência para disciplinar questões relevantes às operações do PAA, caberia, 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, determinação ao Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA) para que, em prazo a ser fixado,

delibere acerca do assunto abaixo caracterizado, remetendo a este Tribunal, ao final do prazo estabelecido, os respectivos comprovantes de atendimento a esta determinação:

a) avaliação de soluções alternativas de classificação dos produtos de origem vegetal para certificar a qualidade dos alimentos adquiridos 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.

193. 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 do 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.

### **Proposta de encaminhamento**

194. Propõe-se, nos termos do art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011, dar ciência à Sureg/SP sobre a seguinte irregularidade:

a) entrega de produtos do PAA sem observação de padrões mínimos de qualidade, por conta da ausência de certificado de classificação vegetal, fato constatado em 58 processos de Cédulas de Produto Rural pertencentes à amostra estatística aleatória e que contrariou o art. 6º da Resolução GGPAA 59/2013, bem como o Manual de Operações da Conab, de 16/5/2013, Título 30, Item 19; e Título 27, Itens 9 e 14.

### **Comentários do gestor**

195. Informou o gestor ter ciência dos fatos apontados e estar aguardando deliberação da Matriz/GGPAA para adoção das medidas necessárias (Ofício Conab/Sureg/SP/059/2015, item 10 – Peça 47).

### **Análise dos comentários**

196. O gestor não traz qualquer informação objetiva adicional e/ou documentos que permitam descaracterizar ou comprovar a inexistência da irregularidade tratada neste capítulo. Por conseguinte, o achado resta confirmado, sendo que a conclusão e o encaminhamento previamente elaborados são mantidos.

## **3.11 Entrega de produtos sem compatibilidade entre oferta e demanda.**

### **Situação encontrada**

197. No âmbito da Sureg/SP, a análise dos processos administrativos de CPR em execução compreendeu verificar a compatibilidade entre a quantidade de alimentos fornecidos e o número de pessoas atendidas. Para a consecução dessa tarefa foram utilizados como parâmetro os valores de consumo alimentar médio *per capita* divulgados pelo IBGE, de forma a permitir a identificação de divergências significativas entre a oferta e a demanda de produtos do PAA.

198. Da amostra de estudo de caso, que compreendeu 17 processos (peça 14), constataram-se incompatibilidades relevantes em oito processos (47%). A relação com o detalhamento das incompatibilidades mais relevantes verificadas constitui o Anexo 6.4 deste relatório.

199. Como exemplo da distorção em comento, cabe citar o caso da CPR SP/2013/02/0066, na qual o Fundo Municipal de Assistência Social de Planalto/SP consta como Unidade Receptora, indicando 690 pessoas a serem atendidas (peça 23, p. 7). Tendo por base o termo de recebimento e aceitabilidade emitido em nome do fundo municipal, e os correspondentes documentos fiscais (peça 23, p. 8-10), verifica-se que foram entregues 4.095 kg de repolho no período de 24/10 a 29/11/2013.

Isso equivale à quantidade diária de 164,86g *per capita* [4.095.000g / (36 dias x 690 beneficiários)], ao passo que o consumo alimentar médio *per capita* apurado pelo IBGE (na região sudeste) é de 1,1 g/dia (Anexo 6.4, p. 2). Portanto, a quantidade entregue no período informado equivaleu a 150 vezes (15.000%) o consumo diário médio esperado (164,86g / 1,1g). Nesse sentido, mesmo que se considere a hipótese de armazenagem do produto, de forma a ampliar seu prazo de consumo, ou que se avenge a possibilidade de o período de entrega observado ter sido maior, ainda dessa forma seria constatada expressiva divergência. A simulação do consumo de 4.095 kg de repolho por 690 pessoas durante um ano corresponde à quantidade *per capita* de 16,26 g/dia, ainda muito superior ao indicado pelo IBGE (1,1 g/dia).

200. De forma mais ampla, efetuou-se cruzamento de dados entre as entregas de produtos realizadas nos exercícios de 2011 a 2013 e os dados de consumo médio alimentar provenientes do IBGE. Dentre 110.810 registros de entrega submetidos à análise, verificou-se que 6.320 (5,70%) apresentaram divergência igual ou superior a 1.000% em relação aos índices do IBGE, conforme demonstrado na peça 24.

201. As visitas de campo corroboraram o diagnóstico levantado na amostra de estudo de casos, bem como as divergências entre oferta e demanda decorrentes do cruzamento de dados. Das entrevistas com as organizações fornecedoras, unidades receptoras e conselhos municipais de alimentação, observou-se, em síntese, a prevalência do interesse da Organização Fornecedor quando da definição dos produtos a serem incluídos na proposta de participação submetida à Conab.

202. Em regra, verificou-se que o cálculo da demanda é consequência da oferta dos agricultores, tendo por base o valor da cota financeira de cada beneficiário fornecedor e os produtos normalmente cultivados na região, considerando ainda os preços unitários referenciados pela Conab.

203. A preponderância do interesse dos beneficiários fornecedores também fica caracterizada ao se analisar os procedimentos para alterar o conteúdo da proposta de participação de CPR em execução, pois nos processos analisados no âmbito da Sureg/SP não se averiguou qualquer tipo de participação da Unidade Receptora e/ou do conselho encarregado pelo controle social na definição de novas quantidades ou produtos a serem entregues.

204. A situação ora relatada não se coaduna com a diretriz indicada no art. 6º do Decreto 7.775/2012, na medida em que sinalizam que os projetos são elaborados sem que haja a efetiva conciliação entre a demanda real dos consumidores, beneficiários finais das ações de promoção de segurança alimentar, e a oferta de produtos pelos beneficiários fornecedores.

### **Objetos**

205. O objeto é representado pela:

- a) amostra de estudo de caso de CPRs com entrega, composta de 17 processos administrativos (peça 14); e
- b) base de dados das CPRs com entregas, formalizadas entre janeiro de 2011 a dezembro de 2013 (cruzamento de dados).

### **Critério**

206. Principais critérios:

- a) art. 6º do Decreto 7.775/2012; e
- b) índice de consumo alimentar médio *per capita* divulgado pelo IBGE.

### **Evidências**

207. Principais evidências:

- a) resultado da Lista de Verificação 2, Item 4 (peça 37, p. 3);
- b) Lista de resultados do cruzamento de dados, com as distorções mais relevantes (peça 24);

- c) entrevistas com Unidades Receptoras (peça 25, p. 2 e 7, Item 5) e conselhos responsáveis pelo controle social (peça 25, p. 13 e 15, Item 7);
- d) Lista com a especificação das principais incompatibilidades entre oferta e demanda, verificadas na amostra de estudo de caso (Anexo 6.4); e
- e) CPR SP/2013/02/0066: declaração da Prefeitura de Planalto/SP, termo de recebimento e aceitabilidade de produtos e documentos fiscais (peça 23, p. 7-10).

### **Causas**

208. Principais causas:

- a) comportamento passivo da Unidade Receptora e do conselho encarregado pelo controle social, pois, quando da apresentação da proposta de participação pela Organização Fornecedora, consideram o recebimento de alimentos como benesse, o que os impediria de criticar seu conteúdo, especialmente o cronograma do projeto, no qual estão previstos os produtos, as quantidades e a periodicidade das entregas que lhe dizem respeito; e
- b) ausência de parâmetro normativo que estabeleça limites objetivos para a oferta de produtos pela Organização Fornecedora, tendo por base o número de beneficiários consumidores a serem atendidos.

### **Efeitos**

209. Principais efeitos:

- a) risco de desperdício de alimentos, em razão do natural limite de consumo diário de qualquer produto pela Unidade Receptora;
- b) risco de prejuízo ao atendimento das carências nutricionais da população, em razão da pequena diversidade dos produtos entregues às Unidades Receptoras; e
- c) indução à concentração da produção em poucos alimentos, tendo em vista o interesse prevalecente do Beneficiário Fornecedor, que busca ofertar produtos que lhe propiciem maior lucro, com a melhor relação custo benefício, tendo por base os preços de referência da Conab e aqueles praticados no mercado.

### **Esclarecimentos**

210. O gestor da Sureg/SP, indagado sobre a inexistência de procedimento de avaliação da compatibilidade entre a oferta e a demanda informadas na proposta de participação, em relação à população do município ofertante/consumidor e tendo em vista o consumo médio diário *per capita* de alimentos, conforme divulgado pelo IBGE, prestou a seguinte informação:

Embora não estejam descritos, esse foi um dos fatores relevantes mais analisados durante a fase de aprovação das propostas. Convém lembrar neste caso que a proposta encaminhada sempre conteve as assinaturas, e portanto, a concordância no seu inteiro teor da Organização Fornecedora, das entidades assistenciais e dos conselhos municipais. Em diversas análises, as propostas foram devolvidas por apresentarem volumes incompatíveis com a quantidade de consumidores. Aqui convém destacar que entre a apresentação da Proposta e a formalização (Emissão da CPR), a proposta tramita e é assinada (homologação/ratificação) por diversas áreas ou setores da Superintendência e da Matriz, onde são passíveis de análise em todos os seus aspectos. Portanto, esses procedimentos sempre foram observados, mas deixaram de ser registrados.

