



Ministério do Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome

SESAN



71000.048416/2016-22

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME  
SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL  
GABINETE**

**Esplanada dos Ministérios – Bloco C – Sala 407  
70.046-900 – Brasília, DF  
61 2030-1208/1456**

**URGENTE**

**OFÍCIO Nº 213 /2016 – GABIN/SESAN/MDS**

**Brasília, 28 de março de 2016.**

Ao Senhor

**Vinicius Neves dos Santos**

Coordenador da Equipe de Auditoria

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

Tribunal de Contas da União

Setor de Administração Federal Sul, Quadra 4, Lote 1 – Anexo III – sala 341

70.042-900 – Brasília/DF

Assunto: **Manifestação referente à versão preliminar do Relatório de Auditoria Operacional no Programa de Aquisição de Alimentos – TC nº 024.338/2015-0.**

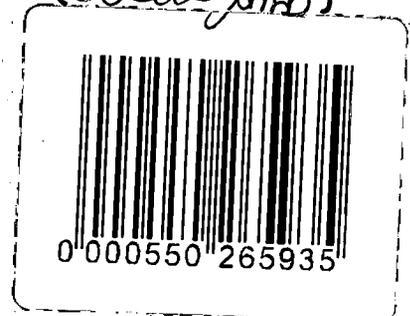
1. Refiro-me ao relatório em epígrafe, encaminhado por e-mail datado de 14.03.2016 por meio do qual o Tribunal de Contas da União, por intermédio dessa Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente solicita que esta Secretaria faça comentários sobre os pontos relevantes do referido relatório.

2. Em atendimento, encaminho, em anexo, cópia da Nota Técnica nº 05/2016 – DECOM/SESAN/MDS de 28.03.2016 na qual estão consubstanciados os comentários desta Secretaria acerca dos pontos constantes no sobredito relatório.

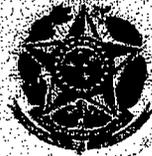
Atenciosamente,

**Lilian dos Santos Rahal**  
Secretária-Adjunta

*(Secretaria Amb)*



TCU 3 SERVI PROFI E PROD BRFF 29/Mar/2016 10:57 000002897



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME  
SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL  
DEPARTAMENTO DE APOIO À AQUISIÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO  
DA PRODUÇÃO FAMILIAR

NOTA TÉCNICA Nº 05/2016/DECOM/SESAN/MDS

Brasília, 28 de março de 2016

**Assunto:** Considerações adicionais acerca do relatório do TCU sobre a execução da modalidade Compra com Doação Simultânea do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)

**A – Fundamentos Legais**

1. Cumpre de início observar que o PAA é parte integrante da Política Agrícola, conforme determinação do art. 187 da Constituição Federal, que estabelece:

*"Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da Lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:*

- I - os instrumentos creditícios e fiscais;*
- II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;*
- III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;*
- IV - a assistência técnica e extensão rural;*
- V - o seguro agrícola;*
- VI - o cooperativismo;*
- VII - a eletrificação rural e irrigação;*
- VIII - a habitação para o trabalhador rural.*

*§ 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.*

*§ 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária"*

2. O PAA, criado pelo art. 19 da Lei nº 10.696/2003, atualizado pela Lei nº 12.512/2011 e regulamentado pelo Decreto nº 7.775/2012, referencia e encontra fundamento legal na Lei nº 11.326/2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendedores Familiares Rurais conforme demonstra o art. 16 da Lei nº 12.512, a saber:

*“Art. 16. Podem fornecer produtos ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, de que trata o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, os agricultores familiares e os demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006”.*

3. A partir da Lei nº 11.326/2006, institui-se um guia para o reconhecimento da diversidade da agricultura familiar no Brasil. Para a execução das políticas públicas necessárias para este público, esta Lei reforça a base legal do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e do seu importante instrumento de reconhecimento: a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP).

