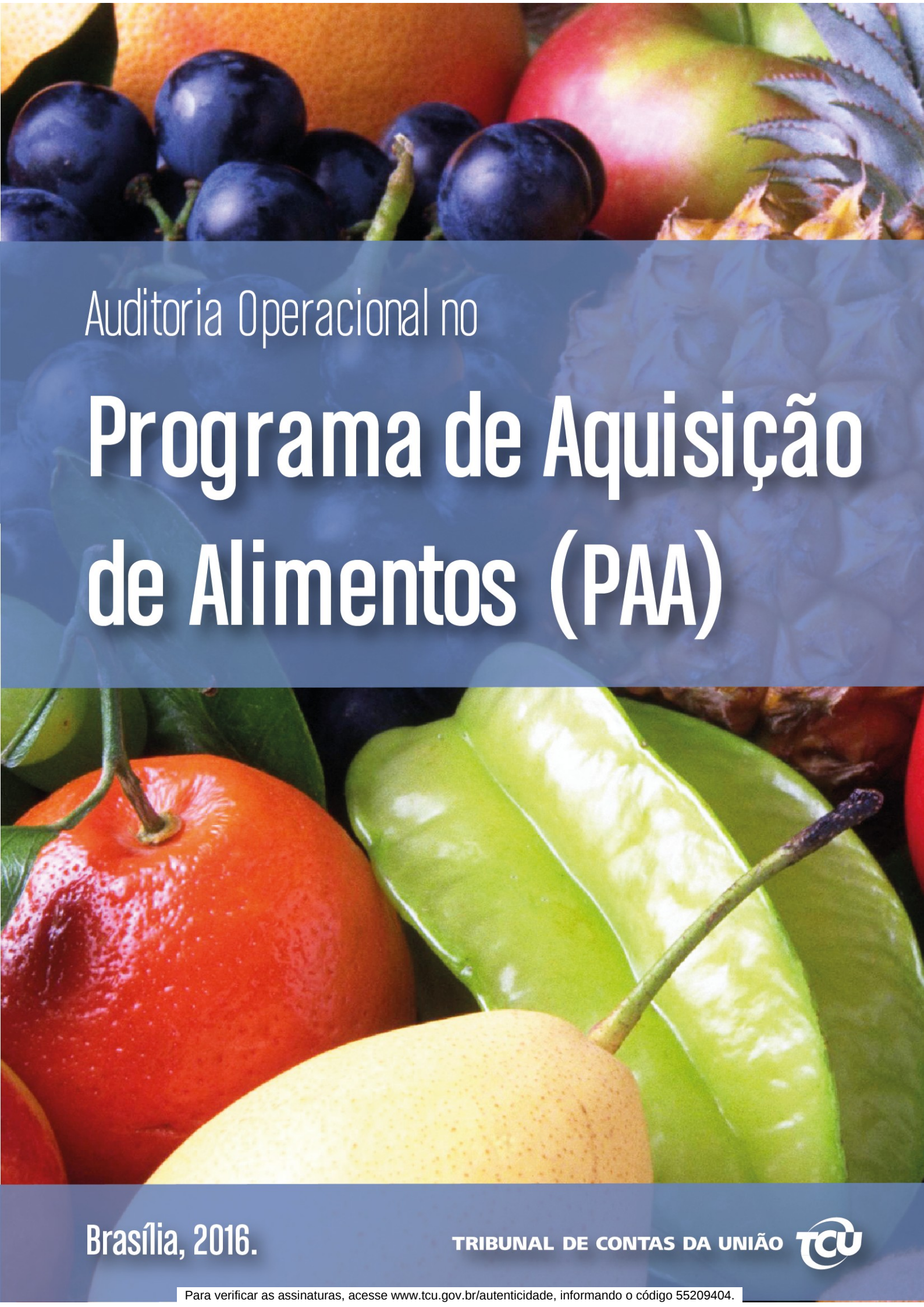




Auditoria Operacional no

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Brasília, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



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

TC nº 024.338/2015-0

Fiscalização nº 426/2015

Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes

Modalidade: Auditoria Operacional

Ato originário: Despacho do Ministro-Relator João Augusto Ribeiro Nardes no âmbito do TC 018.426/2015-8

Objetivo da Fiscalização: Em razão dos riscos constatados nas auditorias de conformidade realizadas pelo TCU nas Superintendências Regionais da Conab, esta auditoria visa a identificação de oportunidades de melhoria na operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), na modalidade Compra com Doação Simultânea, operado pela Conab, em âmbito nacional.

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

Período de Realização da Auditoria: 21/9/2015 a 31/3/2016.

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

Nome do AUFC	Matrícula	Lotação	Período
Vinícius Neves dos Santos (Coordenador)	10.216-4	SecexA mb	21/9/2015 a 16/12/2015 e 1/2/2016 a 31/3/2016
Joaquim Quadros Tonhá	8609-6	SecexA mb	21/9/2015 a 2/10/2015 e 13/10/2016 a 16/10/2015
Rodrigo Márcio Reis Borges	8648-7	SecexA mb	19/10/2015 a 16/12/2015

Unidades fiscalizadas:

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

Responsáveis: Tereza Campello; Lineu Olímpio de Souza.

Volume de recursos fiscalizados: Aproximadamente R\$ 1.149.089.197,00 de despesa executada entre 2012 e 2014.

EM RESUMO

Por que a auditoria foi realizada?

O Programa de Aquisição de Alimentos é um programa de governo interministerial, de abrangência nacional, que apoia a agricultura familiar gerando renda para essa população com o auxílio na comercialização dos seus produtos a valores que compensem que essa família continue a produção no campo, além de promover o acesso à alimentação a pessoas em insegurança alimentar e nutricional. De 2003 a 2015 já foram aplicados 3,6 bilhões de reais na aquisição de alimentos. O TCU realizou diversas auditorias de conformidade nas Superintendências Regionais da Conab para verificar a aderência da execução da Compra com Doação Simultânea aos normativos. Esta Auditoria Operacional no Programa de Aquisição de Alimentos teve por objetivo realizar um exame da execução da Compra com Doação Simultânea quanto aos aspectos de eficiência e efetividade com vistas a promover o aperfeiçoamento da política pública.

