



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

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

**URGENTE**

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

**Brasília, 28 de março de 2016.**

Ao Senhor

**Vinicius Neves dos Santos**

Coordenador da Equipe de Auditoria

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

Tribunal de Contas da União

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

70.042-900 – Brasília/DF

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

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

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

Atenciosamente,

**Lilian dos Santos Rahal**  
Secretária-Adjunta



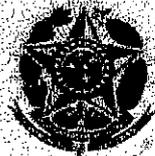




Ministerio do Desenvolvimento Social  
e Combate a Fome  
SESAN/DECOM



71000.036419/2016-13



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

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

**Brasília, 28 de março de 2016**

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

**A – Fundamentos Legais**

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

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

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

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

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

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



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

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

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

*I - não detenha, 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;*

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

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

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

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

*- “Art. 2º*

*(...)*

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

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

*(...)*

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



(...)

*IX - estimular o cooperativismo e o associativismo*

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

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

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

#### **B – Análise**

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

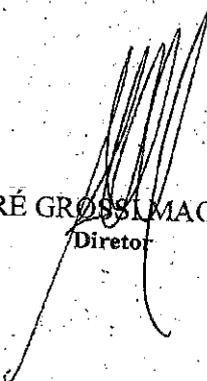
41. Sendo assim, esta Sesan concorda com a determinação do TCU, de que existe a necessidade de delimitar as regras e procedimentos necessários, para se evitar que os recursos do programa sejam utilizados para fins diversos dos objetivos do PAA. Sendo assim, acata-se a determinação de forma aderente aos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

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

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



42. Sobre este ponto, ressalta-se que existe uma série de ações coordenadas entre os ministérios, e entre estes e atores públicos e privados, a partir da participação em instâncias de diálogo com a sociedade civil como o próprio Comitê Consultivo do GGPAA, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA/CP3), a Comissão nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), o Grupo de Trabalho (GT) de articulação em Compras Públicas, entre outros.
43. Entretanto, entende-se que de fato, não há normativo que estabeleça os elementos básicos de coordenação entre seus integrantes e a coerência entre suas políticas que tenham relação com o PAA.
44. A Resolução GGPAA nº 63, de 19 de novembro de 2013, aprova o regimento interno do GGPAA, e dispõe sobre as competências dos membros, sem, entretanto, tratar das políticas públicas específicas de cada pasta, e suas potenciais sinergias para o fortalecimento do PAA.
45. Sendo assim, e considerando a recomendação para quatro dos seis Ministérios componentes do GGPAA, primeiramente sugere-se que o TCU estabeleça a recomendação ao próprio GGPAA, e não aos diversos Ministérios isoladamente, como forma de simplificar e facilitar os encaminhamentos e atendimentos à recomendação.
46. Por fim, esta Sesan entende ser razoável o atendimento à recomendação, com a proposta de criação de uma Resolução do GGPAA (ou alteração da Resolução 63/2013) com o estabelecimento de competências e obrigações das pastas componentes do grupo, alinhadas às suas atribuições regimentais e ao seu cardápio de políticas públicas, em prol do desenvolvimento e qualificação do PAA.
47. Pelo exposto, submetemos a presente Nota Técnica para apreciação da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), e para as devidas providências.

  
ANDRÉ GROSSI MACHADO  
Diretor



## Roberta Patricia Silva Ribeiro

---

**De:** Vinicius Neves Dos Santos <viniciusnds@tcu.gov.br>  
**Enviado em:** segunda-feira, 21 de março de 2016 15:56  
**Para:** Roberta Patricia Silva Ribeiro  
**Cc:** Wesley Alexandre Tavares; Lilian dos Santos Rahal; André Grossi Machado  
**Assunto:** RES: Relatório de auditoria operacional no PAA para comentários dos gestores

**Sinalizador de acompanhamento:** Acompanhar  
**Status do sinalizador:** Sinalizada

Boa tarde Roberta:

Confirmo a alteração do prazo para o dia 28/3/2016.

Atenciosamente,



Vinicius Neves dos Santos  
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Tribunal de Contas da União  
tel: (61) 3316-5435  
[viniciusnds@tcu.gov.br](mailto:viniciusnds@tcu.gov.br)

---

**De:** Roberta Patricia Silva Ribeiro [mailto:roberta.ribeiro@mds.gov.br]  
**Enviada em:** segunda-feira, 21 de março de 2016 15:21  
**Para:** Vinicius Neves Dos Santos <viniciusnds@tcu.gov.br>  
**Cc:** Wesley Alexandre Tavares <wesley.tavares@mds.gov.br>; Lilian dos Santos Rahal <lilian.rahal@mds.gov.br>; André Grossi Machado <andre.machado@mds.gov.br>  
**Assunto:** RES: Relatório de auditoria operacional no PAA para comentários dos gestores

Prezado Vinicius,  
Conforme acordado entre você e o Assessor Especial de Controle Interno deste Ministério, a manifestação desta Secretaria a respeito do Relatório Preliminar da Auditoria Operacional no Programa de Aquisição de Alimentos será encaminhada até o dia 28.03.2016 (final do dia).  
Atenciosamente,

Roberta Ribeiro  
Assessora  
Contato: (61) 2080-1456  
Assessoria Gabinete  
Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome





SISDILIGÊNCIA  
15/03/16  
21814

Nº DE CONTROLE  
21814  
SINATURA



**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**  
**Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**  
**Gabinete da Secretária**

Data de entrada: 15/03/2016

Gerado em: 15/03/2016 14:58:06

Despacho nº	Protocolo	Documento	Documento nº
00672/2016		Documento	

Interessado	Cargo:	Município	UF
Vinícius Neves dos Santos		Brasília	DF

**Assunto:**  
Encaminha a versão preliminar do Relatório de Auditoria Operacional do Programa de Aquisição de Alimentos, do qual foi revisada, alterada e aprovada, que trata do cumprimento do disposto nos parágrafos 144-148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NATs), cujo versão preliminar visa obter os comentários dos gestores sobre os pontos relevantes do referido relatório.

**Cadastrador:** *Walter Lucena*  
**Data:** 15/03/2016

A Assessoria para análise e providências.  
Atenciosamente,

*[Assinatura]*

Em 21.03.16  
por meio de e-mail  
28.03.16  
*[Assinatura]*

*[Assinatura]*  
E-55.03.16  
AT. 23.03.16  
R. 28.03.16  
DECOM *[Assinatura]*

**ATENDIDO PELO**  
*[Assinatura]*  
DE 28/03/16

**Observação:**  
Será encaminhada a nota Técnica, d.o "De acordo" da bilhon, por e-mail do demandante.

A demanda será finalizada com um memorando p/ a Assessoria mencionando a nota Técnica e o e-mail encaminhado e juntando tais docs.  
Observação: no arquivo, juntar ( anexar) o Relatório pela via de comentários.

**ATENÇÃO!!!** Devolver o despacho juntamente com a resposta:

Escaneado por:

*[Assinatura]*

Prazo em dias para acompanhamento: **07**



## **Roberta Patricia Silva Ribeiro**

---

**De:** Vinicius Neves Dos Santos <viniciusnds@tcu.gov.br>  
**Enviado em:** segunda-feira, 14 de março de 2016 20:32  
**Para:** Roberta Patricia Silva Ribeiro  
**Assunto:** Relatório de auditoria operacional no PAA para comentários dos gestores  
**Anexos:** Relatório\_preliminar\_PAA\_para\_comentarios.pdf; Análise do Achado - PAA operacional.pdf

**Sinalizador de acompanhamento:**

FollowUp

**Data de conclusão:** segunda-feira, 14 de março de 2016 20:50

**Status do sinalizador:** Sinalizada

Boa noite,

Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144-148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NATs), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, alterada pela Portaria TCU 168/2011; nos parágrafos 148, 174 e 185-189 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU 144/2000, revisado pela Portaria Segecex 4/2010, encaminha-se em anexo um versão preliminar do Relatório de Auditoria Operacional do Programa de Aquisição de Alimentos, para colher comentários dos gestores sobre pontos relevantes do referido relatório.

Além do Relatório é encaminhado uma Análise mais aprofundada dos achados identificados para subsidiar os comentários.

Conforme combinado por telefone, o prazo para encaminhamento dos comentários é até 22/3/2016.

