



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

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

TIPO DE AUDITORIA : AUDITORIA DE GESTÃO
EXERCÍCIO : 2008
PROCESSO N° : 71000.028999/2009-46
UNIDADE AUDITADA : SESAN / M.D.S.
CÓDIGO UG : 550008
CIDADE : BRASÍLIA
RELATÓRIO N° : 224483
UCI EXECUTORA : 170978

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 224483, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre o processo anual de contas apresentado pelo(a) **SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**, que incluiu a seguinte unidade jurisdicionada:

PROJETO DE OPERACIONALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DA SESAN

I - ESCOPO DOS EXAMES

2. Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 10.3 a 14.4.2009, 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 à 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 57/2008 e pelas DN/TCU nºs 93/2008 e 94/2008, Anexo II.

5. Em acordo com o que estabelece o Anexo VI da DN/TCU nº 94/2008, e em face dos exames realizados, cujos resultados encontram-se consignados conforme a Norma de Execução nº 03/2008, publicada pela Portaria CGU nº 2.238/2008, de 19.12.2008, e a Norma de Execução nº 01/2009, publicada pela Portaria CGU nº 396/2009, de 17.2.2009, registramos as seguintes considerações:

5.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS

De uma forma geral, os resultados alcançados nas diversas ações do Programa 1049 - Acesso à Alimentação respeitam as metas previstas, ressaltando-se, em alguns casos, a ocorrência de pequeno descompasso entre as execuções física e financeira, que se justifica pelo fato de que a execução financeira, dentro do exercício, é tarefa menos complexa, ao passo que a execução física ou sua maior parcela se dá, via de regra, no exercício seguinte.

Entretanto, o Gestor elaborou registro de dificuldades encontradas na execução das ações, que são a partir de agora objeto de avaliação por parte da equipe de auditoria, inclusive no que se refere às providências adotadas no sentido de solucionar as referidas dificuldades, quando cabível, somadas a meras considerações que contextualizam os resultados obtidos:

11V1 - Construção de Cisternas para Armazenamento de Água

As ressalvas feitas pela SESAN, quanto à execução da ação, relatam problemas isolados em vários estados, na forma como segue:

"O Estado da Paraíba, que teve seu convênio encerrado em dezembro de 2007, passou praticamente o ano de 2008 buscando resolver problemas relativos à prestação de contas. O Estado de Minas Gerais teve novamente a vigência do convênio prorrogado com baixa execução. Os Estados do Piauí e Rio Grande do Norte também tiveram convênios prorrogados e caminham para a conclusão das metas. No caso do Estado de Alagoas, foi necessária a prorrogação de vigência do convênio, devido a sua fragilidade institucional, porquanto as medidas efetivas foram tomadas para o cumprimento do convênio vigente. Os Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, que receberam recursos em dezembro de 2007, tiveram

dificuldades para iniciar a execução das metas contratadas no primeiro semestre, porém começaram a apresentar resultados no segundo semestre. O Estado de Sergipe, por fim, enfrenta problemas com a entidade executora e teve seu convênio encerrado em dezembro de 2008 sem cumprimento integral das metas."

O Gestor afirma que as dificuldades operacionais encontradas nos estados conveniados frustraram a expectativa de execução física em 2008. Ressalta, ainda, que em decorrência dos apontamentos contidos em relatório de fiscalização da Controladoria Geral da União - CGU, sobre os termos de parceria firmados pelo MDS com a AP1MC, foi necessário redefinir o modelo de execução adotado, o que atrasou o cronograma de desembolso, que fez com que os recursos previstos para dezembro de 2007 fossem liberados apenas em março de 2008. Assim, com a paralisação das atividades da OSCIP desde outubro de 2007, houve a desmobilização das equipes de técnicos, pedreiros e gestores.

Outro aspecto identificado pelo Gestor foi o tempo entre a construção das cisternas e a inserção dos dados no sistema gerencial - que necessita da assinatura do termo de recebimento por parte da família e obtenção de foto e localização geográfica. Assim, segundo a Unidade, sabe-se que a execução física em 2008 foi maior, mas, devido à necessidade da inserção no sistema, alguns resultados só aparecerão em 2009. Nesse sentido também, de acordo com a SESAN, muitos parceiros tiveram de esperar o término do período eleitoral para iniciar a fixação das placas.