Quais as principais proposições?

As propostas perante o que foi encontrado são: o estabelecimento de controles internos adicionais pela Conab para evitar a destinação de recursos a beneficiários irregulares do Programa e a formalização de rotina de trabalho nas Suregs para conciliação entre a oferta e a demanda de produtos; a regulamentação da aquisição de produtos beneficiados, industrializados e processados pelo Grupo gestor do PAA; o desenvolvimento de metodologia para avaliação da capacidade das unidades receptoras exercerem seu papel no PAA; desenvolvimento de metodologia de alocação de recursos entre estados coerente com os objetivos e as finalidades do Programa; desenvolvimento de métodos que permitam equidade na participação na CPR das unidades receptoras e das organizações fornecedoras; desenvolvimento de elementos básicos de coordenação entre os integrantes da política; e formalização de rotinas de monitoramentos e acompanhamento de acordo com as boas práticas de

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – MODALIDADE COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA.

A adoção de controles internos adicionais alinhados a ajustes nas normas reguladoras da Compra com Doação Simultânea possui potencial de inibir a presença de beneficiários fornecedores irregulares, que representaram aproximadamente R\$ 96 milhões de reais entre 2012 e maio de 2015, além de aumentar a eficiência e a efetividade do Programa.

O que o TCU encontrou?

Como conclusões da auditoria pode-se destacar que os procedimentos e controles adotados pela Conab para análise dos beneficiários fornecedores não são suficientes para inibir a presença de beneficiários irregulares e que os procedimentos de avaliação das unidades receptoras não garantem a capacidade dessas organizações de desenvolver suas funções no Programa. Além disso os procedimentos adotados na operacionalização da Compra com Doação Simultânea estão beneficiando terceiros em detrimento dos beneficiários fornecedores, como empresas terceirizadas e organizações fornecedoras que realizam o processamento ou beneficiamento dos alimentos. Destaca-se ainda que a alocação de recursos entre os estados não obedece a critérios objetivos relacionados aos objetivos e finalidades do PAA, contribuindo para a agravamento de diferenças regionais. Não foi identificado procedimento ou processo de conciliação entre a oferta de produtos da organização fornecedora com a demanda das unidades receptoras conforme determina a legislação aplicável ao Programa, além de existir uma relação de inferioridade das unidades receptoras em relação às organizações fornecedoras que não possuem capacidade de interferir na gestão e execução da CPR. Não existe definição formal dos critérios para atuação conjunta entre os integrantes da política de modo a garantir a articulação de suas políticas públicas ao PAA, alinhado a problemas no monitoramento e acompanhamento, como a inexistência de indicadores para acompanhar os impactos do Programa.

Quais os benefícios esperados?

Espera-se que a adoção das medidas propostas promova uma melhor aplicação dos recursos do Programa, tanto em beneficiários regulares (agricultores familiares) quanto em unidades receptoras com capacidade de conferir, armazenar e distribuir alimentos de forma adequada. Espera-se ainda que com a instituição de critérios para a alocação de recursos entre estados haja aumento da eficiência do Programa ao atender agricultores familiares com menor renda e distribuir alimentos aos mais necessitados, alinhado à redução de desigualdades regionais. Além disso, é esperado maior eficiência do Programa, devido ao aumento do controle social, alinhamento a outras políticas públicas dos integrantes do GGPA e o aperfeiçoamento do acompanhamento e monitoramento da execução.

Lista de Siglas

CDS	Compra com Doação Simultânea
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
CPR	Cédula de Produto Rural
DAP	Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
GGPAA	Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
Mapa	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MOC	Manual de Operações da Conab
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NOC	Normas de Organização da Conab
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PBSM	Plano Brasil Sem Miséria
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SIGPAA	Sistema de Gestão do Programa de Aquisição de Alimentos
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SUPAF	Superintendência de Suporte à Agricultura Familiar
Sureg	Superintendência Regional da Conab
TCU	Tribunal de Contas da União

Lista de Figuras e Tabelas

Lista de Figuras

Figura 1 - Operacionalização da Compra com Doação Simultânea	7
Figura 2 - Quantidade de indícios de irregularidades por estado.....	9
Figura 3 – Mapas de aplicação de recursos pelo PAA de 2012-2014, quantidade de estabelecimentos da agricultura familiar e renda média da agricultura familiar	12
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	14
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.....	19

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Quantidade de indícios de irregularidades por ano.....	9
Tabela 2 - Situações de risco relacionadas ao perfil dos beneficiários.....	10
Tabela 3 - Análise das CPRs por Consumo do IBGE	16

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.	9
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.	18
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.....	29
Anexo II – Detalhamento da Metodologia	30
Anexo III – Índice de documentos e análises de suporte dos achados de auditoria	34
Anexo IV – Referências.....	36

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 aos 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 de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente - SecexAmbiental e pelas secretarias regionais do Tribunal, em que foram efetuadas diversas auditorias de conformidade nas superintendências regionais da Conab e esta auditoria operacional visa compilar as situações identificadas nessas auditorias.
3. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) possui duas finalidades básicas: promover o acesso à 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.
4. 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 tornar mais eficiente a aplicação dos recursos e a consecução dos objetivos e finalidades.
5. 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.

6. 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.
7. Este relatório está organizado por achados e situações encontradas no decorrer dos trabalhos, conclusões gerais e propostas de encaminhamento da Unidade Técnica. Ao final, no Anexo III, é apresentado um índice que enumera todos os documentos e análises que serviram de suporte para as conclusões empreendidas.

II. Visão Geral

8. 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.

9. 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.

10. 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.

11. O Decreto 7.775/2012 definiu seis modalidades de execução do PAA, que possuem características próprias. Neste trabalho é analisado a modalidade Compra com Doação Simultânea, operada pela Conab.

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

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

13. 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, com o qual 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.

