

NOTA TÉCNICA GEAUC SEI N.º 1/2024

ASSUNTO: Consultoria no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS).

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de um serviço de consultoria aprovado no âmbito do PAINTE 2024 e solicitado pela Diretoria de Política Agrícola e Informações – DIPAI, conforme o Ofício Interno Supaf nº 39/2023, de 28 de setembro de 2023, em conformidade com o inciso I do artigo 49 da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Os objetivos deste serviço eram realizar uma autoavaliação da governança do Programa e redesenhar seu processo de monitoramento/supervisão.

O trabalho teve início em janeiro de 2024, por iniciativa da Supaf, em virtude da necessidade de reestruturação interna do Programa devido às recentes mudanças normativas, incluindo a publicação da Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, do Decreto 11.802, de 28 de novembro de 2023, e das Resoluções do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA) nº 2, de 15 de junho de 2023, e nº 03, de 5 de setembro de 2023.

Como parte dessa reestruturação, a Supaf apresentou um modelo para o monitoramento/supervisão do PAA, o qual seria objeto do trabalho de consultoria proposto. Nesse contexto, a Geauc/Audin e a Supaf concordaram em ajustar o escopo originalmente proposto para torná-lo mais prático e atender às necessidades da Supaf em fornecer *insights* relacionados à Governança e aos Controles Internos, visando aprimorar o modelo proposto e redesenhar o processo de pós-fiscalização do PAA-CDS.

Assim, a Geauc/Audin passou a atuar como facilitadora em diversas reuniões entre a Diretoria de Política Agrícola e Informações (DIPAI) e a Diretoria de Administração, Finanças e Fiscalização (DIAFI), envolvendo a Superintendência de Agricultura Familiar (Supaf), instância responsável (na Matriz) pela supervisão e monitoramento da execução local do Programa, e a Superintendência de Fiscalização (Sufis), responsável pela fiscalização do programa, com o objetivo de aprimorar os processos de fiscalização e pós-fiscalização do Programa.

2. SOBRE O PAA

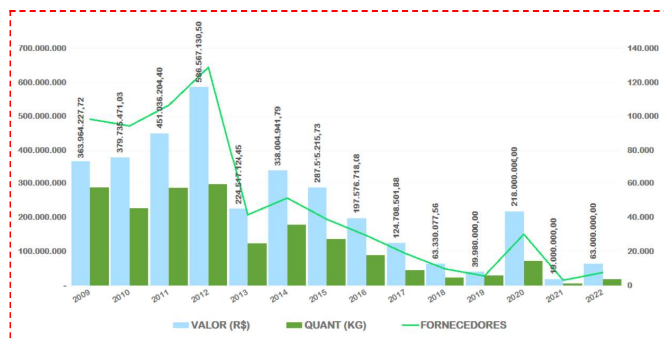
O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, com duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar.

Para alcançar esses objetivos, o programa adquire alimentos produzidos pela agricultura familiar, dispensando licitação, e os destina a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, bem como àquelas atendidas pela rede socioassistencial, equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, e pela rede pública e filantrópica de ensino.

De acordo com a série histórica apresentada pela Supaf, o PAA atingiu seu recorde de aquisições em 2012; porém, desde então, tanto o valor disponibilizado quanto a quantidade adquirida

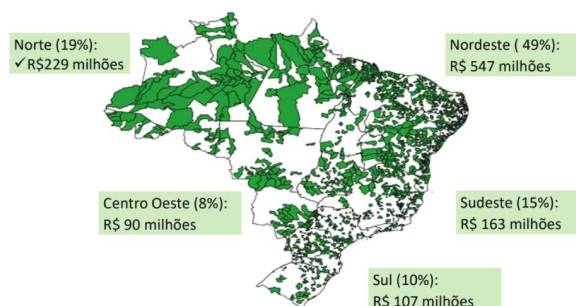
foram significativamente reduzidos (Figura 1). Em 2023, com a promulgação da Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, regulamentada pelo Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023, o PAA recebeu mais de 3.700 propostas de 77 mil fornecedores, totalizando mais de 1,1 bilhão de reais em propostas e mais de 248 mil toneladas de produtos a serem entregues e distribuídos, conforme a Figura 2, entre as cinco regiões do país.

Figura 1 - Aquisições do PAA desde 2009



Fonte: Supaf/Gepaf.

Figura 2 - Demanda da Agricultura Familiar em 2023.



Fonte: Supaf/Gepaf.

A modalidade Compra com Doação Simultânea foi estabelecida pelo Regulamento GGPAA nº 03, de 5 de setembro de 2023. Essa modalidade consiste na aquisição de gêneros alimentícios ou materiais propagativos diversos e na doação simultânea às unidades receptoras ou, diretamente, aos beneficiários consumidores. Seu objetivo é atender às demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Segundo o referido Regulamento, tanto os fornecedores quanto os consumidores são considerados beneficiários do PAA-CDS. Portanto, a aquisição de alimentos deve ser planejada de forma a conciliar a demanda das unidades receptoras de alimentos com as características do público por elas atendido, levando-se em conta a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores.