Uma outra alegação da Unidade é a de que a equipe teve de receber apoio de outros servidores da SESAN para que pudessem realizar o processo de habilitação, seleção, capacitação e instrução processual dos convênios, salientando que a equipe ainda enfrenta o problema de limitação de espaço físico e logístico.

Exercício	Metas	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)
2006	Física	53.574	68.694	128,22
	Financeira	63.511.266	62.027.103	97,66
2007	Física	41.775	43.143	103,27
	Financeira	65.996.734	65.847.177	99,77
2008	Física	36.019	24.764	68,75
	Financeira	54.027.915	53.931.273	99,82

2784 - Educação Alimentar e Nutricional

Em 2008, a Unidade publicou dois Editais de Seleção Pública: um edital de seleção destinado a Governos Estaduais e outro destinado a estados e municípios que já tivessem implantado um dos equipamentos de alimentação e nutrição da SESAN (banco de alimentos, cozinha comunitária ou restaurante popular).

Foram formalizados 8 convênios com Governos Estaduais e 14 com municípios, totalizando, respectivamente, R\$ 3.236.261,34 e R\$ 1.453.529,61 oriundos do MDS.

A Unidade informou que algumas dificuldades operacionais identificadas em 2007 foram superadas, com o aprimoramento do processo de seleção de propostas. Entretanto, alguns impasses causaram dificuldades, sendo importante destacar a publicação da Portaria Interministerial nº 127/2008, a implantação do SICONV e o período eleitoral.

O quadro a seguir demonstra a execução relativa à Ação:

Exercício	Metas	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)
2006	Física	70.000	40.900	58,43
	Financeira	6.585.600	5.880.000	89,29
2007	Física	66.500	0	0
	Financeira	6.000.000	5.999.118	99,99
2008	Física	85.400	42.791	50,11
	Financeira	6.000.000	5.770.676	96,18

2792 - Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos

A manifestação da SESAN, referente à execução desta Ação, informou que foram distribuídas 1.439.256 cestas de alimentos nesse período, em uma média de 4 etapas, mas o ideal seriam 12 etapas durante o ano.

No ano de 2008, houve uma redução de 10% no valor dos recursos da Ação. Esse fato e a alta dos preços dos alimentos em 2008 ocasionaram a compra da menor quantidade de alimentos, comparativamente aos anos anteriores.

Embora tenha ocorrido a utilização praticamente integral dos estoques adquiridos de cestas em 2008, a Unidade registra a irregularidade na distribuição, em decorrência das limitações orçamentárias. Acrescenta que em todos os anos, por ocasião da discussão da proposta orçamentária, são pleiteados recursos adicionais para alcançar a meta de 12 distribuições ao ano, porém até o momento o pleito não foi atendido.

O Gestor deixa claro que a falta de regularidade na distribuição é o principal problema da Ação. A qualidade dos alimentos é considerada boa, porém a quantidade é considerada insuficiente, em vista do reduzido número de etapas por ano. Alega ainda que será necessário um aumento considerável nos recursos financeiros e humanos para que se possam melhorar os principais pontos críticos: regularidade, transporte e embalagem.

Exercício	Metas	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)
2006	Física	417.900	343.452	82,19
	Financeira	45.080.000	43.308.560	96,07
2007	Física	270.818	402.726	148,71
	Financeira	46.000.000	44.140.397	95,96
2008	Física	275.216	354.218	128,71
	Financeira	41.900.000	40.825.077	97,43

2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar

Parte dos estados conveniados enfrentou dificuldades na execução do PAA, em virtude das eleições municipais ocorridas em 2008.

Segundo o Gestor, dois acontecimentos impactaram sobremaneira a execução física e financeira da ação: a) a alteração da legislação pertinente à formalização dos convênios e implantação do SICONV - Sistema de Convênios; e b) as eleições municipais, que resultaram em forte impacto nas tratativas com os gestores municipais, além do fato de que o período eleitoral impediu a publicação e pagamento de convênios. Somente após outubro foi possível realizar esses atos.

