



### Análise dos comentários dos Gestores – SESAN/MDS

1. 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, encaminhou-se, por meio de e-mail, em 14/3/2016, dirigido à Assessora do Gabinete da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combater à Fome uma via da versão preliminar do Relatório de Auditoria Operacional realizada no Programa de Aquisição de Alimentos para comentários sobre pontos relevantes do referido relatório.

2. A SESAN/MDS encaminhou seus comentários por meio do Ofício 213/2016 – GABIN/SESAN/MDS e Nota Técnica nº 5/2016/DECOM/SESAN/MDS de 28/3/2016, no qual questiona alguns itens do Relatório, os quais são analisados a seguir.

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

3. A SESAN destaca que o PAA tem como base fundamental a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), o qual é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário, questiona os critérios estabelecidos no cruzamento de dados executado pelo TCU. A SESAN ainda reforça a necessidade do TCU ou do GGPAА fazer consulta ao MDA para verificar sobre batimentos e cruzamentos realizados com as DAPs.

4. Ademais reforça o esforço da Conab e do MDA e a queda no número de irregularidades de 2012 para 2015 e alerta que mesmo com o normativo exigir DAP Física somente dos beneficiários não inclusos na DAP Jurídica, na prática a Conab realiza o batimento de todas as DAPs Físicas. A seguir estão listados os apontamentos sobre esse item.

*a) (...) Este importante documento (DAP), possui regras e normativos específicos, 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 GGPAА, para a devida tomada de providências.*

*b) A verificação dos mecanismos de controle das DAPs junto ao MDA faz-se importante para evidenciar de forma mais clara as especificidades da agricultora familiar e do processo e fluxo de 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 atividade agrícola e/ou*



*agroindustriais, ou sócios de cooperativas/associações com área de abrangência intermunicipal ou interestadual.*

*c) 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 “DAP vencidas”.*

5. Quanto ao item “a”, o art. 16 da Lei 12.512/2011 define que podem fornecer produtos ao PAA os agricultores familiares e os demais beneficiários que es enquadrem nas disposições da Lei 11.326/2006. O art. 4º do Decreto 7.775/2012, por sua vez, define que a comprovação da aptidão desses beneficiários fornecedores será feita por meio de apresentação da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). A Lei 11.326/2006 define os seguintes critérios para definir o agricultor rural ou empreendedor familiar rural:

- Pratica atividade no meio rural;
- Não detenha, a qualquer título, área maior que quatro módulos fiscais;
- Utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas de seu estabelecimento;
- Tenha percentual mínimo de renda familiar originada das atividades econômicas de seu estabelecimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
- Dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

6. A DAP segundo a Portaria MDA 26/2014 é instrumento utilizado para identificar e qualificar as Unidades Familiares de Produção Rural. Essa Portaria define os requisitos para identificação dos beneficiários da DAP, que são semelhantes as estabelecidas pela Lei 11.326/2006, porém mais específicas e definido a forma de apuração. De acordo com o §2º do art. 4º da Portaria MDA 21/2014:

§ 2º A DAP é voluntária e os dados necessários para sua emissão são fornecidos unilateralmente pelo interessado, o que não impede o Poder Público a qualquer tempo confrontar os dados e elementos apresentados e promover os atos e diligências necessários a apuração da sua veracidade, e se for o caso, promover o respectivo cancelamento.

7. O cruzamento de dados elaborado pelo TCU identificou diversas falhas na DAP, que provavelmente são decorrentes de fraudes ou erros na prestação das informações pelos interessados, dessa forma os beneficiários fornecedores com DAP, mas em desacordo com o estipulado pela Lei 11.326/2006, estão regulares de acordo com o Decreto 7.775/2012 (somente apresentar DAP), mas não preenchem todos os requisitos estipulados pela Lei 12.512/2011.

8. Assim, mesmo com definição por meio de Decreto que deve ser utilizado a DAP para comprovação da aptidão dos beneficiários fornecedores, as pessoas ou unidade familiar de produção rural com DAP não se enquadram nos requisitos legais estipulados para o Programa.

9. Isto posto, em obediência ao princípio da eficiência, constante do Art. 37 da Constituição Federal não é cabível à Conab se abster de responsabilidade quanto aos beneficiários



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

fornecedores integrantes do Programa, por esses apresentarem a DAP, sendo que a Lei 12.512/2011 estipula a obediência aos critérios da Lei 11.326/2006.