De acordo com o referido Regulamento, a execução do PAA-CDS, pela Conab, atenderá as seguintes condições:

- I - os alimentos serão adquiridos das organizações fornecedoras formalmente constituídas ou de grupos produtivos informais, nos casos dispostos no parágrafo único do art. 7º da presente Resolução;
- II - a aquisição de alimentos será precedida de apresentação de proposta de participação, termo de compromisso da Unidade Receptora e termo de compromisso do beneficiário fornecedor e será formalizada por meio de Termo de Pactuação da Agricultura Familiar-TPAF, de acordo com o Anexo III desta Resolução;
- III- os recursos necessários para a aquisição de alimentos serão depositados pela Conab em conta bancária específica das organizações fornecedoras, permanecendo bloqueados e somente sendo liberados pela Companhia após a comprovação da entrega e qualidade dos produtos;
- IV - os recursos destinados ao pagamento ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural- SENAR e demais contribuições ou impostos deverão ser depositados nas contas bloqueadas das organizações e liberados mediante solicitação das mesmas, de acordo com os normativos internos da Companhia; e
- V - a organização fornecedora deverá manter arquivados os documentos que comprovem os pagamentos aos beneficiários fornecedores pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos.

Além disso, é de responsabilidade da Conab:

I - organizar o processo de recepção das propostas e seleção dos projetos com os critérios de priorização;

II- realizar o controle do limite de participação dos beneficiários fornecedores;

III- realizar o acompanhamento e a fiscalização dos projetos contratados, mediante descentralização do recurso pela Unidade Gestora; e

IV- prestar contas com todas as informações de execução das propostas de participação das organizações fornecedoras contratadas.

O Regulamento do GGPAA estabelece a possibilidade da Conab editar normas complementares para a execução da modalidade CDS, as quais deverão estar disponibilizadas em seu sítio eletrônico.

Nesse sentido, a Conab editou e disponibilizou, em seu sítio eletrônico, a Norma da Organização (NOC) nº 30.604 - Compra com doação simultânea e o Manual de Operações (MOC) nº 30 - Compra com Doação Simultânea (CDS). Enquanto o MOC traz as regras mais gerais do PAA-CDS, notadamente direcionadas ao público externo, a NOC traz o detalhamento dos procedimentos que devem ser adotados pela Companhia na execução do Programa e, portanto, destinadas ao público interno.

Embora o MOC já esteja atualizado em relação à Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, a NOC está em processo de atualização no momento em que esta Nota Técnica é redigida. É importante destacar, inclusive, que as interações e reuniões decorrentes deste trabalho de consultoria têm o intuito de contribuir para a atualização deste normativo, principalmente no que diz respeito ao Pós-Fiscalização das operações de PAA-CDS

3. MONITORAMENTO E SUPERVISÃO DO PAA-CDS

Durante as diversas reuniões envolvendo Supaf, Sufis, Dipai, Diafi e Geauc/Audin, foram discutidos temas como o histórico do PAA, mudanças normativas recentes e desafios enfrentados pelo atual modelo de fiscalização e pós-fiscalização do Programa. Nesse contexto, a Supaf apresentou uma proposta para um novo modelo de Monitoramento e Supervisão do Programa, com foco no fortalecimento da atuação preventiva e do controle social.

Figura 3 - Modelo de Monitoramento proposto para o PAA



Fonte: Elaborado por Supaf

A proposta do Grupo Gestor do PAA, apresentada pela Supaf, inclui o robustecimento das atividades de orientação, suporte e assistência técnica, além do controle social, trazendo avanços significativos ao enfatizar a atuação preventiva, em consonância com o artigo 4ª, VI, do Decreto nº 9.203/2017, a título de ilustração.

O fortalecimento das atividades de orientação e suporte ganhou especial impulso com a edição do Decreto nº 11.802/2023, o qual regulamentou o Programa de Aquisição de Alimentos, prevendo, agora, recursos para o acompanhamento do Programa, além dos recursos anteriormente previstos para sua fiscalização. Entre as ações de orientação e suporte executadas pela Conab, a mais relevante é a Visitas Técnico-Orientativa (VTO), na qual as Superintendências Regionais esclarecem as diretrizes, regras, responsabilidades e penalidades do Programa aos beneficiários (fornecedores e consumidores) e organizações (fornecedoras e receptoras).

Sobre a fiscalização do PAA-CDS, foram debatidas várias questões, principalmente aquelas relativas à forma de comunicar os resultados das fiscalizações. Entretanto, o ponto central foi a necessidade de definir um processo de pós-fiscalização que fosse adequado às necessidades de supervisão e de monitoramento da execução do Programa. Cabe ressaltar, que o processo de Pós-Fiscalização já havia sido objeto de estudo pela Auditoria Interna, em 2020. Naquela ocasião, durante a execução da Auditoria de Natureza Operacional no Pós-Fiscalização do PAA, ProVB e Estoques, a Audin consolidou os resultados desse estudo na Nota Técnica Audin nº 240/2020, com o intuito de solucionar deficiências nos componentes "Informação e Comunicação" e "Atividades de Monitoramento", da Estrutura COSO IC-IF 2013.

