



Relatório de Planejamento – Visão Geral
Auditoria Operacional no Programa de Aquisição de Alimentos

TC 024.338/2015-0

Fiscalis 426/2015

Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes

Modalidade: Auditoria Operacional

Ato originário: Despacho de 13/08/2015 (TC nº 018.426/2015-8)

Objeto da fiscalização: Compra com Doação Simultânea, modalidade de aquisição de produtos do Programa de Aquisição de Alimentos, operado pela Companhia Nacional de Abastecimento, por meio de Termo de Cooperação com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Ato de designação: Portaria de Fiscalização SECEXAMB nº 979, de 15/9/2015.

Período abrangido pela auditoria: exercícios de 2012 a 2014

Período de realização da auditoria: planejamento de 21/9/2015 a 6/11/2015

Unidade fiscalizada: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

Vinculação ministerial: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério do Meio Ambiente.

Vinculação no TCU: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Responsável: Tereza Campello; Lineu Olímpio de Souza.



Introdução

1. Trata-se de auditoria operacional realizada no Programa de Aquisição de Alimentos do Governo Federal. A fiscalização foi autorizada por Despacho do Ministro-Relator João Augusto Ribeiro Nardes no âmbito do TC 018.426/2015-8.
2. A agricultura familiar gera mais de 80% da ocupação no setor rural e responde no Brasil por sete de cada 10 empregos no campo e por cerca de 40% da produção agrícola. Atualmente a maior parte dos alimentos que abastecem a mesa dos brasileiros vem das pequenas propriedades. A agricultura familiar favorece o emprego de práticas produtivas ecologicamente mais equilibradas, como a diversificação de cultivos, o menor uso de insumos industriais e a preservação do patrimônio genético. Em 2009, cerca de 60% dos alimentos que compuseram a cesta alimentar distribuída pela Conab originaram-se da Agricultura Familiar (<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1125>).
3. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) possui duas finalidades básicas: promover o acesso a alimentação e incentivar a agricultura familiar. Trata-se de um instrumento de estruturação do desenvolvimento da agricultura familiar, com atuação no momento da comercialização da produção. Dessa forma possibilita remuneração a esses agricultores para que mantenham sua produção no campo e o sustento da sua família.
4. Como instrumento de ampliação do público beneficiário, o PAA estimula ainda o atendimento de famílias extremamente pobres por meio da Busca Ativa, incentivando, principalmente os municípios, a conhecer suas famílias em situação de maior pobreza estimulando a sua inserção no Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico. Essa participação é impulsionada tanto pela inclusão de agricultores cadastrados quanto de consumidores dos alimentos.

Objetivos e Características Gerais

5. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pelo art. 19 da Lei 10.696/2013, tem como objetivo garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar.
6. As finalidades desse instrumento, definidos pelo Decreto 7.775/2012, são:
 - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda;
 - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;
 - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;
 - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar;
 - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;
 - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e
 - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização.
 - promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; e



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

- estimular o cooperativismo e o associativismo.

7. O Decreto 7.775/2012 determina que a participação de mulheres no PAA, como beneficiárias fornecedoras deve ser incentivado. Dessa forma, em algumas das modalidades de aquisição há a definição de percentual mínimo de fornecedores que devem ser mulheres.

8. O Programa atende tanto aos fornecedores de alimentos quanto aos consumidores. Os consumidores são indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional, e aqueles atendidos pela rede socioassistencial, pelos equipamentos de alimentação e nutrição, pelas demais ações de nutrição financiadas pelo Poder Público e em condições específicas definidas pelo GGPAA, pela rede pública e filantrópica de ensino e saúde. Rede socioassistencial são as seguintes unidades do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), equipamento que oferece serviço de acolhimento a famílias ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados; entidade e organização de assistência social, Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), conforme definido na Resolução GGPAA 72/2015.

9. Por equipamentos de alimentação e nutrição entende-se:

- Restaurantes populares;
- Cozinhas Comunitárias;
- Bancos de Alimentos;
- Estruturas públicas que produzem e disponibilizam refeições a beneficiários consumidores, no âmbito das redes públicas de educação, de justiça e de segurança;
- Redes públicas e serviços públicos de saúde que oferecem serviços por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) e estabelecimento de saúde de direito privado sem fins lucrativos que possuam Certificado de Entidade Beneficente da Assistência Social (Cebas)

10. Os fornecedores são agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, que atendam aos requisitos da Lei 11.326/2006, e cooperativas ou outras instituições que detenham Declaração de Aptidão (DAP) jurídica ao Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf).

11. A comprovação da aptidão dos beneficiários fornecedores será feita por meio da apresentação da Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP. A Lei 11.326/2006 estabelece requisitos específicos para cada um dos beneficiários fornecedores, os requisitos gerais, que incluem a definição de agricultores familiares, são:

- não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 módulos fiscais;
- utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;
- tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família;

12. A aquisição de alimentos deve conciliar a demanda por ações de promoção de segurança alimentar com a oferta de produtos pelos beneficiários fornecedores do PAA. A aquisição pode ser realizada por dispensa de licitação, desde que os preços sejam os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional; o fornecedor comprove o atendimento aos requisitos do



Programa; não ultrapasse o valor máximo anual ou semestral por unidade familiar; e os alimentos sejam de produção própria do fornecedor e cumpra os requisitos de controle de qualidade.

13. Na aquisição dos produtos, os preços de referência são assegurados aos agricultores familiares, associações e cooperativas livres da incidência do ICMS ou da contribuição ao INSS do produtor rural pessoa física ou jurídica. O recolhimento desses tributos quando houver será custeado pela instituição executora à conta do PAA (art. 11 da Lei 11.718/2008).

14. Os alimentos adquiridos serão destinados ao consumo de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; ao abastecimento da rede socioassistencial; ao abastecimento de equipamentos de alimentação e nutrição; ao abastecimento da rede pública e filantrópica de ensino; à constituição de estoques públicos de alimentos (para futuras doações ou venda); ou outra destinação decidida pela Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA).

15. Os estoques públicos custeados pelo MDS serão prioritariamente doados, enquanto os constituídos com recursos do MDA serão prioritariamente vendidos. A venda desses alimentos será realizada por leilões eletrônicos ou em balcão e tem como objetivo: contribuir para o regular abastecimento alimentar; fortalecer circuitos locais e regionais de comercialização; promover e valorizar a biodiversidade; e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local ou regional.

16. O PAA é dividido em modalidades de aquisição dos alimentos, que possuem características e limites próprios. O Art. 17 do Decreto 7.775/2012 definiu 6 modalidades de execução do Programa.

Compra com Doação Simultânea

17. A Compra com Doação Simultânea (CDS) (Resolução 59 GGPAA) tem por objetivo atender demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. A aquisição de alimentos é planejada, de forma a conciliar a demanda das entidades receptoras, as características do público por elas atendido com a oferta de produtos pelos beneficiários fornecedores.

18. Os alimentos adquiridos por meio da CDS serão destinados para:

- o consumo de pessoas ou famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional;
- o abastecimento de rede socioassistencial;
- o abastecimento de equipamentos de alimentação e nutrição;
- o abastecimento da rede filantrópica de ensino;
- outras demandas a serem definidas pelo GGPAA.

19. Essa modalidade é executada somente com recursos do MDS, e pode ser implementada de duas formas: pela celebração de **Termo de Adesão** com órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, e consórcios públicos, ou pela formalização de **Termo de Cooperação** com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Na execução por meio de Termo de Adesão os beneficiários agricultores familiares receberão um cartão do PAA, onde poderão sacar seus benefícios, se for por meio de Termo de Cooperação os recursos são repassados pela Conab para a organização fornecedora que fará o repasse aos agricultores familiares.

20. Sempre que possível, devem ser priorizados nas aquisições fornecedores inscritos no CadÚnico, beneficiários do Bolsa Família, mulheres, produtos de alimentos orgânicos ou agroecológicos, indígenas, quilombolas, assentadas da reforma agrária, demais povos e comunidades tradicionais e o público atendido por ação do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM).



Nessa modalidade deve ser respeitado percentual mínimo de 40% de mulheres como beneficiários fornecedores.

21. O limite de participação por beneficiário fornecedor por ano na CDS é disciplinado em várias normas e de forma diferente. O Decreto 7.775/2012 define que o limite por beneficiário é de R\$ 6.500,00 e o da organização é de R\$ 2.000.000,00. A Resolução 59 do GGPAA, que é mais antiga que o Decreto, define que o limite por unidade familiar é R\$ 5.500,00 por ano, e por meio de organização fornecedoras o limite por unidade familiar é R\$ 6.500,00 por ano, esses limites podem ser desconsiderados por irem contra o Decreto, no entanto define também o limite de R\$ 8.000,00 por unidade familiar nas aquisições de produtos exclusivamente orgânicos, agroecológicos ou da sociobiodiversidade, ou nas aquisições em que pelo menos 50% dos fornecedores sejam cadastrados no CadÚnico.

22. No Título 30 do Manual de Operações da Conab (MOC) o limite é de R\$ 8.000,000 por unidade familiar por ano e de R\$ 2.000.000,00 por organização fornecedora. O beneficiário fornecedor que acessar o CDS pela Conab não poderá acessar a mesma modalidade via Termo de Adesão, independentemente do valor.

23. Segundo o MOC 30 podem ser adquiridos por meio do CDS, executado via Termo de Cooperação: produtos in natura; produtos industrializados, processados ou beneficiados, desde que pelo menos uma das matérias-primas deve ser de produção própria do beneficiário fornecedor; e produtos orgânicos ou agroecológicos, que devem ser certificados por auditoria, por sistema participativo ou por organização de controle social.

24. A qualificação da demanda e organização da oferta na CDS, operada pela Conab, está definida no documento “Caderno de Entregas” anexo ao Título 30 do MOC. Segundo esse documento a qualificação da demanda “é o processo que resulta uma lista de alimentos com as especificações e quantidade que possibilitam a unidade recebedora ofereça alimentação adequada e saudável”. A qualificação da demanda é desenvolvida nos seguintes passos:

- Identificação da produção da agricultura familiar local;
- Identificação dos beneficiários consumidores atendidos pela unidade recebedora;
- Planejamento da rotina de oferta de refeições pela unidade recebedora;
- Planejamento de pedidos;
- Boas práticas para a oferta de refeições.

25. A organização da oferta é o processo de planejamento da produção familiar local de acordo com a demanda, considerando que o objetivo final é garantir a alimentação adequada aos beneficiários consumidores. Segundo o documento “ a qualificação da demanda depende da organização da oferta e a Unidade Executora tem papel central na articulação destes atores”, assim cabe à Conab promover o diálogo entre os beneficiários fornecedores e as unidades recebedoras.

Esta articulação é fundamental para que as unidades recebedoras conheçam a produção da agricultura familiar local. A partir destas informações, as unidades recebedoras podem ofertar alimentos regionais, respeitando os produtos da época, promovendo a alimentação adequada e saudável dos beneficiários consumidores

26. O Título 30 do MOC, prevê que a Conab fiscalizará na CDS os termos previstos na CPR-Doação, os procedimentos e a documentação comprobatória da operação, todas por amostragem. Nota-se que não há previsão para fiscalização dos resultados do Programa. Segundo esse documento são objeto de fiscalização as organizações fornecedoras, as unidades recebedoras, os beneficiários fornecedores e todos os demais envolvidos na Proposta de participação.



27. Segundo o NOC 30.604 a fiscalização é executada e coordenada pela Superintendência de Fiscalização de Estoques (SUFIS/Conab), conforme o Manual de Fiscalização das Operações do PAA (CDS). A fiscalização contempla etapas ordinárias, previstas no calendário anual, e especiais, quando da apuração de denúncias solicitadas pela Suregs à Supaf.

28. A Diretoria de Política Agrícola e Informações (Dipai) pode solicitar às Superintendências regionais da Conab a realização de diligências para atendimento à demanda específica, tal ação é rápida e para verificação in loco não se confunde com as fiscalizações realizadas pela Sufis.

29. Nas fiscalizações que forem identificadas infrações, devem ser adotadas providências ou sanções. São consideradas providências: a suspensão cautelar; a recomendação de boas práticas; devolução dos recursos utilizados indevidamente (GRU); inclusão de infrator nos cadastros federais restritivos; e encaminhamento ao ministério público.

30. Como sanções são consideradas: advertência, formal e por escrito; multa de 0,5% do valor da CPR por inconformidade; multa de 5% da CPR, nos cancelamentos provenientes de infrações; suspensão de contratar projetos com a Conab por até dois anos; e inidoneidade com a Administração Pública.

31. No caso de reincidência em inconformidades, deve-se aplicar penalidades de suspensão e multa, além do cancelamento da operação. O NOC 30.604 traz a seguinte definição das penalidades aplicáveis:

1.1. Recomendação de Boas Práticas – RBP: Serve de parâmetro para a adoção de boas medidas no âmbito do PAA, buscando-se meios de concretizar procedimentos e condutas desejáveis para o alcance dos objetivos do programa.

1.2. Suspensão Cautelar do Projeto – SCP: Procedimento adotado pela Conab no sentido de resguardar a Administração Pública e o Programa de Aquisição de Alimentos de eventuais danos e problemas em decorrência de constatação de inconformidades.

1.3. Penalidade de Advertência – ADV: Indicada para pequenas infrações que não tenham causado qualquer dano à Administração Pública ou para a punição de infrações leves.

1.4. Penalidade de Multa – MUL: É a sanção pecuniária que atinge o patrimônio da pessoa jurídica que se compromete a cumprir um pacto com a Administração Pública, podendo ocorrer pelo descumprimento de obrigações ao longo da operação ou pelo seu cancelamento.

1.5. Penalidade de Suspensão de Pactuar com a Conab – SUS: Indicada para a ocorrência de faltas graves, acarretando a proibição de pactuar com a Conab por até dois anos.

1.6. Penalidade de Inidoneidade – INI: Indicada para faltas gravíssimas, com considerável prejuízo, acarretando a proibição de pactuar com toda a Administração Pública pelo prazo a ser indicado pela autoridade.

1.7. Devolução de Recursos – DEV: Indicado para o caso de má utilização ou uso indevido de valores disponibilizados em decorrência do PAA.

1.8. Inclusão do infrator nos cadastros federais restritivos – CAD: Indicada para os casos de inadimplemento com as obrigações com a Conab, ou quando do registro da aplicação formal de penalidades.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

1.9. Cancelamento da CPR – CAN: Pode ocorrer na hipótese de constatação de inconformidades, conforme detalhado na tabela do tem 2.1 do presente anexo, ou quando de comum acordo entre a Conab e a Organização Fornecedora.

1.10. Encaminhamento ao Ministério Público – MPF: Indicado na constatação de casos que mereçam a apuração de responsabilidades civil, criminal ou administrativa, não só em relação à Organização Fornecedora, mas em relação a todos os participantes diretos e indiretos do PAA, os quais podem sofrer ações e investigações específicas pelo Ministério Público.

32. O Documento 10 – Infrações e Penalidades do título 30 do MOC informa as possíveis infrações que podem ser identificadas das organizações fornecedoras, dos beneficiários fornecedores e das unidades receptoras.

33. O Manual de Fiscalização do Programa de Aquisição de Alimentos da Modalidade Compra com Doação Simultânea (PAA/CDS) estabelece os procedimentos normativos para a fiscalização *in loco*. Cada Sureg deve indicar os projetos em execução que possuam ao menos uma prestação de contas realizada, que após sorteio, no mínimo 10% dos projetos por estado serão objetos de fiscalização.

34. Nessas fiscalizações, de acordo com o Manual, serão vistoriadas as propriedades dos beneficiários fornecedores, as unidades receptoras e a organização fornecedora. Em cada proposta deve ser fiscalizado no mínimo 10% do total de beneficiários fornecedores (limite mínimo de três), e no mínimo 50% das unidades receptoras cadastradas (limite mínimo de duas, se houver). A escolha dos beneficiários fornecedores e das unidades receptoras deve ser aleatória e baseada nos Termos de Recebimento e Aceitabilidade (TRA) e Relatórios de Entrega.

35. O Manual padroniza a fiscalização com formulários de vistoria e entrevista aplicados pelos fiscais. Quanto aos beneficiários consumidores é analisado se a área de produção é compatível com os produtos entregues, condições higiênicas-sanitárias do local de armazenagem ou processamento, informações do relatório de entrega, informações sobre o recebimento do pagamento, registro em órgãos competentes para beneficiamento e processamento e da matéria prima por ele produzida, e confirma com o beneficiário se ele participou do CDS por meio do Termo de Adesão.

36. Nas unidades receptoras será analisado o caderno de entregas, as condições de armazenagem, as informações e assinatura do TRA, se realiza verificação da qualidade dos produtos, se realiza a pesagem dos produtos, se as entregas são realizadas nos endereços previstos na proposta de Participação e se há cobrança de custos da unidade receptora.

