

TC 028.938/2014-3

Tipo: Relatório de Auditoria

Unidade jurisdicionada: Superintendência Regional da Conab no Rio Grande do Sul

Responsáveis: Glauto Lisboa Melo Júnior (CPF 904.578.970-15)

Advogados: não há.

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de Relatório de Auditoria de conformidade realizada nas Operações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS), no estado do Rio Grande do Sul, de responsabilidade da Superintendência Regional Conab (Sureg-RS), abrangendo o período de 1/1/2011 a 31/12/2013 (peça 34, p. 1).

HISTÓRICO

2. Para assegurar a prestação dos serviços do PAA com qualidade e coibir o desperdício de recursos públicos, a auditoria teve por objetivo investigar a aderência à legislação aplicável das operações do Programa no Estado do Rio Grande do Sul, bem como verificar ocorrências irregulares comuns a várias operações, com o intuito de identificar falhas nos controles internos aplicados pela Sureg-RS em sua condução (peça 34, p. 2). O volume de recursos fiscalizados, compreendendo o valor correspondente à soma das Cédulas de Produto Rural (CPR's) formalizadas pela Sureg-RS nos exercícios de 2011 a 2013, totalizou mais de sessenta milhões de reais (peça 34, p. 6).

3. Para cumprir esses objetivos, foram elaboradas as quatro questões de auditoria relacionadas a seguir, referentes aos processos de trabalho “seleção de fornecedores”, “aquisição de produtos”, “administração orçamentária e financeira” e “destinação dos produtos” (peça 34, p. 5):

Questão 1 - A seleção dos fornecedores do PAA, efetuada no Estado do Rio Grande do Sul, no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2014, foi realizada em conformidade com as regras definidas na Lei 10.696/2003, Lei 12.512/2011, Decreto 7.775/2012 e Resolução-GGPAA 59/2013?

Questão 2 - Os produtos adquiridos pela Sureg/RS no âmbito do PAA no Estado do Rio Grande do Sul, no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2013, foram entregues e mantidos seguindo os procedimentos e os requisitos definidos na Lei 10.696/2003, Lei 12.512/2011 e Decreto 7.775/2012?

Questão 3 - A administração orçamentária e financeira dos recursos destinados ao PAA no Estado do Rio Grande do Sul, no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2013, obedeceu ao disposto no Decreto 7.775/2012 e normativos internos da Conab?

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

4. No trabalho foram avaliadas as operações de Compra com Doação Simultânea do PAA executadas pela Sureg-RS entre os exercícios de 2011 e 2013 e foram efetuados cruzamentos de bases de dados do programa com outras bases governamentais até julho de 2014. Os demais procedimentos de auditoria consistiram na aplicação de listas de verificação eletrônica, entrevistas de questões abertas, observação direta, revisão documental, revisão legal e conciliação bancária (peça 34, p. 2).

5. Os achados decorrentes das questões de auditoria (parágrafo 3 retro) constam das alíneas “a” a “f” abaixo. As ocorrências registradas nas alíneas “g” e “h” não decorreram da investigação das referidas questões:

- a) pagamento de beneficiários fornecedores do PAA, modalidade Compra com Doação Simultânea, acima dos limites estabelecidos pela legislação vigente (peça 34, p. 6-7);
- b) aprovação de CPR's que incluem beneficiários fornecedores que não preenchem os requisitos do Programa (peça 34, p. 7-8);
- c) deficiências na conciliação entre a oferta e a demanda de alimentos no âmbito do PAA (peça 34, p. 8-10);
- d) entrega de produtos do PAA com divergências de gêneros alimentícios (peça 34, p. 10);
- e) ausência de comprovação, na Prestação de Contas, da realização de pagamentos aos beneficiários fornecedores (peça 34, p. 10-11);
- f) inclusão de entidades beneficiárias consumidoras que não estavam formalmente constituídas que ocasionou a destinação inadequada dos alimentos (peça 34, p. 11-12);
- g) aquisição de produtos em desconformidade com o Programa de Aquisição de Alimentos e os princípios da Administração Pública (peça 34, p. 12-16); e
- h) pagamentos a beneficiários fornecedores com descontos indevidos (peça 34, p. 16-17).

6. Foi proposto realizar a audiência do responsável pela execução do Programa, Senhor Glauto Lisboa Melo Júnior, Superintendente Regional da Conab no Rio Grande do Sul, para apresentar razões de justificativas em decorrência das irregularidades constatadas, nos seguintes termos (peça 34, p. 20-21):

- a) aprovação de CPR's em que as entidades beneficiárias consumidoras não foram corretamente identificadas, pois não são informados os respectivos números do CNPJ - peça 17 - ou que incluíram beneficiários consumidores que demonstraram ser inadequados, como na CPR RS/2012/02/0061, em que foram doados 2.304 kg de filé de peixe para a Comunidade Católica Nossa Senhora dos Navegantes, composta por famílias de pescadores, com o agravante da existência de 6 famílias de pescadores que, também, haviam fornecido peixes à própria Cooperativa, no âmbito dessa CPR. Ou seja, são, ao mesmo tempo, fornecedores e recebedores dos alimentos, infringindo o disposto no art. 19 da Lei 12.512/2011, no art. 9º do Decreto 7.775/2012, no art. 3º da Resolução-GGPAA 62/2013 e no Manual de Operações da Conab Título 30, de 17/02/2010, Item 2, b, Anexo I, Documento 5; (parágrafos 58 a 69)
- b) aprovação de proposta das CPR's executadas pela Cooperativa Mista de Produção e Comercialização Camponesa do Rio Grande do Sul Ltda.- CPC (RS/2012/02/0121; RS/2012/02/0122; RS/2012/02/0127; RS/2012/02/0129; RS/2012/02/0194; RS/2012/02/0279; RS/2012/02/0280 e RS/2012/02/0283), da CPR RS/2012/02/0061, executada pela Cooperativa dos Pescadores Profissionais Artesanais Pérola da Lagoa - Coopesca e da CPR RS/2013/02/0137, executada pela Cooperativa Mista de Pequenos Agricultores da Região Sul Ltda.- Coopar onde foram incluídos produtos industrializados por terceiros sem a realização de licitação, ou processados pelo próprio beneficiário com a utilização de insumos adquiridos de terceiros, em desacordo com o estabelecido nos arts. 17 da Lei 12.512/2011, 2º e 5º do Decreto 7.775/2012 e que não atendam às finalidades do Programa, conforme art. 19, inciso II da Lei 10.696/2003; (parágrafos 70 a 91)
- c) permissão para que a Cooperativa dos Pescadores Profissionais Artesanais Pérola da Lagoa - Coopesca - Ltda. incluisse o fornecimento de filé de corvina na proposta da CPR RS 2012-02-0061, quando essa Cooperativa informou sua intenção de fornecer filé de tainha, o que infringiu os artigos 62 e 63 da Lei 4320/64 e as regras de referência de preços definidas no artigo 1º da Resolução GGPAA 39/2010; (parágrafos 47 a 51)
- d) liberação dos pagamentos às organizações fornecedoras sem a verificação da ocorrência de descontos indevidos nos pagamentos aos agricultores na execução das cédulas

CPR/RS/2013/02/0137, da Cooperativa Mista dos Pequenos Agricultores da Região Sul Ltda. e CPR/RS/2012/02/0287 e CPR/RS/2011/02/0345, da Cooperativa Sul Ecológica de Agricultores Familiares Ltda. de Santa Vitória do Palmar, em desacordo com o disposto no artigo 13, caput e § 1º do Decreto 7.775/2012. (parágrafos 92 a 98)

e) ausência de comprovação, nas Prestações de Contas, da realização de pagamentos aos beneficiários fornecedores na execução das cédulas CPR/RS/2013/02/0047, da Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região de Porto Alegre – Cootap, e CPR/RS/2012/02/0286, da Cooperativa de Produção Agropecuária Vista Alegre Piratini Ltda. - Coopava, em infringência ao artigo 13, §§ 1º a 3º do Decreto 7.775/2012. (parágrafos 52 a 57).

EXAME TÉCNICO

7. Em cumprimento ao Despacho do Secretário Substituto desta Unidade Técnica (peça 35), foi promovida a audiência do Senhor Glauto Lisboa Melo Júnior, por meio do Ofício n. 0786/2015-TCU/SECEX-PR, de 13/7/2015 (peça 37).

8. O responsável tomou ciência do aludido ofício, conforme Aviso de Recebimento constante da peça 40, tendo apresentado suas razões de justificativa por meio do documento datado de 18/8/2015 (peça 42, p. 96-114).

9. Juntamente com a razões de justificativa, o Senhor Glauto Lisboa Melo Júnior reencaminhou, com dados retificados e complementados, a manifestação acerca de todos os achados de auditoria enviada em 14/4/2015 como comentários do gestor a respeito do Relatório Preliminar de Auditoria (peças 29 e 42, p. 17-96).

10. Contudo, considerando que os comentários do gestor já foram analisados no Relatório de Fiscalização (peça 34, p. 17-20), no exame técnico a ser efetuado nesta instrução serão registrados e analisados apenas os aspectos que foram objeto de audiência do responsável.

11. O Senhor Wesley Alexandre Tavares, Assessor de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), solicitou vistas destes autos em 16/9/2015 (Ofício n. 414/AECI/MDS-2015 - peça 44), tendo sido atendida a solicitação por esta unidade técnica (peças 46 e 47).