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

*I - não detenha, à 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 renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio 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;*

*IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família”.*

4. As DAPs (individuais, de cooperativas e demais organizações formais), instrumentos tradicionalmente consolidados e ligados ao crédito rural e previstos pelas Resoluções do Banco Central que normatizam o Manual de Crédito Rural (MCR), passam com o decorrer do tempo, a servir de base também para outras políticas para a agricultura familiar, notadamente as de assistência técnica e as de acesso a mercados como o PAA. A extrapolação dos instrumentos de crédito rural, e a utilização deste cadastro único para várias políticas, dão sinergia, efetividade e eficiência para as políticas públicas voltadas para este público.

5. As Portarias do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), nº 21, de 27 de março de 2014, e nº 26, de 09 de maio de 2014, reforçam o reconhecimento e a identificação deste público, entendendo as DAPs, tanto individuais como de cooperativas e demais organizações formais, como um instrumento consolidado e prático para o acesso a políticas públicas disponíveis para este público.

6. Sendo assim, o próprio regramento do PAA também reconhece as questões e pontos fundamentais que envolvem o desenvolvimento da agricultura familiar no país. Dos objetivos do PAA, constantes do art. 2º do Decreto nº 7.775/2012, destaca-se:

*– “Art. 2º*

*(...)*

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

*II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;*

*(...)*

*VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização;*

(...)

*IX - estimular o cooperativismo e o associativismo”.*

7. Do exposto, observa-se que o PAA também está baseado em regramentos específicos da agricultura familiar, sendo consolidado como um dos mecanismos existentes para o fortalecimento e desenvolvimento deste segmento.

8. Ainda, conforme estabelece o art. 27 do Decreto nº 7.775/2012, são Unidades Gestoras do PAA o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Cabe a Conab, conforme art. 28 do mesmo Decreto, desempenhar o papel de Unidade Executora.

9. A governança do PAA, a cargo dos mencionados órgãos, está submetida ao cumprimento da legislação aplicável à sua execução, inclusive das normas editadas pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA), e, também pela Conab. Estas, expressas no Manual de Operações da Conab - MOC, voltadas à operacionalização do Programa, nas modalidades por ela executadas.

## **B – Análise**

10. Dos fundamentos jurídicos apresentados nos itens precedentes desta Nota, passa-se a seguir às considerações sobre os principais apontamentos do relatório pelo TCU:

### ***III. A adoção de controles internos adicionais tem o potencial de evitar a aplicação de recursos do Programa em beneficiários fornecedores irregulares.***

*“Foram encontrados 15.951 beneficiários que apresentaram indícios de não cumprimento dos requisitos do PAA/CDS, definidos no Art. 16, caput e § 1º, Lei 12.512/2011 c/c Art. 3º, inciso I a VI, Lei 11.326/2006 c/c Portaria MDA 26/2014, entre 2012 e maio de 2015. Em termos percentuais, 9,68% dos beneficiários fornecedores analisados apresentam indícios de irregularidades.”*

11. Em relação ao item em questão, cumpre registrar que o PAA, assim como outras políticas direcionadas para o público da agricultura familiar, tem como base fundamental a DAP, documento de responsabilidade e atribuição do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Este importante documento, possui regras e normativos específicos<sup>1</sup>, assim como uma rede de entidades credenciadas pelo MDA para emissão e monitoramento, não cabendo, portanto, à CONAB estabelecer mecanismos de verificação da veracidade e validade das DAPs utilizadas para a execução do PAA, mas somente verificar o seu *status* para participação do programa. Sendo assim, entende-se que o assunto é de competência única e exclusiva do MDA, que deve ser comunicado dos apontamentos diretamente, ou alternativamente via GGPAA, para a devida tomada de providências.