10. Assim o gestor possui a responsabilidade de cumprir tanto a determinação do Decreto 7.775/2012 (conferência da DAP), como da Lei 12.512/2011 (conferência dos quesitos definidos na Lei 11.326/2006), pois a DAP não é suficiente para garantir a eficácia do Programa.

11. Dessa forma entende-se que devam ser mantidas as determinações direcionadas à Conab.

12. Em respeito ao item “b” cabe destacar que os critérios utilizados para o cruzamento de dados realizado pelo TCU identificaram indícios de irregularidades, tanto que a determinação foi para que a Conab realize a confirmação das irregularidades, caso confirmada a irregularidade providencia a 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 e caso não confirme que proceda à correção dos registros.

13. Quanto aos casos de “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”, foram identificados casos extremos, como demonstrado no Relatório de Cruzamento de Dados, como na tabela a seguir que demonstra a UF cadastrada no SIGPAA muito distante da UF do Cadastro Único:

CPF Titular	UF SIGPAA	UF Cadastro Único
***.476.143-**	PI	MG
***.200.070-**	SC	RS
***.522.269-**	SP	PR
***.206.955-**	BA	PE
***.216.843-**	CE	BA

14. Cabe destaque que só foram realizados cruzamentos entre estados para evitar a possibilidade de residência e propriedades rurais em municípios limítrofes. De forma semelhante ocorre na questão de beneficiários que possuem ocupação em período integral em outro estado da federação que não o da operação. A tabela abaixo apresenta alguns casos extremos encontrados:

CPF Titular	UF PAA	UF trabalho
***.790.036-**	SP	MG
***.382.848-**	SP	GO
***.207.714-**	AL	DF
***.735.411-**	PI	MS
***.962.602-**	AC	DF

15. Além disso, destaca-se que se o beneficiário do programa possui outra ocupação, em período integral, isso já prejudicaria o comprimento do exigido em lei, e se este trabalho for em outro estado, dificultaria ainda mais, pois seria inviável trabalhar oito horas num estado e ainda se deslocar para outro estado para dirigir seu estabelecimento com sua família.

16. Dessa forma, devem ser mantidas a adoção dos critérios para o cruzamento de dados definidos pelo TCU.

17. Quanto ao item “c” o fato da alteração dos critérios estabelecidos para emissão da DAP não configura empecilho para a adaptação dos critérios para verificação dos critérios de atendimento ao PAA por parte da Conab, tendo em vista que em eventual alteração dos critérios

devam ser feitas alterações no cruzamento e batimentos de dados. Em relação às DAPs vencidas, essas já esgotaram o tempo de validade (três anos), e às DAPs não ativas, são aquela que já foram emitidas outra DAP ao mesmo agricultor mais recente ou que os dados passaram por análise de consistência e sofreram impugnação que motivasse o seu cancelamento, em ambos os casos e é dever da Conab a verificação da vigência e validade da DAP.

18. Dessa forma, devem ser mantidas a adoção dos critérios para o cruzamento de dados definidos pelo TCU.

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

19. A SESAN esclarece que o GGPAA aprovou recentemente uma metodologia de distribuição dos recursos da CDS executada pela Conab. Esclarece ainda que:

*a) 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. (...) A partir dessa base foi construída uma estrutura de pesos por municípios, 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 (estabelecendo 60% dos recursos para as Regiões Norte e Nordeste e 40% para as Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste) e de histórico de execução (60% de peso para a execução relativa aos anos de 2014 e 2015 e 40% de peso para a execução dos anos de 2009 a 2015, excetuando-se 2013 por ter sido um ano atípico na execução da CONAB)*

20. A SESAN/MDS apresenta, conforme o item “a”, uma metodologia de distribuição de recursos entre os estados relacionados aos objetivos e finalidades do PAA, conforme proposta de deliberação do Relatório. No entanto, até 29/3/2016, esse critério de alocação de recursos ainda não foi regulamentado pelo GGPAA. A última Resolução do Grupo Gestor disponível na página da internet da Conab é a Resolução GGPAA 74/2015 de 23/11/2015.

