

# RELATÓRIO DE AUDITORIA AVALIAÇÃO DA GESTÃO Nº: 1 DATA: 02/05/2024

# Do(s) Auditor(es):

DEBORA DE MOURA ISAAC WAGNER OLIVEIRA DO NASCIMENTO JAIR BARCELOS

#### Ao Gerente:

DANIEL SANTANA ABREU

## Senhor Gerente,

Em conformidade com o Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna (Paint), para o exercício de 2024, aprovado pelo Conselho de Administração (Consad), realizou-se Auditoria de Avaliação de Conformidade, no âmbito da Superintendência de Agricultura Familiar (Supaf), referente à ação de auditoria n.º 4.0, cujo objetivo se respalda em avaliar a "Operacionalização do Programa Aquisição de Alimentos - Compra com Doação Simultânea".

# I - INTRODUÇÃO

O trabalho em questão foi conduzido no período de 08/01/2024 a 19/04/2024, no âmbito da Superintendência de Agricultura Familiar (Supaf), seguindo as diretrizes estabelecidas no Plano de Negócios da Auditoria Interna. Este plano, por sua vez, fundamentou-se na Orientação Prática do Plano de Auditoria Baseado em Riscos da Controladoria-Geral da União (CGU).

Dentre as análises realizadas, destaca-se o objetivo-chave "Promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos". Em decorrência desse objetivo, foi desenvolvida uma Matriz de Planejamento, com foco nas seguintes questões de auditoria":

- Questão 1 Quais os controles adotados pela Sureg para assegurar a efetivação da entrega do produto ao beneficiário recebedor?
- Questão 2 A atual capacidade operacional da Conab para execução do PAA é suficiente (em termos de eficácia e eficiência) para garantir, com razoável certeza, que o risco de não entrega (parcial ou total) dos produtos doados está dentro do aceitável?
- Questão 3 Dentro da execução do PAA, há espaço para implementação de "soluções inovadoras e tempestivas", especificamente como forma de mitigar o risco de não entrega (parcial ou total) dos produtos doados?

Com base nas questões formuladas, foi selecionada uma amostra que resultou em visitas de campo nos estados do Amazonas, especificamente nos municípios de Manaus e Manacapuru, durante o período de 19 a 24 de fevereiro, e na Bahia, de 18 a 23 de março, em Itaguaçu da Bahia. Além disso, foram realizadas visitas em Pernambuco, entre os dias 18 a 21 de março.



As visitas realizadas culminaram na elaboração da matriz de achados, a qual foi posteriormente discutida em reunião com a Supaf em 10/04/24. Abaixo, será relatada a descrição dessa matriz, acompanhada das respectivas sugestões de melhoria.

O trabalho foi conduzido remotamente, por meio da verificação dos processos solicitados e disponibilizados pelas respectivas áreas.

# II - DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

Os resultados serão apresentados de forma agrupada, por questão de auditoria. Assim, os achados 1.1 a 1.3 referem-se à questão 1, os achados 2.1 a 2.4 à questão 2, e os 3.1 e 3.2 à questão 3. Os achados 4.1 e 4.2 originaram-se durante os questionamentos realizados nos trabalhos de campo ao avaliar as três questões acima, sendo agrupados como 'outros achados'.

#### 1760 - Achado 1.1

Face aos trabalhos de campo, nota-se a oportunidade de melhoria nos controles e responsabilidade do PAA especialmente em relação à entrega efetiva dos produtos ao público-alvo, uma vez que os controles cessam com a assinatura do Termo de Aceitabilidade pela instituição recebedora e formalizada com a emissão de NF de Doação pela Conab.

Os normativos que regem o PAA (NOC 30.604 e no MOC Títulos 23, 30 e 34), não incluem controles que amparam a efetiva entrega dos produtos ao público-alvo, nem estabelecem atribuição para a Conab após a assinatura do Termo de Aceitabilidade.

Sugerimos à Supaf trabalhar, em conjunto com os Ministérios supervisores do Programa, para definir quem será responsável pelo controle, após a entrega dos produtos às unidades receptoras.

