Matriz de Achados da Auditoria Operacional no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

TC 024.338/2015-0 **Fiscalis 426/2015**

OBJETO DA FISCALIZAÇÃO: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), na modalidade de aquisição Compra com Doação Simultânea (CDS) operado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

OBJETIVO: Em razão dos riscos identificados, esta auditoria tem como objetivo identificar oportunidades de melhoria na operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), na modalidade Compra com Doação Simultânea, operado pela Conab, em âmbito nacional.

PROBLEMA: O PAA é um programa de governo interministerial, de abrangência nacional, cujos objetivos são promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. Devido a relevância do Programa nas ações de combate à pobreza do País e aos riscos envolvidos na operacionalização do programa, o Tribunal de Contas da União realizou auditorias de conformidade nos Estados do Maranhão, Bahia, Sergipe, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul. Nesses trabalhos foram identificadas diversas inconformidades que colocam em risco os objetivos do programa. Dessa forma, entendeu-se necessário realizar auditoria operacional no PAA, na modalidade compra com doação simultânea, para identificar oportunidades de melhoria na operacionalização do programa e obtenção de melhores resultados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206596.

Achado 1: Existência de beneficiários fornecedores do PAA que não preenchiam os requisitos do Programa entre 2012 e maio 2015.					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
1. Existência de 15.951 beneficiários fornecedores com indícios de que não se enquadravam nas regras do PAA/CDS entre os exercícios de 2012 e maio de 2015.	**Princípio da Eficiência: e**stabelecido no art. 37 da Constituição Federal de 1988, o princípio se relaciona com a busca por resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade. Para atender ao princípio da eficiência, a atividade administrativa deve alcançar os melhores resultados a menor custo, utilizando os meios que dispõe; **Art. 16, caput e § 1º, Lei 12.512/2011 c/c Art. 4º do Decreto 7.775/2012:** Definem os beneficiários fornecedores do PAA e quais os requisitos para o enquadramento nessa categoria. **Art. 3º, inciso I a VI, Lei**	1. A Lei 12.512/2011, determina em seu art. 16 que podem fornecer produtos ao PAA, ou seja, se enquadram como beneficiários fornecedores, "os agricultores familiares e demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei 11.326 de 24 de julho de 2006". 2. O Decreto 7.775/2012, que regulamento a Lei 12.512/2011 define em seu art. 4º, os beneficiários fornecedores do Programa e a forma de comprovação. § 2º A comprovação da aptidão dos beneficiários fornecedores será feita por meio da apresentação da Declaração de Aptidão ao PRONAF DAP ou por outros documentos definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, em articulação com outros órgãos da administração pública federal, em suas respectivas áreas de atuação. 3. A Lei 11.326/2006 traz a definição de agricultor familiar e dos demais beneficiários da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. 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 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. 4. A DAP é um instrumento de identificação da Unidade Familiar de Produção Rural (UFPR) e teve sua origem no Conselho Monetário Nacional, para estabelecer o perfil do beneficiário à política de crédito rural do Pronaf. A Portaria 26/2014 do MDA, dispõe sobre as competências, condições e procedimentos para emissão, validação e cancelamento da DAP. 5. Como o intuito de averiguar a aderência dos beneficiários fornecedores da CDS às normas demonstradas, foi realizado cruzamento de dados, tendo como base central o Sistema de Gestão do PAA (SIGPAA). Os dados do SIGPAA foram cruzados com dados disponíveis no Laboratório de Informações de Controle (LabContas) do TCU, onde estão acessíveis bases de	1. Inconsistências na documentação de instrução dos processos no que se refere à existência de DAP válida (conforme TC 024.124/2014-1 de Sergipe e Bahia, TC 010.395/2013-0 de Minas Gerais e TC 014.012/2014-6 de São Paulo); 2. A exigência de DAP e demais formulários de cadastro utilizados como comprovantes para enquadramento no programa mostra-se frágil, uma vez que as informações são declaratórias e não há conferências adicionais, fiscalizações *in loco* ou procedimentos de cruzamento de dados com outras bases governamentais. 3. Os beneficiários fornecedores	1. Aplicação de Recursos do PAA no valor de até R$ 78.052.911,18 caso confirmados os casos de irregularidades apontados, em agricultores não regulares às condições do Programa. 2. Perda de eficiência do Programa de Aquisição de Alimentos, pois a aquisição de produtos não cumpre o objetivo de incentivar o público alvo (agricultura familiar).	Não consta.	1. Determinação à Conab para que estabeleça controles internos adicionais nos processos do PAA/CDS, de modo a proporcionar o cumprimento do art. 16, *caput* e §1º, a exemplo de: cruzamento de dados, sistematização de procedimentos e instrução processual, checagem das informações fornecidas pelo beneficiário, mecanismos de controle de qualidade das instruções processuais, revisão do trabalho - externa ao departamento responsável, fiscalização em campo. **Fundamento**: Lei 8.443/92, art. 43, I; RITCU art. 250, II. 2. Determinação à Conab para que, em obediência ao princípio da legalidade e da eficiência constantes do art. 37 da CF, envie plano de providências para recupe-	1. Benefício Potencial: Recuperação de prejuízo, referente à diferença entre o valor pago aos agricultores não regulares ao Programa e o valor de mercado dos produtos; 2. Aplicação dos recursos do Programa em agricultores aderentes às normas do PAA; 3. Diminuição de inconformidades processuais nos processos do PAA/CDS; 4. Aumento da expectativa de controle.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206596.

Achado 1: Existência de beneficiários fornecedores do PAA que não preenchiam os requisitos do Programa entre 2012 e maio 2015.					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
	11.326/2006 – Define o conceito de agricultor familiar. **Portaria MDA nº 26/2014:** Dispõe sobre as competências, condições e procedimentos específicos para a emissão, validação, cancelamento e exercício do controle social de DAPs. .	dados governamentais que já passaram pelo processo de obtenção, tratamento e carga para devida utilização pelo controle externo. 6. As demais bases de dados, que ainda não estão disponíveis no LabContas, bem como os dados não sistematizados utilizados nos cruzamentos foram requisitados especialmente para este trabalho via ofício de requisição. 7. No cruzamento de dados, foram identificados 16.887 casos com indícios de irregularidades nos beneficiários fornecedores participantes do Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra com Doação Simultânea operada pela Conab. Registra-se que foram analisados 164.689 beneficiários fornecedores em CPRs emitidas entre 2012 e maio de 2015. Ao desconsiderar as irregularidades duplicadas, quando o mesmo beneficiário se enquadre em mais de uma irregularidade, foi identificado que 9,68% dos beneficiários fornecedores possuem algum tipo de irregularidades. 8. A seguir são discriminados os indícios de irregularidades identificados: a. Falecidos (antes ou durante a CPR) – 1.007; b. Proprietário de imóvel rural com área superior a quatro módulos fiscais – 3.598; c. DAPs inexistentes ou inválidas – 5.404; d. Local da CPR diferente do local da residência – 2995; e. Possuem ocupação em período integral em UF diferente da registrada na operação – 3883; 9. As ocorrências estão distribuídas por todos os Estados da Federação. Os Estados que apresentaram os maiores volumes de irregularidades foram: São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Bahia, conforme gráfico constante do relatório. Em relação ao número de beneficiários e de indícios de irregularidades, se destaca o Distrito Federal com aproximadamente 57%, seguido por Santa Catarina (16,66%) e Tocantins (13,84%). 10. Além desses casos, foram identificados riscos relacionadas ao perfil dos beneficiários que podem indicar aplicação de recursos de forma inapropriada e afetar a eficiência do Programa. A lista a seguir discrimina as situações identificadas: a. Titular de mandatos eletivos – 51; b. Detentores de emprego/cargo público – 5019; c. Empresários do ramo não agrícola - 1600; d. Não possui vínculo com imóvel rural no SNCR – 129.858;	que são integrantes da organização fornecedora com DAP jurídica não necessitam apresentar a DAP Física na formalização da CPR.			ração do montante financeiro referente à diferença entre o valor de aquisição dos produtos e o valor de mercado do produto à época da operação, conforme histórico de preços da bolsa de mercadorias /CONAB e demais custos incorridos para as operações em que forem confirmadas as irregularidades. **Fundamento:** Lei 8.443/92, art. 43, I; RITCU art. 250, II. Padrões de Monitoramento - Portaria Segecex 27/2009.	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206596.