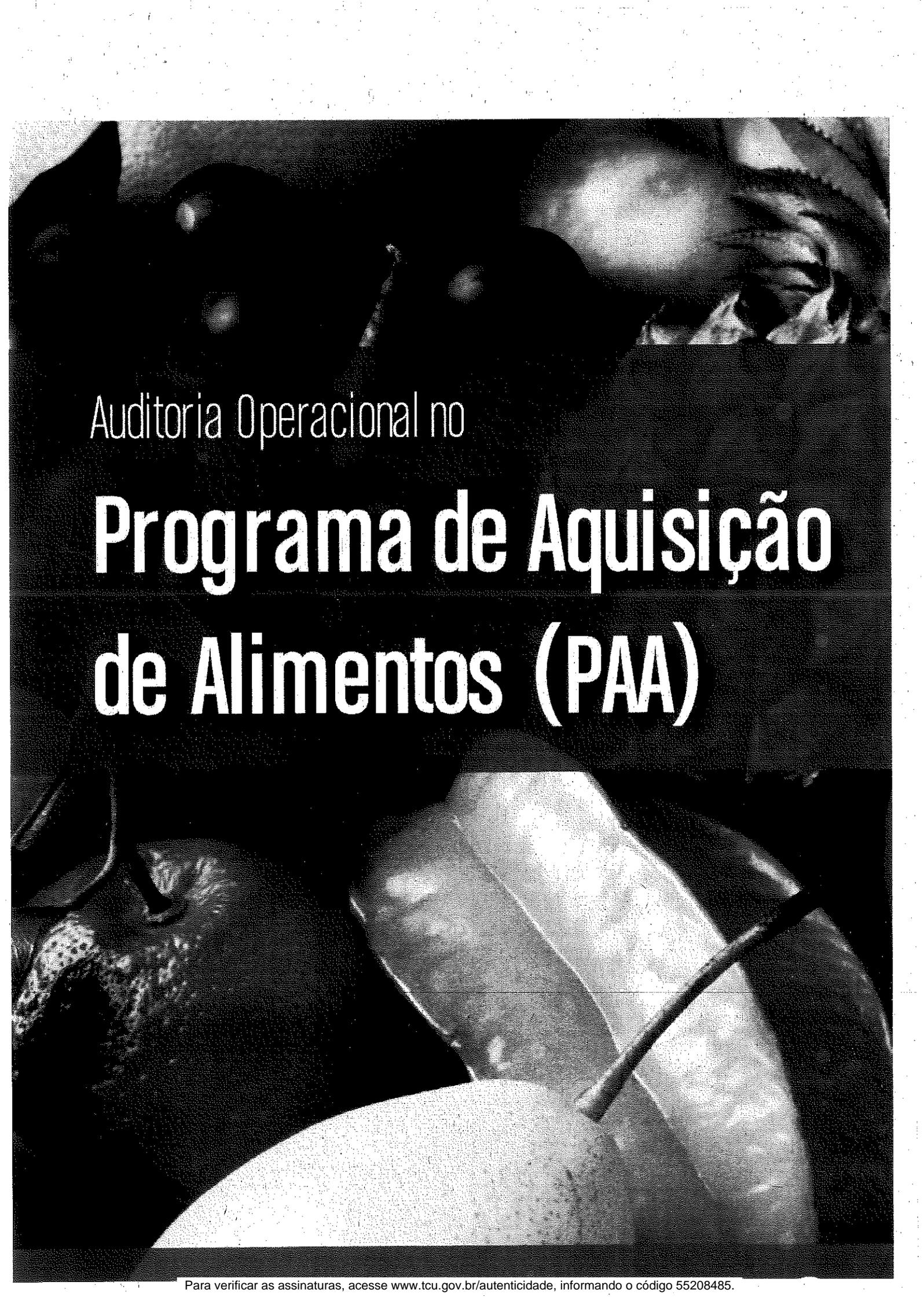
Nos colocamos à disposição para eventuais dúvidas.

Atenciosamente,



Vinicius Neves dos Santos  
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Tribunal de Contas da União  
tel: (61) 3316-5435  
[viniciusnds@tcu.gov.br](mailto:viniciusnds@tcu.gov.br)





Auditoria Operacional no

# Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

**RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL NO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) – MODALIDADE COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA**

**TC nº 24.338/2015-0**

**Fiscalização nº 426/2015**

**Relator:** Ministro João Augusto Ribeiro Nardes

**Modalidade:** Auditoria Operacional

**Ato originário:** Despacho de ... (TC)

**Objetivo da Fiscalização:.**

**Ato de designação:** Portaria de Fiscalização SECEXAMB nº xxx, de xx/xx/2015.

**Período de Realização da Auditoria:** x.

**Composição da equipe nas fases de Planejamento, Execução e Relatório:**

Nome do AUFC	Matrícula	Lotação	Período
Vinícius Neves dos Santos (Coordenador)	10.216-4	SecexAmb	8/6/2015 a 17/7/2015
Badaró		SecexAmb	

**Unidades fiscalizadas:.**

**Vinculação no TCU:** Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente.

**Responsáveis:.**

**Volume de recursos fiscalizados:**

## **EM RESUMO**

**Por que a auditoria foi realizada?**

XXXXXX.

**Quais as principais proposições?**

As propostas perante o que foi encontrado são

Secretaria de Controle da Agricultura e do Meio Ambiente  
Contato: (61) 3316,5424

## **PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – MODALIDADE CDS.**

XXXXXXX.

**O que o TCU encontrou?**

XXXXXXX.

**Quais os benefícios esperados?**

XXXXXX.

SECRETARIA DE CONTROLE DA AGRICULTURA E DO MEIO AMBIENTE



### Lista de Siglas

<b>ABC</b>	Agricultura de Baixo Carbono
<b>ANA</b>	Agência Nacional de Águas
<b>APP</b>	Área de Proteção Permanente
<b>ASD</b>	Área Suscetível à Desertificação
<b>ATER</b>	Assistência Técnica e Extensão Rural
<b>Bacen</b>	Banco Central do Brasil
<b>CAR</b>	Cadastro Ambiental Rural
<b>CCIR</b>	Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais
<b>CCZEE</b>	Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional
<b>CNCD</b>	Comissão Nacional de Combate à Desertificação
<b>CQNUMC</b>	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima
<b>Codevasf</b>	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
<b>COP</b>	Conferência das Partes
<b>FAO</b>	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
<b>FNE</b>	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
<b>FNO</b>	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
<b>Funceme</b>	Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos
<b>Ibama</b>	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICMBio</b>	Instituto de Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
<b>MAPA</b>	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
<b>MDA</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário
<b>MF</b>	Módulo Fiscal
<b>MMA</b>	Ministério do Meio Ambiente
<b>MPOG</b>	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PAA</b>	Programa de Aquisição de Alimentos
<b>PAN-Brasil</b>	Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação
<b>PNCF</b>	Programa Nacional de Crédito Fundiário
<b>PNMC</b>	Política Nacional sobre Mudança do Clima
<b>PNRA</b>	Programa Nacional de Reforma Agrária
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>PRA</b>	Programas de Regularização Ambiental
<b>Pronaf</b>	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
<b>SNCR</b>	Sistema Nacional de Cadastro Rural
<b>SNCR</b>	Sistema Nacional de Cadastro Rural



## Lista de Figuras e Tabelas

### Lista de Figuras

Figura 1 - Compra com Doação Simultânea .....	7
Figura 2 - Quantidade de indícios de irregularidades por estado. ....	8
Figura 3 – Mapas de aplicação de recursos pelo PAA de 2012-2014, quantidade de estabelecimentos da agricultura familiar e renda média da agricultura familiar .....	11
Figura 4 – Aplicação de recursos PAA/CDS 2012-2014, percentual da população em insegurança alimentar e IDHM .12	
Figura 5 – Finalidades do PAA, conforme art. 2º do Decreto 7.775/12 .....	13
Figura 6 – Resumo dos resultados das fiscalizações do PAA/CDS entre os exercícios de 2012 e julho de 2015 feitas pela Sufis/Conab.....	17
Figura 7 – Fotos da estrutura de unidades receptoras em Sergipe.....	18

### Lista de Tabelas

Tabela 1 - Quantidade de indícios de irregularidades por ano. ....	8
Tabela 2 – Resultado da Análise de Processos do PAA/CDS no Estado de São Paulo .....	9
Tabela 3 - Análise das CPRs por Consumo do IBGE .....	15

PROJETO DE LEI Nº 1.100/2016 - SUSTENTABILIDADE



## Sumário

I. Introdução.....	5
II. Visão Geral.....	6
III. A adoção de controles internos adicionais tem o potencial de evitar a aplicação de recursos do Programa em beneficiários fornecedores irregulares. ....	8
IV. A adoção de critérios formais para a distribuição de recursos do PAA irá contribuir para o cumprimento de objetivos do Programa. ....	11
V. A implantação de uma sistemática de monitoramento e avaliação do PAA/CDS é fundamental para o aperfeiçoamento constante da política.....	13
VI. A instituição de padrões de conciliação entre a oferta e a demanda de alimentos irá reduzir o desperdício de alimentos e a ocorrência de inconformidades.....	15
VII. A implementação de regras para avaliação prévia e fiscalização da capacidade das unidades receptoras favorecerá melhora da qualidade e da regularidade das entregas do PAA. ....	17
VIII. A diminuição da relação de dependência da unidade receptora em relação a unidade fornecedora na estrutura do PAA favorecerá o controle social das entregas efetuadas.....	19
IX. A regulamentação da aquisição de mercadorias processadas, beneficiadas e industrializadas no PAA/CDS tende a aumentar a eficiência no cumprimento dos objetivos do Programa .....	21
X. O estabelecimento de regras de atuação conjunta entre os participantes do PAA contribuirá para que suas políticas se reforcem mutuamente.....	23
XI. Conclusão .....	25
XII. Proposta de Encaminhamento.....	26
Anexo I – Análise dos comentários do Gestor.....	Erro! Indicador não definido.
Anexo II – Detalhamento da Metodologia.....	Erro! Indicador não definido.
Anexo III – Índice de documentos e análises de suporte dos achados de auditoria.....	Erro! Indicador não definido.
Anexo IV – Referências.....	Erro! Indicador não definido.
Apêndice A - documentos produzidos pela própria equipe, tais como, mapas de processos, matriz Swot e outros.....	Erro! Indicador não definido.