#### 1761 - Achado 1.2

Constatação de um mesmo público recebedor ser atendido por mais de um Termo de Pactuação da Agricultura Familiar (TPAF).

Durante a visita ao município de Itaguaçu da Bahia, constatou-se que cinco TPAF's apresentavam o mesmo público recebedor, com a única diferenciação sendo o nome da instituição. Por exemplo, um TPAF estava vinculado ao Centro de Amparo ao Idoso, enquanto outro estava associado a uma Instituição de Assistência Social. Essa descoberta foi feita por meio da análise dos processos e durante entrevista



realizada com a coordenadora do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

Sugerimos que a Supaf diligencie providências para obter informações sobre a possibilidade de um mesmo público beneficiário/recebedor participar de mais de um TPAF.

#### 1762 - Achado 1.3

Há uma possibilidade de melhoria no processo do PAA devido à possibilidade de concentração de TPAF's em um mesmo município, possivelmente devido aos critérios exigidos para a aprovação das propostas.

Foram identificadas 10 propostas aprovadas no município de Itaguaçu da Bahia, o qual possui uma população de 14 mil habitantes, de acordo com dados do IBGE. Dessas 10 propostas, 06 já estão em execução.

Sugerimos à Supaf uma supervisão/monitoramento mais eficaz das propostas aprovadas pelo PAA em municípios como Itaguaçu da Bahia, com base em dados populacionais atualizados do IBGE. Isso ajudaria a evitar a concentração excessiva de propostas em determinadas localidades e a garantir uma distribuição mais equitativa dos recursos do Programa.

# 1763 - Achado 2.1

Identificou-se instabilidade normativa no PAA da Conab, com potenciais reflexos na capacidade operacional das Suregs e na adequada execução do programa.

A principal evidência que suportou tal julgamento foi a constatação de que, ao longo do ano de 2023, houve 4 versões do Título 30 do MOC e do seu Documento 10, que traz a principal lista de verificação de documentos a ser exigida das entidades fornecedoras.

Também cabe ressaltar que nas visitas de campo - como evidência suplementar - houve relatos de especial insegurança na fase de análise documental, em relação a essa constante alteração normativa.

Sugerimos à Supaf avaliar tal contexto e a necessidade de eventuais ajustes nessa frequência. Caso o contexto atual esteja envolvido com a frequência de publicações do GGPAA, também sugerimos que a Supaf avalie a oportunidade, a conveniência e a urgência de comunicar ao GGPAA acerca das repercussões para execução por parte dos colaboradores da Conab.



## 1764 - Achado 2.2

Constatou-se que, dentre os critérios utilizados para rateio dos recursos do PAA entre as Suregs - e, consequentemente, para estabelecimento da carga de trabalho exigida na execução das propostas - não foi localizado critério (e/ou análise de riscos) que levasse em consideração a capacidade operacional de cada Sureg para executar o programa.

Dentre as evidências que suportaram tal constatação, há emails de empregados informando o uso de equipes extras de outras áreas para conseguir atender o quantitativo de propostas do PAA para aquela determinada Sureg e, também, constatação em campo de TPAFs sem execução por falta de colaboradores na Sureg em questão.

Adicionalmente, foi criada planilha com tabelas resumo trazendo medidas de posição (média, mediana e desvio padrão) acerca do quantitativo de empregados envolvidos na execução do PAA em cada Sureg (no caso, os Agentes de Acompanhamento de cada TPAF).

Tais dados indicam que, em algumas Suregs, os empregados envolvidos no PAA estão com um quantitativo de processos (TPAFs) bem acima da média.

Por fim, com base no conhecimento empírico de gestor do PAA (GEDES/PE), houve indicação de até 10 propostas por empregado, como razão máxima - além disso, é possível a execução, mas com riscos para qualidade dos trabalhos. Apesar da GEDES/PE ter, sob sua responsabilidade, as fases que envolvem análise documental, essa razão foi considerada um bom indicativo para a fase de execução.