12. O Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS encaminhou, por meio do Ofício n. 823/2015-GABIN/SESAN/MDS, de 7/10/2015, a Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA, de mesma data (peça 48), com considerações adicionais acerca das auditorias de conformidade do TCU na execução da modalidade Compra com Doação Simultânea do PAA (TC 015.449/2014-9-Paraná, TC 028.937/2014-7-Santa Catarina e TC 028.938/2014-3-Rio Grande do Sul).

13. Por meio do Ofício DIPAI n. 279, de 26/10/2015, o Senhor João Marcelo Intini, Diretor de Política Agrícola e Informações da Conab, solicitou a inclusão da Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA nos autos das auditorias realizadas em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul (peça 49). O referido documento havia sido incluído apenas no TC 015.449/2014-9.

14. As informações constantes da Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA também serão consideradas durante as análises das ocorrências objeto da audiência do Senhor Glauto Lisboa Melo Júnior.

Achado II.4 – Entrega de produtos do PAA com divergências de gêneros alimentícios (peça 34, p. 10).

15. O Senhor Glauto Lisboa Melo Júnior foi ouvido em audiência devido à permissão para que a Cooperativa dos Pescadores Profissionais Artesanais Pérola da Lagoa - Coopesca - Ltda. incluisse o fornecimento de filé de corvina na proposta da CPR RS/2012/02/0061, quando essa Cooperativa informou sua intenção de fornecer filé de tainha, o que infringiu os artigos 62 e 63 da

Lei 4320/1964 e as regras de referência de preços definidas no artigo 1º da Resolução GGPAA 39/2010 (peça 34, p. 10 e 21, e parágrafos 6 a 8 retro).

16. O responsável apresentou suas razões de justificativas sobre o Achado II.4 do Relatório de Fiscalização, conforme síntese registrada nos parágrafos seguintes (peça 42, p. 29-33, 107-108 e 313-339; e peças 50 e 51).

16.1 Não haveria elementos mínimos a autorizar que se afirme que teria havido entrega do produto “tainha” em substituição de filé de corvina e filé de traíra. Inclusive, após o registro da ocorrência no Relatório de Fiscalização, a Sureg-RS buscou contato com os antigos dirigentes da entidade fornecedora e deles colheu a informação de que a entidade jamais forneceu produto em desacordo com o autorizado pela Conab (peça 42, p. 31).

16.2 Para melhor elucidação, foi elaborado um quadro-resumo com o histórico detalhado dos fatos, quais sejam (peça 42, p. 31):

Na proposta de participação da COOPESCA, a entidade inicialmente cadastrou 3 (três) produtos, a saber: a) filé de traíra; b) filé de corvina; c) tainha (classificação sem características).

Como o sistema informatizado disponibilizado pela Conab (PAAnet) para acesso pela própria parte interessada não tem cadastrado o produto “filé de tainha”, os responsáveis legais da Cooperativa – que fazem as inserções diretamente no programa - lançaram no campo observação a seguinte mensagem: “Faz parte das entregas do programa TAINHA (classificação sem característica), pelo motivo de não constar no PAAnet FILÉ DE TAINHA, produto este que irá ser entregue as famílias beneficiadas”.

Quando a Conab analisou a proposta, informou de imediato que o peixe tainha não poderia ser comercializado em filés, solicitando, conforme “Fax de Documentos Pendentes” datado de 06/06/2012, para a Cooperativa “caracterizar o produto tainha para postas ou inteira, não será aceito em filés”.

A Cooperativa optou, assim, por RETIRAR o produto tainha da proposta. Ou seja, EXCLUIU a tainha, retransmitiu a proposta pelo Sistema, mas esqueceu de corrigir o campo observação.

Como esse “campo observação” é um espaço que não é disponibilizado para esse tipo de informação, quando os técnicos da Conab receberam a proposta corrigida, atentaram apenas para o fato que verdadeiramente importava ao caso concreto, isto é, o produto “tainha” havia sido corretamente excluído. Nenhum servidor desta empresa pública atentou para aquele campo de observações, que, como dito, NÃO GEROU QUAISQUER EFEITOS sobre a proposta de CPR homologada e aprovada. Trata-se de um erro formal que não comprometeu a validade e lisura da proposta executada, perfeitamente alinhada com a documentação emitida no seu curso, inclusive aquelas de cunho fiscal.

16.3 As razões de justificativas constantes da peça 42, p. 107-108, têm o mesmo teor daquela registrada na peça 42, p. 29-33.

Análise

17 Verificando os autos da CPR RS/2012/02/061 (peças 16, 50 e 51), constata-se o registro de operacionalização de “filé de corvina” e “filé de traíra” (peça 16, p. 11-16; peça 50, p. 4, 14-19 e 281-290, 298, 310-311, 316-369, 389, 398, 402, 445, 494 e 538; e peça 51, p. 54, 101, 145, 147, 165, 208, 262, 265, 282, 285, 291, 294, 298, 306, 342 e 368). No campo “Observações” há o seguinte registro (peças 16, p. 19; e 50, p. 22): “Faz parte das entregas do programa TAINHA (classificação sem característica), pelo motivo de não constar no PAA net FILÉ DE TAINHA, produto este que irá ser entregue às famílias beneficiadas”.

18 Por meio do Fax datado de 6/6/2012, a Sureg-RS informou à Coopesca que a proposta de renovação na modalidade Doação Simultânea foi analisada e para que fosse dado andamento, seria necessário “caracterizar o produto tainha para postas ou inteira”, pois não seria aceito em filés (peça 50, p. 296).

19 Em que pese o registro da observação mencionada acima, os documentos relativos às entregas efetuadas demonstram que foram entregues “filés de traíra” e “filés de corvina” (peça 16, p. 58-82; peça 50, p. 405-440, 448-492, 495-524, 529-536 e 541; e peça 51, p. 1-29, 32-45, 57-86, 90-98, 102-143, 169-197, 202-206, 209-238, 243-252, 255-256, 307-333, 345-355 e 359-366).

20 Dessa forma, diante da falta de evidências de que foram entregues “filés de tainha” na execução da CPR RS/2012/02/061, considera-se factível a ocorrência de falha formal mencionada pelo gestor em sua defesa (parágrafo 16.2 retro), de forma que se propõe que sejam acatadas as razões de justificativa apresentadas pelo Senhor Glauto Lisboa Melo Júnior.

Achado II.5 - Ausência de comprovação, na Prestação de Contas, da realização de pagamentos aos beneficiários fornecedores (peça 34, p. 10-11).

21. O Senhor Glauto Lisboa Melo Júnior foi ouvido em audiência devido à ausência de comprovação, nas Prestações de Contas, da realização de pagamentos aos beneficiários fornecedores na execução das cédulas CPR RS/2013/02/0047, da Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região de Porto Alegre - Cootap, e CPR RS/2012/02/0286, da Cooperativa de Produção Agropecuária Vista Alegre Piratini Ltda. - Coopava, em infringência ao art. 13, §§1º a 3º, do Decreto 7.775/2012 (peça 34, p. 10-11 e 21, e parágrafos 6 e 8 retro).

22. O responsável apresentou suas razões de justificativas sobre o Achado II.5 do Relatório de Fiscalização, conforme síntese registrada nos parágrafos seguintes (peça 42, p. 33-40 e 110-114).

22.1 Registrou-se que a manifestação apresentada aos termos do Relatório Preliminar da Auditoria (parágrafo 9 retro) foi modificada pelas considerações constantes da peça 42, p. 33-40, cujos registros seguem abaixo.

22.2 A partir das novas regulamentações do Comunicado MOC/Conab n. 009, de 16/5/2013, passou-se a fazer o controle dos extratos bancários da conta bloqueada de titularidade da organização fornecedora. Após a segunda entrega de produtos, a normatização imporia a exigência de relatórios de pagamentos de cunho estritamente declaratórios (§§ 1º a 3º do art. 13 do Decreto 7.775/2012). Isso porque inexistiria relação jurídico-contratual direta entre a Conab, unidade executora, e os produtores fornecedores do Programa (peça 42, p. 33 e 110).

22.3 A CPR RS/2013/02/0047 foi formalizada posteriormente à edição do Decreto 7.775/2012 e ainda sob a vigência o Título 30 do MOC/Conab (Comunicado n. 009, de 16/5/2013). Na execução da referida CPR não teria ocorrido a segunda entrega de produtos, uma vez que a proponente desistiu da proposta após a conclusão da primeira entrega. O saldo dos recursos financeiros teria sido devolvido e não seria necessária a apresentação de outros documentos além daqueles encaminhados pela proponente (peça 42, p. 35-37 e 112).

22.4 A CPR RS/2012/02/0286 também foi formalizada posteriormente à edição do Decreto 7.775/2012 e ainda sob a vigência o Título 30 do MOC/Conab (Comunicado n. 009, de 16/5/2013). A necessidade de demonstração específica de comprovação de pagamento aos beneficiários produtores teria sido suplantada por documento assinado por todos os produtores integrantes da proposta. A Cooperativa participante dessa CPR trabalharia sob regime diferenciado, considerando que os produtores associados não possuiriam, a despeito de portarem a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) - Pessoa Física, nota individual de produtor rural, nem poderiam firmar recibos, pois trabalhariam e produziram de forma integralmente coletiva. De acordo com a Declaração da Cooperativa, aquela organização não trabalharia com pagamento de produção comprada dos sócios, mas distribuiria as sobras dos resultados produzidos pelos cooperados (peça 42, p. 37-38 e 112-114).

