



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

TOMADA DE CONTAS ANUAL AGREGADA

TIPO DE AUDITORIA : AUDITORIA DE GESTÃO
EXERCÍCIO : 2007
PROCESSO N° : 71000.503434/2008-71
UNIDADE AUDITADA : SESAN/ M.D.S.
CÓDIGO UG : 550008
CIDADE : BRASILIA
RELATÓRIO N° : 208492
UCI EXECUTORA : 170978

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento às determinações contidas nas Ordens de Serviço nºs 208492 e 208493, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII, da Instrução Normativa SFC nº 01, de 6.4.2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre o processo anual de contas da **SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**, relativo também à Unidade agregada **PROJETO DE OPERACIONALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DA SESAN**.

I - ESCOPO DOS EXAMES

2. Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 24.3 a 9.5.2008, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos trabalhos. Os exames realizados contemplaram os seguintes itens:

- AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS
- QUALIDADE/CONFIABILIDADE DOS INDICADORES
- CONTROLES INTERNOS IMPLEMENTADOS
- TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS
- REGULARIDADE DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS
- REGULARIDADE NA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS
- CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU
- RECURSOS EXTERNOS / ORGANISMOS INTERNACIONAIS

- CONCESSÃO DE DIÁRIAS
- SUPRIMENTO DE FUNDOS - USO DE CARTÕES

II - RESULTADO DOS TRABALHOS

3. Os exames realizados resultaram na identificação de constatações que, submetidas a avaliação detalhada em face dos regramentos a que se submetem as diversas atividades, dão suporte às análises constantes neste Relatório de Auditoria.

4. Verificamos, no Processo de Contas da Unidade, a existência das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN/TCU nº 47/2004 e pelas DN/TCU nºs 85/2007 e 88/2007, Anexo XI.

5. Em acordo com o que estabelece o Anexo VI da DN/TCU nº 85/2007, e em face dos exames realizados, cujos resultados encontram-se consignados conforme a Norma de Execução nº 5, publicada pela Portaria nº 1.950, ambas de 28.12.2008, registramos as seguintes considerações:

5.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS

A tabela 01 informa os valores relativos à execução orçamentária das Ações do Programa 1049 - Acesso à Alimentação.

Tabela 01 - Programa 1049 - Acesso à Alimentação - Execução orçamentária 2007 - Em R\$ milhões

Ações (produto/unidade)	Metas físicas		Execução (%)	Metas financeiras		Execução (%)
	Previsto	Realizado		Previsto	Realizado	
2784 - Educação Alimentar e Nutricional (profissionais capacitados)	66500		0,00	6,0	5,9	98,33
2792 - Distribuição de Alimentos a Grupos Populares Específicos (famílias atendidas)	270818	402726	148,71	46,0	44,1	95,87
2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar (toneladas de alimento adquirido)	394014	402490	102,15	394,1	393,3	99,80
2802 - Operacionalização de Estoques Estratégicos (toneladas de alimento adquirido)	149150		0,00	10,6	9,6	90,57
11V1 - Construção de Cisternas para Armazenamento de Água (cisternas construídas)	41775	43143	103,27	65,9	65,8	99,85
001X - Projeto de Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias (projetos apoiados)	109	136	124,77	35,2	34,0	96,59
0558 - Apoio à Instalação de Bancos de Alimentos (unidades instaladas)	35	18	51,43	4,0	4,0	100,00
0987 - Apoio à Instalação de Restaurantes Populares Públicos (unidades instaladas)	35	23	65,71	31,9	31,9	100,00
0989 - Apoio à Agricultura Urbana famílias atendidas)	46537	27374	58,82	10,0	9,8	98,00
0A25 - Apoio à Instalação de Cozinhas Comunitárias (unidades instaladas)	167	46	27,54	5,4	5,2	96,30
0B63 - Apoio a Projetos de Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Indígenas (famílias atendidas)	9000	4024	44,71	6,0	5,9	98,33