37. Nas Organizações Fornecedoras são analisados os dados da CPR, condições dos locais de armazenagem ou processamento, regularidade dos comprovantes de pagamento e os descontos efetuados dos beneficiários fornecedores, se os locais de processamento ou beneficiamentos possuem as alterações legais e se os produtos entregues são pesados para conferência ou pela organização ou pelo beneficiário fornecedor.

38. Após a fiscalização, caso seja detectada irregularidades, a Sureg comunicará ao beneficiário a infração e as penalidades aplicáveis, concedendo prazo de 15 dias para apresentação da defesa. Aos infratores cabe pedido de reconsideração e recurso hierárquico, desde que respeitados os prazos estipulados no Documento 10 do Título 30 do MOC.

Compra Direta ou Compra Direta da Agricultura Familiar

39. A Compra Direta (CD) ou Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF) permite a compra de produtos específicos definidos pelo Grupo Gestor para formação de estoque e tem por



finalidade a sustentação de preços de uma pauta específica de produtos definidos pelo Grupo Gestor do PAA. Os estoques formados podem ser destinados a ações de abastecimento social ou venda.

40. A Conab é quem operacionaliza essa modalidade do PAA, por meio de Termo de Cooperação com o MDS e o MDA, os quais são responsáveis por repassar recursos. A Conab define Polos de Compras (unidades armazenadoras próprias, ou credenciadas, depósitos ou outros locais indicados pela Conab), e os agricultores ou organizações entregam nesses locais os produtos definidos que serão adquiridos.

41. O limite de participação por agricultores familiar é de R\$ 8.000,00 por ano, já por organização é de R\$ 500.000,00. O limite não é cumulativo com a modalidade de Formação de Estoques de liquidação financeira, o limite de R\$ 8.000,00 deve ser respeitado com a soma de CD com Formação de Estoque com liquidação física e com a CDS.

42. Os estoques formados com recursos do MDS serão prioritariamente doados enquanto os formados com recursos do MDA serão prioritariamente vendidos. Os estoques originários do MDA podem ser doados, desde que tenha autorização expressa do Ministério e seja atendido ao menos um dos seguintes requisitos (Resolução 27 GGPAA):

- os produtos estejam correndo risco de perda de qualidade que comprometa a sua validade ou a sua comercialização;
- os preços de mercado estejam abaixo dos preços mínimos ou dos preços históricos de mercado e a estimativa futura mantenha essa tendência;
- os produtos estejam depositados em locais de difícil acesso ou distantes dos centros de comercialização;
- a doação esteja destinada a atender à demanda emergencial por alimentos destinados aos programas sociais do Governo Federal, quando os estoques públicos do MDS disponíveis forem insuficientes.

43. Essa modalidade cumpre um importante papel na regulação de preços de alimentos, na movimentação de safras e estoques e na promoção da segurança alimentar e nutricional. Os produtos adquiridos pela Compra Direta têm sido utilizados especialmente para compor as cestas de alimentos distribuídas a grupos populacionais específicos.

Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite

44. O *Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PPA-Leite)* (Resolução 61 do GGPAA) compra leite de vaca e de cabra, na Região Nordeste, no norte de Minas Gerais e nos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, que, após o beneficiamento, é doada aos beneficiários consumidores. O PAA-Leite tem como objetivo contribuir para o abastecimento alimentar de famílias em situação de vulnerabilidade social ou em estado de insegurança alimentar e nutricional, fortalecer o setor produtivo local e a agricultura familiar, com a compra do leite a preço justo, e integrar o leite aos demais circuitos de abastecimento do PAA.

45. O PAA-Leite é executado por meio de convênio celebrado entre órgãos e entidades da administração pública estadual, direta ou indireta, com a União por intermédio do MDS. São beneficiários fornecedores do PAA-Leite os produtores de leite que apresentem o DAP e que participem de ações promovidas pela entidade conveniente (assistência técnica) e realizem a vacinação do rebanho. Do total de beneficiários fornecedores, trinta por cento deve ser mulheres.

46. O valor máximo para aquisição do PAA-Leite por unidade familiar é de R\$ 4.000,00 por semestre, não podendo haver compensação entre semestres, e considerando o valor do leite in natura. Cada produtor também tem um limite diário de venda de cem litros de leite.



47. Os beneficiários consumidores do PAA-Leite são: pessoas atendidas pelas unidades receptoras, ou seja, por entidade da rede socioassistencial, equipamentos públicos de alimentação e nutrição e unidades das redes públicas e filantrópica de ensino, dentre outras entidades públicas que sirvam refeições regularmente (tem direito a pelo menos 30% do leite adquirido); e famílias registradas no CadÚnico que possuem, entre seus membros, pessoa em alguma das seguintes condições:

- gestantes, a partir da constatação da gestação pelas Unidades Básicas de saúde e que façam exame pré-natal;
- criança de dois a sete anos de idade, com certidão de nascimento e controle de vacinas em dia;
- nutrizes até seis meses após o parto e que amamente a criança;
- pessoas com sessenta anos ou mais;
- outros, desde que justificado e autorizado pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional e pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Apoio à Formação de Estoques ou Formação de Estoques pela Agricultura Familiar

48. O Apoio à Formação de Estoques ou Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (*CPR-Estoque*) (Resolução 20 do GGPAA) é caracterizado pelo apoio financeiro para que organizações fornecedoras constituam estoques de alimentos para posterior comercialização e devolução dos recursos ao Poder Público ou destinação dos alimentos aos estoques públicos. A operacionalização fica a cargo da Conab que firma Termos de Cooperação com o MDS e com o MDA.

49. Organizações que tenham entre seus cooperados ou associados, pelo menos 80% de agricultores familiares enquadrados no Pronaf, ao notar uma oportunidade de formação de estoque envia Proposta de Participação à Conab. Se aprovada a Proposta a organização emite uma Cédula de Produto Rural – Estoque da Agricultura Familiar (CPR-Estoque) para obter recursos do PAA e adquirir produtos dos agricultores familiares com finalidade de estocagem.

50. Os produtos constantes da cédula servem de garantia da operação, que tem prazo limite de 12 meses e pode ser liquidada financeiramente, encargos de 3% ao ano, ou, por interesse do Governo Federal, em produtos. A CPR pode ser liquidada antecipadamente, com os encargos reduzidos proporcionalmente.

51. O limite financeiro de participação por unidade familiar é de R\$ 8.000,00 por ano, já o valor da Proposta de Participação das organizações não pode ultrapassar R\$ 1.500.000,00 por ano, sendo a primeira limitada a R\$ 300.000,00

Compra Institucional

52. A Compra Institucional (Resolução 50 do GGPAA) são aquisições feitas da agricultura familiar por meio de chamada pública, para o atendimento de demandas de gênero alimentícios, por parte da administração direta ou indireta da união, Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim há a possibilidade de todos os órgãos da administração pública adquirir alimentos da agricultura familiar com dispensa de procedimento licitatório. Por essa modalidade podem ser abastecidos hospitais públicos, quartéis, presídios e restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas.

53. De acordo com a Resolução 50 e alterações do GGPAA, os alimentos adquiridos são destinados à:



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

- ações de promoção de segurança alimentar e nutricional;
- abastecimento da rede socioassistencial;
- abastecimento de equipamentos de alimentação e nutrição;
- abastecimento da rede pública de educação básica e superior, bem como da rede filantrópica, comunitária e confessional de ensino, que recebam recursos públicos;
- demais instituições públicas com fornecimento de refeições; e
- atendimento de demandas de consumo de alimentos por parte da União, estados, DF e Municípios.

54. As demandas de alimentos são divulgadas por meio de Chamada Pública, em que haverá uma fase de habilitação e classificação das propostas conforme critérios de priorização definidos no §2º, do art. 7º da Resolução 50 do GGPAA.

55. Para ser dispensada a licitação é necessário que os preços sejam compatíveis com os de mercado (3 pesquisas de preços no mercado local ou regional, orgânicos e agroecológicos se não for possível realizar a pesquisa até 30% a mais do convencional), beneficiários fornecedores e organizações comprovem se enquadra no PAA, alimentos sejam de produção própria e siga as regras de qualidade e seja respeitado o limite máximo de R\$ 8.000,00 por beneficiário fornecedor por ano.

56. O Decreto 7.775/2012 define como R\$ 20.000,00 o limite a participação por unidade familiar, por órgão comprador, por ano na Compra Institucional, já para organizações o limite é de R\$ 6.000.000,00 por órgão comprador. Assim para ser dispensado de licitação a proposta da organização não pode ter mais de R\$ 8.000,00 por unidade familiar por ano, no entanto essa unidade familiar pode constar de outras propostas do mesmo órgão ou de outros.

Aquisição de Sementes

57. A Aquisição de Sementes (Resolução 68 do GGPAA) é a compra de sementes de organizações da agricultura familiar detentoras de DAP jurídica, e as destinar a agricultores familiares, conforme a demanda de órgãos e instituições. A Conab é a unidade executora e pode ser demandada para aquisição de sementes pelas seguintes instituições:

- MDA, inclusive Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário;
- Incra, inclusive as suas superintendências regionais;
- Fundação nacional do índio (Funai);
- Fundação Cultura Palmares (FCP);
- Instituto Chico Mendes (ICMBio); e
- estados, inclusive suas secretarias estaduais de agricultura ou afins e suas entidades de ATER.

58. Os órgãos solicitantes apresentam Planos de Distribuição, limitada a um por safra, que deve conter a totalidade de sua demanda. A demanda por sementes pode ser oriunda de ações próprias dos Órgãos demandantes, ou gerada por ações de Organizações, Movimentos Sociais, Entidades da Agricultura Familiar que desenvolvam ações de fortalecimento da segurança alimentar dos beneficiários consumidores.

59. As sementes são demandadas à Conab por órgãos e entidades Federais e Estaduais, que são responsáveis pelo acompanhamento da distribuição das sementes e por prestar contas da distribuição, de acordo com o previsto no Plano de Distribuição. Os preços a serem pagos pelas



sementes serão definidos a cada aquisição, de acordo com a média de três cotações de preços no mercado local ou regional, considerando os custos de logísticas.

60. O limite de participação da modalidade é de R\$ 16.000,00 por ano por unidade familiar e de R\$ 6.000.000,00 por ano por organização fornecedora. Nas operações acima de R\$ 500.000,00 é obrigatória a realização de Chamada Pública. É vedado a aquisição de sementes geneticamente modificadas.

61. Na destinação das sementes serão priorizadas as famílias inscritas no CadÚnico, mulheres, assentados, povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, o público do PBSM e da Política nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo.

62. O PAA limita o valor a ser adquirido de cada beneficiário fornecedor por ano ou por semestre. O beneficiário pode participar de mais de uma modalidade e os limites são independentes entre si.

63. O Decreto 7.775/2012, em seu art. 44, prevê como instâncias de Controle Social do PAA, responsável pelo acompanhamento da execução do Programa: os conselhos de segurança alimentar e nutricional, nas esferas nacional, estadual e municipal, e o Comitê Consultivo, instituído pela Resolução do GGPA 49/2012. No caso de não haver Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, deve ser indicada outra instância de controle social, preferencialmente o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável, ou Conselho de Assistência Social.

64. Cabe à instância de controle social auxiliar o aumento da transparência das ações relativas ao programa e na promoção de uma maior participação dos beneficiários. Ademais cabe à essas instâncias: manifestar-se formalmente, dando ciência quanto à adesão do ente ao PAA e quanto à sua proposta de participação; participar ativamente nas diversas etapas de execução do Programa, visando dar maior transparência e ser uma instância de participação do público beneficiário; e desenvolver as seguintes atividades:

- Acompanhar o processo de seleção dos beneficiários fornecedores (pessoa física e/ou jurídica) e à seleção das entidades receptoras dos alimentos;
- Acompanhar a elaboração da Proposta de Participação;
- Avaliar em suas reuniões a execução do programa;
- Emitir parecer quanto à adequação dos gastos relativos às atividades previstas no Decreto 7.775/12 Capítulo VII, art. 38, do inciso I ao XI;
- Comunicar à Unidade Executora e ao MDS qualquer irregularidade identificada na execução do Programa.

65. A contratualização do PAA ocorre por meio do Termo de Cooperação, quando é realizado com a Conab, ou por Meio do Termo de Adesão, quando é formalizado com os estados, DF, municípios ou consórcios públicos. Quando a execução do PAA for realizada por entidade da administração indireta, o Termo de Adesão será firmado entre a União, a entidade e o ente federado a que estiver vinculado.

66. Chamada Pública é o procedimento administrativo utilizado para a seleção da melhor proposta para aquisição de produtos de beneficiários fornecedores e organizações fornecedoras. A Chamada Pública é utilizada na modalidade “Compra Institucional” e na “Aquisição de Sementes”, somente quando o valor for superior a R\$ 500.000,00.

67. A chamada pública deve conter o objeto a ser contratado, a quantidade e especificação dos produtos, o local de entrega, os critérios de seleção dos beneficiários ou organizações fornecedoras, as condições contratuais e a relação de documentos necessários para a habilitação.

68. Deve ser dada publicidade à chamada pública por meio de divulgação em local de fácil acesso à agricultura familiar, podendo ser jornal de circulação local, regional, estadual ou



nacional, quando houver, além de divulgação em sítio na internet ou na forma de mural em local público de ampla circulação, pelo prazo mínimo de dez dias.

69. O edital de chamada pública por classificar as propostas segundo os seguintes critério de priorização:

- Agricultores familiares do município;
- Comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas;
- Assentamentos da reforma agrária;
- Grupos de mulheres;
- Produção agroecológica ou orgânica.

Estratégia de Atuação

Marco Regulatório

70. O Programa de Aquisição de Alimentos foi criado pelo art. 19 da Lei 10.696/2003, que instituiu o Programa, e criou a obrigação do Poder Executivo constituir Grupo Gestor. O Capítulo III da Lei 12.512/2011 define procedimentos e regras para o Programa. Nessa norma foi definido como beneficiários do PAA agricultores familiares e demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei 11.326/2006. Assim são beneficiários do PAA, de acordo com o art. 3º da Lei 11.326/2006.

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

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha 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; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 2º São também beneficiários desta Lei:

I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aquícultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2 ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscoadores;

IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º;

VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º.

71. Outras importantes definições da Lei 12.512/2011 são: a destinação dos alimentos adquiridos para ações de promoção de segurança alimentar e nutricional ou à formação de estoques, podendo ser comercializados ou doados; a possibilidade de aquisição de produtos destinados à alimentação animal para venda com deságio; e a dispensa da celebração de convênios com a possibilidade de execução por Termo de Adesão. Ademais a Lei autoriza a aquisição pelos entes públicos de alimentos no âmbito do PAA sem o processo licitatório.

Art. 17. Fica o Poder Executivo federal, estadual, municipal e do Distrito Federal autorizado a adquirir alimentos produzidos pelos beneficiários descritos no art. 16, dispensando-se o procedimento licitatório, obedecidas, cumulativamente, as seguintes exigências:

I os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, aferidos e definidos segundo metodologia instituída pelo Grupo Gestor do PAA; e

II seja respeitado o valor máximo anual ou semestral para aquisições de alimentos, por unidade familiar, cooperativa ou por demais organizações formais da agricultura familiar, conforme definido em regulamento.

Parágrafo único. Produtos agroecológicos ou orgânicos poderão ter um acréscimo de até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais, observadas as condições definidas pelo Grupo Gestor do PAA.

72. O art. 11 da Lei 11.718/2008 definiu que os preços de referência definidos para o Programa seriam repassados integralmente ao produtor ou Organização representativa, e os valores de ICMS e de INSS rural seriam custeados pelo PAA.

73. O Programa já foi regulado por diversos Decretos como 4.772/2003, 5.873/2006, 6.447/2008 e 6.959/2009. Atualmente o Decreto 7.775/2012 regulamenta o PAA e trata de questões como finalidade, público beneficiário, aquisição e destinação de alimentos, instâncias de coordenação e execução, controle social, além de definir as modalidades de execução do Programa.

74. O Decreto 8.293/2014 fez diversas alterações no Decreto 7.775/2012. Cabe destacar a alteração do inciso VI do art. 17, antes do Decreto era possível que o Grupo Gestor definisse novas modalidades de execução do Programa não prevista, no entanto esse inciso foi alterado para a modalidade “aquisição de sementes”, dessa forma não é mais possível que o GGPAA defina novas modalidade de execução do Programa.

75. O Decreto 8.473/2015 estabelece que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional devem destinar ao menos 30% dos recursos destinados à aquisição de gêneros alimentícios para aquisições agricultores familiares e demais beneficiários da Lei 11.326/2006 que possuam DAP. O Decreto abre a possibilidade que essa aquisição possa ser realizada por meio da modalidade Compra Institucional do PAA, ou seja, com dispensa de licitação.