Análise

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

24. O Capítulo III, item VII, 1.5, das Normas da Organização da Conab (Código 30.604), de 29/4/2013, preconiza que a partir da segunda entrega, a liberação dos recursos depositados na conta bloqueada (vinculada) dar-se-ia mediante comprovação do efetivo pagamento aos beneficiários fornecedores pela entrega anterior. A partir de 1/1/2014, na execução de propostas novas ou renovadas, seriam aceitos somente comprovantes de depósitos bancários efetuados nas contas bancárias de cada beneficiário fornecedor (peça 82, p. 9).

25. O referido normativo teve aplicabilidade exigida durante a execução da CPR RS/2012/02/0286, ratificada em 4/4/2013 (peça 23, p. 186-187) e com vencimento até o dia 26/3/2014 (peça 23, p. 168), bem como da CPR RS/2013/02/047, ratificada em 5/7/2013 (peça 24, p. 220-221) e com vencimento até 19/7/2014 (peça 24, p. 223).

26. O Decreto 7.775, de 4/7/2012, também já estava em vigor antes da celebração e execução das CPR's mencionadas neste achado (RS/2012/02/0286 e RS/2013/02/047 - peças 23 e 24). Os artigos 13, §§1º ao 3º, e 32 do referido Decreto estabelecem o seguinte:

Art. 13. Na hipótese de pagamento por meio de organizações fornecedoras, os custos operacionais de transporte, armazenamento, beneficiamento ou processamento poderão ser deduzidos do valor a ser pago aos beneficiários fornecedores, desde que previamente acordados com estes beneficiários.

§1º As organizações deverão informar os valores efetivamente pagos a cada um dos beneficiários, observados a periodicidade e os procedimentos definidos pelo GGPAA.

§2º A liberação de novos pagamentos à organização será condicionada ao envio da informação prevista no §1º.

§3º O pagamento por meio de organizações fornecedoras será realizado a partir da **abertura de conta bancária específica que permita o acompanhamento de sua movimentação, por parte das unidades executoras e gestoras.**

(...)

Art. 32. **As ações relativas à aquisição e à distribuição de alimentos são de responsabilidade exclusiva da unidade executora, que deverá zelar:**

(...)

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

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

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

28. Além disso, as Cláusulas 9.1, 9.2, 9.3 e 10 das Cédulas de Produto Rural RS/2012/02/0286 e RS/2013/02/047 afirmam o que se segue (peças 23, p. 168-169; e 24, p. 223-224):

9.1) Os recursos, no valor xxx, relativos a CPR - Doação xxx, serão depositados a crédito da conta específica em nome do EMITENTE, aberta no (a) xxx, **permitindo-se efetuar saques exclusivamente para pagamento de despesas com aquisição dos produtos constantes da “Proposta de Participação”**.

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

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

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

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

9.3) Findo o prazo da notificação de que trata Item 9.2, sem que as impropriedades e/ou irregularidades tenham sido sanadas, ou cumprida a obrigação, a COMPRADORA ao registro de inadimplência do EMITENTE no Cadastro do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e no Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN.

10) GLOSA DAS DESPESAS: **É vedada a utilização dos recursos repassados e pactuados nesta CPR - Doação, em finalidade diversa da estabelecida na Proposta de Participação a que se refere este instrumento, e ainda:**

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

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

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

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

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

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

31. Assim, ainda que durante a execução das duas CPR's não houvesse a exigência expressa de inclusão dos extratos bancários nas prestações de contas, nem da comprovação de pagamento aos beneficiários por meio de depósitos bancários, a análise conjunta do Decreto 7.775/2012, dos termos das CPR's e, posteriormente, do NOC de 29/4/2013 (parágrafos 24 a 28 retro), demonstram que à Sureg-RS cabia fiscalizar o cumprimento das obrigações pelas cooperativas, incluindo a confirmação dos pagamentos efetuados.

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

33. Resta claro que, mesmo diante da falta de exigência para que as cooperativas comprovassem o pagamento aos agricultores por meio de depósito bancário em conta corrente dos beneficiários (fora do período em que vigorou a exigência do NOC de 29/4/2013 - parágrafo 24 retro), o gestor da Sureg-RS deveria ter utilizado todos os instrumentos possíveis, inclusive solicitando os extratos das contas bancárias das entidades fornecedoras, conforme previsto no §3º do art. 13 do Decreto 7.775/2012, para garantir a regular execução das CPR's.

34. Verifica-se, também, que a falta de atuação da Sureg-RS em suas atribuições normativas de fiscalização sobre a atuação das cooperativas, possibilitou a ocorrência de outra constatação da equipe de auditoria registrada no Achado III.2 - Pagamentos a beneficiários fornecedores com descontos indevidos (peça 34, p. 16-17, e parágrafos 77 a 89 desta instrução). Um acompanhamento a contento dos pagamentos efetuados aos agricultores se torna imprescindível para garantir o cumprimento do preconizado no caput do art. 13 do Decreto 7.775/2012, evitando que as organizações fornecedoras efetuem descontos indevidos.

35. Cabe ressaltar que a suposta atuação em regime diferenciado da cooperativa que funcionou como organização fornecedora na CPR RS/2012/02/0286 (parágrafo 22.4 retro) não poderia impedir que a Sureg-RS acompanhasse todo o fluxo financeiro das operações referentes à modalidade Compra com Doação Simultânea, no âmbito do PAA, em cumprimento ao art. 13 do Decreto 7.775/2012. Qualquer cooperativa participante do programa também deveria cumprir as normas do PAA, de forma que a Sureg-RS deveria verificar esse cumprimento e, até mesmo, ter deixado de celebrar a CPR com uma organização fornecedora que não fosse capaz de atender às exigências normativas estabelecidas.

36. Diante de todo o exposto, entende-se que devem ser rejeitadas as razões de justificativas apresentadas pelo responsável em relação ao achado ora em análise, sendo aplicada Senhor Glauto Lisboa Melo Júnior a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

37. As análises decorrentes do achado ora em questão permitiram identificar a existência de falhas nos normativos internos da Conab, que podem estar gerando um problema sistêmico na atuação de suas Superintendências Regionais, uma vez que as auditorias realizadas em Santa Catarina (Achado II.5 do Relatório de Fiscalização - peça 43, p. 11, do TC 028.937/2014-7) e no Paraná (Achado II.6 do Relatório de Fiscalização - peça 67, p. 18-20, do TC 015.449/2014-9) identificaram a mesma irregularidade apontada neste achado.

38. Apesar disso, entende-se dispensada a adoção de providências neste processo, considerando que nos autos do TC 015.449/2014-9 já foi proposto determinar ao Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16/7/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI-TCU), o art. 2º da Resolução-TCU 265, de 9/12/2014, o art. 5º da Portaria-Segecex/TCU 13, de 27/4/2011, e o art. 21 do Decreto 7.775/2012, que adote, no prazo de 180 dias, providências com vistas a instituir os procedimentos necessários para garantir a rastreabilidade do fluxo financeiro das operações referentes à modalidade Compra com Doação Simultânea, no âmbito do PAA, em cumprimento ao art. 13 do Decreto 7.775/2012, de maneira que os gestores das Superintendências Regionais da Conab consigam identificar e quantificar os pagamentos efetivamente realizados pelas organizações fornecedoras aos beneficiários fornecedores.

Achado II.6 - Inclusão de entidades beneficiárias consumidoras que não estavam formalmente constituídas que ocasionou a destinação inadequada dos alimentos (peça 34, p. 11-12).

39. O Senhor Glauto Lisboa Melo Júnior foi ouvido em audiência devido à aprovação de CPR's em que as entidades beneficiárias consumidoras não foram corretamente identificadas, pois não são informados os respectivos números do CNPJ - peça 17 - ou que incluíram beneficiários consumidores que demonstraram ser inadequados, como na CPR RS/2012/02/0061, em que foram doados 2.304 kg de filé de peixe para a Comunidade Católica Nossa Senhora dos Navegantes, composta por famílias de pescadores, com o agravante da existência de seis famílias de pescadores que, também, haviam fornecido peixes à própria Cooperativa, no âmbito dessa CPR. Ou seja, são, ao mesmo tempo, fornecedores e recebedores dos alimentos, infringindo o disposto no art. 19 da Lei 12.512/2011, no art. 9º do Decreto 7.775/2012, no art. 3º da Resolução-GGPAA 62/2013 e no Manual de Operações da Conab Título 30, de 17/2/2010, Item 2, b, Anexo I, Documento 5 (peça 34, p. 11-12 e 21, e parágrafos 6 a 8 retro).

40. Sobre a **aprovação de CPR's em que as entidades beneficiárias consumidoras não foram corretamente identificadas, pois não são informados os respectivos números do CNPJ**, o responsável apresentou suas razões de justificativas conforme síntese registrada nos parágrafos seguintes (peça 42, p. 40-59, 100-102 e 341-355).

40.1 Todas as CPR observadas na verificação *in loco* (RS/2012/02/0061; RS/2012/02/0121; RS/2012/02/0122; RS/2012/02/0127; RS/2012/02/0129; RS/2012/02/0194; RS/2012/02/0279; RS/2012/02/0280 e RS/2012/02/0283) se referem, sem exceção, ao primeiro semestre do exercício 2012. Todas foram homologadas e formalizadas anteriormente à entrada em vigor do Decreto 7.775/2012 (DOU de 5/7/2012) e da Resolução-GGPAA 62/2013, publicada no DOU de 25/10/2013 (peça 42, p. 40 e 102). Os casos listados, referentes a 2013 (peça 17), também seriam anteriores à entrada em vigor da Resolução-GGPAA 62/2013 (peça 42, p. 46).