(Ofício Sureg/SP 2835/14, alínea “j” - peça 31, p. 4 e 6-7)

211. Acerca dos resultados decorrentes de cruzamento de dados, o gestor informou que as informações disponibilizadas pelo TCU estavam sendo confrontadas com novos dados (obtidos pela Sureg/SP), e após análise mais detida, informariam o Tribunal sobre o resultado obtido e as providências tomadas (Ofício Sureg/SP 2836/14 – Item 12 - peça 31, p. 12-13). Contudo, até a finalização desta instrução não foi apresentado posicionamento suplementar.

## Conclusão da Equipe

212. Os esclarecimentos indicam que o gestor busca verificar a compatibilidade entre a oferta e a demanda de produtos do PAA. Apesar dessa competência não lhe ser exclusiva, sua posição é estratégica para identificar e evitar a ocorrência da falha em comento.

213. Contudo, deve-se observar que as normas vigentes não estipulam parâmetro que permita ao gestor adotar um critério objetivo para anuir, ou rejeitar, proposta de oferta de produtos em face do número de pessoas a serem atendidas, razão pela qual essa decisão carrega elevado grau de subjetividade.

214. Dessa forma, entende-se que a utilização do índice de consumo alimentar divulgado pelo IBGE pode contribuir para o gestor aprimorar os controles existentes, no sentido de obter uma oferta de produtos mais compatível com a demanda real dos consumidores do PAA. Posto isso, considerando que os casos de excessiva divergência entre oferta e demanda representou reduzido percentual do universo das entregas realizadas, entendemos suficiente dar ciência de tal distorção à Sureg/SP, de forma a possibilitar o desenvolvimento dos controles atuais.

## Proposta de encaminhamento

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

a) entrega de produtos sem compatibilidade entre a oferta e demanda, apurada em 8 (oito) processos da amostra de estudo de caso de CPRs com entregas (Anexo 6.4) e em resultado de cruzamento de dados (peça 24), tendo como parâmetro o consumo alimentar médio *per capita* divulgado pelo IBGE, o que afrontou o disposto no art. 6º do Decreto 7.775/2012.

## Comentários do gestor

216. Informou o gestor que tomou ciência das divergências entre oferta e demanda e que deverão tomar providências para aprimoramento do acompanhamento das CPRs, entre elas a aplicação da tabela de índices de consumo alimentar do IBGE (Ofício Conab/Sureg/SP/059/2015, item 11 – Peça 47).

## Análise dos comentários

217. O gestor apenas noticiou a ciência da irregularidade e possíveis medidas para evitá-la. Não trouxe informações objetivas e/ou documentos que permitam descaracterizá-la ou comprovar sua inexistência. Por conseguinte, o achado resta confirmado, sendo que a conclusão e o encaminhamento previamente elaborados são mantidos.

### 3.12 Prestação de contas sem extratos bancários

#### Situação encontrada

218. De nossa amostra de estudo de caso de CPRs com entrega (peça 14), que compreendeu 17 processos, constatou-se que nenhum possuía extratos bancários da conta corrente específica e/ou das aplicações financeiras, de qualquer período de execução do projeto.

219. 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. Além disso, não se coaduna com a regra disposta no art. 13, § 3º, do Decreto 7.775/2012, a qual indica que “o pagamento por meio de organizações fornecedoras será realizado a partir da abertura de conta bancária específica **que permita o acompanhamento de sua movimentação, por parte das unidades executoras e gestoras**” (grifos nossos).

## Objetos

220. O objeto é representado pela amostra de estudo de caso de CPRs com entrega, composta de 17 processos administrativos (peça 14).

### **Critério**

221. Principais critérios:

- a) capítulo III, Item VII.4, das Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/4/2013; e
- b) art. 13, § 3º, do Decreto 7.775/2012, de 4/7/2012.

### **Evidências**

222. Principais evidências:

- a) Ofício 013.341.2014, de 2/10/2014, alínea “f”, bem como respectiva resposta, de 17/10/2014 (peça 31, p. 3, 6 e 7); e
- b) resultado da Lista de Verificação 2, Item 8 (peça 37, p. 4).

### **Causas**

223. Principais causas:

- a) os operadores do PAA não estão obedecendo plenamente às regras que regem o programa.

### **Efeitos**

224. Principais efeitos:

- a) impossibilidade de se conferir a regularidade da aplicação dos recursos repassados e dos rendimentos da correspondente aplicação financeira, e do eventual recolhimento de saldo residual.

### **Esclarecimentos**

225. O gestor da Sureg/SP prestou a seguinte informação:

As contas vinculadas bloqueadas mantidas nas instituições financeiras e nas quais são depositados e movimentados os recursos, embora sejam abertas em nome das organizações fornecedoras só podem sofrer qualquer tipo de movimentação com a autorização expressa e formal dos signatários da CONAB/SP, o que entendemos como sendo uma garantia para a operação. O que mantemos nos processos são “extratos operacionais” que demonstram tal pertinência.

Convém salientar que não consta até a presente data, em nossos registros, qualquer movimentação que não tenha sido autorizada pela forma descrita.

(Ofício Sureg/SP 2835/14, alínea “f” – Peça 31, p. 3).

### **Conclusão da Equipe**

226. Preliminarmente, convém esclarecer que, de acordo com o Capítulo III, Item VII.1.5, das Normas da Organização (Código 30.604), a partir da segunda entrega, a liberação dos recursos depositados na conta bloqueada (vinculada) deveria ocorrer mediante comprovação do efetivo pagamento aos beneficiários fornecedores pela entrega anterior. Portanto, o atendimento dessa regra pela Sureg/SP de fato favorece a garantia da operação, como apontado pelo gestor.

227. Contudo, a ausência de extratos bancários inviabiliza, nos autos de cada processo, a averiguação da pertinência da movimentação realizada e da documentação enviada à Conab a título de prestação de contas. Além disso, impossibilita demonstrar a adequada aplicação financeira dos recursos (enquanto não empregados na finalidade precípua do programa) e o eventual recolhimento de saldo residual. Logo, os esclarecimentos prestados não foram suficientes para afastar a ocorrência do fato relatado.

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

### **Proposta de encaminhamento**

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

a) prestação de contas sem extratos bancários, identificada nos autos de 17 Cédulas de Produto Rural que compõem a amostra de estudo de caso de CPRs com entrega (peça 14), o que afronta o disposto nas Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/4/2013, Capítulo III, Item VII.4; e o Decreto 7.775/2012, de 4/7/2012, art. 13, § 3º.

### **Comentários do gestor**

230. Informa estar solicitando ao banco que o procedimento de envio pontual dos extratos passe a ser rotineiro e de acordo com as liberações autorizadas pela Superintendência (Ofício Conab/Sureg/SP/059/2015, item 12 – Peça 47).

### **Análise dos comentários**

231. O gestor reconhece a falha e noticia medidas para evitar sua reiteração, mas não traz elementos novos, informações objetivas e/ou documentos que permitam descaracterizá-la ou comprovar sua inexistência. Por conseguinte, o achado resta confirmado, sendo que a conclusão e o encaminhamento previamente elaborados são mantidos.

### **3.13 Existência de Beneficiários Consumidores e/ou Unidades Receptoras que não preencham os requisitos do PAA.**

#### **Situação encontrada**

232. Da análise dos 63 processos administrativos pertencentes à amostra estatística de seleção aleatória (peça 13), verificou-se que, em 35 deles (55,6%), as Cédulas de Produto Rural contemplavam Unidades Receptoras que não comprovaram o atendimento aos requisitos de qualificação exigíveis na legislação.

233. A título de exemplo, cabe mencionar as CPR SP/2011/02/0246 e SP/2012/02/0280 (peça 43, p. 3-23). Em síntese, os casos constatados dizem respeito a entidades e organizações (pessoas jurídicas de direito privado) que se propuseram a participar do programa como Unidade Receptora, mas não apresentaram registro de inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), desatendendo ao prescrito no art. 2º, inciso IV, alínea “d”, da Resolução GGPAA 62/2013, bem como na Cláusula Segunda, Item II, alínea “I”, do Termo de Cooperação 4/2012-Sesan/MDS e Conab.

#### **Objetos**

234. O objeto é representado pela amostra estatística de seleção aleatória, composta de 63 processos administrativos (Peça 13).

#### **Critério**

235. Principais critérios:

- a) art. 2º, inciso IV, alínea “d”, da Resolução GGPAA 62/2013; e
- b) Cláusula Segunda, Item II, alínea “I”, do Termo de Cooperação 4/2012-Sesan/MDS e Conab.

#### **Evidências**

236. Principais evidências:

- a) Resultado da Lista de Verificação 1, Item 26 (peça 37, p. 2); e



b) declarações emitidas por entidades proponentes, relativas às CPR SP/2011/02/0246 e SP/2012/02/0280 (peça 43, p. 3-23), desacompanhadas de qualquer documento que comprovasse o registro no respectivo conselho municipal de assistência social.

### **Causas**

237. Principais causas:

a) os operadores do PAA não atenderam plenamente às regras que regem o programa.

### **Efeitos**

238. Principais efeitos:

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

b) maior risco de desvio de alimentos, em razão da ausência de fiscalização por instância de controle social.