Achado 1: Existência de beneficiários fornecedores do PAA que não preenchiam os requisitos do Programa entre 2012 e maio 2015.					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
		11. Cabe ressaltar que os dados representam os CPFs com irregularidades, no entanto o mesmo CPF pode participar de várias CPRs desde que não ultrapasse o limite. Dessa forma a quantidade de irregularidades em CPRs pode ser maior. 12. Quanto as situações de riscos identificadas, cabe destaque para os beneficiários fornecedores que não possuíam registro no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), e dessa forma não possuíam o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR). O CCIR constitui prova do cadastro do imóvel rural e é indispensável para desmembramento, arrendamento, hipotecas ou venda do imóvel, além de ser essencial para acesse à crédito agrícola. 13. A Lei 5.868/1972 cria a obrigatoriedade que qualquer pessoa que explore a atividade agrícola, pecuária, extrativa vegetal o agroindustrial seja cadastrado no SNCR, conforme o art. 2º. 14. Dessa forma, com 79% de beneficiários fornecedores sem regularidade (cadastro atualizado) no SNCR, aumenta o risco de irregularidades no Programa. Além disso, a quantidade de indícios de irregularidades quanto aos beneficiários com área superior a 4 módulos fiscais está subestimada, visto que apenas 21%, que estão cadastrados no SNCR, foram avaliados. 15. Cabe destaque a situação das DAPs a serem apresentadas à Conab para verificação da documentação, antes de formalizar a CPR. Conforme demonstrado, o Decreto 7.775/2012 define que a aptidão para participação do PAA, é avaliada por meio de apresentação da DAP. No entanto o Título 30 do Manual de Operações da Conab (MOC) ao relacionar a documentação obrigatória a ser apresentada define que devem apresentar a DAP somente os beneficiários não relacionadas no DAP jurídica. > MOC - Documentação obrigatória: "Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) Unidade familiar de produção familiar" (DAP Física), acompanhada do extrato da DAP obtido eletronicamente, emitido até 30 (trinta) dias antes da assinatura da "Proposta de Participação", <u>somente dos Beneficiários Fornecedores não relacionados na DAP jurídica;</u> 16. Ocorre que para obter a DAP jurídica é necessário que somente 60% dos associados ou cooperados sejam detentores de DAP pessoa física, conforme o art. 11 da Portaria MDA 26/2014. 17. A exceção criada pelo MOC abre a possibilidade para que pessoas não vinculadas à agricultura familiar participem do Programa, pois o fato de					

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206596.

Achado 1: Existência de beneficiários fornecedores do PAA que não preenchiam os requisitos do Programa entre 2012 e maio 2015.					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
		constar na relação de entidade com DAP jurídica não garante que a pessoa é vinculada à agricultura familiar. Além disso, no caso de utilização da DAP jurídica, não é analisado o extrato da DAP, com no mínimo 30 dias de vigência, o que aumenta o risco de pessoas com DAPs vencidas integrarem a CPR Doação.					

Achado 2: A distribuição de recursos do PAA/CDS entre os estados do Brasil não está aderente aos objetivos e finalidades do Programa.					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
2. A distribuição de recursos da Compra com Doação Simultânea, operacionalizada pela Conab, definida pelo Grupo Gestor do PAA e pelo MDS e Conab para aplicação nos estados não está aderente aos objetivos e finalidades do Programa de Aquisição de Alimentos, definidos na Lei 10.696/2003 e no Decreto 7.775/2012.	**Princípio da Eficiência:** Estabelecido no art. 37 da Constituição Federal de 1988, o princípio se relaciona com a busca por resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade. Para atender ao princípio da eficiência, a atividade administrativa deve alcançar os melhores resultados a menor custo, utilizando os meios que dispõe; **Art. 19 da Lei 10.696/2003:** Define entre as finalidades do Programa de	1. Verificou-se a inexistência, na legislação que permeia a Compra com Doação Simultânea do Programa de Aquisição de Alimentos, de definição clara de como deve ocorrer a partilha dos recursos entre os estados brasileiros de forma a atender os objetivos e finalidades definidos na Lei 10.696/2003 e no Decreto 7.775/2012. 2. As finalidades e objetivos da Compra com Doação Simultânea e do Programa de Aquisição de Alimentos em fortalecer a agricultura familiar, gerando renda para esse grupo populacional, e de combater a insegurança alimentar e nutricional, por meio de doação de alimentos. Objetivos e finalidades em síntese descrevem aquilo que se pretende alcançar ao realizar uma ação, ou seja, o propósito da ação. Por essa lógica, o Programa deve direcionar suas ações à consecução desses objetivos. 3. As Resoluções do GGPAA 49/2011 e 59/2013 definem critérios de aplicação de recursos, mas focados nos beneficiários fornecedores somente, ou sejam, de quem comprar os alimentos. O Termo de Cooperação nº 04/2012-SESAN define áreas prioritárias de atuação, no entanto não estipula como será dada prioridade a essas áreas. 4. Em entrevista no MDS, foi relatado que, de forma básica, os recursos a serem alocados em cada Unidade da Federação eram segregados, mesmo sem uma formalização, segundo os seguintes critérios: a carteira de proposta do estado; a média da execução dos últimos três anos; e a tendência dos últimos três anos. Esses critérios não garantem o atendimento a estados ou regiões que mais necessitam desses recursos de acordo com os objetivos e finalidades do Programa, assim os	1. O Grupo Gestor do PAA (de acordo com suas competências definidas no Decreto 7.775/2012), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Companhia Nacional de Abastecimento (como integrantes do Comitê Técnico, conforme Parágrafo Quarto, da Cláusula Segunda do Termo de Cooperação nº 004/2012-SESAN) não definiram critérios	1. Aplicação de recursos da CDS concentradas em algumas unidades da federação que, de acordo com as finalidades e objetivos da modalidade, têm menor necessidade de recursos. 2. Estados com agricultura familiar mais estruturadas e organizadas possuem maior facilidade para ter acesso aos recursos da Compra com Doação Simultânea em detrimento de estados com maior necessidade de intervenção da política pública.	Não consta.	1. Recomendar ao MDS, à Conab e ao GGPAA que desenvolva, regulamente e aplique critérios de alocação dos recursos entre os estados de modo a cumprir os objetivos e finalidades da Compra com Doação Simultânea e do Programa de Aquisição de Alimentos, estabelecidos na Lei 10.696/2003 e no decreto 7.775/2012, e o princípio da eficiência, definido no art. 37 da Constituição Federal.	1. Aplicação de recursos em unidades da federação com maior necessidade, em consonância com os objetivos e finalidades do Programa de Aquisição de Alimentos. Dessa forma é possível obter maior eficiência dos recursos públicos aplicados no PAA.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206596.

Achado 2: A distribuição de recursos do PAA/CDS entre os estados do Brasil não está aderente aos objetivos e finalidades do Programa.					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
	Aquisição de Alimentos (PAA), incentivar a agricultura familiar, promover o abastecimento alimentar e fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização; **§3º, do art. 16 da Lei 12.512/2012:** Permite o Poder Executivo estabelecer outros critérios e condições de prioridade de atendimento pelo PAA, de forma a contemplar as especificidades de seus diferentes segmentos e atendimento dos beneficiários de menor renda. **Art. 17, I do Decreto 7.775/2012:** O objetivo da Compra com Doação Simultânea é atender demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em si-	valores são aplicados em regiões com menor insegurança alimentar e nutricional e com agricultura familiar com maior renda. 5. Do total de gastos da Compra com Doação Simultânea, entre 2012 e 2014, nota-se uma concentração de recursos em alguns estados como São Paulo (23,85%), Bahia (9,32%) Minas Gerais (7,34%), Santa Catarina (5,37%) e Paraná (5,24%). Os estados com maior aplicação de recursos da CDS são os que possuem uma agricultura familiar mais organizada e estruturada empresarialmente e com maior força econômica. Isso é explicado pois a CDS trabalha em regime cronológico às Proposta de Participação recebidas, logo os estados com agricultura familiar mais organizadas produzem as Proposta de maneira mais ágil e terão acesso a maior volume de recursos do Programa. Isso ocorre devido à falta de critérios definidos para alocação de recursos entre os estados da federação. 6. No intuito de alcançar seus objetivos definidos na legislação, é necessária uma definição formal da alocação dos recursos entre estados ou entre municípios, baseado em informações técnicas. 7. Com propósito de realizar estudo comparativo, foram escolhidos alguns critérios, relacionados aos objetivos e finalidades do Programa, para comparação com a aplicação de recursos, são eles: IDHM, número de estabelecimentos da agricultura familiar, renda média dos estabelecimentos da agricultura familiar, insegurança alimentar e nutricional. 8. Ao se utilizar o IDHM, os cinco estados com maior necessidade de recursos seriam: Alagoas, Maranhão, Piauí, Pará e Paraíba. Pelo número de estabelecimentos, seriam: Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Ceará e Paraná. Pela ótica da renda média, os estados com maior necessidade de recursos seriam: Piauí, Roraima, Maranhão, Paraíba e Ceará. 9. Se o exame for realizado com base na insegurança alimentar e nutricional duas análises são possíveis. A primeira é pelo número de pessoas em insegurança alimentar no estado, nesse caso, as unidades da federação com maior necessidade de recursos seriam Bahia, São Paulo, Maranhão, Minas gerais e Ceará. A segunda análise é baseada no percentual de pessoas em insegurança alimentar no estado, e nessa	da divisão dos recursos a serem alocados em cada estado.				