Além disso, a Supaf apresentou proposta da DIPAI e do MDA de pactuar Termo de Cooperação Técnica com entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural, como a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), Coordenação Geral de Assistência Técnica e Extensão Rural (CGATER) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e/ou as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), com vistas a incluir o PAA nas atividades relativas à Assistência Técnica e Extensão Rural nos Estados. Eventual termo de compromisso, nesses moldes, teria um impacto positivo tanto na divulgação do Programa quanto na instrução dos produtores rurais e cooperativas acerca das regras do programa.

No próximo tópico, serão apresentados os principais pontos identificados pela Audin, naquela ocasião, e que foram abordados e aprimorados neste trabalho de consultoria.

4. DIAGNÓSTICO DA AUDIN QUANTO AO PÓS-FISCALIZAÇÃO DO PAA

De forma geral, o trabalho realizado pela Audin e materializado na Nota Técnica Audin nº 240/2020 concluiu que, apesar de semelhantes, os processos de Pós-Fiscalização dos programas executados e fiscalizados pela Companhia não é uniforme, sendo definido e normatizado de maneira ímpar para cada um dos processos ou programas fiscalizados.

No decorrer deste trabalho de consultoria, muito se debateu sobre a possibilidade de que esses processos fossem, o tanto quanto possível, padronizados. Isso permitiria a simplificação dos processos internos da Companhia, além de uma melhor compreensão de usuários e fornecedores dos programas/políticas executadas pela Companhia acerca de procedimentos, prazos e penalidades do processo de contraditório e ampla defesa, oriundos das inconformidades identificadas durante a fiscalização realizada pela Conab. Entretanto, considerando o escopo deste trabalho, a Geauc/Audin, a Supaf e a Sufis optaram por concentrar seus esforços no redesenho do processo de pós-fiscalização do PAA-CDS.

Nesse sentido, apresenta-se os principais achados contidos na Nota Técnica Audin nº 240/2020 que, especificamente quanto ao PAA, verificou:

- Falta de informações fidedignas e tempestivas acerca da apuração das inconformidades verificadas pela Fiscalização;
- Não comprovação da aplicação de providências chave para a salvaguarda da Administração Pública tempestivamente; e
- Processo Administrativo para apuração das inconformidades longo e sem garantia de cumprimento dos prazos previstos.

Além disso, no decorrer deste trabalho de consultoria, verificou-se a necessidade de:

- Revisar o quadro de constatação de inconformidades da NOC 30.604; e
- Redesenhar o processo do Pós-Fiscalização previsto na NOC 30.604.

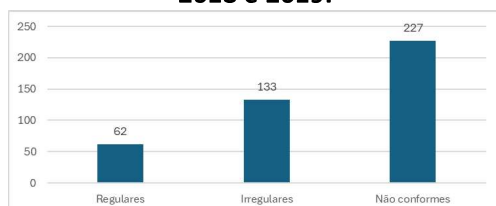
4.1. Falta de informações fidedignas e tempestivas acerca da apuração das inconformidades verificadas pela fiscalização.

Após as operações de fiscalização, as inconformidades identificadas são encaminhadas às Superintendências Regionais da Conab (Suregs), que notificam as organizações fiscalizadas para que, se o desejarem, apresentem defesa para cada uma das inconformidades detectadas. Posteriormente, a defesa é analisada e, caso a inconformidade seja corrigida, nenhuma penalidade é aplicada; caso contrário, é aplicada a providência e/ou penalidade prevista no Quadro de constatação de Inconformidade (Figura6), da Norma da Organização (NOC) 30.604.

O monitoramento do processo de pós-fiscalização é realizado por um conjunto de planilhas eletrônicas: uma por Sureg, na qual são inseridas as informações sobre as penalidades e/ou providências adotadas; e outra, consolidada pela Supaf, no mister de supervisão/monitoramento, contendo as informações de todo o país. No entanto, essa multiplicidade de arquivos torna o controle da apuração das inconformidades, identificadas no PAA-CDS, trabalhoso e ineficiente, dificultando consideravelmente a consolidação e a divulgação de informações tempestivas e fidedignas sobre as providências e penalidades aplicadas. A falta dessas informações pode levar a uma interpretação equivocada por parte dos *stakeholders* que analisam a execução do PAA, especialmente porque o documento considerado final pela Conab, a Nota Técnica de Fiscalização, não inclui o julgamento das defesas apresentadas pelos responsáveis dos projetos fiscalizados, retratando apenas um juízo preliminar, realizado pela Sufis, sobre a execução dos projetos. Em alguns casos, as inconformidades podem ser sanadas com a adoção de providências saneadoras ou a apresentação de documentos.

A Audin já havia observado essa questão durante a Avaliação Operacional de 2020, quando analisou as Notas Técnicas de Fiscalização emitidas entre 2017 e 2019, período no qual foram fiscalizados 422 projetos do PAA. Na ocasião, verificou-se que as informações sobre as providências/penalidades aplicadas para as inconformidades detectadas não estavam disponíveis de forma completa ou atualizada, dificultando a análise dos resultados das fiscalizações. Por exemplo, de 133 projetos considerados "não conformes", apenas 96 tinham informações sobre a aplicação de providências/penalidades. Da mesma forma, para os 227 projetos identificados com irregularidades, somente 191 tinham informações sobre as providências/penalidades aplicadas. É importante ressaltar que um único projeto pode apresentar múltiplas inconformidades, o que pode resultar em mais providências/penalidades do que o número de projetos classificados nessas categorias.