Acrescentou, ainda, que o próprio Termo de Cooperação firmado com a CONAB foi afetado, tendo em vista que houve um desaquecimento das atividades por parte dos entes envolvidos (nos estados e municípios).

Contudo, ao término do ano, o resultado foi positivo, apesar de 12 convênios municipais terem sido inscritos em Restos a Pagar - RAP, em função de pendências relativas a prestações de contas de convênios anteriores.

Leite

Considerando-se as metas diárias pactuadas no âmbito dos convênios celebrados, a meta física prevista era de aquisição e distribuição de 205 milhões de litros de leite, tendo a execução atingido 95,58% da meta proposta.

Importa ressaltar que houve grande instabilidade no preço do litro de leite pago no mercado, o que impactou a compra institucional do produto realizada com recursos dos convênios. Observou-se, ainda, um aumento do preço pago no mercado, o que causou dificuldades na aquisição do produto pelo preço conveniado.

Exercício	Metas	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)
2006	Física	279.400,00	313.280,04	112,13
	Financeira	391.678.084	374.280.947	95,56
2007	Física	394.014,00	402.490,00	102,15
	Financeira	394.119.641	393.306.394	99,79
2008	Física	357.789,00	331.001,61	92,51
	Financeira	462.627.164	462.471.678	99,97

2802 - Operacionalização de Estoques Estratégicos de Segurança Alimentar

Os alimentos adquiridos na modalidade Compra Direta são custeados com recursos da Ação 2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar. Entretanto, sobre essa modalidade incidem também gastos operacionais abrangidos pela Ação 2802 - Operacionalização dos Estoques Estratégicos de Segurança Alimentar, referentes a despesas

para remoção de produtos, braçagem, estocagem, transporte, controle de qualidade e outros custos necessários para se preservar os produtos da influência de fatores ambientais, os quais podem ocasionar a perda da qualidade dos produtos armazenados. A seguir, os dados de execução da Ação relativos aos 3 últimos exercícios:

Exercício	Metas	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)
2006	Física	157.000,00	118.788,56	75,66
	Financeira	10.388.000	9.766.351	94,02
2007	Física	149.150,00	7.662,76	5,14
	Financeira	10.600.000	9.602.921	90,59
2008	Física	12.600,00	8.727,72	69,27
	Financeira	13.660.000	13.826.470	99,76

8457 - Apoio a Projetos de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos e Comunidades Tradicionais

Na revisão do PPA 2008-2011, foi criada a Ação de Apoio a Projetos de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos e Comunidades Tradicionais. Segundo a Unidade, em 2008, optou-se por investir o recurso integral para fortalecer os projetos já desenvolvidos entre os povos indígenas por meio da Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável em Comunidades Indígenas - Carteira Indígena, cujas ações são executadas pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA.

A Carteira Indígena é uma Ação conjunta do MDS, por meio da SESAN, e da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do MMA, integrando as políticas públicas do Governo Federal. Tem como meta resgatar a dívida histórica do Estado e da sociedade brasileira com os povos indígenas do território nacional, com ênfase na demarcação de suas terras, melhoria da sua qualidade de vida, em bases sustentáveis, e respeito a suas autonomias e identidades culturais.

Os números do quadro a seguir informam os valores de execução referentes à Ação de Governo:

Exercício	Metas	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)
2006	Física	-	-	-
	Financeira	-	-	-
2007	Física (OB63)	9.000	4.024	44,71
	Financeira (OB63)	6.000.001	5.962.153	99,37
2008	Física	3.418	1.891	55,32
	Financeira	4.900.000	4.900.000	100

8458 - Apoio à Agricultura Urbana, Periurbana e Sistemas Coletivos de Produção para o Autoconsumo

A Política Nacional de Agricultura Urbana consolida, como estratégia, a geração de trabalho e renda com a produção, industrialização e comercialização solidária de alimentos pelos agricultores familiares urbanos e rurais. A prática da agricultura familiar urbana e periurbana tem por objetivo, além de melhorar a dieta alimentar das famílias e aumentar sua renda, exercer papel importante no melhor uso do solo urbano e no cumprimento da função social da terra.