76. No parágrafo único do art. 1º do Decreto 7.775/2012 é estabelecido que o MDS, o MDA e o Grupo Gestor do PAA poderão fixar disposições complementares sobre o PAA, no âmbito de suas competências. Além disso diversos dispositivos do Decreto estabelecem que cabe ao GGPAA a definição de regras por meio de Resolução. No exercício dessa competência o

GGPAA emitiu diversas Resoluções, o quadro abaixo indica os dispositivos vigente de maior relevância para o presente trabalho.

Tabela 1 - Resoluções vigentes do GGPAA

| Resolução | Resumo das Disposições |
|-------------------|--|
| Resolução 20/2006 | Institui a modalidade Formação de Estoques pela Agricultura Familiar (CPR - Estoque) |
| Resolução 23/2007 | Autoriza a Conab a realizar o aditamento de Cédulas de Produto Rural - CPR |
| Resolução 27/2008 | Define critérios para doação de estoques públicos formados com recursos do MDA |
| Resolução 29/2008 | Estabelece critérios para definição do Preço de Referência para a Agricultura Familiar - PRAF |
| Resolução 30/2008 | Institui a modalidade Aquisição de Alimentos para Atendimento da Alimentação Escolar |
| Resolução 40/2010 | Estabelece critérios para concessão de rebate de 50% sobre o saldo devedor atualizado das operações de Compra Antecipada da Agricultura familiar - CAAF, efetuadas por meio de CPR - Alimentos |
| Resolução 42/2011 | Institui o Sistema integrado de Informações - SII |
| Resolução 43/2011 | Altera a redação da Resolução 27/2007 |
| Resolução 44/2011 | Fomenta a acesso de mulheres ao Programa de Aquisição de Alimentos |
| Resolução 45/2012 | Dispõe sobre o Termo de Adesão e suas cláusulas necessárias |
| Resolução 49/2012 | Institui o Comitê Consultivo com finalidade de assessoramento e acompanhamento das atividades do PAA |
| Resolução 50/2012 | Dispõe sobre a modalidade Compra Institucional |
| Resolução 51/2012 | Autoriza a realização de operação especial de pescado no Amazonas em período específico |
| Resolução 56/2013 | Inclui inciso na Resolução 50/2012 |
| Resolução 59/2013 | Dispõe sobre a modalidade Compra com Doação Simultânea - CDS |
| Resolução 61/2013 | Estabelece normas para a modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA - Leite) |
| Resolução 63/2013 | Aprova o Regimento Interno |
| Resolução 64/2013 | Inclui incisos na Resolução 50/2012 |
| Resolução 65/2013 | Dispõe sobre o preço de referência no PAA-Leite |
| Resolução 66/2014 | Altera a Resolução 61/2013 |
| Resolução 68/2014 | Regulamenta a modalidade Aquisição de Sementes |
| Resolução 69/2014 | Altera a Resolução 62/2013 |
| Resolução 71/2015 | Inclui um inciso na Resolução 49/2012 |
| Resolução 72/2015 | Dispõe sobre a destinação de alimentos adquiridos |

Fonte: Elaborado pelo TCU.

77. O Manual de Operações da Conab (MOC) que estabelece regras para as modalidades de aquisição com participação da Conab. Atualmente há quatro MOCs relacionados especificamente ao PAA: Título 27 – Compra Direta da Agricultura Familiar – CDAF; Título 30 – Compra com Doação Simultânea – CDS; Título 33 – Apoio à Formação de Estoque pela Agricultura Familiar; e Título 86 – Aquisição de Sementes.

78. As Normas de Organização de Conab (NOC) estabelecem os princípios orientadores das funções e atividades da Conab, assim tem como objetivo organizar administrativamente a Conab. Em relação ao PAA há as NOCs 30.601 (CDAF), 30602 (Apoio à Formação de Estoques da Agricultura Familiar) e 30.604 (CDS).

Planejamento Governamental

79. No Plano Plurianual 2012-2015 (PPA 2015-2015) o Programa de Aquisição de Alimentos está incluído dentro do Programa 2069 – Segurança Alimentar e Nutricional. O Programa possui diversos indicadores, no entanto nenhum deles é diretamente relacionado ao PAA, alguns indicadores mensuram resultados indiretos do Programa como Percentual de domicílios com insegurança alimentar grave, moderada ou leve.

80. No Programa 2069, o PAA está inserido no Objetivo 0380 - Promover o acesso à alimentação adequada e fomentar a inclusão socioeconômica de agricultores familiares, mulheres rurais, povos e comunidades tradicionais e povos indígenas, por intermédio da ampliação da sua participação, prioritariamente dos mais pobres, no abastecimento dos mercados institucionais, da rede socioassistencial e dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição, sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

81. O Objetivo 0380 possui as seguintes Metas:

- Ampliar a compra de alimentos agroecológicos e oriundos das cadeias da sociobiodiversidade, de modo a beneficiar 25.000 agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais e povos indígenas;
- Ampliar a participação de mulheres rurais no Programa de Aquisição de Alimentos para, no mínimo, 35% do total de agricultores familiares participantes;
- Ampliar a participação de povos e comunidades tradicionais, quilombolas e povos indígenas no Programa de Aquisição de Alimentos;
- Ampliar o número de agricultores familiares participantes do Programa de Aquisição de Alimentos para 450 mil, sendo, no mínimo, 45% dos agricultores participantes enquadrados como público do Plano Brasil Sem Miséria;
- Apoiar a formação de estoques por 45 mil agricultores familiares, organizados em pessoas jurídicas, para comercialização de seus produtos, sendo, no mínimo, 25 mil agricultores familiares enquadrados como público do Brasil Sem Miséria;
- Expandir a destinação dos produtos adquiridos pelo Programa de Aquisição de Alimentos para as redes socioassistencial e de equipamentos públicos de alimentação e nutrição;
- Expandir a execução do Programa de Aquisição de Alimentos nos estados da Região Norte e Nordeste para 60% do total executado (Região Nordeste 50% e Região Norte 10%);
- Implantação de sistemas informatizados de acompanhamento e gestão do Programa de Aquisição de Alimentos, que permitam a expansão qualificada do Programa, bem como a transparência nas operações realizadas no seu âmbito;
- Qualificar, em articulação com parceiros institucionais, o fornecimento de alimentos aos grupos populacionais específicos em situação de insegurança alimentar e famílias atingidas por situações de emergência ou calamidade pública e integrá-los aos programas sociais e de inclusão produtiva, visando a sua melhoria socioeconômica

82. As Iniciativas no Plano Plurianual 2012-2015 atreladas ao Objetivo 0380 estão relacionadas a seguir:

- 015B - Ampliar o conhecimento dos agricultores familiares sobre a atuação e regulamentação da vigilância sanitária;



- 015C - Aprovação do novo marco legal do Programa de Aquisição de Alimentos;
- 015D - Aquisição, armazenagem e distribuição de alimentos produzidos por agricultores familiares, mulheres rurais, povos e comunidades tradicionais e povos indígenas, bem como por suas organizações, com prioridade para os agroecológicos e oriundos da sociobiodiversidade, para distribuição a pessoas ou famílias, diretamente a essas ou por intermédio do abastecimento da rede socioassistencial, dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição e de mercados institucionais, para formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar e para composição de estoques públicos;
- 015E - Aquisição de alimentos, inclusive de agricultores familiares, para composição e distribuição de cestas de alimentos a grupos populacionais específicos em situação de insegurança alimentar e a famílias atingidas por situações de emergência ou calamidade pública, de forma qualificada e em articulação com parceiros institucionais;
- 015L - Suplementação de ações de apoio a projetos sustentáveis de segurança alimentar, economia solidária e inclusão produtiva, bem como de comunidades urbanas e do público alvo do Programa de Aquisição de Alimentos, a partir de recursos financeiros

Histórico

83. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído em 2 de julho de 2003, por meio do art. 19 da Lei 10.696. Com sua criação, o Governo buscou marcar presença na comercialização da pequena produção familiar. No período de 2003 a 2005, o PAA foi financiado, exclusivamente, com recursos disponibilizados pelo MDS. As operações comerciais eram desenvolvidas pela Conab, estados e municípios, sustentadas por parcerias firmadas entre esses entes e a Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) do MDS.

84. A partir de 2006, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), passou a participar do programa, transferindo, pela primeira vez, recursos para operações do PAA com fundamento em dotação própria de seu orçamento. Em 2004, a modalidade Compra Antecipada (CAAF) foi extinta. Atualmente, o PAA é executado mediante seis modalidades: CDS, CDAF, CPR Estoque, PAA Leite, Compra Institucional e Aquisição de Sementes, sendo essa última criada em 2014.

85. Desde sua instituição, o programa teve diversas regulamentações. A primeira foi por meio do Decreto 4.772/2003, que criou, além de outras medidas importantes, o Grupo Gestor do PAA (GGPAA). Em seguida, foi objeto de atualização por intermédio dos Decretos 5.873/2006, 6.447/2008, 7.775/2012, 8.026/2013 e 8.293/2014.

86. O mais recente normativo do PAA (Decreto 7.775/2012 e alterações) trouxe diversas inovações. Dentre as principais, está a previsão de que os estados, municípios e o Distrito Federal possam executar o PAA mediante termo de adesão, restando, assim, dispensada a celebração de convênio. Esse novo instrumento irá, paulatinamente, substituir os atuais convênios, proporcionando maior continuidade e facilidade na execução do programa. Cabe destacar também a instituição de um sistema nacional de informações sobre o PAA, no qual serão cadastrados os dados da aquisição e destinação dos alimentos pelos gestores locais.

87. No ano de 2003, na esfera nacional, o PAA executado pela Conab abrangeu 65 projetos em 104 municípios, com aquisição de 137.473 toneladas de alimentos, beneficiando 41.341 agricultores familiares e 145.987 pessoas com a distribuição dos produtos. No ano de 2011, o programa apresentou resultados bem mais expressivos, pois contemplou 2.399 projetos em 1.259 municípios, com a aquisição de 285.641 toneladas de alimentos, beneficiando 106.600 agricultores familiares e distribuindo produtos a 16.290.738 pessoas.



88. O número de consumidores participantes do Programa durante o ano de 2012, aumentou em quase todas as regiões do País, reflexo do aumento da demanda pela modalidade CPR Doação. Durante esse período, participaram mais de 17 mil entidades. É importante ressaltar que, em 2012, o Programa passou também a integrar o eixo “Inclusão Produtiva” do Plano Brasil sem Miséria, que tem como objetivo erradicar a pobreza extrema e também melhorar as condições de bem-estar da população.

89. Em 2014, somente a Conab executou R\$ 338.004.941,79 em aquisição de produtos por meio das modalidades CDS, CDAF e CPR-Estoque. Esse valor corresponde a um acréscimo de 50,54% ao exercício de 2013, no entanto representa apenas 57% do executado na aquisição de produtos em 2012. A baixa execução nos exercícios de 2013 e 2014 pode ser atribuída a fatores diversos, a exemplo da seca ocorrida no nordeste, envolvimento das Superintendências Regionais (deslocamento de funcionários que trabalham com o PAA no programa Venda em Balcão, redução da demanda de Compra Direta, cancelamento da Formação de Estoque com liquidação física, remodelação dos normativos e outros fatores que somados culminaram neste desfecho (Relatório de Ações da Conab em 2013 - disponível no sítio eletrônico da Entidade).

90. No mesmo ano de 2014, por meio das modalidades CDS, CDAF e CPR-Estoque foram adquiridas 178.603 toneladas de diversos produtos que beneficiaram 51.228 fornecedores.

91. No desenvolvimento de ações junto aos Povos e Comunidades Tradicionais e Agricultores Familiares – PCTAFs, a Conab vem priorizando os projetos que tenham a participação de quilombolas, pescadores artesanais, indígenas, extrativistas, entre outras comunidades. Nesse sentido, em 2014, esse público representou 10% dos beneficiários fornecedores, enquanto os assentados representaram 25%.

92. Outra informação disponível no Relatório de Ações da Conab em 2014 se refere à participação de mulheres no PAA. A Resolução do Grupo Gestor do PAA 44/2011 determinou que houvesse a participação mínima de 40% das mulheres na condição de beneficiárias fornecedoras na modalidade CDS e 30% na CPR-Estoque. O resultado alcançado, varia entre as regiões, sendo a região Nordeste com maior percentual, 60% de mulheres, e o Sul com o menor, 41% de beneficiários fornecedores mulheres.

Estrutura Organizacional

Companhia Nacional de Abastecimento – Conab

93. Na Conab, a Diretoria de Política Agrícola e Informações (Dipai) e suas Superintendências são responsáveis pelo planejamento, coordenação, acompanhamento e orientação do Programa. A Superintendência com maior participação no PAA é a Superintendência de Suporte à Agricultura Familiar (Supaf). As Superintendências Regionais (Suregs) da Conab, são responsáveis pela operacionalização do PAA, inclusive a fiscalização. A Superintendência de Fiscalização de Estoques (Sufis) é responsável pela coordenação, planejamento e monitoramentos dos trabalhos de fiscalização na CDS.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS

94. No MDS, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) é responsável pelo planejamento, acompanhamento e avaliação do PAA, além de coordenar e secretariar o Grupo Gestor do Programa.

Instância Deliberativa



95. O Grupo Gestor do PAA (GGPAA) é órgão colegiado de caráter deliberativo, constituído por representantes do MDS, a quem compete a sua coordenação, MDA, Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); e Ministério da Educação (MEC).

96. Conforme o disposto nos arts. 20 e 21 do Decreto 7.775/2012, a finalidade precípua do GGPAA é orientar e acompanhar a implementação do PAA, normatizando-o por meio de resoluções. Para isso, é responsável por definir:

- a forma de funcionamento das modalidades do Programa;
- a metodologia para a definição dos preços de referência de aquisição de alimentos, considerando diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar;
- a metodologia para definição dos preços e as condições de venda dos produtos adquiridos;
- as condições de doação dos produtos adquiridos;
- as condições de formação de estoques públicos;
- os critérios de priorização dos beneficiários fornecedores;
- as condições para a aquisição e doação das sementes, mudas e outros materiais propagativos de culturas alimentares;
- a forma de seu funcionamento; e
- outras medidas necessárias para a operacionalização do PAA.

Instância Consultiva

97. Trata-se do Comitê Consultivo constituído pelo GGPAA, nos termos do art. 22 do Decreto 7.775/2012. É composto por representantes governamentais e da sociedade civil, fazendo parte, também, da instância de controle social do PAA, conforme o art. 44 do supracitado normativo.

98. A Resolução 49/2012 do GGPAA institui o Comitê Consultivo, que se reunirá semestralmente de forma ordinária, e tem por finalidade o assessoramento e acompanhamento das atividades do PAA, de forma a:

- Manter canal de diálogo com movimentos sociais e organizações da sociedade civil sobre a implementação do PAA;
- Constituir grupos especializados em temas para detalhamentos e subsídio às decisões do GGPAA; e
- Sugerir aprimoramentos na execução do programa ao GGPAA.

Unidades Gestoras

99. De acordo com o art. 27 do Decreto 7.775/2012, as unidades gestoras do PAA são o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsáveis pela disponibilização dos recursos orçamentários e financeiros que sustentam as operações do programa. As unidades gestoras podem estabelecer procedimentos de seleção de potenciais unidades executoras do Programa.

Unidades Executoras

100. As unidades executoras do PAA, após receberem recursos orçamentários e financeiros das unidades gestoras, são diretamente responsáveis pelas operações de compra e distribuição de alimentos, viabilizando, assim, a consecução dos objetivos finalísticos do programa.

101. Conforme o art. 28 do Decreto 7.775/2012, podem executar o PAA:



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

a) os órgãos ou entidades da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, e consórcios públicos, que celebrarem Termo de Adesão ou convênios com as unidades gestoras; e

b) a Conab e outros órgãos ou entidades da administração pública federal que celebrarem Termo de Cooperação com as unidades gestoras.

102. O Decreto 7.775/2012, no Capítulo VI (arts. 29 a 43), regulamenta, de maneira detalhada e específica, a execução do PAA mediante Termo de Adesão, mas não dispõe de capítulo que trate expressamente de Termo de Cooperação (Conab).

103. Por outro lado, a Conab, na operacionalização do PAA, observa normativo interno denominado MOC - Manual de Operações da Conab, o qual, em seus capítulos 27 a 34, disciplina as modalidades que executa. Ademais, os direitos e as obrigações que a Conab tem na condução do PAA são definidos pelo Termo de Cooperação celebrado com o MDS e MDA, vigente à época dos fatos.

Instâncias de Controle Social

104. As instâncias de controle e participação social do PAA são os conselhos de segurança alimentar e nutricional nas esferas nacional, estadual e municipal, além do comitê consultivo do programa, nos termos do art. 44 do Decreto 7.775/2012. Na hipótese de inexistência do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, outro organismo deverá ser indicado, com preferência para o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável ou o Conselho de Assistência Social, conforme art. 24 da Lei 12.512/2011 e art. 44 do Decreto 7.775/2012.