Gráfico 1 - Projetos fiscalizados 2017, 2018 e 2019.



Fonte: Nota Técnica Audin nº 240/2020.

Figura 5 - Estatística das Providências e Penalidades aplicadas (2017 a 2019).

Enquadramento	Total	Com Prov. ou Penalidade	Providências Adotadas ou Penalidades Aplicadas									
			SCP	RBP	DEV	CAN	MPF	ADV	MUL	SUS	INC	OUT
Não conforme	133	96	11	76	2	0	4	27	3	0	0	1
Irregular	227	191	151	42	39	23	16	73	48	36	0	15
Regular	62	3	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0
Total	422	290	162	120	41	23	20	101	51	36	0	16

Elaboração: Genop
Legenda: SCP – Suspensão Cautelar do Projeto, RBP – Recomendação de Boas Práticas, DEV – Devolução de Recursos Liberados, CAN – Cancelamento do Projeto, MPF – Denúncia ao Ministério Público Federal (MPF), ADV – Advertência, MUL – Multa, SUS – Suspensão, INC – Inclusão nos Cadastros Restritivos e OUT – Outros

Fonte: Nota Técnica Audin nº 240/2020.

Durante as reuniões de facilitação, essa questão motivou uma proposta por parte da Supaf, a qual foi acatada pela Sufis, de que os projetos fiscalizados não fossem categorizados na Nota Técnica de fiscalização. Em vez disso, caberia à Sufis apenas a identificação e quantificação das inconformidades

detectadas nos projetos fiscalizados, conforme o quadro de Constatação de Inconformidades previsto na NOC 30.604. Posteriormente, as inconformidades seriam apuradas pelas Suregs (1ª linha, no exercício da autotutela e em homenagem ao princípio da não supressão das linhas, *vide* Ofício Circular Interno Audin SEI nº 1/2024 - 34147099) e, após o contraditório e a ampla defesa das organizações fiscalizadas, as providências e/ou penalidades previstas em Normativo seriam aplicadas, caso necessário.

Figura 6 - Quadro de Constatação de Inconformidades

CONSTATAÇÃO DE INCONFORMIDADES	PROVIDÊNCIAS					PENALIDADES		
	SCP	RBP	DEV	CAN	MPF	ADV	MUL	SUS
Constatação de armazenagem inadequada do produto antes da entrega (limpeza e conservação).		X				X		
Não existência ou não preenchimento regular do Caderno de Entregas.		X						
Constatação de armazenagem inadequada do produto após a entrega (limpeza e conservação).		X				X		
Não houve verificação da qualidade e quantidade (pesagem) dos produtos recebidos na Unidade Recebedora.		X				X		
Constatação de que os produtos estão sendo entregues às Unidades Recebedoras inscritas no projeto, porém em endereço diferente do acordado na Proposta de Participação e suas alterações.		X				X		
A Unidade Recebedora está sendo obrigada ou tendo custos (R\$) não acordados para receber o produto.	X			X	X		X	X
Houve entrega de produtos fora do período de vigência da CPR ou do termo aditivo.		X	X			X		
Inexistência de comprovante de pagamento devidamente assinado pelo Beneficiário Fornecedor ou de depósito bancário referente ao pagamento feito aos Beneficiários Fornecedores.		X				X		
Constatação de desconto no pagamento aos Beneficiários Fornecedores, a título de custos operacionais, sem prévio acordo.		X				X	X	
Entrega de produtos processados/beneficiados; de origem animal e de bebidas sem a documentação sanitária necessária (a entrega do produto deverá ser suspensa).		X				X		
Produção de alimentos processados/beneficiados; de origem animal e bebidas em local diferente do documento apresentado na formalização do projeto.	X			X			X	X
Os produtos entregues não são pesados para conferência da quantidade pela Organização Fornecedor ou Beneficiário Fornecedor.		X				X		
Não confirmação das entregas pelo Beneficiário Fornecedor ou não houver área de produção, área de extrativismo ou plantel, se for criador, compatível com os produtos existentes em Nota Fiscal/Relatório de Entrega em seu nome.	X		X	X	X		X	X
O produto fornecido está sendo adquirido de terceiros.	X		X	X	X		X	X
Recusa na autorização para a fiscalização.	X			X	X		X	X
Confirmação da existência de documentação falsa (Relatório de Entrega/TRA/Nota Fiscal/Relatório de Pagamentos) ou com informação falsa.	X			X	X		X	X
Inocorrência do pagamento aos Beneficiários Fornecedores dos produtos fornecidos.	X			X	X		X	X

Fonte: NOC 30.604 - Compra com Doação Simultânea

Ainda nessa temática, foi debatida a necessidade de implementação de um sistema de informação (SI), computadorizado, para monitorar o processo de apuração e gerar informações oportunas e relevantes sobre as providências e penalidades aplicadas pelas Suregs. A Sufis informou que já havia

uma demanda priorizada nesse sentido, junto ao Comitê Estratégico de TI (CETI), ainda sem data de execução definida.