Sugerimos que a Supaf avalle a oportunidade, a conveniência e a urgência de incluir a capacidade operacional de cada Sureg, entre os critérios considerados para o rateio de recursos do PAA.

## 1765 - Achado 2.3

Verificou-se informalidade na documentação que serviu para o rateio do montante empenhado total de R\$ 706.699.801 (segundo dados do MDS) entre diferentes Suregs, ao longo de 2023.

A evidência que suportou o achado acima foi informação fornecida pela Gepaf, em troca de emails acerca do tema, informando que o documento foi trazido fisicamente pelos membros da Conab que compõem o GGPAA. Vale registrar que o documento original citado no email pela Gepaf não chegou ao conhecimento da equipe de auditoria.

Diante disso, e com base nas informações então disponíveis, a aplicação da técnica de auditoria "recálculo" da distribuição dos recursos rateados entre as diferentes Suregs (conforme capítulo III, art. 13 da Resolução 03 do GGPAA) - a partir das informações disponibilizadas e respostas dadas à SA SEI nº 28 -



ficou prejudicada.

Sugerimos que a Supaf avalie a oportunidade, a conveniência e a urgência de comunicar ao GGPAA a importância da formalidade em documentações de tamanha importância, como o é a que serviu de base para o rateio do montante total disponibilizado de mais setecentos milhões de reais (segundo dados do MDS), entre diferentes Suregs ao longo de 2023.

## 1766 - Achado 2.4

Foram identificadas situações no SigPAA e normativos, as quais - no entendimento da equipe de auditoria - impactam a capacidade operacional das Suregs, em termos de eficácia e eficiência na execução do programa.

Dentre as evidências, há Ofício Interno SUPAF SEI N.º 41/2023, que informa sobre a utilização de planilha unificada, localizada no google docs, para acompanhamento das ações de contratação do PAA em 2023.

Verifica-se a falta de um sistema de gestão que atenda às Suregs. Entende-se como evidência para tal, a identificação na Sureg PE de que, hoje, sua gestão para execução e acompanhamento do programa, faz-se prioritariamente a partir de planilhas eletrônicas por eles produzidas.

Foi constatado que os campos do "Responsável Operacional" da Proposta não visíveis no SigPAA, durante a fase de habilitação das propostas, dificultando - e, às vezes, até inviabilizando - o contato com as pessoas que irão na prática sanar as pendências das propostas nesse sistema.

E, por fim, a existência de procedimentos de análise e validação de documentação após a habilitação e, até mesmo, da contratação de um TPAF.

Sugerimos que a Supaf avalie a oportunidade, a conveniência e a urgência de implantar melhorias para as limitações acima apontadas.

#### 1767 - Achado 3.1

Constatou-se que sim, há espaço para implementação de "soluções inovadoras e tempestivas" na execução do PAA, especificamente como forma de mitigar o risco de não entrega (parcial ou total) dos produtos doados, até mesmo diante do inc VII do art. 3º da lei nº 14.129, de 29/03/2021 e da inclusão - no art. 5º da lei nº 11.326 de 24/06/2006 (Lei da Agricultura Familiar), por meio da nº lei 14.828 de 20/03/2024 - da "inovação e do desenvolvimento tecnológico" na Política Nacional da Agricultura Familiar e



Empreendimentos Familiares Rurais.

Verificou-se tal achado por meio de algumas evidências.

A primeira delas são os resultados da avaliação qualitativa feita com todos os agentes de acompanhamento informados (via email) por todas as Suregs, na qual buscava-se avaliar a opinião média dos colaboradores diretamente envolvidos na execução do PAA, acerca dos controles internos que, atualmente, validam o atesto de entrega dos produtos e, assim, suportam a decorrente liberação dos montantes em conta corrente para pagamento aos beneficiários produtores.