14. 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 o percentual mínimo de 40% de mulheres como beneficiários fornecedores.

15. O Título 30 do Manual de Operações da Conab (MOC) 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.

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

17. 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.

18. 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 fornecedora que realiza repasse dos recursos aos beneficiários fornecedores referente aos produtos entregues.

Figura 1 - Operacionalização da Compra com Doação Simultânea



Fonte: Elaborado pelo TCU.

19. 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.

20. 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.

21. O principal sistema 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 PAANet, 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.

22. 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, da Lei 12.512/2011 c/c art. 3º, inciso I a VI, da 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:

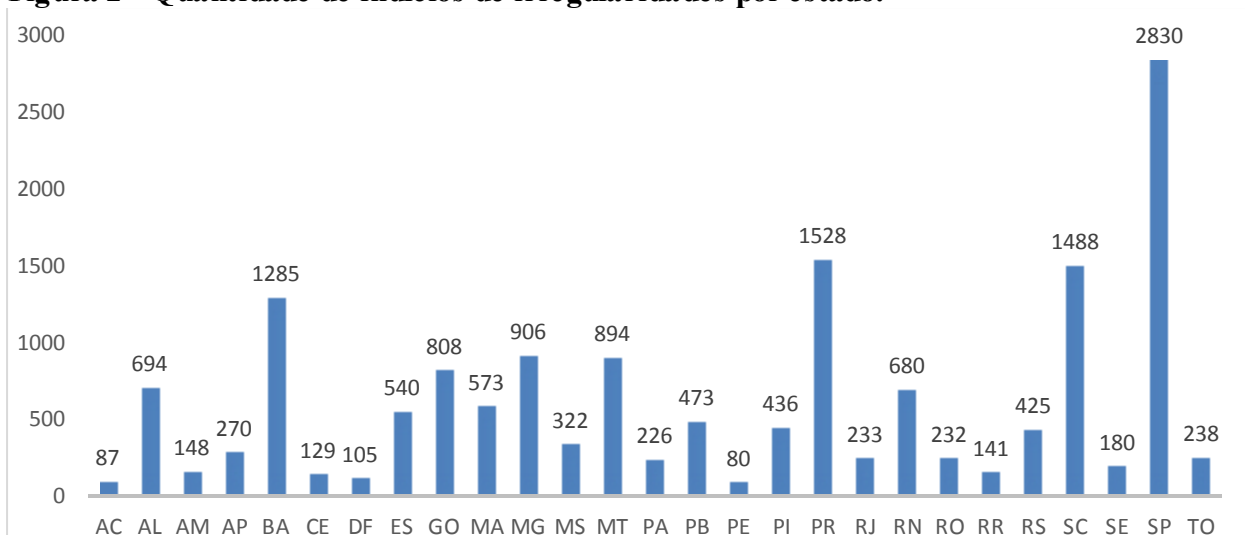
Tabela 1 - Quantidade de indícios de irregularidades por ano.

Ocorrência	2012		2013		2014		Maio/2015	
	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%	Qtd.	%
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.

23. 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, e do Paraná, com 1.528 casos, conforme figura a seguir.

Figura 2 - Quantidade de indícios de irregularidades por estado.



Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU.

24. Cabe destaque a redução do percentual de indícios de irregularidades encontrados entre 2012 e 2015. Esse fato é atribuído à evolução do Título 30 do Manual Operativo da Conab (MOC) e evolução da metodologia de fiscalização realizada pela Conab.

25. Caso confirmados os casos de irregularidades apontados, a aplicação de recursos do PAA em beneficiários fornecedores irregulares representará o valor total de R\$ 96.248.263,99, entre os exercícios de 2012 a maio de 2015, atualizados até o dia 28/3/2016.

26. 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 Declaração de Aptidão ao Pronaf (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.

27. Ademais, 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. Em São Paulo foi identificado que 90,5% dos processos de PAA/CDS não apresentavam a DAP Pessoa Jurídica.

28. Além dos indícios de irregularidades, foram identificados fatores de risco, que não constituem indícios, mas devem ser objeto de avaliação pela Conab pois é provável a ocorrência de irregularidades ou inconsistências. 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.

29. Quanto as situações de riscos identificadas, cabe destaque para número de beneficiários fornecedores que não possuíam 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, com exceção dos agricultores inscritos no Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA). Com média de 1,8% de beneficiários fornecedores irregulares no SNCR aumenta o risco de irregularidades no Programa, pois não é possível verificar a real quantidade de beneficiários com área superior a 4 módulos fiscais.

30. 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 relacionados na 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.

31. 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 integrarem a CPR Doação.

32. Para a solução dos problemas apresentados e considerando as causas identificadas, propõe-se a expedição de determinação à Conab para 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, e 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 para as operações em que forem confirmadas as irregularidades.

33. 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.