A Geauc/Audin propôs avaliar a possibilidade de adaptação do sistema SIAUDI, para esse propósito, e apresentou suas funcionalidades e possibilidades à Sufis e à Supaf.

A sugestão da Geauc/Audin era que a Nota Técnica de fiscalização fosse elaborada dentro do referido sistema de processamento de transações após adaptado, a exemplo do que ocorre com os Relatórios de Auditoria, permitindo que cada inconformidade fosse cadastrada e posteriormente monitorada pela funcionalidade de *follow-up*. Assim, o sistema de Pós-Fiscalização, que foi apelidado de SIPOSF, permitiria às Suregs inserir a documentação relativa ao contraditório e ampla defesa apresentados pelas organizações fiscalizadas, bem como relatar a justificativa para a decisão de aceitar as argumentações apresentadas ou aplicar as providências/penalidades previstas na Norma. Apesar dessa possibilidade, Sufis e Supaf optaram por manter a instrução processual no sistema SEI, por ser um sistema já conhecido e consolidado na Conab para o envio de comunicações e repositório de documentos, utilizando-se o novo sistema apenas para consolidar as informações relativas ao *follow-up* e criar relatórios consolidados acerca das inconformidades do PAA, após o julgamento de primeira instância. Dessa forma, a análise do contraditório e ampla defesa ocorreria dentro do sistema SEI, e apenas a decisão quanto ao aceite da defesa impetrada ou a aplicação de providência/penalidade seria inserida no *follow-up* do sistema, alterando-se o *status* da inconformidade de acordo com a decisão aplicada ao caso.

Outra solução discutida foi a elaboração de um Relatório de Monitoramento do Pós-Fiscalização, capaz de fornecer informações sobre a execução do PAA, produzindo estatísticas sobre a correção das inconformidades detectadas pela Sufis e/ou a aplicação das providências e penalidades necessárias. Esse relatório seria uma ferramenta importante para a tomada de decisão sobre o PAA e facilitaria a obtenção e validação do indicador estratégico "Índice de ações de prevenção de irregularidades/inconformidades identificadas pela fiscalização e executadas", previsto no Mapa estratégico da Conab 2022-2026.

Diante do potencial identificado no sistema SIAUDI como ferramenta para monitorar satisfatoriamente o processo de pós-fiscalização, a Geauc/Audin, a Sufis e a Supaf contataram a Sutin e solicitaram avaliação da viabilidade de adaptação do SIAUDI. Caso viável, discutiriam se seria mais conveniente do que o desenvolvimento do sistema de pós-fiscalização, priorizado junto ao CETI, o qual ainda não tinha data de execução definida. Após a apresentação, a Sutin solicitou a formalização da demanda, a qual foi realizada pela Sufis por meio do Processo SEI nº 21200.001630/2024-09.

4.2. Não comprovação da aplicação de providências-chave para a salvaguarda da Administração Pública, tempestivamente

Com o objetivo de salvaguardar a Administração Pública, a NOC 30.604 estabelece inconformidades que, se detectadas pela fiscalização, exigem a suspensão cautelar do projeto, até que o processo de contraditório e ampla defesa seja concluído. Essas situações são descritas no quadro de constatações de inconformidades (Figura 6), mencionado na referida norma. Entretanto, desponta-se, dos achados de auditoria da Nota Técnica Audin nº 240/2020, a dificuldade de comprovar-se a aplicação da Suspensão Cautelar dos projetos fiscalizados. Na ocasião, a Audin encaminhou formulário a 26 Superintendências Regionais solicitando-lhes informações acerca de apontamentos de 112 "irregularidades", realizados pela Sufis. Além disso, realizou-se uma análise comparativa entre as planilhas de pós-fiscalização dessas Suregs e a planilha consolidada pela Supaf com o intuito de verificar se havia indicação das providências adotadas nos casos analisados.

Figura 7 - Evidências da aplicação de Suspensão Cautelar e/ou penalidades, após processo apuratório.

Tipo	Irregularidades	Tipo	Irregularidades	Total
Exigem SCP (total)	54	Não exigem SCP (total)	58	112
Não foi possível verificar a aplicação da SCP por meio somente de evidência	25	Não foi possível verificar a aplicação da penalidade nem sua apuração por meio de evidência	12	40
Percentual (%)	46%	-	20%	32%

Fonte: Nota Técnica Audin nº 240/2020.

Além das dificuldades relacionadas à atualização e à compatibilização entre as planilhas, já exposta no item acima, das 112 irregularidades apontadas, 54 exigiam a aplicação de Suspensão Cautelar; contudo, as evidências apresentadas e informações presentes nas planilhas não permitiram validar que a Suspensão Cautelar de fato havia sido aplicada em 25 oportunidades. Nas 58 restantes, embora não exigiam aplicação imediata da SCP, exigiam a aplicação de providências e/ou penalidades que, em 12 dos casos, não tiveram evidenciado seu cumprimento.