40.2 Compete ao GGPAA, órgão colegiado deliberativo vinculado ao MDS, a definição das condições de doação dos produtos adquiridos (art. 21, inciso IV, do Decreto 7.775/2012). Apenas em 2013 foi editada a Resolução-GGPAA 62, que estabelece condições, critérios objetivos e instrumentos eficazes de controle que devem ser obrigatoriamente aplicados pelos consumidores na doação de alimentos, a fim de garantir que a destinação final chegue, de fato, às pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional, beneficiários precípuos do PAA, nos termos do art. 19 da Lei 12.512/2011 (peça 42, p. 42 e 46).

40.3 O SIGPAA permite informar “entidades consumidoras”, como aquelas beneficentes da assistência social, que atuam por regiões geográficas, atreladas, por exemplo, a uma coordenação central, ou que são mantidas pelo Poder Público municipal, como são o caso de asilos, creches e até dos equipamentos públicos de nutrição, como bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias, os quais se valem comumente da inscrição do CNPJ da própria Prefeitura Municipal. Há um módulo específico do sistema informatizado utilizado pela Conab (PAA Net) que permite a inserção de dados do beneficiário consumidor “sem CNPJ próprio”. Esse módulo do sistema informatizado existe para que não haja conflito interno no próprio sistema, gerando instrumentos e peças com a inscrição duplicada de CNPJ para mais de uma entidade. Daí porque a identificação, a partir deste critério (número do CNPJ), não fica visível. Porém, a informação consta do Sistema e dos documentos inseridos nos autos dos processos administrativos respectivos, permitindo sua consulta e extração a qualquer tempo (peça 42, p. 42, 50-52 e 346-353).

40.4 De acordo com o Título 30 do MOC vigente à época (Comunicado n. 003, de 17/2/2010), as beneficiárias consumidoras seriam instituições governamentais ou não governamentais que atendessem às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. Para comprovar tais requisitos, exigia-se, tão somente, a apresentação de parecer do Conselho de Segurança Alimentar ou similar, atestando a condição acima especificada. Os documentos

comprobatórios do atendimento às exigências apresentadas acima, para todos os casos elencados na fiscalização, estariam acostados aos respectivos autos dos processos administrativos disponibilizados à equipe de auditoria (peça 42, p. 44).

40.5 Conforme tabela constante do Anexo 7 (peça 42, p. 341-345), as entidades listadas pela equipe de auditoria estariam corretamente identificadas, denotando que seriam organizações formalmente constituídas. Nos autos do processo administrativo de cada CPR, o número do CNPJ aparece em cada Termo de Recebimento e Aceitabilidade (TRA), em cada nota de doação nas prestações de contas, além de ser enviada a cópia do cartão de CNPJ juntamente com a documentação de cada entidade. O fato da entidade estar cadastrada como “sem CNPJ próprio” não significaria que ela não possuía inscrição no CNPJ e sim que o CNPJ não era exclusivo (peça 42, p. 46-50).

Análise

41. O art. 2º da Resolução-GGPAA 62/2013 menciona que a unidade recebedora deveria ser uma “organização formalmente constituída”. Contudo, não se identifica na referida norma, nem nas demais atinentes ao Programa, a obrigatoriedade de que tais entidades tenham registro no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

42. Além disso, as informações trazidas aos autos demonstram que o sistema usado pela Conab para executar o PAA permite a inclusão de beneficiários consumidores sem CNPJ próprio (parágrafo 40.3 retro).

43. Dessa forma, considera-se que devem ser acatadas as razões de justificativas apresentadas pelo Senhor Glauto Lisboa Melo Júnior referentes à aprovação de CPR's em que as entidades beneficiárias consumidoras não foram corretamente identificadas, pois não são informados os respectivos números do CNPJ.

44. Quanto à **inclusão inadequada de beneficiários consumidores**, o responsável apresentou as razões de justificativas registradas nos parágrafos seguintes (peça 42, p. 40-59, 100-102 e 341-355).

44.1 Alguns produtores beneficiários também forneceram o produto, por isso a entidade fornecedora teria sido notificada para regularização e devolução dos valores. Outros produtores beneficiários, apesar de constarem com fornecedores na CPR, teriam sido substituídos por outros produtores, razão pela qual não haveria irregularidade em relação a esses (peça 42, p. 52-54 e 57).

44.2 A Comunidade Católica Nossa Senhora dos Navegantes integra as coordenações das comunidades católicas mantidas pela Mitra Diocesana de Pelotas - Paróquia de São Lourenço do Sul, inscrita no CNPJ sob o n. 92.238.138/0016-28, e se encontrava regularmente inscrita no Conselho de Assistência Municipal (peça 42, p. 52 e 354-355).

44.3 No ano de 2012, exercício que corresponde à execução da CPR em questão, às entidades beneficiárias consumidoras ainda não se exigia, como hoje se faz, o registro no Conselho Municipal de Assistência Social, o que poderia favorecer a detecção de situações similares às elencadas, restringindo ou até impedindo a inserção de beneficiários consumidores pertencentes a comunidades identificadas com as dos próprios fornecedores de produtos (peça 42, p. 54).

44.4 A cooperativa e a entidade beneficiária, sob a qual eram atendidas as pessoas beneficiárias consumidoras, assumiram erro e comprometeram-se a manter atualizados seus cadastros para evitar novas ocorrências desse tipo. A Coopesca foi notificada para promover a devolução da importância de R\$ 478,92, correspondente ao total apurado das doações/distribuições havidas em favor dos núcleos familiares integrados pelos produtores Armando Lages da Silva, Gessi Aranha da Silva e Simone Rodrigues (peça 42, p. 57-59 e 102).

44.5 Como as entidades beneficiárias consumidoras também são objeto de controle social no âmbito das propostas de CPR formalizadas, descaberia à Conab antever problemas no simples fato de os beneficiários fornecedores e recebedores, em uma mesma proposta, serem constituídos, basicamente, por famílias de pescadores. Além disso, o gabarito de fiscalização das propostas do PAA, na Conab, somente foi definido a partir do exercício 2013. Não havia normatização correlatada para o exercício 2012, de modo que a CPR RS/2012/02/0061 deixou de ser objeto de ação fiscalizatória *in loco*, o que serviria ao agir antecipado a potenciais irregularidades (peça 42, p. 54-56).

Análise

45. Verifica-se, inicialmente, que o gestor reconheceu a ocorrência da irregularidade apontada pela equipe de auditoria em relação à inclusão de beneficiários consumidores inadequados na execução da CPR RS/2012/02/0061 (parágrafos 44.1 e 44.4 retro).

46. Apesar disso, defende que “descaberia à Conab antever problemas no simples fato de os beneficiários fornecedores e recebedores, em uma mesma proposta, serem constituídos, basicamente, por famílias de pescadores” (parágrafo 44.5 retro).

47. De acordo com o art. 9º do Decreto 7.775/2012, os alimentos adquiridos no âmbito do PAA serão destinados para: I - o consumo de pessoas ou famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional; II - o abastecimento da rede socioassistencial; III - o abastecimento de equipamentos de alimentação e nutrição; IV - o abastecimento da rede pública e filantrópica de ensino; V - a constituição de estoques públicos de alimentos, destinados a ações de abastecimentos social ou venda; e VI - o atendimento a outras demandas definidas pelo GGPA.

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

49. O Título 30 do MOC (Comunicado Conab/MOC n. 003, de 17/2/2010), vigente durante o ano de 2012, previa que a Conab deveria avaliar e fiscalizar todos os procedimentos relacionados à modalidade de Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (peça 13, p. 4).

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

51. Ressalta-se que a devolução de recursos efetuada pela cooperativa (parágrafo 44.4 retro) não é suficiente para elidir totalmente a irregularidade apontada pela equipe de auditoria, uma vez que não foram enviadas razões para justificar o fato de o gestor da Sureg-RS ter aprovado CPR em que os beneficiários consumidores eram inadequados (pescadores recebendo peixes).

52. Assim, entende-se que devem ser rejeitadas as razões de justificativas apresentadas pelo Senhor Glauto Lisboa Melo Júnior referentes à inclusão de beneficiários consumidores que demonstraram ser inadequados na CPR RS/2012/02/0061, sendo aplicada ao referido responsável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Achado III.1 – Aquisição de produtos em desconformidade com o Programa de Aquisição de Alimentos e os princípios da Administração Pública (peça 34, p. 12-16).

53. O Senhor Glauto Lisboa Melo Júnior foi ouvido em audiência devido à aprovação de proposta das CPR's executadas pela Cooperativa Mista de Produção e Comercialização Camponesa do Rio Grande do Sul Ltda. - CPC (RS/2012/02/0121; RS/2012/02/0122; RS/2012/02/0127;

RS/2012/02/0129; RS/2012/02/0194; RS/2012/02/0279; RS/2012/02/0280 e RS/2012/02/0283), da CPR RS/2012/02/0061, executada pela Cooperativa dos Pescadores Profissionais Artesanais Pérola da Lagoa - Coopesca e da CPR RS/2013/02/0137, executada pela Cooperativa Mista de Pequenos Agricultores da Região Sul Ltda. – Coopar, onde foram incluídos produtos industrializados por terceiros sem a realização de licitação, ou processados pelo próprio beneficiário com a utilização de insumos adquiridos de terceiros, em desacordo com o estabelecido nos arts. 17 da Lei 12.512/2011, 2º e 5º do Decreto 7.775/2012 e que não atendam às finalidades do Programa, conforme art. 19, inciso II, da Lei 10.696/2003 (peça 34, p. 12-16 e 21 e parágrafos 6 a 8 retro).