12. A verificação dos mecanismos de controle das DAPs junto ao MDA faz-se importante para evidenciar de forma mais clara as especificidades da agricultura familiar e do processo e fluxo de

<sup>1</sup> Ver: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf/declara%C3%A7%C3%A3o-de-aptid%C3%A3o-ao-pronaf-dap>

emissão e monitoramento deste documento. Como exemplo, têm-se os possíveis casos de irregularidades apontados pelo TCU, que no entender desta Sesan, sua descrição por si só, apesar de poder representar risco ao programa, não representa essencialmente uma inconformidade. É possível que casos como "local de CPR diferente do local de residência", ou que "possuem ocupação em período integral em outro Estado da Federação que não o da operação", entre outros, podem ocorrer respeitando a pluriatividade e as especificidades de agricultores familiares residentes próximos a divisas estaduais, não necessariamente residentes no espaço rural em que desenvolve suas atividades agrícolas e/ou agroindustriais, ou sócios de cooperativas/associações com área de abrangência intermunicipal ou interestadual. Ainda, observa-se que os critérios estabelecidos para a emissão da DAP são dinâmicos, podendo sofrer alterações de um período para o outro, sem, no entanto, configurar um não enquadramento do agricultor, como os casos de "DAPs não ativas" ou "DAPs vencidas".

13. De toda forma, esta Sesan concorda com a importância da qualificação constante dos controles adicionais, o que reforça a necessidade de consulta deste Tribunal ao MDA (diretamente ou via GGPA) sobre os batimentos e cruzamentos com outras bases de dados já existentes ou que podem ser realizados, quais sejam, por exemplo, com o Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI), a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Previdência Social, Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) do Ministério da Fazenda, Cadastro Único para Políticas Sociais do MDS (CadÚnico), entre outros.

14. Neste sentido, cabe destacar os esforços da CONAB e MDA nos últimos anos, no âmbito do PAA, para qualificação constante da participação da agricultura familiar no programa, que tem promovido uma queda nos casos de possíveis irregularidades. O apontamento do relatório traz uma soma de indícios de irregularidades de 2012 a 2015. Entretanto, ao observar ano a ano, percebe-se que há uma queda significativa dos casos de indícios de irregularidades, passando de 10.112 casos (11,70%) em 2012, para 2.729 (7,28%) casos em 2014, e 117 (6,61%) casos em 2015. Em suma, os achados de indícios de irregularidades vêm caindo com o passar dos anos.

15. Entende-se que a queda nos possíveis casos de irregularidades se deve, muito em parte, à qualificação do Manual Operativo da CONAB ocorrida em 2014, incluindo o título 30 (PAA CDS), à qualificação dos processos de gestão da DAP pelo MDA, aos processos de cooperação entre MDA e CONAB, e finalmente, à evolução na metodologia e execução do Plano de Fiscalização amostral realizado anualmente pela CONAB.

16. Sobre o fato do Título do MOC exigir somente a DAP dos beneficiários não relacionados na DAP Jurídica, ato que levanta a preocupação do TCU, entende-se que apesar da lacuna apresentada na redação do manual, na prática a CONAB já realiza os batimentos prévios com todas as DAPs físicas constantes na base da DAP jurídica.

#### ***IV. A adoção de critérios formais para a distribuição de recursos do PAA irá contribuir para o cumprimento de objetivos do Programa.***

*"Não foi identificado, na legislação que permeia a Compra com Doação Simultânea do Programa de Aquisição de Alimentos, a definição clara de como deve ocorrer a partilha dos recursos entre os estados brasileiros de forma a atender os objetivos e finalidades definidos na Lei 10.696/2003 e no Decreto 7.775/2012."*

17. Sobre este apontamento, ressalta-se que o Grupo Gestor do PAA (GGPAA) recentemente aprovou uma metodologia de distribuição de recursos para o PAA-CDS executado pela CONAB. A metodologia foi discutida e aprovada após reuniões do Grupo nos dias 25 de fevereiro de 2016 e 09 de março de 2016, e reunião com o Comitê Consultivo do GGPAA no dia 11 de março de 2016.