A avaliação foi composta de dois questionamentos, apresentados abaixo:

Questionamento 1: "Atuando como Agente para Acompanhamento da Proposta de Participação, eu me sinto confortável em validar a veracidade das informações e documentos contidos na Prestação de Contas, como meios de atestar a efetiva entrega dos produtos pelos beneficiários produtores (e/ou organizações fornecedoras) para as unidades recebedoras?"

Questionamento 2: "Atuando como Agente para Acompanhamento da Proposta de Participação, entendo que há espaço para melhorias nos controles internos atualmente vigentes na NOC 30.604, de forma a minimizar os riscos envolvidos na efetiva entrega dos produtos pelos beneficiários produtores (e/ou organizações fornecedoras) para as unidades recebedoras?".

Em relação ao questionamento 1, o total de respostas com discordância foi de 41,17% (11,76% + 29,41%) e o total de respostas com concordância foi de 39,49% (30,25% + 9,24%).

Já em relação ao questionamento questão 2, o total de respostas com discordância foi de 5,88% (2,52% + 3,36%) e o total de respostas com concordância foi de 74,79% (48,74% + 26,05%).

Uma segunda evidência foram os resultados da comparação com o benchmark do setor agropecuário público - dentro da temática "tecnologia para dispositivos móveis" - , considerada aqui como sendo a Embrapa. A pesquisa foi feita na PlayStore, que disponibiliza aplicativos para o sistema operacional Android.

Os resultados indicam ampla vantagem da Embrapa no uso e disponibilização de soluções (aplicativos) para o público em geral. Essa análise foi feita a partir de três perspectivas: quantidade de aplicativos disponíveis para download, quantidade total de downloads dos aplicativos disponíveis e avaliação média dos aplicativos disponíveis, ponderada pelo total de downloads.

Outra evidência foi um video gravado com declaração do presidente da entidade recebedora Instituto Soldado de Cristo,informando que tira e arquiva a foto da entrega feita a cada um dos beneficiários que recebem o produto doado.

Ele explica que o faz por motivo de transparência e para sua segurança, como forma de poder evidenciar de forma simples, prática e rápida que o produto recebido da entidade fornecedora foi realmente doado.

Essa informação foi evidenciada, com a aquiescência do entrevistado, a partir da consulta das pastas do seu computador, com os registros fotográficos das entregas anteriores. TPAF PE/2022/02/0002.

Ainda como evidência, no estado do Amazonas, em visita "in loco" nas cidades de Manaus e



Manacapuru, foi constatado que as VTO's não são realizadas. Por questões logísticas e orçamentárias as VTO's são de fato operações dispendiosas. Por outro lado, no estado da Bahia foi constatada a realização de VTO's virtuais, onde a Sureg estruturou uma apresentação virtual e as associações proponentes foram convidadas a participar com pelo menos um representante, no local e hora combinado, que no caso foi a Câmara de Vereadores da Cidade, cabendo salientar que segundo os servidores da Conab envolvidos teve bom resultado.

Por fim, foram realizadas entrevistas com representantes de entidade fornecedora e entidade recebedora informando que o desenvolvimento e implementação de uma versão do SigPAA para dispositivos móveis (celulares e tablets) não seria problema - ao contrário, é algo desejável, à vista da diretriz contida no já citado inc. VII do art. 3º da lei nº 14.129, de 29/03/2021.

Registre-se os itens I e II do artigo 6º da Política de Governança da Conab ("São diretrizes da governança na Conab: I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, com soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e mudanças de prioridades; II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, com soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e mudanças de prioridades").

Sugerimos que a Supaf avalie a oportunidade, a conveniência e a urgência de evoluir o SigPAA na direção de um aplicativo para dispositivos móveis, permitindo que o processo do PAA, como um todo, possa ser acessado e executado por todos os atores envolvidos (Conab, agricultores, entidades fornecedoras, entidades recebedoras e, eventualmente, beneficiários consumidores).

Sugerimos que a Supaf avalie a oportunidade, a conveniência e a urgência de disponibilizar em plataformas de vídeo (Uniconab, Youtube, etc.) conteúdos e orientações acerca do PAA que são frequentemente objeto de VTOs (presenciais e remotas), gerando economia de custos e padronização na comunicação envolvendo a execução do PAA.