O MDS apoiou, em 2008, a formalização de 12 Centros de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana - CAAUP. Os CAAUP localizam-se nos municípios das regiões metropolitanas brasileiras e visam fornecer serviços de assistência técnica e apoiar a formação dos agricultores familiares urbanos e periurbanos e implantação de empreendimentos produtivos solidários e agro-ecológicos.

A execução relativa aos 3 últimos exercícios encontra-se demonstrada a seguir:

Exercício	Metas	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)
2006	Física (0989)	51.394	43.476	84,59
	Financeira (0989)	11.913.200	9.957.523	83,58
2007	Física (0989)	48.103	27.474	57,11
	Financeira (0989)	10.500.000	9.931.621	94,59
2008	Física	22.950	18.536	80,77
	Financeira	12.000.000	11.698.200	97,49

8506 - Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

No âmbito desta Ação, e considerando o Edital MDS/SESAN nº 11/2008 publicado, numa primeira chamada, selecionaram-se 7 projetos envolvendo 9 CONSADs nos Estados do Piauí, Bahia, Alagoas, Tocantins, Rondônia, Espírito Santo e Rio de Janeiro. Na segunda chamada, contemplaram-se 11 outros CONSADs, por meio de 7 projetos dos Estados do Pará, Pernambuco, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Goiás e Sergipe.

Entretanto, durante o processo de contratação, os órgãos estaduais proponentes dos projetos de Goiás, Espírito Santo e Rio de Janeiro desistiram, e o Estado do Pará encontrava-se inadimplente com relação à prestação de contas de convênios anteriores, fato que impediu a celebração de um novo.

Os CONSADs selecionados em 2008 por meio do edital MDS/CNPq nº 38/2008 não foram contabilizados na execução da meta física, em razão de os projetos terem se iniciado efetivamente em 2009.

Não fez o Gestor qualquer registro de dificuldades vivenciadas, além das restrições decorrentes do transcurso do período eleitoral, como já registrado anteriormente. Com relação a esta Ação, informam-se a seguir

os números concernentes à execução, por meio de sua respectiva série histórica:

Exercício	Metas	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)
2006	Física	-	-	-
	Financeira	-	-	-
2007	Física	-	-	-
	Financeira	-	-	-
2008	Física	37	0	0
	Financeira	6.444.000	5.899.129	91,54

8894 - Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias

A Ação 8894 - Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias atende aos seus propósitos, a saber: contribuir para a melhoria das condições socioeconômicas das famílias, apoiando projetos estruturantes locais e regionais de desenvolvimento, estimulando a produção de alimentos e enfatizando a questão da segurança alimentar e nutricional. No ano de 2008, a ação priorizou projetos oriundos da Agricultura Urbana, Periurbana e Sistemas Coletivos de Produção para o Autoconsumo, o apoio a projetos inovadores, do PAA, de resfriadores de leite, e, complementarmente, o apoio a projetos que contribuem para consecução dos resultados de outras ações empreendidas pela SESAN. Em números gerais, ao longo do exercício, foram apoiados 66 projetos.

Exercício	Metas	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)
2006	Física	102	147	144,12
	Financeira	43.912.304	35.198.412	80,16
2007	Física	60.138	214	0,36
	Financeira	44.710.000	42.920.023	96
2008	Física	74	66	89,19
	Financeira	30.106.600	24.235.590	80,5

8929 - Apoio à Instalação de Restaurantes e Cozinhas Populares

No que se refere a esta Ação, a execução financeira ficou abaixo do previsto, resultando em inscrições de convênios em RAP, em função de dificuldades operacionais ocorridas durante o exercício de 2008. Dentre essas dificuldades, o Gestor citou as limitações durante o período eleitoral, a operacionalização do SICONV e procedimentos de contratação criteriosos estabelecidos pelo agente operador (CAIXA), que dificultaram a formalização e pagamento de parte dos contratos de repasse previstos. Em especial, a CAIXA também teve atrasos decorrentes

da implementação do SICONV, que não previa a modalidade de operação de contratos de repasse nos moldes atuais.