54. O responsável apresentou suas razões de justificativas sobre o Achado III.1 do Relatório de Fiscalização, conforme síntese registrada nos parágrafos seguintes (peça 42, p. 59-87, 102-106).

54.1 Sob o amparo das normas específicas do PAA, na modalidade Compra com Doação Simultânea, seria permitida a aquisição de produtos da agricultura familiar, ainda que processados, industrializados ou beneficiados (peça 42, p. 59).

54.2 Os servidores lotados na unidade executora da Conab, notadamente aqueles em exercício na Superintendência Regional do Rio Grande do Sul, devem observar, dentro de um regime de hierarquia e subordinação trabalhista, bem como de competências regimentais previamente estabelecidas, o cumprimento das normas da empresa, sob pena de responsabilidade funcional. Logo, não cumpriria a estes agentes questionar ou obstar a aplicabilidade dos atos normativos editados pelas instâncias deliberativas e órgãos formuladores da empresa ou do próprio Programa de Aquisição de Alimentos (peça 42, p. 61).

54.3 A legislação atinente às licitações públicas deve ser conciliada com a lei de instituição do PAA (art. 19, §2º, da Lei 10.696/2003), com a legislação cooperativista brasileira (Lei 5.764/1971) e com outras relacionadas aos aspectos levantados na Auditoria, sem prejuízo de que possam ser emitidas recomendações visando ao aperfeiçoamento dos normativos que regem o PAA na Conab (peça 42, p. 61).

54.4 As CPR's em que teria se dado a inclusão de produtos processados por terceiros seriam, em sua maioria, formalizadas anteriormente à entrada em vigor do Decreto 7.775/2012. Para a celebração dos contratos, as condições formais exigidas teriam sido cumpridas e amparadas com a entrega de documentos que comprovariam a procedência do produto, a regularidade fiscal do empreendimento ofertante e a garantia da qualidade sanitária (peça 42, p. 61-63).

54.5 No caso de prestação de serviços de terceiros para qualificação da produção familiar, cabe destacar, ainda, que no âmbito da legislação cooperativista, especialmente nos arts. 73, 86 e 89 da Lei 5.764/1971, a prestação de serviços de melhoramento e aquisição de bens para os associados estão previstas e qualificadas como extensão do objeto das cooperativas, portanto, enquadrando-se como "ato cooperado". Pressupõem-se, dessa forma, que nos casos citados pela Auditoria a cooperativa buscou formalizar parcerias ou contratos com terceiros, representando a vontade do seu quadro social, para oferecer um serviço de beneficiamento, transformação ou agregação de valor à produção, exclusivamente para seus associados, mantendo-se no objeto da cooperativa e amparado pelo ato cooperado (peça 42, p. 63-65, 80, 82 e 106).

54.6 Nenhuma infração ao disposto no art. 5, inciso IV, do Decreto 7.775/2012 teria se dado no caso concreto, seja porque tal dispositivo sequer se encontrava em vigência à época das contratações, seja porque o Título 30 do MOC/Conab então em vigor, e que regulava as operações e CPR's em execução na Sureg-RS até 16/5/2013 (Comunicado n. 003, de 17/2/2010, substituído pelo Comunicado n. 009, de 16/5/2013), contemplava a possibilidade, estando de pleno acordo com legislação de regência do PAA então vigente. O próprio Grupo Gestor do Programa, a quem cabe, dentre outros, autorizar a regulamentação da execução do PAA por intermédio da Conab, não teria imposto qualquer restrição à comercialização de produtos processados ou industrializados, ainda que por terceiros (peça 42, p. 65-75, 78 e 104).

54.7 O PAA operacionalizado diretamente com Estados e Municípios, via termo de adesão e convênio firmado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sem a intervenção da Conab, adquiriu em produtos industrializados, incluindo aqueles processados/beneficiados por terceiros, um total superior a R\$ 108,4 milhões entre os anos 2012 e 2015, em volume que ultrapassa as 20.300 toneladas de alimentos processados, incluindo aqueles processados por terceiros (peça 42, p. 75 e 104-106).

54.8 O PAA integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), instituído pela Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, e tem as seguintes finalidades (art. 2º do Decreto 7.775/2012): I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, incentivo ao processamento da produção e à geração de renda; e II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar (peça 42, p. 77).

54.9 O Decreto 7.775/2012, em seu artigo 13, autoriza as organizações fornecedoras a deduzir custos operacionais dos pagamentos realizados aos beneficiários fornecedores. Entende-se, portanto, que além dos tributos, podem ser deduzidos dos valores finais recebidos pelos agricultores, os custos de transporte, armazenamento, beneficiamento ou processamento, sem qualquer limitação à origem desses custos, se decorrentes da atividade própria ou terceirizada. Assumir posição contrária à admissão de produtos processados, ainda que por terceiros, pode vir a caracterizar contrariedade à finalidade do próprio PAA (peça 42, p. 78).

54.10 A não admissão de produtos beneficiados poderia vir a caracterizar violação às disposições legais contidas no art. 19 da Lei 10.696/2003, Capítulo III, da Lei 12.512/2011 e Decreto 7.775/2012, uma vez que não seria possível promover segurança alimentar e nutricional das famílias (consumidores beneficiários dos alimentos do PAA) comercializando apenas produtos *in natura* (peça 42, p. 78-80).

54.11 A hipótese aventada - não admissão do produto beneficiado por produtor familiar ou sua organização que não disponham de indústria própria -, por si só, atingiria em cheio um dos pilares do Programa: a garantia de renda ao produtor familiar, considerando que produtos como arroz, trigo e milho não seriam comercializados no âmbito do PAA se não sofressem beneficiamento (peça 42, p. 82).

54.12 Seria possível afirmar que o PAA, ao normatizar o permissivo de aquisição de produtos processados ou beneficiados, ainda que por terceiros, mas com origem e produção em um regime familiar, estaria a cumprir sua finalidade de garantia de renda ao produtor rural, incentivando a Agricultura Familiar, a valorização e consumo dos produtos por ela produzidos e, ao mesmo tempo, promove o abastecimento alimentar e o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável (peça 42, p. 84-86).

54.13 No tocante aos produtos processados pelo próprio beneficiário, mas com a utilização de insumos adquiridos de terceiros, as normas do PAA, editadas pela Conab e cumpridas por suas unidades internas, não vedariam a sua admissão. O que seria exigido - e somente a partir da edição da atual versão do Título 30 do MOC/Conab (Comunicado n. 019, de 1/9/2014) - é que ao menos um dos produtos caracterizados como matéria-prima básica deva ser da produção própria do beneficiário fornecedor. E isso teria se verificado em todos os casos citados pela Auditoria, a saber: CPR's RS/2012/02/0121; RS/2012/02/0122; RS/2012/02/0127; RS/2012/02/0129; RS/2012/02/0194; RS/2012/02/0279; RS/2012/02/0280, RS/2012/02/0283 e RS/2012/02/0061 (peça 42, p. 86).

54.14 A normatização interna vigente na Conab, como dito, tomaria como base a matéria-prima básica, e não os insumos utilizados para sua composição, para a correta definição do que sejam alimentos possíveis de serem comercializados à conta da execução do PAA. Assim, os

exemplos elencados pela Auditoria (pães, bolos e biscoitos), têm como matéria-prima básica o trigo, produzido pelo agricultor familiar fornecedor, em conformidade com o que disporia, com expressa autorização, o Título 30 do MOC/Conab (peça 42, p. 87 e 106).

55. A Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA, de 7/10/2015 (peça 48 e parágrafos 12 a 14 retro), também trouxe considerações sobre o achado III.1 do Relatório de Fiscalização (peça 34, p. 12-16), conforme registros dos parágrafos seguintes.

55.1 A produção e o consumo de produtos beneficiados/processados fazem parte de um rol de demandas da Política de Segurança Alimentar e Nutricional e, ao tempo em que fortalece o desenvolvimento e a organização econômica da agricultura familiar, possibilita o atendimento da demanda das entidades e das pessoas consumidoras desses alimentos, com qualidade e praticidade (peça 48, p. 4).

55.2 Diante da diversidade de categoria das cooperativas, existem unidades com potencial de organização que permite sua consolidação e possuem condições de investir em estruturas de beneficiamento e outras, de forma diversa, não possuem condições de imobilizar capital em uma estrutura agroindustrial, em face de custos de instalação e de manutenção, assim como de riscos de ociosidades. Nestes casos, tem se verificado que há mais racionalidade econômica em manter o foco da cooperativa e demais organizações formais no aprimoramento da produção primária e *in natura*, investindo em alternativas de terceirização dos serviços de beneficiamento (peça 48, p. 4-5).

55.3 As cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar são atores reconhecidos no marco regulatório que trata de agricultura familiar no Brasil. Por serem uma reunião de agricultores familiares reconhecidos em Lei, não podendo ser tratada de forma dissociada de seus componentes, também são “público beneficiário do programa”, não devendo ser entendidos como um “agente alheio” ou um intermediário do processo de participação de seus agricultores. Em suma, as cooperativas e organizações formais da agricultura familiar são a própria agricultura familiar. Dessa forma, a decisão de comercializar produtos processados, e para isso, terceirizar ou não serviços de agro industrialização (ou qualquer outro serviço), com o devido rateio dos custos incorridos entre o grupo responsável pela organização, é uma prerrogativa da categoria jurídica denominada cooperativa, assim como de seus associados, conforme previsão do art. 13 do Decreto 7.775/2012 (peça 48, p. 5).