Fonte: SIAFI / Relatório de Gestão SESAN 2007

Da análise dos números, observa-se que os níveis de execução financeira encontram-se, de uma forma geral, num patamar próximo aos valores previstos, merecendo ressalva, quanto à execução física, os aspectos informados a seguir:

- a) As Ações 0987 - Apoio à Instalação de Restaurantes Populares Públicos, 0558 - Apoio à Instalação de Bancos de Alimentos e 0A25 - Apoio à Instalação de Cozinhas Comunitárias apresentam ajuste nas respectivas metas físicas, devido a remanejamentos dos parâmetros financeiros de apoio às mesmas, por conta de ampliação das funcionalidades e consequente aumento dos custos por unidade;
- b) A Ação 2784 - Educação Alimentar e Nutricional apresenta execução física não calculada em decorrência da diversidade dos seus produtos, o que dificulta a aferição das metas com base no indicador definido no Plano Plurianual (pessoas capacitadas);
- c) As somas referentes às metas financeiras não incluem valores relativos a emendas parlamentares, que representaram, no exercício, R\$ 10,90 milhões. O Gestor informa que, desse total, foram empenhados R\$ 8,29 milhões;
- d) No que se refere à Ação 2802 - Operacionalização de Estoques Estratégicos de Segurança Alimentar, os recursos foram utilizados na compra de alimentos pela CONAB, por intermédio da modalidade Compra Direta da Agricultura Familiar - CDAF, junto com recursos da Ação 2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar;
- e) No caso da Ação 001X - Apoio à Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias, as metas foram redequadas, devido ao remanejamento de R\$ 3,20 milhões oriundos da Ação 0558 - Apoio à Instalação de Bancos de Alimentos.

Durante o exercício de 2007, no que se refere às Ações constituintes do Programa 1049 - Acesso à Alimentação que foram alvo de trabalhos de fiscalização, no âmbito das Fiscalizações a partir de Sorteios Públicos, merece destaque a Ação 11V1 - Construção de Cisternas para Armazenamento de Água.

O escopo das atividades de fiscalização da Ação abrange, principalmente, as seguintes verificações:

- se as cisternas foram construídas;
- se estão sendo adotados os cuidados necessários para manter a água limpa;
- o estado de conservação das cisternas;
- se atendem às necessidades de consumo das famílias; e
- se o material informativo já foi disponibilizado para o correto manuseio da cisterna, bem como para a devida utilização do consumo da água.

Relacionamos a seguir as principais constatações registradas, para as quais se recomendou a tomada de providências para correção das falhas e melhoria dos controles, no sentido de se evitar a sua repetição. Nos casos pertinentes, também se fez a recomendação de ajustes relativos à melhoria dos próprios procedimentos, tendo em vista o aperfeiçoamento da Ação de governo:

- a) dispensa indevida de licitação;
- b) realização de despesas com taxas bancárias;
- c) rasura/falta de atesto nas notas fiscais;
- d) realização de pagamento sem a emissão de cheque nominal ao credor;
- e) falta de identificação do número e título do convênio nos documentos comprobatórios das despesas;
- f) construção da cisterna em local inadequado;
- g) beneficiários não orientados quanto ao manuseio da cisterna, à captação e ao consumo da água;
- h) não fornecimento de manuais e cartilhas contendo orientações sobre o programa aos beneficiários;
- i) vazamento na parede lateral da cisterna, prejudicando o armazenamento de água;
- j) ausência de placas de identificação;
- k) bombas manuais de sucção com problemas mecânicos

Registrarmos que, não obstante o volume e diversidade dos problemas detectados, consequência da própria complexidade quanto à operacionalização e agentes envolvidos, a atuação do Gestor na busca da solução das falhas, mormente por meio de gestões junto aos executores, demonstrou comprometimento com os objetivos da Ação e uma razoável qualidade da execução, haja vista a presteza e eficácia verificadas.