18. Em suma, a metodologia considerou os dados municipalizados do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e do número de integrantes de todas as unidades familiares detentoras da DAP inscritos no CadÚnico (DAP/CadÚnico), assim os dados estaduais da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

19. A partir dessa base foi construída uma estrutura de pesos por município, a partir de uma ponderação decidida pelo GGPAA de 50% para IDH, 25% para EBIA/PNAD e 25% para a DAP/CadÚnico. Adicionalmente, foram consideradas premissas de regionalização (garantindo que 60% dos recursos estejam nas Regiões Norte e Nordeste e 40% nas Regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul) e de histórico de execução (60% para os estados que executaram em 2014 e 2015 e 40% para aqueles que executaram entre 2009 e 2015, com exceção de 2013 por ter sido um ano atípico na execução da CONAB).

20. Sendo assim, considera-se que este apontamento do TCU está atendido de forma satisfatória.

***V. A implantação de uma sistemática de monitoramento e avaliação do PAA/CDS é fundamental para o aperfeiçoamento constante da política.***

*“Como efeito da ausência de um sistema de monitoramento e avaliação eficiente nota-se que não há coleta sistemática de informação sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são relevantes para a efetiva implementação da política pública de forma consistente com as finalidades descritas no art. 2º do Decreto 7.775/2012. Dessa forma, não é possível uma análise de custo benefício da política, bem como a correção de problemas de desempenho ou o desenvolvimento de aprimoramentos na política.”*

21. Em relação a este apontamento, cabe ressaltar que a gestão do PAA segue todas as rotinas de atendimento ao ciclo formal de gestão de políticas públicas. Periodicamente são estabelecidas metas a partir das variáveis e indicadores monitorados, assim como periodicamente são realizados monitoramentos e prestação de contas da evolução desses indicadores e variáveis centrais do programa, a se destacar número de famílias fornecedoras, o valor e a quantidade de alimentos adquiridos e distribuídos, os itens alimentícios comprados, a receita bruta por família, o número de entidades receptoras de alimentos, o número de atendimentos nas entidades receptoras e equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, entre outros. As rotinas estão registradas nas prestações de contas do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) para avaliação dos Planos Plurianuais, e anualmente nos Relatórios de Gestão e Mensagem Presidencial.

22. O estabelecimento de metas e sua retroalimentação, a partir das variáveis e indicadores trabalhados são frutos do acompanhamento sistemático a partir da prestação de contas trimestrais de todos os executores do PAA, que são consolidadas, organizadas e carregadas na ferramenta PAA

DATA<sup>2</sup>, site eletrônico com disponibilização de relatórios dos principais indicadores quantitativos do programa para o público interessado.

23. Ademais, de forma complementar, a CONAB possui e executa anualmente um Plano de Fiscalização para o PAA CDS, em grupos amostrais, com capacidade de gerar dados quantitativos e qualitativos, para suporte aos relatórios de desempenho do programa e à tomada de decisões.

24. Por fim, cabe destacar as rotinas de recebimento de avaliações e apontamentos por parte das entidades de controle social da modalidade PAA CDS, em especial do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e, a partir das observações da sociedade civil componente do Comitê Consultivo do GGPA.

25. Não obstante os apontamentos supracitados, e entendendo a importância da constante qualificação da política pública, esta Sesan entende que é plausível aprimorar e avançar na qualificação dos mecanismos de medidas de efetividade da política, propondo para tanto, o desenvolvimento de um Manual de Monitoramento do Programa que atenda minimamente os apontamentos do TCU.

***VI. A instituição de padrões de conciliação entre a oferta e a demanda de alimentos irá reduzir o desperdício de alimentos e a ocorrência de inconformidades.***

*“Em alguns dos exemplos apresentadas (...) a comparação da quantidade de alimentos entregues com os beneficiários consumidores apresenta algumas situações esdrúxulas. Como a aquisição de 90.000 quilos de milho para 76 pessoas, na CPR SP/2011/02/0173, isso sem levar em consideração as dificuldades para armazenagem desses produtos. Outra situação anormal é a aquisição de 72.782 quilos de banana para atender 50 pessoas, constante na CPR BA/2011/02/0113.”*

26. Em relação a esta constatação, importante mencionar que as possibilidades de recebimento de alimentos em unidades receptoras com condições inapropriadas para tanto vem se reduzindo significativamente nos últimos anos, a partir da qualificação do grupo de unidades receptoras autorizadas a receber alimentos do PAA.