105. As instâncias de controle social devem ser articular com os conselhos competentes, para o tratamento de questões intersetoriais, que requeiram decisão compartilhada. Entre os documentos a serem entregues à Conab para participação da modalidade CDS há a ata de reunião com a instância de controle social.

Agente Operador

106. Os Agentes Operadores são as instituições financeiras oficiais que celebram contrato, acordo, cooperação ou instrumento congênere com a União, por intermédio das Unidades Gestoras, para efetuar o pagamento mediante contas vinculadas, em geral, às organizações fornecedoras ou aos agricultores familiares, conforme o estabelecido no art. 40 do Decreto 7.775/2012.

Unidade Recebedora

107. É uma organização formalmente constituída, contemplada na proposta de participação da Unidade Executora, que recebe os alimentos e os fornece aos beneficiários consumidores.

Organização Fornecedor

108. Organizações Fornecedoras são cooperativas e outras organizações formalmente constituídas que detenham DAP Especial Pessoa Jurídica. De acordo com a portaria MDA 26/2014, para obter a DAP Pessoa jurídica é necessário que pelo menos 660% dos associados da organização possuam DAP Pessoa Física.

Aspectos Orçamentários

109. O Programa de Aquisição de Alimentos até o exercício de 2012, era executado por meio de quatro ações: 2B81 – Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA e 2B83 – Operacionalização da Aquisição, da Armazenagem e da Revenda de Produtos da Agricultura Familiar – PAA executadas pelo MDA e as ações 2798 – Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar e 2802 – Operacionalização de Estoques Estratégicos de Segurança Alimentar, executadas pelo MDS.

110. A execução dessas ações nos exercícios de 2010 a 2012 ocorreu da seguinte forma:

Tabela 2 - Ações Orçamentárias do PAA de 2010 a 2012

| Ano | Ação | Dotação Autorizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|-------------|------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 2010 | 2B81 | R\$ 99.330.450,00 | R\$ 57.247.407,16 | R\$ 54.892.288,44 | R\$ 52.973.718,22 |
| | 2B83 | R\$ 7.500.000,00 | R\$ 6.294.253,19 | R\$ 6.166.334,84 | R\$ 6.140.165,31 |
| | 2798 | R\$ 686.632.086,00 | R\$ 623.850.991,03 | R\$ 598.858.440,70 | R\$ 591.069.959,98 |
| | 2802 | R\$ 16.940.000,00 | R\$ 15.259.181,16 | R\$ 12.690.353,95 | R\$ 12.526.897,11 |
| 2011 | 2B81 | R\$ 49.526.844,00 | R\$ 33.799.118,15 | R\$ 26.771.840,30 | R\$ 24.124.455,49 |
| | 2B83 | R\$ 11.000.000,00 | R\$ 3.732.628,12 | R\$ 3.526.014,82 | R\$ 3.485.961,00 |
| | 2798 | R\$ 745.222.505,00 | R\$ 745.064.762,91 | R\$ 663.978.656,22 | R\$ 632.681.545,43 |
| | 2802 | R\$ 23.860.000,00 | R\$ 12.052.530,12 | R\$ 8.077.962,96 | R\$ 8.050.543,42 |
| 2012 | 2B81 | R\$ 184.677.678,00 | R\$ 47.324.194,59 | R\$ 35.507.872,95 | R\$ 34.884.099,08 |
| | 2B83 | R\$ 15.222.800,00 | R\$ 680.524,70 | R\$ 680.509,80 | R\$ 677.010,49 |
| | 2798 | R\$ 988.910.598,00 | R\$ 923.631.967,75 | R\$ 640.045.659,58 | R\$ 621.750.302,88 |
| | 2802 | R\$ 66.128.638,00 | R\$ 8.934.067,20 | R\$ 3.601.486,86 | R\$ 3.451.259,29 |

Fonte: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

111. No exercício de 2013 houve alteração na estrutura das ações do Programa. A execução do MDA é somente pela ação 2B81, e a do MDS pela ação 2798. A Ação 2B81 é dividida em 4 Planos Orçamentários – POs:

- 0001 – Brasil sem Miséria – Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA;
- 0002 – Brasil Sem Miséria – Operacionalização da Aquisição, da Armazenagem e da Revenda de Produtos da Agricultura Familiar – PAA;
- 0003 – Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA; e
- 0004 Operacionalização da Aquisição, da Armazenagem e da Revenda de Produtos da Agricultura Familiar – PAA.

112. Já a ação 2798 é dividida em três POs:

- 0000 – Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar – Despesas Diversas;
- 0002 – Operacionalização da Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – BSM; e
- 0003 – Aquisição de Alimentos – BSM.

113. A Execução dessas ações nos exercícios de 2013, 2014 e até 29 de setembro de 2015 são:

Tabela 3 - Execução das ações orçamentárias do PAA de 2013 a 29 de setembro de 2015.

| Ano | Ação | PO | Dotação Autorizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|-------------|------|------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 2013 | 2B81 | 0001 | R\$ 50.000.000,00 | R\$ 20.038.410,12 | R\$ 20.038.410,12 | R\$ 18.993.410,12 |



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

| | | | | | | | | | | |
|-------------|------|------|---------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|
| | 0002 | R\$ | 4.218.500,00 | R\$ | 29.749,35 | R\$ | 27.656,35 | R\$ | 27.656,35 | |
| | 0003 | R\$ | 30.000.000,00 | R\$ | - | R\$ | - | R\$ | | |
| | 0004 | R\$ | 4.218.500,00 | R\$ | 145.204,51 | R\$ | 145.204,51 | R\$ | 145.123,40 | |
| | 2798 | 0002 | R\$ | 64.260.000,00 | R\$ | 47.027.798,65 | R\$ | 7.419.013,21 | R\$ | 7.354.089,28 |
| | | 0003 | R\$ | 963.735.951,00 | R\$ | 565.965.658,75 | R\$ | 340.501.497,93 | R\$ | 334.126.922,63 |
| 2014 | 2B81 | 0001 | R\$ | 34.912.756,00 | R\$ | 22.859.560,64 | R\$ | 22.859.560,64 | R\$ | 22.342.712,67 |
| | | 0002 | R\$ | 1.800.500,00 | R\$ | 91.294,23 | R\$ | 72.626,91 | R\$ | 72.626,91 |
| | | 0003 | R\$ | 10.100.000,00 | R\$ | 8.941.311,12 | R\$ | 8.941.311,12 | R\$ | 8.941.311,12 |
| | | 0004 | R\$ | 900.224,00 | R\$ | 13.086,41 | R\$ | 13.086,41 | R\$ | 13.086,41 |
| | 2798 | 0000 | R\$ | 300.000,00 | R\$ | - | R\$ | - | R\$ | |
| | | 0002 | R\$ | 62.488.215,00 | R\$ | 58.971.873,76 | R\$ | 3.870.472,69 | R\$ | 3.867.256,38 |
| | | 0003 | R\$ | 950.951.785,00 | R\$ | 745.742.815,17 | R\$ | 437.297.073,83 | R\$ | 426.188.598,61 |
| 2015 | 2B81 | 0001 | R\$ | 20.000.000,00 | R\$ | 843.993,15 | R\$ | 103.994,15 | R\$ | 103.994,15 |
| | | 0002 | R\$ | 2.000.000,00 | R\$ | 16.802,55 | R\$ | 16.481,40 | R\$ | 16.481,40 |
| | | 0003 | R\$ | 10.000.000,00 | R\$ | 4.699.414,56 | R\$ | 4.699.414,56 | R\$ | 4.419.442,56 |
| | | 0004 | R\$ | 843.942,00 | R\$ | 95.252,51 | R\$ | 63.289,91 | R\$ | 57.315,59 |
| | 2798 | 0002 | R\$ | 45.284.696,00 | R\$ | 3.263.650,12 | R\$ | 1.997.769,57 | R\$ | 1.974.083,14 |
| | | 0003 | R\$ | 736.693.385,00 | R\$ | 305.343.148,33 | R\$ | 178.369.417,34 | R\$ | 133.847.474,42 |

Fonte: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

114. A próxima Tabela indica a execução orçamentária do Programa Aquisição de Alimentos em milhões de reais, entre os exercícios de 2010 e 2015 (até 29 de setembro), além disso analisa o percentual da dotação autorizada que foi empenhada, liquidada e paga.

Tabela 4 - Execução orçamentária do PAA de 2010 a 29 de setembro de 2015.

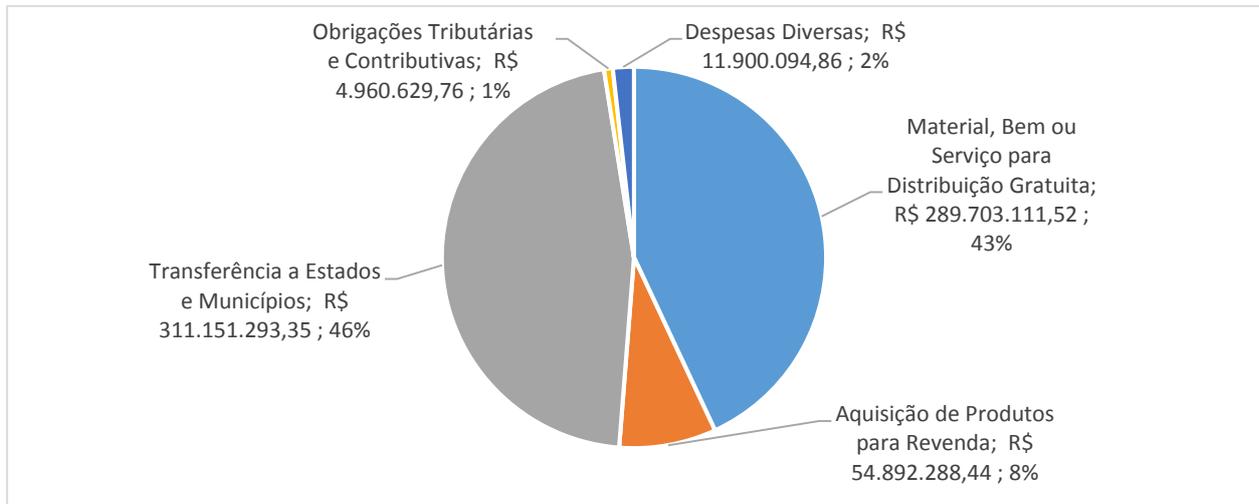
| Ano | Dotação Autorizada | Empenhado | % | Liquidado | % | Pago | % |
|-------------|---------------------------|------------------|----------|------------------|----------|-------------|----------|
| 2010 | R\$ 810,40 | R\$ 702,65 | 87% | R\$ 672,61 | 83% | R\$ 662,71 | 82% |
| 2011 | R\$ 829,61 | R\$ 794,65 | 96% | R\$ 702,35 | 85% | R\$ 668,34 | 81% |
| 2012 | R\$ 1.254,94 | R\$ 980,57 | 78% | R\$ 679,84 | 54% | R\$ 660,76 | 53% |
| 2013 | R\$ 1.116,43 | R\$ 633,21 | 57% | R\$ 368,13 | 33% | R\$ 360,65 | 32% |
| 2014 | R\$ 1.061,45 | R\$ 836,62 | 79% | R\$ 473,05 | 45% | R\$ 461,43 | 43% |
| 2015 | R\$ 814,82 | R\$ 314,26 | 39% | R\$ 185,25 | 23% | R\$ 140,42 | 17% |

Fonte: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

115. Nota-se um aumento da dotação orçamentária autorizada para o PAA até o ano de 2012, em seguida há queda, chegando, em 2015, aos níveis de 2010 e 2011. Outro fato a se destacar é a queda na execução das despesas em percentual e em valores brutos, com vale em 2013. O ano de 2014 apresentou pequena recuperação com elevação dos recursos aplicados, no entanto 2015 a tendência é de redução da execução.

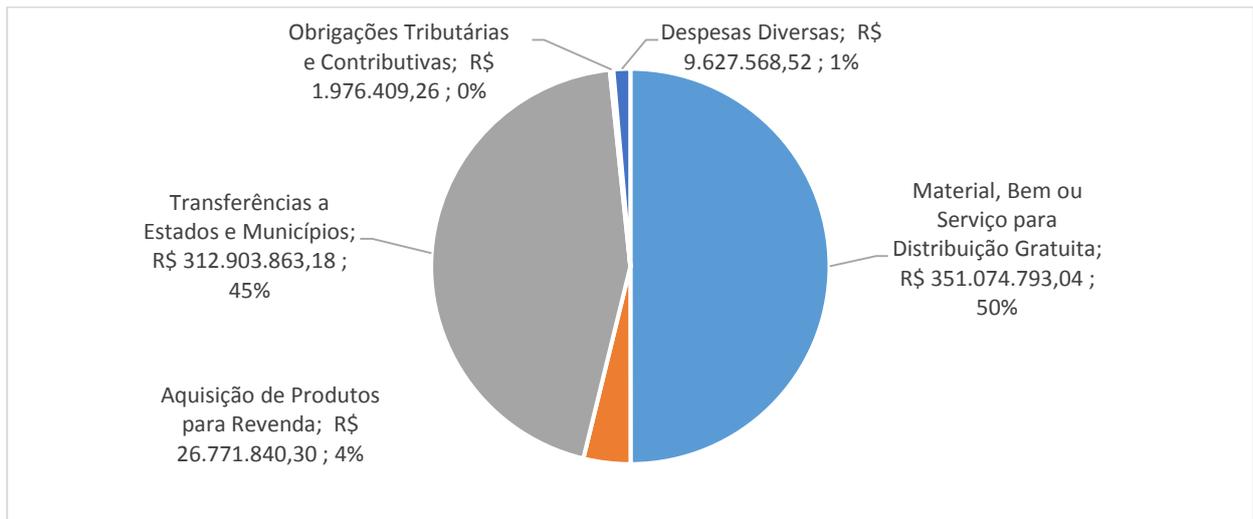
116. Os gráficos a seguir indicam onde foi a concentração de gastos do PAA entre os exercícios de 2010 a 2015, por despesa liquidada, de acordo com os elementos de despesas utilizados na execução.

Figura 1 - Despesas Liquidadas em 2010



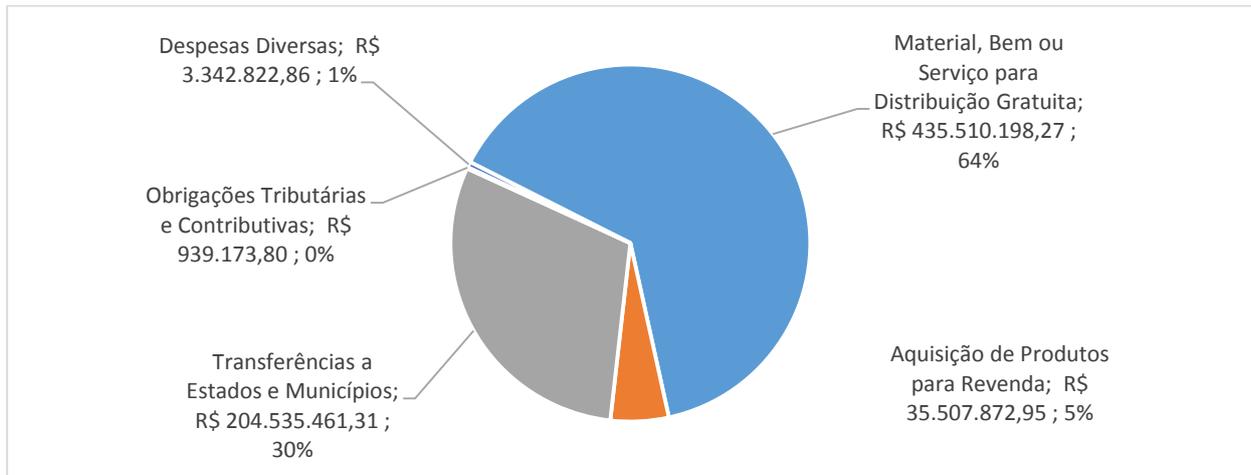
Fonte: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