5.2 QUALIDADE / CONFIABILIDADE DOS INDICADORES

Os indicadores de desempenho vinculados ao Programa Acesso à Alimentação, executado pela SESAN (UG 550008) e SESAN/POPS (UG 550013), são a Taxa de Segurança Alimentar e a Taxa de Participação dos Produtos da Agricultura Familiar nas Aquisições do Governo Federal.

Esses indicadores, entretanto, não estão sendo coletados, da mesma forma como não o foram no exercício de 2006. A justificativa apresentada àquela época foi a de que os indicadores estavam sendo revistos para melhor explicitarem os resultados e os impactos das suas ações, no âmbito de um projeto conduzido pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/SAGI, do MDS, com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo, com a finalidade de se construir metodologia de monitoramento, avaliação e indicadores dos programas do MDS.

Neste momento, a informação obtida com o Gestor é a de que, em razão das dificuldades encontradas na mensuração dos indicadores apresentados no PPA 2004-2007, a SESAN, objetivando demonstrar os resultados do Programa, bem como adotar mecanismos apropriados de avaliação do seu desempenho, propôs a criação de novos indicadores para o PPA 2008-2011.

5.3 CONTROLES INTERNOS IMPLEMENTADOS

Os controles internos implementados pelos gestores, referentes à execução orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, podem ser avaliados como adequados. No entanto, haja vista os resultados dos trabalhos de auditoria em comento, merece registro a ocorrência de dificuldades quanto aos temas a seguir, que exigem do Gestor a busca de soluções:

- a) definição e utilização de indicadores de desempenho relativos ao Programa e Ações de responsabilidade da Unidade;
- b) implementação/aprimoramento de sistemas de informações cadastrais e gerenciais relativos às várias Ações de governo de responsabilidade da Unidade, a exemplo do Sistema SIG-Cisternas; e
- c) melhoria da eficiência no controle de tramitação e prazos legais em tarefas rotineiras, nos processos relativos a convênios;

5.4 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

A tabela 02 informa sobre as transferências de recursos realizadas diretamente pela SESAN, no ano de 2007, por intermédio das modalidades relacionadas, conforme o Sistema Integrado de Administração Financeira/SIAFI.

Tabela 02 – SESAN (UG 550008) – Transferências Voluntárias – 2007

Modalidade de aplicação	Valores pagos
TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL	231.528.921,95
TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS	32.664.799,63
TRANSFERÊNCIAS A INSTS. PRIVADAS S/ FINS LUCRATIVOS	78.061.409,61
TOTAL	342.255.131,19

Fonte: SIAFI

Em análise realizada em 31 convênios constantes de amostra não probabilística, incluindo-se alguns com prestações de contas recebidas pela SESAN no exercício, pudemos constatar que as principais falhas detectadas referem-se a: descumprimento dos prazos fixados pela IN/STN nº 01/97 para o envio e análise da prestação de contas em convênio; liberação dos recursos de uma só vez, em situações onde seria possível e recomendável a utilização de parcelas; publicação intempestiva dos extratos de convênio por meio da Imprensa Nacional; irregularidades relacionadas à documentação comprobatória para efeito de prestação de contas (a exemplo de notas fiscais, recibos de pagamentos, despesas não previstas, documentação bancária, pagamentos em duplicidade e divergências entre documentos); realização de gastos com recursos do convênio sem procedimento licitatório; implantação de cozinha comunitária, apesar do projeto ter sido considerado "não aprovado sob os aspectos de arquitetura e engenharia"; realização de despesa fora do prazo de vigência do convênio; ausência de aplicação, bem como da

comprovação dos recursos, de valores referentes à contrapartida pactuada.

As transferências de recursos feitas pela POPS durante o exercício referiram-se aos contratos de repasse destinados à construção de Restaurantes Populares.

Os números a seguir, constantes da tabela 03, são os registrados no SIAFI, concernentes à Unidade Gestora 550013 - Projeto de Operacionalização de Programas da SESAN.