21. Dessa forma deve ser mantida a proposta de recomendação direcionada ao MDS, Conab e GGPAA.

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

22. A SESAN destaca que gestão do PAA segue todas as rotinas do ciclo formal de políticas públicas e que o estabelecimento de metas e sua retroalimentação são frutos do acompanhamento sistemático a partir da prestação de contas trimestrais de todos os executores do PAA, que são consolidados no PAADATA.

23. Além disso a SESAN frisa que a Conab executa anualmente um Plano de Fiscalização para o PAA/CDS que gera dados para suporte aos relatórios de desempenho e à tomada de decisão, e por fim realiza o recebimento de avaliações e apontamentos por parte das entidades de controle social, e a partir das observações da sociedade civil no Comitê Consultivo do GGPAA.

24. A SESAN esclarece que:

*a) (...) Periodicamente são estabelecidas metas a partir de variáveis e indicadores monitorados, assim como periodicamente são realizados monitoramentos e prestações 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. (...)*

25. No item “a” a SESAN exemplifica alguns indicadores utilizados no monitoramento e acompanhamento do Programa. Esses indicadores apresentados vão ao encontro do que foi apontado no Relatório:

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.

26. Por fim a SESAN entende que é plausível aprimorar e avançar na qualificação dos mecanismos de medidas de efetividade da política. Dessa forma deve ser mantida a proposta de recomendação direcionada ao MDS, Conab e GGPAA.

#### **Questionamentos quanto ao ITEM 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**

27. A SESAN destaca que o recebimento de alimentos por unidades receptoras em condições inapropriadas vem reduzindo nos últimos anos e ressaltam as Resoluções GGPAA 62/2013 e 72/2015 que eliminam as entidades receptoras não vinculadas a ações de segurança alimentar e nutricional e que não possuam mínima capacidade de recebimento, acondicionamento e atendimento. A SESAN ainda realiza os seguintes comentários:

*a) Sobre esse apontamento, também é importante destacar que com o aprimoramento do MOC, no Título 30, 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 assinatura e concordância da entidade receptora de alimentos, com 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. Adicionalmente, há ainda o Termo de Compromisso da Unidade Receptora (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.*

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

28. Quanto ao disposto no item “a”, é inegável os avanços promovidos pelas atualizações do Título 30 do MOC, e dos documentos anexos, no entanto o TCU entende que não estão estabelecidas todas as informações necessárias para se evitar o desalinhamento entre a oferta e

demanda como destacado no comentário. A participação da unidade recebedora como na Proposta de Participação não garante que essa entidade fez prevalecer seus direitos e participou efetivamente da construção do Projeto, conforme demonstrado no Item 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 do Relatório.

29. Mesmo com a definição do tipo de produto e quantidade a ser entregue, não há uma previsão de quando ocorrerá as entregas, o que prejudica eventual conciliação de oferta e demanda, além disso, a organização fornecedora pode solicitar a alteração de produtos, beneficiários fornecedores, unidades recebedoras e quantidade de produtos (por meio do Doc. 12 – Solicitação de Alterações do título 30 do MOC) sem a participação da unidade recebedora, logo eventual conciliação realizada na Proposta de Participação podem ser alteradas pelas organizações fornecedoras sem participação das entidades recebedoras de alimentos.

30. Vale ressaltar que a proposta de determinação trata da formalização por parte da Conab de rotinas de trabalho para que as Suregs realizem o planejamento e fiscalização da conciliação de oferta e demanda, e essas rotinas são tratadas pela Conab nas Normas de Organização da Conab (NOC), que não realizam menção a forma de execução dessa conciliação.

31. Quanto ao item “b”, cabe esclarecer que o Tribunal realizou diversos cruzamento de dados, e o exemplificado no Relatório foram algumas situações encontradas. É inviável acreditar que se trate de erros de digitação, pois foram identificados diversos casos em todas as Suregs analisadas, conforme demonstrado na Análise do Achado Destaca-se que os casos identificados não configuram fraudes aos Programa, mas apenas o descompasso entre a oferta e a demanda pelos dados do Programa.

32. Dessa forma deve ser mantida a proposta de determinação à Conab para formalização de rotinas de trabalho incluindo questões de conciliação da oferta e demanda.