Exercício	Metas	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)
2006	Física (0A25)	172	83	48,26
	(0987)	41	2	4,88
	Financeira (0A25)	5.480.000	4.794.105	87,48
	(0987)	35.500.000	35.015.291	98,63
2007	Física (0A25)	187	39	20,86
	(0987)	35	23	65,71
	Financeira (0A25)	6.342.197	5.508.427	86,85
	(0987)	31.950.000	31.949.999	100
2008	Física	62	70	112,90
	Financeira	34.905.000	32.165.207	92,15

8930 - Apoio à Implantação de Bancos de Alimentos e Mercados Públicos

No ano de 2008, foram readequados os parâmetros financeiros de apoio à implantação e modernização de Bancos de Alimentos. Ocorreram modificações no processo de seleção e contratação, com ampliação do apoio financeiro por unidade, sendo R\$ 300.000,00 para implantação e R\$ 150.000,00 para modernização. A formalização dos instrumentos de transferência de recursos (contratos de repasse) ocorreu por meio do Agente Operador - CAIXA.

No ano, publicaram-se dois editais de seleção destinados a acolher propostas para implantação ou modernização de bancos de alimentos em municípios com população igual ou superior a 100 mil habitantes.

A Ação apoiou, em 2008, a implantação de 11 unidades na Região Sudeste, 4 na Região Nordeste, 1 na Região Centro-oeste e 2 na Região Norte. Dos projetos aprovados, 8 apresentaram propostas de modernização de unidades já em funcionamento e 10 de implantação de novas unidades.

Exercício	Metas	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)
2006	Física (0558)	43	29	67,44
	Financeira (0558)	5.001.970	3.422.378	68,42
2007	Física (0558)	35	18	51,43
	Financeira (0558)	4.069.773	4.062.664	99,83
2008	Física	22	16	72,73
	Financeira	6.411.790	5.389.000	84,05

8948 - Acesso à Água para a Produção de Alimentos para o Autoconsumo

Também para esta Ação, a Unidade destaca que o período eleitoral de 2008 interferiu em sua execução. Registra ainda que o fato de ser o primeiro ano de execução da Ação pelo MDS também impactou os resultados; não foi possível a formação de equipe específica para coordená-la, incorporando-se junto à Coordenação responsável pela execução da Ação Construção de Cisternas. A seguir, informam-se os números relativos à execução da Ação de Governo:

Exercício	Metas	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)
2006	Física (0558)	-	-	-
	Financeira (0558)	-	-	-
2007	Física (0558)	-	-	-
	Financeira (0558)	-	-	-
2008	Física	3.548	583	16,43
	Financeira	22.500.000	22.499.457	100

Resultados de Programa

Durante o exercício de 2008, 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 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:

- cisternas em más condições de funcionamento (com vazamento, conservação precária, sem itens mínimos necessários ou com rachaduras);
- beneficiários sem informações sobre a utilização e manutenção da cisterna;
- ocorrência de utilização inadequada de cisterna;

- cisterna construída em local inadequado;
- beneficiário de cisterna não localizado no endereço constante da amostra;
- cisterna sem placa de identificação, ou com placa de identificação ilegível;
- exigência de contrapartida de beneficiários, sob a forma de serviços para construção de sua cisterna; e
- beneficiários com renda *per capita* incompatível com os critérios de elegibilidade do Programa.

Ainda a respeito dos trabalhos de fiscalização mediante Sorteio dos Municípios, também vale a menção à Ação 2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Família, fiscalizada no exercício de 2008, uma vez que a mesma deteve grande parte da Dotação Orçamentária da Secretaria no exercício. No que se refere à execução dessa Ação, por meio de celebração de instrumentos de transferências voluntárias, em síntese, foram constatadas as seguintes ocorrências:

- ausência de notificações aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e associações empresariais sobre a liberação de recursos;
- falhas atinentes ao controle de distribuição e recebimento dos produtos adquiridos no Programa de Aquisição de Alimentos - Compra Direta;
- aquisição de gêneros alimentícios por preço superior ao praticado no mercado local; e
- modalidade de licitação indevida para aquisição de bens e serviços.