Tabela 03 - SESAN/POPS (UG 550013) - Transferências Voluntárias - 2007

Modalidade de aplicação	Valores pagos
TRANSFERENCIAS A ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL	2.367.865,00
TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	31.427.426,41
TOTAL	33.795.291,41

Fonte: SIAFI

A análise de documentação relativa a amostra não probabilística de contratos de repasse vigentes durante o exercício de 2007 de uma forma geral revelou, como aspecto mais relevante, uma baixa execução dos mesmos, não tendo sido escopo dos trabalhos promover inferência estatística a partir dos resultados encontrados.

5.5 REGULARIDADE DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS

A SESAN não realiza procedimentos licitatórios. No âmbito da Unidade, as licitações e contratos são administrados pela Coordenação-Geral de Logística e Administração - CGLA, unidade consolidada à Secretaria Executiva - SE/MDS.

Pesquisa realizada no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG identificou o registro de Termo Aditivo ao Contrato 04/2004, com a Caixa Econômica Federal. O objeto do aditivo é a prorrogação do prazo de vigência do contrato até 27.12.2008, além da indicação dos créditos orçamentários relativos a 2007. A título de esclarecimento, esse contrato vem a ser o ajuste formalizado entre a SESAN e a CAIXA para operacionalização, por esta última, dos contratos de repasse atinentes à instalação de Restaurantes Populares por Estados/Municípios, no âmbito da POPS.

5.6 REGULARIDADE NA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

As atividades de gestão de recursos humanos não são realizadas pela SESAN/MDS. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome realiza essas atividades de forma centralizada, por meio da Coordenação-Geral de Recursos Humanos - CGRH, sob a responsabilidade da Secretaria Executiva - SE/MDS. De acordo com o seu Relatório de Gestão - 2007, a SESAN conta com a seguinte força de trabalho:

Tabela 04 - Quadro de Pessoal SESAN

Tipo de vínculo	Quantidade
Servidores efetivos	26
Servidores requisitados	5
Exercício descentralizado	4
Comissionados	36
Contrato temporário	12
Estagiários	3
Terceirizados	18
TOTAL	104

Fonte: Relatório de Gestão SESAN 2007

Conforme consta no Relatório de Gestão do exercício de 2007, a carência de pessoal continua sendo o principal fator que impacta de forma negativa no desenvolvimento das atividades. Após a realização de concurso público, em 2006, aguardava-se estruturar melhor as equipes responsáveis pelas análises de prestações de contas, tanto técnica quanto financeira, mas a incorporação dos servidores vem sendo lenta.

Adicionado a isso, existem limitações de ordem física, indisponibilidade de computadores e mesmo sobrecarga de rede elétrica, que impedem a ampliação das equipes.

Ainda, relata o Gestor, as ações da Unidade alcançam um número cada vez maior de municípios, o que agrava o problema, com uma maior demanda por fiscalizações. Um outro aspecto do problema é o fato de que a atividade de análise das prestações de contas, que requer conhecimentos, capacidade analítica e habilidade para elaboração de notas técnicas e pareceres, torna essencial a acumulação de experiência e capacitações periódicas.

O que se expôs, informa o Gestor, resulta em crescimento do passivo relativo à tarefa, apesar da prioridade dada ao assunto. A Unidade reconhece a incapacidade para solução do problema no curto prazo.

5.7 CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU

No ano de 2007, o Tribunal de Contas demandou a Unidade, por intermédio do Ofício nº 56/2007-TCU/SEPROG, de 28.6.2007, dando conhecimento da realização do 1º monitoramento das recomendações advindas de auditoria operacional na Ação Construção de Cisternas para Abastecimento de Água, com vistas ao cumprimento das recomendações constantes do Acórdão 1235/2006-Plenário, de 26.7.2006. De uma forma geral, avalia-se como satisfatória a conduta da SESAN no atendimento às determinações da Corte de Contas, conforme se depreende dos registros relativos aos achados da equipe de auditoria.