27. Neste sentido, destaca-se a publicação da Resolução do GGPA n° 62/2013 e mais recentemente a Resolução do GGPA n° 72/2015<sup>3</sup>, que gradativamente eliminaram as possibilidades de recebimento de alimentos por entidades e equipamentos não diretamente relacionados a ações de segurança alimentar e nutricional e que possuam um mínimo de capacidade de recebimento, acondicionamento e atendimento com os alimentos do PAA.

28. Atualmente, de acordo com a Resolução do GGPA n° 72/2015, podem receber alimentos do PAA somente as unidades da rede socioassistencial do SUAS (CRAS, Centro POP, equipamento que

<sup>2</sup> Ver: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi\\_paa\\_geral/pg\\_principal.php?url=abertura](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura)

<sup>3</sup> Ver: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa/programa-de-aquisicao-de-alimentos/legislacao>

oferte serviço de acolhimento, entidade e organização sem fins lucrativos inscrita no CMAS, e CREAS), os equipamentos de alimentação e nutrição (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias, Bancos de Alimentos), as estruturas públicas no âmbito das redes de educação, justiça, segurança e de saúde, assim como estabelecimentos de saúde de direito privado sem fins lucrativos que possuam o Certificado de Entidade Beneficente da Assistência Social - CEBAS.

29. Sobre este apontamento, também é importante destacar que com o aprimoramento do MOC, no Título 30<sup>4</sup>, estão estabelecidas todas as informações necessárias para se evitar o desalinhamento entre oferta e demanda e possíveis desperdícios de alimentos. Na *Proposta de Participação* (Doc. 1, do Título 30), já deve constar a assinatura e concordância da entidade recebedora de alimentos, com a previsão de entrega dos alimentos (incluindo o tipo de produto, quantidade por unidade de comercialização e quantidade em Kg, entre outras), além dos critérios de definição dos produtos distribuídos aos beneficiários consumidores e os procedimentos de entrega dos produtos aos beneficiários consumidores.

30. Adicionalmente, há ainda o *Termo de Compromisso da Unidade Recebedora* (Doc. 5 do Título 30) criado a partir de 2014, que atesta que a entidade participou da construção da proposta, da definição dos alimentos e suas quantidades, e tem conhecimento de seus direitos e deveres na proposta. De forma acessória também há a participação do controle social do programa e da administração municipal do município sede do projeto, que também assinam documentos da proposta dando ciência à proposta apresentada.

31. Ainda, é importante mencionar que as *situações esdríxulas* podem também ser resultado de erros de digitação e preenchimento da proposta, fato que deve ser verificado com maior detalhamento diretamente junto a CONAB.

32. Por fim, conforme supracitado, a CONAB possui e executa anualmente um Plano de Fiscalização para o PAA CDS. Portanto, dentro de suas limitações, e dentro da amostragem definida, há a observação da conciliação entre a oferta e a demanda do projeto.

***VII. A implementação de regras para avaliação prévia e fiscalização da capacidade das unidades recebedoras favorecerá melhora da qualidade e da regularidade das entregas do PAA.***

*“Ocorre que a avaliação realizada pela Conab da unidade recebedora em momento prévio à formalização da CPR não é suficiente para garantir a capacidade da unidade recebedora executar todas as suas obrigações. Cabe destaque para a falta de informação quanto à capacidade de a unidade recebedora realizar a pesagem e a armazenagem dos produtos a serem recebidos do PAA, obedecendo aos padrões sanitários e agroeconômicos. Como essas informações não são solicitadas e não constam nos processos da CDS em sistema informatizado, as fiscalizações realizadas pela Conab tornam-se mais subjetivas.*”

33. De forma similar à resposta do apontamento anterior, destaca-se a publicação da Resolução do GGPAА n° 62/2013 e mais recentemente a Resolução do GGPAА n° 72/2015, assim como o

<sup>4</sup> Ver: <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1481&t=2>

aprimoramento do MOC, no Título 30, que juntos qualificaram significativamente o recebimento de alimentos no PAA.