## I. Introdução

1. Trata o presente relatório de auditoria operacional nas ações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) sob a modalidade de aquisição Compra com Doação Simultânea (CDS) executado pela Companhia de Abastecimento nacional (Conab).
2. O Objetivo dessa auditoria foi realizar um exame da execução da Compra com Doação Simultânea quanto à aspectos de eficiência e efetividade com vistas a promover o aperfeiçoamento da política pública. A auditoria faz parte de um conjunto de trabalhos realizados em conjunto pela Secretaria Ambiental e pelas Secretarias Regionais do Tribunal, em que foram efetuadas diversas auditorias de conformidade nas Superintendências Regionais da Conab, e essa auditoria operacional visa compilar as diversas situações identificadas nessas auditorias.
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. A Compra com Doação Simultânea é uma modalidade de aquisição de alimentos do PAA que tem por objetivo atender demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. No ano de 2015 houve redução da disponibilidade orçamentária disponível ao PAA, e tal situação ressalta a importância do trabalho realizado pelo TCU, com objetivo de aperfeiçoá-lo, de forma a torná-lo mais eficiente na aplicação dos recursos e na consecução de seus objetivos e finalidades.
4. A metodologia empregada nesse trabalho foi aplicada de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com as Normas de Auditoria Operacional do TCU. Os procedimentos de auditoria foram aplicados em Brasília, no entanto foram utilizadas informações obtidas nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Maranhão, Sergipe, Bahia e Santa Catarina, registrados nos seguintes processos:

Processo	Estados fiscalizados
TC 024.124/2014-1	Bahia e Sergipe
TC 010.395/2013-0	Minas Gerais
TC 015.449/2014-9	Paraná
TC 028.937/2014-7	Santa Catarina
TC 014.012/2014-6	São Paulo
TC 013.059/2014-9	Maranhão

Fonte: Elaborado pelo TCU.

5. O escopo da presente auditoria compreende as operações de Compra com Doação Simultânea (CDS), modalidade do Programa de Aquisição de Alimentos, executadas pela Conab por meio do Termo de Cooperação, com recursos oriundos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Para avaliação da política pública foram realizadas entrevistas exploratórias e pesquisas na legislação, além de cruzamentos de dados dos beneficiários fornecedores participantes das políticas públicas.
6. Esse relatório está organizado por achados e auditoria e situações encontradas no decorrer dos trabalhos, conclusões gerais e propostas de encaminhamento da Unidade Técnica. Ao final, no Anexo XXX, é apresentado um índice que enumera todos os documentos e análises que serviram de suporte para as conclusões empreendidas.



## II. Visão Geral

7. De acordo com a Conab, 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.

8. 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.

9. 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 é realizada por dispensa de licitação, desde que os preços sejam os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, que o fornecedor comprove o atendimento aos requisitos do Programa e não ultrapasse o valor máximo anual ou semestral por unidade familiar, e que os alimentos sejam de produção própria do fornecedor e cumpra os requisitos de controle de qualidade.

10. O Decreto 7.775/2012 definiu seis modalidades de execução do PAA, que possuem características próprias. Nesse trabalho é analisado a modalidade Compra com Doação Simultânea, operada pela Conab. A CDS tem por objetivo atender demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

11. 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 equipamento de alimentação e nutrição;
- o abastecimento da rede filantrópica de ensino;
- outras demandas definidas pelo GGPA.

12. 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 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.

13. 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.

14. O MOC Título 30 da Conab define o limite 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.

15. Segundo o MOC 30 da Conab 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.

16. A dinâmica da CDS é baseada na proposta de participação elaborada pela Organização fornecedora em parceria com a unidade recebedora. Essa Proposta é enviada à Conab, e se aceita dará origem à Cédula de Produto Rural – Doação (CPR Doação). A CPR Doação é o documento que representa a formalização da operação. Ela é emitida pela Superintendência Regional da Conab (Sureg) e deve ser registrada em cartório pelos representantes da organização fornecedora. Na CPR é registrada todos os beneficiários fornecedores e as unidades recebedoras, bem como os produtos e as quantidades que fazem parte da operação.

17. Na operacionalização da CPR, os beneficiários fornecedores entregam seus produtos à organização fornecedora, que faz a remessa desses às unidades recebedoras, encarregada de distribuí-los aos beneficiários consumidores e comprovar a entrega à Conab. Após confirmação da entrega pela Conab, é realizada transferência à organização recebedora que realiza repasse dos recursos aos beneficiários fornecedores referente aos produtos entregues.

**Figura 1 - Compra com Doação Simultânea**



Fonte: Elaborado pelo TCU.

18. O controle social no Programa é realizado pelos conselhos de segurança alimentar e nutricional nas esferas nacional, estadual e municipal, que devem se manifestar na formalização da CPR e pelo Comitê Consultivo do Programa, conforme o art. 44 do Decreto 7.775/2012.

19. 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). O GGPAA é responsável por definir a forma de funcionamento das modalidades, condições de doações de produtos, metodologia para definição de preços e outras medidas necessárias à operacionalização do Programa.

20. Os principais sistemas de informação utilizados pelo PAA é o Sistema de Gestão do PAA (SIGPAA), no qual é realizado o registro das propostas de participação enviadas via o PAA-Net, desenvolvido e disponibilizado pela Conab. Cabe destaque ao PAA DATA, do MDS, que tem o objetivo de apresentar ao público informações sobre o Programa, considerando todos os executores.

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

21. Foram encontrados 15.951 (quinze mil, novecentos e cinquenta e um) beneficiários que apresentaram indícios de não cumprimento dos requisitos do PAA/CDS, definidos no Art. 16, caput e § 1º, Lei 12.512/2011 c/c Art. 3º, inciso I a VI, Lei 11.326/2006 c/c Portaria MDA 26/2014, entre 2012 e maio de 2015. Em termos percentuais, 9,68% dos beneficiários fornecedores analisados apresentam indícios de irregularidades, conforme figura a seguir:

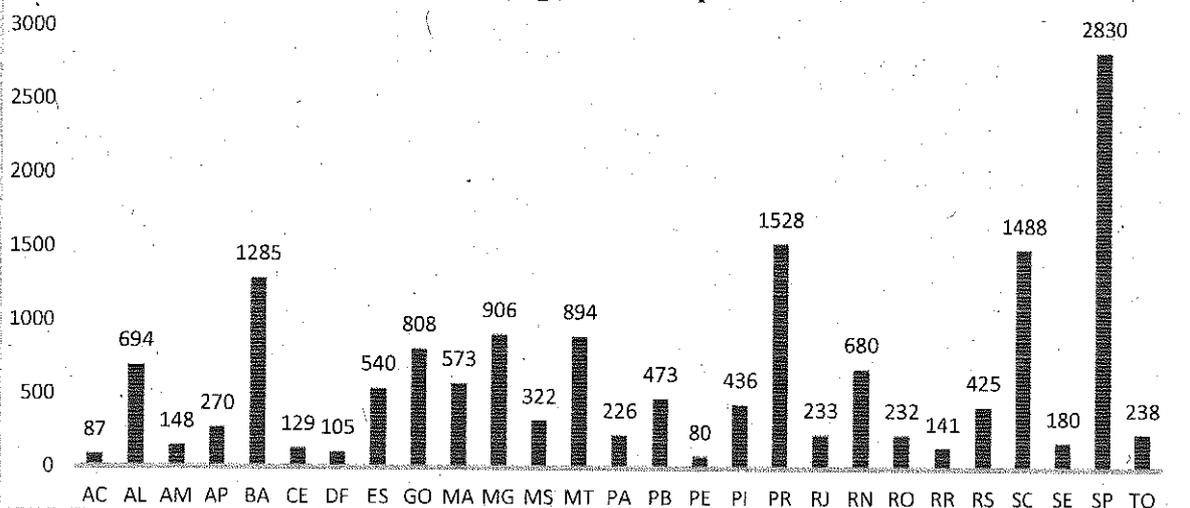
**Tabela 1 - Quantidade de indícios de irregularidades por ano.**

	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%
Falecidos	548	0,5%	214	0,5%	235	0,6%	10	0,3%
Proprietários de imóvel rural com área superior a quatro módulos fiscais	2.182	1,9%	743	1,9%	627	1,6%	46	1,7%
Daps inexistentes ou não ativa	4.078	4,72%	630	1,65%	648	1,73%	48	1,79%
Local de CPR diferente do local da residência	1.598	1,8%	702	1,8%	662	1,7%	33	1,2%
Possuem ocupação em período integral em outro Estado da Federação que não o da operação	2.331	2,2%	839	2,2%	672	1,7%	41	1,5%
Renda bruta anual superior ao estabelecido	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Total removidas as duplicatas	10.112	11,70%	2.933	7,70%	2.729	7,28%	177	6,61%

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. \*Valor excluído duplicidades não corresponde a soma dos valores anteriores, pois há vários candidatos enquadrados em mais de um requisito. Porcentagem calculada dividindo o número de beneficiários irregulares pela quantidade de beneficiários contemplados no respectivo ano.