Delineando uma solução para esta questão, a Geauc/Audin sugeriu à Supaf duas abordagens. A primeira, já mencionada, é a implementação de um sistema para o monitoramento do pós fiscalização, cuja a proposta em análise é a adaptação de parte do Sistema de Auditoria Interna (Siaudi). A segunda perpassa na revisão e simplificação do quadro de constatações (Figura 6) da NOC 30.604.

4.3. Revisar o Quadro de Constatações de Inconformidades da NOC 30.604

Conforme tangenciado no item anterior, observou-se a necessidade de revisar o quadro de constatações de inconformidade da NOC 30.604, com o objetivo de simplificá-lo e tornar as providências e penalidades mais fáceis de serem aplicadas, considerando, sobretudo, a capacidade operacional reduzida das Superintendências Regionais (1ª linha). Além disso, verificou-se a necessidade de revisar os critérios utilizados para a aplicação das providências e/ou penalidades previstas, de modo proporcional à gravidade da inconformidade detectada.

Nesse sentido, durante as discussões, sugeriu-se que as inconformidades fossem separadas em dois grupos. O primeiro, de inconformidades sanáveis e de baixa gravidade e, um segundo, de inconformidades com maior gravidade (que envolvam desvio de finalidade ou dano à Administração Pública). Para o primeiro grupo, não seriam, necessariamente, aplicadas penalidades, mas sim providências saneadoras no sentido de corrigir a inconformidade detectada ou prevenir sua ocorrência. Já quanto às inconformidades do segundo grupo, por caracterizarem desvio de finalidade ou dano à administração, ensejariam em penalidades, conforme a gravidade do caso.

Ainda durante as reuniões, discutiu-se sobre a necessidade de que as providências e penalidades propostas fossem possíveis de serem controladas e aplicadas pelas Suregs. Nesse sentido, penalidades como advertência, que isoladamente possuem baixa efetividade, foram desaconselhadas. Similarmente, a utilização de critérios de reincidência, que exigiriam um controle mais apurado das Superintendências Regionais, para contabilizar e manter o registro das ocorrências, também.

A decisão quanto à utilização dos critérios propostos, de desvio de finalidade e dano à administração pública, para fins de gradação das penalidades e da divisão proposta de classificar as inconformidades em dois grupos (sanáveis e não sanáveis) deverá passar por crivo de oportunidade e conveniência da Supaf e Dipai, como detentores da competência decisória, nos casos da espécie.

4.4. Processo Administrativo para apuração das inconformidades longo e sem garantia de cumprimento dos prazos previstos.

Foi constatado, na Nota Técnica Audin nº 240/2020, que o processo apuratório das inconformidades identificadas pela Sufis, no âmbito do PAA, são longos e que os prazos ou não estão previstos para todas as etapas do processo, ou não são respeitados. Em alguns casos, o problema decorre da dificuldade em notificar-se as organizações fornecedoras; mas, na grande maioria dos casos, aponta-se

como responsável a quantidade de instâncias recursais e a forma como o processo é conduzido internamente, na Conab. A título de ilustração, apresenta-se a figura 8 - prazos do processo de contraditório e ampla defesa da apuração das inconformidades, no âmbito do PAA.

figura 8 - prazos do processo de contraditório e ampla defesa da apuração das inconformidades, no âmbito do PAA

	Procedimentos Iniciais		Defesa Prévia		1.ª Instância		2.ª Instância		3.ª Instância			Fim do Processo / Início da Implementação
	Recebimento-Instauração	Instauração-Notificação	Notificação-Recebimento	Recebimento-Final	Notificação-Recebimento	Recebimento-Final	Notificação-Recebimento	Recebimento-Final	Recebimento-Notificação	Recebimento-Envio Matriz	Julgamento Matriz	
Tempo médio (dias corridos)	10,94	10,04	17,21	21,20	12,93	23,67	16,10	23,00	19,40	18,80	111,20	7,50
Tempo máximo (dias corridos)	92	64	46	69	38	92	34	46	50	62	266	60
Tempo máximo NOC 30.604			10 dias úteis	5 dias úteis	10 dias úteis	Vide nota 1	10 dias úteis	5 + 30 dias corridos (nota 2)	10 dias úteis		30 dias corridos	

Elaboração Genop

Nota 1: De acordo com a NOC 30.604, esse prazo compreende: 10 dias úteis para relatório preliminar; 5 dias úteis para contrarrazões, da Organização; 5 dias úteis para o relatório final e prazo para apreciação do jurídico (sem prazo). Portanto o prazo mínimo seria de 20 dias úteis, sem contar o prazo da área jurídica.

Nota 2: 5 dias é o prazo para reconsideração da decisão.

Nota 3: Os espaços em branco são decorrentes da ausência de informação nos formulários para cálculo do quantitativo de dias.

Com o intuito de solucionar a questão, discutiu-se no âmbito do trabalho de consultoria a simplificação do processo de apuração de inconformidades (contraditório e ampla defesa) adequando-o ao Capítulo XV, da Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9789/99).