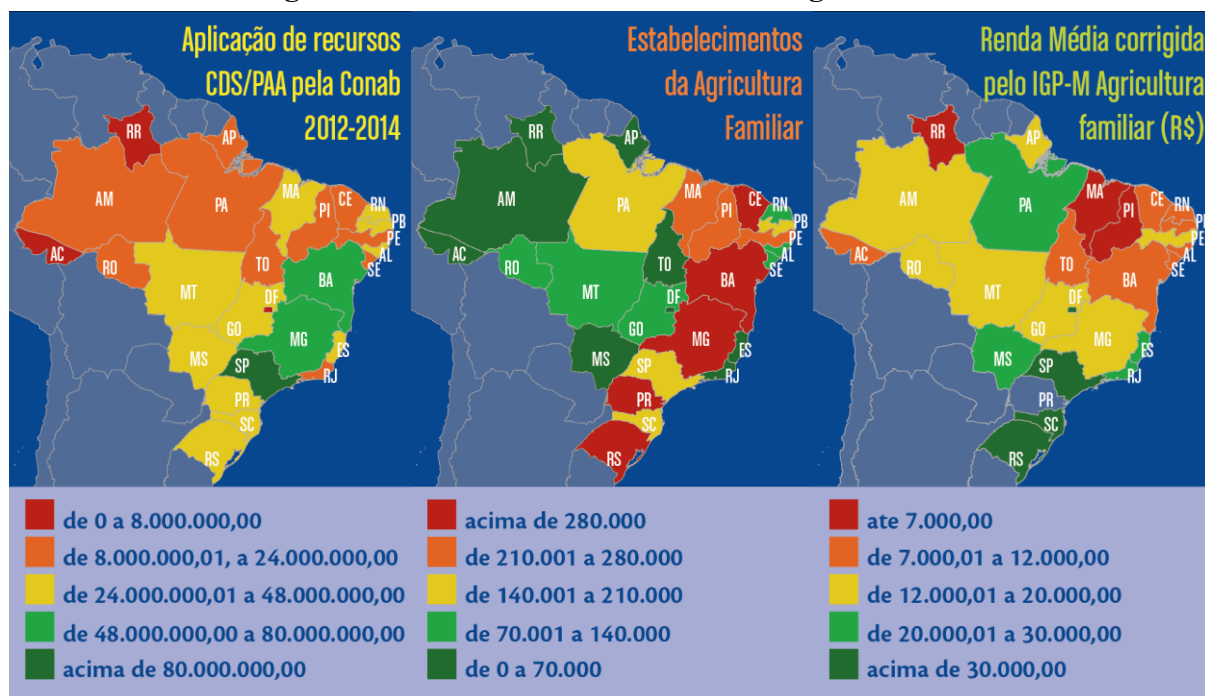
IV. A adoção de critérios formais para a distribuição de recursos do PAA irá contribuir para o cumprimento de objetivos do Programa.

34. 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.

35. 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.

36. Nota-se, pela análise dos mapas da Figura 3, 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.

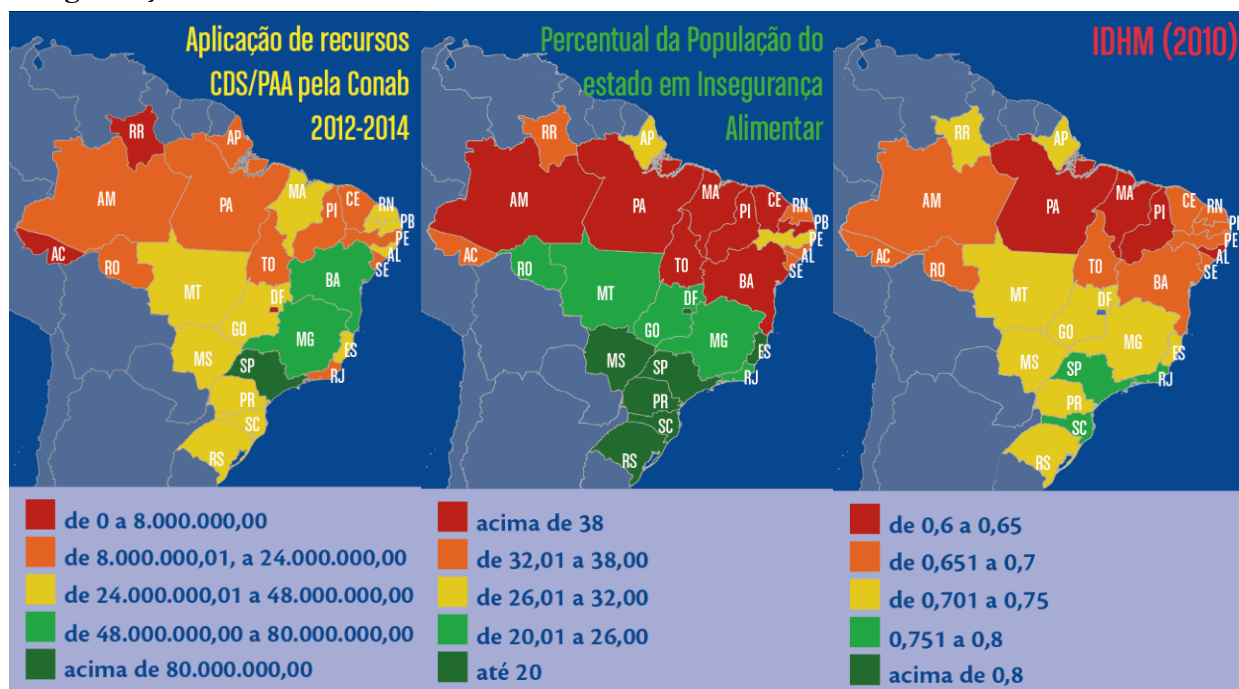
Figura 3 – Mapas de aplicação de recursos pelo PAA de 2012-2014, quantidade de estabelecimentos da agricultura familiar e renda média da agricultura familiar



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

37. 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, PNDA 2013 – Segurança Alimentar e do sítio www.atlasbrasil.org.br

38. 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.

39. 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.

40. Apenas o estado da Bahia está entre os maiores recebedores de recursos do PAA no período avaliado e é inserido 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.

41. Como resultado dessa distribuição dos 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, é prejudicado. 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.

42. 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.

43. 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.

44. 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.