22. As ocorrências de beneficiários com indícios de irregularidades estão distribuídas em todos os estados da federação, sendo que os estados que apresentam um número maior de irregularidades são os estados de São Paulo com 2.830 casos, a Paraná com 1.528 casos, conforme gráfico a seguir.

**Figura 2 - Quantidade de indícios de irregularidades por estado.**



Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU.



23. Caso confirmado os casos de irregularidades apontados, a aplicação de recursos do PAA em beneficiários fornecedores irregulares representa o valor total de R\$ 154.043.072,03, entre os exercícios de 2012 a maio de 2015.

24. A principal causa para a situação encontrada é a fragilidade dos documentos e comprovações exigidos para a aprovação dos projetos do PAA/CDS. A exigência de DAP e demais formulários de cadastro utilizados como comprovantes para enquadramento são declaratórios e não há conferências adicionais, fiscalizações *in loco* ou procedimentos de cruzamento de dados com outras bases governamentais para verificação do perfil dos beneficiários.

25. Além dessa fragilidade, os processos de aprovação dos projetos do PAA/CDS apresentam diversas inconsistências em sua documentação comprobatória. Esse fato pôde ser observado nos processos de auditoria de conformidade no programa nos estados de Sergipe, Bahia, Minas Gerais e São Paulo que apresentaram ocorrências como:

**Tabela 2 – Resultado da Análise de Processos do PAA/CDS no Estado de São Paulo**

Documento	Percentual de ausência	Dispositivo infringido
Proposta de participação (formulários) assinada e completa.	38,10%	MOC de 17/2/2010, Título 30, Item 7, alínea “e”.
Aprovação da Proposta de Participação pelos membros da Proponente	31,70%	MOC de 17/2/2010, Título 30, Item 7, alínea “f”.
Aprovação da Proposta de Participação pelo respectivo conselho de controle social.	77,80%	Cláusula Segunda, Item II, alínea “m”, do Termo de Cooperação 3/2009-Sesan, bem como a Cláusula Segunda, Item II, § 3º, do Termo de Cooperação 4/2012-Sesan, todos celebrados entre o MDS e a Conab.
Declaração de Aptidão ao Pronaf da Proponente – DAP Especial Pessoa Jurídica.	90,50%	MOC de 17/2/2010, Título 30, Item 7, alínea “a”.
Certidão Negativa da Proponente junto ao INSS.	19,00%	MOC de 17/2/2010, Título 30, Item 7, alínea “g”.
Certidão Negativa da Proponente junto ao FGTS.	58,70%	MOC de 17/2/2010, Título 30, Item 7, alínea “g”.
Certidão Negativa da Proponente da Dívida Ativa da União.	20,60%	MOC de 17/2/2010, Título 30, Item 7, alínea “g”.
Certidão Negativa da Proponente da Receita Federal.	17,50%	MOC de 17/2/2010, Título 30, Item 7, alínea “g”.

Fonte: TC 014.012/2014-6, peça 37, p. 1. Foram analisados 63 processos e para o cálculo da amostra estatística foi considerada uma margem de erro de dez pontos percentuais e um nível de confiança de 90%.

26. Além desses casos foram identificados fatores de risco, que não constituem indícios de irregularidades, mas devem ser objeto de avaliação pela Conab pois é provável a ocorrência de irregularidades. Os fatores de risco identificados estão relacionados na Tabela abaixo.

**Tabela 2 – Situações de risco relacionadas ao perfil dos beneficiários.**

Ocorrência	2012		2013		2014		2015	
	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%
Titulares de mandatos eletivos	49	0,06%	1	0%	1	0%	0	0%
Detentores de emprego/cargo público	2.181	2,5%	1.369	3,5%	1.376	3,6%	93	3,4%



Empresários do ramo não agrícola	745	0,8%	362	0,9%	464	1,2%	29	1,0%
Não possui vínculo com imóvel rural no SNCR	65.023	75,2%	31.241	81,9%	31.531	84,0%	2063	77,0%
Total removidas as duplicatas	65.583	75,91%	31.487	82,63%	31.797	84,77%	2.082	77,74%

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. \*Valor excluído duplicidades não corresponde a soma dos valores anteriores, pois há vários candidatos enquadrados em mais de um requisito. Porcentagem calculada dividindo o número de beneficiários irregulares pela quantidade de beneficiários contemplados no respectivo ano.

27. Quanto as situações de riscos identificadas, cabe destaque para os beneficiários fornecedores que não possuam registro no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). A Lei 5.868/1972, em seu art. 2º, cria a obrigatoriedade que qualquer pessoa que explore a atividade agrícola, pecuária, extrativa vegetal o agroindustrial seja cadastrado no SNCR.

28. Com 79% de beneficiários fornecedores irregulares no SNCR, há aumento do risco de irregularidades no Programa. Por exemplo, não é possível verificar a quantidade real do índice de irregularidade “beneficiários com área superior a 4 módulos fiscais”, visto que apenas 21%, que estão cadastrados no SNCR, foram avaliados.

29. Cabe destaque a situação das DAPs a serem apresentadas à Conab para verificação da documentação, antes de formalizar a CPR. 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. 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.

30. A exceção criada pelo MOC abre a possibilidade para que pessoas não vinculadas à agricultura familiar participem do Programa, pois o fato de 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 integrem a CPR Doação.

31. Para a solução dos problemas apresentados e considerando as causas identificadas, propõe-se a expedição das seguintes determinações à Conab:

a. 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;

b. Em obediência ao princípio da legalidade e da eficiência constantes do art. 37 da CF, envie plano de providências para confirmação das irregularidades e/ou correção dos registros, além de recuperação 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 com as operações para as operações em que forem confirmadas as irregularidades.

32. Espera-se com a adoção das medidas propostas a recuperação do prejuízo referente a diferença entre o valor pago aos beneficiários irregulares e o valor de mercado dos produtos, alinhado a uma aplicação futura de recursos aderente às normas e objetivos do Programa, além de diminuição de inconformidades processuais e aumento da expectativa de controle.

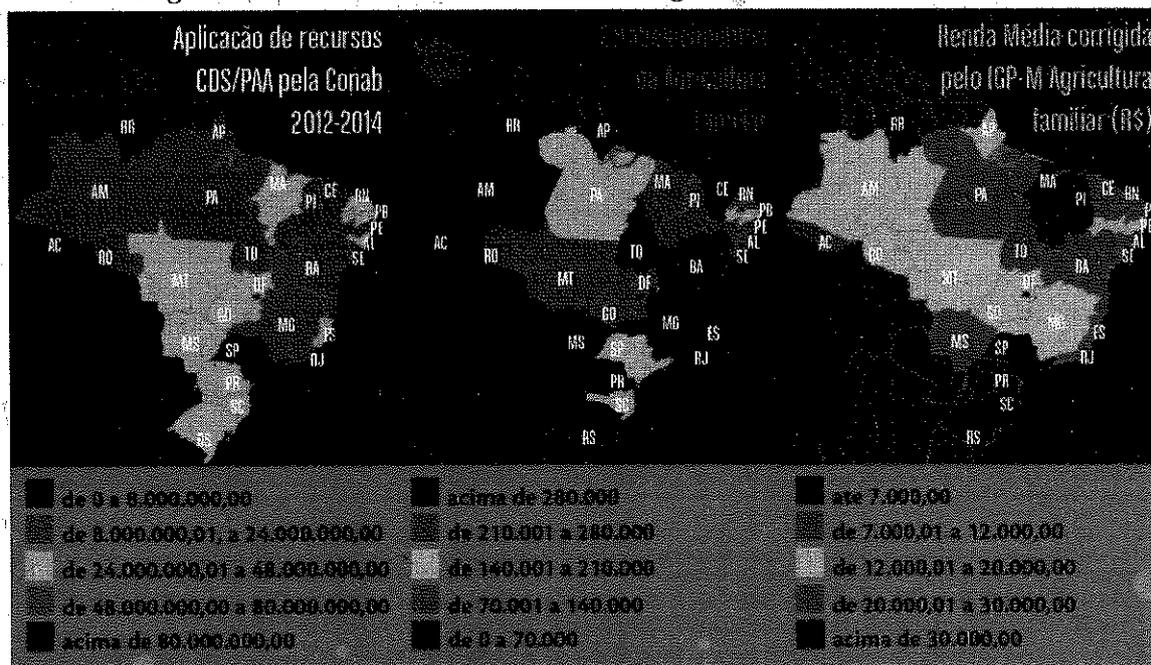
**IV. A adoção de critérios formais para a distribuição de recursos do PAA irá contribuir para o cumprimento de objetivos do Programa.**

33. A distribuição de recursos do PAA/CDS entre os estados da federação não cumpre com o objetivo fundamental expresso no artigo 3º, inc. III da CF/88 de diminuição das desigualdades regionais e prejudica o cumprimento dos objetivos do Programa tanto no que se refere à agricultura familiar quanto no que se refere à população em estado de insegurança alimentar.