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206596.

Achado 2: A distribuição de recursos do PAA/CDS entre os estados do Brasil não está aderente aos objetivos e finalidades do Programa.					**Boas práticas**	**Deliberações**	**Benefícios esperados**
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
	tuação de insegurança alimentar e nutricional. **Art. 3º, inc. III da CF/88**: Estabelece como objetivo fundamental da Nação a diminuição das desigualdades regionais.	situação as UFs com maior necessidade seriam: Maranhão, Piauí, Amazonas, Pará e Tocantins. 10. Em cada critério escolhido haverá alteração dos estados com maior necessidade. Ao analisar todos em conjunto, nota-se predominância do Maranhão, Piauí e Ceará, e destaca-se que eles não estão elencados entre as UFs que mais recebem recursos do PAA. 11. Sem definição formal por parte dos órgãos responsáveis pelo Programa de quais devem ser os critérios utilizados para a partilha de recursos, não é possível avaliar o quão eficiente é essa alocação, no entanto é possível afirmar que ela não está em consonância com os objetivos e finalidades da CDS e do PAA. 12. O Grupo Gestor do PAA possui competência para o estabelecimento da forma de funcionamento das modalidades do Programa, no entanto não foi identificado em suas resoluções definição de critérios para divisão dos recursos. De forma semelhante, o MDS e a Conab possuem competência de planejar a execução do PAA, incluindo o estabelecimento de metas estadualizadas, todavia não foi identificado nenhum documento com a formalização desse planejamento. Assim, o Grupo Gestor, o MDS e a CONAB têm competência para definir critérios que torne a alocação de recursos do PAA mais eficiente no cumprimento de seus objetivos.					

Achado 3: Insuficiência de uma sistemática de monitoramento e de avaliação do PAA/CDS.					**Boas práticas**	**Deliberações**	**Benefícios esperados**
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
1. As ações governamentais no PAA/CDS não têm sido acompanhadas suficientemente para aferir seus resultados e utilizá-los para a promoção de aperfeiçoamentos na política. O	**Documento Técnico de Indicadores de Desempenho para Auditorias do Tribunal de Contas da União (Portaria Segecex 33/2010):** Define que Indicador de desempenho (ID) é um número, percentagem ou razão que mede um	1. Não foram identificados nos processos de trabalho do PAA/CDS a definição formal de um sistema de monitoramento e acompanhamento da política pública que contenha os seguintes elementos: definição do escopo, do propósito e dos demandantes do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento de formulação da política; identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política; disponibilidade suficiente	1. Não houve iniciativa do MDS, da Conab ou do GGPA no sentido de formalizar e implementar dinâmica de	1. Não há coleta de informação sobre insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são relevantes para a efetiva implementação	Não consta.	1. Recomendação, em conformidade com as boas práticas descritas no Componente "Monitoramento e Avaliação" do Referencial de Avaliação da Gover-	1. Espera-se que os gestores do PAA sejam capazes de avaliar a gestão do Programa de Aquisição de Alimentos,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206596.

Achado 3: Insuficiência de uma sistemática de monitoramento e de avaliação do PAA/CDS.					**Boas práticas**	**Deliberações**	**Benefícios esperados**
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
andamento das operações inerentes à política pública não tem sido monitorado consistentemente e os seus resultados não têm sido periodicamente avaliados, com vistas à concretização das finalidades do Programa elencados no Art. 2º do Decreto 7.775/2012.	aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas. Ressalta que os indicadores de desempenho podem fornecer uma boa visão acerca do desempenho que se deseja medir, mas são aproximações do que realmente está ocorrendo, necessitando, sempre, de interpretação no contexto em que estão inseridos; **Documento Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG):** Define que o principal objetivo dos indicadores é o de assistir os gestores públicos. Se possuem informações confiáveis, precisas e tempestivas, eles podem abdicar de decisões fundamentadas exclusivamente na intuição, tradição, "tino administrativo" ou opiniões pessoais. Neste contexto, os indicadores permitem integrar subjetividade e objetividade a partir de evidências empíricas, viabilizam comparações e avaliações consistentes, e, principalmente, criam condições para esclarecer e fornecer suporte às decisões; **Componente "Monitoramento e Avaliação" do Referencial de**	de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política; identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações; comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas; monitoramento e avaliação dos progressos para os principais produtos (*deliverables*) da implementação; comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas. 2. No que se refere especificamente aos indicadores acompanhados no Programa, verificou-se que não são suficientes para aferir o desempenho das iniciativas, a efetividade e eficiência do programa, conforme os critérios definidos nos documentos Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias do Tribunal de Contas da União (Portaria Segecex 33/2010) e Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Os indicadores existentes, em sua maioria, apenas relatam os processos e não as finalidades e os objetivos do Programa. 3. Nas entrevistas realizadas com o GGPAA e o MDS foram relatados alguns indicadores utilizados que são resultados das normas criadas pelo GGPAA, no entanto não possuem uma formalização. 4. Na Ata de Reunião Extraordinária do GGPAA, realizada em 10/7/2015 foi apresentado um balanço da execução do PAA entre 2003 e 2014. Nota-se que no balanço apenas é apresentado dados referentes a execução do Programa (processos de trabalho) e não consta informações sobre a efetividade do PAA e alterações provocadas na realidade. 5. Na página da internet http://dados.gov.br/dataset/paa-programa-de-aquisicao-de-alimentos-da-	monitoramento e avaliação do PAA/CDS, contemplando o estabelecimento de itens monitoráveis e avaliáveis para o programa, bem como indicadores de desempenho que forneçam a situação de cumprimento das finalidades descritas no Art. 2º do Decreto 7.775/2012.	da política pública de forma consistente com as finalidades descritas no Art. 2º do Decreto 7.775/2012. 2. Não é possível uma análise de custo benefício da política, bem como a correção de problemas de desempenho ou o desenvolvimento de aprimoramentos na política.		nança de Políticas Públicas do TCU, em obediência aos princípios da eficiência e da publicidade, constantes do art. 37 da CF/88, ao MDS que, em conjunto com a Conab e o GGPAA, formalize e implemente rotinas de monitoramento que compreendam, pelo menos: i. definição do escopo, do propósito e dos demandantes do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento de formulação da política; ii. identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política; iii. disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política; iv. identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações; v. comunicação regular sobre o progresso da política,	em especial da Compra com Doação Simultânea de forma abrangente, e que essa avaliação possibilite: i) examinar, com juízo crítico e face às mudanças subsequentes, a justificação lógica do programa em termos da adequação dos seus objetivos e estratégias; (ii) comparar a consecução das metas alcançadas com as estabelecidas, identificando as razões de sucesso e insucesso; (iii) verificar a eficiência dos procedimentos utilizados na execução do programa e da qualidade do desempenho

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206596.