55.4 No contexto da preservação das premissas legais de fortalecimento e de desenvolvimento da agricultura familiar, não se vislumbra prejuízo aos agricultores familiares que compõem a organização que terceiriza o processamento de determinados produtos, uma vez que as decisões de comercialização, terceirização do processamento e os descontos e rateios relativos aos valores são decididos por todos os seus membros associados (peça 48, p. 5-6).

55.5 A ausência de licitação na terceirização do processamento de determinados produtos não representa nenhum tipo de dano ao Erário ou custos adicionais ao programa, uma vez que a regra essencial para a dispensa de licitação no PAA, conforme art. 19 da Lei 10.696/2003 e art. 16 da Lei 12.512/2011, é a adoção de preços de mercado para todas as suas operações. Assim sendo, mesmo com os processos decisórios próprios dentro de uma cooperativa, o programa não sofre acréscimos nos seus preços vigentes, que devem ser obrigatoriamente compatíveis com os preços finais praticados no mercado (peça 48, p. 6).

55.6 Não caberia exigir de entidades privadas a adoção de processos licitatórios tipicamente voltados para entidades públicas, com risco de se incorrer em maiores custos ou até inviabilizar a execução da política pública, visto que poderá resultar em prejuízo à oferta de produtos para o atendimento da demanda do programa Segurança Alimentar e Nutricional, com a eventual possibilidade de eliminação de produtos processados. Da mesma forma, não caberia como alternativa o governo se responsabilizar diretamente pelos processos licitatórios de contratação de

processamento por parte das cooperativas e demais organizações formais participantes do programa (peça 48, p. 6).

55.7 Decisões que afetem o suprimento de alimentos processados no PAA podem ter efeitos negativos na quantidade e qualidade dos alimentos fornecidos atualmente a um grande grupo de escolas, creches, hospitais, entidades da rede sócio assistencial e equipamentos de alimentação e nutrição, que atendem milhares de pessoas anualmente no país (peça 48, p. 6).

55.8 Sobre a “inclusão de produtos processados pelo próprio beneficiário com a utilização de insumos adquiridos de terceiros”, entendeu-se que uma família detentora da DAP pode produzir bens e serviços a partir de práticas não essencialmente agrícolas, mas que fundamentalmente são provenientes da sua mão de obra familiar, conforme art. 3º da Lei 11.326, de 24/7/2006. Dessa forma, desde que atendidos os critérios de mão de obra e gestão do negócio rural dispostos na Lei 11.326/2006, uma família poderia praticar a produção de pães, doces, e outros produtos não importando a proveniência de seus insumos. Assim também seria reconhecido o artesanato, o turismo rural e outros produtos e serviços que complementem sua renda e incentivem a produção diversificada (peça 48, p. 6-7).

Análise

56. Assiste razão ao responsável ao mencionar que o Título 30 dos Manuais de Operação da Conab possibilita a comercialização, no âmbito do PAA, de produtos processados ou industrializados (parágrafo 54.1 retro e peça 84, p. 1, 26 e 49):

4) PRODUTOS AMPARADOS: produtos alimentícios próprios para consumo humano, observando-se:

(...)

b) produtos industrializados/processados/beneficiados: o prazo de validade não deverá ser inferior ao da execução do projeto; (Comunicado Conab/MOC n. 003, de 17/2/2010)

4) PRODUTOS AMPARADOS: produtos alimentícios próprios para consumo humano, sementes, mudas e outros materiais propagativos de culturas alimentares observando-se:

(...)

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

57. O art. 13 do Decreto 7.775/2012, mencionado na Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA (parágrafo 55.3 retro), de fato permite que as organizações fornecedoras deduzam, do valor pago aos beneficiários fornecedores, os custos operacionais, incluindo aqueles decorrentes de beneficiamento ou processamento:

Art. 13. Na hipótese de pagamento por meio de organizações fornecedoras, os custos operacionais de transporte, armazenamento, beneficiamento ou processamento poderão ser deduzidos do valor a ser pago aos beneficiários fornecedores, desde que previamente acordados com estes beneficiários.

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

Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos, compreendendo as seguintes finalidades: (Redação dada pela Lei nº 11.512, de 2011) (Regulamento)

I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda; (Incluído dada pela Lei nº 11.512, de 2011)

II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; (Incluído dada pela Lei nº 11.512, de 2011)

III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; (Incluído dada pela Lei nº 11.512, de 2011)

IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar; (Incluído dada pela Lei nº 11.512, de 2011)

V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares; (Incluído dada pela Lei nº 11.512, de 2011)

VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e (Incluído dada pela Lei nº 11.512, de 2011)

VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização. (Incluído dada pela Lei nº 11.512, de 2011)

§1º Os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos formados nos termos deste artigo serão destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional. (Redação dada pela Lei nº 11.512, de 2011)

§2º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 11.512, de 2011)

§3º O Poder Executivo constituirá Grupo Gestor do PAA, com composição e atribuições definidas em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 11.512, de 2011)

§4º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 11.512, de 2011)

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

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

Art. 5º As **aquisições de alimentos** no âmbito do PAA **poderão ser realizadas com dispensa do procedimento licitatório**, desde que atendidas, **cumulativamente**, as seguintes exigências: (...)

I - os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, aferidos e definidos segundo metodologia instituída pelo GGPAA;

II - os beneficiários e organizações fornecedores comprovem sua qualificação, na forma indicada nos incisos II e III do caput do art. 4º, conforme o caso;

III - seja respeitado o valor máximo anual ou semestral para aquisições de alimentos, por unidade familiar, ou por organização da agricultura familiar, conforme o disposto no art. 19; e

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

Parágrafo único. O GGPAA estabelecerá metodologia de definição de preço diferenciado para alimentos agroecológicos ou orgânicos e procedimento para a sua compra, observado o disposto no parágrafo único do art. 17 da Lei nº 12.512, de 2011. (grifos nossos).

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

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

63. Assim, contrariando o que foi registrado na Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA (parágrafo 55.5 retro), a regra essencial para a dispensa de licitação no PAA não se limita à adoção de preços de mercado para todas as suas operações, mas ao atendimento de todo o conjunto de exigências elencadas no art. 5º do Decreto 7.775/2012, que inclui, no inciso IV,

“os alimentos adquiridos sejam de produção própria dos beneficiários fornecedores (...)” (parágrafo 60 retro).

64. Sobre as alegações registradas no parágrafo 55.6 desta instrução, cabe ressaltar que o art. 5º do Decreto 7.775/2012 menciona a dispensa de licitação nas aquisições de alimentos no âmbito do PAA, ação executada por unidades executoras como a Conab. Dessa forma, a equipe de auditoria não cogitou que os processos licitatórios seriam realizados pelas cooperativas (entidades privadas).

65. Os registros da Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA, também constantes do parágrafo 55.6 retro, abordam a elevação dos custos decorrentes da execução de processos licitatórios para a aquisição de alimentos produzidos por terceiros, que não os agricultores familiares. De fato, a alegação está correta. Assim, pode-se concluir que o legislador dificultou “propositalmente” a aquisição de produtos beneficiados ou processados por terceiros, com o objetivo de cumprir uma das finalidades do PAA, que é valorizar os alimentos produzidos pela agricultura familiar (art. 19, inciso II, da Lei 10.696/2003 e parágrafo 58 retro).

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

67. Ainda sobre o assunto “recursos”, é sabido que eles são escassos e insuficientes para atender a todos os agricultores familiares que se habilitam a participar do PAA. Dessa forma, ao contrário do que afirma a Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA (parágrafo 55.4 retro), a opção por entregar produtos industrializados, processados e beneficiados por terceiros ao PAA pode provocar prejuízo aos agricultores familiares. Conforme já mencionado com detalhes no Relatório de Fiscalização (peça 34, p. 12-16), o montante utilizado para pagar os custos de fabricação acaba nas mãos de empresas privadas e deixa de beneficiar outros agricultores que estariam aptos a entregar seus produtos ao programa e, com isso, ampliar o número de beneficiários na ponta recebedora, atendendo às finalidades basilares do PAA, quais sejam: incentivar a agricultura familiar e promover o acesso à alimentação às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

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

69. Por fim, a Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA (parágrafo 55.8 retro) ainda registrou, a respeito da irregularidade de “inclusão de produtos processados pelo próprio beneficiário com a utilização de insumos adquiridos de terceiros”, o entendimento que uma família detentora da DAP poderia produzir bens e serviços a partir de práticas não essencialmente agrícolas, mas que fundamentalmente são provenientes da sua mão de obra familiar, desde que atendidos os critérios de mão de obra e gestão do negócio rural dispostos na Lei 11.326/2006. Assim, uma família poderia produzir pães, doces e outros produtos, não importando a proveniência de seus insumos.