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

35. Nota-se, pela análise dos mapas a seguir, que a distribuição dos recursos entre os estados da federação não privilegia estados onde os agricultores têm menores rendas e/ou que possuam maior percentual da população em situação de insegurança alimentar.

**Figura 3 – Mapas de aplicação de recursos pelo PAA de 2012-2014, quantidade de estabelecimentos da agricultura familiar e renda média da agricultura familiar**



Fonte: Mapas confeccionados pelo TCU com base em dados da Conab e do Censo Agropecuário.

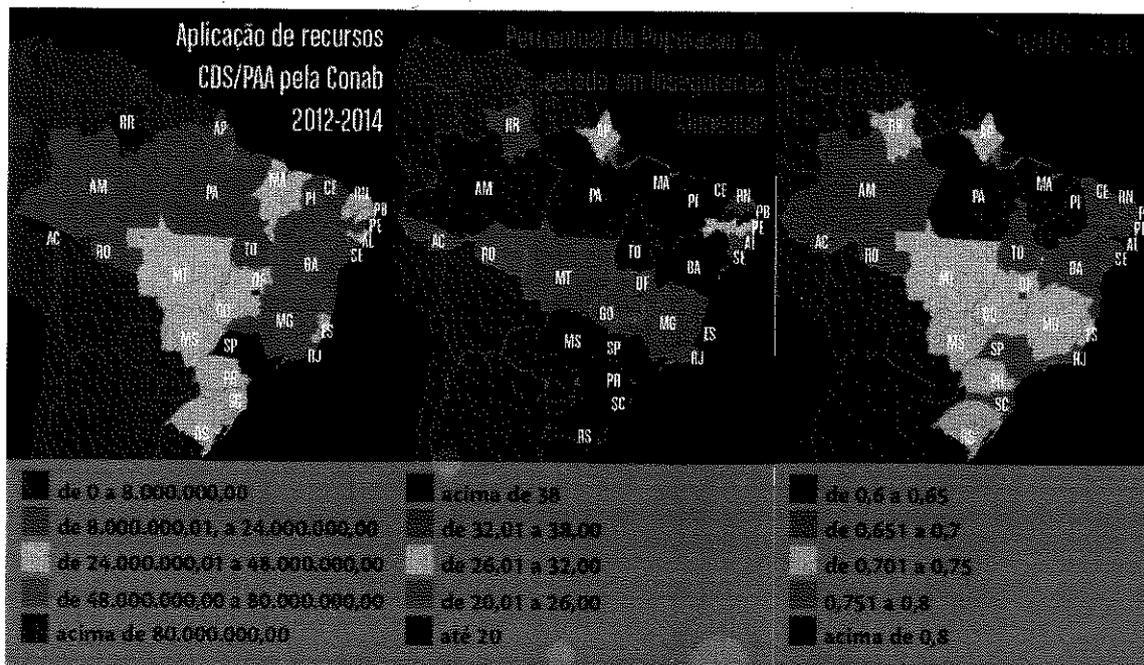
36. Do total de gastos da Compra com Doação Simultânea, entre 2012 e 2014, nota-se uma concentração de recursos em alguns estados como São Paulo (23,85%), Bahia (9,32%) Minas Gerais (7,34%), Santa Catarina (5,37%) e Paraná (5,24%). Os estados com maior aplicação de recursos da CDS são os que possuem uma agricultura familiar mais organizada e estruturada empresarialmente e com maior força econômica.

37. Os mapas mostram os estados coloridos em tons de vermelho e laranja como os mais necessitados de doações de alimentos, que é um dos objetivos do PAA/CDS. Há certa correlação entre a quantidade de estabelecimentos da agricultura familiar com a aplicação de recursos, no

entanto os estados com menor renda média da agricultura familiar não são os que possuem maior aplicação de recursos da CDS.

38. Os mapas a seguir mostram que a distribuição dos recursos entre os estados da federação também não privilegia estados que possuem menor IDHM ou que possuem o maior percentual da população do estado em insegurança alimentar leve, moderada ou grave.

**Figura 4 – Aplicação de recursos PAA/CDS 2012-2014, percentual da população em insegurança alimentar e IDHM**



Fonte: Mapas confeccionados pelo TCU com base em dados da Conab e do Censo Agropecuário.

39. Apenas a Bahia está entre os maiores recebedores de recursos do PAA, e é inserida como estado prioritário para o recebimento de recursos pelos critérios adotados pela auditoria. Cabe destacar que os critérios escolhidos foram utilizados para demonstrar que a aplicação de recursos da CDS não está aderente aos objetivos e finalidades do Programa, e não significa que são os melhores critérios para a distribuição da CDS entre os agricultores familiares.

40. Como resultado da maneira como estão sendo distribuídos os recursos do PAA/CDS entre os estados da federação o cumprimento dos objetivos do programa, quais sejam fortalecer a agricultura familiar, gerando renda para esse grupo populacional, e de combater a insegurança alimentar e nutricional, por meio de doação de alimentos. Além disso, essa alocação de recursos acaba por aprofundar as diferenças regionais, contrariando o objetivo fundamental da república, disposto no art. 3º, inc. III da CF/88, de diminuição das desigualdades regionais.

41. A principal causa para essa situação encontrada é a ausência de formalização de critérios objetivos para a distribuição dos recursos entre os estados da federação, tendo como base os objetivos da política pública. Dessa forma, informalmente os recursos são distribuídos conforme os seguintes critérios: carteira de propostas de cada estado; a média da execução dos últimos três anos; e a tendência dos últimos três anos. Tais critérios não garantem o atendimento a estados ou regiões que mais necessitam desses recursos de acordo com os objetivos e finalidades do Programa.

42. Para a solução dos problemas apresentados e considerando as causas identificadas, propõe-se que o Grupo Gestor do PAA, o MDS e a Conab desenvolvam, regulamentem e apliquem critérios de alocação dos recursos entre os estados de modo a cumprir os objetivos e finalidades



do PAA/CDS, estabelecidos na Lei 10.696/2003 e no decreto 7.775/2012, o princípio da eficiência, definido no art. 37 da CF/88, e do art. 3º, inc. III da CF/88.

43. Espera-se que com a adoção das medidas propostas que haja prioridade à aplicação de recursos em unidades da federação com maior necessidade, em consonância com os objetivos e finalidades do PAA. Dessa forma, será possível obter maior eficiência dos recursos públicos aplicados.

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

44. 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 andamento e o resultado de suas operações não têm sido monitorados e avaliados de forma condizente com as finalidades do Programa elencadas no art. 2º do Decreto 7.775/2012.

45. Verificou-se que os indicadores acompanhados no PAA 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 apenas relatam os processos e não as finalidades do programa preconizadas no art. 2º do Decreto 7.775/12, dispostas, resumidamente, na figura a seguir.

**Figura 5 – Finalidades do PAA, conforme art. 2º do Decreto 7.775/12**

- Incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social
- Incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar
- Promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional
- Promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos, inclusive para prover 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
- Fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização
- Promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos
- Estimular o cooperativismo e o associativismo

46. Não existe um documento com a formalização dos indicadores para a CDS ou o PAA. Nas entrevistas realizadas com o GGPAA e o MDS foram relatados alguns indicadores utilizados que são resultados das normas criadas pelo GGPAA. 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. Na página da internet <http://dados.gov.br/dataset/paa-programa-de-aquisicao>



de-alimentos-da-agricultura-familiar são apresentados três indicadores de resultados governamentais relativos à PAA, 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.

47. Os indicadores identificados são relacionados aos insumos, processos ou a produtos, e não abordam aspectos de resultado e de impacto da política pública, ou seja, medir o alcance dos objetivos e finalidades e os efeitos na sociedade a médio e longo prazo. 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 programa no fortalecimento dos circuitos locais e regionais e redes de comercialização durante esse período.

48. 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 receptoras e beneficiários consumidores que não preenchem os requisitos, colaborando com a imprecisão.

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

50. A causa identificada para essa situação é de que não houve iniciativa do MDS, da Conab ou do GGPA no sentido de formalizar e implementar dinâmica de monitoramento e avaliação do PAA/CDS que contenha os elementos necessários para a aferição do cumprimento das finalidades dispostas no art. 2º do Decreto 7.775/2012, conforme boas práticas descritas no componente “Monitoramento e Avaliação” do Referencial de Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU.

51. Para a solução dos problemas apresentados e considerando as causas identificadas, propõe-se, em conformidade com as boas práticas descritas no Componente “Monitoramento e Avaliação” do Referencial de Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU, em obediência aos princípios da eficiência e da publicidade, constantes do art. 37 da CF/88, recomendar ao MDS que, em conjunto com a Conab e o GGPA, 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, 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 polí-



tica; ix. comunicação programada dos resultados da avaliação, de modo a promover a retroalimentação tempestiva no âmbito do ciclo de políticas públicas; e x. desenvolvimento de mecanismos para monitorar, avaliar e reportar resultados dos esforços cooperativos.

52. Espera-se com a implementação dessa proposta que os gestores do PAA sejam capazes de avaliar a gestão do Programa de Aquisição de Alimentos, 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 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 do Programa.