Figura 2 - Despesas Liquidadas em 2011



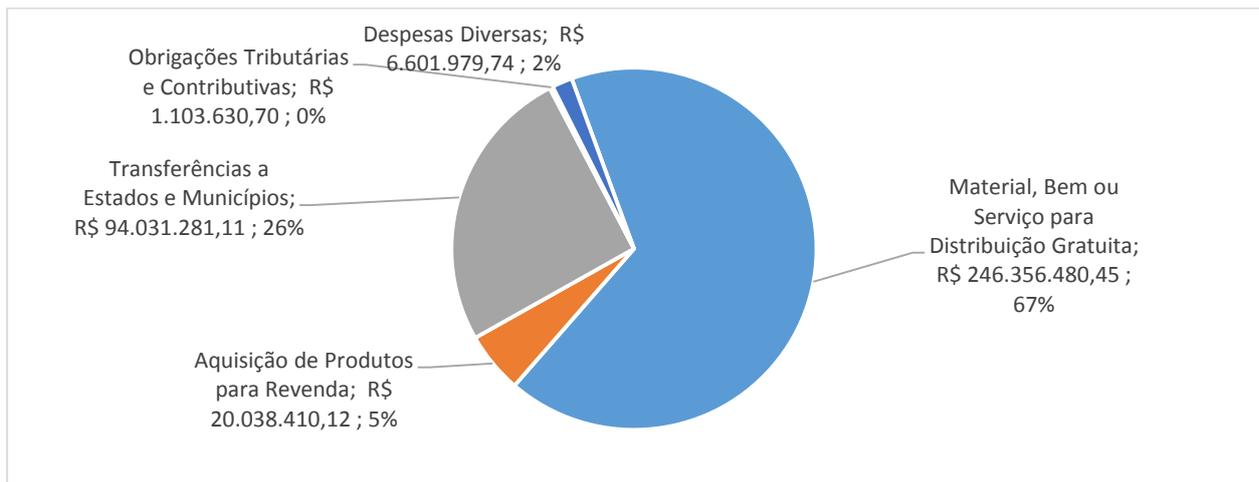
Fonte: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

Figura 3 - Despesas Liquidadas 2012



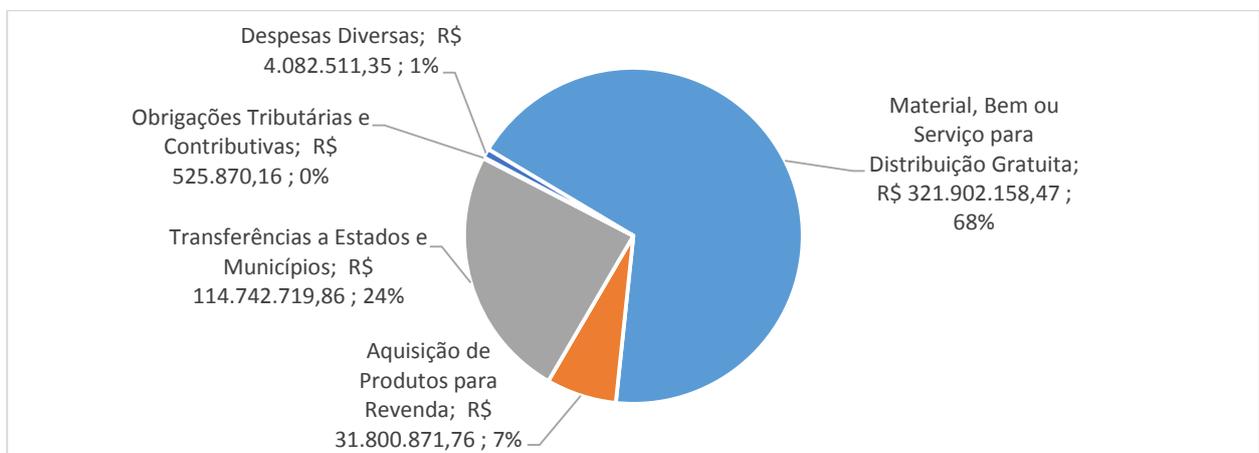
Fonte: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

Figura 4 - Despesas Liquidadas 2013



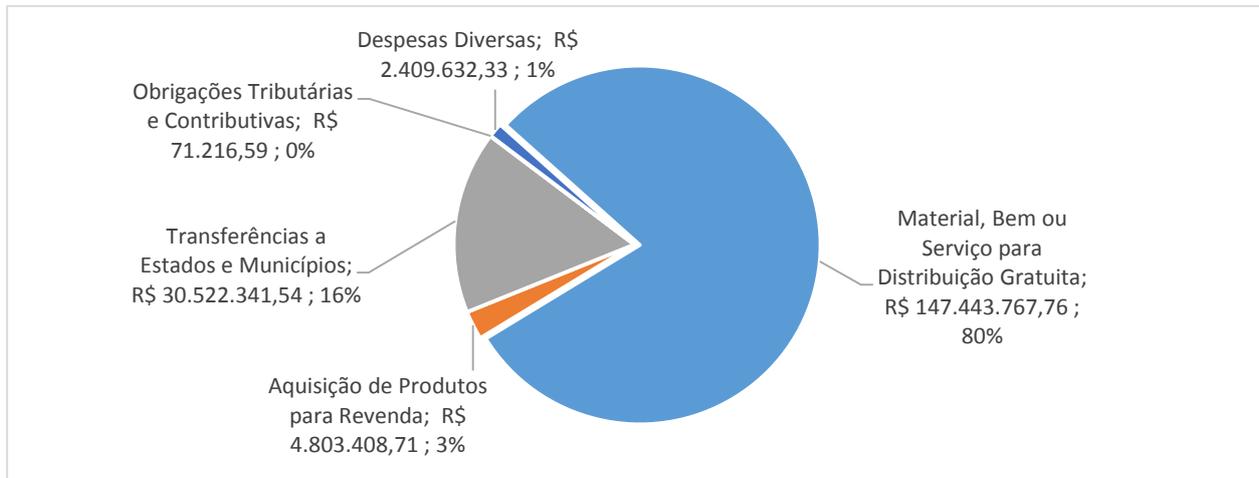
Fonte: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

Figura 5 - Despesas Liquidadas 2014



Fonte: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

Figura 6 - Despesas Liquidadas 2015 (até 29/09/2015)



Fonte: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

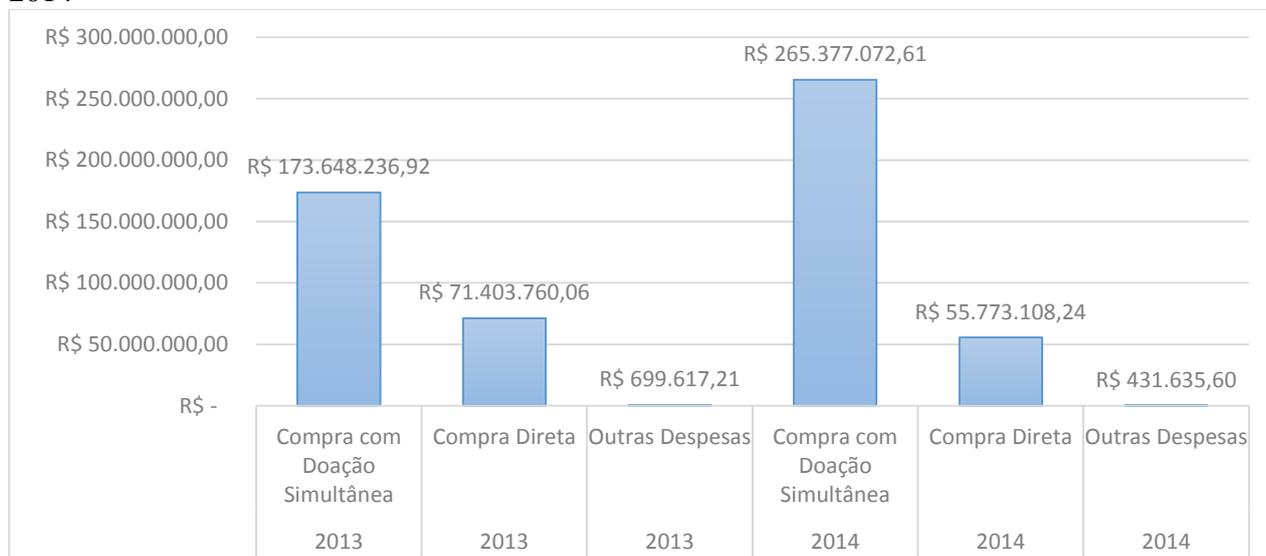
117. Nota-se um aumento na despesa “Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita” durante os anos, passando de 43% da liquidação no Programa em 2010, para aproximadamente 80% em 2015. Essa despesa representa os gastos para aquisição de alimentos nas modalidades Compra com Doação Simultânea e Compra Direta, além de gastos com INSS do produtor rural, realizados pelo MDS.

118. As “Transferências a Estados e Municípios” são valores repassados aos estados e municípios para execução do PAA. Esse gasto teve queda na representatividade do PAA de 46% em 2010 para 24% em 2014 e 16% em 2015. A despesa “Aquisição de Produtos para Revenda” que representa os gastos da modalidade “Formação de Estoques da Agricultura Familiar”, realizadas pelo MDA manteve durante esse período uma representatividade média de 5% do Programa.

119. As despesas “Obrigações Tributárias e Contributivas” representa os gastos do PAA em impostos e taxas, cabe lembrar que o Programa arca com gastos de ICMS e do INSS Rural quando esses valores não forem abonados pelo Estado. “Despesas Diversas” representa todos os demais gastos na execução do Programa, os de maior representatividade são: diárias, passagens, frete, combustíveis, gastos com capatazia, estiva e pesagem.

120. Na análise dos gastos, o grupo com maior representatividade são os gastos em “Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita”, que representa 68 % da despesa liquidada no Programa em 2014. O Gráfico abaixo analisa os gastos dentro dessa classificação nos exercícios de 2013 e 2014, e demonstras a maior materialidade da Modalidade Compra com Doação Simultânea.

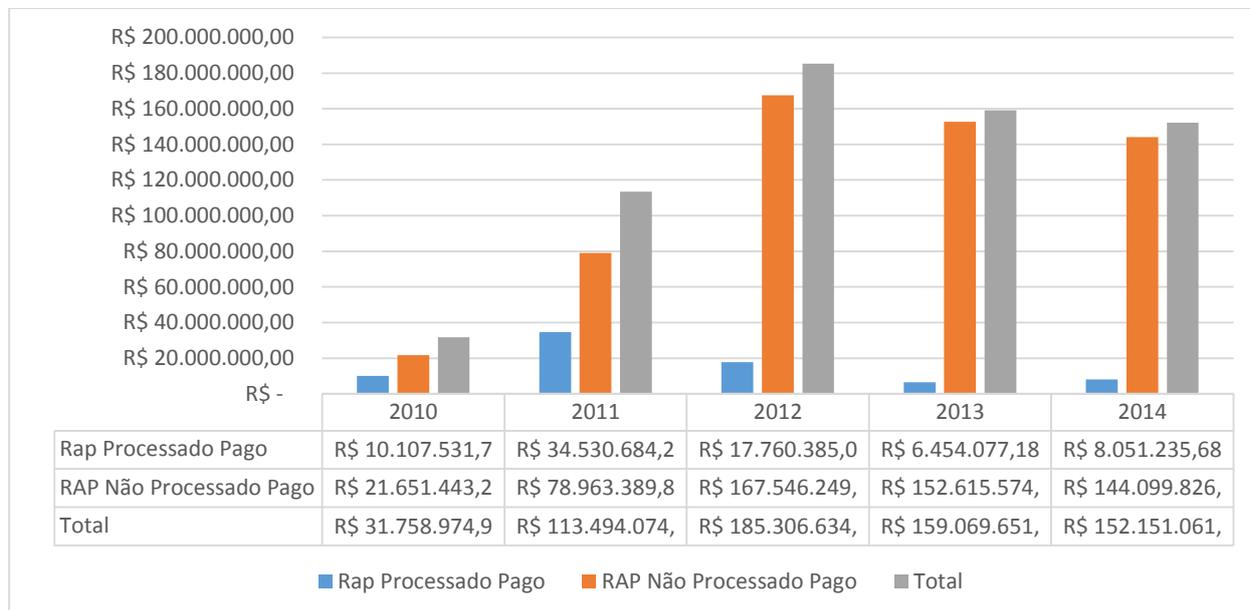
Figura 7- Despesas "Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita" Liquidada em 2013 e 2014



Fonte: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

121. Quanto aos restos a pagar do PAA, a Figura a seguir indica o total de RAP pago, por ano de inscrição. O total de RAP pago desde os inscritos no exercício de 2010 é de R\$ 641.780.396,32.

Tabela 5 - Total de restos a pagar pagos por ano.



Fonte: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

Grupos de interesse e Características do ambiente externo e interno

122. A tabela a seguir destaca os interessados no Programa de Aquisição de Alimentos, com delimitação do interesse, interesse e papel no Programa.

Tabela 6 - Análise dos Stakeholders

| 1. Stakeholder | 2. Interesse no Programa | 3. ++ -- +/- 0 | 4. Impacto (Se o Programa não atender aos interesses do stakeholder) | 5. Papel do Stakeholder no Programa |
|------------------------------|---|----------------------------|--|---|
| Beneficiário fornecedor | Fornecer alimentos ao PAA, e receber um valor justo pela produção; | ++ | Agricultura Familiar enfraquecida, e migração dessas famílias para centros urbanos. | Fornecer alimentos; |
| Beneficiário Consumidor | Receber alimentos de qualidade e em quantidade suficiente; | ++ | Não redução da insegurança alimentar e nutricional | Receber alimentos; |
| Organização Fornecedora | Obter uma CPR-doação de valor elevado, para que o maior número possível de integrantes do seu quadro social participe do Programa até o limite financeiro possível; | ++ | Redução do número de agricultores familiares integrantes da Organização com participação no PAA; | Organizar o fornecimento de alimentos; |
| Unidade Receptora | Receber alimentos na quantidade prevista na CPR e em boa qualidade para distribuição à pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional | ++ | Incapacidade de doação de alimentos aos seus beneficiários; | Organizar a distribuição gratuita de alimentos |
| Instância de Controle Social | Aumento no número de beneficiários consumidores, reduzindo a insegurança alimentar; | ++ | Não redução da insegurança alimentar e nutricional | Acompanha e Avalia a execução do Programa; Trata de questões intersetoriais que necessitam de decisão compartilhada |
| Prefeituras | Maior volume de recursos para ao agricultores familiares locais e maior volume de doação aos beneficiários consumidores da cidade; | + | Redução do número de beneficiários do PAA no município | Faz pactuação com a Organização Fornecedora das Unidades Receptoras a serem beneficiadas da CPR, por meio do Formulário Bipartite |
| Grupo Gestor do PAA | O PAA atenda o maior número de beneficiários possível, tanto fornecedor quanto consumidor; | ++ | Enfraquecimento do Programa e redução do atendimento aos beneficiários; | Instância deliberativa e coordenadora do PAA; |



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

| | | | | |
|---|---|----|---|--|
| Comitê Consultivo | Ampliação do Programa e atendimento às demandas dos movimentos sociais; | ++ | Enfraquecimento do Programa e conflitos com movimentos sociais; | Aprimoramento do Programa, e manter diálogo com os movimentos sociais; |
| Ministério do Desenvolvimento Social e Combate À Fome - MDS | Ampliação do PAA de moda a ampliar o número de beneficiários e a relevância do Programa no contexto político; | ++ | Redução do PAA em número de beneficiários e em relevância política; | A Secretaria nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é responsável pelo planejamento, acompanhamento e avaliação do PAA; |
| Companhia Nacional de Abastecimento - Conab | Ampliação dos recursos repassados à Conab para execução do Programa | ++ | Redução da execução do PAA pela Conab; | Órgão Executor do Programa; |
| Operador Financeiro | Maior volume de recursos aplicados no Programa pelo Banco | + | Redução da participação do banco no PAA; | Repasse de recursos da Conab para os Organizações Fornecedoras |

Fonte: Elaborado pelo TCU

Processos gerenciais

123. Somente serão tratados os processos gerenciais da modalidade de aquisição Compra Com Doação Simultânea tendo em vista o escopo do trabalho de auditoria. A Modalidade Compra com Doação Simultânea pode utilizar dois instrumentos para sua implementação: Termo de Adesão e Termo de Cooperação

Termo de Adesão

124. Periodicamente o GGPAA define, e o MDS divulga, critério ou prioridades de adesão de entes federados ou consórcios públicos. Pode ser realizado chamamento direto de um determinado grupo de entes ou consórcio ou lançamento de edital de seleção para que entes e consórcios apresentem propostas de adesão ao Programa.

125. Com a manifestação formal do ente ou consórcio sobre o interesse em aderir ao Programa, por meio de ofício assinado pelo chefe do executivo ou presidente, com indicação do órgão e equipe responsável pela gestão do Programa, será liberada senha para acesso ao SISPA, onde se dará o processo de adesão.