34. Sobre a necessidade de garantir *“a capacidade de a unidade recebedora realizar a pesagem e a armazenagem dos produtos (...), obedecendo aos padrões sanitários e agroeconômicos”*, destaca-se que na seção Responsabilidades e Obrigações do *Termo de Compromisso da Unidade Recebedora*, já constam as seguintes obrigações:

1) *Fazer a conferência da pesagem e qualidade visual dos produtos no momento do seu recebimento na presença do responsável pela entrega;*

2) *Assinar o Termo de Recebimento e Aceitabilidade sempre que receber os produtos diretamente do Beneficiário Fornecedor, atestando que os alimentos foram entregues nas quantidades acordadas, bem como a qualidade dos mesmos, conforme artigos 14, 15 e 16 do Decreto N.º 7.775/2012;*

3) *Acondicionar os alimentos em local adequado, com observância das normas sanitárias exigidas (...).*

35. Além disso, conforme já exposto nesta Nota, a CONAB possui e executa anualmente um Plano de Fiscalização para o PAA/CDS. Portanto, dentro de suas limitações, e dentro da amostragem definida, há a avaliação e fiscalização da capacidade das unidades recebedoras em receber e distribuir alimentos às pessoas em insegurança alimentar e nutricional.

***VIII. A diminuição da relação de dependência da unidade recebedora em relação a unidade fornecedora na estrutura do PAA favorecerá o controle social das entregas efetuadas.***

*Foi constatada relação de fragilidade e de dependência das unidades recebedoras em relação às organizações fornecedoras na operacionalização do PAA/CDS, principalmente no que se refere à falta de instrumentos que possibilitem o planejamento do recebimento de produtos por parte das entidades recebedoras, e à possibilidade de ser substituída na Cédula de Produto Rural a qualquer momento, a critério da organização fornecedora, conforme item 18, do Título 30, do Manual de Operações da Conab (MOC).*

36. De forma similar às respostas dos apontamentos anteriores, destaca-se a publicação da Resolução do GGPA n.º 62/2013 e mais recentemente a Resolução do GGPA n.º 72/2015, assim como o aprimoramento do MOC, no Título 30, que juntos qualificaram significativamente o recebimento de alimentos no PAA. O grupo de entidades hoje aptas a receber alimentos do PAA são voltadas para uma série de serviços prestados à população que não essencialmente alimentos (saúde, educação, assistência social, entre outros), reduzindo as possibilidades de atuação passiva em políticas públicas.

37. Neste sentido da qualificação das entidades participantes, faz-se importante mencionar que, mesmo sendo identificados casos em amostragem do TCU, entende-se não ser razoável aplicar como regra geral a participação de entidades recebedoras de alimentos que previamente não discutam com seus fornecedores do PAA, a melhor sistemática de recebimento de alimentos, quantidades, prazos, periodicidades e estratégias de adaptação às possíveis alterações necessárias por conta de frustrações de safra, alterações na produção, entre outros.

38. Não obstante os apontamentos acima, é importante observar que, caso haja lacunas no MOC que permitam a substituição da entidade recebedora na CPR a qualquer momento sem aviso ou distrato em conjunto, cabe à CONAB, com colaboração do GGPA, avaliar a inclusão de dispositivo que crie mais segurança a essas entidades.