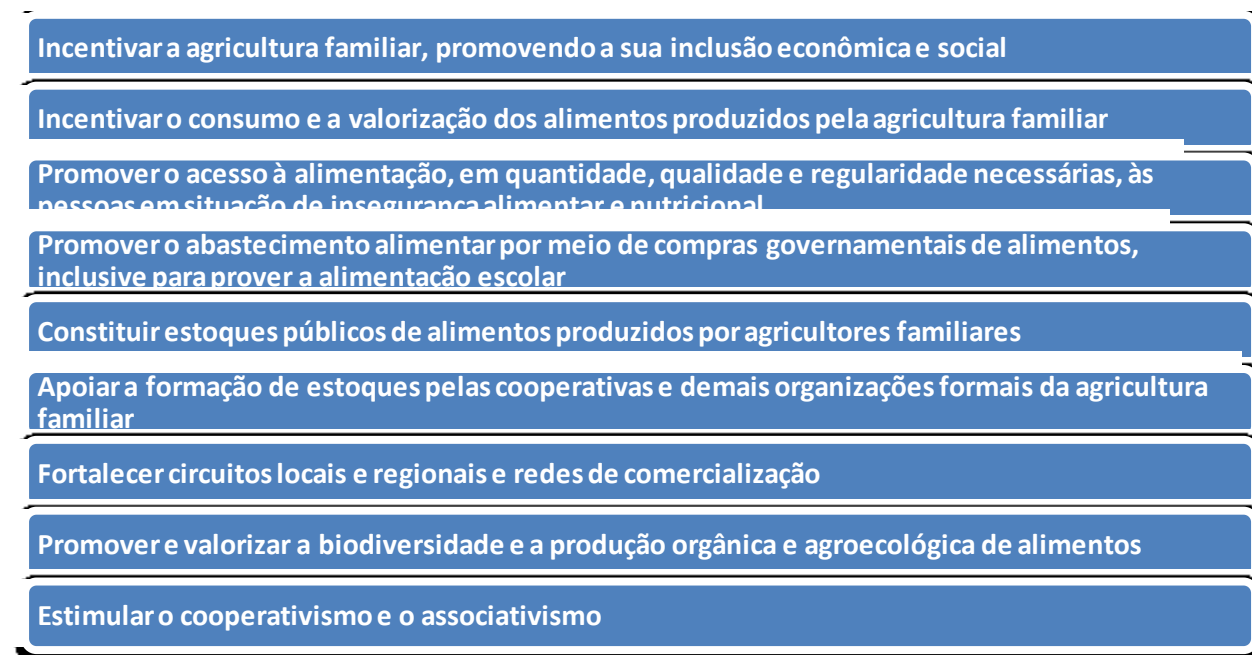
V. A implantação de uma sistemática de monitoramento e avaliação do PAA/CDS é fundamental para o aperfeiçoamento constante da política.

45. As ações governamentais no PAA/CDS não têm sido acompanhadas suficientemente para aferir seus resultados e utilizá-los para a promoção de aperfeiçoamentos da 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.

46. 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



Fonte: Elaborado pelo TCU com dados do Decreto 7.775/2012.

47. 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 à 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 ao PAA, que são: 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.

48. 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, não medem 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.

49. 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 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.

50. 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.

51. 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.

52. 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 política; 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.

53. 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 justificativa 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.

54. 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 GGPA.

55. 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.

56. Foram construídas planilhas eletrônicas para comparar as quantidades ofertadas de produtos discriminados nas CPRs analisadas nos TCs 010.395/2013-0, 012.707/2014-7, 013.059/2014-9, 014.012/2014-6, 015.449/2014-9 e 024.124/2014-1 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.

57. Os resultados dessa comparação 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 beneficiários 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%
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 Salete 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 do Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009 – Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil do IBGE e de CPR constantes nos TCs 014.012/2014-6; 015.449/2014-9, 024.124/2014-1 e 013.059/2014-9.

58. 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.

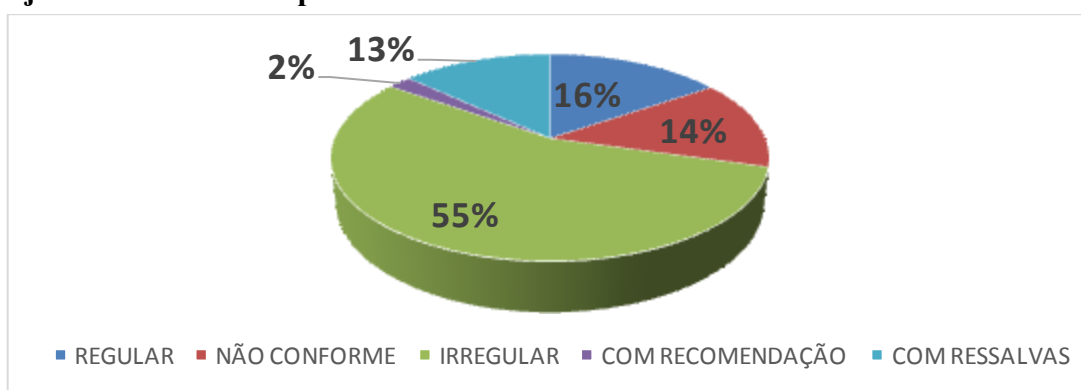
59. De acordo com o Título 30 do MOC, a vigência da CPR é de no mínimo 6 meses até o limite máximo de 24 meses. Os cálculos foram utilizados como se os alimentos fossem entregues para consumo durante um ano, no entanto o resultado seria igualmente expressivo caso fosse utilizado o consumo das pessoas pela vigência máxima das CPRs.

60. 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.

61. 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.

62. As atividades de fiscalização empreendidas pela Sufis/Conab, conforme consta no gráfico a seguir, reforçam a situação de inconformidades existente no Programa, em que apenas 16% das operações fiscalizadas entre 2012 e julho de 2015 foram consideradas regulares.

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.

63. Como causa para essa situação foi identificado que não existe uma rotina de trabalho formalizada para que as Sufis 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.

64. 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 Sufis 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.

65. 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.

66. 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.

67. Ocorre que a avaliação realizada pela Conab, em momento prévio à formalização da CPR, não é suficiente para garantir a capacidade da unidade receptora de 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.

68. Quanto às 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.

69. 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 024.124/2014-1, em Sergipe, que 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.

70. 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.

71. 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.

72. 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.

73. Foi constada 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).

74. 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 às 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.

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

76. 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 às necessidades de consumo dos receptores.”

77. Outro fato que demonstra a situação de dependência da unidade receptora 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 Receptora e do conselho encarregado pelo controle social, pois, quando da apresentação da proposta de participação pela Organização Fornecedor, 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 por não ter substitutos à organização fornecedora na CPR. O TC 014.012/2014-6 de São Paulo retrata essa realidade, conforme

ilustra a figura ao lado.