126. De maneira geral o processo é iniciado quando a União, por intermédio das unidades gestoras firma acordo com a unidade executora, por meio de **Termo de Adesão**, onde estão estipulados compromissos entre as partes. (não há pactuação de valores e metas, apenas compromissos)

127. Após a adesão ao Programa, a unidade gestora, anualmente, propõe às unidades executoras os montantes financeiros a serem disponibilizados pela União para pagamento aos fornecedores e as metas de execução, com os respectivos prazos. Assim as unidades executoras têm a possibilidade de firmar ou não um **Plano Operacional**. Planos operacionais são aprovados

com cada unidade executora especificando os recursos e as metas (confirma informação sobre os planos operacionais)

128. Em seguida as unidades executoras devem apresentar **proposta de participação**, que será cadastrada no SISPAA e analisada pelo MDS, quanto à conformidade com as metas e recursos financeiros previstos nos planos operacionais, para aprovação. A proposta de participação deve conter:

- relação dos beneficiários fornecedores, das unidades receptoras, do quantitativo de alimentos e do preço dos produtos a serem adquiridos; e
- identificação da instância de controle social à qual a proposta foi apresentada

129. Após aprovação da proposta e da emissão dos cartões bancários dos agricultores, as unidades executoras estão autorizadas a adquirir produtos e destiná-los às organizações cadastradas. O Pagamento é realizado após a apresentação das notas fiscais cadastradas e atestadas no sistema diretamente aos fornecedores por meio de crédito no cartão bancário específico do PAA.

Termo de Cooperação

130. As organizações dos agricultores familiares (cooperativas ou associações) elaboram **Proposta de Participação**, no PAAnet Proposta, e a transmite via sistema. O Sistema (SIGPAA) validará essa proposta analisando o limite financeiro por DAP e a validade da mesma, caso tudo esteja correto, o sistema retornará um comprovante de transmissão com o número da proposta encaminhada.

131. Em seguida toda a documentação necessária deve ser entregue à Superintendência Regional da Conab (Sureg), junto com o comprovante de transmissão e a proposta impressa e assinada pelo representante da entidade. A análise da Sureg só inicia após entrega, via protocolo, de todos os documentos necessários para habilitação. Os Documentos obrigatórios, conforme Documento 13, do título 30, do MOC são:

- Comprovante de Transmissão do PAAnet
- Proposta de Participação, assinada pelo representante da Organização Fornecedora;
- DAP Jurídica;
- DAP Física e Extrato das DAPS emitidos até 30 dias antes da assinatura da Proposta de Participação;
- Cópia autenticada do Estatuto e da Ata de Eleição e da posse da atual diretoria;
- Cópia da Ata ou memória de reunião da instância de controle social;
- Formulário Bipartite entre Organização Fornecedoras e representante do Poder Público Municipal;
- Termo de Compromisso da Unidade Receptora;
- Declaração de Aplicação de Recursos;
- Termo de Compromisso do Beneficiário Fornecedor (conhecimento das normas do PAA, não participa de CDS por Termo de Adesão, e que a matéria prima utilizada é própria;
- Comprovante de Inscrição e da Situação Cadastral de CNPJ;
- Cópia autenticada do RG e do CPF do dirigente que assina a Proposta;
- Comprovante de entrega dos documentos via protocolo.
- Cartão do CNPJ;
- Documentos Relativos ao cumprimento da Legislação Sanitária;
- Certificado do Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (proposta exclusivamente de produtos orgânicos).

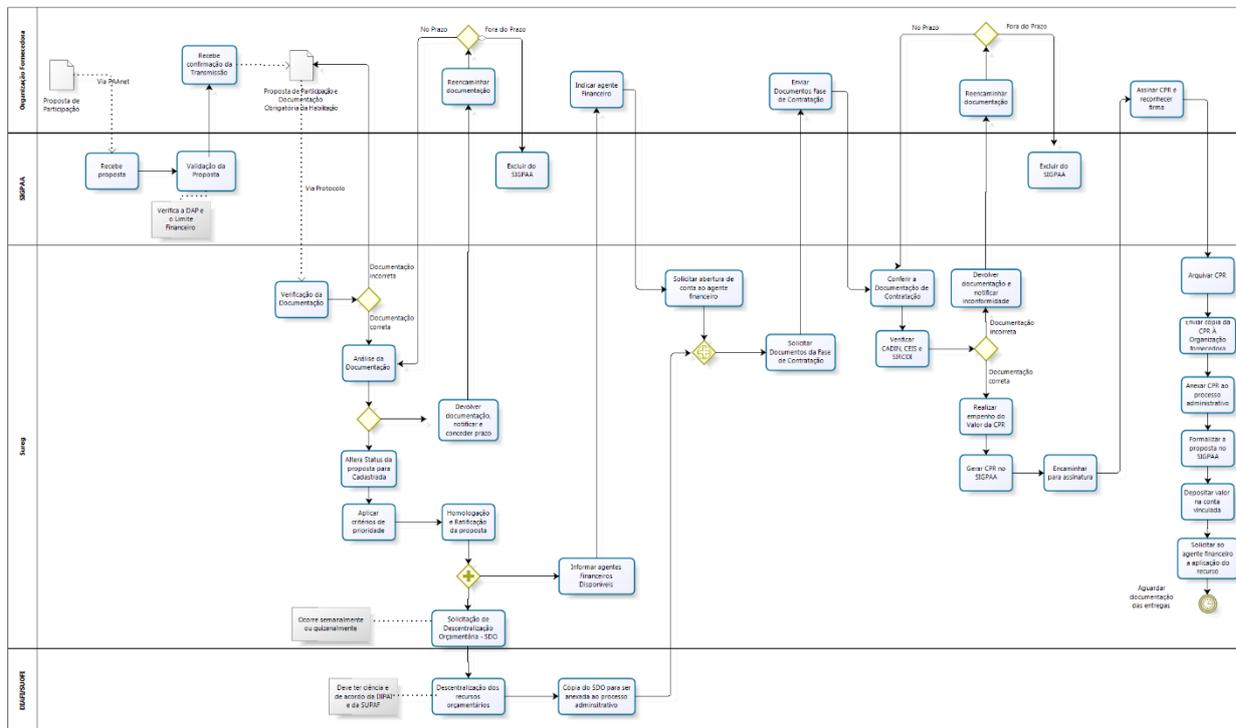
132. Aprovada a proposta de participação, a Sureg deve aplicar os critérios de prioridade. Em seguida a Organização Fornecedora é informada quais os agentes financeiros disponíveis para escolha. A Conab solicita ao Banco a abertura da conta bloqueada e da conta de movimentação, e informa a organização, para que essa entregue os documentos à instituição financeira. A Conab então solicita a apresentação da documentação necessária para a fase de contratação, conforme Documento 13, do título 30, do MOC:

- Proposta de participação impressa e assinada por representantes das Unidades Receptoras e das Organizações Fornecedoras;
- Certidão Negativa do INSS, do FGTS, da Dívida Ativa da União, de Dívida Trabalhista e da Receita Federal;
- Comprovante do CEIS.

133. Se tudo estiver correto, a Conab emitirá uma Cédula de Produto Rural (CPR-Doação) no SIGPAA, que servirá de contrato entre a Conab e a organização, com validade de 6 a 24 meses, e a envia à Organização Fornecedora para assinatura. A organização recebe a CPR, a assina e envia de volta a Sureg, que arquivará uma cópia, anexará outra no processo administrativo e formalizará proposta no SIGPAA.

134. A Conab faz depósito do valor da CPR em conta vinculada e bloqueada em instituição financeira indicada. Os recursos serão aplicados na caderneta de poupança e os rendimentos serão recolhidos aos cofres públicos. O MDS repassa os recursos à Conab para essas operações.

Figura 8 - Fluxograma da solicitação à formalização da CPR Doação.



Fonte: Elaborado pelo TCU.

135. As organizações dos agricultores entregam os produtos diretamente às entidades beneficiárias, conforme definido na Proposta, e deve estar presente ao menos um dos responsáveis



da unidade recebedora indicados no Termo de Compromisso da Unidade Recebedora. A organização fornecedora deve registrar as entregas no Relatório de Entregas e guardar os documentos comprobatórios por dez anos;

136. Após a conferência da entrega, todos os detalhes (peso quantidade) devem ser registrados no Termo de Recebimento e Aceitabilidade – TRA, que deve ser assinado pela Unidade Recebedora e Organização Fornecedora (uma via fica com a unidade recebedora e outras duas com a organização fornecedora).

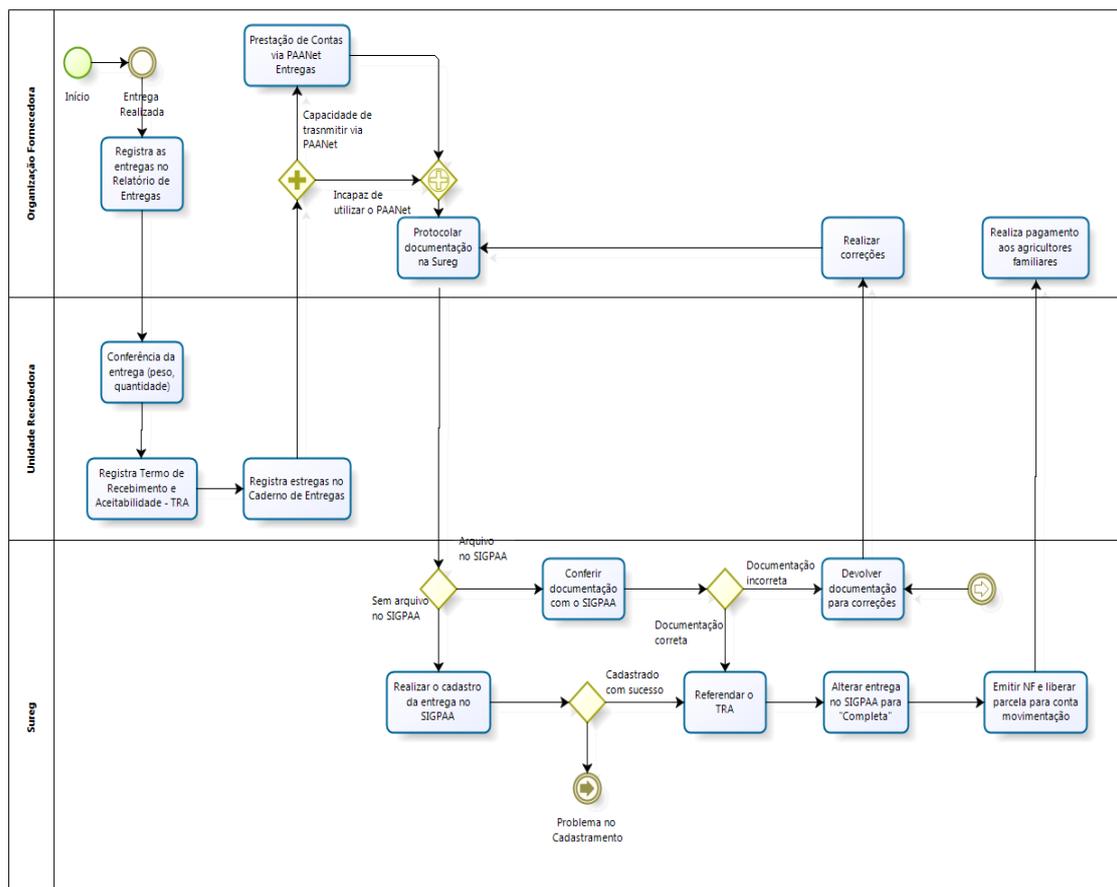
137. A unidade recebedora registra todas as entregas no Caderno de Entrega (disponibilizado pela Conab à Organização fornecedoras, que repassa à unidade Recebedora). Caso a unidade recebedora entregue os alimentos em forma de cesta (não em forma de refeições) ela deve possuir uma lista com todos os beneficiários com nome completo, nome da mãe, e se possível CPF e NIS)

138. A organização prestará contas dos produtos entregues por meio do aplicativo PAA Entregas. Nesse momento deve apresentar a seguinte documentação à Conab:

- Nota fiscal de venda à Conab, emitida pela organização fornecedora;
- Termo de Recebimento e Aceitabilidade (assinado pela unidade recebedora e pela unidade fornecedora);
- Relatório de Entrega;
- Relatório de Pagamentos (a partir da segunda entrega).

139. Com a confirmação da entrega dos produtos, a Conab transfere os recursos da conta vinculada para a conta de livre movimentação da organização. A organização fornecedora então realiza o pagamento aos agricultores familiares. Cada CPR é gerenciada por um responsável na Sureg (ponto focal), que deve acompanhar a Organização fornecedora durante a execução e sanar eventuais dúvidas.

Figura 9 - Fluxograma da operacionalização da CPR Doação



Fonte: Elaborado pelo TCU.

Principais Sistemas de Informações Existentes

140. Os sistemas de tecnologia da informação que atualmente dão suporte ao PAA são os seguintes:

- a) PAA Data;
- b) Transparência Pública do PAA;
- c) PAAnet;
- d) SIGPAA;
- e) SIGEST;
- g) SISPA.

PAA Data

141. O PAA DATA foi desenvolvido pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS, com o objetivo de apresentar ao público informações sobre o PAA, considerando todos os executores do Programa (Conab, estados, Distrito Federal e municípios).

142. A elaboração do PAA DATA atendeu à Resolução 42 do Grupo Gestor do PAA, de 12 de janeiro de 2011, a qual estipulou a elaboração de um Sistema Integrado de Informações -



SII, com o objetivo de dar suporte ao monitoramento, à gestão e ao planejamento do programa. O acesso ao PAA Data está disponível no sítio do MDS, em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura.

143. O PAA DATA permite, ainda, consultar dados desagregados por modalidade e órgão executor, apresentando informações sobre os agricultores fornecedores, tipo de produtos, recursos envolvidos, entidades beneficiadas, quantidade de produtos comercializados, entre outras.

Transparência Pública do PAA

144. A Conab mantém em seu sítio, sob o título “Transparência Pública do PAA”, consulta às informações referentes às modalidades CPR-Doação e CPR-Estoque, formalizadas no Programa de Aquisição de Alimentos - PAA. Esse sistema on-line permite visualizar um resumo nacional das operações sob a gestão da Conab no link <http://www.conab.gov.br/detalhe.php?a=1296&t=2>.

145. Para o detalhamento das informações, o interessado deve selecionar a Unidade da Federação (UF) desejada. Após tal providência, no campo relativo ao município, deve escolher aquele que deseja pesquisar e, em seguida, indicar a CPR pela qual quer navegar para obter informações específicas, tais como, produto, fornecedor e consumidor.

PAANet

146. O PAANet é um aplicativo desenvolvido e disponibilizado pela Conab, com o objetivo de facilitar e descentralizar o preenchimento das propostas de participação no Programa de Aquisição de Alimentos, por meio das modalidades de Compra com Doação Simultânea (CDS) e Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR Estoque). O PAANet é dividido em duas aplicações: o PAANet Proposta e o PAANet Entrega.

147. O PAANet Proposta permite que as organizações fornecedoras realizar o registro das propostas de maneira mais simples e eficiente. O aplicativo permite que tais propostas sejam transmitidas à Conab, via conexão segura de Internet, ou gravadas e enviadas via e-mail à Superintendência Regional da Conab (SUREG). O encaminhamento da proposta não significa aprovação da mesma e, que a organização fornecedora deverá, ainda, encaminhar a SUREG, a documentação necessária para que a proposta passe para o processo interno à Companhia, de homologação.

148. Após o preenchimento completo da proposta de participação (CDS ou CPR-Estoque) e conferência dos dados, por parte da organização fornecedora, o arquivo deve ser salvo no computador local. Neste momento, a proposta está pronta para ser transmitida. Ao acionar a funcionalidade de transmissão, o sistema irá validar os dados informados na proposta (limite do proponente, limite do fornecedor, regularidade de CPF e CNPJ).

149. Se todos os dados estiverem corretos o sistema irá apresentar à organização fornecedora o número da proposta encaminhada. De posse deste número a organização fornecedora deve se dirigir a Superintendência Regional da Conab para apresentar a documentação necessária ao andamento no processo de análise e homologação. Se algum dos dados informados na proposta estiver incorreto, o sistema apresentará um aviso ao usuário e não permitirá que a proposta seja transmitida até que seja corrigida.

Figura 10 - Operacionalização do PAANet Proposta



150. O PAANet Entrega tem o objetivo de descentralizar o preenchimento das prestações de contas pelas organizações fornecedoras, assim como auxiliar no controle das entregas de produtos. Dessa forma, as organizações fornecedoras realizam o registro das entregas, controlando e gerenciando estas operações de maneira mais simples e eficiente. O aplicativo também permite que as informações sejam transmitidas à Conab, via conexão segura de Internet, ou gravadas e enviadas via e-mail à Superintendência Regional da Conab (SUREG).

151. Antes de iniciar o processo de prestação de contas de um projeto, a organização fornecedora deverá informar à Sureg o e-mail que será utilizado para a realização da prestação de contas. Note que esse e-mail deverá ser acessado pelo responsável por essa atividade na organização fornecedora. O plano de execução (.pln) quando, solicitado, será enviado a esse e-mail. O cadastramento das entregas no PAANet - Entregas, deve ser feito através do download do aplicativo no sítio da Conab e, além disso, o responsável da cooperativa ou associação deve recuperar o arquivo do Plano de Execução. Após esses passos, deve-se proceder ao cadastramento das entregas. Cada entrega cadastrada no PAANet - Entregas deve ser referente a uma Nota Fiscal emitida pela organização fornecedora.