### **Esclarecimentos**

239. Não há.

### **Conclusão da Equipe**

240. O CMAS constitui órgão que reúne representantes do governo e da sociedade civil, ao qual compete acompanhar e fiscalizar as ações dos integrantes da rede socioassistencial executadas pelo poder público e pela rede privada. A inscrição de entidades e organizações categorizadas como sociais no respectivo conselho possibilita o exercício da aludida instância de controle, de modo a assegurar que os serviços inerentes ao objeto social dessas pessoas jurídicas sejam efetivamente prestados ao público que atendem. Devido à importância de tal sistemática de controle, como requisito para participar do PAA, os Beneficiários Consumidores (Unidades Receptoras) indicados nos projetos, para fins de distribuição de alimentos, caso sejam da esfera privada sem fins lucrativos, devem obrigatoriamente estar inscritos no competente Conselho Municipal de Assistência Social, consoante o disposto no art. 2º, inciso IV, alínea “d”, da Resolução GGPAA 62/2013.

241. Depreende-se dos resultados deste achado que tal exigência não estava sendo plenamente cumprida nos projetos examinados (Item 201). Em 2011, foram executados 18 CPRs com a irregularidade em apreço; no ano de 2012, foram 16; e em 2013, apenas um processo. Portanto, houve uma significativa redução dos casos ao longo de 2013. A razão para tal fato decorre do Comunicado Circular emitido pela Sureg/SP (peça 43, p. 1-2), de 23/4/2013, no qual relata que verificação realizada em diversos municípios resultou na constatação de que praticamente nenhuma entidade assistencial encontrava-se legalizada, motivando a alteração de procedimentos, de modo que, em síntese, aprovariam somente as propostas que tivessem a participação das prefeituras, seja por intermédio do Fundo Social, Banco de Alimentos, ou outro órgão/instrumento ligado diretamente ao poder público municipal.

242. Não só a Sureg/SP identificou por meios próprios a irregularidade destacada neste tópico, como também adotou medidas alternativas para evitar a recorrência do problema, as quais consideramos eficazes, pois eliminaram a possibilidade de participação de entidades privadas sem registro no CMAS, priorizando a adesão de entes públicos da esfera municipal como Unidades Receptoras, tais como o Fundo Social de Solidariedade, ou Banco de Alimentos, ou a Secretaria de Assistência Social, etc. Tendo em vista que a irregularidade tratada não mais continua ocorrendo, em virtude de providências implementadas voluntariamente pela Sureg/SP, que exigem o envolvimento do poder público municipal na distribuição dos alimentos, entendemos suficiente para o deslinde do assunto dar ciência da irregularidade ao órgão auditado.

## **Proposta de encaminhamento**

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

a) a existência de Beneficiários Consumidores e/ou Unidades Receptoras que não preencham os requisitos do PAA, tendo em vista a ausência de comprovação de inscrição no conselho municipal de assistência social por parte de entidades privadas da rede socioassistencial, identificada nos autos de 35 Cédulas de Produto Rural que compõem a amostra estatística de seleção aleatória (peça 13), o que contrariou o disposto no art. 2º, inciso IV, alínea “d”, da Resolução GGPAA 62/2013; e a Cláusula Segunda, Item II, alínea “I”, do Termo de Cooperação 4/2012-Sesan/MDS e Conab.

## **Comentários do gestor**

244. O gestor informa que providências foram tomadas no sentido de eliminar causas conhecidas no tocante à qualificação das Unidades Receptoras, bem como de se dar maior aderência e garantir uma melhor execução aos propósitos do programa. Aduz que, como foi incluída a obrigatoriedade de capacitação nos diversos setores do programa, algumas inconformidades que ainda persistem e que foram detectadas e relatadas no Relatório, caso de algumas Unidades Receptoras citadas, serão diminuídas ou resolvidas, garantindo assim maior transparência e confiabilidade do Programa de Aquisição de Alimentos -PAA/DS (Ofício Conab/Sureg/SP/059/2015, item 13 - Peça 47).

## **Análise dos comentários**

245. O gestor reconhece a falha e, de modo superficial, noticia providências para evitá-la. Entretanto, não traz elementos novos, informações objetivas e/ou documentos que permitam descaracterizá-la ou comprovar sua inexistência. Por conseguinte, o achado resta confirmado, sendo que a conclusão e o encaminhamento previamente elaborados são mantidos.

## **4. CONCLUSÃO**

246. A presente auditoria evidenciou deficiências na conformidade das operações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) efetivadas no estado de São Paulo, na modalidade Compra com Doação Simultânea, sob responsabilidade da Sureg/SP. A seleção dos beneficiários fornecedores; a entrega e manutenção dos gêneros alimentícios adquiridos; a administração financeira do programa; e a destinação dos alimentos aos beneficiários consumidores não observaram fielmente as exigências aplicáveis, nos termos estabelecidos, em especial, nas Leis 10.696/2003 e 12.512/2011, no Decreto 7.775/2012 e na Resolução GGPAA 59/2013, bem como em normativos internos da Conab e outras normas de matérias específicas.

247. Dentre as principais ocorrências relacionadas à seleção de beneficiários fornecedores, destacam-se: i. existência de beneficiários fornecedores que receberam, por ano, independentemente da Unidade Executora, valor para a venda de produtos, no âmbito da CDS, superior aos limites estabelecidos na legislação (3.1); ii. existência de beneficiários fornecedores do PAA que não preencham os requisitos do Programa (3.2); iii. formalização indevida ou ausente de atos administrativos essenciais para as operações do PAA (3.3); e iv. insuficiência ou inconsistência na documentação existente nos processos administrativos de aprovação de propostas do PAA (3.8).

248. No que se refere à entrega e manutenção dos gêneros alimentícios adquiridos, foram verificados os seguintes fatos: i. controle deficiente na coleta de produtos pela Organização Fornecedora (3.7); ii. entrega de produtos do PAA sem observação de padrões mínimos de qualidade e/ou de controle sanitário (3.10); e iii. entrega de produtos sem compatibilidade entre oferta e demanda (3.11).

249. Quanto à administração financeira do programa, cabe evidenciar as seguintes ocorrências: i. existência de saldos em conta específica, após suspensão, cancelamento ou vencimento de CPR

(3.4); ii. ausência de conta corrente específica para os recursos da CPR (3.5); iii. liberação de pagamentos referentes a entregas efetuadas com CPR vencida, cancelada ou suspensa (3.9); e iv. prestação de contas sem extratos bancários (3.12).

250. Já no que se refere à destinação dos alimentos aos beneficiários consumidores, os principais achados foram: i. controle deficiente na recepção e distribuição de alimentos pela Unidade Receptora (3.6); e ii. existência de Beneficiários Consumidores e/ou Unidades Receptoras que não preencham os requisitos do PAA (3.13).

251. As inconformidades detectadas demandaram propostas de audiência, para fins de apuração de responsabilidades por irregularidades graves, bem como de ciência e determinações, de teor preventivo e saneador, no sentido de instituir e melhorar os controles internos do PAA para evitar e corrigir os problemas acima relatados.

252. Por último, a título de benefícios estimados desta auditoria, vale mencionar que o mais relevante se refere à melhoria na gestão do PAA no âmbito da Sureg/SP e nos órgãos superiores (MDS, MDA, GGPAA), mediante propostas que buscam tornar as operações mais aderentes ao modelo previsto na legislação e mais eficazes no alcance de suas finalidades precípuas, tanto na esfera econômica, de geração de renda aos agricultores familiares, quanto na esfera social, de permitir o acesso à alimentação de boa qualidade pela população em estado de vulnerabilidade alimentar e nutricional.

## **5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

253. Ante todo o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com os seguintes encaminhamentos:

253.1 Nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, propor a audiência de Alfredo Luiz Brienza Coli, CPF 434.391.288-49, na condição de Superintendente da Sureg/SP, por:

1. - ter homologado propostas de participação, que se converteram em Cédulas de Produto Rural em execução, sem a presença de documentos obrigatórios previamente analisados e aprovados, conjugado com a ausência de oficialização de atos processuais ordinários imprescindíveis ao regular impulso dos respectivos autos, fato verificado, em especial, nos processos das CPRs SP/2013/02/0108 (peça 30, p. 1-2); SP/2013/02/0164 (peça 30, p. 26-28); SP/2013/02/0335 (peça 30, p. 37-41); e SP/2013/02/0356 (peça 30, p. 50-52), que contrariou os artigos 2º, incisos V, VII e VIII; art. 22, §1º e §4º; art. 48; e art. 50, todos da Lei 9.784/99, bem como os Capítulos III e IV das Normas da Organização da Conab (NOC), de 29/04/2013; (itens 85-86)

2. - ter se omitido de instituir controles internos para a adequada supervisão das operações do PAA na Sureg/SP, com vistas a identificar os saldos financeiros disponíveis de Cédulas de Produto Rural vencidas para fins de recolhimento obrigatório aos cofres públicos, fato não verificado nas CPRs constantes do Anexo 6.1 do Relatório de Auditoria e que contrariou o disposto no Manual de Operações da Conab (Título 30, Item 18), de 17/2/2010, e nas Normas da Organização da Conab (Capítulo III, Item VIII, alíneas “h” e “j”), quando assim deveria ter agido, em atendimento às atribuições comuns de sua função, nos termos do art. 134, incisos II e III, do Regimento Interno da Conab; e (itens 100-101)