No exercício de 2008, também foram realizadas ações de controle sobre os convênios e termos de parceria celebrados com Organizações Não-Governamentais - ONG's, tendo sido constatadas impropriedades diversas, consignadas em relatórios de fiscalização, com posterior encaminhamento à Secretaria, tendo em vista a necessidade urgente de adoção de providências no sentido de sanar tais impropriedades.

Inobstante o volume e a diversidade das falhas constatadas, atinentes à complexidade da operacionalização das ações a cargo dessa Secretaria, no que tange à necessidade de manter gestões junto aos executores, o Gestor demonstrou comprometimento com os objetivos das Ações, com uma considerável qualidade e acurácia na execução das mesmas.

5.2 QUALIDADE / CONFIABILIDADE DOS INDICADORES

Foram analisados 5 indicadores vinculados ao Programa 1049 - Acesso à Alimentação, executado pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN (UG 550008) e pelo Projeto de Operacionalização dos Programas da SESAN - POPS (UG 550013). Os indicadores foram obtidos a partir do Relatório de Gestão 2008 e do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual do MPOG - Sigplan. Registramos na tabela a seguir os indicadores analisados, em seus principais aspectos:

Tabela 01 - Avaliação dos Indicadores

Nome do Indicador	Fórmula de cálculo	Eficiência / eficácia / efetividade	Avaliação da Qualidade do Indicador	Avaliação da Confiabilidade do Indicador
Número de Pessoas em Insegurança Alimentar e Nutricional Beneficiados pelo Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar	Número de agricultores familiares multiplicado pelo número médio de pessoas em Insegurança Alimentar atendidas por agricultor familiar	Eficiência	Analisada a consistência dos indicadores, a equipe de auditoria chegou às seguintes constatações: a) são a expressão dos produtos essenciais das Ações; b) constituem-se de variáveis homogêneas; c) permitem a tomada de decisões gerenciais; d) refletem correta e independentemente os fenômenos a monitorar; e) são de fácil compreensão; f) representam a amplitude de características do fenômeno a monitorar; g) seu cálculo não é dispendioso; h) as informações primárias são de fácil acesso; i) quanto à estabilidade conceitual, ressalta-se apenas o fato de que se faz necessário deixar sempre claro o conceito de insegurança alimentar e o número de pessoas incluídas nessa situação.	A fonte dos dados primários utilizada para o cálculo dos indicadores é uniforme; os dados são informados seguindo-se os mesmos parâmetros de unidade e tempo e não deixam margem a interpretações divergentes.
Número de Agricultores Familiares Beneficiados pelo Programa de Aquisição de Alimentos	Número de agricultores beneficiados pelo Programa de Aquisição de Alimentos	Eficiência		
Número de Restaurantes Populares Instalados com Recursos do Governo Federal	Estoque de Restaurantes Populares instalados com recursos do Governo Federal	Eficiência		
Número de Cozinhas Instaladas com Recursos do Governo Federal	Estoque de Cozinhas Comunitárias instaladas com recursos do Governo Federal	Eficiência		
Número de Bancos de Alimentos Instalados com Recursos do Governo Federal	Estoque de Bancos de Alimentos instalados com recursos do Governo Federal	Eficiência		

Fonte: Relatório de Gestão SESAN 2008 e Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual - SIGPLAN

Constatamos que todos os indicadores do universo analisado atendem aos critérios de qualidade e confiabilidade. Concluimos também que os indicadores existentes são suficientes para a tomada de decisões gerenciais.