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

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Inciso com redação dada pela Lei nº 12.512, de 14/10/2011)
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

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

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

73. Também não procede a alegação do responsável afirmando que nenhuma infração ao disposto no art. 5, inciso IV, do Decreto 7.775/2012, teria se dado no caso concreto, considerando que tal dispositivo não se encontrava em vigência à época das contratações (parágrafo 54.6 retro), uma vez que todas as CPR's citadas pela Auditoria foram celebradas após a entrada em vigor do referido Decreto, datado de 4/7/2012 e publicado no DOU em 5/7/2012. As CPR's mencionadas foram as seguintes (peça 34, p. 13): RS/2012/02/0061 (assinada em 8/8/2012 - peça 16, p. 56); RS/2012/02/0121 (assinada em 24/8/2012 - peça 83, p. 3); RS/2012/02/0122 (assinada em 24/8/2012 - peça 83, p. 6); RS/2012/02/0127 (assinada em 24/8/2012 - peça 83, p. 9); RS/2012/02/0129 (assinada em 24/8/2012 - peça 83, p. 12); RS/2012/02/0194 (assinada em 12/12/2012 - peça 83, p. 15); RS/2012/02/0279 (assinada em 11/7/2013 - peça 14, p. 101); RS/2012/02/0280 (assinada em 14/7/2013 - peça 15, p. 125); RS/2012/02/0283 (assinada em 11/7/2013 - peça 83, p. 18); e RS/2013/02/0137 (assinada em 7/11/2013 - peça 19, p. 80).

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

75. As análises decorrentes do achado ora em questão permitiram identificar a existência de falhas nos procedimentos executados da Conab, que podem estar gerando um problema sistêmico na atuação das Superintendências Regionais, uma vez que as auditorias realizadas em Santa Catarina (Achado III.1 do Relatório de Fiscalização - peça 43, p. 13-16, do TC 028.937/2014-7) e no Paraná (Achado III.1 do Relatório de Fiscalização - peça 67, p. 24-30, do TC 015.449/2014-9) identificaram a mesma irregularidade apontada neste achado.

76. Apesar disso, entende-se dispensada a adoção de providências neste processo, considerando que nos autos do TC 015.449/2014-9 já foi proposto determinar ao Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443, de 16/7/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI-TCU), o art. 2º da Resolução-TCU 265, de 9/12/2014, o art. 5º da Portaria-Segecex/TCU 13, de 27/4/2011, e o art. 21 do Decreto 7.775/2012, que adote, no prazo de 180 dias, providências com vistas a instituir os procedimentos necessários para garantir que os gestores das Superintendências Regionais da Conab, ao celebrarem Cédulas de Produto Rural contendo produtos processados, sem a realização de licitação, certifiquem-se que a produção é executada pelos próprios agricultores e com insumos por eles cultivados, em cumprimento ao art. 5 do Decreto 7.775/2012.

Achado III.2. - Pagamentos a beneficiários fornecedores com descontos indevidos (peça 34, p. 16-17).

77. O Senhor Glauto Lisboa Melo Júnior foi ouvido em audiência devido à liberação dos pagamentos às organizações fornecedoras sem a verificação da ocorrência de descontos indevidos nos pagamentos aos agricultores na execução das cédulas CPR/RS/2013/02/0137, da Cooperativa Mista dos Pequenos Agricultores da Região Sul Ltda. e CPR/RS/2012/02/0287 e CPR/RS/2011/02/0345, da Cooperativa Sul Ecológica de Agricultores Familiares Ltda. de Santa Vitória do Palmar, em desacordo com o disposto no artigo 13, *caput*, e §1º, do Decreto 7.775/2012 (peça 34, p. 16-17 e 21 e parágrafos 6 a 8 retro).

78. O responsável apresentou suas razões de justificativas sobre o Achado III.2 do Relatório de Fiscalização, conforme síntese registrada nos parágrafos seguintes (peça 42, p. 89-96, 108-110).

78.1 Previamente ao estabelecimento da atual redação do Título 30 do MOC/Conab, ou seja, em data anterior a 1/9/2014, na operacionalização da Compra com Doação Simultânea, o “Relatório de Entrega” (Documento n. 06 - Comunicados Conab/MOC n. 003/2010; 009/2013 e 005/2014) era apresentado pelas organizações fornecedoras em sede de prestação de contas. Tratava-se de documento de caráter declaratório. As normas da Conab eram silentes quanto à necessidade de demonstração detalhada da composição dos custos finais dos produtos fornecidos, o que, por si só, tornava inviável aferir a ocorrência de descontos indevidos juntos aos beneficiários fornecedores individuais (produtores) - peça 42, p. 89 e 108.

78.2 Especificamente quanto aos casos citados pela Equipe de Auditoria, a Conab não teria conhecimento de que existiram descontos indevidos junto aos produtores associados às cooperativas fornecedoras, consoante demonstram os documentos que instruem os respectivos autos dos processos administrativos de cada uma das CPR's identificadas. E, mesmo que assim não fosse, não poderia a Conab intervir na relação entre a organização fornecedora e os produtores familiares (peça 42, p. 91).

78.3 As CPR's RS/2011/02/0345 e RS/2012/02/0287 foram formalizadas sob a vigência do Título 30 do MOC/Conab editado em 17/2/2010. A organização fornecedora, pelo que se verifica da consulta aos autos dos processos administrativos (peça 58, p. 22 e 34), teriam se baseado na Ata n. 01/07, datada de 28/3/2007, autorizando os descontos. Posteriormente, teriam renovado a ata em 14/5/2014 (Ata n. 02/2014), mantendo a autorização aos descontos (peça 42, p. 91, 93 e 110).

78.4 A CPR RS/2013/02/0137 foi formalizada sob a vigência do Título 30 do MOC/Conab editado em 16/5/2013. A organização apresentou memórias de reuniões realizadas com os grupos de produtores que autorizavam o desconto e as sobras para a cooperativa, e também declarações individuais, todos documentos assinados pelos próprios produtores fornecedores em que externaram, de forma expressa e inequívoca, ciência quanto ao preço a ser pago pela Conab pelo produto fornecido (peças 42, p. 94 e 110; e 70, p. 551).

78.5 Mesmo que alguns descontos tenham sido nominados, em algum momento, de “custos administrativos” e “sobras para a cooperativa”, nenhuma irregularidade teria ocorrido. Primeiro, em razão do respaldo pelas normas de regência do PAA vigentes no momento de efetivação das CPR's. Ao depois, diante da característica das propostas, poderia se verificar que os descontos teriam decorrido dos inevitáveis custos de transporte, armazenamento, beneficiamento ou processamento dos produtos comercializados, que são incidentes no processo da produção à comercialização, por intermédio da organização fornecedora (peça 42, p. 94).

78.6 A exigência do art. 13 do Decreto 7.775/2012, aplicável a todas as organizações fornecedoras da Agricultura Familiar que operam no PAA, não invalidaria aquelas decorrentes da Lei 5.764/1971 (arts. 79 a 81), que dispõe acerca do ato cooperativo e da distribuição das despesas, incidente às sociedades cooperativas, como nos casos em tela (peça 42, p. 96 e 110).

79. A Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA, de 7/10/2015 (peça 48 e parágrafos 12 a 14 retro), também trouxe considerações sobre o achado III.2. - Pagamentos a beneficiários fornecedores com descontos indevidos (peça 34, p. 16-17), conforme registros dos parágrafos seguintes.

79.1 A partir do Decreto 7.775/2012, regulamentou-se a política de descontos no âmbito do PAA, afeta ao disposto no seu art. 13. Em uma evolução normativa, realizada por meio do MOC em 2014, passou-se a obrigar, a partir do Termo de Compromisso do beneficiário fornecedor, um rito de concordância individual dos agricultores componentes de cooperativas e organizações participantes do PAA, sobre a política de descontos, para além dos tributos incidentes. Dessa forma, eventuais situações identificadas na execução do Programa que representem inobservância do arcabouço normativo vigente, por parte dos agentes públicos ou privados atuantes no Programa, recomendam medidas corretivas dos gestores públicos, assim como dos órgãos de controle interno e externo (peça 48, p. 7).

79.2 Fruto dos entendimentos realizados com a CGU, foram elencadas as recentes medidas estruturantes de aprimoramento normativo e processual sobre a execução do PAA, quais sejam: emissão da Resolução do Grupo Gestor do PAA n. 62/2013, que trata da destinação dos alimentos adquiridos pelo PAA; publicação do Decreto 8.293/2014, que altera o Decreto 7.775/2012; e atualização do Título 30 do MOC (peça 48, p. 7-8).

Análise

80. O Decreto 7.775, de 4/7/2012, estava em vigor antes da celebração e execução de duas CPR's mencionadas neste achado (RS/2012/02/0287 e RS/2013/02/0137 - peças 19, p. 80; e 20, p. 40). Os artigos 13 e 32 do referido Decreto estabelecem o seguinte:

Art. 13. Na hipótese de pagamento por meio de organizações fornecedoras, **os custos operacionais de transporte, armazenamento, beneficiamento ou processamento poderão ser deduzidos do valor a ser pago aos beneficiários fornecedores**, desde que previamente acordados com estes beneficiários.

§1º As **organizações deverão informar os valores efetivamente pagos a cada um dos beneficiários**, observados a periodicidade e os procedimentos definidos pelo GGPAA.

§2º A liberação de novos pagamentos à organização será condicionada ao envio da informação prevista no §1º.

§3º O **pagamento por meio de organizações fornecedoras** será realizado a partir da **abertura de conta bancária específica que permita o acompanhamento de sua movimentação**, por parte das **unidades executoras** e gestoras.

(...)

Art. 32. **As ações relativas à aquisição e à distribuição de alimentos são de responsabilidade exclusiva da unidade executora, que deverá zelar:**

(...)

IX - pela fiscalização das atividades do Programa no seu âmbito de execução. (Incluído pelo Decreto nº 8.293, de 2014). Grifos nossos.