3. - ter se omitido de instituir controles internos para a adequada supervisão das operações do PAA na Sureg/SP, com vistas a assegurar a abertura de conta corrente específica para as contratações firmadas, fato não verificado nas Cédulas de Produto Rural constantes do Anexo 6.3 do Relatório de Auditoria e que infringiu o art. 3º da Resolução GGPAA 28/2008; o art. 13, § 3º, do Decreto 7.775/2012, bem como o Capítulo III, Item II.4, do NOC, 29/04/2013, quando assim deveria ter agido, em atendimento às atribuições comuns de sua função, nos termos do art. 134, incisos II e III, do Regimento Interno da Conab. (itens 116-117)

253.2 Nos termos do art. 43, inciso II, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, propor a audiência de Nivaldo Aparecido Maia, CPF 005.764.788-73, na condição de Gerente da Gerência de Operações (Geope) da Sureg/SP, por:

1. - ter homologado propostas de participação, que se converteram em Cédulas de Produto Rural em execução, sem a presença de documentos obrigatórios previamente analisados e aprovados, conjugado com a ausência de oficialização de atos processuais ordinários imprescindíveis ao regular impulso dos respectivos autos, fato verificado, em especial, nos processos das CPRs SP/2013/02/0108 (peça 30, p. 1-2); SP/2013/02/0164 (peça 30, p. 26-28); SP/2013/02/0335 (peça 30, p. 37-41); e SP/2013/02/0356 (peça 30, p. 50-52), que contrariou os artigos 2º, incisos V, VII e VIII; art. 22, §1º e §4º; art. 48; e art. 50, todos da Lei 9.784/99, bem como os Capítulos III e IV das Normas da Organização da Conab (NOC), de 29/04/2013; (itens 85-86)

2. - ter se omitido de instituir controles internos para a adequada supervisão das operações do PAA executadas em sua área de atuação, com vistas a identificar os saldos financeiros disponíveis de Cédulas de Produto Rural vencidas para fins de recolhimento obrigatório aos cofres públicos, fato não verificado nas CPRs constantes do Anexo 6.1 do Relatório de Auditoria e que contrariou o disposto no Manual de Operações da Conab (Título 30, Item 18), de 17/2/2010, e nas Normas da Organização da Conab (Capítulo III, Item VIII, alíneas “h” e “j”), quando assim deveria ter agido, em atendimento às atribuições comuns de sua função, nos termos do art. 135, incisos I e II, do Regimento Interno da Conab; e (itens 100-101).

3. - ter se omitido de instituir controles internos para a adequada supervisão das operações do PAA executadas em sua área de atuação, com vistas a assegurar a abertura de conta corrente específica para as contratações firmadas, fato não verificado nas Cédulas de Produto Rural constantes do Anexo 6.3 do Relatório de Auditoria e que infringiu o art. 3º da Resolução GGPAA 28/2008; o art. 13, § 3º, do Decreto 7.775/2012, bem como o Capítulo III, Item II.4, do NOC, 29/04/2013, quando assim deveria ter agido, em atendimento às atribuições comuns de sua função, nos termos do art. 135, incisos I e II, do Regimento Interno da Conab. (itens 116-117)

253.3 Nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92, e art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar à Superintendência Regional da Conab em São Paulo – Sureg/SP que:

1. - suspenda, de imediato, nas respectivas Cédulas de Produto Rural ainda em execução, a participação e a realização de pagamentos adicionais aos agricultores familiares constantes da Lista 10 – Limite Financeiro (peça 32), em decorrência de terem já superado o limite financeiro anual para operações do PAA, na modalidade Compra com Doação Simultânea, devendo a Sureg/SP, no prazo de 120 dias, remeter os comprovantes das respectivas providências adotadas; (item 40)

2. - apure a real qualificação dos beneficiários fornecedores do PAA que constam das listas em anexo (peças 38 e 39), pois cruzamentos de dados indicaram que eles não preencheram os requisitos de qualificação de agricultor familiar, consoante o que prescreve o art. 3º, incisos I a IV, da Lei 11.326/2006, promovendo, nos casos confirmados, a devida regularização dos projetos ainda em execução dos quais participam, devendo comunicar a este Tribunal, no prazo de 120 dias, as providências efetivadas e os resultados obtidos; (item 64)

3. - adote as providências cabíveis para a imediata liquidação das Cédulas de Produto Rural vencidas constantes do Anexo 6.1 deste Relatório de Auditoria, recolhendo aos cofres públicos o saldo financeiro remanescente, acrescido dos rendimentos da aplicação financeira correspondente, devendo encaminhar a este Tribunal, no prazo de 120 dias, os respectivos comprovantes de solução definitiva de tais pendências (GRU e o extrato bancário atualizado da conta corrente bloqueada); (item 102)

4. - promova a apuração do saldo a ser executado, incluindo os rendimentos da aplicação financeira pertinente, de cada Cédula de Produto Rural constante do Anexo 6.3 deste Relatório de Auditoria, bem como de outras que tenham recursos também depositados nas mesmas contas correntes, segregando-o para abertura de conta individual por projeto, devendo encaminhar a este Tribunal, no prazo de 120 dias, os comprovantes das novas contas bancárias em uso; (Item 118)

5. - apure as Cédulas de Produto Rural vigentes, nas quais o Fundo Municipal de Assistência Social de Avanhandava/SP (CNPJ 17.716.712/0001-04), ou qualquer órgão desse município (a exemplo da Secretaria de Assistência Social), figure como Unidade Receptora e, nos casos confirmados, determine a suspensão de entregas de alimentos a tal entidade até que comprove a adoção das providências abaixo indicadas, devendo a Sureg/SP, no prazo de 120 dias, remeter ao Tribunal os respectivos comprovantes: (item 132)

a) a pesagem dos alimentos recebidos da Organização Fornecedora, seja por meios próprios ou com sua supervisão, mediante a disponibilização de equipamentos essenciais para tal atividade (balanças), pessoal qualificado e material para os devidos registros, de modo a garantir a consistência das quantidades de alimentos informadas nos termos de recebimento e aceitabilidade emitidos;

b) o cadastramento prévio das pessoas beneficiadas, contendo, no mínimo, o nome completo, nome da mãe, CPF e Número de Identificação Social – NIS, em atendimento ao disposto no art. 3º, § 5º, da Resolução GGPAA 62/2013, assegurando, assim, a distribuição de alimentos à população em estado de insegurança alimentar e nutricional, consoante o prescrito no art. 19 da Lei 12.512/2011 e art. 9º, inciso I, do Decreto 7.775/2012; e

c) a implantação de controle na entrega de alimentos à população, registrando toda sua movimentação, com a identificação, por data, dos beneficiários atendidos e das quantidades e gêneros alimentícios distribuídos para cada um, observando, assim, o que dispõe o art. 3º, § 4º, da Resolução GGPAA 62/2013.

6. - apure as Cédulas de Produto Rural vigentes, nas quais a Associação dos Produtores Rurais Renascer (CNPJ 11.016.446/0001-20) figure como Organização Fornecedora e, nos casos confirmados, suspenda a execução das respectivas Cédulas de Produto Rural até que tal entidade comprove a adoção da providência abaixo indicada, devendo a Sureg/SP, no prazo de 120 dias, remeter ao Tribunal os respectivos comprovantes: (item 148)

a) a pesagem dos alimentos coletados juntos aos Beneficiários Fornecedores, mediante a utilização de equipamentos essenciais para tal atividade (balanças), de pessoal qualificado e material para os devidos registros, de modo a garantir a consistência das quantidades de alimentos informadas aos Beneficiários Fornecedores, bem como registradas nos relatórios de entrega remetidos à Conab.

253.4 – determinar à Secex/MG que faça o monitoramento das determinações caracterizadas no Item 253.3 acima.

253.5 Com fundamento no art. 4º da Portaria-Segecex 13/2011, dar ciência à Superintendência Regional da Conab em São Paulo - Sureg/SP sobre as seguintes irregularidades:

1. - a existência de Beneficiários Fornecedores com indícios de não qualificação ao PAA, conforme relacionado nas listas em anexo (peças 40, 41 e 42), fato identificado a partir de cruzamento de dados das bases do SIGPAA com outros sistemas externos que, embora não caracterize expressa inconformidade com a legislação aplicável, deve ser considerado para fins de melhorar os controles internos tendentes a avaliar as propostas de participação dos candidatos destacados nas aludidas listas; (item 65)

2. - Insuficiência ou inconsistência na documentação existente nos processos administrativos de aprovação de propostas do PAA, identificada nos autos de 63 Cédulas do Produto Rural integrantes da amostra estatística de seleção aleatória (peça 13), caracterizada pelas seguintes situações: (item 161)

a) falta de proposta de participação completa e assinada (38,1% dos processos);

b) falta de aprovação da proposta de participação pelos membros da proponente (31,7% dos processos);

c) 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 (77,8% dos processos);

d) 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" (90,5% dos processos); e

e) ausência ou vencimento das certidões de regularidade da dívida ativa da União (20,6%), Receita Federal (17,5%), previdenciária (19%), e FGTS (58,7%), o que contrariou o disposto no Manual de Operações da Conab (MOC, de 17/2/2012), Título 30, Item 7, alínea "g".