***IX. A regulamentação da aquisição de mercadorias processadas, beneficiadas e industrializadas no PAA/CDS tende a aumentara a eficiência no cumprimento dos objetivos do Programa.***

*“Essa formatação do programa estabelecida no item 4, Título 30 do MOC da Conab não é compatível com o artigo 19 da Lei 10.696/2003, uma vez que abre a possibilidade de comercialização pelo PAA/CDS de produtos que utilizam matéria prima produzida na agricultura familiar de maneira apenas residual não favorecendo o fomento ao processamento de alimentos, industrialização ou geração de renda da agricultura familiar. Exemplo dessa distorção foi constatada no TC 015.449/2014-9 no estado do Paraná (...).”*

39. Esta Sesan entende que para a efetiva execução da Política de Segurança Alimentar e Nutricional, é essencial que se incentive a produção e o consumo de produtos beneficiados/processados. Estes produtos são indiscutivelmente importantes para, ao mesmo tempo, fortalecer o desenvolvimento e a organização econômica da agricultura familiar, e possibilitar o atendimento da demanda das entidades e pessoas consumidoras desses alimentos com qualidade, diversidade e praticidade.

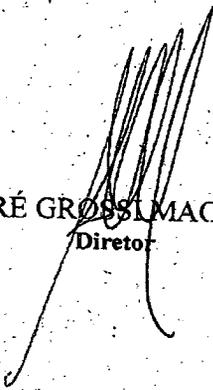
40. Adicionalmente, os produtos processados, por suas particularidades, dialogam essencialmente com os esforços de redução de desperdícios, uma vez que garantem maior durabilidade, e permitem maiores flexibilidades no transporte, armazenagem e distribuição aos consumidores.

41. Sendo assim, esta Sesan concorda com a determinação do TCU, de que existe a necessidade de delimitar as regras e procedimentos necessários, para se evitar que os recursos do programa sejam utilizados para fins diversos dos objetivos do PAA. Sendo assim, acata-se a determinação de forma aderente aos objetivos e finalidades do Programa, de elaborar e publicar uma resolução do GGPA, que dispõe sobre regras e procedimentos para aquisição de mercadorias processadas, beneficiadas e industrializadas no PAA.

***X. O estabelecimento de regras de atuação conjunta entre os participantes do PAA contribuirá para que suas políticas se reforcem mutuamente***

*Quanto aos mecanismos de coordenação e relacionamento horizontal entre os atores públicos e privados envolvidos na operacionalização do PAA, o art. 22 do Decreto 7.775/2012 estabelece um comitê consultivo, composto por representantes governamentais e da sociedade civil, com finalidades de assessoramento e de acompanhamento das atividades do Programa, mas que também não tem as funções e os papéis de seus membros definidos formalmente, o que dificulta que o comitê exerça sua função.*

42. Sobre este ponto, ressalta-se que existe uma série de ações coordenadas entre os ministérios, e entre estes e atores públicos e privados, a partir da participação em instâncias de diálogo com a sociedade civil como o próprio Comitê Consultivo do GGPA, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA/CP3), a Comissão nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), o Grupo de Trabalho (GT) de articulação em Compras Públicas, entre outros.
43. Entretanto, entende-se que de fato, não há normativo que estabeleça os elementos básicos de coordenação entre seus integrantes e a coerência entre suas políticas que tenham relação com o PAA.
44. A Resolução GGPA n° 63, de 19 de novembro de 2013, aprova o regimento interno do GGPA, e dispõe sobre as competências dos membros, sem, entretanto, tratar das políticas públicas específicas de cada pasta, e suas potenciais sinergias para o fortalecimento do PAA.
45. Sendo assim, e considerando a recomendação para quatro dos seis Ministérios componentes do GGPA, primeiramente sugere-se que o TCU estabeleça a recomendação ao próprio GGPA, e não aos diversos Ministérios isoladamente, como forma de simplificar e facilitar os encaminhamentos e atendimentos à recomendação.
46. Por fim, esta Sesan entende ser razoável o atendimento à recomendação, com a proposta de criação de uma Resolução do GGPA (ou alteração da Resolução 63/2013) com o estabelecimento de competências e obrigações das pastas componentes do grupo, alinhadas às suas atribuições regimentais e ao seu cardápio de políticas públicas, em prol do desenvolvimento e qualificação do PAA.
47. Pelo exposto, submetemos a presente Nota Técnica para apreciação da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), e para as devidas providências.

  
ANDRÉ GROSSI MACHADO  
Diretor