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

82. Além disso, as Cláusulas 9.1, 9.2, 9.3 e 10 das Cédulas de Produto Rural RS/2012/02/0287 e RS/2013/02/0137 afirmam o que se segue (peças 19, p. 78-79; e 20, p. 38-39):

9.1) Os recursos, no valor xxx, relativos a CPR - Doação xxx, serão depositados a crédito da conta específica em nome do EMITENTE, aberta no (a) xxx, permitindo-se efetuar saques exclusivamente para pagamento de despesas com aquisição dos produtos constantes da “Proposta de Participação”.

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

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

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

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

9.3) Findo o prazo da notificação de que trata Item 9.2, sem que as impropriedades e/ou irregularidades tenham sido sanadas, ou cumprida a obrigação, a COMPRADORA ao registro de inadimplência do EMITENTE no Cadastro do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e no Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - CADIN.

10) GLOSA DAS DESPESAS: É vedada a utilização dos recursos repassados e pactuados nesta CPR - Doação, em finalidade diversa da estabelecida na Proposta de Participação a que se refere este instrumento, e ainda:

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

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

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

83. Conforme os registros acima e ao contrário do que alegou o responsável (parágrafos 78.1 e 78.2 retro), as normas do PAA existentes antes da celebração das CPR's questionadas neste achado já previam a responsabilidade fiscalizatória da Conab, de forma que a Sureg-RS não só poderia, mas deveria, ter adotado as providências necessárias para impedir que as cooperativas aplicassem descontos indevidos aos seus cooperados, quando das atividades executadas no âmbito do PAA.

84. Não se pode considerar que a Sureg-RS exerceu corretamente a fiscalização a seu cargo baseando-se, apenas, nas características das propostas (parágrafo 78.5 retro) e na suposição que os descontos estariam corretos, sem que tenha requerido e recebido das organizações fornecedoras (cooperativas) os documentos comprobatórios pertinentes.

85. A inclusão de descontos de carácter desconhecido como “sobras para a cooperativa” (parágrafo 78.5 retro), ainda que autorizado pelos cooperados, extrapola o definido em ato normativo e, também, possibilita que a cooperativa cobre, por exemplo, uma “taxa” para inclusão dos agricultores (quem não autorizasse a liberação das “sobras” para a cooperativa, possivelmente ficaria de fora do programa). Resta claro que, independentemente dos acordos efetuados entre os cooperados e as cooperativas, as regras do PAA devem ser cumpridas por todos os participantes do programa e fiscalizadas pelas unidades executoras, como as Superintendências Regionais da Conab.

86. Ressalta-se que as normas do Decreto 7.775/2012 e da Lei 5.764/1971, que dispõe sobre o cooperativismo (parágrafo 78.6 retro), não se invalidam, mas possuem tramites diferentes. Os acordos firmados entre os cooperados e as cooperativas devem ser respeitados, mas não podem ser aceitos durante a execução do PAA, se estiverem em desacordo com as regras do Programa. Ademais, as relações decorrentes do PAA são uma parcela das relações econômicas entre a cooperativa e cooperados, assim, se não houver clareza na forma como os pagamentos são efetuados, não será possível verificar se um mesmo custo, ainda que operacional, está sendo cobrado simultaneamente em mais de um projeto, onerando indevidamente os agricultores.

87. Diante das considerações acima, entende-se que devem ser rejeitadas as razões justificativas apresentadas pelo Senhor Glauto Lisboa Melo Júnior em relação ao achado ora em análise, sendo aplicada ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

88. Sobre as considerações da Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA (parágrafos 79.1 e 79.2 retro), ainda que relatem melhorias efetuadas nos normativos atinentes ao Programa, não tem o condão de justificar a conduta irregular do responsável, nem demonstram que a Conab tenha assumido e divulgado internamente suas atribuições fiscalizatórias previstas no Decreto 7.775/2012.

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

Outras Razões de Justificativa

90. O Senhor Glauto Lisboa Melo Júnior ainda alegou que (peças 42, p. 98 e 100; e 76):
E mesmo em nível regional, dentro da estrutura das Superintendências Regionais, há o estabelecimento claro de atribuições para cada uma das áreas envolvidas. O acompanhamento da execução do PAA, na Superintendência Regional do Rio Grande do Sul, sempre esteve a cargo, no aspecto operacional, da Gerência de Operações (GEOPE). No âmbito desta, sob sua subordinação, o Setor de Programas Institucionais e Sociais de Abastecimento (SEPAB). Quanto aos temas de controle contábil e financeiro, há a Gerência de Administração e Finanças (GEFAD) e, nesta, o Setor Contábil e Financeiro (SECOF), que lhe é subordinado. Em todas estas unidades internas, há gestores e chefias próprias, com atribuições exclusivas, não concorrentes com a do titular da Superintendência Regional, tudo na conformidade do que dispõe a NOC n. 10.104 – vide ANEXO 17.

Análise

91. Primeiramente, cabe destacar que, de acordo com a Matriz de Responsabilização constante do Apêndice B do Relatório de Fiscalização (peça 34, p. 28-31), o Senhor Glauto Lisboa Melo Júnior aprovou propostas e prestações de contas de CPR's em que foram constatadas irregularidades.

92. Além disso, mesmo que a execução das atividades no âmbito da Sureg-RS estivesse distribuída por diversos setores, o Senhor Glauto Lisboa Melo Júnior, na condição de titular daquele Órgão, era responsável pelas práticas internas daquela Sureg. Dessa forma, ainda que algumas irregularidades não tivessem sido praticadas diretamente pelo gestor principal, e sim por outros servidores subordinados, ele não estaria isento de responder pela irregularidade, com base na culpa *in eligendo* ou na culpa *in vigilando*.

93. Destaca-se que a delegação de competência não afasta a responsabilidade do gestor pela fiscalização dos atos de seus subordinados, impondo-se, portanto, que os escolha bem, sob pena de responder por culpa *in eligendo*, ou por culpa *in vigilando*, consoante dispõe o art. 932, inciso III, do Código Civil (Acórdão 2.818/2015-TCU-Plenário).

94. Assim, não assiste razão ao responsável quanto à alegação de que a transferência da competência para outros setores o isentaria da responsabilidade pelas irregularidades ocorridas.

CONCLUSÃO

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

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

Achado II.4 – Entrega de produtos do PAA com divergências de gêneros alimentícios (peça 34, p. 10).

Achado II.5 - Ausência de comprovação, na Prestação de Contas, da realização de pagamentos aos beneficiários fornecedores (peça 34, p. 10-11).

Achado II.6 - Inclusão de entidades beneficiárias consumidoras que não estavam formalmente constituídas que ocasionou a destinação inadequada dos alimentos (peça 34, p. 11-12).

Achado III.1 – Aquisição de produtos em desconformidade com o Programa de Aquisição de Alimentos e os princípios da Administração Pública (peça 34, p. 12-16).

Achado III.2. - Pagamentos a beneficiários fornecedores com descontos indevidos (peça 34, p. 16-17).

97. O Senhor Glauto Lisboa Melo Júnior apresentou razões de justificativa (parágrafos 8 a 10 desta instrução), cujas alegações foram analisadas conjuntamente com as informações da Nota Técnica Conjunta DIPAI-CONAB/MDS/MDA (parágrafos 12 a 14 desta instrução).

98. Em decorrência das análises efetuadas, propõe-se acatar as razões de justificativa apresentadas pelo responsável em relação ao achado II.4 do Relatório de Fiscalização, dispensando-se a adoção de outras medidas por este Tribunal (parágrafos 15 a 20 desta instrução).

99. Considerando o entendimento pela rejeição das razões de justificativas apresentadas para os achados II.5 (parágrafos 21 a 35 desta instrução), III.1 (parágrafos 53 a 73 desta instrução) e III.2 (parágrafos 77 a 86 desta instrução), bem como por ter sido acatada parcialmente a defesa em relação ao achado II.6 (parágrafos 39 a 51 desta instrução), propõe-se aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, ao Senhor Glauto Lisboa Melo Júnior (parágrafos 36, 52, 74 e 87 desta instrução).

100. As análises decorrentes dos achados II.5 e III.1 permitiram identificar a existência de falhas nos normativos internos da Conab, que podem estar gerando problemas sistêmicos na atuação de suas Superintendências Regionais, uma vez que as auditorias realizadas em Santa Catarina e no Paraná identificaram as mesmas irregularidades. Dessa forma, foi proposto, nos autos do TC 015.449/2014-9, a expedição de determinações ao Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, dispensando-se a adoção de outras medidas neste processo (parágrafos 37-38 e 75-76 desta instrução).

101. Entende-se pertinente, em decorrência das análises atinentes ao achado III.2, propor que seja dada ciência à Sureg-RS, nos termos art. 7º da Resolução-TCU 265/2014, que deixar de fiscalizar os pagamentos efetuados pelas organizações fornecedoras aos beneficiários fornecedores, no âmbito do PAA, afronta o preconizado nos artigos 13 e 32, *caput* e inciso IX, do Decreto 7.775/2012 (parágrafos 88 e 89 desta instrução).

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

102. São processos conexos destes autos os TC 028.937/2014-7 e TC 015.449/2014-9, referentes às auditorias realizadas nas Operações do Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade Compra com Doação Simultânea, executadas pelas Superintendências Regionais da Conab em Santa Catarina e no Paraná, respectivamente, que apontaram achados similares aos registrados na auditoria realizada no Rio Grande do Sul.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Senhor Glauto Lisboa Melo Júnior;

b) aplicar ao Senhor Glauto Lisboa Melo Júnior (CPF 904.578.970-15) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

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

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

SECEX-PR, em 26 de agosto de 2016.

(Assinado eletronicamente)

ROSANA DE OLIVEIRA MACHADO ARAGÃO
AUFC - Mat. 7628-7