# 1768 - Achado 3.2

Observou-se durante a execução dos trabalhos de auditoria, um risco de defasagem operacional ou tecnológica na execução do PAA.

Essa constatação foi feita com base em tabelas-resumo criadas a partir do tratamento de dados originalmente obtidos junto ao MDS.

Nelas, são consolidados os dados a preços correntes desde 2011, observando-se que a maior parte dos recursos se concentra entre as modalidades PAA Conab, PAA Termos de Adesão e PAA Leite.

Entende-se aqui como risco de "defasagem operacional" a possibilidade de outros entes federativos (especialmente governos estaduais) conseguirem desenvolver ferramentas e expertise que melhore a eficiência e eficácia na execução do PAA, a tal ponto que possa dificultar a disponibilização de recursos



desse programa para Conab, por uma simples questão de racionalidade na alocação dos limitados recursos públicos. Especialmente em um contexto em que a disponibilização de recursos para execução pela Conab é eminentemente política, onde à Conab só resta fazer a melhor execução possível, como forma de continuar se habilitando a receber mais recursos no futuro.

Registre-se os itens I e II do artigo 6º da Política de Governança da Conab ("São diretrizes da governança na Conab: I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, com soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e mudanças de prioridades; II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, com soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e mudanças de prioridades").

Sugerimos que a Supaf avalie a oportunidade, a conveniência e a urgência de apresentar à Alta Administração da Conab alternativas de ação frente ao risco apresentado.

## 1769 - Achado 4.1

Identificou-se a ausência de um cronograma/calendário anual fixo para a abertura do SigPAA para inscrição de novas propostas, podendo ter impactos no planejamento e na otimização de recursos produtivos dos diversos atores envolvidos no PAA (Suregs, agricultores, entidades fornecedoras e entidades recebedoras), refletindo assim negativamente em sua capacidade operacional de execução do programa.

Tal achado foi evidenciado por meio de relatos verbais de agricultores, empregados Conab, responsáveis de entidades fornecedoras e de entidades recebedoras. Mas nenhum deles foi materializado ou formalizado.

Sugerimos que a Supaf avalie a oportunidade, a conveniência e a urgência de comunicar ao GGPAA, sobre os eventuais benefícios e melhorias que um cronograma/calendário anual fixo para a abertura do SigPAA (inscrição de novas propostas) pode trazer para a qualidade da execução do PAA por parte da Conab.

# 1770 - Achado 4.2

Identificou-se, na Sureg PE, ambiente muito favorável para implementação de um projeto piloto para desenvolvimento e implantação de melhorias no SigPAA, com foco em dispositivos móveis, a partir de conjunto de colaboradores aparentemente qualificados e motivados para um eventual projeto nessa linha.

Após reunião acerca da possibilidade e interesse em participar de um projeto piloto, com objetivo de



trazer mais tecnologia para o PAA - com foco na digitalização do processo em uma solução para dispositivos móveis - houve interesse por parte do Superintendente de Pernambuco, inclusive.

A equipe de gestores envolvida no PAA em Pernambuco foi, então, convidada a participar e, dessa participação, surgiram novas possibilidades de negócios e parcerias para Conab, a partir do valor contido no banco de dados dessa execução do PAA - em especial para o setor bancário.

O primeiro exemplo foi valor contido no banco de dados dessa execução que, poderia interessar a esse setor como fonte de consulta prévia antes em pedidos de empréstimos e/ou financiamentos por parte de um dado agricultor. No caso, o valor desse dependeria da integridade das informações coletas (ou seja, quão confiável são elas) pelo sistema. Havendo integridade e confiabilidade, seria uma excelente fonte de consulta para minimizar o risco de crédito das operações de empréstimos e/ou financiamentos, especialmente ligados ao plano safra.

O segundo exemplo está ligado ao georeferenciamento das áreas cultivadas pelos agricultores familiares, algo inclusive já realizado embrionariamente pelo Banco do Brasil.