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

53. A aquisição de alimentos do PAA/CDS não é planejada de forma a conciliar a demanda das entidades receptoras de alimentos e as características do público por elas atendido com a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores do PAA, conforme art. 4º da Resolução 59/2013 do GGPAA.

54. 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 receptoras e as características do público por elas atendido com a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores.

55. Foram construídas planilhas eletrônicas para comparar as quantidades ofertadas de produtos discriminados 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, com o consumo médio per capita divulgados pelo IBGE na Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009 – Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil, de forma a permitir a identificação de divergências significativas entre a oferta e a demanda de produtos do PAA.

56. Os resultados dessa comparação, constantes dos anexos XX, revelam números bastante distorcidos entre a quantidade entregue por CPR e os parâmetros de consumo médios coletados pelo IBGE. A tabela abaixo foi construída com exemplos de situações encontradas no cruzamento de dados nas planilhas eletrônicas. Nota-se que as CPRs selecionadas possuem uma relação de consumo (quantidade de produtos fornecida por número de beneficiário consumidores por ano) muito superior à média detectada pelo IBGE na Pesquisa.

**Tabela 3 - Análise das CPRs por Consumo do IBGE**

Número da CPR	Produto	Quantidade Produto (Kg)	Nome Consumidor	Quantidade Total Atendidos	Consumo médio anual IBGE kg/ano	Consumo anual Conab Beneficiários kg/ano	Índice consumo beneficiários/IBGE
SP/2011/02/0006	Pepino	29.764,00	Associação Crescendo em Cristo	51	0,108	583,61	540378%
SP/2012/02/0290	Inhame	13.113,00	Igreja do Evangelho Quadrangular	32	0,36	409,78	113828%
SP/2012/02/0311	Cenoura	18.393,00	Prefeitura Municipal de Itapera	60	0,468	306,55	65502%



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

SP/2011/02/0173	Milho	90.000,00	Mitra Diocesana de Presidente Prudente	76	2,664	1184,21	44452%
SP/2013/02/0061	Pimenta	15.000,00	Fundo Municipal de Assistência Social	350	0,252	42,86	17007%
SP/2011/02/0212	Mel de Abelha	300,00	Instituição Nosso Lar	20	0,108	15,00	13889%
MA/2011/02/0142	Melancia	32.140,00	Associação da Casa Familiar Rural de Alto Alegre do Pindaré - MA	52	1,944	618,08	31794%
MA/2011/02/0038	Quiabo	5.480,00	Assembleia de Deus	20	0,144	274,00	190278%
PR/2012/02/0138	Abóbora	3.000,00	APMF Colégio Estadual Iraci Salête Strozake	30	0,36	100,00	27778%
BA/2011/02/0113	Abóbora	22.089,00	Pastoral da Criança	50	0,36	441,78	122717%
BA/2012/02/0174	Coco	16.128,00	Casa de Repouso São Vicente de Paula	62	0,432	260,13	60215%
BA/2011/02/0113	Banana	72.782,00	Pastoral da Criança	50	6,912	1455,64	21060%

Fonte: Desenvolvido pelo TCU, com dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009 – Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil do IBGE.

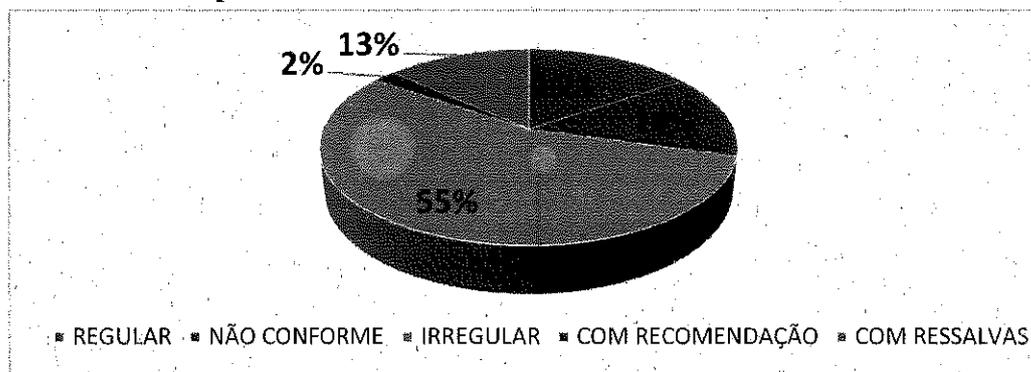
57. Em alguns dos exemplos apresentadas na Tabela 1, mesmo sem realizar a comparação com os dados da Pesquisa do IBGE, a comparação da quantidade de alimentos entregues com os beneficiários consumidores apresenta algumas situações esdrúxulas. Como a aquisição de 90.000 quilos de milho para 76 pessoas, 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.

58. 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.

59. Importante destacar que esses casos não se tratam necessariamente de fraude ou desvio, mas revelam descontrole e falta de planejamento entre as aquisições efetuadas pela Conab e a quantidade demandada pelas organizações receptoras nos processos do PAA/CDS.

60. Como efeito dessa situação nota-se que a falta de planejamento para a conciliação entre a oferta de alimentos da agricultura familiar e a demanda das unidades receptoras pode resultar em desperdício, fraudes e atendimento a pessoas que não estejam incluídas no público alvo da política pública, causando inclusive prejuízos financeiros. Tal fato pode ser confirmado pelo resultado das atividades de fiscalização empreendidas pela Sufis/Conab, conforme gráfico a seguir, em que apenas 16% das operações fiscalizadas entre 2012 e julho de 2015 foi considerada regular.

**Figura 6 – Resumo dos resultados das fiscalizações do PAA/CDS entre os exercícios de 2012 e julho de 2015 feitas pela Sufis/Conab.**



Fonte: Gráfico confeccionado pelo TCU com base em dados da Sufis/Conab.

61. Como causa para essa situação foi identificado que 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 receptoras de alimentos e as características do público por elas atendido com a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores do PAA/CDS.

62. Para a solução dos problemas apresentados e considerando a causa identificada propõe-se 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 CPRs de sua jurisdição, de forma a conciliar a demanda das entidades receptoras e as características do público por elas atendido com a oferta de produtos pelos beneficiários fornecedores do PAA/CDS.

63. Espera-se com a implementação dessa proposta que haja diminuição do desperdício de alimentos, fraudes e atendimento a pessoas que não estejam incluídas no público alvo da política pública.

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

64. Os procedimentos adotados pelos operadores do PAA/CDS para avaliação das unidades receptoras e para fiscalização da atuação dessas entidades no Programa são insuficientes para assegurar o cumprimento de suas obrigações, principalmente no que se 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.

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

66. Quanto as fiscalizações, 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. 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.

67. Como efeito dessa situação encontrada nota-se que as fiscalizações da Conab se tornam menos eficiente devido a não conferência de informações prestadas no Termo de Compromisso da Unidade Receptora, e a falta de informações prévias sobre a estrutura necessária para recepção, conferência e acondicionamento dos alimentos a serem recebidos. Além disso, tal situação pode gerar desvios no destino dos alimentos, bem como desperdício e risco de consumo de alimentos fora dos padrões mínimos de qualidade por problemas de acondicionamento, conforme foi constatado nos TCs 24.124/2014-1, em Sergipe, conforme pode ser verificado em trecho reproduzido do relatório de auditoria e figura abaixo:

“Outra situação grave é que algumas Unidades Receptoras 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 (...)”.

**Figura 7 – Fotos da estrutura de unidades receptoras em Sergipe:**



Fonte: TC 24.124/2014-1. Fotos feitas pela equipe de fiscalização na sequência: Associação Compromisso com Cristo – CPR SE-202-02-0052; Associação Moradores e Amigos Bairro Eucalipto – CPR SE-2011-02-0095; Associação Povoado Tanque Vermelho – CPR SE-2012-02-005; e Pista do Pau Grande – CPR SE-2012-02-0052.

68. A causa identificada para a situação encontrada é ausência de formalização de uma rotina para avaliação prévia e fiscalização posterior por parte da Conab das unidades receptoras quanto à capacidade de cumprimento das obrigações previstas nos normativos aplicáveis. Além disso, o 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 Receptora.



69. Para a solução dos problemas apresentados e considerando a causa identificada propõe-se recomendar 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 GGPA, desenvolva e implemente rotina de avaliação prévia e de fiscalização da capacidade das unidades receptoras para recepção, conferência e acondicionamento dos alimentos entregues pelo PAA/CDS e que estruture suas fiscalizações de modo a conferir informações prestadas no Termo de Compromisso da Unidade Receptora.

70. Como benefícios da adoção da recomendação proposta espera-se que haja melhor controle das entregas do PAA por parte das unidades receptoras, bem como melhores condições de armazenamento, conservação e distribuição dos alimentos entregues no âmbito do Programa.

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

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

72. Conforme já citado, o PAA/CDS possui dupla finalidade: 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. Não foi encontrado normativo que favoreça ou dê maiores poderes as unidades fornecedoras no processo, porém como essas entidades são responsáveis pela organização e elaboração da proposta de participação, podendo inclusive substituir as unidades receptoras e alterar livremente o tipo, a quantidade e a periodicidade das entregas, ficam em posição privilegiada no processo.