78. Como efeito dessa situação, há um favorecimento da ocorrência de inconformidades, pois a unidade receptora, 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 eventuais denúncias de irregularidades da CPR e a reinvidicação de seus direitos como integrante do PAA/CDS.

79. 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 receptoras, o que pode acarretar desperdício de alimentos ou a doação para pessoas que não possuem as características de beneficiário consumidor do PAA. Esse fato inviabiliza um planejamento da logística de alimentos, já que não é conhecido quando ocorrerá a entrega de produtos nem se 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 receptoras, 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.”

80. 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 receptora na definição do cronograma e nas condições de entrega e a possibilidade de substituição de fornecedores, sem a interrupção das entregas.

81. 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 receptoras, a exemplo de: participação formal da unidade receptora 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 receptora em eventual exclusão da CPR.

82. 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 receptoras.

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

83. 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.

84. 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 e define 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.

85. Essa formatação do programa estabelecida no item 4 do 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 produzirem pães, bolos e bolachas.”

86. 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.

87. Foi identificado também que empresas terceirizadas, não constantes na Proposta de Participação, são responsáveis pela industrialização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, prática que 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.

88. 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 028.937/2014-7 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.

89. 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 indústria terceirizada. Na proposta de participação não existe campo para definição de quanto será pago pela matéria-prima do agricultor familiar. Somente é definido o valor do produto a ser entregue na unidade recebedora. Nesse caso o beneficiário produtor fica sujeito ao preço definido pela organização fornecedora, o que 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

90. Como efeitos dessa situação encontrada, há uma diminuição da eficiência do programa, já que recursos aplicados na Compra com Doação Simultânea de 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.

91. Como causa para essa situação foi identificado que o GGPA 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.

92. Para a solução dos problemas apresentados e considerando a causa identificada propõe-se determinar ao Grupo Gestor do PAA 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 a evitar que os recursos do programa sejam utilizados em finalidade diversa dos objetivos e finalidades do Programa.

93. Como benefícios da adoção da determinação proposta espera-se que os recursos do programa tenham maior eficiência para cumprir os objetivos do programa nas entregas 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

94. 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.

95. No que tange à estrutura de governança vigente entre as instituições envolvidas no PAA, também não foi possível identificar normativo ou documento que formalize os papéis e

responsabilidades definindo como o esforço cooperativo dessas instituições será liderado. Assim, no que se refere aos objetivos comuns, tanto o Decreto 7.775/2012, quanto as Resoluções definidas pelo GGPAA, não tratam especificamente desses assuntos.

96. 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 acarreta dificuldades para que o comitê exerça suas funções. Foi identificado que não existe integração completa entre os sistemas de informações utilizados, pois o MDS não tem acesso aos dados da CDS operada pela Conab em tempo real.

97. Como efeitos dessa situação encontrada, nota-se que, sem a definição dos instrumentos básicos de coordenação dos integrantes do GGPAA e de coerência entre suas políticas, há uma tendência de que haja uma fragmentação da missão e a sobreposição de programas, principalmente entre os Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Agricultura e do Desenvolvimento social e Combate à Fome.

98. 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 duplicidade de esforços, bem como paralelismo de ações entre iniciativas governamentais conexas ao PAA.

99. A principal causa para essa situação encontrada é que não houve iniciativa dos membros do GGPAA 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.

100. Para a solução dos problemas apresentados e considerando a causa identificada propõe-se recomendar ao Grupo Gestor do PAA para que 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.

101. 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.

XI. Conclusão

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

103. Essa política, em conjunto com outros benefícios sociais, visa contribuir para o combate à miséria e servir de estímulo para que o agricultor familiar mantenha-se no campo e produzindo. O auge, em termos de recursos aplicados, do PAA foi em 2012 com R\$ 586.567,131,00. Já em 2015 foram aplicados R\$ 287.515.216,00 na aquisição de alimentos, 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.

104. A primeira conclusão deste 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 na Lei 12.512/2011. Ademais foi constatado que não há definição formal de como deve ser realizada a distribuição dos recursos da Compra com Doação Simultânea entre estados e regiões, o que tende a agravar as diferenças regionais existentes.

105. 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, além de não garantirem que os produtos entregues são de produção do beneficiário fornecedor.

106. 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. Ademais, não foi identificado procedimento ou processo formal para a conciliação da demanda das entidades recebedoras e as características do público beneficiado com a oferta de produtos, o que tem potencial de causar prejuízos às unidades recebedoras.

107. 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.

108. As ações governamentais no Programa não são adequadamente acompanhadas e monitoradas de forma que possibilite 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.

109. 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 de 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 à eficiência do PAA, principalmente no atual momento de cortes orçamentários.

XII. Proposta de Encaminhamento.

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

Determinações

- 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 da Lei 12.512/2011, 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 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 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 estruture 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 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 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.

Brasília (DF), em 31 de março de 2016.

Assinado Eletronicamente
Rodrigo Márcio Reis Borges

Assinado Eletronicamente
Vinícius Neves dos Santos



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

AUFC – Matrícula 8648-7

AUFC – Matrícula 10216-4
Coordenador

Anexo I – Análise dos comentários do Gestor.