**Questionamentos quanto ao ITEM 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**

33. A SESAN destaca novamente as melhorias advindas das Resolução GGPAA 62/2013 e 72/2015, bem como o aprimoramento do MOC, e ressalta a execução do Plano de Fiscalização para o PAA/CDS da Conab. A SESAN ainda realiza os seguintes comentários:

*a) Sobre a necessidade e 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 conferência da pesagem e qualidade visual dos produtos no momento do seu recebimento no presença do responsável pela entrega; 2) Assinar termo de Recebimento e Aceitabilidade sempre que receber os produtos diretamente do Beneficiário Fornecedor, atestando que os alimentos foram entregues nas quantidades acordadas, bom como a qualidade dos mesmos, conforme artigos 14, 15 e 16 do Decreto Nº 7.775/2012; 3)Acondicionar os alimentos em local adequado, com observância das normas sanitários exigidas (...)*

34. Quanto ao exposto no item “a” cabe destacar que o Termo de Compromisso da Unidade Recebedora se assemelha a um contrato de adesão, onde as normas são estipuladas e a



entidade somente concorda com tais responsabilidades e obrigações. Ocorre que essa assinatura não demonstra a real capacidade de realização da pesagem e do armazenamento.

35. O cerne do achado trata de a unidade recebedora informar como realizará a pesagem (equipamentos) e como armazenará os alimentos de forma descritiva, de modo a se vincular as informações prestadas, o que gera maior segurança à Conab para realizar a avaliação da Proposta de Participação, já que eventuais incompatibilidades já podem ser detectadas nesse momento, e tornar futuras fiscalizações mais objetivos, tendo em vista que a fiscalização apenas comprovará se as informações prestadas no momento da Proposta de Participação são verídicas.

36. Dessa forma deve ser mantida a proposta de recomendação à Conab, em conjunto ao MDS e ao GGPAA.

**Questionamentos quanto ao ITEM 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.**

37. A SESAN A SESAN destaca novamente as melhorias advindas das Resolução GGPAA 62/2013 e 72/2015, bem como o aprimoramento do MOC, e destaca que o grupo de entidades aptas a receber alimentos são voltadas a uma série de serviços prestados à população (saúde, educação, assistência social) o que reduz a possibilidade de atuação passiva. A SESAN ainda realiza os seguintes comentários:

a) Nesse 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, quantidade, prazos, periodicidade e estratégias de adaptação às possíveis alterações necessárias por conta de frustrações de safra, alterações na produção, entre outros.

38. Quanto ao exposto no item “a” vale ressaltar que o TCU não generalizou quanto à passividade e inferioridades das unidades recebedoras na execução da Compra com Doação Simultânea, e sim exemplificou a situação passível de ocorrência com alguns casos identificados nas auditorias operacionais. A recomendação visa exatamente a aprimorar a estrutura normativa do Programa de forma a evitar que essas situações se repitam.

39. Dessa forma deve ser mantida a proposta de recomendação ao MDS, à Conab e ao GGPAA.

**Questionamentos quanto ao ITEM 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.**

40. A SESAN ressalta que para a efetiva execução Política de Segurança Alimentar e Nutricional é essencial o incentivo à produção e consumo de produtos processados, pois, ao mesmo tempo, fortalecem o desenvolvimento da agricultura familiar e possibilita ao atendimento de



demandas alimentares com diversidade praticidade e maior durabilidade dos produtos. Por fim a SESAN concorda com a proposta de determinação presente no Relatório enviado.

41. Dessa forma deve ser mantida a proposta de determinação ao GGPAA.

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

42. A SESAN ressalta a existência de uma série de ações coordenadas entre os ministérios em instâncias de diálogos como a sociedade civil como o Comitê Consultivo do GGPAA, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e nutricional dentre outros. Além disso confirmam a inexistência de normativo que estabeleça os elementos básicos de coordenação entre seus integrantes e a coerência ente suas políticas públicas que tenham relação com o PAA. Além disso a SESAN entende razoável o atendimento da recomendação, no entanto, realiza o seguinte comentário:

a) 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.

43. Quanto ao apontado no item “a” o TCU entende pertinente a alteração proposta pela SESAN, visto maior poder de articulação do Grupo Gestor do PAA com os demais Ministérios integrantes de sua estrutura.

44. Diante disso o Relatório foi alterado para direcionar a recomendação ao GGPAA para formalize 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.