152. Finalizada a entrega, deve ser efetuada a transmissão dos dados para a CONAB via Internet. No caso da organização fornecedora não possuir conexão com a Internet, o operador deve copiar os arquivos do Plano de Execução (.PLN) e das Entregas (.ETG) e levar à Superintendência Regional (SUREG) da Conab responsável pela operação da CPR. Ao acionar a funcionalidade de transmissão, o sistema validará os dados da entrega. Caso haja alguma irregularidade, uma mensagem específica será apresentada e a entrega não será transmitida até que os dados incorretos sejam corrigidos.

153. Finalizar a transmissão não acarreta no aceite das entregas. Após a transmissão a cooperativa ou associação deve levar até a SUREG a documentação comprobatória da entrega dos produtos a fim de iniciar o processo interno à Conab de validação dos dados da entrega.

Figura 11 - Operacionalização do PAANet Entregas



Fonte: Sítio da Conab. www.conab.gov.br

SIGPAA

154. O SIGPAA, antes designado por Sigest, é o Sistema de Gestão do PAA, no qual é realizado o registro das propostas de participação enviadas por intermédio do PAANet. O SIGPAA contempla as fases de recebimento da proposta, passando pela sua análise, e encerrando sua utilização quando da aprovação formal da proposta e formalização da respectiva Cédula do Produto Rural - CPR.

155. O sistema contempla, ainda, os módulos denominados “PAANet Entrega CPR-Estoque” e “PAANet Entrega CDS”. Embora o PAA tenha sido instituído em 2003, o SIGPAA entrou em operação em todo o território nacional somente em 2009. A área operacional da Conab Matriz atendida pelos sistemas SIGPAA e PAANet, também responsável pela geração de relatórios gerencias, é a Gerência de Acompanhamento e Controle das Ações da Agricultura Familiar – Gecaf/Supaf/Dipai.

156. O SIGPAA desempenha importante papel nos controles internos inerentes à apresentação da proposta do PAA até a formalização da CPR. Não obstante, há oportunidades de melhoria no âmbito desses controles. Um exemplo disso é apresentado no Relatório- CGU 201200847/2011, situação ainda atual no corrente ano de 2013:

O controle quanto aos limites de aquisição para CPR-doação e CPR-estoque é definido em normativo interno por “participante/DAP/ano civil”, ou seja, uma mesma DAP não pode ultrapassar o limite determinado no MOC, entretanto o SIGPAA faz o controle dos limites por meio do CPF dos 17 de 39 participantes e não pela DAP, o que representa uma fragilidade. O controle dos limites por DAP é feito pela Conab, entretanto, tal controle é feito “manualmente”, fora do sistema, com o auxílio de planilha eletrônica.

157. Atualmente, a Conab possui acesso aos dados da DAP quinzenalmente, quando são enviados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Essa situação já possibilita a pesquisa de DAPs inválidas e inexistentes, no entanto o lapso temporal aumenta o risco de irregularidades no Programa.

SIGEST



158. Por sua vez, o SIGEST (antigo X-FAC) é um sistema mais abrangente no âmbito da Conab, pois efetua controles integrados das operações relacionadas com faturamento, controle de estoques, atualização contábil e escrituração fiscal. Portanto, tal sistema não é usado exclusivamente para executar o PAA. Nele são lançadas as notas fiscais das organizações fornecedoras do PAA (Associações/Cooperativas) e geradas as notas fiscais de saída-doação da Conab, a fim de dar sustentação fiscal à distribuição de alimentos.

SISPAA

159. O Sistema de Informação do PAA (SISPAA) é o sistema informatizado onde ocorre a gestão do PAA efetuada por meio de Termo de Adesão. Muitas atividades relacionadas ao Programa são realizadas por meio do SISPAA, como a geração de Termo de Adesão, a apresentação de Proposta de Participação, o registro de informações sobre a execução e o ateste de notas fiscais para realização dos pagamentos aos beneficiários fornecedores. Os pagamentos aos beneficiários fornecedores são feitos pelo agente operador de acordo com as informações cadastradas nesse sistema

Pontos Críticos e Deficiências Identificados

160. O TCU realizou auditorias de conformidade nas Superintendências Regionais da Conab (Suerg), para averiguar a execução do Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade de Compra com Doação Simultânea. Foram realizados trabalhos nas Suregs de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Maranhão, São Paulo, Paraná, Sergipe, Bahia e Santa Catarina.

161. Os principais pontos críticos e deficiências apontados na auditoria do TCU, na parte que diz respeito às operações do PAA efetivadas pela Conab no estado de Minas Gerais (TC 010.395/2013-0), foram os seguintes:

- Ausência de mecanismos de validação das informações de qualificação dos beneficiários, que são meramente declaratórias, o que causa a existência de beneficiários fornecedores que não preenchem os requisitos do Programa;
- Estrutura administrativa precária dos beneficiários consumidores, que resulta em inexistência de controle das pessoas atendidas na distribuição de alimentos;
- Ausência de fiscalização da execução pela Conab, junto a um controle social precário que permite a entrega de produtos com preços e quantidades divergentes da proposta, ou por estranho não incluindo no rol de fornecedores do projeto;
- Ausência de controle sistemático, por setor diverso do que realize a análise da documentação da execução do PAA, o que gera processos administrativos de aprovação de propostas do Programa com documentação insuficiente ou inconsistente.
- Os cronogramas de entrega de alimentos não refletem a capacidade de produção local e nem a demanda de alimentos pelos consumidores o que inviabiliza o respeito ao cronograma estipulado;
- Ausência de normatização interna da Conab quanto a liberação de a liberação de novos pagamentos à organização fornecedora sem a comprovação do repasse das parcelas anteriores aos beneficiários fornecedores; (acredito que já foi resolvido)
- Deficiência nos controles administrativos, que gera liberação de pagamento a organizações com CPR vencida;

162. A auditoria realizada nas operações da Sureg no Paraná, no âmbito do processo TC 15.449/2014-9, resultou nos seguintes pontos críticos:

- Insuficiência de controles internos por parte do MDS, que causa pagamento de beneficiários fornecedores acima dos limites estabelecidos;

- Insuficiência de controles internos por parte da Sureg que gera a aprovação de CPRs com beneficiários que não preenchem os requisitos do Programa, aprovação de propostas de CPRs com documentação incompleta e o não cumprimento dos critérios de priorização na formalização da CPR;
- Insuficiência dos controles internos no momento da prestação de contas, que resulta da não comprovação, por parte da organização fornecedora, da realização de pagamentos aos beneficiários fornecedores;
- Insuficiência dos controles internos no momento da aprovação da proposta de CPR, o que causa contratos com beneficiários consumidores que não preenchem os requisitos do PAA, ou a impossibilidade da comprovação da destinação dos alimentos;
- Não observação das normas do CPR, que gera a aquisição de produtos processados e industrializados por terceiros não enquadrados no PAA, ou por agricultores do PAA, mas com utilização da maior parte de insumos não oriundos da agricultura familiar. (houve alteração da norma)
- Aprovação de prestação de contas com irregularidade quanto à descontos dos beneficiários consumidores de taxas administrativas e quotas de participação na Cooperativa;
- Deficiência no modelo estabelecido para o controle da conciliação entre a oferta e a demanda de alimentos, ou seja, não é possível aferir se as quantidades previstas de aquisição são adequadas à capacidade de consumo das entidades receptoras e se a quantidade entregue atende à demanda dessas entidades.

163. No âmbito do TC 013.059/2014-9, foi realizada auditoria de conformidade na Sureg do Maranhão, para identificar desvios de execução no PAA. Os principais pontos críticos identificados foram:

- Inexistência ou insuficiência de controles internos, que acarretam entregas de produtos do PAA com divergências quantitativas ou de produtos, entrega de produtos sem respeito ao cronograma, fraude na documentação comprobatória de entrega dos produtos, problemas na prestação de contas e no controle dos saldos e pagamentos das CPRs;
- Ausência de fiscalização da Sureg aliados a falta de controle da área operacional que resulta na entrega de produtos sem observação dos padrões mínimos de qualidade ou controle sanitário e na insuficiência de estrutura para recebimento e armazenamento de produtos por parte da organização fornecedora, dos beneficiários fornecedores e da Unidade Receptora;
- Deficiência nas análises das propostas e o não acompanhamento das entregas gera entrega de produtos sem compatibilidade entre a oferta e demanda.
- Inexistência ou deficiência dos controles para a aplicação dos critérios de priorização definidos, o que gera o descumprimento desses critérios na formalização da CPR;
- Deficiência dos controles para verificação dos beneficiários do PAA bem como da formalização de processos administrativos, que acarreta o pagamento a fornecedores que não se enquadram nos requisitos do Programa, bem como processos administrativos sem documentação necessária para aprovação de propostas.

164. O TC 024.124/2014-1 representa a fiscalização (592/2014) efetuada nas Suregs da Bahia e de Sergipe. Os pontos críticos identificados foram:

- Inexistência de controles internos na Sureg/BA e no MDS para conferência do montante total recebido por agricultor familiar no âmbito do PAA, e identificação de falsas declarações dos fornecedores, o que ocasiona que beneficiários fornecedores recebam, por ano, além do limite estabelecido;

- Avaliação das informações apenas com base nos dados declarados, sem realizar validação por cruzamento de dados, o que acarreta a existência de beneficiários fornecedores do PAA que não preencham os requisitos do Programa, e número de beneficiários do PAA não compatíveis com a população do município;
- A demanda de alimentos é uma informação declaratória da unidade Receptora, sem comprovação, por meio de um cadastro prévio dessas pessoas, ademais os cronogramas de entrega que não refletem a realidade, dessa forma há descompasso entre a oferta e a demanda;
- Ausência de mecanismos de controle por parte da Conab para assegurar que as Unidades Receptoras possuam o mínimo de estrutura física e administrativa para receber e distribuir os alimentos, alinhado à falta de capacitação dessas unidades, acarreta a participação de Unidades Receptoras no PAA sem capacidade para armazenar e organizar a distribuição dos alimentos;

165. Na Sureg de São Paulo foi realizada auditoria de conformidade, conforme TC 014.012/2014-6, e foram identificados os seguintes pontos críticos:

- Ausência de controle internos por parte do MDS (fiscalizar o limite financeiro) e da Conab (conferência das informações declaradas), que resulta na existência de beneficiários fornecedores que recebam, por ano, valor superior ao limite estabelecido na legislação, independentemente da fonte do recurso (Conab ou por Estados e municípios);
- O SIGPAA não acessa, de modo prévio e eletrônico, sistemas externos, a fim de conferir a veracidade das informações prestadas nas DAPs, que tem natureza meramente declaratórias, e a Conab não institui mecanismos adicionais de controle, o que gera a existência de beneficiários fornecedores do PAA que não preencham os requisitos do Programa.
- Negligência no cumprimento do disposto nos normativos da Conab, bem como da legislação federal quanto à formalização dos processos administrativos e seu andamento, junto a falta de recursos humanos suficiente e capacitados tecnicamente, acarretam a formalização indevida ou ausente de atos administrativos essenciais para as operações do PAA;
- Não há na Sureg/SP controle para acompanhar a execução de cada CPR, financeiramente e operacionalmente, o que gera existência de saldos em conta específica, após suspensão, cancelamento ou vencimento da CPR;
- Negligência administrativa e ausência de controles internos na organização das contas correntes das CPRs, que gera a situação de diversas CPRs com recursos depositados na mesma conta e liberação de pagamentos referentes a entregas efetuadas com CPR vencidas, canceladas ou suspensa. (Atenção à alteração no NOC 30.604)
- Estrutura administrativa precária da Unidade Receptora, especialmente de recursos humanos insuficientes e capacitação técnica deficiente, que gera deficiências na recepção e distribuição de alimentos pela Unidade Receptora;
- Comportamento Informal da Organização Fornecedora, que resulta em controles deficientes na coleta de produtos dos agricultores familiares;
- Negligência na conferência da documentação necessária, alinhada à falta de recursos humanos, o que gera inconsistência ou insuficiência na documentação existente nos processos administrativos de aprovação de propostas do PAA;
- Legislação pouco clara acerca das exigências de classificação vegetal para aferir a qualidade dos produtos adquiridos, além de negligência da Sureg/SP no cumprimento dessa legislação, o que resulta na entrega de produtos do PAA sem observação de padrões mínimos de qualidade ou controle sanitário; (analisar normas do GGPAAs quanto ao controle sanitário e de qualidade)



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

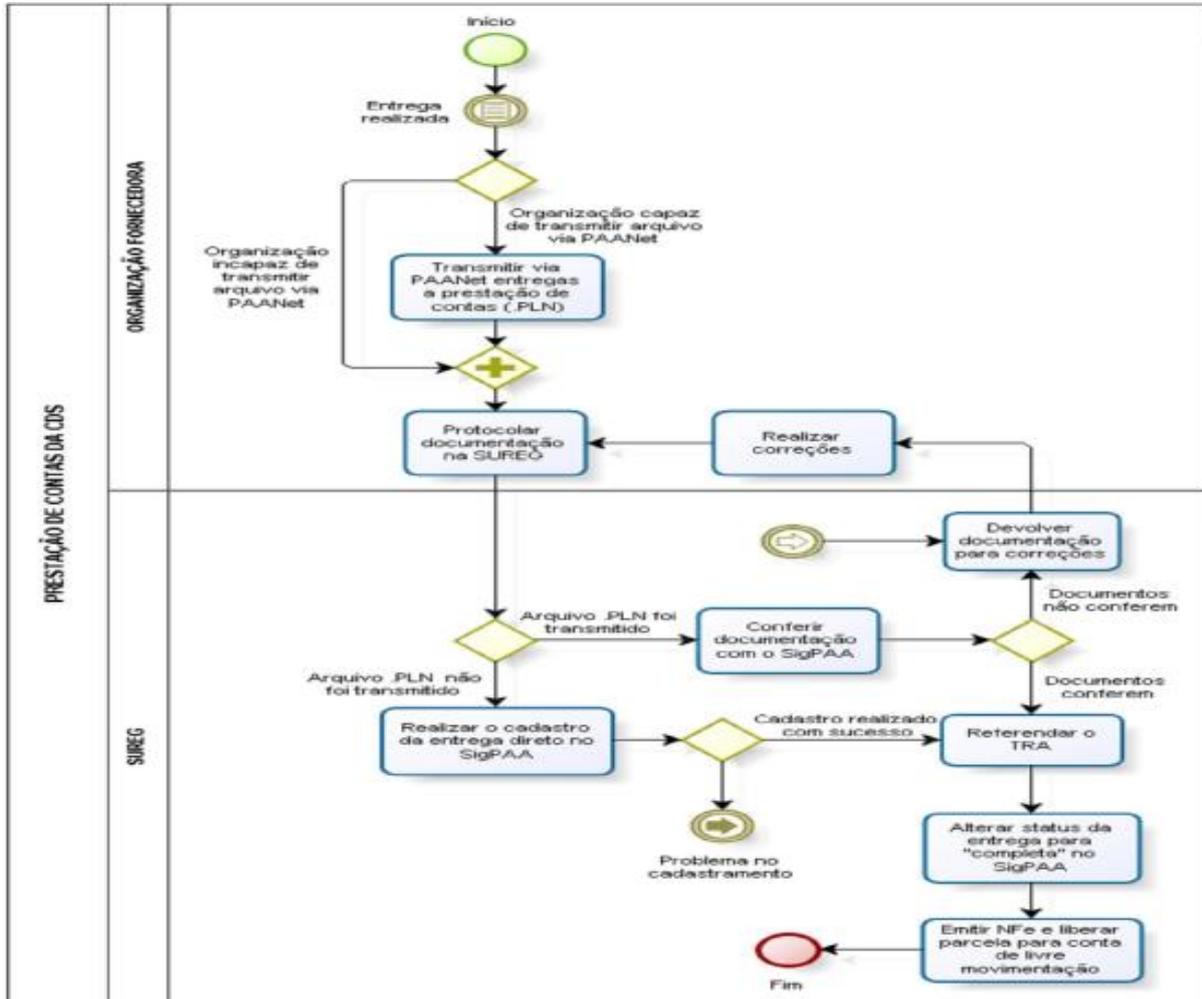
- Ausência de parâmetro normativo que estabeleça limites objetivos para a oferta de produtos pela Organização Fornecedora, com base no número de beneficiários consumidores, e comportamento passivo da unidade Receptora e da instância de controle social, em apontar falhas no cronograma do projeto e nas quantidades e periodicidades das entregas, que gera a entrega de produtos em compatibilidade entre a oferta e demanda;
- Operados do PAA não obedecem plenamente às regras do Programa, que resulta em prestação de contas das CPRs sem os extratos bancários anexados nos processos, e existência de Beneficiários consumidores ou Unidades Receptoras que não preencham os requisitos do PAA.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