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 A Superintendência de Suporte à Agricultura Familiar (SUPAF) da Companhia de Abastecimento Nacional (Conab) e à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate (MDS), 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 e a SUPAF encaminharam seus comentários no dia 28/3/2016, por meio do Ofício 213/2016 – GABIN/SESAN/MDS e Nota Técnica nº 5/2016/DECOM/SESAN/MDS e Nota Técnica SUPAF Nº 004, de 28 de março de 2016, nos quais questionaram alguns itens analisados. A análise completa, ponto a ponto, dos comentários dos gestores encontram-se nas peças 58 e 59.
3. Seguindo as diretrizes do Manual de Auditoria Operacional do TCU, incorporaram-se ao relatório as novas informações e argumentos trazidos pelos gestores das quatro instituições, ao se mostrarem pertinentes e esclarecedores. Por outro lado, os demais argumentos apresentados pelos auditados não se mostraram suficientes para alterar o entendimento da equipe, os quais são resumidos a seguir, seguidos das respectivas análises.
4. A SESAN questiona que não cabe à Conab estabelecer mecanismos de verificação da veracidade e validade das DAPs utilizadas para a execução do PAA. 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). O cruzamento de dados elaborado pelo TCU identificou diversas falhas nas DAPs dos beneficiários fornecedores, os quais não atendiam ao estipulado pela Lei 11.326/2006. Esses beneficiários estão regulares de acordo com o Decreto 7.775/2012 (somente apresentar DAP), mas irregulares quanto a Lei 12.512/2011, por não preencherem todos os requisitos estipulados. Isto posto, não é cabível à Conab se abster de responsabilidade quanto aos beneficiários 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.
5. A SESAN aponta que em reuniões nos dias 25/2/2016, e 9/3/2016 do GGPAA e 11/3/2016 do Comitê Consultivo, foi estabelecida metodologia para distribuição dos recursos entre regiões e estados. No entanto como ainda não foi normatizado em Resolução do Grupo Gestor essa metodologia, o achado tratado no item IV do Relatório não sofrerá alteração.
6. A SUPAF questiona quanto aos encaminhamentos que deveriam ser ao órgão competente ou ao Grupo Gestor do PAA. A Conab, conforme inciso II do art. 28 do Decreto 7.775/2012 é unidade executora do Programa de Aquisição de Alimentos, e nessa classificação pode responder administrativamente pela inclusão de beneficiários fornecedores que não atendam aos requisitos legais do Programa, conforme art. 49 do mesmo Decreto. Ademais a Conab tem por costume definir seus próprios controles internos, vide Título 30 do MOC e o NOC 30.604, e não há razão de se abster da implantação de novos controles adicionais.

Anexo II – Detalhamento da Metodologia

Organização e escopo

1. O presente trabalho teve como objetivo realizar uma avaliação da eficiência e efetividade da Compra com Doação Simultânea, modalidade de aquisição do Programa de Aquisição de Alimentos, e quanto à coerência da execução da Política em relação aos objetivos e finalidade do PAA definidos no art. 2º do Decreto 7.775/2012.
2. A auditoria teve um escopo limitado em relação ao Programa, em virtude de condicionantes como tempo e recursos. Dessa forma a auditoria é restrita à modalidade de aquisição de produtos Compra com Doação Simultânea, operado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que é cliente da Secex Ambiental.
3. Com vistas a cumprir os objetivos traçados e tratar o problema de auditoria, foram elaboradas questões de auditoria relacionadas à distribuição dos recursos do Programa entre os estados e regiões brasileiras, capacidades de as unidades receptoras executarem suas funções no Programa, seleção dos beneficiários fornecedores pela Conab, conciliação entre a oferta e demanda na aquisição de alimentos, e aspectos de coordenação, coerência, monitoramento e avaliação. As questões estão dispostas a seguir:

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

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

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

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

Questão 5 – Em que medida a aquisição de alimentos realiza a conciliação entre a demanda por ações de promoção de segurança alimentar e a oferta de produtos pelos beneficiários fornecedores, por meio dos cronogramas de entrega, conforme o art. 6º do Decreto 7.775/2012, art. 4º da Resolução 59/2013 do GGPAa, na modalidade de aquisição Compra com Doação Simultânea do Programa de Aquisição de Alimentos, e como afeta a efetividade do Programa?

Não Escopo

4. A presente auditoria não teve como escopo analisar as demais modalidades de aquisição de alimentos do Programa de Aquisição de Alimentos, e nem a Compra com Doação Simultânea operado por estados e municípios, por meio de Termo de Adesão.

Crerios

5. Os principais critérios utilizados nos achados de auditoria foram:

- Constituição Federal
- Lei 10.696/2003;
- Lei 12.512/2011;
- Lei 11.326/2006;
- Decreto 7.775/2012;
- Portaria MDA 26/2014;
- Resolução 59/2013 do GGPAA;
- MOC Título 30;
- NOC 30.604;
- Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU (Portaria-TCU 230, de 25 de agosto de 2014), componentes “Coordenação e Coerência” e “Monitoramento e Avaliação”;
- Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias do Tribunal de Contas da União (Portaria Segecex 33/2010);
- Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Instrumentos de Coleta de Dados

6. Para as questões de auditoria fossem satisfatoriamente respondidas, adotou-se como instrumento de coleta de dados, os a seguir dispostos e relacionados na matriz de planejamento:

- Ofícios de solicitação de informações;
- Entrevistas de questões aberta e fechadas;
- Revisão legal;
- Revisão documental;
- Estudo orçamentário comparativo;
- Cruzamento de bases de dados.

Procedimentos adotados

7. A fase de planejamento envolveu a coleta de informações com intuito de atualizar os conhecimentos já levantados, nas auditorias de conformidade realizadas pelo TCU, sobre a Compra com Doação Simultânea. Além disso foi realizado entrevistas com os gestores da Conab, da SESAN/MDS e do GGPAA para compreensão da operacionalização do Programa. Foram utilizadas informações dos seguintes trabalhos:

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

8. Na fase de execução foi realizado cruzamento de dados para identificar eventuais indícios de irregularidades nos beneficiários fornecedores do PAA. A base central utilizada para os cruzamentos foi a do Sistema de Gestão do PAA (SIGPAA). Trata-se de sistema que a Conab utiliza para registrar as propostas de participação enviadas por intermédio do PAAnet, bem como acompanhar as fases de recebimento da proposta, passando pela sua análise, e encerrando sua utilização quando da aprovação formal da proposta e formalização da respectiva Cédula do Produto Rural - CPR. Foi requisitada à Conab, via ofício 315/2015-TCU/SecexAmbiental, de 12/6/2015.

9. Os dados do SigPAA foram cruzados com dados disponíveis no Laboratório de Informações de Controle (LabContas) do TCU, onde estão acessíveis bases de dados governamentais que já passaram pelo processo de obtenção, tratamento e carga para devida utilização pelo controle externo.