5.3 CONTROLES INTERNOS IMPLEMENTADOS

Os controles internos implementados pelos Gestores da Unidade, referentes à execução orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, podem ser avaliados como adequados. No entanto, tendo em vista os resultados dos trabalhos de Auditoria da Gestão do exercício em comento, vale mencionar a ocorrência de dificuldades quanto aos temas a seguir, que exigem da Unidade a busca de soluções:

a) implementação/aprimoramento de sistemas de informações cadastrais e gerenciais relativos às várias Ações de governo de responsabilidade da

Unidade, bem como saneamento das fragilidades referentes à gestão informatizada da Ação de Cisternas e do Programa do Leite; e

b) aprimoramento dos controles da área técnica, no que tange às fragilidades no controle e acompanhamento da execução dos Programas e Ações, uma vez que foi verificada ausência, nos autos de alguns dos processos analisados, dos relatórios de monitoramento do objeto.

Além disso, foram sugeridos aprimoramentos nos controles relacionados aos aspectos formais e legais referentes à execução das Ações, diante da verificação da intempestividade, em algumas situações, de adoção de providências acerca de recomendações mais complexas expedidas pelas áreas jurídica e de controle interno do Ministério.

5.4 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

A tabela 02 informa sobre as transferências de recursos realizadas diretamente pela SESAN, no ano de 2008, por intermédio das modalidades relacionadas, conforme o Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI.

Tabela 02 - SESAN (UG 550008) - Transferências Voluntárias - 2008

Modalidade de aplicação	Valores pagos (R\$)
TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL	221.147.945,31
TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS	41.796.513,79
TRANSFERÊNCIAS A INSTS. PRIVADAS S/ FINS LUCRATIVOS	18.402.769,82
TOTAL	281.347.228,92

Fonte: SIAFI

Conforme se verifica na tabela 03, foram auditados um total de R\$ 180.288.169,17 em recursos financeiros, a partir de amostra não probabilística de instrumentos celebrados, representando cerca de 26% do montante de recursos a princípio empenhados pela Unidade, para fazer frente às despesas com transferências voluntárias, até o final do exercício de 2008. A partir da análise dos 32 convênios constantes dessa amostra, incluindo-se prestações de contas recebidas pela SESAN dentro do exercício, foi possível constatar que as principais falhas detectadas referem-se a: a) descumprimento dos prazos fixados pela IN/STN nº 01/97 para o envio e análise da prestação de contas em convênio; b) excesso de liberação dos recursos financeiros em parcela única, bem como utilização indevida de critério de escolha da quantidade de parcelas; c) fragilidades no que concerne ao controle e acompanhamento dos instrumentos, visto ter sido detectada ausência de relatórios de acompanhamento em vários processos; e d) com relação aos convênios celebrados em 2008, falhas quanto à comprovação da adequação dos custos do projeto técnico e do plano de trabalho proposto pelo conveniente.

Tabela 03 - SESAN (UG 550008) - Transferências Voluntárias - 2008

Programa / Ação	Descrição das Ações	Instrumentos de Transferência		Amostra analisada	
		Qtde.	Total Firmado (R\$)	Qtde. Auditada	Total Auditado (R\$)
08.511.1049.11V1.0001	Construção de Cisternas para Armazenamento de Água	49	316.569.418,24	5	67.691.237,22
08.306.1049.2798.0001	Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar	150	206.341.913,09	17	73.019.028,73
08.244.1049.001X.0001	Apoio a Projeto de Melhoria das Condições Econômicas das Famílias	367	111.163.686,84	4	11.463.944,94
08.845.1049.0989.0001	Apoio à Agricultura Urbana	129	32.343.794,22	1	5.042.790,00
08.511.1049.8948.0001	Acesso à Água para a Produção de Alimentos para o Autoconsumo	1	15.579.603,40	1	15.579.603,40
08.845.1049.0558.0001	Apoio à Instalação de Bancos de Alimentos	48	7.653.974,29	1	33.407,00
08.306.1049.2784.0001	Educação Alimentar e Nutricional	21	6.304.842,82	1	5.000.000,00
08.306.1049.8458.0001	Apoio à Agricultura Urbana, Periurbana e Sistemas Coletivos de Produção para o Autoconsumo	21	5.164.212,58	1	2.375.985,28
08.845.1011.0987.0001	Apoio à Instalação de Restaurantes Populares Públicos	46	3.919.552,84	1	82.172,60
TOTAL	-	832	705.040.998,32	32	180.288.169,17

Fonte: SIAFI

Como aspecto positivo, foi possível constatar que houve uma significativa melhora de qualidade na elaboração dos relatórios de visitas e fiscalizações realizadas no exercício de 2008, comparando-se com o exercício anterior.