O processo atual possui três instâncias para o julgamento da defesa apresentada durante o processo de contraditório e ampla defesa, duas dentro da Sureg (Gerência responsável pelo PAA e Superintendente) e uma na Matriz (Presidência). Durante as discussões e após a apresentação dos dados contidos na figura 8, a Geauc/Audin sugeriu que o processo contasse com apenas duas instâncias julgadoras, uma na Superintendência Regional e outra na Diretoria de Política Agrícola e Operações - DIPAI. A redução proposta tem por objetivo óbvio reduzir o tempo total gasto na conclusão dos processos de apuração e guarda conformidade com o art. 57 da Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9784/99).

Ainda com vistas a simplificar o processo, sugeriu-se que o recurso à decisão de primeira instância fosse único e endereçado apenas ao Superintendente Regional, conforme previsto no art. 56, §1º, da referida Lei. Da forma como está prevista atualmente, a Organização Fornecedora recorria da decisão da gerência responsável pelo PAA na Sureg em correspondência endereçada ao Superintendente Regional e, posteriormente, caso precisasse recorrer novamente, deveria enviar correspondência ao Presidente da Companhia, via Superintendência Regional.

Foi sugerido, ainda, o redesenho do processo de pós-fiscalização em torno de um sistema informatizado (SI), permitindo a organização das informações necessárias ao monitoramento da aplicação das providências e penalidades do pós-fiscalização, além do controle dos prazos estipulados. Inclusive, sobre os prazos, verificou-se que a NOC 30.604 não definia prazos para todos os atores do processo e, mesmo para aqueles que tinham prazos definidos, observou-se, pela análise dos dados contidos na figura 8, que, em geral, estes não eram cumpridos.

4.5. Redesenhar o processo do Pós-Fiscalização previsto na NOC 30.604.

Conforme mencionado no item anterior, vislumbrou-se a necessidade de redesenhar o processo do Pós-Fiscalização levando-se em consideração a necessária sistematização do processo. Nesse sentido, a Geauc/Audin trabalhou conjuntamente com Sufis e Supaf com o intuito de adaptar as regras de negócio do Siaudi à realidade do processo de Pós-Fiscalização do PAA. Assim, mesmo que não haja viabilidade tecnológica de adaptar o Siaudi para a realidade do PAA, as regras de negócio para o processo de Pós-Fiscalização já estaria definidas, facilitando a elaboração de um novo sistema, caso esse seja o resultado da análise da Sutin no processo SEI 21200.001630/2024-09, na via de consequência.

Em linhas gerais, as discussões nessa etapa giraram em torno de consolidar os procedimentos a serem adotados pelas Suregs na notificação, instrução processual e julgamento das defesas apresentadas pelas organizações fornecedoras a partir do recebimento da Nota Técnica de Fiscalização e, em alguns casos, do Termo de Fiscalização. Por decisão da Sufis e da Supaf, optou-se por realizar a instrução processual no sistema SEI, o qual servirá como repositório documental da notificação, da defesa impetrada, da análise técnica, da decisão da superintendência regional e de eventual recurso,

se houver. Após toda a instrução processual, o resultado da decisão de primeira instância seria carregado no *follow-up* do Sistema de Pós-Fiscalização (SIPOSF), para fins de monitoramento e supervisão. A partir das informações lançadas no SIPOSF, seria possível elaborar relatório consolidado sobre a resolução das inconformidades identificadas pela Sufis após o contraditório e ampla defesa, por meio de *Power BI*, inclusive. Dessa forma, quer adaptando-se o sistema Siaudi para a realidade do PAA ou criando-se um novo sistema, as regras de negócio concebidas serão de grande valia, em homenagem ao princípio da eficiência.

Decidiu-se, por iniciativa da Sufis e da Supaf, conduzir a instrução processual no sistema SEI, o qual funcionará como repositório documental abrangendo a notificação, a defesa apresentada, a análise técnica, a decisão da superintendência regional e, se necessário, o recurso. Após a conclusão da instrução processual, o resultado da decisão de primeira instância será registrado no *follow-up* do Sistema de Pós-Fiscalização (SIPOSF), para monitoramento e supervisão. Com base nas informações registradas no SIPOSF, será possível elaborar um relatório consolidado sobre a resolução das inconformidades identificadas pela Sufis após o contraditório e a ampla defesa, usando ferramentas como o *Power BI*. Assim, seja adaptando-se o sistema Siaudi ou criando um novo sistema, as regras de negócio desenvolvidas serão de grande utilidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é um programa cuja estrutura de governança é complexa. De acordo com o Decreto nº 11.802/2023, que regulamentou a Lei nº 14.628/2023, a execução do PAA envolve beneficiários consumidores, beneficiários e organizações fornecedoras, unidades receptoras, unidades executoras e unidades descentralizadoras. Além disso, possui um Grupo Gestor, definido em Lei, o qual compete, entre outras coisas, estabelecer as regras complementares de operacionalização das modalidades do programa.