3. - liberação de pagamentos para organizações fornecedoras com CPRs vencidas, identificada nos processos administrativos das CPRs relacionadas no Anexo 6.2 deste Relatório, 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, de 29/04/2013; (item 175)

4. - entrega de produtos do PAA sem observação de padrões mínimos de qualidade, por conta da ausência de certificado de classificação vegetal, fato constatado em 58 processos de Cédulas de Produto Rural pertencentes à amostra estatística aleatória e que contrariou o art. 6º da Resolução GGPAA 59/2013, bem como o Manual de Operações da Conab, de 16/5/2013, Título 30, Item 19; e Título 27, Itens 9 e 14; (item 194)

5. - entrega de produtos sem compatibilidade entre a oferta e demanda, apurada em 8 (oito) processos da amostra de estudo de caso de CPRs com entregas (Anexo 6.4) e em resultado de cruzamento de dados (peça 24), tendo como parâmetro o consumo alimentar médio per capita divulgado pelo IBGE, o que afrontou o disposto no art. 6º do Decreto 7.775/2012; (item 215)

6. - prestação de contas sem extratos bancários, identificada nos autos de 17 Cédulas de Produto Rural que compõem a amostra de estudo de caso de CPRs com entrega (peça 14), o que afronta o disposto nas Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/4/2013, Capítulo III, Item VII.4; e o Decreto 7.775/2012, de 4/7/2012, art. 13, § 3º; e (item 229)

7. - a existência de Beneficiários Consumidores e/ou Unidades Receptoras que não preencham os requisitos do PAA, tendo em vista a ausência de comprovação de inscrição no conselho municipal de assistência social por parte de entidades privadas da rede socioassistencial, identificada nos autos de 35 Cédulas de Produto Rural que compõem a amostra estatística de seleção aleatória (peça 13), o que contrariou o disposto no art. 2º, inciso IV, alínea "d", da Resolução GGPAA 62/2013; e a Cláusula Segunda, Item II, alínea "l", do Termo de Cooperação 4/2012-Sesan/MDS e Conab. (item 243)

253.6 – 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 de Desenvolvimento Agrário (MDA), à Presidência da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); e à Superintendência Regional da Conab em São Paulo (Sureg/SP).

Belo Horizonte, 5 de dezembro de 2014.

Paulo César Cintra  
AUFC, matr. 3497-5  
Coordenador

Anderson Lisboa Neves  
AUFC, matr. 3192-5

Vander de Oliveira Alves  
AUFC, matr. 6527-7

Vyrginia da Cruz Nunes  
TEFC, matr. 9815-9

Tiago Modesto Carneiro Costa  
AUFC, matr. 6583-8

## 6. ANEXOS

### 6.1 Lista de Cédulas de Produto Rural vencidas com saldo financeiro a recolher.

Lista de Cédulas de Produto Rural vencidas com saldo financeiro a recolher						
CPR	Vencimento	Saldo CPR 1*	Saldo Conta Corrente	Data Saldo	Conta Corrente nº	Evidência
<b>Banco do Brasil, agência 1897-X (Setor Público São Paulo)</b>						
SP/2011/02/0014	28/02/2012	22.162,46	245.475,72	29/09/2014	40.222-2	Peça 17, p. 1-8
SP/2011/02/0028	28/02/2012	50.591,23	245.475,72	29/09/2014	40.222-2	Peça 17, p. 9-15
SP/2011/02/0111	12/05/2012	71.222,38	91.188,73	29/09/2014	40.242-7	Peça 17, p. 16-21
SP/2011/02/0114	03/06/2012	65.488,45	82.198,34	29/09/2014	40.333-4	Peça 17, p. 22-27
SP/2011/02/0155	25/05/2012	119.548,21	144.742,80	29/09/2014	40.247-8	Peça 17, p. 28-33
SP/2011/02/0292	28/12/2012	4.469,27	11.292,35	29/09/2014	40.374-1	Peça 17, p. 34-39
SP/2012/02/0011	11/06/2013	21.850,36	76.477,70	29/09/2014	40.265-6	Peça 17, p. 40-45
SP/2012/02/0289	27/03/2014	121.708,85	132.943,96	29/09/2014	40.413-6	Peça 17, p. 46-51
SP/2012/02/0292	23/08/2013	263.446,94	802.927,73	29/09/2014	40.015-7	Peça 17, p. 52-57
SP/2012/02/0319	24/08/2013	21.663,88	36.909,75	29/09/2014	40.257-5	Peça 17, p. 58-63
SP/2012/02/0363	17/09/2014	59.665,03	64.218,88	29/09/2014	40.017-3	Peça 17, p. 64-69
SP/2012/02/0390	31/01/2014	3.425,84	5.974,98	30/09/2014	40.085-8	Peça 17, p. 70-75
SP/2012/02/0392	10/01/2014	24.645,69	612.244,57	30/09/2014	40.087-4	Peça 17, p. 76-81
<b>Banco do Brasil, agência 0840 (Capão Bonito/SP)</b>						
SP/2012/02/0389	02/08/2014	40.608,74	43.558,88	02/10/2014	20.275-4	Peça 17, p. 82-87
<b>Total</b>		<b>890.497,33</b>				

#### Observações:

1 – **Saldo CPR:** valor registrado no controle do Setor Financeiro da Sureg/SP após a última entrega processada. Do valor original da CPR, descontaram-se os valores de todas as entregas realizadas ao longo da execução do projeto. Nesse saldo, não estão incluídos os rendimentos da aplicação financeira.

## 6.2 Lista de Cédulas de Produto Rural com pagamentos posteriores ao vencimento.

<b>Lista de Cédulas de Produto Rural com pagamentos posteriores ao vencimento.</b>						
		<b>Pagamentos Posteriores</b>				
<b>CPR</b>	<b>Vencimento</b>	<b>Qtde.</b>	<b>Data</b>	<b>Nota Fiscal</b>	<b>Total (R\$)</b>	<b>Evidência</b>
SP/2011/02/0114	03/06/2012	03	30/07/2012; 19/09/2012; 08/10/2012.	072; 080; e 090.	30.348,20	Peça 19, p. 1-9
SP/2011/02/0292	28/12/2012	02	19/02/2013 e 03/06/2013.	149 e 165.	33.127,37	Peça 19, p. 10-19
SP/2011/02/0339	28/12/2012	08	19/03/2013; 12/07/2013; 03/09/2013; 12/02/2014; 07/03/2014; 23/06/2014; 30/07/2014; 14/08/2014.	12361; 13254; 13372; 13748; 14024; 14623; 14641; 14808.	168.696,22	Peça 19, p. 20-51
SP/2012/02/0011	11/06/2013	09	07/10/2013; 16/12/2013; 16/01/2014; 17/02/2014; 19/02/2014; 21/02/2014; 08/04/2014; 20/05/2014; 26/06/2014.	414; 446; 455; 458; 462; 467; 468; 471; 478; 479; 481; 482, 485; 488; 490; 491; 492.	199.053,25	Peça 19, p. 52-76
SP/2012/02/0168	13/07/2013	04	07/01/2014; 30.06.2014; 29.07.2014; 13.08.2014	13.840; 14.604; 14638; 14.694; 14.713; 14.765; 14.799.	150.074,19	Peça 19, p. 77-101
SP/2012/02/0292	23/08/2013	08	31/01/2014; 19/02/2014; 07/04/2014; 17/04/2014; 16/05/2014; 27/06/2014; 24/07/2014; 19/08/2014.	001.544; 001.545; 001.561; 001.586; 001.636; 001.693; 001.752; 001.840; 001.876; 001.939.	98.786,74	Peça 20, p. 1-30
SP/2012/02/0311	06/08/2013	07	20/01/2014; 17/02/2014; 08/04/2014; 02/06/2014; 29/07/2014; 13/08/2014; 14/08/2014	13.758; 13.952; 14.251; 14.561; 14.654; 14.729; 14.786; 14.803.	191.239,75	Peça 20, p. 31-63
SP/2012/02/0319	24/08/2013	01	08/05/2014	060.054; 060.055; 060.124.	81.399,21	Peça 20, p. 64-72
SP/2012/02/0322	23/08/2013	05	19/12/2013; 20/02/2014; 09/05/2014; 25/06/2014; 06/08/2014.	212; 236; 250; 261; 277.	186.119,07	Peça 20, p. 73-87
SP/2012/02/0390	31/01/2014	01	26/06/2014	168	6.488,55	Peça 20, p. 88-94
SP/2012/02/0392	10/01/2014	04	10/03/2014; 25/04/2014; 02/06/2014; 25/06/2014.	2.213; 2.304; 2.378; 2.383.	142.200,18	Peça 20, p. 95-114
<b>Total</b>		<b>52</b>	<b>Total</b>		<b>1.287.532,73</b>	