Achado 3: Insuficiência de uma sistemática de monitoramento e de avaliação do PAA/CDS.					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
	Avaliação da Governança de Políticas Públicas: Uma política pública deve possuir rotina para acompanhar suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos na política. O andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental. Boas Práticas: Definição do escopo, do propósito e dos demandantes do sistema de monitoramento e avaliação desde o momento de formulação da política; Identificação de indicadores-chave de progresso para os principais objetivos da política; Disponibilidade suficiente de dados confiáveis e relevantes para dar suporte aos relatórios de desempenho da política; Identificação dos principais agentes responsáveis pelo fornecimento e utilização de dados e informações; Comunicação regular sobre o progresso da política, mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas; Monitoramento e avaliação dos progressos para os principais produtos (*deliverables*) da imple-	agricultura-familiar são apresentados três indicadores de resultados governamentais relativos à PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, são eles: Volume de recursos liberados para o PAA; quantidade de alimentos comprados pelo PAA; e quantidade de agricultores cadastrados no PAA. Cabe destaque que mesmo com esses indicadores cadastrados, na página da internet não há informação sobre a apuração e resultados. 6. Não foi identificado um documento com a formalização dos indicadores a serem utilizados na Compra com Doação Simultânea, e nem no Programa de Aquisição de Alimentos. Existem indicadores dispersos e sem formalização, como os que foram informados na reunião com o GGPAA, e esses indicadores, mesmo que possuindo relações com as metas definidas no PPA, não são completos para uma avaliação de todo o fluxo de implementação da política pública (insumo, processo, produto, resultado e impacto). 7. Os indicares apresentados são relacionados aos insumos e processo, como por exemplo a quantidade de recursos disponíveis e aplicados na compra de alimentos, quantidade de beneficiários fornecedores, ou a produtos, como a quantidade de alimentos doados, quantidade de pessoas atendidas. Faltam indicadores para medir o resultado e o impacto da política pública, ou seja, medir o atingimento dos objetivos e finalidades e os efeitos na sociedade a médio e longo prazo. 8. Tais indicadores não demonstram, por exemplo, qual foi a influência do PAA em termos de inclusão social dos fornecedores frente ao momento anterior à implantação da política pública, o quanto o PAA incentivou e valorizou o consumo de produtos da agricultura familiar ou qual foi a influência do pro-				mediante relatórios de implementação, às principais partes interessadas; vi. monitoramento e avaliação dos progressos para os principais produtos (*deliverables*) da implementação; vii. internalização de lições aprendidas antes do início de etapas subsequentes, no caso de políticas constituídas por iniciativas sequenciadas; viii. distinção entre os fatores endógenos e exógenos na avaliação do sucesso ou fracasso da política; ix. comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas; x. desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços cooperativos. **Fundamento**: Lei 8.443/92, art. 43, I; RITCU art. 250, II.	gerencial; (iv) determinar a eficiência econômica do programa; (v) determinar e traçar a causalidade dos efeitos e impacto do programa e, (vi) identificar as lições aprendidas e propor recomendações, de modo a reforçar os acertos e/ou, se necessário, ajustar, reorientar e modificar objetivos, metas, arranjos organizacionais e recursos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206596.

Achado 3: Insuficiência de uma sistemática de monitoramento e de avaliação do PAA/CDS.					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
	mentação; Comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas. **Art. 2º do Decreto 7.775/2012 – Regulamenta a lei que institui o Programa de Aquisição de Alimentos PAA:** Define as finalidades do Programa.	grama no fortalecimento dos circuitos locais e regionais e redes de comercialização durante esse período. 9. No que se refere à finalidade "promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável" a situação é ainda mais crítica, uma vez que segundo o próprio MDS não há muita precisão da quantidade de pessoas atendidas e pôde-se verificar isso nos TCs 013.059/2014-9 (MA, PI, CE), 010.395/2013-0 (MG), e 014.012/2014-6 (SP), que há recebimentos fictícios, falta de controle por parte das unidades recebedoras e beneficiários consumidores que não preenchem os requisitos, colaborando com a imprecisão.					

Achado 4: Insuficiência de conciliação entre a oferta de alimentos e a demanda das unidades recebedoras					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
1. A aquisição de alimentos do PAA/CDS não é planejada de forma a conciliar a demanda das entidades recebedoras de alimentos e as características do público por elas atendido com a	**Princípio da Eficiência:** estabelecido no art. 37 da Constituição Federal de 1988, o princípio se relaciona com a busca por resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade. Para atender ao princípio	1. Verificou-se que as Superintendências da Conab não têm cumprido com a obrigação de conciliar a aquisição de alimentos do PAA/CDS com a demanda das entidades recebedoras e as características do público por elas atendido com a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores. 2. Nota-se que existe Decreto Federal e Resolução do GGPAA com determinação de que seja realizada a conciliação entre a oferta e a demanda, no entanto não existe uma norma definidora de critérios ou procedimentos a serem aplicados na conciliação entre a oferta e a demanda. 3. Para avaliar se a conciliação entre a oferta e demanda estava sendo realizada, foram construídas planilhas eletrônicas para comparar as quantidades ofertas de produtos discriminados em CPRs com	1. Não existe uma rotina de trabalho formalizada para que as Sureg da Conab realizem o planejamento e a fiscalização das entregas referentes às CPRs de sua jurisdição de forma a conciliar a demanda das entidades recebedoras de	1. A falta de planejamento para a conciliação entre a oferta de alimentos e a demanda das unidades recebedoras pode resultar em desperdício, fraudes e atendimento a pessoas que não estejam incluídas no público alvo	Não consta	Determinar à Conab que, em obediência ao princípio da eficiência do art. 37 da CF/88 e de forma a atender ao art. 6º do Decreto 7.775/2012, formalize rotina de trabalho para que as Suregs realizem o planejamento e a fiscalização das entregas referentes às	Espera-se que a implementação da deliberação que seja evitada a ocorrência de desperdício de alimentos, fraudes e atendimento a pessoas que não estejam incluídas no público alvo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206596.

Achado 4: Insuficiência de conciliação entre a oferta de alimentos e a demanda das unidades recebedoras					**Boas práticas**	**Deliberações**	**Benefícios esperados**
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
oferta de produtos dos beneficiários fornecedores do PAA.	da eficiência, a atividade administrativa deve alcançar os melhores resultados a menor custo, utilizando os meios que dispõe; **Art. 6º do Decreto 7.775/2012 -** a aquisição de alimentos deverá conciliar a demanda por ações de promoção de segurança alimentar com a oferta de produtos pelos beneficiários fornecedores do PAA; **Art. 4º Resolução GGPAA 59/2013:** A aquisição de alimentos deverá ser planejada, de forma a conciliar a demanda das entidades recebedoras de alimentos e as características do público por elas atendido com a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores do PAA;	a quantidade de pessoas atendidas por unidade recebedora e o consumo médio per capita divulgados pelo IBGE na Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009 – Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil. Dessa forma é possível a identificação de divergências significativas entre a oferta e a demanda nas CPRs analisadas nos TCs 010.395/2013-0, 12.707/2014-7, 13.059/2014-9, 14.012/2014-6, 15.449/2014-9; e 24.124/2014-1 4. Os resultados dessa comparação, revelam números bastante divergentes entre a quantidade entregue no ano e os parâmetros de consumo médios coletados pelo IBGE. Nota-se que em alguns casos a diferença do consumo calculado pelo IBGE e do encontrado nas CPR é de até mil vezes. 5. Em alguns dos exemplos encontrados, mesmo sem realizar a comparação com os dados da Pesquisa do IBGE, a comparação da quantidade de alimentos entregues com os beneficiários consumidores apresenta algumas situações esdrúxulas. Como a aquisição de 90.000 quilos de milho para 76 pessoas, na CPR SP/2011/02/0173, isso sem levar em consideração as dificuldades para armazenagem desses produtos. Outra situação anormal é a aquisição de 72.782 quilos de banana para atender 50 pessoas, constante na CPR BA/2011/02/0113. 6. De acordo De acordo com o Título 30 do MOC, a vigência da CPR é de no mínimo 6 meses até o limite máximo de 24 meses. Os cálculos forma utilizados como se os alimentos fossem entregues para consumo durante um ano, no entanto o resultado seria igualmente expressivo caso fosse utilizado o consumo das pessoas pela vigência máxima das CPRs. 7. Não somente, a quantidade de alimentos entregue para as unidades recebedoras não é compatível com o número beneficiários consumidores informados, como também há uma dificuldade inerente ao armazenamento desses produtos. Como exemplo pode-se citar a CPR MA/2011/02/0142, em que devem ser entregues 32.140 quilos de melancia, e se não for bem armazenadas corre o risco de desperdício do produto. Vale ressaltar, conforme explícito no achado 5, que muitas unidades recebedoras não possuem capacidade de armazenamento necessária para a execução do Programa.	alimentos e as características do público por elas atendido com a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores do PAA/CDS.	da política pública.		CPRs de sua jurisdição de forma a conciliar a demanda das entidades recebedoras e as características do público por elas atendido com a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores do PAA/CDS. **Fundamento**: Lei 8.443/92, art. 43, I; RITCU art. 250, II.	da política pública.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206596.

Achado 4: Insuficiência de conciliação entre a oferta de alimentos e a demanda das unidades recebedoras					**Boas práticas**	**Deliberações**	**Benefícios esperados**
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
		8. A situação ora relatada não se coaduna com a diretriz indicada no art. 6º do Decreto 7.775/2012, na medida em que sinalizam que os projetos são elaborados sem que haja a efetiva conciliação entre a demanda real dos consumidores, beneficiários finais das ações de promoção de segurança alimentar, e a oferta de produtos pelos beneficiários fornecedores. 9. Assim, verifica-se que as Superintendências da Conab não têm cumprido com a obrigação de conciliar a aquisição de alimentos do PAA/CDS com a demanda das entidades recebedoras.					