Para que fosse possível a execução deste trabalho de consultoria, a Geauc/Audin estudou a legislação e os normativos atrelados ao programa, além de utilizar técnicas de auditoria operacional, como a Análise RECI, com vistas a formar opinião acerca dos processos de governança do programa. Considerando a extensão e a complexidade do programa, utilizou-se ainda as informações e dados oriundos de relatórios pretéritos da Audin e da Controladoria-Geral da União (CGU).

Analizou-se a situação específica na qual a Conab figura como unidade executora e concluiu-se que o programa tem como foco o incentivo à agricultura familiar, por meio da garantia de renda e, subsidiariamente, a promoção do abastecimento alimentar e o acesso à alimentação em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, pelas pessoas em situação de insegurança alimentar. Por conta disso, as unidades receptoras possuem pouca força no programa, podendo levar a situações indesejadas. Por exemplo, o PAA tem por premissa a organização de agricultores familiares em cooperativas (Organização Fornecedor), as quais elaboram proposta (projeto) para entrega de produtos alimentícios ou de origem animal, *in natura*, processados, artesanais, beneficiadas ou industrializados para organizações que recebam esses alimentos e os forneçam aos beneficiários consumidores (Organização Receptora). Essas organizações estão definidas na Resolução GGPA nº 2, de 15 de junho de 2023. O Projeto é, então, avaliado pela unidade executora (Conab) que a escolherá após avaliação quanto aos critérios estabelecidos pela Resolução GGPA nº 3, de 5 de Setembro de 2023, e da NOC 30.604. Após a aprovação do projeto e a descentralização do recurso, pela unidade descentralizadora (Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA ou Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - MDS, conforme o caso), a Conab monitora, acompanha e fiscaliza a execução das entregas pela Organização Fornecedor à Organização Receptora listada no projeto.

Entendido como o fluxo do processo ocorre, e a partir do conhecimento das responsabilidades de cada um dos atores no processo, vislumbra-se duas questões centrais que sugere-se sejam conhecidas e endereçadas pelos formuladores/gestores do programa:

1. As Organizações Receptoras possuem pouca ou nenhuma gerência no processo, comparativamente às Organizações Fornecedoras, podendo inclusive ser trocadas no decorrer da execução do projeto. Dessa forma, ainda que haja inconformidade em relação às entregas, é pouco provável que a Organização Receptora formalize denúncia. Em última análise, caso a Organização Fornecedor seja penalizada pela Conab e o projeto suspenso, as entregas, ainda que irregulares, cessariam de vez. Nesse sentido, sugere-se avaliar a oportunidade e a conveniência de tornar o relacionamento entre organização fornecedora e organização receptora mais equilibrada (equitativa).
2. Assimetria de informação entre beneficiários fornecedores e Organização Fornecedor. Em geral, os primeiros são menos esclarecidos sobre as regras do programa que o segundo, havendo a necessidade de a Conab fortalecer os mecanismos de orientação, suporte e assistência técnica. Nesse aspecto, verificou-se um grande avanço quando da previsão legal de repasse de recursos para o acompanhamento e fiscalização do programa. Os recursos relativos ao acompanhamento poderiam ser utilizados para fomentar as Visitas Técnico-Orientativa (VTO's) aos atores envolvidos nos projetos aprovados. Inclusive, sugere-se avaliar a oportunidade e conveniência de firmar Termo de Cooperação Técnica com a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), a Coordenação Geral de Assistência Técnica e Extensão Rural (CGATER) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e/ou as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), nos Estados, com vistas a incluir o PAA nas atividades relativas à Assistência Técnica e Extensão Rural.
3. Reduzida capacidade operacional da 1ª Linha (Suregs) para a execução e controle do Programa. Conforme é de conhecimento notório, a Conab passa por dificuldades em relação a pessoal em quase todas as Suregs. Em trabalho de Auditoria recente verificou-se a concentração de processos de acompanhamento do PAA sob a responsabilidade de poucos analistas. Conclui-se que em determinadas Suregs, essa razão está acima da média nacional, indicando sobrecarga de trabalho e/ou fragilidade no acompanhamento dos projetos. Além disso, para fazer frente ao elevado quantitativo de projetos, em várias dessas Suregs foi necessário realocar colaborador de outras áreas para a análise e acompanhamento desses projetos, fazendo com outras atividades, que anteriormente eram realizadas por estes profissionais, deixassem de ser executadas ou fossem executadas com atraso, comprometendo as entregas de outras áreas dentro das Superintendências Regionais.

6. CONCLUSÃO

Sendo este o relato acerca das sugestões, propostas e resultados obtidos junto à Sufis/Diafi e Supaf/Dipai acerca dos objetivos colimados para o trabalho de Consultoria em tela, encaminho a presente Nota Técnica para apreciação do Chefe da Auditoria Interna da Companhia.

MARCOS PAULO SILVÉRIO DE OLIVEIRA
Gerência de Auditoria Consultiva
Gerente

Brasília, 02, de Maio de 2024



Documento assinado eletronicamente por **MARCOS PAULO SILVERIO DE OLIVEIRA, Gerente de Área - Conab**, em 02/05/2024, às 09:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:

[https://sei.agro.gov.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.agro.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.agro.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **33499162** e o código CRC **827D9381**.