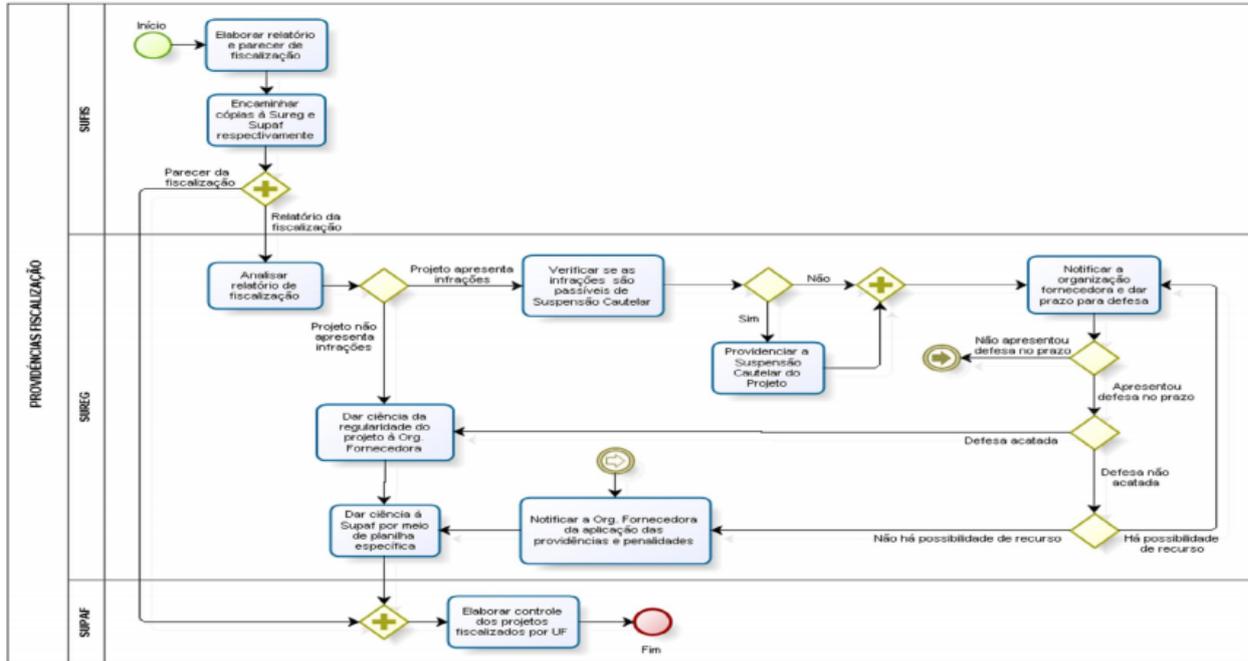
Anexos I – Fluxogramas do CDS (NOC 30.604)

Figura 13 - Fluxograma de Prestação de Contas do CDS



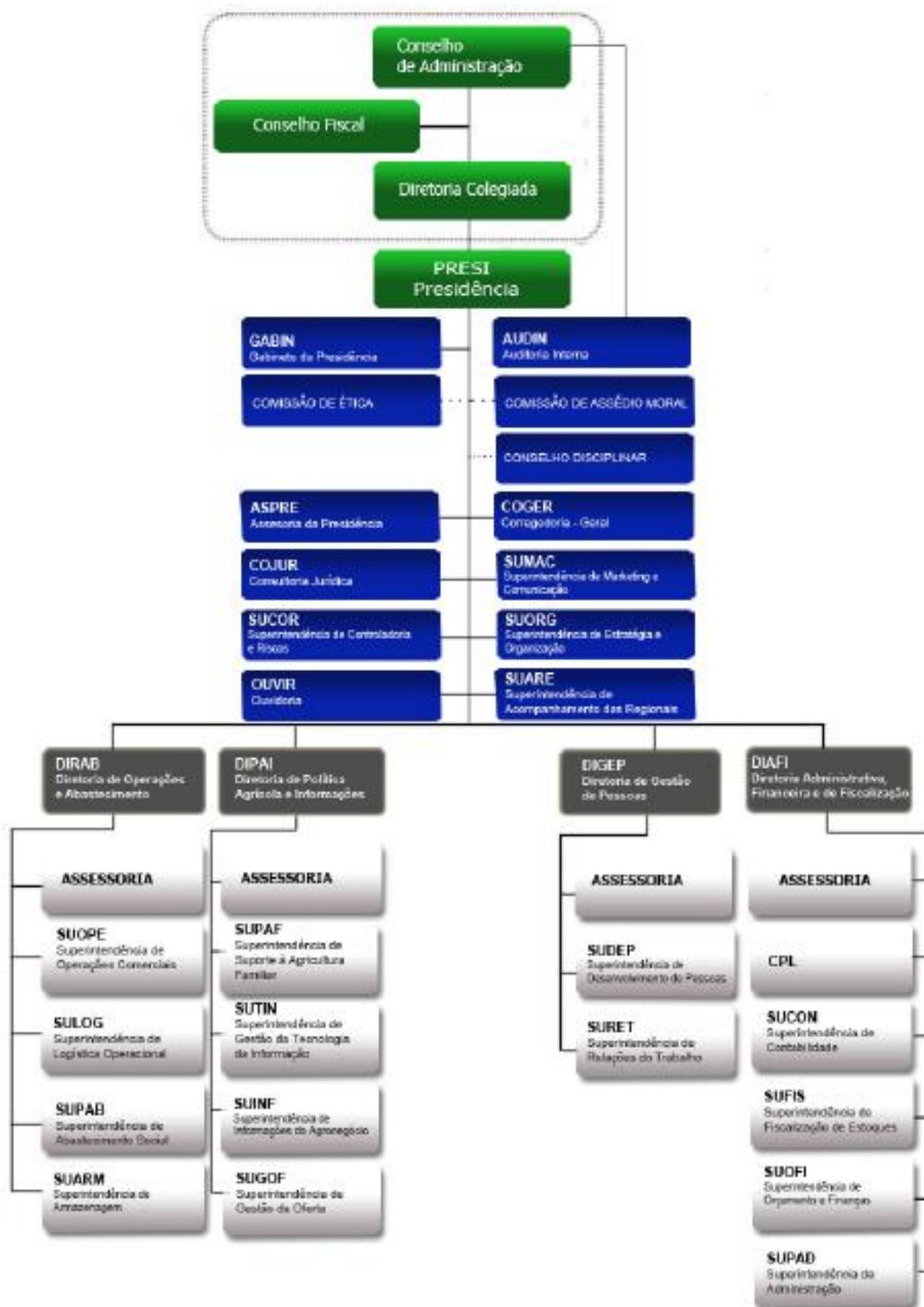
Fonte: NOC 30.604, da Conab.

Figura 14 - Fluxograma de Pós Fiscalização dos Projetos de CDS



Fonte: NOC 30.604, da Conab.

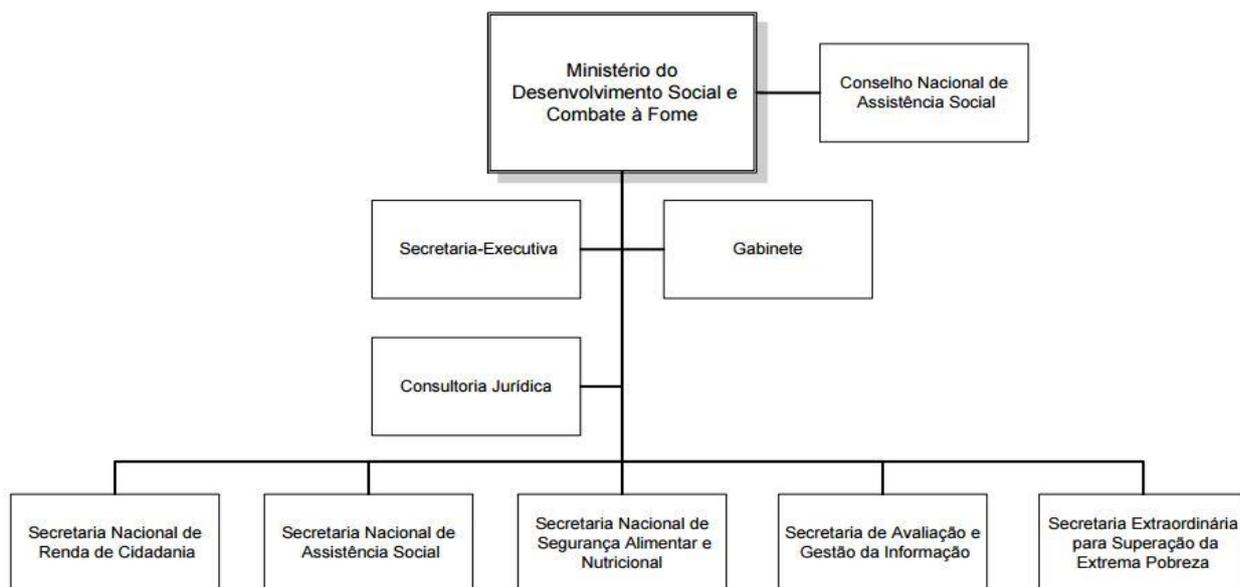
Anexo II – Organograma da Conab



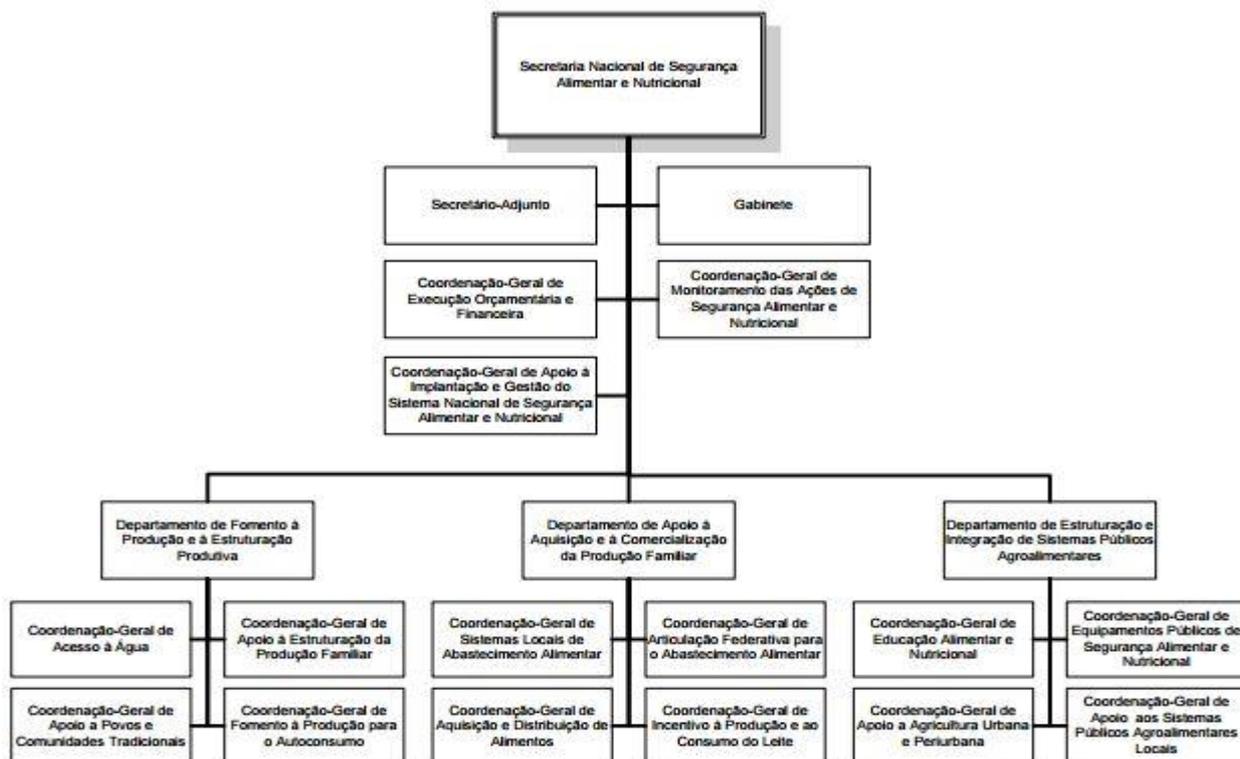
Fonte: página da internet da Conab. www.conab.gov.br

Anexo III – Organograma do MDS

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME



Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional



Fonte: página da internet do MDS. www.mds.gov.br



Anexo IV – Metodologia e Escopo

Problema de Auditoria

1. O PAA é um programa de governo interministerial, de abrangência nacional, que apoia a agricultura familiar gerando renda para essa população com o auxílio na comercialização dos seus produtos a valores que compensem que essa família continue a produção no campo. O Programa é uma das ações estruturante do Programa Fome Zero e mecanismos complementar do Pronaf.

2. O TCU realizou diversas auditoria de conformidade na Superintendências Regionais da Conab para averiguar a conformidade dos procedimentos adotados na modalidade Compra com Doação Simultânea. Nesses trabalhos foram identificados diversos riscos que se repetiam nas diversas auditorias, assim é necessária uma avaliação nos modelos de gestão aplicados no Programa que seja capaz de melhorar a qualidade do PAA e coibir o desperdício de recursos públicos. Tendo em vista que, mesmo com a queda na execução após o exercício de 2012, o Programa teve execução, por meio de pagamentos efetivados, considerando restos a pagar, de aproximadamente R\$ 3,5 bilhões, é imprescindível uma análise apurada da gestão desse Programa.

Objetivo da Auditoria

3. Em razão dos riscos constatados, esta auditoria visa a identificação de oportunidades de melhoria na operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), na modalidade Compra com Doação Simultânea, operado pela Conab, em âmbito nacional.

Questões de auditoria

Questão 1 – Em que medida os recursos utilizados no Programa de Aquisição de Alimentos, na modalidade Compra com Doação Simultânea, nos exercícios de 2012 a 2014, foram direcionados para regiões com maior necessidade de intervenção governamental, conforme os objetivos fundamentais do País elencados no art. 3º, item III da CF/88 e de acordo com as finalidades do Programa definidas no art. 2º do Decreto 7.775/2012?

Questão 2: Em que medida os diversos atores governamentais e não governamentais integrantes do GGPAAtuam de maneira coerente e coordenada entre si, conforme boas práticas descritas no componente “Coordenação e Coerência” e em que medida o sistema de monitoramento e avaliação utilizado pelo GGPAAtá adequadamente estruturado para produzir informações e retroalimentar os processos decisórios no PAA, conforme boas práticas descritas no item “Monitoramento e Avaliação” do Referencial de Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU?

Questão 3 – Em que medida a correta verificação, pela Conab, de todas as exigências, da Lei 12.512/2011 e do Decreto 7.775/2012, para enquadramento como beneficiário fornecedor perante o Programa de Aquisição de Alimentos e afeta a efetividade do Programa?

Questão 4 – Em que medida a estrutura administrativa e operacional das Unidades Receptoras são suficientes para a execução da distribuição de alimentos, do Programa de Aquisição de Alimentos adquiridos por meio da Compra com Doação Simultânea, e garantir os demais requisitos legais garantindo a eficiência do Programa?

Questão 5 – Em que medida a aquisição de alimentos realiza a conciliação entre a demanda por ações de promoção de segurança alimentar e a oferta de produtos pelos beneficiários fornecedores, por meio dos cronogramas de entrega, conforme o art. 6º do Decreto 7.775/2012, art. 4º da



Resolução 59/2013 do GGPA, na modalidade de aquisição Compra com Doação Simultânea do Programa de Aquisição de Alimentos, e como afeta a efetividade do Programa?

Escopo

4. O escopo da presente auditoria compreende as operações da modalidade de aquisição Compra com Doação Simultânea (CDS), do Programa de Aquisição de Alimentos, operado pela Conab, com recursos oriundos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Não Escopo

5. Esta auditoria não tem o escopo de:
- a) Avaliar as operações de Compra com Doação Simultânea executadas por estados, municípios ou concursos, por meio de Termo de Adesão;
 - b) Avaliar as demais modalidades de aquisição do Programa de Aquisição de Alimentos executadas pela Conab;
 - c) Avaliar as demais modalidades de aquisição do Programa de Aquisição de Alimentos executadas pelos estados, municípios ou consórcios;

Procedimentos de auditoria

6. Estão previstos como procedimentos de auditoria a revisão documental das auditorias de conformidade realizadas pelo TCU nas Superintendências Regionais da Conab, identificando os riscos apontados nessas auditorias e as possibilidades de aperfeiçoamento do Programa. Ademais será realizada revisão legal para verificar quais procedimentos necessitam de regulação ou aprimoramento

7. Será realizado cruzamento de dados do SIGPAA com dados disponíveis no Laboratório de Informações de Controle do TCU (LabContas), com intuito de identificar beneficiários fornecedores irregulares com a legislação do PAA.

Conformidade com as NAT do TCU:

8. As análises e conclusões finais do presente trabalho serão efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal.

9. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho serão submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.