### 6.3 Lista de Cédulas de Produto Rural sem uso de conta corrente específica.

<b>Lista de Cédulas de Produto Rural sem uso de conta corrente específica</b>				
<b>CPR</b>	<b>Conta Corrente</b>	<b>Titular da Conta Corrente</b>	<b>Vencimento</b>	<b>Evidência</b>
<b>Banco do Brasil, agência 1897-X (Setor Público São Paulo)</b>				
SP/2011/02/0014	40.222-2	Cooperativa Agropecuária Mista dos Agricultores Familiares do estado de São Paulo - Cafesp.	28/02/2012	Peça 22, p. 1-3
SP/2011/02/0028	40.222-2	Cooperativa Agropecuária Mista dos Agricultores Familiares do estado de São Paulo - Cafesp.	28/02/2012	Peça 22, p. 4-6
SP/2013/02/0354	40.319-9	Cooperativa Agropecuária dos Assentados do município de Tremembé – Cooaat.	26/12/2014	Peça 22, p. 7-9
SP/2011/02/0079	40.319-9	Cooperativa Agropecuária dos Assentados do município de Tremembé – Cooaat.	12/05/2012	Peça 22, p. 10-12
SP/2011/02/0339	40.040-8	Cooperorgânica – Cooperativa de Produtores Orgânicos.	28/12/2012	Peça 22, p. 13-15
SP/2012/02/0168	40.040-8	Cooperorgânica – Cooperativa de Produtores Orgânicos.	13/07/2013	Peça 22, p. 16-18
SP/2012/02/0311	40.040-8	Cooperorgânica – Cooperativa de Produtores Orgânicos.	06/08/2013	Peça 22, p. 19-21
SP/2013/02/0143	40.076-9	Associação dos Produtores Rurais Renascer – Aprren.	10/10/2014	Peça 22, p. 28-30
SP/2013/02/0144	40.076-9	Associação dos Produtores Rurais Renascer – Aprren.	10/10/2014	Peça 22, p. 31-33
SP/2013/02/0139	40.355-5	Associação Rural de Agricultores Independentes Índio Galdino	05/11/2014	Peça 22, p. 34-36
SP/2012/02/0286	40.355-5	Associação Rural de Agricultores Independentes Índio Galdino	22/08/2013	Peça 22, p. 37-39
<b>Banco do Brasil, agência 0840 (Capão Bonito/SP)</b>				
SP/2013/02/0293	19.788-2	Cooperativa dos Produtores Agrícolas de Motuca e Região - Coopam	05/11/2014	Peça 22, p. 22-24
SP/2013/02/0356	19.788-2	Cooperativa dos Produtores Agrícolas de Motuca e Região - Coopam	27/12/2014	Peça 22, p. 25-27

#### 6.4 Entrega de produtos sem compatibilidade entre oferta e demanda.

<b>Entrega de produtos sem compatibilidade entre oferta e demanda.</b>					
Cédula de Produto Rural (CPR)	Produto	Consumo per capita verificado na CPR (gramas/dia)	Página de origem dos dados utilizados para o cálculo (peça 23, arquivo consolidado de CPR)	IBGE <sup>1</sup> - Consumo alimentar médio per capita (gramas/dia)	Comparação entre o valor verificado na execução da CPR e a média de consumo indicada pelo IBGE (%)
SP/2013/02/0066	Repolho	<b>164,86</b> [4.095kg / (690 beneficiários x 36 dias)]	p. 7-10	<b>1,1</b>	14.986,82
SP/2013/02/0113	Raiz de mandioca	<b>181,95</b> [5.398kg / (1.023 beneficiários x 29 dias)] =	p. 16-20	<b>3,8</b>	4.788,24
SP/2013/02/0134	Tomate	<b>77,07</b> [14.827,93kg / (6.206 beneficiários x 31 dias)]	p. 22-25	<b>7,9</b>	975,62
SP/2013/02/0183	Repolho	<b>7,83</b> [10.539kg / (44.866 beneficiários x 30 dias)]	p. 32-35	<b>1,1</b>	711,82
SP/2013/02/0077	Abóbora japonesa	<b>14,79</b> [1.524kg / (2.342 beneficiários x 44 dias)]	p. 12-14	<b>2,5</b>	591,57
SP/2013/02/0026	Abóbora (sem classificação) e abóbora seca	<b>11,22</b> [7.913kg / (5.000 beneficiários x 141 dias)]	p. 2-5	<b>2,5</b>	448,96
SP/2013/02/0139	Salsa	<b>7,89</b> [1223kg / (5.000 beneficiários x 31 dias)]	p. 27-30	<b>1,9</b>	415,28
SP/2013/02/0318	Raiz de mandioca	<b>15,16</b> [1786kg / (1.964 beneficiários x 60 dias)]	p. 37-41	<b>3,8</b>	398,85

**Tabela 1.4 - Prevalência de consumo alimentar e consumo alimentar médio *per capita*, por Grandes Regiões, segundo os alimentos – Brasil – período 2008-2009** (continua)

Alimentos	Prevalência de consumo alimentar (%)					Consumo alimentar médio <i>per capita</i> (g/dia)				
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Arroz	76,9	80,3	88,5	78,5	89,8	156,6	142,6	175,6	133,8	194,5
Arroz integral	8,1	4,6	2,5	2,6	5,2	19,4	9,8	6,1	3,7	10,9
Preparações à base de arroz	1,2	0,7	1,2	3,3	1,5	2,2	1,4	1,8	6,0	2,8
Milho e preparações	6,3	28,9	6,7	7,7	6,9	8,1	50,9	7,4	12,8	9,2
Feijão	57,7	67,1	80,4	63,8	83,0	142,2	152,0	218,1	147,4	206,2
Feijão verde/corda	0,9	9,8	0,1		0,1	2,1	22,0	0,2		0,2
Preparações à base de feijão	3,5	6,6	1,6	0,7	1,2	11,4	17,9	4,6	2,8	3,7
Outras leguminosas	0,3	1,2	0,8	1,6	0,9	0,4	2,0	0,7	2,6	0,3
Alface	2,7	2,4	11,8	18,4	11,6	1,1	0,6	3,8	9,2	4,6
Couve	2,5	4,1	8,7	6,6	8,4	1,3	2,2	5,1	3,7	5,9
Repolho	0,5	0,3	1,8	4,5	1,9	0,3	0,1	1,1	2,7	0,8
Salada crua	10,2	10,6	17,8	18,2	27,4	9,6	8,8	16,8	17,0	26,6
Outras verduras	1,1	0,6	3,5	3,5	3,0	0,8	0,4	1,9	2,5	1,6
Abóbora	1,2	2,1	2,3	1,1	3,4	1,9	2,3	2,5	1,0	3,9
Cenoura	0,7	0,6	2,3	3,0	1,9	0,2	0,2	1,3	1,3	1,2
Chuchu	0,2	0,3	1,8	1,7	1,1	0,1	0,2	1,2	1,2	0,6
Pepino	0,6	0,5	1,2	2,5	1,1	0,1	0,1	0,3	2,8	0,4
Tomate	3,6	4,7	12,2	11,8	16,1	2,6	3,3	7,9	8,5	11,0
Outros legumes	1,6	1,8	8,5	6,1	7,3	1,4	1,1	7,0	4,1	8,2
Batata-doce	0,2	2,3	0,5	1,8	1,0	0,2	5,9	0,9	2,5	1,2
Batata-inglesa	3,9	3,4	17,2	13,1	6,4	5,3	4,0	23,2	18,6	6,8
Batata-inglesa frita	0,2	0,2	1,2	1,2	1,0	0,2	0,1	0,7	0,9	0,4
Mandioca	3,0	3,4	2,0	4,3	5,4	7,7	7,0	3,8	7,9	11,5
Outros tubérculos	0,3	2,5	0,9	0,0	0,3	0,5	2,5	1,0	0,0	0,3
Abacaxi	0,9	1,1	0,9	0,7	1,0	1,7	1,9	1,1	1,0	1,2
Açaí	9,0	0,4	0,4		0,1	28,4	1,1	1,1		0,1
Banana	14,3	14,6	16,9	17,5	13,9	19,9	18,7	18,5	19,2	15,9
Laranja	5,2	5,9	7,8	9,1	5,7	19,5	16,6	22,1	25,7	17,3
Maçã	4,7	3,7	7,6	11,9	7,7	7,8	6,5	12,5	19,4	13,3
Mamão	1,8	2,6	3,4	4,5	3,0	4,3	5,0	6,9	8,8	6,1
Manga	3,1	4,0	1,4	0,7	2,1	8,5	9,0	2,5	1,1	4,6
Melancia	1,9	2,3	1,2	1,6	1,7	5,7	5,4	3,3	3,8	4,2
Tangerina	1,2	0,5	2,1	4,0	1,3	3,5	1,1	4,2	13,0	3,7
Uva	0,5	0,7	0,8	1,2	0,8	0,5	0,9	1,1	2,4	1,0
Salada de frutas	0,9	0,9	1,1	2,1	1,8	1,8	1,5	1,9	3,9	3,6
Outras frutas	5,6	4,9	5,1	5,9	3,9	9,7	8,3	6,7	9,4	5,6
Oleaginosas	1,0	1,0	0,7	1,4	0,5	1,1	0,4	0,2	0,6	0,2
Farinha de mandioca	45,3	18,2	1,8	0,7	1,3	46,2	11,5	0,8	0,2	0,5
Farofa	8,2	4,3	3,8	1,4	4,1	4,4	2,3	1,5	0,6	2,5
Cereais matinais	0,6	1,2	3,0	2,7	2,1	0,3	0,4	1,1	1,0	0,7
Massas	2,0	1,1	2,2	3,3	1,0	7,4	2,7	4,9	8,5	3,6
Macarrão instantâneo	1,4	1,2	2,1	1,4	2,2	4,1	4,0	6,6	4,3	6,3