Achado 5: Insuficiência de avaliação e de fiscalização das unidades recebedoras.					**Boas práticas**	**Deliberações**	**Benefícios esperados**
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
1. Insuficiência de avaliação e de fiscalização por parte da Conab da capacidade da unidade recebedora de cumprir as obrigações expressas no "Termo de Compromisso da Unidade Recebedora", documento preenchido por essas organizações no momento anterior à formalização da CPR, principalmente no que se	**Princípio da Eficiência: e**stabelecido no art. 37 da Constituição Federal de 1988, o princípio se relaciona com a busca por resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade. Para atender ao princípio da eficiência, a atividade administrativa deve alcançar os melhores resultados a menor custo, utilizando os meios que dispõe; **Lei 10.696/2002, art. 19, III:** Estabelece como finalidade do Programa de Aquisição de Alimentos promover acesso à	1. Verificou-se que as informações solicitadas sobre a unidade recebedora para avaliação e assinatura da CPR, pela Conab, não são suficientes para concluir que a entidade é capaz de cumprir todas as obrigações da unidade recebedora previstas nos normativos da Compra com Doação Simultânea e no Termo de Compromisso da Unidade Recebedora. 2. Como exemplo dessa situação, pode-se destacar a falta de informação em momento anterior à formalização da CPR quanto à forma de realizar a pesagem dos produtos entregues pela organização fornecedora e forma de realizar e capacidade do armazenamento dos produtos entregues, principalmente dos que necessitam de tratamentos especiais, como congelamento ou resfriamento. Ademais essas informações podem ser utilizadas no momento de fiscalizações futuras, o que torna essas avaliações mais objetivas e aumenta a expectativa de controle. 3. Da análise das obrigações da unidade recebedora e das informações prestadas à Conab em momento anterior à formalização da CPR, nota-se algumas falhas para a avaliação da capacidade de execução da CPR por parte da unidade recebedora. 4. A primeira questão trata obrigação de realizar a conferência da pesagem e da qualidade visual dos produtos no momento do rece-	1. Ausência de metodologia para avaliação formal prévia das unidades recebedoras quanto à capacidade de cumprimento das obrigações previstas Lei 10.696/2002, art. 19, III c/c Arts. 14, 15 e 16 do Decreto 7.775/2012 c/c Termo de Compromisso da Unidade Recebedora, anexo III do MOC Tí-	1. Perda de eficiência nas fiscalizações devido a não conferência de informações prestadas no Termo de Compromisso da Unidade Recebedora e a falta de informações prévias sobre a estrutura necessária para recepção, conferência e acondicionamento dos alimentos a serem recebidos. 2. A insuficiência de avaliação das unidades recebedoras pode gerar desvios no destino dos alimentos,	Não Consta.	1. Recomendação à Conab para que, em obediência ao princípio da eficiência inscrito no art. 37 da CF/88, e de modo a cumprir o art. 19, inc. III da Lei 10.969/2002 c/c art. 14, 15 e 16 do Decreto 7.775/2012, assim como o anexo III do MOC, Título 30, em conjunto com o MDS e o GGPAA, desenvolva método de avaliação prévia e da capacidade das	1. Caso as informações referidas sejam prestadas no momento da apresentação da Proposta de Participação, a verificação da veracidade e operacionalidade dessas informações no momento da fiscalização é facilitada, pois a comparação da realidade com o informado na Proposta já é suficiente para identificação de irregularidades. 2. Além de tratar de informações importantes para a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206596.

Achado 5: Insuficiência de avaliação e de fiscalização das unidades recebedoras.					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
refere à conferência da pesagem, da qualidade e do acondicionamento dos produtos recebidos, comprometendo assim os objetivos do programa expressos no art. 19, inc. III da Lei 10.696/2002 c/c Arts. 14, 15 e 16 do Decreto 7.775/2012 e contrariando o princípio da eficiência do art. 37 da CF/88.	alimentação das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. O Programa tem foco na distribuição de alimentos que deve ter quantidade, qualidade e uma regularidade necessária para a redução da insegurança alimentar; **Arts. 14, 15 e 16 do Decreto 7.775/2012**: Assinar o Termo de Recebimento e Aceitabilidade sempre que receber os produtos diretamente do Beneficiário Fornecedor, atestando que os alimentos foram entregues nas quantidades acordadas, bem como a qualidade dos mesmos. **Termo de Compromisso da Unidade Recebedora, anexo III do MOC Título 30:** Estabelece que a unidade recebedora tem o dever de realizar a pesagem e conferência dos produtos entregues pela organização fornecedora, bem como condições de acondicionamento adequado dos produtos, dentre outras obrigações.	bimento. Quanto à avaliação da qualidade dos produtos, não é possível realizar avaliação da capacidade de a unidade recebedora realizá-lo, no entanto quanto à pesagem dos alimentos, poderia ser requerido a informação de como essa conferência de pesagem será realizada. 5. O Manual de Fiscalização do Programa de Aquisição de Alimentos da Modalidade Compra com Doação Simultânea define que a fiscalização, por meio de entrevista, deve verificar se os produtos são pesados, mas pondera que não é obrigatório que a unidade recebedora tenha balança própria. No entanto, o documento 10 – Infrações e Penalidades do Título 30 do MOC define como infração caso os produtos entregues não sejam pesados para conferência da quantidade pela unidade recebedora. 6. A declaração de como será realizada a pesagem, em momento anterior à formalização da CPR, garante à Conab que a unidade recebedora tem meios de realizar a medição da quantidade de alimentos entregues, o que pode reduzir irregularidades e gatos desnecessários do Programa, e possibilita à fiscalização a averiguação se a pesagem ocorre conforme especificado, tornando a fiscalização mais objetiva. 7. Outra incompatibilidade entre as obrigações e informações prestadas, trata da obrigação da unidade recebedora de realizar o armazenamento dos produtos entregues, e não haver nenhuma informação quanto à capacidade de estocagem nas informações solicitadas das unidades recebedoras. Com o fornecimento da informação da capacidade de estocagem, em momento anterior à formalização da CPR, é possível ao gestor avaliar se a cada recebimento de produtos efetuados pela organização fornecedora há a capacidade de armazenamento por parte da unidade recebedora. Caso haja discrepância entre a entrega de produtos e a capacidade de armazenagem, surge um indício de que haverá desperdício de alimentos, ou que as informações da entrega estão incorretas. 8. Quanto às fiscalizações realizadas pela Conab, o Manual de Fiscalização do PAA/CDS define que na fiscalização deve ser verificado se as condições de armazenamento dos produtos são adequadas. Caso essa informação já tenha sido informada no Termo de	tulo 30 e demais normativos aplicáveis. 2. Manual de Fiscalização do Programa de Aquisição de Alimentos da Modalidade Compra com Doação Simultânea não define procedimentos para verificar a veracidade de informações presentes no Termo de Compromisso da Unidade Recebedora.	bem como desperdício e risco de consumo de alimentos fora dos padrões mínimos de qualidade por problemas de acondicionamento, conforme foi constatado nos TCs 24.214/2014-1 e 014.012/2014-6, por exemplo a seguinte constatação do trabalho realizado nas Suregs de Sergipe e Bahia "Outra situação grave é que algumas Unidades Recebedoras sequer possuem sede para receber os alimentos. Nesses casos, os alimentos são distribuídos a partir do caminhão de entrega ou na garagem de alguma casa ou mesmo na rua. Em outros casos, a sede é precária e funciona de forma improvisada, o que pode ser confirmado pelas fotos constantes da Evidência 43 (peça 55)".		unidades recebedoras para recepção, conferência e acondicionamento dos alimentos entregues pelo PAA/CDS. 2. Recomendar à Conab que estruture suas fiscalizações de moda a conferir informações prestadas no termo de Compromisso da Unidade Recebedora **Fundamento**: Lei 8.443/1992, art. 43, I; RITC art. 250, III.	operacionalização da CDS, como a definição dos produtos a serem distribuídos e a forma como esses produtos serão entregues aos beneficiários consumidores, a fiscalização desses aspectos gerará maior expectativa de controle de todos os participantes da modalidade, o que tende a diminuir a quantidade de irregularidades.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206596.

Achado 5: Insuficiência de avaliação e de fiscalização das unidades recebedoras.					**Boas práticas**	**Deliberações**	**Benefícios esperados**
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
		Compromisso da Unidade Recebedora, o fiscal terá maior objetividade na identificação da qualidade do armazenamento e da informação prestada. 9. No Manual de Fiscalização (PAA/CDS) não há previsão quanto a averiguação de três informações prestadas na Proposta de Participação: os critérios de definição dos produtos distribuídos aos beneficiários consumidores; a articulação do projeto com outros programas sociais desenvolvidos junto aos beneficiários consumidores; e a descrição dos procedimentos de entrega dos produtos aos beneficiários consumidores. 10. Como essas informações já são prestadas no momento da apresentação da Proposta de Participação, a verificação da veracidade e operacionalidade dessas informações no momento da fiscalização, é facilitada, pois a comparação da realidade com o informado na Proposta já é suficiente para identificação de indícios de irregularidades.					