O conjunto de dados formado por esse georeferenciamento adicionado com informações históricas sobre pragas que afetaram a produção agro-familiar pode também interessar ao setor bancário, especialmente em casos em que o demandante do empréstimo e/ou financiamento irá aplicar os recursos em terras arrendadas, diminuindo substancialmente o risco de crédito para instituição financeira.

Isso porque, relata-se a existência de assimetria de informações nesse mercado de arrendamento de terras, no qual o arrendador na maioria das vezes não informa ao arrendatário que se naquelas terras houve ou não histórico de pragas. A depender da praga, ela pode permanecer no solo por vários anos, inviabilizando o cultivo de culturas a ela sensíveis.

Vale registrar que eventuais ações nessa direção devem observar as legilações pertinentes quanto à LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados, nº 13.709/2018).

Registre-se novamente os itens I e II do artigo 6º da Política de Governança da Conab ("São diretrizes da governança na Conab: I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, com soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e mudanças de prioridades; II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, com soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e mudanças de prioridades").

Sugerimos que a Supaf avalie a oportunidade, a conveniência e a urgência de desenhar e implementar o projeto-piloto junto a Sureg PE, com foco na digitalização do processo em uma solução para dispositivos móveis.

III - CONCLUSÃO



Em conclusão, é importante destacar e elogiar tanto a Dipai/Supaf quanto às Sureg's pelo notável esforço e dedicação na gestão e operacionalização do PAA, como evidenciado, por exemplo, no documento SEI nº 34830577. O comprometimento demonstrado por ambas é fundamental para promover o abastecimento alimentar e apoiar os agricultores familiares, contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável das comunidades locais.

Diante das análises documentais e entrevistas realizadas, não foram identificadas inconformidades ou situações consideradas como de "alta gravidade".

Em razão disso, encaminhamos este relatório à consideração do Sr. Gerente da Geaud, sugerindo que, após a homologação do Chefe da Audin, seja-lhe conferido caráter institucional para fim de disponibilização, por meio do Sistema Siaudi, ao Conselho de Administração, ao Comitê de Auditoria, ao Conselho Fiscal e à Superintendência de Agricultura Familiar — Supaf, para conhecimento e demais providências julgadas cabíveis.

Este relatório representa não apenas um registro das atividades realizadas, mas também um testemunho do compromisso contínuo com a transparência, a excelência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos, quiçá com incremento tecnológico, a exemplo do que esta terceria linha fez no Oficio Circular Interno Audin SEI nº 2/2024, de 12/04/2024 (SEI nº 34717398), a título de ilustração.



# À Auditoria Interna, em 02/05/2024

Por ter-se verificado a clareza, objetividade e imparcialidade no texto do relatório e o atendimento a requisitos técnicos típicos de um trabalho de auditoria interna; a coerência entre os procedimentos adotados pela equipe de auditoria e o respectivo plano de trabalho, na forma de programa de auditoria; que os objetos



de análise são condizentes com o escopo previamente definido para os trabalhos e que os papéis de trabalho suportam adequadamente os achados e conclusões oferecidas, manifesto-me de acordo.

Documento assinado digitalmente

DANIEL SANTANA ABREU

Data: 13/05/2024 16:20:02-0300

Verifique em https://validar.iti.gov.br

DANIEL SANTANA ABREU GERENTE DE AUDITORIA

#### Em 02/05/2024

Após supervisão técnica por parte da Gerência de Auditoria e à vista do encaminhamento proposto pela GEAUD/AUDIN, tendo-se verificado os atos de constituição e execução dos trabalhos aqui relatados, determino a conversão da minuta em versão final de relatório de auditoria interna, o qual passa a ter caráter institucional a partir deste ato homologatório.

PAULO RICARDO GRAZZIOTIN GOMES AUDITORIA INTERNA CHEFE

PAULO RICARDO GRAZZIOTIN GOMES Data: 15/05/2024 08:36:30-0300 Verifique em https://validar.iti.gov.br