Macarrão e preparações à base de macarrão	16,7	22,7	14,8	25,6	15,8	29,9	33,4	33,8	56,5	28,6
Pão de sal	53,4	55,0	66,9	73,6	58,8	44,7	56,1	52,1	59,2	43,1
Pão integral	2,1	1,3	1,5	4,3	1,6	1,0	0,6	0,7	2,3	0,8
Bolos	11,9	11,1	13,5	16,0	17,7	11,2	10,5	14,6	17,3	18,6
Biscoito doce	6,8	9,0	9,1	10,1	8,9	3,9	4,6	3,9	3,1	3,6
Biscoito salgado	16,6	20,0	15,8	10,0	12,1	7,4	8,8	6,8	3,9	4,4
Biscoito recheado	3,8	3,9	4,4	4,8	2,3	4,6	5,9	4,2	4,9	1,9
Pães, bolos e biscoitos <i>diet/light</i>	0,4	0,4	0,9	0,9	0,2	0,1	0,2	0,4	0,5	0,1
Carne bovina	47,4	44,4	49,2	50,2	60,4	68,2	57,1	63,2	60,1	88,1
Preparações à base de carne bovina	1,4	0,9	2,7	2,7	2,9	2,6	1,1	3,9	3,4	4,0
Carne suína	2,3	2,0	5,0	6,1	4,8	6,8	4,7	9,7	12,1	11,1
Aves	26,8	29,7	25,4	26,5	27,6	44,4	41,7	32,7	32,8	39,1
Preparações à base de aves	0,7	0,2	0,3	1,5	1,3	0,9	0,5	0,3	2,9	1,9
Peixes frescos e preparações	21,6	9,8	3,5	2,3	2,3	95,0	35,1	11,4	6,8	8,5
Peixes em conserva	0,9	0,9	0,6	0,1	0,3	0,6	0,6	0,4	0,1	0,2
Peixes salgados	1,9	1,1	1,0	0,3	0,2	6,8	3,8	2,6	0,9	0,6
Outros pescados	1,5	0,5	0,2	0,5	0,0	2,1	0,6	0,5	0,8	0,0



Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009

Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil

**Tabela 1.4 - Prevalência de consumo alimentar e consumo alimentar médio *per capita*, por Grandes Regiões, segundo os alimentos – Brasil – período 2008-2009**

(conclusão)

Alimentos	Prevalência de consumo alimentar (%)					Consumo alimentar médio <i>per capita</i> (g/dia)				
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Carnes salgadas	2,6	5,0	0,7	0,7	0,8	4,0	7,7	0,8	0,7	0,9
Outros tipos de carne	1,7	1,0	0,1	0,2	0,3	2,2	2,0	0,0	0,4	0,2
Linguiça	2,9	2,7	7,9	4,4	4,0	2,0	1,6	5,1	2,6	2,1
Salsicha	1,7	2,5	4,3	2,8	1,0	1,1	1,6	3,2	1,5	0,5
Mortadela	2,2	3,5	3,9	8,3	3,0	0,9	1,2	1,4	2,5	0,8
Presunto	1,7	1,4	4,2	7,4	4,4	0,4	0,4	1,3	1,8	1,2
Outras carnes processadas	0,4	1,0	1,5	3,9	0,6	0,2	0,4	0,8	1,6	0,3
Vísceras	2,7	2,7	1,7	2,3	2,1	3,9	4,4	1,7	2,8	2,8
Ovos	16,0	22,4	14,6	12,2	11,3	13,3	16,5	9,9	8,9	8,2
Leite integral	6,9	11,9	12,5	13,8	17,1	18,1	33,7	35,8	36,8	45,5
Leite desnatado	0,9	0,9	2,2	2,5	2,2	2,2	2,5	5,7	6,5	6,1
Leite em pó integral	4,6	2,5	0,1	0,1	0,1	1,2	0,7	0,0	0,0	0,1
Preparações à base de leite	5,9	3,0	2,3	0,9	1,6	15,4	7,8	5,2	2,4	3,0
Vitaminas	3,2	4,8	2,7	1,3	2,5	10,4	16,5	8,1	4,2	7,1
Queijos	6,1	10,0	15,2	20,1	11,2	2,2	5,8	8,2	8,3	4,7
iogurtes	2,2	3,4	4,5	4,9	4,6	6,0	8,6	10,4	12,0	10,3
Outros laticínios	0,3	0,3	0,8	5,4	0,2	0,2	0,4	0,9	3,0	0,4
Laticínios <i>diet/light</i>	0,2	0,2	1,1	0,9	0,3	0,1	0,4	1,7	1,2	0,7
Chocolates	2,6	2,0	4,7	6,2	3,0	2,8	2,2	3,6	5,5	4,1
Achocolatados	1,7	0,9	3,8	3,0	3,4	0,5	0,3	1,2	0,9	0,8
Doces à base de leite	1,9	3,0	3,7	5,4	4,3	3,2	5,4	5,6	5,8	6,4
Doces à base de fruta	1,5	2,4	1,8	8,8	2,6	1,5	2,8	1,1	5,1	1,9
Sorvete/picolé	4,8	3,4	3,6	2,7	3,5	5,9	4,3	5,0	3,2	4,3

Mel/rapadura/açúcar de mesa e outros adoçantes	0,9	2,1	1,2	5,8	1,2	0,4	1,2	0,3	2,2	0,5
Outras doces	13,0	12,6	11,2	12,8	8,3	8,8	9,3	6,7	7,9	6,3
Doces <i>diet/light</i>	0,4	0,4	0,4	1,0	0,5	0,4	0,3	0,3	0,6	0,4
Óleos e gorduras	36,5	31,9	43,0	39,6	27,1	6,3	5,9	7,4	6,9	4,6
Óleos e gorduras <i>diet/light</i>	0,3	0,4	1,3	1,9	0,7	0,0	0,1	0,2	0,3	0,1
Bebidas destiladas	0,4	0,7	0,5	0,9	0,3	2,1	1,9	0,8	2,1	1,0
Cerveja	1,8	1,9	3,8	3,3	3,2	30,8	25,4	35,8	27,8	31,8
Vinho	0,2	0,1	0,8	1,6	0,6	0,7	0,3	1,6	4,6	1,7
Sucos/refrescos/sucos em pó reconstituídos	41,6	40,0	39,5	39,8	38,6	157,1	134,7	146,8	152,7	145,9
Refrigerantes	19,7	16,1	27,0	25,2	24,0	82,8	59,4	111,7	115,8	98,3
Refrigerantes <i>diet/light</i>	0,6	0,4	2,1	2,5	2,2	1,7	1,2	7,1	10,2	6,7
Bebidas lácteas com sabor e adoçadas	4,6	3,5	9,9	6,9	7,3	12,3	10,1	28,0	19,6	18,1
Bebidas à base de soja	0,3	0,2	1,0	0,3	0,8	1,0	0,4	2,6	0,7	2,2
Café	82,8	83,5	76,9	78,3	72,2	195,1	230,4	215,2	220,1	167,8
Chá	3,3	2,7	4,7	16,7	7,1	11,0	6,8	11,6	146,7	28,4
Outras bebidas não alcoólicas	0,8	1,3	0,7	0,6	0,8	2,2	3,9	2,5	1,4	2,6
<i>Pizzas</i>	1,2	1,0	2,3	3,6	2,8	2,5	2,3	4,7	10,1	6,7
Salgados fritos e assados	12,8	8,1	14,1	12,4	18,9	8,1	6,1	12,6	9,5	13,8
Salgadinhos industrializados	0,4	0,6	0,8	1,3	0,5	0,4	0,6	0,7	1,1	0,3
Sanduíches	5,5	4,4	10,2	12,3	6,7	8,3	6,3	14,3	17,8	9,0
Sopas e caldos	12,7	13,6	9,6	11,6	10,6	57,6	60,1	42,3	58,2	37,1
Molhos e condimentos	0,2	0,2	1,1	1,7	0,3	0,0	0,0	0,7	1,0	0,1
Preparações mistas	2,2	2,2	3,0	4,3	3,1	3,9	4,2	4,8	5,6	5,3

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009.

## 6.5 Matriz de Responsabilização

TC nº 014.012/2014-6

Fiscalis nº 341/2014

**ÓRGÃO/ENTIDADE:** Superintendência Regional da Conab no estado de São Paulo - Sureg/SP

**OBJETIVO:** avaliar a conformidade da execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no estado de São Paulo, de responsabilidade da Conab, por meio de sua superintendência regional (Sureg/SP), compreendendo as operações de Compra com Doação Simultânea formalizadas no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2013.