Achado 6: Dependência da unidade recebedora em relação à organização fornecedora na operacionalização da Compra com Doação Simultânea.					**Boas práticas**	**Deliberações**	**Benefícios esperados**
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
1. Fragilidade e dependência das unidades recebedoras em relação às organizações fornecedoras na operacionalização da Compra com Doação Simultânea, principalmente no que se refere à falta de instrumentos que possibilitem o planejamento do recebimento de produtos	**Art. 19 da Lei 10.696/2003:** Define entre as finalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), incentivar a agricultura familiar, promover o abastecimento alimentar e fortalecer circui-	1. O Programa de Aquisição de Alimentos e a Compra com Doação Simultânea possuem objetivos e finalidades claros, que em resumo é o aumento da renda dos agricultores familiares, pela ótica da oferta de produtos, e a redução da insegurança alimentar e nutricional, por uma ótica da demanda de produtos. 2. O art. 6º do Decreto 7.775/2012 define que a aquisição de alimentos no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos deve conciliar a demanda de ações de promoção da segurança alimentar com a oferta de produtos pelos beneficiários fornecedores do PAA. Por conciliação entende-se a harmonização dos interesses divergentes dos beneficiários do Programa. 3. Essa conciliação ocorre a partir de acordos entre as organizações fornecedoras, que são responsáveis pela elaboração da proposta de participação, e das unidades recebedoras. Para que esse	1. A estrutura de funcionamento definida para o PAA/CDS não oferece condições suficientes para o equilíbrio entra as instituições participantes.	1. Essa situação de inferioridade da unidade recebedora dentro da operacionalidade do PAA, favorece a ocorrência de fraudes ao Programa, pois a unidade recebedora, por receio de ser excluída da CPR e não receber mais doação de alimentos, tende a adotar comportamento passivo em relação à organização fornecedora, o que inibe eventual denúncias de irregularida-	Não consta.	1. Recomendar ao MDS, à Conab e ao GGPAA que desenvolva métodos que permitam a equidade de participação da organização fornecedora e da uni-	1. Caso exista maior segurança por parte das unidades recebedoras quanto à sua continuação no PAA, essas entidades terão maior poder de cobrança de seus direitos das unidades recebedoras e estão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206596.

Achado 6: Dependência da unidade recebedora em relação à organização fornecedora na operacionalização da Compra com Doação Simultânea.					Boas práticas	Deliberações	Benefícios esperados
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
por parte das entidades recebedoras, e da possibilidade de ser substituída na Cédula de Produto Rural a qualquer momento, a critério da organização fornecedora, conforme item 18 do Título 30 do Manual de Operações da Conab.	tos locais e regionais e redes de comercialização; **Art. 17, I do Decreto 7.775/2012:** O objetivo da Compra com Doação Simultânea é atender demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; **Termo de Compromisso da Unidade Recebedora, anexo III do MOC Título 30:** Estabelece que a unidade recebedora tem o direito de receber os alimentos listados na Proposta de Participação	acordo seja benéfico à ambas as partes é necessário que exista condições da unidade recebedora negociar em igualdade com as organizações fornecedoras. No entanto as normas que permeiam a Compra com Doação Simultânea não dão condições para que as unidades recebedoras participem de forma efetiva da formalização da Cédula de Produto Rural (CPR). 4. A Compra com Doação Simultânea, ainda que exista comando normativo com obrigação de conciliação entre a oferta e demanda, é centrada na oferta de produtos. Isso é detectado pelo favorecimento presente nos normativos do Programa à organização fornecedora, pela perspectiva identificada junto aos funcionários da Conab entrevistados na execução desse trabalho, e pelos achados identificados nas auditorias de conformidade realizadas pelo TCU. 5. Em entrevistas com gestores da Conab, ao ser abordado qual era o objetivo da empresa como participante da Compra com Doação Simultânea, as respostas, foram focadas no incremento da renda do agricultor familiar. 6. Um exemplo desse favorecimento à oferta, e em consequência às organizações fornecedores, é o fato de não haver um cronograma de entrega dos alimentos às unidades recebedoras. Nas auditorias de conformidade realizadas pelo TCU, em diversas oportunidades, foi apontado que o cronograma de entregas não era respeitado. Nas entrevistas realizadas com gestores da Conab, foi informado que o cronograma de entregas não é mais um documento obrigatório, e caso exista o documento formalizado, não há obrigação de seguir o que for estipulado, pois é apenas indicativo. 7. Os gestores explicaram que, para uma maior eficiência do Programa, a CPR não pode ser rígida, e está sujeita a diversas alterações, como substituição de fornecedores, de unidades recebedoras ou de produtos. Assim, o cronograma de entrega também deixou de ser cumprimento obrigatório e imutável, visto que, a produção e oferta de produtos sofre alterações em razão de safra, clima, preços e logística. 8. Dessa forma, a unidade recebedora não possui garantia de quando receberá os produtos listados na Proposta de Participação.		des da CPR e reinvindicação de seus direitos como integrante da Compra com Doação Simultânea. 2. Além disso, a falta de cronogramas, e de um prévio aviso sobre a data e a quantidade a ser entregue atrapalha o planejamento das unidades recebedoras, o que por acarretar desperdício de alimentos ou a doação a pessoas que não são aderentes às características de beneficiário consumidor do PAA.		dade recebedora no Programa, como participação da definição das entregas e segurança quanto manutenção de sua participação no PAA.	menos sujeitas a aceitar qualquer condição propostas pelas organizações fornecedoras, o que tende a reduzir a quantidade de fraudes. 2. Se for estipulado um cronograma ou aviso prévio da entrega de produtos, a unidade recebedora será capaz de realizar um melhor planejamento de suas aquisições fora do PAA, e evitar o desperdício de produtos do Programa e a distribuição para pessoas que não se enquadram nas características definidas na Resolução 72/2015 do GGPAA.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206596.

Achado 6: Dependência da unidade recebedora em relação à organização fornecedora na operacionalização da Compra com Doação Simultânea.					**Boas práticas**	**Deliberações**	**Benefícios esperados**
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
		Na Proposta existe um campo de "Previsão de Entregas", em que são preenchidos o produto, a quantidade, a unidade de comercialização e o total de em quilos, no entanto sem previsão temporal das entregas e nem do quantitativo de entregas, ou seja, não há informação quanto a quantidade de entregas e as datas em que ocorrerão. 9. Esse fato foi identificado nas auditorias de conformidade realizadas pelo TCU nas Superintendências Regionais (Sureg) da Bahia e de Sergipe (TC 024.124/2014-1), de São Paulo (TC 014.012/2014-6) e de Santa Catarina (TC 028.937/2014-7). No relatório de Santa Catarina é ressaltada tal situação: > Nessa esteira, a ausência dessas definições permite, também, que os fornecedores entreguem seus produtos como julgarem conveniente, sem avaliarem as necessidades do ente recebedor e a perecibilidade dos alimentos. Portanto, a ausência desses parâmetros possibilita que o fornecedor entregue seus produtos em função de sua capacidade de produção e da avaliação entre preços de mercado e preços pagos pela Conab, desatrelada de qualquer ponderação quanto as necessidades de consumo dos recebedores. 10. Outro fato que demonstra a situação de inferioridade da unidade recebedora na execução da CDS, é a capacidade da organização fornecedora a substituir a qualquer momento. Para essa substituição basta que a nova unidade recebedora preencha todos os documentos necessários. Cabe destacar que na alínea b, do campo "Dos Direitos", do Termo de Compromisso da Unidade Recebedora, a unidade recebedora tem direito a "receber alimentos conforme previsto na Proposta de Participação da organização fornecedora". A exclusão da unidade recebedora sem o seu consentimento ou acordo, fere esse direito. 11. É sabido que no Termo de Compromisso há uma cláusula que prevê que tal termo "pode ser rescindido por qualquer uma das partes mediante comunicação expressa, com antecedência mínima de trinta dias". Entretanto essa possibilidade garante maior poder de barganha à organização fornecedora, pois em uma situação normal não há motivo para que a unidade recebedora opte por rescindir o					

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206596.