73. Conforme o PAA/CDS está organizado, a unidade receptora não possui garantia de quando ou de quais produtos listados na Proposta de Participação ela receberá. 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. Não há informação quanto a quantidade de entregas e as datas em que ocorrerão.

74. 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, conforme figura ao lado.

"Nessa esteira, a ausência dessas definições permite, também, que os fornecedores entreguem seus produtos como julgarem conveniente, sem avaliarem as necessidades do ente receptor 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 receptores."



75. Outro fato que demonstra a situação de dependência da unidade recebedora na execução do PAA/CDS, é a possibilidade da organização fornecedora de substituí-la a qualquer momento. No Termo de Compromisso há uma cláusula que prevê que *“pode ser rescindido por qualquer uma das partes mediante comunicação expressa, com antecedência mínima de trinta dias”*.

“(…) 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”

Essa possibilidade garante maior poder de barganha à organização fornecedora, uma vez que a instituição que recebe os alimentos, mesmo que haja problemas na entrega das mercadorias, em caso de rescisão, deixaria de recebê-las. O TC 014.012/2014-6 de São Paulo retrata essa realidade, conforme ilustra a figura ao lado.

76. Como efeito dessa situação, há um favorecimento da ocorrência de inconformidades, 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 irregularidades da CPR e a reivindicação de seus direitos como integrante do PAA/CDS.

77. 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 para pessoas que não são possuídas as características de beneficiário consumidor do PAA. Assim, não é possível realizar um planejamento da logística de alimentos. Como não é conhecido quando ocorrerá a entrega de produtos e nem pode ter certeza que ela ocorrerá. Esses danos foram retratados no TC 028.937/2014-7, relativo à Superintendência Regional (Sureg) de Santa Catarina, conforme figura ao lado.

“Essa situação acarreta um estado de incerteza nas entidades recebedoras, pois sem saber que produtos e em quais quantidades irá receber ou se irá recebê-los, elas acabam por adquirir os alimentos em outras fontes – através de compras ou outras doações. Conforme relato de várias dessas entidades, inúmeras foram as vezes onde adquiriram os alimentos e um ou dois dias depois chegam as doações da Conab. Outra situação relatada foi o recebimento de alimentos acima da capacidade de consumo, por concentrarem vários períodos de entrega em uma única entrega.”

78. Como causa para essa situação foi identificado que a estrutura de funcionamento do PAA/CDS não oferece condições suficientes para o equilíbrio entre as instituições participantes, uma vez que não há participação formal da unidade recebedora na definição do cronograma e das condições de entrega, além do oferecimento e do esclarecimento a respeito de canais de comunicação com a Conab sobre descumprimentos dessas condições e possibilidade de substituição de fornecedores, sem a interrupção das entregas.

79. Para a solução dos problemas apresentados e considerando a causa identificada propõe-se recomendar ao MDS, à Conab e ao GGPA que crie mecanismos para equilibrar as condições de participação no PAA/CDS entre unidades fornecedoras e unidades recebedoras a exemplo de: participação formal da unidade recebedora na definição do cronograma e das condições de entrega, oferecimento de canais de comunicação com a Conab sobre descumprimentos dessas condições das CPRs, e possibilidade de manifestação da unidade recebedora em eventual exclusão da CPR.



80. Como benefícios da adoção da recomendação proposta espera-se que haja melhorias no controle social das entregas, bem como a redução do desperdício de alimentos e melhorias no planejamento no uso das mercadorias entregues no PAA/CDS por parte das unidades recebedoras.

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

81. Os processos de trabalho definidos pela Conab para aquisição de alimentos processados, beneficiados ou industrializados da Compra com Doação Simultâneas prejudicam o cumprimento dos objetivos e finalidades do PAA definidos no art. 19 da Lei 10.696/2003.

82. 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. O item 4, do Título 30 do MOC da Conab regulamenta a questão, definindo 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 seja de produção própria do beneficiário fornecedor.

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

“(…) 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 produzir pães, bolos e bolachas.”

84. 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 outros estabelecimentos, adquirindo produtos de empresas que não se enquadram nas características do Programa, o recurso do PAA está sendo partilhado entre o agricultor familiar, o mercado local, e as demais empresas que produzem as demais matérias-primas. Essa realidade reduz a eficiência do Programa de cumprir sua finalidade de incrementar a renda proveniente da agricultura familiar, por meio de incentivo à produção, distorcendo a finalidade para a qual o PAA/CDS foi concebido.

85. Foi identificado também que empresas terceirizadas, não constantes na Proposta de Participação, são responsáveis pela industrialização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, prática não se coaduna com os objetivos e finalidades do Programa de Aquisição de Alimentos. A Lei delimita a dispensa de licitação somente para os alimentos produzidos pelos beneficiários fornecedores do Programa, não se estendendo a empresas que não possuem participação



no PAA. A participação de empresas terceirizadas no processo de industrialização ou processamento dos produtos foge do escopo do PAA e gera uma ilegalidade, devido a aquisição de produtos com dispensa de licitação.

86. Verificou-se também que o processo de industrialização, beneficiamento ou processamento em alguns casos não é favorável ao agricultor familiar, pois apenas um pequeno percentual do valor dos produtos lhe é destinado. Isso ocorre devido ao limite financeiro que é atribuído a cada agricultor familiar, atualmente de R\$ 8.000,00, ser relativo ao produto entregue na unidade recebedora, e não a valoração da produção do agricultor. Esse fato é exemplificado 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.

87. Nota-se que o beneficiário fornecedor, que é a quem o Programa tem por objetivo apoiar, recebe apenas trinta por cento do valor do produto entregue à unidade recebedora, e todo o restante é dividido entre a cooperativa e a uma indústria terceirizada. Na proposta de participação não existe campo para definição de quanto será pago pela matéria-prima do agricultor familiar, e 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 caracteriza desvio de finalidade dos recursos do PAA/CDS, conforme exemplificado no trecho da figura reproduzido do TC 028.937/2014-7, relativo ao estado do Paraná.

“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.”

88. Como efeitos dessa situação encontrada, há uma diminuição da eficiência do programa, já que recursos aplicados na Compra com Doação Simultânea produtos beneficiados não são totalmente aplicados na agricultura familiar, pois a maior parte é aplicada em diversos insumos no comércio, sem relação com os objetivos do Programa. Além disso, nos casos em que empresas industrializam a produção, os beneficiários fornecedores são prejudicados na divisão dos valores a receber pelos produtos entregues para processamento ou industrialização, diminuindo também a eficiência no uso dos recursos e no cumprimento dos objetivos e finalidade do PAA.

89. Como causa para essa situação foi identificado que 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 com Doação Simultânea.

90. Para a solução dos problemas apresentados e considerando a causa identificada propõe-se 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 a evitar que os recursos do programa sejam utilizados em finalidade diversa dos objetivos e finalidades do Programa conforme descrito nos itens XX, XX e XX desta instrução.

91. Como benefícios da adoção da determinação proposta espera-se que os recursos do programa tenham maior eficiência para cumprir os objetivos do programa nas entregues de mercadorias processadas provenientes da agricultura familiar.



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

92. Os atores envolvidos na operacionalização do PAA não criaram condições suficientes para atuação conjunta e sinérgica entre si, de modo que seus esforços individuais se reforcem mutuamente. Não foram identificados, dentre os diversos normativos e atas de reunião analisados, 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 GGPA não tratam especificamente dos objetivos de comum acordo e alinhamento entre as organizações envolvidas ou de seus integrantes.

93. 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 GGPA, não tratam especificamente desses assuntos.

94. 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.

95. Como efeitos dessa situação encontrada, nota-se que sem a definição dos instrumentos básicos de coordenação dos integrantes do GGPA 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.

96. Além disso, 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, podendo inclusive, existir sobreposição e de duplicidade de esforços, bem como paralelismo de ações entre iniciativas governamentais conexas ao PAA.

97. A principal causa para essa situação encontrada é que não houve iniciativa dos membros do GGPA para formalizar 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.

98. Para a solução dos problemas apresentados e considerando a causa identificada propõe-se recomendar ao MAPA, MDA, MDS e Ministério 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.



99. Como benefícios da adoção da recomendação proposta espera-se que haja consistência lógica entre as intervenções governamentais conexas ao PAA alinhando ações, produtos e impactos em função dos problemas a serem atacados; integração dos objetivos e metas propostos por essas intervenções entre todos os entes governamentais envolvidos; bem como 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.

PRELIMINAR - SIGILOSO



## XI. Conclusão

100. O Programa de Aquisição de Alimentos, intrinsecamente relacionado ao Programa Fome Zero, integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, tem por finalidade garantir o direito fundamental de acesso a alimentação além de auxiliar na comercialização de produtos da agricultura familiar.

101. Essa política, em conjunto com outros benefícios sociais, tem contribuído para o combate à miséria e servido de estímulo para o agricultor familiar mantenha-se no campo e produzindo. O auge, em termos de recursos aplicados, do PAA foi em 2012 com R\$ XXXX milhões, já em 2015, o orçamento disponível do Programa foi reduzido para R\$ XX milhões, o que aumenta a necessidade de eficiência da política para continuar a atender seus objetivos. As análises efetivadas neste trabalho mostram que ainda há muitas oportunidades de melhoria em sua gestão.