ACHADO	RESPONSÁVEL (IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
3.4 Existência de saldos em conta específica, após suspensão, cancelamento ou vencimento de CPR.	a) Alfredo Luiz Brienza Coli, CPF 434.391.288-49, Superintendente da Sureg/SP.	a) 17/03/2009 até os dias atuais.	a) ter se omitido de instituir controles internos para a adequada supervisão das operações do PAA na Sureg/SP, com vistas a identificar os saldos financeiros disponíveis de Cédulas de Produto Rural vencidas para fins de recolhimento obrigatório aos cofres públicos, fato não verificado nas CPRs constantes do Anexo 6.1 do Relatório de Auditoria e que contrariou o disposto no Manual de Operações da Conab (Título 30, Item 18), de 17/2/2010, e nas Normas da Organização da Conab (Capítulo III, Item VIII, alíneas “h” e “j”), quando assim deveria ter agido, em atendimento às atribuições comuns de sua função, nos termos do art. 134, incisos II e III, do Regimento Interno da Conab.	a) a falta de controles internos oficialmente instituídos, que tivessem como objetivos, de um lado, o acompanhamento sistemático dos vencimentos das CPRs celebradas e, de outra parte, o conhecimento da posição financeira da respectiva conta bancária, possibilitou a manutenção de saldo financeiro em conta corrente de CPR vencida, sem o devido recolhimento aos cofres públicos.	a) Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável. O responsável praticou o ato sem prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter instituído oficialmente controles internos para acompanhar os vencimentos das CPRs e os respectivos saldos financeiros, buscando seu imediato recolhimento. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.
	b) Nivaldo Aparecido Maia, CPF 005.764.788-73, Gerente da Gerência de Operações (Geope) da Sureg/SP.	b) 16/08/2005 até os dias atuais.	b) ter se omitido de instituir controles internos para a adequada supervisão das operações do PAA executadas em sua área de atuação, com vistas a identificar os saldos financeiros disponíveis de Cédulas de Produto Rural vencidas para fins de recolhimento obrigatório aos cofres públicos, fato não verificado nas CPRs constantes do Anexo 6.1 do Relatório de Auditoria e que contrariou o disposto no Manual de Operações da Conab (Título 30, Item 18), de 17/2/2010, e nas Normas da Organização da Conab (Capítulo III, Item VIII, alíneas “h” e “j”), quando assim deveria ter agido, em atendimento às atribuições comuns de sua função, nos termos do art. 135, incisos I e II, do Regimento Interno da Conab.	b) a falta de controles internos oficialmente instituídos, que tivessem como objetivos, de um lado, o acompanhamento sistemático dos vencimentos das CPRs celebradas e, de outra parte, o conhecimento da posição financeira da respectiva conta bancária, possibilitou a manutenção de saldo financeiro em conta corrente de CPRs vencida, sem o devido recolhimento aos cofres públicos.	b) Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável. O responsável praticou o ato sem prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara. É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter instituído oficialmente controles internos para acompanhar os vencimentos

					<p>das CPRs e os respectivos saldos financeiros, buscando seu imediato recolhimento.</p> <p>Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.</p>
<p><b>3.3</b> <b>Formalização indevida ou ausente de atos administrativos essenciais para as operações do PAA.</b></p>	<p>a) Alfredo Luiz Brienza Coli, CPF 434.391.288-49, Superintendente da Sureg/SP.</p> <p>b) Nivaldo Aparecido Maia, CPF 005.764.788-73, Gerente da Gerência de Operações (Geope) da Sureg/SP.</p>	<p>a) 17/03/2009 até os dias atuais.</p> <p>b) 16/08/2005 até os dias atuais.</p>	<p>a) ter homologado propostas de participação, que se converteram em Cédulas de Produto Rural em execução, sem a presença de documentos obrigatórios previamente analisados e aprovados, conjugado com a ausência de oficialização de atos processuais ordinários imprescindíveis ao regular impulso dos respectivos autos, fato verificado, em especial, nos processos das CPRs SP/2013/02/0108 (peça 30, p. 1/2); SP/2013/02/0164 (peça 30, p. 26/28); SP/2013/02/0335 (peça 30, p. 37/41); e SP/2013/02/0356 (peça 30, p. 50/52), que contrariou os artigos 2º, incisos V, VII e VIII; art. 22, §1º e §4º; art. 48; e art. 50, todos da Lei 9.784/99, bem como os Capítulos III e IV das Normas da Organização da Conab (NOC), de 29/04/2013.</p> <p>b) ter homologado propostas de participação, que se converteram em Cédulas de Produto Rural em execução, sem a presença de documentos obrigatórios previamente analisados e aprovados, conjugado com a ausência de oficialização de atos processuais ordinários imprescindíveis ao regular impulso dos respectivos autos, fato verificado, em especial, nos processos das CPRs SP/2013/02/0108 (peça 30, p. 1/2); SP/2013/02/0164 (peça 30, p. 26/28); SP/2013/02/0335 (peça 30, p. 37/41); e SP/2013/02/0356 (peça 30, p. 50/52), que contrariou os artigos 2º, incisos V, VII e VIII; art. 22, §1º e §4º; art. 48; e art. 50, todos da Lei 9.784/99, bem como os Capítulos III e IV das Normas da Organização da Conab (NOC), de 29/04/2013.</p>	<p>a) a homologação de propostas de participação, sem a documentação necessária, conjugada com a falta de oficialização de atos processuais ordinários, propiciou a caracterização de processos com formalização indevida ou ausente de atos administrativos essenciais para as operações do PAA.</p> <p>b) a homologação de propostas de participação, sem a documentação necessária, conjugada com a falta de oficialização de atos processuais ordinários, propiciou a caracterização de processos com formalização indevida ou ausente de atos administrativos essenciais para as operações do PAA</p>	<p>a) Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável.</p> <p>O responsável praticou o ato sem prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico.</p> <p>É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.</p> <p>É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter deixado de homologar a proposta de participação devido à ausência de documentação obrigatória, de sua análise e aprovação prévia, e de atos processuais ordinários devidamente oficializados nos respectivos autos.</p> <p>Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.</p> <p>b) Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável.</p> <p>O responsável praticou o ato sem prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico.</p> <p>É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.</p> <p>É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta</p>

					<p>diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter deixado de homologar a proposta de participação devido à ausência de documentação obrigatória, de sua análise e aprovação prévia, e de atos processuais ordinários devidamente oficializados nos respectivos autos.</p> <p>Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.</p>
<p><b>3.5</b> <b>Ausência de conta corrente específica para os recursos da CPR.</b></p>	<p>a) Alfredo Luiz Brienza Coli, CPF 434.391.288-49, Superintendente da Sureg/SP.</p> <p>b) Nivaldo Aparecido Maia, CPF 005.764.788-73, Gerente da Gerência de Operações (Geope) da Sureg/SP.</p>	<p>a) 17/03/2009 até os dias atuais.</p> <p>b) 16/08/2005 até os dias atuais.</p>	<p>a) ter se omitido de instituir controles internos para a adequada supervisão das operações do PAA na Sureg/SP, com vistas a assegurar a abertura de conta corrente específica para as contratações firmadas, fato não verificado nas Cédulas de Produto Rural constantes do Anexo 6.3 do Relatório de Auditoria e que infringiu o art. 3º da Resolução GGPAA 28/2008; o art. 13, § 3º, do Decreto 7.775/2012, bem como o Capítulo III, Item II.4, do NOC, 29/04/2013, quando assim deveria ter agido, em atendimento às atribuições comuns de sua função, nos termos do art. 134, incisos II e III, do Regimento Interno da Conab.</p> <p>b) ter se omitido de instituir controles internos para a adequada supervisão das operações do PAA executadas em sua área de atuação, com vistas a assegurar a abertura de conta corrente específica para as contratações firmadas, fato não verificado nas Cédulas de Produto Rural constantes do Anexo 6.3 do Relatório de Auditoria e que infringiu o art. 3º da Resolução GGPAA 28/2008; o art. 13, § 3º, do Decreto 7.775/2012, bem como o Capítulo III, Item II.4, do NOC, 29/04/2013, quando assim deveria ter agido, em atendimento às atribuições comuns de sua função, nos termos do art. 135, incisos I e II, do Regimento Interno da Conab.</p>	<p>a) a falta de controles internos oficialmente instituídos, que tivessem como objetivos orientar, redirecionar rotinas administrativas equivocadas e monitorar, de modo efetivo e contemporâneo, os atos de gestão financeira praticados, possibilitou que CPRs contratadas não tivessem conta corrente específica aberta para movimentação individual de seus recursos.</p> <p>b) a falta de controles internos oficialmente instituídos, que tivessem como objetivos orientar, redirecionar rotinas administrativas equivocadas e monitorar, de modo efetivo e contemporâneo, os atos de gestão financeira praticados, possibilitou que CPRs contratadas não tivessem conta corrente específica aberta para movimentação individual de seus recursos.</p>	<p>a) Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável.</p> <p>O responsável praticou o ato sem prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico.</p> <p>É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.</p> <p>É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter instituído oficialmente controles internos para assegurar a abertura de conta corrente específica para as contratações firmadas.</p> <p>Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.</p> <p>b) Não é possível afirmar que houve boa fé do responsável.</p> <p>O responsável praticou o ato sem prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico.</p> <p>É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara.</p> <p>É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria o responsável ter instituído oficialmente controles internos para assegurar a abertura de</p>



					conta corrente específica para as contratações firmadas. Em face do exposto, é de se concluir que a conduta do responsável é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual ele deve ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com a aplicação de pena de multa.
--	--	--	--	--	--

**Equipe de Auditoria:**

Paulo César Cintra                  Anderson Lisboa Neves  
AUFC, matr. 3497-5                  AUFC, matr. 3192-5  
Coordenador

Vander de Oliveira Alves  
AUFC, matr. 6527-7

**Supervisor:**  
Enio Araújo  
Diretor da 1 DT/Secex-MG