10. As demais bases de dados, que ainda não estão disponíveis no LabContas, bem como os dados não sistematizados utilizados nos cruzamentos foram requisitados especialmente para este trabalho via ofício de requisição, conforme tabela abaixo:

Cruzamento	Base de dados
1-Falecidos	SIGPAA, SISOB
2- Proprietários de imóvel rural com área superior a quatro módulos fiscais	SIGPAA, SNCR
3-Daps inexistentes ou não ativa	SIGPAA, DAP
4- Não residam no estabelecimento ou em local próximo: local da CPR diferente do local de residência	SIGPAA, CADUNICO
5- Não factibilidade da alocação da força de trabalho na terra: beneficiários possuem ocupação em período integral em outro estado da federação que não o da operação.	SIGPAA, RAIS
6- Renda bruta anual superior ao estabelecido	SIGPAA, RAIS
7-Titulares de mandatos eletivos	SIGPAA, TSE
8- Detentores de emprego/cargo público	SIGPAA, LEG_JUD, RAIS, SIAPE, SISAC
9- Empresários do ramo não agrícola	SIGPAA, RECEITA
10- Não possui vínculo com imóvel rural no SNCR	SIGPAA, SNCR

11. Os detalhes da execução e metodologia do cruzamento de dados estão dispostos no Relatório de Cruzamento de Dados, peça 43.

12. Com base nos resultados dos cruzamentos e nas informações coletadas foi possível realizar uma análise sobre a operacionalização da Compra com Doação Simultânea operada pela Conab, de forma a propor deliberações com objetivo de aumentar a eficiência e transparência do Programa.



Conformidade com as NAT do TCU:

13. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal.
14. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

Anexo III – Índice de documentos e análises de suporte dos achados de auditoria

Achado	Nome do Documento	Referência processual (Peça)	Referência no Relatório (Parágrafos)
A adoção de controles internos adicionais tem o potencial de evitar a aplicação de recursos do Programa em beneficiários fornecedores irregulares	Análise do Achado - A adoção de controles internos adicionais tem o potencial de evitar a aplicação de recursos do Programa em beneficiários fornecedores irregulares	Peça 43	§§ 22 ao 33
A adoção de critérios formais para a distribuição de recursos do PAA irá contribuir para o cumprimento de objetivos do Programa	Análise do Achado - A adoção de critérios formais para a distribuição de recursos do PAA irá contribuir para o cumprimento de objetivos do Programa	Peça 44	§§ 34 ao 44
A implantação de uma sistemática de monitoramento e avaliação do PAA/CDS é fundamental para o aperfeiçoamento constante da política	Análise do Achado - A implantação de uma sistemática de monitoramento e avaliação do PAA/CDS é fundamental para o aperfeiçoamento constante da política	Peça 45	§§ 45 ao 53
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	Análise do Achado - 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	Peça 46	§§ 54 ao 65
A implementação de regras para avaliação prévia e fiscalização da capacidade das unidades receptoras favorecerá melhora da qualidade e da	Análise do Achado - 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	Peça 47	§§ 66 ao 72

Achado	Nome do Documento	Referência processual (Peça)	Referência no Relatório (Parágrafos)
regularidade das entregas do PAA			
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	Análise do Achado - 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	Peça 48	§§73 ao 82
A regulamentação da aquisição de mercadorias processadas, beneficiadas e industrializadas no PAA/CDS tende a aumentar a eficiência no cumprimento dos objetivos do Programa	Análise do Achado - A regulamentação da aquisição de mercadorias processadas, beneficiadas e industrializadas no PAA/CDS tende a aumentar a eficiência no cumprimento dos objetivos do Programa	Peça 49	§§83 ao 93
O estabelecimento de regras de atuação conjunta entre os participantes do PAA contribuirá para que suas políticas se reforcem mutuamente	Análise do Achado - O estabelecimento de regras de atuação conjunta entre os participantes do PAA contribuirá para que suas políticas se reforcem mutuamente	Peça 50	§§94 ao 101

Anexo IV – Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Portal da Legislação: Constituição. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

BRASIL. Decreto 7.775 de 4 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm

BRASIL. Lei 10.696 de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm

BRASIL. Lei 11.326 de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm

BRASIL. Lei 12.512 de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm

BRASIL. Resolução GGPA 49 de 25 de setembro de 2012. Institui Comitê Consultivo, para fins de assessoramento e acompanhamento das atividades do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA. Disponível em:

<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1294&t=2>

BRASIL. Resolução GGPA 59 de 10 de julho de 2013. Estabelece as normas que regem a modalidade Compra com Doação Simultânea, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1294&t=2>

BRASIL. Resolução GGPA 72 de 09 de outubro de 2015. Dispõe acerca da destinação dos alimentos adquiridos com recursos do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Disponível em:

<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1294&t=2>

BRASIL. Portaria Ministério do Desenvolvimento Agrário 21 de 27 de março de 2014. Estabelece as condições e procedimentos gerais para a emissão de Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP. Disponível em:

http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/PORTARIA_MDA_21_DAP_-_ALTERADA_33_-_22.05.2014.pdf

BRASIL. Portaria Ministério do Desenvolvimento Agrário 26 de 9 de maio de 2014. Dispõe sobre as competências, condições e procedimentos específicos para a emissão, validação, cancelamento e exercício do controle social de Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) - DAP. Disponível em:

http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Portaria_26_09_de_maio_2014.pdf



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB. Manual de Fiscalização do Programa de Aquisição de Alimentos da Modalidade Compra com Doação Simultânea (PAA/CDS). 1. ed. Brasília, 2015.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB. Manual de Operações da CONAB (MOC).

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA. COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB. Normas de Organização da CONAB (NOC).

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MPOG. Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública. 1. ed. Brasília, 2012.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MPOG. Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2012-2015. 1. ed. Brasília, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. 1. ed. Brasília, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias. 1. ed. Brasília, 2011.