Achado 6: Dependência da unidade recebedora em relação à organização fornecedora na operacionalização da Compra com Doação Simultânea.					**Boas práticas**	**Deliberações**	**Benefícios esperados**
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
		termo e abandonar a CPR. O TC 014.012/2014-6 de São Paulo retrata essa realidade ao analisar a causa de determinado achado. a) comportamento passivo da Unidade Recebedora e do conselho encarregado pelo controle social, pois, quando da apresentação da proposta de participação pela Organização Fornecedora, consideram o recebimento de alimentos como benesse, o que os impediria de criticar seu conteúdo, especialmente o cronograma do projeto, no qual estão previstos os produtos, as quantidades e a periodicidade das entregas que lhe dizem respeito;					

Achado 7: Aquisição de produtos beneficiados, processados ou industrializados pela Compra com Doação Simultânea acarreta prejuízos aos beneficiários fornecedores.					**Boas práticas**	**Deliberações**	**Benefícios esperados**
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
7. . Os processos de trabalho definidos para aquisição de alimentos processados, beneficiados ou industrializados da Compra com Doação Simultâneas não estão aderentes ao objetivos e finalidades do Programa de Aquisição de Alimentos definidos no art. 19 da Lei 10.696/2003, de	**Art. 19 da Lei 10.696/2003:** Define entre as finalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), incentivar a agricultura familiar, promover o abastecimento alimentar e fortalecer circuitos locais e regionais e redes	1. O art. 19 da Lei 10.696/2003 estabelece como finalidade do PAA incentivar a agricultura familiar com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda. De forma complementar o Decreto 7.775/2012 prevê em seu art. 13, que os custos operacionais de transporte, armazenamento, beneficiamento ou processamento da organização fornecedora poderão ser deduzidos do valor a ser pago aos beneficiários fornecedores. 2. No item 4, do Título 30 do MOC, é definido que entre os produtos amparados pela CDS, estão os industrializados, processados e beneficiados, e que para ser classificado nessa categoria é necessário que pelo menos um dos produtos caracterizados como matéria-prima deve ser de produção própria do beneficiário fornecedor. 3. Cabe destaque que a legislação prevê de maneira indireta a aquisição de alimentos processados, ao caracterizar como uma finalidade do Programa, no entanto a Conab criou a regra de que para assim caracterizá-lo é necessário que ao menos uma matéria-prima seja produzida pelo beneficiário fornecedor. Ressalta-se que essa foi estipulada pela Conab no MOC de 1/9/2014, os MOCs anteriores não tratavam dessa obrigação, e simplesmente permitiam a aquisição desses produtos. 4. A competência para a fixação de normas quanto à aquisição de alimentos processados ou industrializados é do Grupo Gestor do PAA, conforme inciso I e IX, do art. 21 do De-	1. O Grupo Gestor do PAA não realizou a regulamentação do Programa de Aquisição de Alimentos, definida no art. 21 do Decreto 7.775/2012, quanto a aquisição de produtos beneficiados, processados e industrializados na Compra	1. Recursos aplicados na Compra com Doação Simultânea produtos beneficiados não são totalmente aplicados na agricultura familiar, pois são adquiridos diversos insumos no comércio local, sem relação	Não Conta	1. Determinar ao Grupo Gestor do PAA que regulamente a aquisição de produtos beneficiados, processados e industrializados pela Compra com Doação Simultânea operada pela Conab, conforme incisos I e IX do art. 21 do Decreto 7.775/2012, de forma aderente aos objetivos e finalidades do Programa;	1. Que as CPR que contenham produtos beneficiados, processados ou industrializados sejam benéficas aos beneficiários produtos de forma a aumentar a renda

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206596.

Achado 7: Aquisição de produtos beneficiados, processados ou industrializados pela Compra com Doação Simultânea acarreta prejuízos aos beneficiários fornecedores.					**Boas práticas**	**Deliberações**	**Benefícios esperados**
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
modo a prejudicar os beneficiários produtos	de comercialização; **Art. 17, Caput, da Lei 12.512/2011 c/c art. 5º do Decreto 7.775/2012:** Autoriza a aquisição de alimentos no âmbito da PAA com dispensa de licitação, desde que os alimentos sejam produzidos pelo beneficiários fornecedores. **Art. 17, I da Lei 12.512/2011 c/c Parágrafo único do art. 12 do Decreto 7.775/2012:** Define que o preço a ser pago ao beneficiário fornecedor deve ser compatível com o vigente	creto 7.775/2012, que dispões que o GGPAA definirá "a forma de funcionamento das modalidades do Programa" e "outras medidas necessárias para a operacionalização do PAA". No entanto o GGPAA não se manifestou em nenhuma Resolução sobre a industrialização de produtos do PAA. 5. A formatação do Programa definida pela Conab, de que para adquirir alimentos processados basta que uma matéria-prima seja produzida pelo beneficiário produtor, não é compatível com seus objetivos e finalidades. Na auditoria de conformidade na Sureg do Paraná foi identificado casos em que o alimento processado foi produzido pelo beneficiário fornecedor do Programa, no entanto a maior parte das matérias-primas utilizadas não são de sua produção, são adquiridas no comércio local, conforme o trecho do relatório da unidade técnica a seguir: > Em entrevistas com agricultores, identificou-se que os insumos necessários para a produção de pães, bolos e bolachas passam, em sua maioria, por algum grau de industrialização. Caso emblemático ocorre com a farinha de trigo, que é a matéria prima básica de todos esses alimentos, posto que os agricultores, em questão, não cultivam o trigo e, por consequência, também não o beneficiam para produzir a farinha. Por essa razão, a farinha é adquirida no comércio local, assim como, o fermento, a gordura vegetal, e, alguns casos, inclusive os ovos são comprados. Isso ocorre porque, em que pese, os fornecedores sejam efetivamente agricultores, os insumos necessários para a produção desses alimentos não fazem parte de sua atividade agrícola. Isto é, os agricultores podem ser criadores de bovinos, suínos, ou produtores de soja, milho, laranja, hortaliças, entre outros e, ainda assim, se habilitam a produzirem pães, bolos e bolachas. 6. A limitação de apenas uma matéria-prima ser obrigatoriamente produzida pelo agricultor familiar, vai contra os objetivos do Programa pois tem potencial para incentivar a atitudes como as descritas no TC 15.449/2014-9 do Paraná. Se o agricultor familiar não produz a maior parte da matéria-prima do produto beneficiado que ele está vendendo ao Programa, e faz aquisição dos demais insumos em mercados, adquirindo produtos de empresas que não se enquadram nas características do Programa, o recurso do Programa está sendo partilhado entre o agricultor familiar, o mercado local, e as demais empresas que produzem as demais matérias-primas. Essa realidade reduz o potencial do Programa de cumprir sua finalidade de incrementar a renda da agricultura familiar, por meio de incentivo à produção, visto que esses agricultores não estão focados na produção, e sim na aquisição de insumos ao menor valor possível e beneficiamento de desses produtos. 7. Foi identificado que empresas terceirizadas, não constantes na Proposta de Participação, são responsáveis pela industrialização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, e os destinam as unidades recebedoras, conforme constatado na CPR PR/2013/02/0008 e na CPR SC 2012-02-0139. Essa prática também não se coaduna com	com Doação Simultânea.	com os objetivos do Programa; 2. Empresas terceirizadas com finalidade lucrativa, e sem relação com Programa, realizam processamento ou industrialização de produtos e recebem o valor de mercado desses produtos, o que representa uma aquisição do Governo federal sem licitação e sem respaldo legal; 3. Beneficiários fornecedores são prejudicados na divisão dos valores a receber pelos produtos entregues para processa-			dessa população;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206596.

Achado 7: Aquisição de produtos beneficiados, processados ou industrializados pela Compra com Doação Simultânea acarreta prejuízos aos beneficiários fornecedores.					**Boas práticas**	**Deliberações**	**Benefícios esperados**
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
	no mercado, aferido e definido segundo metodologia do GGPAA. **Art. 17, I do Decreto 7.775/2012:** O objetivo da Compra com Doação Simultânea é atender demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional; **Art. 21, I e IX do Decreto 7.775/2012:** O Grupo Gestor do PAA deve definir a forma de funcionamento das modalidades do PAA e outras medidas necessárias para a operacionalização do Programa.	os objetivos e finalidades do Programa de Aquisição de Alimentos e da Compra com Doação Simultânea e com o regramento estipulado pelo art. 17 da Lei 12.512/2011: 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. 8. De forma semelhante o Decreto 7.775/2012 trata a matéria: Art. 5º As aquisições de alimentos no âmbito do PAA poderão ser realizadas com dispensa do procedimento licitatório, desde que atendidas, cumulativamente, as seguintes exigências: I - os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, aferidos e definidos segundo metodologia instituída pelo GGPAA; II - os beneficiários e organizações fornecedores comprovem sua qualificação, na forma indicada nos incisos II e III do caput do art. 4º, conforme o caso; III - seja respeitado o valor máximo anual ou semestral para aquisições de alimentos, por unidade familiar, ou por organização da agricultura familiar, conforme o disposto no art. 19; e IV - os alimentos adquiridos sejam de produção própria dos beneficiários fornecedores e cumpram os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes. 9. A Lei permite a dispensa de licitação somente para os alimentos produzidos pelos beneficiários fornecedores do Programa. Nesse entendimento, é dispensado de licitação os alimentos processados, beneficiados ou industrializados desde que esse processo seja realizado pelos beneficiários fornecedores, não se estendendo a empresas que não possuem participação no PAA. Quanto à organização fornecedora realizar tais procedimentos é entendido cabível, pois de acordo com o art. 13 do Decreto 7.775/2012 a organização fornecedora pode abater do pagamento aos agricultores familiares, os custos operacionais de beneficiamento ou processamento, desde que previamente acordado. Destaca-se que não é possível a organização fornecedora ter lucro sobre essas operações, mas somente deduzir os custos dos processos. 10. A participação de empresas terceirizadas no processo de industrialização ou processamento dos produtos foge do escopo do PAA, e gera uma ilegalidade por essas empresas estarem participando indiretamente da modalidade a partir de dispensa de licitação, pois estão auferindo lucro a partir de um mercado a preços fixados para o auxílio dos agricultores familiares mais necessitados.		mento ou industrialização;			