102. A primeira conclusão desse trabalho é que os procedimentos e controles adotados na avaliação da adequação dos beneficiários fornecedores do programa não são suficientes para garantir a correta aplicação dos quesitos determinados em Lei. Ademais foi constatado que não há definição em normativos de como deve ser realizada a distribuição dos recursos entre estados e regiões, ficando a critério dos gestores, e que a distribuição ocorrida entre os anos de 2012 e 2014 não é aderente aos objetivos e finalidades do Programa.

103. Os procedimentos adotados pela Conab na aquisição de alimentos processados ou beneficiados pela CDS não estão aderentes aos objetivos e finalidades do Programa, uma vez que beneficiam empresas terceirizadas e organização fornecedora, não garantem que os produtos entregues são de produção do beneficiário fornecedor, o que não é compatível com os objetivos e finalidades de Programa.

104. Foi constatada uma relação de dependência e fragilidade da unidade recebedora em relação à organização fornecedora, quanto ao planejamento e execução da CPR-Doação, o que favorece a ocorrência de inconformidades no Programa. Além disso, não foi identificado procedimento ou processo para a conciliação da demanda das entidades recebedoras e as características do público beneficiado com a oferta de produtos, o que causa prejuízos às unidades recebedoras.

105. A avaliação das unidades recebedoras realizada pela Conab em momento anterior à formalização da CPR não possui abrangência suficiente para garantir que essas unidades possuem capacidade de executar todas as suas obrigações previstas nos normativos quanto à CDS, com destaque para conferência de pesagem e armazenamento de produtos.

106. As ações governamentais no Programa não são adequadamente acompanhadas e monitoradas de forma a utilização dessas informações no aperfeiçoamento da política. Os indicadores de desempenho estabelecidos são direcionados aos processos do PAA e não aos impactos da política. Além disso não foi identificado regras para atuação conjunta com objetivos comuns entre os envolvidos na gestão do Programa.

107. Espera-se que a adoção dessas medidas pelo Poder Público possa aumentar a eficiência não só da Compra com Doação Simultânea, mas de todo o Programa de Aquisição de Alimentos pela redução dos desperdícios alimentos, melhor aplicação dos recursos entre os estados e regiões, e melhor seleção dos beneficiários fornecedores e consumidores a integrar o Programa. Essas medidas são essenciais, principalmente, em virtude do corte orçamentário vigente no período.



## XII. Proposta de Encaminhamento.

108. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

### Recomendações

- I. **Determinar** à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:
  - a. 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.
  - b. em obediência ao princípio da legalidade e da eficiência constantes do art. 37 da CF, envie plano de providências para confirmação das irregularidades e/ou correção dos registros, além da recuperação 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 com as operações para as operações em que forem confirmadas as irregularidades.
  - c. 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 CPRs de sua jurisdição de forma a conciliar a demanda das entidades receptoras e as características do público por elas atendido com a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores do PAA/CDS.
- II. **Determinar** ao Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que que regule 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;

### Recomendações

- III. **Recomendar** à Companhia de Abastecimento Nacional (Conab) com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União que:
  - a. 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 unidades receptoras para recepção, conferência e acondicionamento dos alimentos entregues pelo PAA/CDS.
  - b. que estructure suas fiscalizações de modo a conferir informações prestadas no termo de Compromisso da Unidade Receptora
- IV. **Recomendar** ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), à Companhia de Abastecimento Nacional (Conab) e ao Grupo Gestor do Programa de Aquisição



de Alimentos (GGPAA) com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União que:

- a. desenvolva métodos que permitam a equidade de participação da organização fornecedora e da unidade recebedora no Programa, como participação da definição das entregas e segurança quanto manutenção de sua participação no PAA.
- b. 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.
- c. em conformidade com as boas práticas descritas no Componente “Monitoramento e Avaliação” do Referencial de Avaliação da Governança de Políticas Públicas do TCU, em obediência aos princípios da eficiência e da publicidade, constantes do art. 37 da CF/88, 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, 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.

V. **Recomendar** ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e ao Ministério da Educação (MEC) com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União 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.

Brasília (DF), em xx de xxxxxx de 2016.

*Assinado Eletronicamente*  
Auditor

*Assinado Eletronicamente*  
Auditor



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

AUFC – Matrícula xxxx-x

AUFC – Matrícula xxxx-x

*Assinado Eletronicamente*

Auditor

AUFC – Matrícula xxxx-x

Coordenador

PRELIMINAR - SILENCIOSO

## Roberta Patricia Silva Ribeiro

---

**De:** Vinicius Neves Dos Santos <viniciusnds@tcu.gov.br>  
**Enviado em:** segunda-feira, 21 de março de 2016 15:56  
**Para:** Roberta Patricia Silva Ribeiro  
**Cc:** Wesley Alexandre Tavares; Lilian dos Santos Rahal; André Grossi Machado  
**Assunto:** RES: Relatório de auditoria operacional no PAA para comentários dos gestores

**Sinalizador de acompanhamento:**

Acompanhar

**Status do sinalizador:**

Sinalizada

Boa tarde Roberta.

Confirmo a alteração do prazo para o dia 28/3/2016.

Atenciosamente,



Vinicius Neves dos Santos

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente  
Tribunal de Contas da União  
tel: (61) 3316-5435  
[viniciusnds@tcu.gov.br](mailto:viniciusnds@tcu.gov.br)

---

**De:** Roberta Patricia Silva Ribeiro [mailto:roberta.ribeiro@mds.gov.br]

**Enviada em:** segunda-feira, 21 de março de 2016 15:21

**Para:** Vinicius Neves Dos Santos <viniciusnds@tcu.gov.br>

**Cc:** Wesley Alexandre Tavares <wesley.tavares@mds.gov.br>; Lilian dos Santos Rahal <lilian.rahal@mds.gov.br>;  
André Grossi Machado <andre.machado@mds.gov.br>

**Assunto:** RES: Relatório de auditoria operacional no PAA para comentários dos gestores

Prezado Vinicius,

Conforme acordado entre você e o Assessor Especial de Controle Interno deste Ministério, a manifestação desta Secretaria a respeito do Relatório Preliminar da Auditoria Operacional no Programa de Aquisição de Alimentos será encaminhada até o dia 28.03.2016 (final do dia).

Atenciosamente,

---

*Roberta Ribeiro*

Assessora

Contato: (61) 2030-1456

Assessoria Gabinete

Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome







**PRA VENCER A GUERRA CONTRA  
O MOSQUITO DA DENGUE, TODO  
MUNDO TEM QUE AGIR!**

Ministério do  
**Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome**

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA

---

**De:** Vinicius Neves Dos Santos [mailto:viniciusnds@tcu.gov.br]

**Enviada em:** quinta-feira, 17 de março de 2016 18:00

**Para:** Roberta Patricia Silva Ribeiro

**Assunto:** RES: Relatório de auditoria operacional no PAA para comentários dos gestores

Boa tarde Roberta,

Gostaria de fazer um correção no item 24 do Relatório de Auditoria Operacional do Programa de Aquisição de Alimentos, encaminhado ao MDS para colher comentários aos gestores no dia 14/3/2016.

A fim de corrigir erro de cálculo, no qual inicialmente contamos os valores por CPF, realizamos a conta novamente considerando os valores por CPR irregular, de maneira que o valor corrigido representa R\$ 78.052.911,18.

A nova redação do item 24 será:

“Caso confirmado os casos de irregularidades apontados, a aplicação de recursos do PAA em beneficiários fornecedores irregulares representa o valor total de R\$ 78.052.911,18, entre os exercícios de 2012 a maio de 2015.”

Agradecemos a compreensão e lamentamos o inconveniente.

Atenciosamente,



Vinicius Neves dos Santos

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

Tribunal de Contas da União

tel: (61) 3316-5435

[viniciusnds@tcu.gov.br](mailto:viniciusnds@tcu.gov.br)

---

**De:** Vinicius Neves Dos Santos

**Enviada em:** segunda-feira, 14 de março de 2016 20:32

**Para:** Roberta Patricia Silva Ribeiro <[roberta.ribeiro@mds.gov.br](mailto:roberta.ribeiro@mds.gov.br)>

**Assunto:** Relatório de auditoria operacional no PAA para comentários dos gestores

Boa noite,

Em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144-148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NATs), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, alterada pela Portaria TCU 168/2011; nos



parágrafos 148, 174 e 185-189 do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU 144/2000, revisado pela Portaria Segecex 4/2010, encaminha-se em anexo uma versão preliminar do Relatório de Auditoria Operacional do Programa de Aquisição de Alimentos, para colher comentários dos gestores sobre pontos relevantes do referido relatório.

Além do Relatório é encaminhado uma Análise mais aprofundada dos achados identificados para subsidiar os comentários.

Conforme combinado por telefone, o prazo para encaminhamento dos comentários é até 22/3/2016.

Nos colocamos à disposição para eventuais dúvidas.

Atenciosamente,



Vinicius Neves dos Santos

Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

Tribunal de Contas da União

tel: (61) 3316-5435

[viniciusnds@tcu.gov.br](mailto:viniciusnds@tcu.gov.br)