5.8 RECURSOS EXTERNOS/ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Conforme consulta ao SIAFI, não houve registro de acordo de cooperação técnica no âmbito da SESAN (UG 550008) ou da POPS (UG 550013).

5.9 CONCESSÃO DE DIÁRIAS

Necessário se faz registrar que a concessão e o pagamento das diárias e passagens relativas aos servidores, colaboradores e funcionários da SESAN são realizados pela CGRH/MDS, pelo que a avaliação referente a essa operacionalização se deu no âmbito dos trabalhos de auditoria relativos a esta última Unidade, constando em relatório próprio as respectivas constatações. No entanto, os aspectos gerenciais, tratados pela SESAN em seu Relatório de Gestão, merecem uma abordagem informativa por esta equipe de auditoria.

As despesas com diárias e passagens constituem-se nos principais gastos operacionais vinculados às Ações do Programa 1049 - Acesso à Alimentação. O total de gastos no exercício de 2007 resultou na quantia de R\$ 397.461,32, distribuídos de acordo com a tabela 05 a seguir:

Tabela 05 - SESAN - Despesas com diárias e passagens alocadas por Ação - 2007	
Ações	Despesas (R\$)
2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	99.684,26
0987 - Apoio à Instalação de Restaurantes Populares Públicos	44.015,56
0A25 - Apoio à Instalação de Cozinhas Comunitárias	13.046,14
2784 - Educação Alimentar e Nutricional	10.293,11
2792 - Distribuição de Alimentos a Grupos Populares Específicos	1.454,15
11V1 - Construção de Cisternas para Armazenamento de Água	26.764,68
001X - Projeto de Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias	99.416,09
0558 - Apoio à Instalação de Bancos de Alimentos	22.080,11
0B63 - Apoio a Projetos de Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Indígenas	30.902,01
0989 - Apoio à Agricultura Urbana	49.805,21
TOTAL	397.461,32

Fonte: Relatório de Gestão SESAN 2007

Percebe-se, atentando-se para os valores, uma certa concentração de gastos, principalmente nas Ações 2798 e 0001X - 50,09% do total -, o que se entende como resultante das especificidades de objetos tão distintos envolvidos no Programa.

A tabela 06 apresenta a distribuição das quantias informadas numa classificação por tipo de vínculo dos beneficiários das diárias e passagens, a partir da qual constata-se uma clara preponderância relativa ao grupo dos servidores, seguidos pelos colaboradores e pelos terceirizados, destinatários, estes últimos, de parcela equivalente a apenas 2,27% dos gastos totais.

Tabela 06 - SESAN - Diárias e passagens alocadas por tipo de vínculo - 2007

Tipo de vínculo	Diárias (R\$)	Passagens (R\$)	Diárias + passagens (R\$)	Percentual s/ total
Servidores	100.858,52	164.831,75	265.690,27	66,84
Colaboradores	36.574,43	86.153,79	122.728,22	30,87
Terceirizados	2.962,19	6.080,64	9.042,83	2,27
TOTAL	140.395,14	257.066,18	397.461,32	100,00

Fonte: Relatório de Gestão SESAN 2007

5.10 SUPRIMENTO DE FUNDOS - USO DE CARTÕES

Durante o exercício sob análise, a SESAN e o POPS não executaram despesas a partir de suprimento de fundos ou por meio de cartão de crédito corporativo, conforme Declaração anexada aos autos do processo de Tomada de Contas.

5.11 CONSTATAÇÕES QUE RESULTARAM EM DANO AO ERÁRIO

As constatações verificadas e formalmente consignadas pela equipe de auditoria não acarretaram a verificação de dano ao erário.

III - CONCLUSÃO

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria, a partir das constatações levantadas pela equipe, que estão detalhadamente consignadas no Anexo I - Demonstrativo das Constatações deste Relatório.

Brasília , 23 de junho de 2008