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206596.

Achado 7: Aquisição de produtos beneficiados, processados ou industrializados pela Compra com Doação Simultânea acarreta prejuízos aos beneficiários fornecedores.					**Boas práticas**	**Deliberações**	**Benefícios esperados**
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
		11. Verificou-se também que o processo de industrialização, beneficiamento ou processamento em alguns casos não está sendo favorável ao agricultor familiar. Isso devido ao limite financeiro atribuído a cada agricultor familiar, atualmente de R$ 8.000,00, é relativo ao produto entregue na unidade recebedora, e não a valoração da produção do agricultor. Esse fato é evidenciado no TC 28.937/2014-7 de Santa Catarina, que na análise da CPR SC 2012-02-0139 e da CPR SC 2013-01-0104, evidenciou que a Cooperativa adquiria peixes a R$ 3,00/Kg, e esses passavam por processamento, e eram entregues nas unidades recebedoras, como "Bolinho e quibe de peixe/fishburger", a um valor superior a R$ 10,00/Kg. 12. Nota-se que o beneficiário fornecedor, que é a quem o Programa pretender apoiar, recebe apenas trinta por cento do valor do produto entregue à unidade recebedora, todo é restante é dividido entre a cooperativa e a uma indústria terceirizada, essa última que visa lucro. Na proposta de participação não existe campo para definição de quanto será pago pela matéria-prima do agricultor familiar, somente é definido o valor do produto a ser entregue na unidade recebedora, nesse caso o beneficiário produtor fica sujeito ao preço definido pela organização fornecedora, o que contraria o parágrafo único do art. 12 do Decreto 7.775/2012, que define que "os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado, aferido e definidos segundo metodologia do GGPAA". 13. No TC 28.937/2014-7 é respaldado esse prejuízo: No formato em que as CPRs estão sendo executadas o que se percebe é que parcela significativa da renda fica em poder dos intermediários empreendedores - cooperativas e empresas beneficiadoras – muitas das vezes se utilizando de um frágil vínculo com os agricultores familiares para legitimar suas propostas de participação. Deste modo, aproveitam-se de recursos públicos para obtenção de vantagem comercial sobre os demais agentes de mercado. 14. A falta de normativos que estipule regras para a aquisição de produtos industrializados, processados ou beneficiados no PAA permite que essas situações ocorram, e gerem prejuízos aos beneficiários fornecedores.					

Achado 8: Insuficiência de condições para atuação conjunta dos diversos atores envolvidos no PAA para que suas iniciativas se reforcem mutuamente.					**Boas práticas**	**Deliberações**	**Benefícios esperados**
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
1. Os atores envolvidos na operacionalização	**Princípio da Eficiência:** estabelecido no art. 37 da Constituição Fe-	1. Não foram identificados, dentre os diversos normativos e atas de reunião anali-	1. Não houve iniciativa dos membros do GGPAA para	1. Sem a definição dos instrumentos básicos de coordenação dos integrantes do	Não consta	1. Recomendar ao MAPA, MDA, MDS e Ministério	1. Consistência lógica entre as intervenções

Achado 8: Insuficiência de condições para atuação conjunta dos diversos atores envolvidos no PAA para que suas iniciativas se reforcem mutuamente.					**Boas práticas**	**Deliberações**	**Benefícios esperados**
Situação encontrada	**Critério**	**Evidências e análises**	**Causas**	**Efeitos**			
do PAA não criaram condições suficientes para atuação conjunta e sinérgica entre si, de modo que seus esforços individuais se reforcem mutuamente.	deral de 1988, o princípio se relaciona com a busca por resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade. Para atender ao princípio da eficiência, a atividade administrativa deve alcançar os melhores resultados a menor custo, utilizando os meios que dispõe. **Componente "Coordenação e Coerência" do Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU**: Espera-se a institucionalização e reforço dos mecanismos de coordenação, de forma a criar condições para a atuação conjunta e sinérgica, evitando assim superposições ou esforços mutuamente contraproducentes. Boas práticas: i. Objetivos coerentes, de comum acordo, e alinhados entre todas as organizações envolvidas; ii. estrutura de governança vigente, assim como dos papéis e das responsabilidades, incluindo-se como o esforço cooperativo será liderado; iii. mecanismos de coordenação e relacionamento horizontal entre atores públicos e privados; iv. mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas na política para alcançar resultado comum.	sados, definição formal de objetivos comuns entre os envolvidos na gestão, normatização e operacionalização do PAA/CDS. Tanto o Decreto 7.775/2012 quanto as resoluções editadas pelo GGPAA não tratam especificamente dos objetivos de comum acordo e alinhamento entre as organizações envolvidas ou de seus integrantes. 2. No que se refere à estrutura de governança vigente entre as instituições envolvidas no PAA, também não foi possível identificar-se normativo ou documento que formalizasse os papéis e responsabilidades, incluindo-se como o esforço cooperativo dessas instituições será liderado. Assim como no que se refere aos objetivos comuns, tanto o Decreto 7.775/2012 quanto as Resoluções definidas pelo GGPAA não tratam especificamente desses assuntos. 3. Quanto aos mecanismos de coordenação e relacionamento horizontal entre os atores públicos e privados envolvidos na operacionalização do PAA, o art. 22 do Decreto 7.775/2012 estabelece um comitê consultivo, composto por representantes governamentais e da sociedade civil, com finalidades de assessoramento e de acompanhamento das atividades do Programa, mas que também não tem as funções e os papéis de seus membros definidos formalmente, o que dificulta que o comitê exerça sua função.	formalizarem normativo, ou qualquer instrumento válido, que defina os elementos básicos de coordenação entre seus integrantes e a coerência entre suas políticas que tenham influência ou conexão com o PAA.	GGPAA e de coerência entre suas políticas, há uma tendência de que haja uma fragmentação da missão e a sobreposição de programas, principalmente entre os Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Agricultura e do Desenvolvimento social e Combate à Fome. 2 . As ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas principalmente pelo MDA, Mapa, MDS e Ministério da Educação e que tem conexão com o PAA como, por exemplo, reforma agrária, desenvolvimento rural, combate da pobreza no campo, programas de agroindustrialização, alimentação escolar, segurança alimentar, etc. não estão alinhadas e os resultados comuns esperados com a implementação dessas iniciativas não se reforçam mutuamente. 3. Existência de sobreposição e de duplicidade de esforços, bem como paralelismo de ações entre iniciativas governamentais conexas ao PAA.		da Educação que formalizem normativo, ou qualquer outro instrumento válido, que defina os elementos básicos de coordenação entre seus integrantes e a coerência entre suas políticas que tenham influência ou conexão com o PAA, como: i. Objetivos coerentes, de comum acordo, e alinhados entre todas as organizações envolvidas; ii. estrutura de governança vigente, assim como dos papéis e das responsabilidades, incluindo-se como o esforço cooperativo será liderado; e iii. mecanismos de coordenação e relacionamento horizontal entre atores públicos e privados.	governamentais conexas ao PAA alinhando ações, produtos e impactos em função dos problemas a serem atacados. 2. Integração dos objetivos e metas propostos por essas intervenções entre todos os entes governamentais envolvidos. 3. Coordenação e Coerência entre as iniciativas governamentais conexas ao PAA, de forma que as ações e os objetivos das intervenções empreendidas pelos diversos atores sejam alinhados, os resultados esperados possam ser alcançados e reforcem-se mutuamente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 55206596.