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.

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 - 2008, a SESAN conta com a seguinte força de trabalho:

Tabela 04 - Quadro de Pessoal SESAN

Tipo de vínculo	Quantidade
Servidores efetivos	32
Servidores requisitados	8
Comissionados	38
Contrato temporário	11
Estagiários	7
Terceirizados	17
TOTAL	113

Fonte: Relatório de Gestão SESAN 2008

Conforme consta no Relatório de Gestão do exercício de 2008, 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.

Nesse sentido, com relação a novas contratações, vale citar que, no exercício de 2008, também foram realizados concursos públicos para contratação de servidores temporários, bem como contratação dos denominados "anistiados", que foram alocados nas áreas técnicas e financeira para, justamente, compor a equipe responsável pela análise das prestações. No entanto, de acordo com o Gestor, tendo em vista a necessidade de treinamento e o consequente acúmulo de experiências, significativas melhorias somente poderão ser notadas nos próximos exercícios. A Unidade prevê a composição de uma força-tarefa para diminuir o estoque de processos com atraso na prestação de contas dos instrumentos de transferência.

Adicionado a isso, existem limitações de ordem física, tais como indisponibilidade de computadores e ausência de espaço físico suficiente para alocar o arquivo de processos, bem como as equipes, o que intimida a ampliação dessas equipes para aumentar os esforços no sentido de solucionar problemas afetos ao atraso nos trabalhos da Unidade. Além disso, frise-se a alta rotatividade dos membros das equipes da Secretaria, segundo informações constantes do Relatório de Gestão.

Mais uma vez, assim como no exercício de 2007, relatou o Gestor que as ações da Unidade alcançam um número cada vez maior de municípios, em todos os estados brasileiros, agravando ainda mais o problema, sendo consequência disso, também, uma maior demanda por fiscalizações e visitas técnicas.

5.7 CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU

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 eram realizados pela CGRH/MDS, motivo por que a avaliação referente a essa operacionalização sempre se deu no âmbito dos trabalhos de auditoria relativos a esta última Unidade. No entanto, a SESAN passou a se responsabilizar por essa tarefa, o que se iniciou durante o exercício de 2008, consolidando-se em 2009, motivo por que a avaliação da regularidade de tais procedimentos se dará durante os trabalhos de acompanhamento da gestão, no decorrer do atual exercício. 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 da Secretaria. O total de gastos com viagens (diárias e passagens), no exercício de 2008, alcançou a cifra de R\$ 1.031.614,95, conforme dados extraídos do Relatório de Gestão do exercício de 2008. A tabela abaixo expressa o comportamento dos gastos com viagens da Secretaria, no período de 2006 a 2008:

Tabela 05 - Evolução dos Gastos c/ Diárias e Passagens - 2006/2008 - Em R\$

Descrição	2006	2007	2008
Passagens	475.067,09	480.963,15	757.042,95
Diárias e ressarcimento de despesas em viagens (GM, SE, SAIP)	172.147,00	252.724,00	274.572,00
Total	647.214,09	733.687,15	1.031.614,95

Fonte: Relatório de Gestão SESAN 2008

Percebe-se que houve um aumento substancial dos gastos relacionados com diárias e passagens de servidores, saindo de R\$ 733.687,15, em 2007, para R\$ 1.031.614,95, em 2008, representando um aumento de cerca de 40%. Tal representatividade pode estar relacionada ao significativo número de visitas técnicas realizadas pela Unidade sobre os instrumentos de transferência celebrados.

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 ERÁRIOO

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

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 na Segunda Parte deste Relatório.

Brasília, 19 de junho de 2009.